

# Doorwerking van *BBI*

**Evaluatie van een  
veranderingsbeweging bij de  
Nederlandse gemeenten**

Harrie Aardema

Doorwerking  
van ***BBI***

© H. Aardema, Leusden, 2002  
Uitgever: Bestuur & Management Consultants, Leusden  
Vormgeving: Actorion Communicatie Adviseurs, Velp  
Druk: Coers en Roest b.v., Arnhem  
Vertaling samenvatting: Vertaalbureau Bothof B.V., Nijmegen  
NUGI: 780, 800, 805, 823  
Trefwoorden: BBI, bestuurskunde, publiek management, planning & control  
ISBN: 90-9016349-2

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.

RIJKSUNIVERSITEIT GRONINGEN

# Doorwerking van *BBI*

*Evaluatie van een veranderingsbeweging  
bij de Nederlandse gemeenten*

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van het doctoraat in de  
Rechtsgeleerdheid  
aan de Rijksuniversiteit Groningen  
op gezag van de  
Rector Magnificus, dr. F. Zwarts,  
in het openbaar te verdedigen op  
donderdag 21 november 2002  
om 16.00 uur

door

Harm Aardema  
geboren op 26 april 1954  
te Jubbega, gemeente Heerenveen



## Voorwoord

‘Kun jij niet een BBI-monitor maken?’ vroeg Jan de Vries, toen ik begin 1996 bij BMC kwam werken en nog niet zo goed wist wat ik moest gaan doen.

‘BBI?’ vroeg ik, weinig enthousiast. Ik dacht aan financiële instrumenten. Die richting trok mij eerlijk gezegd weinig aan. Ik had liever iets breders, iets bestuurskundigs. ‘Moet je daar niet een financieel iemand voor hebben?’

‘Juist niet!’ vond Jan. ‘Het is een grote fout te denken dat BBI financieel zou zijn. Het gaat erom organisaties beter te laten functioneren. BBI gaat over bedrijfsvoering, over resultaatgericht werken. BBI laat zien wat er gebeurt met ons belastinggeld!’

Dit boek bevat een evaluatie van BBI.

Het is het verhaal van een veranderingsbeweging die zich bij de Nederlandse gemeenten heeft voltrokken, met name in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Daarbij was een hoofdrol weggelegd voor de – door de gezamenlijke gemeenten opgerichte – Stichting BBI. Deze projectorganisatie bestond van 1989 tot en met 1995. Zij beoogde het ‘*beleids- en beheers-instrumentarium*’ van gemeenten te verbeteren.

Gaandeweg werd de betekenis van BBI veranderd in: ‘*bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatie(voorziening)*’. Daarmee was de inzet niet meer alleen het instrumentarium van gemeenten. De nieuwe ambitie was: een bestuurs- en managementconcept voor in principe alle (overheids)organisaties.

In het boek is empirische informatie over het BBI-proces verzameld. Wat de resultaten van BBI betreft is deze informatie met name afkomstig uit onderzoeken waarover in de jaren 1996 – 2000 is gepubliceerd. Op basis daarvan worden uitspraken gedaan over de ‘*doorwerking van BBI*’.

Geprobeerd is het geheel zo toegankelijk mogelijk te maken. Als wegwijzers fungeren een uitgebreide inhoudsopgave en index.

In de index staan verwijzingen naar de belangrijkste begrippen en thema’s, alsmede de namen van de organisaties en personen die in het boek voorkomen. In de index kan ook de betekenis van gebruikte afkortingen worden opgezocht.

Waar nuttig is in de hoofdtekst informatie samengebracht in tabellen en andere overzichten. Citaten en sommige kernelementen zijn cursief weergegeven. Toelichtend materiaal is te vinden in de voetnoten en bijlagen.

Een boek als dit schrijf je wel en niet in je eentje.

Er is zoveel aan vooraf gegaan. Zonder de leerzame ervaringen bij de gemeenten waar ik gedurende de afgelopen jaren als consultant heb mogen werken had het niet kunnen ontstaan. Van evengroot belang waren de collega's en leermeesters die mijn pad kruisten, ook bij vorige werkgevers.

Veel dank ben ik verschuldigd aan mijn beide promotores: Michiel Herweijer en Huib de Jong. Vanaf de start van het onderzoek (voorjaar 2000) hebben zij alle concepten van commentaar voorzien. Hun inbreng was van grote invloed. Aan onze gesprekken denk ik met plezier terug. Tussendoor was Michiel als eerste begeleider ook 'BBI': betrokken, bemoedigend, inspirerend. Het onderzoek, het boek en de promotie zijn financieel mogelijk gemaakt door BMC. Albert Jansen en de overige directieleden van BMC ben ik zeer dankbaar hiervoor. De urenfacilitering was ongekend. Het hele traject heb ik als een combinatie van (overigens aan mijzelf 'opgelegde') opdracht en bijzonder voorrecht beleefd.

Thomas Breitbarth, Coen Derickx, Jan van der Dussen, Johan Hoff, Dick Houwaart, Albert Jansen, Pieter de Jong, Peter van der Knaap, Anne van der Meer, Harm van der Meij, Jan van der Panne, Koos Verduijn en Jan de Vries wil ik bedanken voor de verstrekte informatie en de reacties op concepten. Door hun medewerking was het mogelijk het BBI-verleden te laten herleven en kritisch te toetsen.

Hans Engels, Jan van Helden en Nico Nelissen dank ik voor hun bereidheid om als lid van de promotiecommissie het laatste concept te beoordelen. Aan de gedegen suggesties die Jan van Helden daarbij deed heb ik op de valreep nog veel gehad.

Onmisbaar waren verder de bibliotheek- en andere voorzieningen van de Rijksuniversiteit Groningen. Zo leverde het 'IBL-account', waarmee ik via interbibliothecair leenverkeer alle benodigde boeken en tijdschriftartikelen kon opvragen, een verrassende tijdsbesparing op. Ook diverse mensen bij Actorion en BMC ben ik erkentelijk voor hun ondersteunende werkzaamheden.

Dank die geen toelichting behoeft is voor Annemieke, Hedy en Sinja. Een nieuwe periode breekt aan. Met gewoon weer eens weekend, vakantie, klussen en 'erbij zijn'.

Harrie Aardema

# *Inhoud*

1	<b>Inleiding</b> .....	13
1.1.	onderwerp .....	13
	- <i>Twee motieven</i> .....	14
1.1.1.	Bestuurskundige benadering .....	16
	- <i>Het begrip evaluatie</i> .....	18
1.1.2.	Probleemstelling .....	19
1.2.	Inhoud van BBI .....	20
	TABEL: de BBI-fasen, -uitgangspunten en -doelstellingen .....	21
	SCHEMA: BBI als informatiecycclus en –piramide .....	23
	SCHEMA: BBI als systeemmodel .....	24
	TABEL: BBI-cyclus en beleidsproces Hoogerwerf .....	25
1.3.	WERKWIJZE .....	26
1.3.1.	Empirische evaluatie .....	26
1.3.2.	Gebruikte materialen .....	27
1.4.	SAMENVATTING HOOFDSTUK 1 .....	34
2.	<b>Theoretisch kader</b> .....	36
2.1.	Bedrijfsmatig werken .....	36
2.1.1.	Nieuw Publiek Management .....	36
	TABEL: verschillen tussen NPM en BBI .....	37
	- <i>(Andere) toepassingen van NPM</i> .....	40
2.1.2.	Het begrip bedrijfsmatig .....	45
2.1.3.	Enkele aanleunende begrippen .....	48
2.2.	Evaluatiecriteria .....	51
2.2.1.	Doorwerking van BBI .....	51
	- <i>Doorwerking als evaluatiecriterium</i> .....	53
	FIGUUR: de doorwerkingstrap (1) .....	55
	FIGUUR: de doorwerkingstrap (2) .....	57
	- <i>Contextwerking</i> .....	57
	FIGUUR: de doorwerkingstrap (3) .....	58
	- <i>Te stellen eisen aan doorwerking van BBI</i> .....	58
	- <i>Te stellen eisen aan formele, gedrags- en finale conformiteit</i> .....	60
2.2.2.	Waardering van BBI .....	61
	- <i>Centrale norm – feit dualiteit (1): nog enkele begrippen</i> .....	61
2.3.	ONDERZOEKSVRAGEN .....	65
	TABEL: probleemstelling en onderzoeksvragen .....	65
2.3.1.	Plan van aanpak verdere hoofdstukken .....	66
	- <i>Opzet hoofdstuk 3</i> .....	66
	- <i>Opzet hoofdstuk 4</i> .....	66



- Opzet hoofdstuk 5.....	67
- Opzet hoofdstuk 6.....	67
- Opzet hoofdstuk 7.....	67
2.4. SAMENVATTING HOOFDSTUK 2 .....	68
<b>3. Veranderingsbeweging .....</b>	<b>70</b>
3.1. PERIODE TOT 1989.....	70
3.1.1. Wortels van BBI.....	70
- Van groeibeleid naar beheersbeleid.....	71
- Voorlopers van BBI: Taft, PPBS, MBO, zelfbeheer, contractmanagement.....	73
TABEL: Planning-Programming-Budgeting-System.....	74
3.1.2. Cultuurdrive: financiële stress.....	78
TABEL: gemeentefonds in de jaren tachtig.....	80
DIAGRAM: gemeentefonds in de jaren tachtig.....	80
- Financiële vernieuwers in de frontlinie.....	83
- Vernieuwing van regelgeving.....	85
3.1.3. Start BBI-project door Binnenlandse Zaken (1987-1989).....	87
- Begroting in een oogopslag (BIEO).....	91
TABEL: het BBI-project van 1987 tot 1989.....	93
3.2. PERIODE 1989 – 1995.....	93
3.2.1. Overname BBI-project door Stichting BBI.....	93
- Organisatorische opzet van het nieuwe BBI-project .....	96
- Totstandkoming BBI-fasen .....	99
- Totstandkoming BBI-uitgangspunten.....	100
- Totstandkoming BBI-doelstellingen.....	102
- Stappenplan(nen) invoering BBI.....	104
- Problemen en vertragingen bij de implementatie .....	106
- Baten en lasten BBI-project 1989-1995.....	108
DIAGRAM: baten en lasten Stichting BBI .....	110
DIAGRAM: de hoogtijdagen van het BBI-proces .....	111
3.2.2. Verspreiding van BBI .....	111
- BBI-(regio)bijeenkomsten, -congressen en -cursussen.....	111
DIAGRAM: BBI-beïnvloedingsbronnen .....	112
- BBI-publicaties en geschriften.....	113
- BMI-magazine: nieuwsbulletin voor het BBI-proces.....	114
- Wetenschappelijke contextwerking en doorwerking .....	115
- Binnenlandse Zaken en (landelijke) politiek.....	117
- Andere mogelijke partners, markten en concurrenten .....	119
- BBI als krachtenbundeling van kleinere gemeenten .....	122
DIAGRAM: omzet Stichting BBI naar gemeentegrootte .....	122
- Beëindiging BBI-project.....	124
- Totaalbeeld mate van implementatie volgens empirisch onderzoek.....	125

	TABEL: het BBI-project van 1989 tot en met 1995.....	128
3.2.3.	(Relatieve) neergang van BBI.....	129
	- <i>Stimulerende en bedreigende krachten</i> .....	129
	TABEL: gemeentefonds in de jaren negentig .....	131
	DIAGRAM: gemeentefonds in de jaren negentig.....	131
	- <i>De moeilijke robnisseling van BBI</i> .....	132
	- <i>BBI en de beleidsgeneratietheorie</i> .....	132
3.3.	PERIODE 1996 - 2000.....	134
3.4.	SAMENVATTING HOOFDSTUK 3 .....	135
4.	<b>Instrumenten</b> .....	137
4.1.1.	Fase 1: ‘Vertaling van politieke wensen en verlangens in concrete beleidsplannen’ .....	137
	- <i>Fase 1 volgens BBI</i> .....	137
	- <i>Empirie fase 1</i> .....	139
4.1.2.	Fase 2: ‘Van beleidsplannen en meerjarenbegroting, via afdelingsplannen en sectorplannen naar een begroting’ .....	141
	- <i>Fase 2 volgens BBI</i> .....	141
	- <i>Empirie fase 2</i> .....	144
4.1.3.	Fase 3: ‘Aanpassing van de organisatie ten behoeve van een doelmatige uitvoering van het beleid en verbetering van de informatievoorziening’ .....	147
	- <i>Fase 3 volgens BBI</i> .....	147
	- <i>Empirie fase 3</i> .....	149
	TABEL: modellen gemeentelijke organisatiestructuur .....	150
4.1.4.	Fase 4: ‘Ontwikkeling van tussentijdse management- en bestuursrapportages’ .....	153
	- <i>Fase 4 volgens BBI</i> .....	153
	- <i>Empirie fase 4</i> .....	154
4.1.5.	Fase 5: ‘Ontwikkeling van jaarverslag en jaarrekening als beleidsinstrumenten’ .....	156
	- <i>Fase 5 volgens BBI</i> .....	156
	- <i>Empirie fase 5</i> .....	157
4.1.6.	Fase 6: ‘Ontwikkeling van (bedrijfs)normen en (bestuurlijke) kengetallen’ .....	158
	- <i>Fase 6 volgens BBI</i> .....	158
	- <i>Empirie fase 6</i> .....	159
4.1.7.	Fase 7: ‘Ontwikkeling van een instrumentarium voor maatschappelijke effectmeting’ .....	163
	- <i>Fase 7 volgens BBI</i> .....	163
	- <i>Empirie fase 7</i> .....	164
4.2.	SAMENVATTING HOOFDSTUK 4 .....	166

<b>Intermezzo: twee cases</b> .....	168
Groninger Kredietbank (GKB)-affaire .....	169
Emmer directeuren-affaire .....	173
<b>5. Gedragsveronderstellingen</b> .....	178
<b>5.1. DE BBI-UITGANGSPUNTEN</b> .....	179
5.1.1. Uitgangspunt 1: ‘Sturing op hoofdlijnen door de politiek’ .....	179
- <i>Uitgangspunt 1 volgens BBI</i> .....	179
- <i>Empirie uitgangspunt 1</i> .....	180
- <i>Gedragsveronderstellingen bij sturing op hoofdlijnen</i> .....	184
5.1.2. Uitgangspunt 2: ‘Integrale verantwoordelijkheid voor leidinggevenden’ .....	186
- <i>Uitgangspunt 2 volgens BBI</i> .....	186
- <i>Empirie uitgangspunt 2</i> .....	189
- <i>Gedragsveronderstellingen bij integraal management</i> .....	191
5.1.3. Uitgangspunt 3: ‘Resultaatverantwoordelijkheid door taakstellende afspraken’ .....	195
- <i>Uitgangspunt 3 volgens BBI</i> .....	195
- <i>Empirie uitgangspunt 3</i> .....	198
- <i>Gedragsveronderstellingen bij taakstellende planning</i> .....	200
5.1.4. Uitgangspunt 4: ‘(Door-)decentralisatie van bevoegdheden’ .....	205
- <i>Uitgangspunt 4 volgens BBI</i> .....	205
- <i>Empirie uitgangspunt 4</i> .....	206
- <i>Gedragsveronderstellingen bij zelfbeheer</i> .....	208
5.1.5. Uitgangspunt 5: ‘Periodieke toetsing en verantwoording van resultaten’ .....	211
- <i>Uitgangspunt 5 volgens BBI</i> .....	211
- <i>Empirie uitgangspunt 5</i> .....	213
- <i>Gedragsveronderstellingen bij toetsing en verantwoording</i> .....	216
5.2. SAMENVATTING HOOFDSTUK 5 .....	222
<b>6. Effectbereiking</b> .....	225
<b>6.1. DE BBI-DOELSTELLINGEN</b> .....	225
6.1.1. Doelstelling 1: ‘Een versterking van de positie van de gemeenteraad’ .....	226
- <i>Doelstelling 1 volgens BBI</i> .....	226
- <i>Empirie doelstelling 1</i> .....	226
6.1.2. Doelstelling 2: ‘Een betere beheersing van de organisatie’ .....	230
- <i>Doelstelling 2 volgens BBI</i> .....	230
- <i>Empirie doelstelling 2</i> .....	230
6.1.3. Doelstelling 3: ‘Een toename van de klantgerichtheid’ .....	232

- Doelstelling 3 volgens BBI.....	232
- Empirie doelstelling 3 .....	233
6.2. NEVENEFFECTEN VAN BBI.....	235
6.2.1. Gewenste neveneffecten .....	235
- Inhouds- en naamsverandering van BBI .....	235
- Commercieel succes met BBI.....	236
6.2.2. Ongewenste neveneffecten .....	237
TABEL: mogelijke ongewenste neveneffecten van BBI .....	243
- BBI als bureaucratietheorie.....	243
- Machinebureaucratie met een 'sausje' divisiestructuur.....	246
- Verborgene regels en ondergedoken neveneffecten.....	250
6.3. SAMENVATTING HOOFDSTUK 6 .....	252
7. <b>Waardering</b> .....	254
7.1. STERKE EN ZWAKKE PUNTEN .....	254
7.1.1. BBI op de doorwerkingstrap.....	256
FIGUUR: BBI op de doorwerkingstrap .....	258
7.1.2. Het geloof in het idee BBI .....	258
- Geloof heeft geen bewijs nodig.....	259
- Collectieve rationaliteit en institutionele isomorfie.....	261
- BBI als symboliek en verbale vernieuwing.....	264
7.1.3. BBI en normbesef.....	266
- De norm van een sober beheer van overheidsmiddelen .....	267
- De norm van een planmatig en cyclisch beleidsproces .....	268
- De norm van transparantie, communicatie en verantwoording.....	269
7.1.4. BBI en feitelijk gedrag .....	269
TABEL: klerk – koopman – communicator .....	270
- Individuele (analytische en communicatieve) rationaliteit.....	271
- Individuele rationaliteit en institutionele amorfie.....	274
- Waarde-interactionisme.....	276
7.2. WAT NU EN HOE VERDER?.....	277
7.2.1. BBI vanaf 2000.....	277
7.2.2. BBI en bestuurskunde .....	278
- Organisatiegericht denken.....	279
- Mensgericht denken .....	280
- Beleidsgericht denken .....	280
- Omgevingsgericht denken.....	281
- Bestuurskundige lagen bijeengebracht.....	282
TABEL: vier categorieën publiek management theorie.....	283
7.2.3. BBI en contextmanagement.....	283
SCHEMA: mensen - structuren - processen - omgeving.....	284

- <i>Centrale norm – feit dualiteit (2): een slotbeschouwing en een aanbeveling over BBI en over BBI-achtige verschijnselen in het bedien</i> .....	285
SCHEMA: van gedragsveronderstellingen naar gedragswerkwoorden.	289
7.3. Afsluiting.....	290
7.4. SAMENVATTING HOOFDSTUK 7 .....	291
 Bijlage 1: organigram BBI-project 1989-1995 .....	293
 Bijlage 2: proefgemeenten/regio-organisaties .....	296
 Bijlage 3: (regio)bijeenkomsten.....	298
 Bijlage 4: BBI-publicaties, -geschriften, -brochures .....	302
 Bijlage 5: baten en lasten .....	305
 <b>Samenvatting</b> .....	312
Inleiding .....	312
Theoretisch kader.....	313
Veranderingsbeweging.....	314
Instrumenten .....	315
Gedragsveronderstellingen.....	316
Effectbereiking .....	318
Waardering.....	319
 <b>Summary</b> .....	321
Introduction .....	321
Theoretical framework .....	322
Movement for change.....	323
Instruments.....	324
Behavioural assumptions.....	325
Attainment of effect .....	327
Assessment .....	328
 Aangehaalde literatuur .....	330
 Stellingen.....	356
 Curriculum vitae.....	357
 Index .....	358

# 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). Veel overheidsorganisaties, en zeker de Nederlandse gemeenten, hebben sindsdien moeite gedaan hun bedrijfsvoering te verbeteren. Die moest zakelijker en ondernemender, sneller en flexibeler, meer kostenbewust en meer resultaatgericht. De burger zou klantvriendelijker worden behandeld. Raadsleden, bestuurders en managers zouden transparante informatie gaan ontvangen. Planningsinformatie zou worden toegespitst op enkele eenvoudige vragen, zoals de drie W's die de laatste jaren op departementaal niveau furore hebben gemaakt:<sup>1</sup>

- *'Wat willen we bereiken?'*
- *'Wat gaan we daarvoor doen?'*
- *'Wat mag dat kosten?'*

Om deze ambities te kunnen waarmaken hebben gemeenten hard gewerkt aan de benodigde instrumentele hulpmiddelen. Centraal hierbij staan (beleids)plannen en (producten)begrotingen. Achteraf moet verantwoord worden in hoeverre een en (jaar)verslagen. Daarbij gaat het om vragen als:<sup>2</sup>

- *'Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?'*
- *'Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?'*
- *'Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?'*

De ambities zijn vergezeld gegaan van nieuw jargon, zoals productgericht werken, sturen op hoofdlijnen, integraal management, contractmanagement, zelfbeheer, planning & control.

BBI was en is een bekende verzamelnaam van dit alles op het niveau van de Nederlandse gemeenten.<sup>3</sup> BBI was van 1987 tot 1989 een project van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De Stichting BBI werd in 1989 door de

<sup>1</sup> In het kader van het zogenaamde VBTB-project (afkorting van de onderliggende regeringsnota *'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording'*, zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26573, nr. 1-2). Zie: Financiën, 1999, Financiën, 2002 en de VBTB-website van het Ministerie van Financiën (via [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)). Zie voor de gemeenten nu ook Binnenlandse Zaken, 2001 (*'finfun-duaal'*) en de websites [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl) en [www.vernieuwingsimpuls.nl](http://www.vernieuwingsimpuls.nl).

<sup>2</sup> Eveneens ontleend aan het VBTB-project.

<sup>3</sup> Waar in dit boek wordt gesproken over BBI als actor is dat de Stichting BBI. En waar een individu mannelijk wordt neergezet kan ook een vrouw zijn bedoeld.

gemeentelijke koepelorganisaties FAMO, VGS en VNG<sup>4</sup> in het leven geroepen en bestond tot eind 1995. Zij adviseerde en begeleidde gemeenten – en desgevraagd ook andere organisaties – bij het invoeren van BBI. Aanvankelijk was BBI een afkorting van: *'beleids- en beheersinstrumentarium'*, later van: *'bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatie(voorziening)'*.<sup>5</sup>

De kennelijke inhoudsverandering roept al meteen de vraag op waar het bij BBI nu eigenlijk om ging: om het instrumentarium of om andere dingen? Een veel gehoorde opvatting is dat BBI de gemeentelijke praktijk weliswaar belangrijke instrumentele verbeteringen heeft bezorgd, maar achteraf gezien toch in hoge mate financieel, instrumenteel en intern gericht is geweest.<sup>6</sup> Gedragmatige vernieuwingen zijn achtergebleven.<sup>7</sup> Als compenserende reactie op deze beeldvorming worden nu vaak de beleidsmatige, de gedragsmatige en de externe dimensie benadrukt.<sup>8</sup> Zulks onder het motto: *'Van een product- en aanbodgerichte organisatie naar een resultaat- en vraaggerichte organisatie'*.

- *Twee motieven*

Er zijn twee relevante motieven te noemen voor een evaluatie van BBI. Het eerste motief is dat enkele leidende gedachten achter de BBI-hype van de jaren tachtig en negentig nog steeds springlevend zijn. Bijvoorbeeld de rekenschapsgedachte: dat de overheid aan de samenleving op onomfloerste wijze heeft te verantwoorden hoe de belastinggelden worden besteed. De overheid moet niet alleen doeltreffend maar ook doelmatig werken.<sup>9</sup>

Dergelijke idealen maken deel uit van de tegenwoordig gewenste interactieve relatie van de overheid met de burger en van de relatie tussen overheidsorganen onderling. *'Publieke verantwoording stimuleert het publieke debat over beleid en prestatie van de gemeentelijke overheid'*, aldus de staatscommissie-Elzinga. *'De burger kan de gemeente de maat nemen'*.<sup>10</sup> In dat verband valt op dat menig- een van marktwerking en van daarmee samenhangende bedrijfsmatige

<sup>4</sup> VNG = Vereniging van Nederlandse Gemeenten, VGS = Vereniging van Gemeentesecretarissen, FAMO = Vereniging van Financieel-economische en Administratieve Managers in Overheidsdienst. Zie over de oprichting van de Stichting BBI verder hoofdstuk 3.

<sup>5</sup> Houwaart e.a., 1995. Deze slotpublicatie van het BBI-project droeg de titel: *'Van beleids- en beheersinstrumentarium naar bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatie'*.

<sup>6</sup> Bijv. Elzinga e.a., 2000, pag. 251.

<sup>7</sup> Van Helden en Jansen, 2002.

<sup>8</sup> Zoals bijv. in het door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor gemeenten ontwikkelde zelfevaluatie-instrument *'Respons'*, zie Binnenlandse Zaken 2001.

<sup>9</sup> Mol, 2000, pag. 2.

<sup>10</sup> Elzinga e.a., 2000, pag. 235. Hiervoor is dan wel een actief burgerschap vereist en voldoende duidelijkheid over de vraag wanneer de overheid het 'goed' doet en waaraan dat af te meten is (Ranson en Stewart, 1994, pag. 241).

noties nog steeds veel heil verwacht.<sup>11</sup> Zo bezien is BBI nog volop actueel. Om het belang van de rekenschapsgedachte te onderstrepen, zijn in plaats van BBI nieuwe termen in omloop gekomen, zoals ‘government governance’: het transparanter maken van overheidsorganisaties door de ‘*samenhang van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden*’.<sup>12</sup>

Dit boek gaat niet over ‘government governance’ en andere hedendaagse suggesties, methoden en technieken om de rekenschap naar de samenleving toe handen en voeten te geven. De aandacht is ‘slechts’ gericht op enkele interne randvoorwaarden. Juist waar het accent verschuift naar de politiek-bestuurlijke en de externe dimensie, is het temeer noodzakelijk dat intern het ‘*beheer op orde*’ is.<sup>13</sup> Gemeenten beschikken tegenwoordig over tal van BBI-instrumenten, maar in hoeverre beantwoorden deze aan de verwachtingen die daaraan ten grondslag lagen? En voor zover dat niet het geval is: welke verklaringen zijn daarvoor te geven en welke lering kan eruit worden getrokken?

Het tweede motief voor een evaluatie van BBI is dat deze er nog niet is, althans geen bestuurskundige evaluatie. De wetenschappelijke aandacht voor BBI is in Nederland voornamelijk beperkt gebleven tot de bedrijfseconomie. Met name valt het werk van Van Helden en Ter Bogt in dit verband te noemen.<sup>14</sup> BBI heeft als grootschalige vernieuwingsoperatie in de lokale praktijk een aanzienlijke impact gehad.<sup>15</sup> Daarom is een bredere wetenschappelijke c.q. bestuurskundige aandacht zeker gerechtvaardigd.<sup>16</sup>

Hoewel het belang van BBI op voorhand niet te zwaar moet worden aangezet, is de constatering gerechtvaardigd dat het veel publiek management-auteurs niet of nauwelijks lijkt te zijn opgevallen dat de ‘public management reform’ in Nederland zich voor een belangrijk deel op gemeentelijk niveau heeft voltrokken.<sup>17</sup> De neiging bestaat om publiek management

<sup>11</sup> Zie bijv. de activiteiten van de in 1999 opgerichte Stichting Rekenschap op [www.rekenschap.nl](http://www.rekenschap.nl). Op rijksniveau is VBTB te beschouwen als een actuele inhaalambitie.

<sup>12</sup> Elzinga e.a., 2000, pag. 235.

<sup>13</sup> Moret, 1997, pag. 113. ‘*Beheersbaarheid is meestal een voorwaarde voor bestuurbaarheid en zo zijn doorgaans beheers- en bestuurbaarheid weer afhankelijk van de mate van controleerbaarheid van een organisatie*’, aldus Lammers e.a., 2000, pag. 24.

<sup>14</sup> Zie de publicaties van deze auteurs in de lijst van aangehaalde literatuur.

<sup>15</sup> Moret becijferde dat in 1997 85 % van alle gemeenten BBI-instrumenten hanteerde. Zie Moret, 1997, pag. 31.

<sup>16</sup> Zo wijdt Derksen in zijn inleidende boek over het lokaal bestuur (261 pagina’s) slechts elf regels aan BBI (Derksen, 2001, pag. 130) en refereren Dölle, Elzinga en Engels in hun uitgebreide handboek van het Nederlandse gemeenterecht (860 pagina’s) slechts in één voetnoot aan het BBI-project (Dölle en Elzinga, 1999, pag. 584). In het handboek ‘*Openbaar bestuur*’ van Bovens e.a. wordt BBI zelfs in het geheel niet genoemd (zie Bovens e.a., 2001). Het handboek ‘*Overheidsbeleid*’ van Hoogerwerf / Herweijer wijdt twee pagina’s aan BBI (in de bijdrage van Van der Krogt en Mol, 1998, pag. 348 en 349).

<sup>17</sup> Pollitt en Bouckaert, 2000; Hood, 2000; Lane, 2000-b; Kickert, 2000. In de eerste drie werken is niets over de lokale ‘management reform’ in Nederland te vinden. Kickert komt in zijn reconstructie van ‘*Public Management Reforms in The Netherlands*’ wat BBI betreft niet verder dan



voornamelijk op macroniveau te benaderen en dat wat zich op lagere overheidsniveaus voltrekt te zien als een – kennelijk minder interessant geachte – afgeleide daarvan. Pollitt en Bouckaert richten zich bijvoorbeeld bij hun vergelijkende analyse van de public management reform in tien landen uitsluitend op de nationale niveaus. Weliswaar wordt onderkend dat publiek management zich in een bepaalde mate decentraal manifesteert, maar wat Nederland betreft is BBI daarbij niet in het vizier gekomen.<sup>18</sup>

### 1.1.1. Bestuurskundige benadering

Gekozen is voor een bestuurskundige benaderingswijze. Hiermee wordt bedoeld dat het in dit boek niet gaat om de bijdrage van BBI in bedrijfseconomische zin, maar meer in het algemeen om de bijdrage aan het kwaliteitsstreven van de gemeentelijke overheid.<sup>19</sup> Over de inhoud en de begrenzingen van de bestuurskunde is veel geschreven. Er bestaat verschil van inzicht. Voor deze studie is het voldoende om datgene te benoemen waarover de inzichten niet zozeer uiteenlopen. In dat verband zijn drie hoofdpunten te onderkennen.

Onomstreden is in de eerste plaats dat bestuurskundigen zich richten op het openbaar bestuur: *'het geheel van organisaties en activiteiten die zijn gericht op de besturing van de maatschappij'*.<sup>20</sup> Zij kijken zowel naar ambtelijke dimensies (de inrichting en werking van overheidsorganisaties) als naar politieke dimensies<sup>21</sup> (de vertegenwoordigende organen en benoemde gezagsdragers).<sup>22</sup> In grote lijnen bestaat het Nederlandse openbaar bestuur uit drie bestuurslagen: het rijksniveau, het middenniveau<sup>23</sup> en het niveau van de lagere pu-

---

twee à drie bladzijden, waarbij ten aanzien van het BBI-gedachtegoed alleen wordt gerefereerd aan een publicatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken uit 1989, voorafgaande aan de periode van de Stichting BBI die in het geheel niet wordt genoemd (Kickert, 2000, pag. 33/141).

<sup>18</sup> Zie de *'Country File'* van Nederland bij Pollitt en Bouckaert, 2000, pag. 244 e.v. Bij de *'reforms actually achieved'* (pag. 248) wordt alleen gewag gemaakt van het ontstaan van de vele ZBO's (zelfstandige bestuursorganen) vanaf de tachtiger jaren.

<sup>19</sup> Op de vraag wat het begrip kwaliteit in dit verband inhoudt wordt straks nader ingegaan.

<sup>20</sup> Bovens e.a., 2001, pag. 22. De termen *'overheid'* en *'staat'* duiden volgens Bovens e.a. *'min of meer hetzelfde'* aan en worden daarom als synoniem aan *'openbaar bestuur'* beschouwd. Een verfijndere benadering is mogelijk, maar voor het thema van dit boek niet nodig. Zie o.m. De Jong en Dorbeck-Jung, 1997, pag. 18 e.v. en 107.

<sup>21</sup> Waarbij politiek in functionele zin draait om: *'who gets what, when, how?'* en *'those interactions through which values are authoritatively allocated for a society'* (Lasswell, 1958 resp. Easton, 1965, pag. 21).

<sup>22</sup> Verder betreft het openbaar bestuur de zogenaamde semi-overheden en particuliere organisatievormen, voor zover die een rol hebben in de besturing van de maatschappij (zelfstandige bestuursorganen). Hierover bijv., in het bijzonder toegespitst op het gemeentelijk niveau: Zijlstra, 1997.

<sup>23</sup> Het middenniveau omvat naast de provincies o.m.: regionaal gedeconcentreerde rijksdiensten, politieregio's, samenwerking op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, verstate-lijkt particulier initiatief (bijv. ziektekostenverzekeraars), enz.

blikrechtelijke lichamen, waaronder de Nederlandse gemeenten. Bij nadere beschouwing is echter sprake van een onoverzichtelijk, nauwelijks te doorgronden conglomeraat van diversiteiten en netwerken. Voor de identificatie van de gemeente in deze studie behoeft dit geen probleem te zijn. Als gemeente geldt een gemeente zoals bedoeld in de Gemeentewet. Dit omvat in principe geen deelgemeenten of regio-organisaties, ongeacht de vraag in hoeverre het BBI-gedachtegoed ook op dit type organisaties van toepassing is. Het onderzoek is niet gericht op het publieke bestuur in de zin van het besturen van de *'inwoners van de gemeente'* waar de Gemeentewet van spreekt,<sup>24</sup> maar op de interne gemeentelijke bestuursorganisatie zelf. Hieronder wordt begrepen: gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders, ambtelijke organisatie.

In de tweede plaats is onomstreden dat bestuurskundigen zowel empirisch en beschrijvend-analyserend te werk gaan (descriptief) alsook normatief en aanbevelend (prescriptief).<sup>25</sup> Ervaringsbeschrijving zonder analyse en gevolgtrekking daaruit voor de bestuurlijke praktijk heeft weinig waarde en komt in de literatuur nauwelijks voor. Anderzijds zijn normatieve aanbevelingen nauwelijks acceptabel als deze niet zijn gefundeerd in een analyse van hoe het in de praktijk toegaat. Dit boek is grotendeels descriptief en analyserend van aard. Het laatste hoofdstuk bevat aan het eind een meer prescriptieve beschouwing met een aanbeveling.

Een derde onomstreden punt is het in beginsel interdisciplinaire karakter van de bestuurskunde. Er zijn meerdere wetenschappelijke disciplines die het openbaar bestuur mede tot object hebben, zoals de rechtsgeleerdheid, de politicologie, de economie en de sociologie.<sup>26</sup> Aan dit rijtje kan een enkele andere discipline worden toegevoegd, zoals de psychologie: inzicht in de beperkte informatieverwerkende capaciteit van mensen en de rol van driften, emoties en interpersoonlijke verhoudingen binnen organisaties.<sup>27</sup>

De benadering van het openbaar bestuur vanuit de verschillende disciplines kan in grote lijn op drie manieren geschieden: op monodisciplinaire wijze (òf juridisch, òf politicologisch, òf economisch, òf sociologisch, òf psychologisch), op multidisciplinaire wijze (verschillende monodisciplinaire invalshoeken van een bepaald thema naast elkaar laten zien, bijvoorbeeld verschillende monodisciplinaire hoofdstukken over één thema), of op interdisciplinaire wijze (verschillende monodisciplinaire invalshoeken

<sup>24</sup> Gemeentewet, art. 1.

<sup>25</sup> Van Braam, 1988, pag. 97 e.v.

<sup>26</sup> Herweijer, 2000, pag. 19. Zie ook Snellen, 1987 pag. 2 e.v. en Snellen, 1998, pag. 21: er is een permanent spanningsveld tussen juridische waarden (staatsrechtelijk, bestuursrechtelijk, strafrechtelijk, enz.), eisen van effectiviteit (technische kundes), doelmatigheid (organisatie en economie) en legitimiteit (communicatie en politicologie). Nelissen onderscheidt ten aanzien van *'bestuurlijk vermogen'* de driehoek *'politiek-maatschappelijke / juridisch / economisch-bedrijfsmatig'* (Nelissen, 2000).

<sup>27</sup> Bovens e.a., 2001, pag. 51.

integreren tot één samenhangende benaderingwijze). Daarnaast hebben zich binnen de bestuurskunde afzonderlijke denkrichtingen ontwikkeld die niet zozeer disciplinegebonden schijnen, zoals bijvoorbeeld de beleidswetenschap.

De veelbesproken vraag in hoeverre de bestuurskunde als een zelfstandige tak van wetenschap kan worden beschouwd blijft hier verder buiten beschouwing. Duidelijk is wel dat bestuurskundigen zichzelf beperkingen moeten opleggen. Alles wat relevant zou kunnen zijn voor een bepaald onderwerp kan bij een interdisciplinaire aanpak onmogelijk worden overzien. In dit boek is de aanpak in beginsel interdisciplinair. Geprobeerd wordt om de veelheid van mogelijk relevante informatie te reduceren tot een zo aanschouwelijk mogelijke kern.<sup>28</sup> Daarbij bestaat vanuit monodisciplinair gezichtspunt het risico van onvoldoende theoretische achtergrond en diepgang. Hiertegenover staat als overwegend voordeel de kans op het leggen van synergetische verbindingen tussen verschillende theoretische invalshoeken.

- *Het begrip evaluatie*

Over het begrip evaluatie hebben velen nagedacht en geschreven. Het begrip is op het eerste gezicht betrekkelijk eenvoudig te omschrijven als: *'het beoordelen van de voorstelling of waarneming van een bepaald verschijnsel aan de hand van bepaalde criteria'*. Het begrip beleidsevaluatie – gesteld dat BBI als een beleid mag worden opgevat – is te omschrijven als *'het evalueren van de inbouw, processen of effecten van een beleid'*.<sup>29</sup>

Bij nadere beschouwing worden deze begrippen een stuk complexer. Ten aanzien van de te kiezen aanpak voor een evaluatieonderzoek over BBI roepen de omschrijvingen verschillende vragen op. Allereerst: wát moet er worden geëvalueerd en gemeten? Is dat bijvoorbeeld de mate waarin de formele (beleids)doelstellingen van de Stichting BBI zijn verwezenlijkt? Of misschien juist in het geheel geen doelstellingen ('goal-free evaluation')? De effecten die al dan niet zijn bewerkstelligd en de factoren die daarbij een rol hebben gespeeld zijn immers voor de praktijk belangrijker dan de vraag of vooraf geformuleerde doelen zijn waargemaakt. Daarbij kan het zowel gaan om beoogde effecten als om neveneffecten. Volgens de literatuur kan bovendien sprake zijn van verschuivende doelstellingen, uiteenlopende belan-

---

<sup>28</sup> Bestuurskundigen hanteren in dat verband verschillende benaderingen. Bij Rutgers, 1993, pag. 290 e.v., gaat het om gedifferentieerde wetenschap: kennisintegratie vanuit verschillende disciplines, met een confronterende en ordenende rol voor de bestuurskunde. Bij Jochoms, 1997, pag. 661 e.v., uitgaande van de structuratietheorie van Giddens, gaat het uiteindelijk om pragmatische bestuurskunde in de zin van empirisch interactionisme.

<sup>29</sup> Bressers, 1998, pag. 119-120. De vraag of BBI als een beleid kan worden opgevat komt straks aan de orde.

gen en moeilijke verhoudingen van actoren, nieuwe ontwikkelingen en dergelijke.<sup>30</sup> Daarnaast kunnen vragen rijzen met betrekking tot de te hantieren criteria. Welke en wiens criteria worden bij het onderzoek gehanteerd?<sup>31</sup> Wie of wat maakt uit of BBI een succes was of niet?

De opzet en uitkomst van een evaluatieonderzoek worden niet alleen bepaald door indelingscriteria en technische keuzes. Bepalend is met name ook de standaard manier waarop tegen de werkelijkheid wordt aangekeken. Hiervoor heeft Kuhn de term *paradigmata*<sup>32</sup> gangbaar gemaakt. Oftewel de voor deze criteria en keuzes richtinggevende waarden, normen en denkmodellen die worden aangehangen en de benaderingswijzen die daaruit voortvloeien.

### 1.1.2. Probleemstelling

Het in dit stadium benodigde houvast ligt bij wat nog betrekkelijk simpel en duidelijk lijkt: een evaluatie is *'het beoordelen van de voorstelling of waarneming van een bepaald verschijnsel aan de hand van bepaalde criteria'*. Van deze omschrijving is een bruikbare probleemstelling af te leiden.

De voorstelling of waarneming van het verschijnsel BBI als *'veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten'* staat centraal. Het gaat dus niet in de eerste plaats om een inhoudelijke toets van het thans bestaande beleids- en beheersinstrumentarium van gemeenten. Object van onderzoek is het totstandkomingsproces dat daaraan vooraf is gegaan. BBI als veranderingsbeweging betreft het vermoeden dat ergens iets bedacht is, waardoor steeds meer anderen zich kennelijk aangesproken hebben gevoeld. Waar dit bij veel organisaties op een vergelijkbare manier gebeurde, kan gesproken worden van een veranderingsbeweging.

Naast de aanbodkant heeft het verschijnsel BBI een vraagkant. Er was blijkbaar een ontvankelijke markt voor de inhoud van BBI. De inhoud van BBI *werkte door* in de praktijk van de Nederlandse gemeenten. In welke mate is het *'beleids- en beheersinstrumentarium'* door gemeenten overgenomen? En in welke mate gold dat voor de latere betekenis van BBI: *'bestuurlijke vernieuwing,*

---

<sup>30</sup> Herweijer, 1987.

<sup>31</sup> Abma noemt de volgende mogelijke invalshoeken bij beleidsevaluatie: vanuit een instrumentele invalshoek worden effectiviteit en efficiëntie getoetst. Bij een benadering vanuit het bureaucratie-model ligt het accent op legaliteit, rechtvaardigheid en beleidsvrijheid. Vanuit een contingentiebenadering staan representativiteit en ontvankelijkheid op de voorgrond en vanuit een culturele benadering gaat het om de politieke orde en de verdeling van waarden (Abma, 2001, pag. 314). Daarnaast zijn criteria te ontleen aan logische argumentatie en de daarmee samenhangende overtuigingskracht en deugdelijkheid (Pröpper, 2001, pag. 146 e.v.). Of procescriteria in een interactie- en netwerkbenadering, zoals openheid, zorgvuldigheid, betrouwbaarheid en legitimiteit (Klijn en Koppenjan, 2001, pag. 192).

<sup>32</sup> De Jong, 1988, pag. 20 e.v.

*bedrijfsvoering en informatie(voorziening)*? Samenvattend gaat het om de vraag naar de aantoonbare doorwerking van BBI in de gemeentelijke praktijk.

Evalueren is ten slotte ook het beoordelen van de doorwerking van BBI: de waardering daarvan, de poging tot het vaststellen van het maatschappelijk nut.<sup>33</sup>

De probleemstelling wordt dan driedelig:

1. Wat was de *'inhoud van BBI'* als veranderingsbeweging in de praktijk van de Nederlandse gemeenten?
2. In hoeverre is *'doorwerking van BBI'* aantoonbaar?
3. Welke *'waardering van BBI'* is passend?

In het kader van de eerste deelvraag wordt in dit eerste hoofdstuk een samenvattend overzicht van de *'inhoud van BBI'* aangeboden. Wat de *'doorwerking van BBI'* betreft, moet duidelijk zijn wat het begrip doorwerking inhoudt en welke *'objectieve'*<sup>34</sup> toetsingscriteria daaraan te ontleen zijn. De *'waardering van BBI'* verlangt weer andere, meer *'subjectieve'* beoordelingscriteria. Deze nadere uitwerking van de probleemstelling geschiedt in hoofdstuk 2: het theoretisch kader.

## 1.2. INHOUD VAN BBI

De Stichting BBI werkte volgens een fasenplan bestaande uit zeven fasen, hanteerde vijf uitgangspunten en streefde drie doelstellingen na. Deze fasen, uitgangspunten en doelstellingen vormen tezamen de *'ruggengraat'* van het BBI-project.<sup>35</sup> De fasen, doelstellingen en uitgangspunten kenden binnen het BBI-gedachtegoed een *'vaste'* formulering en prominente presentatie.<sup>36</sup> Ze staan in de volgende tabel weergegeven.

---

<sup>33</sup> Fischer onderscheidt twee niveaus van beleidsevaluatie. Het eerste niveau heeft een sterk technisch karakter (*'program verification'*, *'situational validation'*). Het tweede niveau is veel sterker normatief van aard (*'societal vindication'*, *'social choice'*). Volgens Ringeling blijft de praktijk van de beleidsevaluatie vaak op het eerste niveau steken en veiligheidshalve ook nog binnen de *'program verification'* (Ringeling, 1998, pag. 38 e.v.).

<sup>34</sup> *'In het onderzoek naar de werkelijkheid en hoe die 'echt' in elkaar zit, moet de onderzoeker afstand nemen. Hij of zij treedt op als een expert die feiten onthult. Objectiviteit in absolute zin is weliswaar niet mogelijk, maar dat neemt niet weg dat objectiviteit een nastrevenswaardig en regulerend ideaal blijft. Dit ideaal kan dicht worden benaderd door zich zo neutraal mogelijk op te stellen en door gebruik te maken van methoden'* (Abma en In 't Veld, 2001, pag. 34).

<sup>35</sup> Soms wordt, iets minder eerbiedig, gesproken van een *'volledig opgetuigde kerstboom'*, zoals M.T. Otto, 2001, pag. 17.

<sup>36</sup> Ze werden in min of meer dezelfde bewoordingen aan het begin van de meeste publicaties, geschriften en brochures van de zijde van de Stichting BBI herhaald.

**TABEL: de BBI-fasen, -uitgangspunten en -doelstellingen**

<b>Fasen</b>	1	<i>Vertaling van politieke wensen en verlangens in concrete beleidsplannen</i>
	2	<i>Van beleidsplannen en meerjarenbegroting, via afdelingsplannen en sectorplannen naar een begroting</i>
	3	<i>Aanpassing van de organisatie ten behoeve van een doelmatige uitvoering van het beleid en verbetering van de informatievoorziening</i>
	4	<i>Ontwikkeling van tussentijdse management- en bestuursrapportages</i>
	5	<i>Ontwikkeling van jaarverslag en jaarrekening als beleidsinstrumenten</i>
	6	<i>Ontwikkeling van (bedrijfs)normen en (bestuurlijke) kengetallen</i>
	7	<i>Ontwikkeling van een instrumentarium voor maatschappelijke effectmeting</i>
<b>Uitgangspunten</b>	1	<i>Sturing op hoofdlijnen door de politiek</i>
	2	<i>Integrale verantwoordelijkheid voor leidinggevenden</i>
	3	<i>Resultaatverantwoordelijkheid door taakstellende afspraken</i>
	4	<i>(Door-)decentralisatie en heldere afbakening van taken en bevoegdheden</i>
	5	<i>Periodieke toetsing en verantwoording van resultaten</i>
<b>Doelstellingen</b>	1	<b>Een versterking van de positie van de gemeenteraad</b> <i>(door: informatie op maat, verbetering van de afwegingsfunctie van het beleidsinstrumentarium, inzicht in de gevolgen van het beleid, sturing op basis van strategisch beleid, verboging van de doeltreffendheid van het beleid)</i>
	2	<b>Een betere beheersing van de organisatie</b> <i>(door: integraal management, verbetering van de doelmatigheid van de beleidsuitvoering, sturing op output, ontwikkeling van normen, kengetallen en kwaliteitseisen, waarborging van een goede kwaliteit van de arbeid)</i>
	3	<b>Een toename van de klantgerichtheid</b> <i>(door: vergroting van de flexibiliteit van de organisatie, verboging van de klantvriendelijkheid, plaatsing van de verantwoordelijkheid zo laag mogelijk in de organisatie, verboging van de aandacht voor de wensen/eisen van de afnemer)</i>

In de tabel staan diverse woorden die een nadere omschrijving en toelichting behoeven. Ook zijn verschillende doel-middel relaties tussen onderdelen van het schema niet onmiddellijk duidelijk.<sup>37</sup> De drie centrale BBI-doelen staan ‘vet cursief’ weergegeven. Daar is het allemaal om begonnen. Op grond van de tabel is in grote lijn vast te stellen dat de BBI-fasen vooral de instrumentele invoering betroffen. Daarop was de implementatie door de Stichting BBI voor een aanmerkelijk deel gericht, zoals verderop in het boek zal blijken. De BBI-uitgangspunten hadden vooral betrekking op bijbeho-

<sup>37</sup> De door de Stichting BBI geformuleerde middelen ter bereiking van deze doelen staan er tussen haakjes bij vermeld, maar deze middelen verhouden zich bij nadere beschouwing niet een-op-een met de zeven fasen, die bij realisering toch ook als middelen tot het bereiken van de doelstellingen mogen worden beschouwd. Voorts vertonen de middelen een bepaalde overlap met de uitgangspunten. Zo lijkt integraal management (middel bij doelstelling 3) hetzelfde als integrale verantwoordelijkheid voor leidinggevenden (uitgangspunt 2). Verder lijkt plaatsing van de verantwoordelijkheid zo laag mogelijk in de organisatie (middel bij doelstelling 3) hetzelfde als uitgangspunt 4: de (door-)decentralisatie en heldere afbakening van taken en bevoegdheden. Deze en andere aspecten van het overzicht komen verderop in het boek uitgebreid aan de orde.

rende gedragseisen: politici moeten sturen op hoofdlijnen, managers moeten integraal managen, alle actoren moeten zich resultaatverantwoordelijk gedragen. De BBI-doelstellingen waren vooral de in het vooruitzicht gestelde aantrekkelijke effecten.

In diverse publicaties, ook van de Stichting BBI, wordt het geheel van het BBI-instrumentarium ook op andere wijze uitgebeeld, namelijk als een informatiepiramide, een informatiecycclus of ook wel een informatiecarrusel.<sup>38</sup> In het BBI-proces stond de interne structurering van organisatorische informatie centraal. BBI noemde daarbij naast de algemene eisen van betrouwbaarheid, tijdigheid en dergelijke vooral de volgende punten.<sup>39</sup>

- **maatwerk:** informatieverzorging dient plaats te vinden op basis van de informatiebehoefte van degenen die moeten sturen/bijsturen of beoordelen;
- **transparante vormgeving / indeling:** informatiedocumenten moeten op elkaar aansluiten, niet meer dan de relevante informatie verschaffen en toegankelijk zijn;
- **samenhangende input- en outputinformatie:** de informatie heeft zo veel mogelijk betrekking op het gehele traject van doel, activiteiten, middelen, resultaten en effecten.

Het piramidale karakter komt tot uitdrukking in de politieke top die de koers aangeeft, met daaronder de organisatie als geheel die ‘volgt’. BBI maakte onderscheid, naar goed bedrijfskundig gebruik,<sup>40</sup> tussen het strategische niveau, het tactische niveau en het operationele niveau.

Het strategische niveau is bezig met de waartoe-vraag: waar gaat het heen, waar dient het toe en waarom? Het is het verantwoordingsniveau van de gemeenteraad aan de burgerij en van het (op dit niveau uitvoerende) college aan de (sturende) raad, geordend in beleidstaken en afspraken door middel van politieke contracten (collegeprogramma, beleidsplan, beleidsbegroting).

Het tactische niveau is bezig met de wat-vraag: wat gaan we dan precies doen en wanneer? Dit is het verantwoordingsniveau van het (op dit niveau uitvoerende) topmanagement aan het (op dit niveau sturende) college, geordend in beheerstaken en afspraken door middel van managementcontracten (beheersbegrotingen, sectorplannen).

Het operationele niveau is bezig met de hoe-vraag: hoe gaan we dat dan doen en door wie? Dit is het verantwoordingsniveau van het (op dit niveau

---

<sup>38</sup> Bijv. BBI-voorbeeldbegroting 1993, deel 1, pag. 14-15.

<sup>39</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 55.

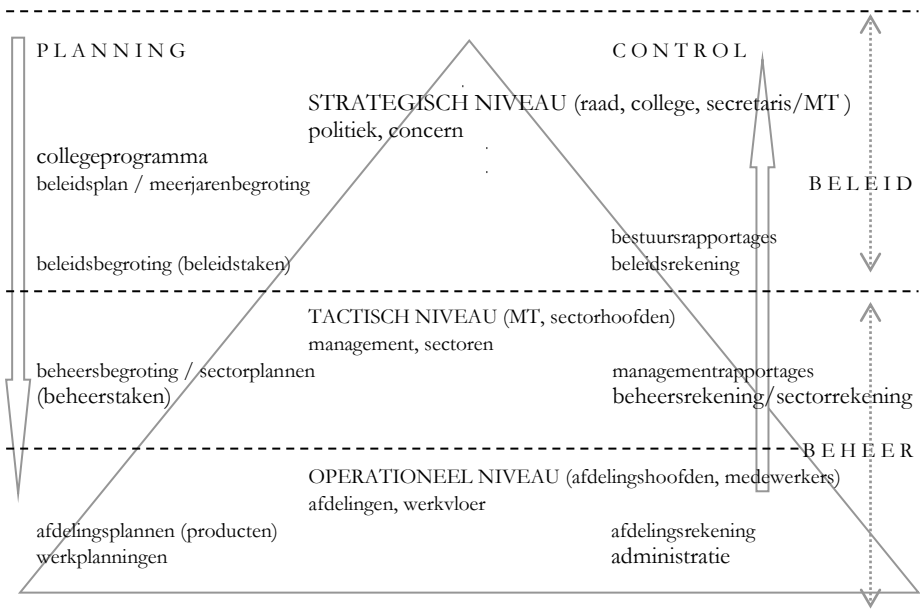
<sup>40</sup> De Leeuw, 2000, pag. 33 e.v. De driedeling strategisch – tactisch – operationeel hangt nauw samen met de klassieke driedeling van Anthony: ‘*Strategy Formulation*’, ‘*Management Control*’ en ‘*Task Control*’, Anthony en Young, 1999, pag. 4 e.v.

uitvoerende) afdelingsmanagement aan het (op dit niveau sturende) sectormanagement, geordend in producten c.q. afdelingstaken en afspraken door middel van uitvoeringscontracten (afdelingsplannen, onderlinge ‘service-level-agreements’). Daarnaast is het operationele niveau het verantwoordingsniveau van de (op werkvloerniveau door middel van concrete activiteiten uitvoerende) medewerkers aan het (op werkvloerniveau sturende) afdelingsmanagement.

Het cyclische karakter komt enerzijds tot uitdrukking in een top-down beweging: politieke wensen en verlangens (beleid) worden door de organisatie uitgevoerd (beheer). Dat wil zeggen beleidsuitvoering inclusief het administreren van het daarmee gepaard gaande middelengebruik. Anderzijds is er een teruggaande beweging via (afdelings-, sector- en beleids)rekeningen en (management- en bestuurs)rapportages.

Schematisch kunnen de informatiecyclus en de informatiepiramide als volgt worden uitgebeeld.

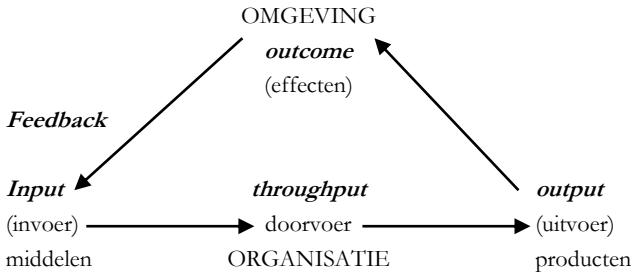
#### **SCHEMA: BBI als informatiecyclus en –piramide**



In systeemtheoretische termen maken de BBI-informatiecyclus en –piramide deel uit van de systeemtheoretische procesrelaties ‘input – throughput – output – outcome’: de gemeentelijke organisatie in wisselwerking met haar omgeving:



## SCHEMA: BBI als systeemmodel



In dit schema is de organisatie met haar eigen productieproces c.q. transformatieproces<sup>41</sup> (throughput) onderdeel van een dynamische kringloop in cyclische wisselwerking met haar omgeving. De organisatie zet personele, financiële en andere middelen in (input) om producten te genereren (output). Deze producten bewerkstelligen bepaalde effecten (outcome) in de omgeving. Vanuit de omgeving worden reacties op de effecten geproduceerd (feedback), waardoor de organisatie kan beoordelen in hoeverre ze op koers ligt of zaken moet bijstellen.

Binnen de bestuurskunde is, in lijn met de internationaal toegenomen aandacht voor beleidswetenschap,<sup>42</sup> een breed scala aan beleidsspecialisaties ontstaan: beleidsvoorbereiding (planning), beleidsbepaling (besluitvorming), beleidsuitvoering (implementatie) en beleidsevaluatie (waaronder de beleidseffectmeting). Hoogerwerf heeft de verschillende beleidswetenschappelijke dimensies overzichtelijk gegoten in de vorm van fasen en deelprocessen, deel uitmakend van één samenhangend en cyclisch beleidsproces.<sup>43</sup> Interessant is de gelijkenis tussen de BBI-cyclus en het beleidsproces van Hoogerwerf:<sup>44</sup>

<sup>41</sup> BBI bediende zich ook van de in dit basisschema geponeerde terminologie, zij het dat de omgeving hierbij veelal impliciet bleef; vgl. Van Helden en Bonhof, 1995, pag. 13 en 18.

<sup>42</sup> Hoogerwerf 1998-1, pag. 18; Lasswell, 1971, hoofdstuk 1.

<sup>43</sup> Zie hoofdstuk 3 en hoofdstukindeling Hoogerwerf (red.), 1978, waarbij de genoemde fasen zijn aangevuld met de 'terugkoppeling' (en in latere drukken van het boek ook de 'beleidsbeëindiging').

<sup>44</sup> Deze constatering heeft iets precairs, omdat juist Hoogerwerf met zoveel nadruk de gedurende de laatste decennia optredende overaccentuering van het marktdenken, waarmee BBI doorgaans wordt geassocieerd, heeft verworpen. Hoogerwerf verwerpt echter vooral de idee van externe marktwerking (zoals gepropageerd door Osborne en Gaebler, zie hierover verder hoofdstuk 2). De receptuur voor de interne organisatie zoals uitgewerkt door BBI vertoont juist grote overeenkomsten met de gedachten van Hoogerwerf, zowel wat betreft de onderliggende paradigmatische normen als de inrichting van de beleidscyclus.

**TABEL: BBI-cyclus en beleidsproces Hoogerwerf**

	HOGERWERF	BBI
<b>PARADIGMA</b>	<b>Invalshoeken</b> <sup>45</sup> :  Doeltreffend Doelmatig Aanvaardbaar	<b>Kernbegrippen</b> <sup>46</sup> :  Doeltreffend Doelmatig Democratisch
<b>PROCES- INRICHTING</b>	<b>Beleidsproces</b> <sup>47</sup> :  1. Agendavorming 2. Beleidsvoorbereiding 3. Beleidsbepaling 4. Beleidsuitvoering 5. Beleidsevaluatie 6. Terugkoppeling 7. Beleidsbeëindiging	<b>Productieproces/beleidscyclus</b> <sup>48</sup> :  Doel (gewenst effect) Middelen (in te zetten menskracht, machines, geld) Activiteiten / proces (besteding van middelen) Prestaties (output, resultaten) Effect (outcome) Evaluatie en bijsturing

Beide modellen zijn normatief te noemen (*'Als je het zo doet doe je het goed'*), al gold dit voor BBI in sterkere mate dan voor Hoogerwerf, bij wie het model ook een raamwerk is waarmee de werkelijkheid feitelijk kan worden beschreven. Naast normatief zijn beide modellen ook synoptisch-rationeel te noemen: de complexe beleidswerkelijkheid is verstandelijk te vangen in een omvattend doelrationeel schema.<sup>49</sup> Het normatieve uitgangspunt is een zo rationeel en zo legitiem mogelijk beleid. De gemeenschappelijke veronderstelling is: een beleid heeft een grotere kans om rationeel en legitiem te zijn, naarmate het berust op meer betrouwbare informatie.<sup>50</sup> Bij BBI was dat financiële informatie in samenhang met beleidsinformatie. Bij Hoogerwerf is dat informatie over het beleidsprobleem, de oorzaken van de problematische situatie, de beleidsdoelinden, de beleidsinstrumenten, de beleidsuitvoering en de beleidseffecten. *Hiermee is niet gezegd dat informatie de enige factor is die de kwaliteit van het beleid bepaalt, maar wel dat informatie een belangrijke factor is*, aldus Hoogerwerf.<sup>51</sup>

<sup>45</sup> Hoogerwerf, 1995, pag. 61; Hoogerwerf, 1998-1, pag. 21.

<sup>46</sup> Regelmatig terugkerend in BBI-brochures, -publicaties en -geschriften. Zie over het ontstaan van de slogan *'doeltreffend – doelmatig – democratisch'*: hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.1.

<sup>47</sup> Hoogerwerf, 1995-1, pag. 27/28.

<sup>48</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 55, 58/59.

<sup>49</sup> Zie bijvoorbeeld Hoogerwerfs stappenschema voor het ontwerpen van een goed beleid (Hoogerwerf, 1998-2).

<sup>50</sup> Hoogerwerf, 1998-2, pag. 63.

<sup>51</sup> Hoogerwerf, 1998-2, pag. 63.

### 1.3. WERKWIJZE

De titel van het boek is *Doorwerking van BBI*, de ondertitel is *Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten*. Met deze aankondigingen is een mix van inhoudelijke, begripsmatige en methodische kwesties gemoeid. Daarvan is intussen al aardig wat belicht: het begrip evaluatie, het begrip veranderingsbeweging, de bestuurskundige benaderingswijze en, in hoofdlijn, de inhoudelijke boodschap van BBI.

In hoofdstuk 2 worden, aan de hand van het begrip doorwerking, evaluatiecriteria en concrete onderzoeksvragen geformuleerd. Daaruit vloeit dan ook de verdere indeling van het boek voort. Het begrip evaluatie krijgt in dit hoofdstuk nog een nadere invulling: de empirische component en meer in het bijzonder de in dat verband gebruikte materialen.

#### 1.3.1. Empirische evaluatie

Aan normatieve opvattingen, beschouwingen en analyses ten aanzien van BBI en daarmee samenhangende verschijnselen bestaat geen gebrek. Er zijn genoeg boeken, artikelen en cursussen over hoe het allemaal beter zou kunnen. De dagelijks in de brievenbus vallende folders over de ideale aanpak op het gebied van bestuur en management getuigen ervan. Bewijsvoering dat dit alles in de feitelijke praktijk ook werkt en verbetering brengt is er meestal niet. Veel van wat geschreven en gezegd wordt door wetenschappers en adviseurs is niet empirisch onderbouwd. Daarom wordt in dit boek gekozen voor een empirische evaluatie van BBI: uitspraken over BBI op basis van beschikbaar empirisch onderzoek.

Overigens dient ook de bewijskracht van de empirie te worden gerelativeerd. Bij sociale wetenschap is nu eenmaal geen sprake van *laboratoriumcondities*.<sup>52</sup> Volgens Kastelein kan daarom de uitdrukking *empirische bewijsvoering* wellicht beter vervangen worden door iets als *plausibiliteitsondersteuning*.<sup>53</sup> Ook de financiële aspecten van de BBI-implementatie zijn, onder meer door de slechte vergelijkbaarheid en manipuleerbaarheid van gemeentelijke boekhoudingen, nauwelijks hard te maken.<sup>54</sup> Empirisch onderzoek ten aanzien van BBI blijkt mede daardoor vaak niet veel meer dan schriftelijk enquête-onderzoek, met alle beperkingen van dien (beperkte doelgroep, beperkte respons, verkeerde en onvoldoende of niet begrepen vragen, mogelijk sociaal wenselijke invulling, enzovoort). Bij gebrek aan beter geeft het echter in ieder geval een indruk.

---

<sup>52</sup> Kastelein, 1994, pag. 31; Yee, 1996, pag. 79.

<sup>53</sup> Kastelein, 1994, pag. 31.

<sup>54</sup> Kickert, 2000, pag. 2 en 32.

Volgens Kickert is het ten aanzien van publiek management hervormingen zinvol om te komen tot een ‘*sociale reconstructie*’ van onderliggende percepties en ideeën van relevante actoren: het controleerbare empirische ‘*verhaal*’.<sup>55</sup> Wat BBI betreft is dit empirische verhaal terug te vinden in hoofdstuk 3 van dit boek.

Zijderveld waarschuwt, meer in het algemeen, voor ‘*de positivistische weg van de minste weerstand*’ van empirische onderzoeken met ‘*enkele theoretische conclusies*’ ‘*die doorgaans de vrijblijvendheid en leegheid van platitudes zullen bezitten*’.<sup>56</sup> Voor empirische studie geldt volgens hem dat ‘*doel en uitgangspunt moet blijven het opstellen van theorieën, die de sociale werkelijkheid in haar gecompliceerde dualiteiten van structuren en veranderingen door middel van begrippen en definities trachten weer te geven*’. Het theoretisch kader van dit boek is te vinden in hoofdstuk 2. Het krijgt in hoofdstuk 7 een reflecterend vervolg, na de empirische hoofdstukken 3 tot en met 6.

### 1.3.2. Gebruikte materialen

Welke materialen zijn beschikbaar voor een empirische 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 dit onderzoek volledig ter beschikking. Daarnaast zijn er de publicaties, geschriften en brochures van de Stichting BBI<sup>57</sup>. In deze publicaties en geschriften zijn de oorspronkelijke bedoelingen van BBI neergelegd. Het gaat hier dus niet om reclamefolders, mailingen, congrestoelichtingen, enzovoort. Het gaat om alle literatuur die uitgegeven is onder het copyright van de Stichting BBI. Het is niet voor honderd procent zeker dat het geheel compleet is, het bevat wel alles wat na grondig onderzoek kon worden gevonden. Het materiaal is onderverdeeld in BBI-publicaties, BBI-geschriften en BBI-brochures en, wat de geschriften en brochures betreft, voorzien van een eigen jaarnummering.<sup>58</sup> Alleen de Voorbeeld-productenbegroting is afzonderlijk vermeld.

---

<sup>55</sup> Kickert, 2000, pag. 3 t/m 5; zo ook Yee, 1996, pag. 85.

<sup>56</sup> Zijderveld, 1974, pag. 163 e.v.

<sup>57</sup> Een overzicht hiervan is opgenomen in [bijlage 4](#). Wat het ontstaan van BBI betreft is gebruik gemaakt van de in de literatuurlijst genoemde dossiers Binnenlandse Zaken, 1987-1, Binnenlandse Zaken, 1987-2, Binnenlandse Zaken, 1987-3 en van het archief van de Stichting BBI. Dit laatste geldt met name voor de verslagen van de vergaderingen van het bestuur van de Stichting BBI en de jaarverslagen van de stichting.

<sup>58</sup> Van BBI-publicatie wordt in dit boek gesproken als de auteursnaam bekend is en het werk in verkoop is genomen en/of landelijk rondgestuurd. De BBI-publicaties zijn op auteursnaam ook vermeld in de lijst van aangehaalde literatuur. Van BBI-geschrift wordt gesproken als geen auteursnaam bekend is en het werk verbonden is aan een bepaalde cursus. Het gaat dan om beschikbaar losbladig trainingsmateriaal (sheets) en dergelijke. Dit materiaal is niet in de lijst van aangehaalde literatuur, maar in [bijlage 4](#) meegenomen. Het gaat hier veelal om uitgebreide

In de tweede plaats is een inventarisatie gemaakt van beschikbaar empirische (onderzoeks)materiaal over de implementatie van BBI of onderdelen daarvan. Dit betreft een selectie uit gepubliceerde inzichten (rapporten, vaktijdschriften, boeken) in de jaren 1996-2000, de eerste jaren na het expireren van de Stichting BBI. Daarbij is met name het oog gevallen op onderzoeken die een wat bredere impact hebben dan een enkel deelaspect van het BBI-proces en die voor de BBI-evaluatie bruikbare informatie hebben opgeleverd. Geselecteerd zijn de rapporten van Derksen e.a. (1996), Moret, Ernst & Young (1997), Welschen (KPMG, 1997), Van Kerkhoff e.a. (Twijningstra Gudde, 1998), Van Helden (1998/1999/2000), Denters, De Jong en Van der Kolk (1999), Ter Bogt (1999/2000), Leeuw en Van Gils (2000) en van Bordewijk en Klaassen (2000). In het navolgende wordt per genoemd rapport aangegeven wat de bedoeling en opzet ervan is geweest. In een aantal opzichten kon een vergelijking worden gemaakt met de periode voor de totstandkoming van de Stichting BBI, met name dankzij een – hierna eveneens toe te lichten – rapport van Van der Krogt en Spijker (1989).

In 1996 is door Derksen e.a. gepubliceerd over drie in 1995 in opdracht van het weekblad Binnenlands Bestuur uitgevoerde *Trendstudies*.<sup>59</sup> Deze studies beoogden een overzicht te geven van veranderingen in het opinieklimaat in Nederlandse gemeenten. In het kader van de tweede trendstudie werd onder meer aandacht geschonken aan het invoeren van nieuwe bestuursinstrumenten. Ten behoeve van deze studie is onderzoek verricht in 75 gemeenten, verspreid over het gehele land. Aan twee wethouders en acht raadsleden per gemeente werden (dezelfde) vragenlijsten gezonden. Om een zo groot mogelijke representativiteit naar inwoneraantal te verkrijgen zijn relatief meer grotere gemeenten bij het onderzoek betrokken. Zo werden alle gemeenten boven de 100.000 inwoners benaderd. Gesproken kan worden van een selectieve steekproef.<sup>60</sup> Het responspercentage bedroeg 56 % (417 van de 750 verstuurde enquêtes). De respons was gelijkelijk verdeeld over de gemeenteklassen naar grootte.

Moret Ernst & Young heeft in 1997 gerapporteerd over een onderzoek naar de verschillende manieren waarop gemeenten in de periode 1987 – 1997 de kwaliteit van hun dienstverlening hebben verbeterd.<sup>61</sup> Daarbij werd

---

inhoudelijke toelichtingen, modellen, voorbeelden, enz. Deze zijn zeker te beschouwen als schriftelijke verwoording van de BBI-boodschap door de Stichting BBI.

<sup>59</sup> Derksen e.a., 1996.

<sup>60</sup> Volgens Denters e.a., 1999 (pag. 4) zijn door de wijze van steekproeftrekking van dit enquête-onderzoek de (raadsleden van) grote gemeenten, wethouders (en soms ook fractievertegenwoordigers) oververtegenwoordigd. Anders dan bij Denters e.a. is dat in dit boek geen aanleiding om de bevindingen buiten beschouwing te laten, omdat het in het totale beeld ter beantwoording van de probleemstelling (mede door de overige empirische onderzoeken waaruit wordt geput) geen doorslaggevende factor is.

<sup>61</sup> Moret, 1997.

onder meer gekeken naar het invoeren van van beleids- en beheersinstrumenten en naar het invoeren van het sectorenmodel.<sup>62</sup> Het onderzoek is gebaseerd op een aselechte steekproef van 259 gemeenten, gestratificeerd naar grootte. In totaal werden 92 vragenlijsten geretourneerd (als regel ingevuld door gemeentesecretarissen en functionarissen P&O), waarvan 84 vragenlijsten konden worden verwerkt (responspercentage 32 %).<sup>63</sup>

Welschen (KPMG) heeft onderzoek gedaan naar de planning & control van 16 gemeenten, waarvan de omvang varieerde van 13.000 tot 40.000 inwoners. Zijn rapport verscheen eveneens in 1997.<sup>64</sup> Ook Welschen gebruikte een schriftelijke enquête. Dit onderzoek richtte zich op vier producten/diensten, te weten onderhoud openbaar groen, het verstrekken van milieu-vergunningen, de uitleningen van de bibliotheek en het beheer van sporthallen. Onderzoeksvragen waren: welk instrumentarium is binnen de gemeente aanwezig, in welke mate is men daar tevreden over, wat wil men in de toekomst verder ontwikkelen, welke invloeden spelen een rol bij planning & control (bijvoorbeeld wijze van werken, cultuur) en hoe functioneert het planning & control-systeem in de praktijk (steekproef aan de hand van een aantal producten/diensten)? Het aantal deelnemers bedroeg 250 (zowel bestuurders en lijn-/stafmedewerkers als medewerkers).

Van Kerkhoff e.a. (Twijnstra Gudde) publiceerden in 1998 de resultaten van een onderzoek naar de organisatieontwikkeling van Nederlandse gemeenten.<sup>65</sup> Hiertoe werd een enquêteformulier gezonden aan alle gemeentesecretarissen met het verzoek om dit, zo mogelijk zelf, in te vullen. De respons was relatief hoog: 66 % (waarvan 22 van de 23 oftewel 96 % van de 100.000+ gemeenten, 71 van de 98 oftewel 74 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 272 van de 428 oftewel bijna 64 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners). De stand van de organisatieontwikkeling in gemeenten werd gemeten aan de hand van drie pijlers, te weten de externe gerichtheid, bedrijfsmatig werken en de ontwikkeling van competenties en talenten.

Van Helden heeft in 1998 de resultaten gepubliceerd van een case-onderzoek naar de planning & control bij acht middelgrote gemeenten, variërend van 15.000 tot 50.000 inwoners.<sup>66</sup> Van Helden beschouwt BBI in

---

<sup>62</sup> Moret, 1997, pag. 5. In totaal werden de volgende vijf kernontwikkelingen in ogenschouw genomen: 1. het invoeren van het sectorenmodel; 2. het invoeren van beleids- en beheersinstrumenten, inclusief automatisering; 3. het houden van een kerntakendiscussie; 4. het in toenemende mate aandacht schenken aan de omgeving van de gemeente; 5. het invoeren van Human Resource Management.

<sup>63</sup> Gemeenten in de categorie 20.001 – 40.000 inwoners bleken hierbij overigens ondervertegenwoordigd en gemeenten in de categorie boven 40.000 inwoners bleken juist oververtegenwoordigd, zodat ook dit onderzoek voor een deel selectief is geweest. Zie Moret, 1997, pag. 7.

<sup>64</sup> Welschen, 1997.

<sup>65</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998.

<sup>66</sup> Van Helden, 1998-a.

dat verband als planning & control-instrumenten. Nagegaan is welke instrumenten zijn ontwikkeld, hoe ze functioneerden en hoe ze door raadsleden en managers werden gewaardeerd. Ongeveer 30 % van de Nederlandse gemeenten behoorde volgens Van Helden tot de onderzochte inwonersklasse. De ambtelijke organisaties van dit type gemeenten waren volgens hem voldoende groot (tussen de 100 en 400 full-time formatieplaatsen) om te mogen verwachten dat een min of meer professioneel planning & controlsysteem werd gebruikt. Bij het onderzoek zijn verschillende technieken van gegevensverzameling gebruikt: documentstudies, persoonlijke interviews en telefonische enquêtes. Nadien heeft Van Helden nadere samenvattingen en interpretaties van dit onderzoek geformuleerd.<sup>67</sup> In 2000 deed Van Helden longitudinaal onderzoek naar het gebruik van prestatie-indicatoren in de beleidsbegrotingen van negen Nederlandse gemeenten.<sup>68</sup>

Denters, De Jong en Van der Kolk kwamen in 1999 met de resultaten van een voorstudie voor de Staatscommissie *Dualisme en lokale democratie* waarin zij de bestaande empirische kennis over het feitelijk functioneren van het gemeentelijk bestuursmodel in de jaren negentig hebben geïnventariseerd.<sup>69</sup> Dit onderzoek verschaft inzicht in de feitelijke positie van de gemeenteraad. Hiermee kan iets worden gezegd over de vraag in hoeverre het formele primaat van de raad eind jaren negentig feitelijk werd waargemaakt en welke factoren daarbij een rol speelden.

Ter Bogt publiceerde in 1999 en 2000 de resultaten van een onderzoek bij onder meer de gemeenten Den Haag, Groningen en Leeuwarden. Daarbij is nagegaan in hoeverre de toegenomen aandacht voor outputs al zichtbaar was in stukken als begrotingen en jaarrekeningen.<sup>70</sup> Ook is bezien in hoeverre de politieke bestuurders (wethouders en andere raadsleden) de beschikbare outputgegevens gebruikten. Het accent lag daarbij op de vraag hoe de bestuurders de prestaties van ambtelijke topmanagers beoordeelden en welke criteria ze daarbij hanteerden. Recentelijk presenteerde Ter Bogt de resultaten van een in 2000 gehouden schriftelijke enquête onder 262 wethouders van gemeenten boven 20.000 inwoners naar hun feitelijk gebruik van output-informatie.<sup>71</sup>

Leeuw en Van Gils kwamen in 2000 met de uitkomsten van een systematische inventarisatie en analyse van empirische evaluatieonderzoeken van ervaringen met outputsturing en effectsturing bij de Nederlandse overheid

<sup>67</sup> Zie bijv. Van Helden, 1999.

<sup>68</sup> Dit betrof de begrotingen van 1993, 1996 en 1999 van de gemeenten Almere, Geldermalsen, Groningen, Hengelo, Leeuwarden, Raalte, Smallingerland, Stadskanaal en Tilburg (Van Helden en Johnsen, 2002). De spreiding qua inwonertal is hier als volgt: drie gemeenten in de categorie van 20.000 tot 50.000 inwoners, drie gemeenten in de categorie van 50.000 tot 100.000 inwoners en drie gemeenten in de categorie van 100.000 tot 200.000 inwoners.

<sup>69</sup> Denters e.a., 1999.

<sup>70</sup> Ter Bogt, 1999 en Ter Bogt, 2000.

<sup>71</sup> Ter Bogt, 2002.

(waaronder een aantal gemeenten) gedurende de jaren 1991 – 1999<sup>72</sup>. Hun bedoeling was vast te stellen hoe ver Nederlandse overheden eind jaren negentig waren met outputsturing en welke resultaten daarmee waren bereikt.

Bordewijk en Klaassen hebben in 2000 de resultaten gepubliceerd van een onderzoek naar de vraag wat er terechtgekomen is van de ambities bij gemeenten om op output te sturen.<sup>73</sup> Deze auteurs hebben zich vooral gericht op de productenbegroting en op het gebruik van kengetallen in dat verband. Gekeken is naar negen gemeenten in de range van circa 100.000 tot 200.000 inwoners.<sup>74</sup> Aan de hand van gespreksnotities op basis van voorbereidende documentenstudie hebben de onderzoekers met één of meer ambtelijke vertegenwoordigers per gemeente gesprekken gevoerd. De beelden hieruit hebben zij gelegd naast de resultaten van een inventariserende literatuurstudie.

Aan het begin van de periode 1989 – 1995 waarin de Stichting BBI actief was verscheen een rapport van Van der Krogt en Spijker over contractmanagement<sup>75</sup>. Hun rapport is gebaseerd op een schriftelijke enquête die was verstuurd naar de hoofden financiën van alle gemeenten. Van de (toen) 714 gemeenten reageerden er 425, waarvan 411 bruikbare reacties. Het responspercentage van 58 % mag redelijk representatief genoemd worden. Behalve naar het gebruik van contractmanagement werd in de enquête ook gevraagd naar het gebruik van kengetallen, managementrapportages en een prestatiebegroting. Door het brede en samenhangende karakter van deze onderwerpen is sprake van een interessant empirisch aanvangsbeeld.

Behalve de in het voorgaande genoemde onderzoeken zijn in de jaren na 1995 meer empirische en niet-empirische onderzoeken verricht, met name op deelaspecten van BBI. Gewezen kan bijvoorbeeld worden op de proefschriften van Jochoms<sup>76</sup>, Puts<sup>77</sup>, Hiemstra<sup>78</sup> en Jansen<sup>79</sup>. Daarnaast zijn er

<sup>72</sup> Leeuw en Van Gils, 2000. Diverse relevante databestanden (bibliotheken, elektronische bestanden, websites, tijdschriften) zijn, aldus Leeuw en Van Gils, 2000 pag. 10/11, doorzocht op de volgende zoektermen (afzonderlijk en in zinvolle combinaties): outputsturing, agentschap, zelfstandig bestuursorgaan, resultaatgericht(e) sturing (sturen), resultaatgeoriënteerd(e) sturing (sturen), resultaatfinanciering, prestatie-indicatoren, prestatiemeting, contractmanagement, financieel beheer, kwaliteitsbeheer, overheidsmanagement, decentralisatie, doelmatigheid/efficiency, uitvoering, evaluatie, (operationele) audit.

<sup>73</sup> Bordewijk en Klaassen, 2000.

<sup>74</sup> Te weten Amersfoort, Arnhem, Breda, Delft, Dordrecht, Groningen, Haarlem, Hilversum en Tilburg. Bordewijk en Klaassen, 2000, pag. 12: *‘Deze selectie van gemeenten is tot stand gekomen enerzijds op basis van de reputatie die sommige gemeenten hebben opgebouwd, anderzijds vanuit de behoefte om tot een zekere representativiteit te komen.’* Op pag. 93 blijkt dat met reputatie wordt bedoeld dat de gemeenten Delft, Groningen en Tilburg als voorlopers op dit terrein worden beschouwd. Representatief is deze selectie dan echter niet, althans niet voor het totaal van de gemeenten.

<sup>75</sup> Van der Krogt en Spijker, 1989.

<sup>76</sup> Jochoms, 1997: (deels empirisch) onderzoek naar interactief handelen in een context van financiële schaarste bij enkele gemeenten.



publicaties met de nodige praktische getuigenverklaringen en andere meer subjectieve uitingen van tevredenheid dan wel ongenoegen over BBI. Voor zover bruikbaar wordt ook naar die publicaties verwezen.

Andere empirische publicaties dan in het voorgaande genoemd zijn onder meer gebruikt bij de behandeling van de BBI-uitgangspunten. Hiermee kunnen bijvoorbeeld onderliggende gedragsveronderstellingen worden gespiegeld aan feitelijke blijken van gedrag. Een enkele maal wordt in dit boek ook verwezen naar relevante empirische publicaties die na het jaar 2000 zijn verschenen. Hier is echter spaarzaam mee omgegaan. Naarmate de jaren verstrijken wordt het causale verband met het BBI-project immers steeds twijfelachtiger.

Twee affaires worden, als illustratief intermezzo, wat uitgebreider belicht: de Groninger Kredietbank-affaire en de Emmer directeuren-affaire.<sup>80</sup> Overwegingen die de keus op deze twee cases deed vallen zijn gelegen in de volgende (in samenhang optredende) factoren: de periode waarin de cases speelden (respectievelijk aan het begin en aan het eind van de periode van de Stichting BBI), het lokale karakter en de betrokkenheid van in beginsel alle hiërarchische lagen binnen de gemeente (raad, college, management, werkvloer).

Uit de niet-empirische literatuur zijn publicaties gekozen die mee kunnen helpen de probleemstelling tot klaarheid te brengen. Het gaat daarbij vooral om als klassiek en gezaghebbend bekend staande inzichten. Het accent ligt om praktische en om in het begin van dit hoofdstuk toegelichte redenen op het bestuurskundige circuit. Voor zover kon worden overzien is tevens geput uit monodisciplines waar toegevoegde waarde werd aangetroffen.

---

<sup>77</sup> Puts, 1997: (niet-empirisch) onderzoek naar communicatie over taken in de gemeenteorganisatie in het kader van de *'financiële noemer'*.

<sup>78</sup> Hiemstra, 1999: empirisch onderzoek door middel van interviews met bestuurders en ambtenaren bij 28 van de 30 gemeenten met meer dan 80.000 inwoners, waarbij ook enkele vragen met betrekking tot BBI aan de orde kwamen.

<sup>79</sup> Jansen, 2000: empirisch onderzoek naar *'Use, Needs and Determinants of Performance Information'* bij de sociale diensten van Utrecht, Eindhoven en Groningen.

<sup>80</sup> Over de GKB-affaire: Franssen e.a., 1992, Herweijer, 1992. Over de Emmer directeuren-affaire: Brouwer, 1996. Daarnaast waren er veel meer en verwante affaires. In 1994 kwam de gemeente Deventer negatief in het nieuws door het *'Deventer optierapport'*. Deze gemeente verloor door handel in opties zeven miljoen gulden, na eerder zes miljoen koerswinst te hebben geboekt. De desbetreffende ambtenaren lichtten het college niet tijdig in over de verliezen. Zie verder ook Van Dijk e.a., 1999 en Bordewijk, 1999 over de *'Ceteco-affaire'*; deze zaak speelde weliswaar op provinciaal niveau, maar op dit punt is een provincie goed vergelijkbaar met een (grotere) gemeente. Dölle noemt bovendien nog de affaires in Leeuwarden (schouwburg / stadskantoor), Amsterdam (Stopera), Nijmegen (vervuilde grond) en Delfzijl (subsidieverlening aan bedrijven) (Dölle, 2000, pag. 5/6). Derksen liet in 1990 na onderzoek in de gemeenten Winschoten, Lochem, Smalingerland, Den Haag en Aardenburg zien hoe bepalend culturele en (inter)menselijke factoren (door hem in navolging van Merton *'institutionele normen'* genoemd) zijn voor het al dan niet ontstaan van conflicten (Derksen, 1990).

Opmerkelijk is dat in geen van de onderzoeken na 1995 systematisch is nagegaan in hoeverre de BBI-fasen, -uitgangspunten en -doelstellingen zoals genoemd in de eerste tabel van paragraaf 1.2. in de praktijk zijn gerealiseerd. De genoemde onderzoeken kennen wel doelstellingen in het kader waarvan de verworvenheden van bedrijfsmatig werken mede van belang zijn. Soms is sprake van door de onderzoeker(s) zelf geherformuleerde doelstellingen op basis van eigen visie en interpretatie.<sup>81</sup>

Het beschikbare empirische materiaal geeft in samenhang een voldoende compleet beeld van de geschiedenis van BBI en de mate van realisatie van de BBI-fasen, -uitgangspunten en -doelstellingen. Er is daarom niet voor gekozen om ook nog eens een eigen schriftelijke enquête aan de gemeentelijke praktijk voor te leggen. Het evaluatieonderzoek omvat dat wat nog niet eerder is gedaan, namelijk het inventariseren, rubriceren en beoordelen van bestaande empirische inzichten naar de perioden waarin het BBI-proces zich heeft voltrokken en naar de BBI-fasen, -uitgangspunten en -doelstellingen. Daarbij is ernaar gestreefd om alle onderbouwingen voor de lezer zo controleerbaar mogelijk te doen zijn.<sup>82</sup>

Naast de archief- en literatuurstudie zijn interviews gehouden met betrokkenen en deskundigen. Langs die weg is op gerichte wijze ontbrekende en toelichtende informatie verzameld en zijn checks ingebouwd. Er zijn geen standaard vragenlijsten gebruikt. De namen van de personen met wie is gesproken staan vermeld in het voorwoord.

Uiteraard bevat dit boek ook ‘doorwerking’ van eigen praktijkervaring, met name relevante ervaringen als organisatieadviseur in ‘BBI-achtige’ en andere gemeentelijke veranderingstrajecten vanaf 1996.<sup>83</sup> Deze ervaring is echter impliciet gehouden. Zij mag bij de lezer beperkt blijven tot (hopelijk) een vermoeden van voldoende inlevings- en beoordelingsvermogen bij de auteur. De ervaring is om vier redenen niet expliciet ingebracht (bijvoorbeeld in de vorm van ‘eigen cases’). Ten eerste is dergelijk materiaal voor de lezer moeilijk controleerbaar. Ten tweede zou dan sprake zijn van een wat

---

<sup>81</sup> Zoals bijv. Moret, zie hoofdstuk 6 van dit boek. Van Helden, 1998-a, pag. 44 e.v., vertaalt de drie BBI-doelstellingen in de volgende zes ‘meer specifieke’ doelen: 1. een betere informatievoorziening voor de politieke organen; 2. meer aandacht voor de efficiency van het beleid; 3. meer aandacht voor de effectiviteit van het beleid; 4. een sterke oriëntatie op de omgeving; 5. verduidelijking van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de politiek en de ambtelijke organisatie; 6. verzakelijking van de relaties tussen organisatie-onderdelen.

<sup>82</sup> Wat betreft de controleerbaarheid van de aangehaalde literatuur: deze wordt in de vorm van voetnoten verkort weergegeven, dat wil zeggen alleen met auteurs(achter)naam, jaartal van uitgave (plus zo nodig, voor zover sprake is van meerdere publicaties van dezelfde auteur in één jaar, een volgaanduiding) en zo nodig een paginaverwijzing. De aanhalingen komen aan het eind van het boek terug in de vorm van een alfabetische totaallijst, waarbij meer informatie wordt gegeven over de auteur(s) en de titel(s) van de publicatie.

<sup>83</sup> Zie het curriculum vitae achterin het boek.

merkwaardige dubbelrol: zowel participant als beoordelaar achteraf.<sup>84</sup> Het zou moeilijker zijn geweest om een ‘objectieve’ evaluatie uit te voeren. Ten derde zou de hieruit voortkomende empirie naar verwachting geen substantiële toegevoegde waarde opleveren ten opzichte van de informatie die nu in het boek is verzameld. Ten vierde: door de niet-casuïstische opzet mag het boek nu bovendien representatiever worden geacht voor de Nederlandse gemeenten in totaliteit.

#### 1.4. SAMENVATTING HOOFDSTUK 1

In hoofdstuk 1 zijn de onderwerpkeuze, de globale inhoud van BBI, de probleemstelling en de gekozen werkwijze behandeld. Aan de onderwerpkeuze liggen twee motieven ten grondslag. Het eerste motief is de actualiteit van de rekenschapsgedachte. BBI werd gedreven door de wenselijkheid van een deugdelijke publieke verantwoording van de besteding van overheidsmiddelen. Uit een evaluatie van BBI is lering te trekken voor het heden. Het tweede motief is de betrekkelijk geringe wetenschappelijke aandacht die BBI tot dusver heeft gehad.

De probleemstelling luidt:

1. Wat was de *‘inhoud van BBI’* als veranderingsbeweging in de praktijk van de Nederlandse gemeenten?
2. In hoeverre is *‘doorwerking van BBI’* aantoonbaar?
3. Welke *‘waardering van BBI’* is passend?

De inhoud van BBI komt, samengevat, tot uitdrukking in de volgende door de Stichting BBI geformuleerde zeven fasen, vijf uitgangspunten en drie doelstellingen.

- 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.

<sup>84</sup> Aldus erkent ook collega-organisatieadviseur Otto, die in zijn proefschrift de eigen praktijkervaring zowel *‘toetsend’* (twee praktijkcases waarin hij zelf als consultant heeft geparticipeerd) als *‘illustrend’* (beschrijvingen en typeringen ontleend aan zijn persoonlijke advies- en bestuurspraktijk) heeft ingebracht: *‘Hierdoor krijgt het woord ‘toetsen’ een andere betekenis dan bij empirisch onderzoek gebruikelijk is’* (Otto, 2000, pag. 25).

- Fase 4: Ontwikkeling van tussentijdse management- en bestuurs-rapportages.
- Fase 5: Ontwikkeling van jaarverslag en jaarrekening als beleids-instrumenten.
- 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.

De gekozen werkwijze is die van een empirische evaluatie van BBI: uitspraken over BBI op basis van beschikbaar empirisch onderzoek. Hiertoe zijn verschillende empirische onderzoeken geselecteerd uit met name de jaren 1996 – 2000.

## 2. *Theoretisch kader*

Het onderwerp is verkend, de probleemstelling geformuleerd, de globale inhoud van BBI aangegeven, de werkwijze in beginsel bepaald. Hoofdstuk 2 is gewijd aan een nadere uitwerking van de in hoofdstuk 1 geformuleerde probleemstelling, met name op de punten *'doorwerking van BBI'* en *'waardering van BBI'*. Centraal staan het omschrijven van begrippen en het vaststellen van hanteerbare evaluatiecriteria. Aldus komt een theoretisch kader tot stand dat leidt tot een aantal concrete onderzoeksvragen. Daarmee kan het vervolg van het onderzoek worden ingekleed.

### 2.1. **BEDRIJFSMATIG WERKEN**

#### 2.1.1. **Nieuw Publiek Management**

In het eerste hoofdstuk zijn de afkortingen NPM en BBI gebruikt alsof deze een internationale, respectievelijk nationale dimensie van dezelfde inhoudelijke boodschap betreffen: een 'public management reform' om overheidsorganisaties bedrijfsmatig(er) te doen functioneren. Maar klopt dit wel? NPM heeft een andere achtergrond dan BBI<sup>85</sup>. NPM kan vooral worden beschouwd als weerspiegeling van een door Gore en Clinton omarmde politieke afrekening met het 'bureaucrat-bashing'<sup>86</sup> van het Reagan-bewind.

Als internationale klassieker over NPM geldt het boek *'Reinventing Government'* van Osborne en Gaebler.<sup>87</sup> De grotendeels voor zich sprekende titels van de eerste tien hoofdstukken van dit boek hebben grote bekendheid verworven. Indien deze tien regels als representatief voor NPM mogen worden beschouwd<sup>88</sup>, zijn, enigszins vooruitlopend op de uitkomsten van de volgende hoofdstukken, over de overeenkomsten en verschillen tussen NPM en BBI de volgende opmerkingen mogelijk.

---

<sup>85</sup> Zie over de achtergrond van BBI: hoofdstuk 3.

<sup>86</sup> Zie bijv. Ringeling, 1993, pag. 6.

<sup>87</sup> Osborne en Gaebler, 1992. Overigens is de klassieke schets van NPM als internationaal opkomende beweging vooral van Hood, 1991.

<sup>88</sup> Bordewijk en Klaassen, 2000, pag. 20. Opmerkelijk is echter dat Osborne en Gaebler zelf de aanduiding 'New Public Management' niet gebruiken, evenmin als bijv. Guy Peters (Peters, 2001). Blijkbaar is NPM als begrip niet in alle kringen even populair. Zie voor de kenmerken van NPM ook Hood, 1995, pag. 93 e.v.

**TABEL: verschillen tussen NPM en BBI**

<i>NPM-regel</i>	<b>In hoeverre bij BBI?</b>
<p><b>1. Catalytic Government:</b> <i>'Steering Rather Than Rowing'</i></p> <p>Niet roeien maar sturen. De overheid moet niet alles zelf willen doen, maar katalysator zijn: zelf de koers aangeven en beleid ontwikkelen en de uitvoering vooral laten doen door private partijen, waarbij de te leveren prestaties vooraf worden vastgelegd in contracten.</p>	<p>Deze regel kwam gedeeltelijk voor bij BBI. Ook bij BBI moest de overheid de koers aangeven en beleid ontwikkelen, maar er werd geen uitspraak gedaan over de vraag wat de overheid zelf moest doen en wat beter kon worden overgelaten aan private partijen.</p> <p>De in contracten vast te leggen prestaties hadden bij BBI, anders dan bij NPM, vooral betrekking op de intern te maken afspraken.</p>
<p><b>2. Community-Owned Government:</b> <i>'Empowering Rather Than Serving'</i></p> <p>De samenleving betrekken bij de beleidsontwikkeling. Door actieve participatie gaan de burgers de overheid ervaren als iets van henzelf.</p>	<p>Deze regel is bij BBI niet te vinden. Bij BBI vormde het door de gemeenteraad vastgestelde beleid het uitgangspunt. BBI maakte zich in mindere mate dan NPM druk over de vraag in hoeverre de burgers de overheid ervoeren als iets van henzelf. Actieve participatie door burgers kwam niet aan de orde.</p>
<p><b>3. Competitive Government:</b> <i>'Injecting Competition into Service Delivery'</i></p> <p>Concurrentie stimuleren bij de dienstverlening. Zo kan het lethargische karakter van de overheid worden doorbroken.</p>	<p>Deze regel kwam bij BBI voor waar het ging om de gedachte van 'gedwongen winkelnering'. Het werd goed geacht dat de prijs-kwaliteit verhouding van interne dienstverlening werd vergeleken met die van mogelijke externe leveranciers. Dit echter niet zozeer om het karakter van de overheid te wijzigen. Het ging om het maken van de beste keus op basis van inzicht in de werkelijke kosten.</p>
<p><b>4. Mission-Driven Government:</b> <i>'Transforming Rule-Driven Organizations'</i></p> <p>Gedreven door doelen en een daaraan ontleende missie<sup>89</sup>. De regels en procedures zijn hieraan ondergeschikt.</p>	<p>Deze regel kwam bij BBI voor in die zin dat het vierjaarlijkse collegeprogramma en de daaraan ontleende doelen het vertrekpunt waren voor de interne bedrijfsvoering. De regels en procedures moesten hierop aansluiten, maar waren wel van belang; iedereen moest zich eraan houden. Interne inspiratie door middel van een gezamenlijke missie kwam niet zozeer aan de orde.</p>
<p><b>5. Results-Oriented Government:</b> <i>'Funding Outcomes, Not Inputs'</i></p> <p>Sturen op resultaten / effecten en niet op de beschikbare middelen. Budgetten zijn een afgeleide van prestaties.</p>	<p>Deze regel stond intentioneel ook bij BBI centraal. Het beleid en de in dat verband te leveren prestaties werden vooropgesteld, de budgetten waren daarvan een afgeleide. In de uitwerking werd echter toch vooral vanuit de beschikbare middelen gedacht. Van daaruit werd de link met de beleidsinhoud gelegd.</p>

<sup>89</sup> Weggeman vat het verschil tussen de begrippen missie, visie en doelen mooi samen: de missie betreft het *'waarom'* van een organisatie (wat is het dat ons bindt en inspireert?), de visie betreft het *'naarbeen'* (waar willen we op langere termijn uitkomen?) en de doelen betreffen het *'wat'* (welk meetbaar resultaat moet op welk moment bereikt zijn?) (Weggeman, 1997, pag. 86).

<p><b>6. Customer-Driven Government:</b> <i>'Meeting the Needs of the Customer, Not the Bureaucracy'</i></p> <p>Klantgericht zijn: de wensen van de burgers / klanten zijn belangrijker dan die van de overheidsorganisatie zelf.</p>	<p>Ook deze regel werd intentioneel door BBI onderschreven, maar kreeg in de uitwerking evenmin weinig aandacht. De gedachte leek te zijn: natuurlijk zijn de wensen van de burgers / klanten belangrijker dan die van de overheidsorganisatie zelf, maar de overheid kan pas aan die wensen tegemoet komen als intern de zaken voldoende op orde zijn.</p>
<p><b>7. Enterprising Government:</b> <i>'Earning Rather Than Spending'</i></p> <p>Ondernemend zijn. Liever geld verdienen dan uitgeven, actief inspelen op de markt.</p>	<p>Deze regel werd door BBI intern tot op zekere hoogte gepropageerd, maar verdroeg zich minder goed met de gebondenheid van alle actoren aan interne planning &amp; control-regels. Te maken afspraken moesten hierin passen. BBI deed ook geen aanbevelingen om extern actief in te spelen op de markt.</p>
<p><b>8. Anticipatory Government:</b> <i>'Prevention Rather Than Cure'</i></p> <p>Problemen voorkomen. Dat is beter dan achteraf corrigeren.</p>	<p>Ook deze regel heeft betrekking op externe interventie door de overheid en daar was bij BBI weinig over te vinden. De gedachte dat voorkomen beter is dan genezen stak wel de kop op waar erop gewezen werd dat interne transparantie nodig was, alvorens extern de goede dingen konden worden gedaan.</p>
<p><b>9. Decentralized Government:</b> <i>'From Hierarchy to Participation and Teamwork'</i></p> <p>Decentraliseren. Problemen zo veel mogelijk laten oplossen door degenen die daar dichtbij staan en het daarom het beste kunnen.</p>	<p>Enerzijds werd bij BBI gesproken van '<i>door-decentralisatie</i>', anderzijds betrof dit vooral de uitvoeringstaken. Het beleid en de oplossing van maatschappelijke problemen waren in principe al bepaald door de politiek. Alleen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering overeenkomstig de politieke besluitvorming werd bij BBI in sterke mate decentraal gelegd.</p>
<p><b>10. Market-Oriented Government:</b> <i>'Leveraging Change Through the Market'</i></p> <p>Het marktmechanisme gebruiken. Zo kan de overheid zelf de motor zijn voor veranderingen in de samenleving.</p>	<p>Ook deze laatste regel van Osborne en Gaebler heeft betrekking op de externe profilering door de overheid. Zo kan de overheid zelf door middel van marktwerking de motor zijn voor veranderingen in de samenleving. BBI ging hier niet zozeer op in.</p>

Uit dit overzicht blijkt dat BBI en NPM verwantschap vertonen, maar ook op enkele punten wezenlijk verschillen.<sup>90</sup> 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. Niettemin kan ook van de tien regels van Osborne en Gaebler worden gezegd dat ze nog in behoorlijke mate over de overheidsorganisatie zelf gaan. De consequentie is immers dat

<sup>90</sup> Illustratief is dat BMC zich in de externe marketing vanaf eind jaren negentig bedient van de metafoer van de roeiboort waarmee de 'Holland acht' goud won op de Olympische Spelen in Atlanta van 1996. Dus: roeien met de riemen die je hebt in plaats van slechts te sturen.

overheidsfunctionarissen anders moeten gaan functioneren.<sup>91</sup> Dit neemt niet weg dat de insteek verschilt. Een ander verschil is dat BBI concretere managementtools verschaft dan het NPM van Osborne en Gaebler. BBI reikte een uitgewerkt verbeteringsprogramma van enkele jaren aan. Dit kon bij Osborne en Gaebler niet worden aangetroffen. Kickert noemt de bijdrage van Osborne en Gaebler normatief en suggestief. Hij wijst erop dat er geen empirisch bewijsmateriaal aan ten grondslag ligt.<sup>92</sup>

De verwantschap tussen NPM en BBI is opmerkelijk, omdat uit het volgende hoofdstuk blijkt dat BBI niet aantoonbaar door NPM is beïnvloed.<sup>93</sup> Opmerkelijk is echter ook dat de in vele landen ontstoken ‘public management reform’ significant overeenkomstige trekken vertoonde.<sup>94</sup> De internationaal meest karakteristieke veranderingskenmerken van NPM zijn volgens Hood: de organisatorische opsplitsing in resultaatverantwoordelijke eenheden rond producten, competitie en contractmanagement, nadruk op managementstijlen uit het bedrijfsleven, meer nadruk op discipline en zuinigheid, heldere overdracht van verantwoordelijkheden aan het management, meetbare prestatie-indicatoren en outputgerichtheid.<sup>95</sup> Op een of andere manier hingen deze punten ‘in the air’ van de internationale context.

Haas, Laughlin en Pallot schrijven deze internationale contextwerking<sup>96</sup> toe aan zogenaamde ‘*epistemic communities*’.<sup>97</sup> Aannemelijk is inderdaad dat verschillende samenhangende kennisnetwerken via (vak)bladen, boeken, computers, (congres)bijeenkomsten en andere soorten van media en contacten een zodanige grensoverschrijdende geloofs- en normbeïnvloeding bewerkstelligden, dat uiteindelijk in veel landen soortgelijke bewegingen

---

<sup>91</sup> Volgens Van der Krogt en Mol, 1998, pag. 334, hebben zes van de tien uitgangspunten van Osborne en Gaebler betrekking op de organisatie: introductie van competitie, oriëntatie op de missie in plaats van op regels, oriëntatie op het resultaat, klantgerichtheid, ondernemingsgerichtheid en decentralisatie. Gelet op de in verhouding tot BBI meer externe drive van Osborne en Gaebler is het overigens zuiverder om te spreken van ‘mede’ betrekking op de organisatie.

<sup>92</sup> Kickert, 1993. Zo ook Lako en Nelissen, 1996, pag. 322.

<sup>93</sup> Ook in tijd gezien kon dit niet, omdat NPM pas in de jaren negentig een grote vlucht nam na de bestseller van Osborne en Gaebler, 1992, toen BBI al lang bestond.

<sup>94</sup> Peters, 2001, pag. 366.

<sup>95</sup> Hood, 1995, pag. 95 e.v.

<sup>96</sup> Op het begrip contextwerking wordt verderop in deze paragraaf nader ingegaan.

<sup>97</sup> ‘*An epistemic community is a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue area. Although an epistemic community may consist of professionals from a variety of disciplines and backgrounds, they have (1) a shared set of normative and principle beliefs, which provide a value-based rationale for the social action of community members; (2) shared causal beliefs, which are derived from their analysis of practices leading or contributing to a central set of problems in their domain and which then serve as the basis for elucidating the multiple linkages between possible policy actions and desired outcomes; (3) shared notions of validity – that is, intersubjective, internally defined criteria for weighing and validating knowledge in the domain of their expertise; and (4) a common policy enterprise – that is, a set of common practices associated with a set of problems to which their professional competence is directed, presumably out of the conviction that human welfare will be enhanced as a consequence*’ (Haas, 1992, aangehaald bij Laughlin en Pallot, 1998, pag. 385).



konden ontstaan, ook al leken deze autonoom en onafhankelijk ten opzichte van elkaar<sup>98</sup> te zijn.

Van Helden ziet, aanhakend bij de genoemde zeven punten van Hood, als verwantschap tussen BBI en NPM vooral de productverantwoordelijke eenheden, het planning en control-proces (budgetdiscipline), de normen en kengetallen en de outputgerichtheid (productenbegroting). Aan de andere kant werd volgens hem bij BBI minder betekenis toegekend aan een competitieve houding en een geprofileerd management dat gebruik maakt van allerlei managementconventies uit de particuliere sector, zoals flexibilisering van personeelsbeleid bij onder meer beloning en ontslag. BBI legde daarentegen weer meer nadruk op het primaat van het politieke bestuur en verbetering van de dienstverlening aan burgers. Van Helden wijst de ambtelijke rechtspositie aan als sta-in-de-weg voor volledige doorvoering van interne contractering, met name als het gaat om sanctionering van goede dan wel slechte prestaties.<sup>99</sup>

- *(Andere) toepassingen van NPM*

Osborne en Gaebler hebben op grote schaal een impuls gegeven<sup>100</sup> aan de gedachte van het *'publiek ondernemerschap'*: *'ambtenaren die koersen op kwaliteit, risico's aandurven en uitdagingen willen oppakken'*.<sup>101</sup> Nationaal en internationaal ontstond veel dynamiek. Perspectieven en belemmeringen van *'de bedrijfsmatige non-profitorganisatie'* werden in kaart gebracht.<sup>102</sup> Structuren en werkprocessen moesten worden heringericht (BPR: *'Business Process Redesign'*).<sup>103</sup> Aan de andere kant laaiden discussies op over *'de zijn en onzijn van bedrijfsmatig werken'*<sup>104</sup> en *'de eigen aard van de overheid'*<sup>105</sup>, die voor de publieke sector een eigen wijze van functioneren zou rechtvaardigen.

<sup>98</sup> Dit geldt dus ook voor BBI, vgl. hoofdstuk 3 en hoofdstuk 7, paragrafen 7.1.2. en 7.1.3. Van Helden en Johnsen vinden dat de invloed van 'epistemic communities' niet moet worden overdreven, omdat grote Nederlandse gemeenten op eigen kracht vernieuwden (Van Helden en Johnsen, 2002, pag. 91). Zij hebben daarbij het oog op *'pragmatic epistemic communities'*, belichaamd in concrete praktijkinterventies van adviesbureaus. Daarnaast onderscheiden Laughlin en Pallot meer *'intellectual epistemic communities'* (Laughlin en Pallot, 1998, pag. 389/396). Men denke ook aan de internationaal gezaghebbende publicaties van 'consultants' als Peters en Waterman, 1982; Osborne en Gaebler, 1992; Hammer en Champy, 1997 (eerste druk 1993).

<sup>99</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 10 e.v.; Van Helden, 1998-b, pag. 98 e.v.

<sup>100</sup> Zo kwam de Zuid-Hollandse Ceteco-affaire voort uit een stimulerend bezoek dat Gaebler aan de provincie bracht (Van Dijk e.a., 1999, pag. 8).

<sup>101</sup> Woorden op de omslag van Kerklaan en Verhoeff, 1997. Meer over het begrip publiek ondernemerschap bij: Putters, 2001; Noordegraaf e.a., 1995.

<sup>102</sup> Van Helden, 1994.

<sup>103</sup> Vooral onder invloed van het – voor het particuliere bedrijfsleven bedoelde – werk van Hammer en Champy, 1997 (eerste druk 1993).

<sup>104</sup> Schrijvers, 1994.

<sup>105</sup> Berg, 1998; König, 1996; Ranson en Stewart, 1994.

Hood heeft als een der eersten verkend in welke landen de overstap van een klassieke naar een NPM-overheid is aangeslagen en in welke landen dit niet of in mindere mate het geval is.<sup>106</sup> 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).<sup>107</sup> Later hebben Kickert e.a. onderzocht in welke mate NPM in West-Europa is aangeslagen.<sup>108</sup> Olson e.a.<sup>109</sup> en Pollitt en Bouckaert<sup>110</sup> hebben een vergelijkende analyse gepleegd tussen NPM in West-Europese landen en in enkele overige geïndustrialiseerde landen. McLaughlin e.a. richten het vizier ook op Afrika, Oost-Azië en de ontwikkelingslanden.<sup>111</sup>

Uit de genoemde studies valt een viertal generale conclusies te trekken. Een eerste conclusie is dat NPM blijkbaar vooral iets is (geweest) van de Westerse en Aziatische geïndustrialiseerde staten.<sup>112</sup> Een tweede conclusie is dat het aantal empirische evaluaties van NPM zeer gering is.<sup>113</sup> Een derde conclusie is dat, voor zover de beschikbare evaluaties laten zien, de gerealiseerde effecten achterblijven bij de beleidsmatige voornemens en beloftes.<sup>114</sup> NPM schijnt op veel plaatsen in de praktijk vooral veel ambtelijk papier en politieke retoriek te zijn.<sup>115</sup> Waarneembare feitelijke veranderingen betreffen over het algemeen slechts incrementele stapjes, in een richting die niet altijd herkenbaar is als de geplande richting en waarvan de verhoogde effectiviteit, efficiency en legitimiteit als gevolg van NPM moeilijk aantoonbaar is.<sup>116</sup> Een vierde conclusie is dat onder NPM geen eenduidige theoretische basis ligt.<sup>117</sup> Gebleken is dat onder ‘public management reform’ heel verschillende dingen zijn te verstaan. Pollitt en Bouckaert stellen dat public management reform te maken heeft met *‘deliberate changes to the structure and processes of public*

<sup>106</sup> Hood, 1995; Hood, 1996; Hood, 2000. Internationaal werd NPM gedragen door de OECD (via de PUMA, de public management service van de OECD).

<sup>107</sup> Laughlin en Pallot, 1998, hebben aan de dimensies ‘motief’ en ‘gelegenheid’ als derde dimensie de door Haas geïntroduceerde ‘epistemic communities’ toegevoegd (zie voorgaande).

<sup>108</sup> Kickert, (ed.) 1997. Belicht worden: Duitsland, Oostenrijk, Zwitserland, Frankrijk, Nederland, Spanje en België. Ook worden vergelijkingen gemaakt tussen Europa en Verenigde Staten.

<sup>109</sup> Olson e.a., 1998. Een accent lag in dit werk op de financiële dimensie (NPFM: *New Public Financial Management*). Gekeken is naar Australië, Frankrijk, Duitsland, Japan, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Spanje, Zweden, Zwitserland, Verenigd Koninkrijk en Verenigde Staten.

<sup>110</sup> Pollitt en Bouckaert, 2000. Deze studie betreft Australië, Canada, Finland, Frankrijk, Duitsland, Nederland, Nieuw-Zeeland, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

<sup>111</sup> McLaughlin e.a., 2002.

<sup>112</sup> NPM is bijv. niet echt aangeslagen in Frankrijk. Randvoorwaarde voor NPM is voorts dat er een ‘staat’ is. Dit is niet zo zeer het geval in bijvoorbeeld Afrika en het Midden-Oosten. Oost-Europa maakte weer een andere transformatie door.

<sup>113</sup> Pollitt, 2002, pag. 279; Pollitt en Bouckaert, 2000; Bowerman, 1998, pag. 412.

<sup>114</sup> Bowerman, 1998, pag. 400 e.v.

<sup>115</sup> Pollitt en Bouckaert, 2000, pag. 188 e.v.

<sup>116</sup> Pollitt, 2002, pag. 289; Pollitt en Bouckaert, 2000, pag. 191; Bowerman t.a.p.

<sup>117</sup> Pollitt en Bouckaert, 2000, pag. 191; Peters, 2000, pag. 366.

*sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to perform better*.<sup>118</sup> Deze veranderingen kunnen betrekking hebben op verschillende accenten die in definities van publiek management worden gelegd.<sup>119</sup> Zo'n accent kan zijn: het uitbreiden van democratische waarden, zoals risico's nemen, flexibiliteit, prestatiemeting en doelbereiking (Perry en Kraemer)<sup>120</sup>. Of: bepaalde processen op het niveau van de publieke sector als geheel (Metcalf en Richards).<sup>121</sup> Of: de wisselwerking met de maatschappelijke omgeving (Pierre).<sup>122</sup> Of: een bepaalde cultureel overheersende managementideologie (Clarke en Newman).<sup>123</sup> Of: het unieke van overheid en politiek in vergelijking met een particulier bedrijf (König).<sup>124</sup> Hood definieert publiek management 'loosely' als *'the problem of how to design and operate public services and the detailed work of executive government'*.<sup>125</sup>

Pollitt wijst erop dat NPM voorbijgaat aan een groot aantal dingen die de overheid doet en altijd heeft gedaan. NPM stelt de overheid primair als een dienstverlenende organisatie voor, die zich zou moeten richten op klanttevredenheid. Maar de overheid doet naast dienstverlening heel veel andere zaken, zoals regulering, allocatie en ordening. Daarom heeft de overheid, anders dan een particulier bedrijf, per definitie ook altijd ontevreden klanten: er moet nu eenmaal gekozen worden uit vaak strijdige belangen. Naast de burger 'als klant' is het tegenwoordig gebruikelijk om tenminste nog twee andere rollen van de burger te onderscheiden: de burger 'als wijkbewoner' en de burger 'als meedenker' (ook kan de burger 'als kiezer' afzonderlijk worden

---

<sup>118</sup> Pollitt en Bouckaert, 2000, pag. 17.

<sup>119</sup> Zie de door Pollitt en Bouckaert, 2000, pag. 8 e.v. aangehaalde en geanalyseerde definities, weergegeven in de volgende noten.

<sup>120</sup> Perry en Kraemer, 1983, pag. 10: *'Public management is a merger of the normative orientation of traditional public administration and the instrumental orientation of general management'*.

<sup>121</sup> Metcalfe en Richards, 1987, pag. 73-75: *'The field of public management is better defined analytically than institutionally. No clear institutional distinction can be drawn... The critical area of public management is the management of organizational interdependences, for example, in the delivery of services or in the management of the budgetary process. Public management is concerned with the effective functioning of whole systems of organizations... What distinguishes public management is the explicit acknowledgement of the responsibility for dealing with structural problems at the level of the system as a whole'*.

<sup>122</sup> Pierre, 1995, pag. 9: *'We conceive public administration as the key output linkage of the state towards civil society. However, the interface between public administration and civil society is a two-way street, including public policy implementation as well as policy demands from private actors toward policy-makers'*.

<sup>123</sup> Clarke en Newman, 1997, pag. ix: *'We talk about the managerial state because we want to locate managerialism as a cultural formation and a distinctive set of ideologies and practices which form one of the underpinnings of an emergent political settlement'*.

<sup>124</sup> König, 1996, pag. 4, 59: *'Public administration may be interpreted as a social system existing and functioning in accordance with its own order but, on the other hand, it also depends on environmental conditions in a complex and changing society'. En: 'In the light of the modern society's functional differentiation, state and market are notable for their own characteristic strategies to control the supply of goods. The type, scope and distribution of private goods are decided on by harmonizing the individual preferences within the market mechanism; decisions on the production of public goods, on the other hand, result from a collective, i.e. politico-administrative, development of objectives'*.

<sup>125</sup> Hood, 2000, pag. 3.

genoemd).<sup>126</sup> Bedreigingen van bijvoorbeeld milieu, veiligheid en macht van grote bedrijven zijn thema's die in NPM nauwelijks plaats hebben gekregen.<sup>127</sup>

In de praktijk kunnen op dit moment verschillende andere eigentijdse uitwerkingen van het bedrijfsmatig publiek management worden waargenomen (ook al worden ze niet meer altijd zo genoemd). Opmerkelijk is de nog steeds ongekend grote populariteit van technisch-rationele en uit het particuliere bedrijfsleven afkomstige kwaliteitsmodellen als het INK-model en het daaraan verwante TQM ('total quality management').<sup>128</sup> Daarbij worden soms creatieve varianten op het INK-(ontwikkelingsfasen)model bepleit. Zo hanteerde de gemeente Tilburg de elkaar opvolgende 'bewustwordingsfasen' kostenbewust, productbewust, prestatiebewust, effectbewust en klantbewust. De grote lijn hierin zou de overgang zijn van een sterke interne oriëntatie op de eigen beheersingsinstrumenten (BBI, planning & control) naar een externe oriëntatie op klant en omgeving.<sup>129</sup> Andere populaire kwaliteitsmodellen zijn: 'ISO', 'balanced scorecard' en 'benchmarking'.<sup>130</sup> Evenals INK zijn het stuk voor stuk modellen die in de praktijk, net als BBI, breed en beloftevol overkomen.

Veel beleidsuitvoering is langzamerhand geprivatiseerd, maar komt inmiddels weer meer en meer onder publiek toezicht.<sup>131</sup> Ook dit is een internationaal verschijnsel, door Walsh als volgt treffend getypeerd: *'The role of the state is small and that of the private, management-orientated market realm is to be extensive. Management, in turn, is controlled by audit and inspection procedures. Politics is replaced by management, which, in turn, is replaced by audit. As Armstrong (1989) had argued, we must in the end trust somebody and, in the evaluative state, trust has increasingly come to lie with the auditor and inspector.'*<sup>132</sup> Om zich hiertegen te verweren komen uitvoerders met eigen - van onder meer ISO en INK afgeleide - kwaliteitsborgingssystemen. Deze zelfrapportages omtrent gepretendeerde kwaliteit vormen een reactie op de tendens naar een meer publiek gecontroleerde marktwerking.<sup>133</sup>

---

<sup>126</sup> Voor bespiegelingen hierover: Tops en Van Vugt (red.), 1998, o.m. pag. 252.

<sup>127</sup> Pollitt, 2000.

<sup>128</sup> Zie bijv. Bentlage, Boelens en Kip, 1998.

<sup>129</sup> Arntzen en Nelissen, 1997. Het eerdergenoemde door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2001 voor gemeenten ontwikkelde planning & control zelfevaluatiemodel 'Respons' heeft dezelfde ambitie: van interne naar bestuurlijke en externe planning & control.

<sup>130</sup> Zie voor een bondig overzicht van alle genoemde modellen: Van der Burg, 1995.

<sup>131</sup> De Ridder (red.), 2000.

<sup>132</sup> Walsh, 1995, pag. 250.

<sup>133</sup> Over de mogelijkheden van publiek toezicht bij zelfstandige bestuursorganen: Kuiper, 1999.

In de literatuur wordt hier en daar geprobeerd om te komen tot een eigentijdse uitwerking van met name de dienstverlenings- of klantgerichtheidsdimensie. Zo spreekt Denhardt van *'de dienstbare overheid'*.<sup>134</sup> Hij stelt dat besturen niet meer is wat het geweest is. Volgens hem *'moeten we erkennen dat het traditionele sturingsmodel niet langer werkbaar en geëigend is: hiërarchie en beheersing maken plaats voor interactie en betrokkenheid'*.<sup>135</sup> De nieuwe democratische rol van de overheid is niet meer die van het centraal en eenzijdig bepalen van het beleid, maar die van het bewaken en het vaststellen van de spelregels, de procesregie. Denhardt's benadering roept vragen op als: wat heeft de overheid zelf te zeggen over de inhoud? Waar is de politieke wil en inhoudelijke koersbepaling gebleven? Bij Denhardt is deze dienstbaar geworden aan *'de publieke wil'*.<sup>136</sup> De overheid zal *'ervoor moeten zorgen dat de democratie geen geweld wordt aangedaan en dat uiteindelijk het 'publieke belang' gediend wordt door de specifieke verhoudingen binnen en tussen netwerken'*.<sup>137</sup>

Lane legt een ander accent bij zijn eigentijdse uitwerking van het NPM en spreekt van *'the contracting state'*.<sup>138</sup> Juist omdat het vaak niet (meer) mogelijk is om een scherp onderscheid te maken tussen de feitelijke bijdrage van politici, managers, ambtenaren en private actoren in de beleidsvoorbereiding en -uitvoering pleit Lane voor een model dat zich flexibel aanpast aan de verschillende mogelijke rollen van de overheid: die van *'purchaser, provider, contractor, regulator and umpire'*.<sup>139</sup> Door het (doen) opstellen en (doen) afdwingen van afspraken (contracten) per beleidsveld en casus tussen de in het geding zijnde actoren zou de overheid in staat zijn gestalte te geven aan haar regisserende rol. Lane gaat daarbij wat gemakkelijk voorbij aan de eigen dynamiek en rationaliteit van de beleidsuitvoering.<sup>140</sup>

De verkenningen in paragraaf 2.1.1., die overigens verre van uitputtend zijn, doen vrezen dat de gedachte van één NPM niet (meer) bestaat. NPM is een vergaarbaak (geworden) van allerlei verschillende contemporaine pogingen om overheidsfunctioneren te verklaren en – deels met politieke en/of commerciële bedoelingen – te normeren. Bijna een nieuw hedendaags jasje voor het vak bestuurskunde.<sup>141</sup> Om deze reden kan NPM in dit boek geen referentiekader voor BBI zijn. NPM kent verschillende stromingen en is niet duidelijk afgebakend. NPM berust niet op systematisch empirisch getoetste

---

<sup>134</sup> Denhardt, 2000.

<sup>135</sup> Denhardt, 2000, pag. 195.

<sup>136</sup> In dezelfde richting: Noordegraaf, 1999.

<sup>137</sup> Denhardt, 2000, t.a.p.

<sup>138</sup> Lane, 2000-a en Lane, 2000-b.

<sup>139</sup> Lane, 2000-b, pag. 4.

<sup>140</sup> Lane, 2000-b, pag. 193: *'What we need to investigate is whether contracting with managers or contracting by managers always results in finding efficient solutions to allocative problems in the implementation of which there is enough private commitment. Efficient contracts may exist, but rational actors might not arrive at them. Maar met deze vaststelling ondermijnt Lane in feite het hele concept van 'the contracting state'!*

<sup>141</sup> Vgl. Bovens e.a., 2001, pag. 61 e.v.; De Vries, 2001, pag. 7 e.v.

theorie. NPM bevat wel een boodschap, maar geen receptuur waarvan de positieve werking onweerlegbaar is bewezen.

### 2.1.2. Het begrip bedrijfsmatig

Het woord bedrijfsmatig is een sleutelbegrip binnen BBI en NPM. Opvallend is dat dit begrip zowel in het spraakgebruik als in wetenschappelijke verhandelingen veelvuldig wordt gebruikt zonder dat het wordt gedefinieerd. Het lijkt wel alsof iedereen als vanzelfsprekend moet begrijpen wat ermee wordt bedoeld.

Ook de term rationaliteit is een sleutelbegrip: bedrijfsmatig werken als rationalisering van processen binnen overheidsorganisaties.<sup>142</sup> Ratio betekent rede, het begrip heeft te maken met het menselijk verstand. Rationaliteit betekent: het langs de weg van logisch redeneren, door gebruikmaking van het verstand tot bepaalde conclusies komen. Deze conclusies worden dan geacht overwogen, verstandig en bewust te zijn. Hoe verstandig de conclusies zijn wordt afgemeten aan de mate waarin men in staat is door middel van handelen overeenkomstig deze conclusies de werkelijkheid naar zijn hand te zetten.<sup>143</sup>

De veronderstelling is blijkbaar dat private organisaties rationeler opereren dan publieke organisaties. Min of meer impliciet lijkt bedrijfsmatig werken veelal te worden opgevat als de manier van werken op de 'vrije', concurrerende markt (= extern) en binnen de organisaties van het particuliere bedrijfsleven (= intern), waar de overheid veel van zou kunnen leren. Als deze waarneming juist is, zou het begrip bedrijfsmatig – betrekkelijk eenvoudig en misschien verklaart dit het achterwege blijven van een goede definiëring – te omschrijven zijn als: afkomstig uit en overeenkomstig de manier van werken van het particuliere bedrijfsleven.

Maar wat is dan de manier van werken op de vrije markt en in het particuliere bedrijfsleven? Voor het antwoord op deze vraag zou men bijvoorbeeld te rade kunnen gaan bij handboeken over bedrijfskundige of bedrijfseconomische principes. Maar dusdoende merkt men vaak dat deze vooral financiële beschouwingen bevatten omtrent omzet- en winstmaximalisatie. Dat is niet

---

<sup>142</sup> Zie voor de mogelijke oorzaken van de vergrote rationaliseringswens: paragraaf 3.1.1. Wellicht is er verband met de toegenomen complicering van de samenleving.

<sup>143</sup> Ten aanzien van het begrip rationaliteit is het onderscheid dat Weber heeft gemaakt tussen 'doelrationaliteit' en 'waarderationaliteit' van belang (Weber, 1972, pag. 21 e.v.). Een individu wordt in de eerste plaats gedreven door de wens bepaalde individuele doelen te bereiken. Hij zet hiervoor bepaalde middelen c.q. instrumenten in, die volgens hem een al dan niet logisch beredeneerd causaal verband hebben met de te bereiken doelen. Men spreekt ook wel van 'doel-middel rationaliteit' of 'instrumentele rationaliteit' (Van Braam, 1989, pag. 97). Daarnaast staat de 'waarderationaliteit', welke wordt bepaald door religieuze, esthetische of ethische waarden. Individuele doelen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de eigen carrière, op de eigen positie binnen de organisatie of op een ander eigen belang.

hetgene waar de overheid zich zozeer mee bezighoudt. Toepassingen van de bedrijfseconomie op de collectieve sector gaan over onderwerpen als financiële administratie, kostencalculatie, prijsstelling, budgettering en financieel management.<sup>144</sup> Vooral de kostenkant dus. Daarmee wordt bedrijfsmatig werken verengd tot het betere financiële handwerk. Dat dekt niet ten volle de lading van wat hiervoor is omschreven als publiek management en aangeduid als bedrijfsmatige kenmerken van NPM en BBI. Daarbij gaat het toch om méér dan de centen alleen.

Zonder twijfel stond BBI (vooral vanaf 1989) er niet onwelwillend tegenover om met een bedrijfsmatige signatuur door het leven te gaan. Zo hield BBI-projectmanager De Vries begin 1990 een inleiding met de veelzeggende titel *'De gemeente is een bedrijf met een ander bestuur'*.<sup>145</sup> Toch is BBI niet bedrijfsmatig te noemen in de zin dat een bepaalde (of de) manier van werken in het particuliere bedrijfsleven aan de overheid ten voorbeeld werd gesteld. Denkbaar is bijvoorbeeld dat de informatiecyclus, compleet met alle plannen rapportagevormen en bijbehorende gunstige ervaringen, vooraf standaard bij de meeste particuliere bedrijven zou zijn aangetroffen. Dit is echter niet het geval.<sup>146</sup> Uit hoofdstuk 3 van dit boek is bovendien op te maken dat BBI niet afkomstig is uit het particuliere bedrijfsleven, zeker niet in fysieke zin. De initiatiefnemers waren (financieel georiënteerde) ambtenaren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De latere trekkers van de Stichting BBI lieten zich voorstaan op hun afkomst uit de, met name financiële, gemeentelijke praktijk. De sedert lang bestaande gemeentelijke budgetcyclus was het vertrekpunt. Er zijn geen aanwijzingen dat de drijfveren, waarden en overtuigingen van de eerste BBI-ers ontleend zijn aan het particuliere bedrijfsleven. Men zoekt praktische oplossingen voor problematische situaties waarmee men in de eigen praktijk werd geconfronteerd. Strikt genomen voldoet BBI dus niet aan de gegeven omschrijving van bedrijfsmatig. BBI was niet afkomstig uit en overeenkomstig de manier van werken van het particuliere bedrijfsleven. Aan de andere kant zou het wat geforceerd zijn om BBI niet bedrijfsmatig te noemen. In een ruimere zin, namelijk 'in het spraakgebruik' en als 'familielid' van het internationale NPM<sup>147</sup>, is BBI wel als bedrijfsmatig te beschouwen.

---

<sup>144</sup> De hoofdingeling van het bekende handboek *'Bedrijfseconomie voor de collectieve sector'*, Mol, 1998.

<sup>145</sup> BBI-regiobijeenkomst te Amersfoort op 2 februari 1990.

<sup>146</sup> Zie bijv. De Leeuw, 2000: aan het *'bedrijfskundig management'* liggen voor een belangrijk deel dezelfde managementtheorieën en soortgelijke empirische en theoretische differentiaties ten grondslag als aan het publiek management, zonder dat hieruit een eenduidig geraamte gelijkend op de BBI-informatiecyclus naar voren springt. Deze constatering wordt niet anders als men een organisatiesociologische bril opzet: vgl. Lammers e.a., 2000.

<sup>147</sup> En in dat verband indirect beïnvloed door de eerdergenoemde *'epistemic communities'*.

Dat BBI strikt genomen niet bedrijfsmatig te noemen is, kan overigens worden genoteerd als een pluspunt.<sup>148</sup> 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.<sup>149</sup> Particuliere bedrijven functioneren door de bank genomen helemaal niet doeltreffender, doelmatiger en aanvaardbaarder dan overheidsorganisaties.<sup>150</sup> Ook bedrijven zijn nogal eens ineffectief, bureaucratisch, weinig kostenbewust, enzovoort. In 1987, ten tijde van de aanvang van het BBI-project in Nederland, oordeelden Johnson en Kaplan in de Verenigde Staten dat het interne beheersingssysteem in veel ondernemingen sterk verouderd was.<sup>151</sup> Aangenomen mag worden dat de situatie in Nederland, ondanks het ontbreken van vergelijkbaar onderzoek, niet significant beter was.<sup>152</sup> Ringeling concludeert bovendien uit uitgebreid internationaal literatuuronderzoek dat de vergelijking tussen publieke en private organisaties ingewikkeld is en weinig geschikt om te dienen voor harde uitspraken over de wijze waarop zij werken.<sup>153</sup> Ook is de grens tussen de publieke en private sfeer in de huidige tijd niet meer scherp te trekken. Veel particuliere organisaties zijn werkzaam op het grensvlak van beide sferen.<sup>154</sup>

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. Deze generalisatie zou te maken kunnen hebben met onderliggende veronderstellingen die zich afzetten tegen beelden en persoonlijke ervaringen omtrent minder geslaagde overheidsdienstverlening. De overheid is in deze perceptie inferieur aan andere soorten organisaties, waar minder bureaucratisch zou worden gewerkt. Dit is de afrekening met het klassieke beeld van de ambte-

---

<sup>148</sup> De constatering dat BBI strikt genomen niet bedrijfsmatig was zal door menigeen echter eerder als *belediging* dan als compliment worden gezien!

<sup>149</sup> Genoemde argumenten zijn: de overheid 'verdient' geen eigen inkomsten (is 'uitgaven-gedreven'), is niet op winst gericht, is veelal monopolist en voor haar overleving niet afhankelijk van voldoende afzet van producten, de moeilijke bepaalbaarheid en meetbaarheid van veel overheidswerk, het eigen karakter en de openbaarheid van de politiek en de (politiek-) bestuurlijke besluitvorming, de voor de overheid specifieke aspecten van representativiteit, gezags- en rechtshandhaving, het feit dat er bij de politieke waardedoedeling per definitie altijd ontevreden klanten zijn. Vgl. bijv. Schrijvers, 1994; Ranson en Stewart, 1994; Walsh, 1995; Moret, 1997, pag. 27/28; Jansen, 2000. Allison stelde de mooie vraag: *Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?* (Allison, 1980).

<sup>150</sup> Hoogerwerf, 1995, pag. 61 e.v.

<sup>151</sup> Johnson en Kaplan, 1995, oorspr. 1987.

<sup>152</sup> Aldus Lewy, 1992, pag. 5 (voorwoord van L. Traas).

<sup>153</sup> Ringeling, 1993, pag. 206.

<sup>154</sup> Graat, 1998, pag. 1. In 't Veld, 1995 spreekt van 'hybride organisaties'.



naar 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.<sup>155</sup> Bedrijfsmatig werken is dan vooral anti-bureaucratisme: hoe dan ook niet te veel registratie, rapporten, administratie, ambtelijk gedrag, trage besluitvorming, lange procedures.<sup>156</sup>

De vraag zou ook op positieve wijze beantwoord kunnen worden: vanuit een ideaalbeeld van overheidsfunctioneren, een kwaliteitsnorm voor gemeentelijke beleidsvorming en bedrijfsvoering. Gedacht kan worden aan de eisen van *'doeltreffendheid, doelmatigheid en aanvaardbaarheid'* die Hoogerwerf aan beleidsprocessen stelt.<sup>157</sup> Probleem is dan onder meer de veelheid aan voortreffelijkheid suggererende begrippen die in dit verband circuleren, zoals de begrippen (paren) beleid - beheer, effectiviteit - efficiency, doeltreffendheid - doelmatigheid, democratie - aanvaardbaarheid, kwaliteit - responsiviteit. Veel van deze begrippen lijken op elkaar. Omdat ze ook in het vervolg van het boek steeds weer terugkomen volgt nu eerst een nadere begripsmatige verkenning.

De spanning tussen rationaliteit en werkelijkheid – oftewel tussen norm en feit – zal overigens het hele verdere boek blijven beheersen. De pointe komt pas, zoals het hoort, in de laatste paragraaf.

### 2.1.3. Enkele aanleunende begrippen

BBI wordt doorgaans in de eerste plaats geassocieerd met de (rationele) beheersing van de bedrijfsvoering van gemeenten. Bedrijfsvoering is, evenals de term bedrijfsmatig, ook al zo'n weinig gedefinieerd begrip. Het is te omschrijven als: de wijze waarop de interne processen van organisaties zijn ingericht en feitelijk functioneren. Voor de beheersing van de bedrijfsvoering is verschillende terminologie in omloop, zoals *'management control'*<sup>158</sup> en het *'intern gerichte beleid'* oftewel beheer.<sup>159</sup> Bedrijfsvoering en beheer behoren geen doel op zich te zijn. Zij zijn slechts ondersteunend. Zij dienen ter bereiking van hogere – maatschappelijke, politieke, organisatorische – doelstellingen. Hiervoor wordt de, wellicht daardoor voor definieerders veel interessantere term beleid gebruikt.

---

<sup>155</sup> Over de begripsmatige ladingen van het bureaucratiebegrip vooral: Albrow, 1971, pag. 92 e.v.

<sup>156</sup> Uitgebreider over het *'imago van de overheid'*: Ringeling, 1993.

<sup>157</sup> Vergelijkbaar met de slogan *'democratisch, doeltreffend, doelmatig'* van de Stichting BBI, zie de tweede tabel van paragraaf 1.2. in hoofdstuk 1.

<sup>158</sup> Van der Krogt en Mol, 1998, pag. 333.

<sup>159</sup> Hoogerwerf, 1998-1, pag. 31. De grens tussen intern en extern is overigens niet altijd duidelijk. Complicatie is dat het bij bedrijfsvoering heden ten dage niet alleen gaat om interne zaken, maar in toenemende mate ook om de besturing en beheersing van verrichtingen door externen: openbare scholen, aannemers, stedenbouwkundigen, enzovoort.

Beleid wordt door Hoogerwerf omschreven als *'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes'*.<sup>160</sup> Beleid probeert daarbij *'een probleem op een bepaalde manier, namelijk door doelgericht denken en handelen, op te lossen, te verminderen of te voorkomen'*.<sup>161</sup> Een probleem is te omschrijven als *'een verschil (discrepantie) tussen een maatstaf (beginsel, norm) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie'*.<sup>162</sup>

In het begrip beleid zit een element van planning, voornemens en een element van keuzes, actie, handeling.<sup>163</sup> De beleidsbenadering van Hoogerwerf is vooral een planmatige, een analytisch-rationele benadering van beleid. Deze laat de gedachten uitgaan naar een plan of nota, opgebouwd met hulpmiddelen als pijlschema's en ontwerpmodellen. Anderen leggen meer de nadruk op het woord streven, de handelingskant van beleid: beleid als de meer dynamische resultante van een proces, waarin doorgaans vele actoren met hun belangen een rol spelen.<sup>164</sup>

In beide benaderingen mag ook BBI een beleid worden genoemd. BBI bevatte doelstellingen die binnen een bepaalde periode gerealiseerd dienden te worden en waarvoor bepaalde middelen werden ingezet. En BBI probeerde een antwoord te geven op bepaalde gesignaleerde problemen. Tegelijk was BBI ook een enkele jaren durend proces, waarin vele actoren met hun belangen waren betrokken.

De mate waarin een organisatie erin slaagt om beleidsdoelstellingen daadwerkelijk door middel van een beleid (instrumentarium) te effectueren is de doeltreffendheid of effectiviteit van het beleid.<sup>165</sup> De doelmatigheid of efficiency betreft de mate waarin een organisatie erin slaagt haar doelstellingen zo goedkoop en zo snel mogelijk te bereiken, dat wil zeggen met de inzet van zo weinig mogelijk middelen c.q. instrumenten (dikwijls samengevat als de PIOFAH-functies: personeel, informatisering, organisatie, financiën, automatisering, huisvesting<sup>166</sup>) in een zo kort mogelijk tijdsbestek.<sup>167</sup> Het

<sup>160</sup> Hoogerwerf, 1998-1, pag. 23.

<sup>161</sup> Hoogerwerf, 1998-1, pag. 24.

<sup>162</sup> Hoogerwerf, 1998-1, pag. 24. Door de aangehaalde definitie van het begrip probleem is Hoogerwerfs definitie van beleid niet alleen negatief (weg van het probleem), maar omvat deze ook het positieve, op vrije wilsbeschikking gebaseerde beleid. Ook dat wordt immers ingegeven door een eigen maatstaf (beginsel, norm) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie. Vgl. Herweijer, 2001, pag. 231.

<sup>163</sup> Hoogerwerf, 1998-1, pag. 23; Herweijer, 2001, pag. 230 e.v.

<sup>164</sup> Bovens e.a., 2001, pag. 82 e.v. Abma en In 't Veld onderscheiden als beleidswetenschappelijke perspectieven naast het *'rationalistisch perspectief'*: het *'netwerkenperspectief'*, het *'institutioneel perspectief'*, het *'normatief perspectief'* en het *'constructivistisch perspectief'* (Abma en In 't Veld, 2001, pag. 25 e.v.).

<sup>165</sup> Hoogerwerf, 1998-1, pag. 29.

<sup>166</sup> De functionarissen en hun directe leidinggevendenden die zich bezighouden met deze PIOFAH-functies oftewel het *'intern gerichte beleid'* worden in dit boek als *'staf'* aangeduid. De functionarissen en hun directe leidinggevendenden die zich inhoudelijk met het extern gerichte beleid bezighouden vormen de *'lijn'*. Dit onderscheid tussen staf en lijn is niet vanzelfsprekend. In een ruimere zin zou bijvoorbeeld het gehele leidinggevende kader tot de staf kunnen worden gere-

lijkt overigens steeds meer gemeengoed te worden dat het begrip doelmatigheid wordt gebruikt in een ruimere zin, namelijk als overkoepelend begrip voor de zogenaamde drie auditing E's: de effectiviteit, de efficiency en tevens de 'economy': de zuinigheid waarmee de benodigde middelen zijn aangeschaft.<sup>168</sup> Ook een nog ruimere betekenis van doelmatigheid is denkbaar. Zo rekent Bemelmans-Videc naast effectiviteit en efficiëntie ook rechtmatigheid en democratie tot de 'hoofdnormen voor doelmatigheid'.<sup>169</sup> In feite is dan sprake van een overkoepelende kwaliteitsnorm voor organisatorisch functioneren of een bepaald beleid(sproces). Hoogerwerf hanteert dezelfde overkoepelende kwaliteitsnorm waar hij (de kwaliteit van<sup>170</sup>) beleid toetst aan de normen doeltreffend, doelmatig (ook in enge zin dus) en aanvaardbaar.<sup>171</sup>

Als overkoepelend begrip lijkt het woord kwaliteit overigens beter te voldoen dan het woord doelmatigheid. Het begrip kwaliteit is onmiskenbaar een begrip van hogere orde. Het begrip kan worden omschreven als<sup>172</sup>: de hoogst haalbare norm van effectiviteit (doeltreffendheid) en efficiency (doelmatigheid), aangevuld met heersende normen van democratie (aanvaardbaarheid, legitimiteit) en rechtmatigheid (ook: integriteit). De 'economy' kan daarbij worden gerekend tot de efficiency, want de inzet van middelen omvat mede de aanschaf ervan.

Tenslotte de tegenwoordig opmerkelijk populaire term responsiviteit. Hieronder kan in zijn algemeenheid worden verstaan *'dat in eerste instantie het stemgedrag van volksvertegenwoordigers en in tweede instantie het overheidsbeleid in overeenstemming is met de beleidswensen van de kiezers'*.<sup>173</sup> De term responsiviteit staat voor de externe gerichtheid van de overheid, het goed luisteren naar de samenleving.<sup>174</sup>

kend. Over de verschillende mogelijke betekenissen van de staf bijv. Van Braam, 1988, pag. 410 e.v.

<sup>167</sup> Vgl. Hoogerwerf, 1998, pag. 29: de vraag naar de doelmatigheid of efficiëntie betreft de verhouding tussen de kosten en de baten van het beleid.

<sup>168</sup> Aldus Leeuw, 2001, pag. 73, met een beroep op de wetsgeschiedenis van de Comptabiliteitswet 1976. In dezelfde zin De Groot e.a., 1997 (n.a.v. NIVRA-rapport *'Doelmatigheid en normen'*).

<sup>169</sup> Bemelmans-Videc, 1998, pag. 99 e.v.

<sup>170</sup> Ofschoon Hoogerwerf in dit verband niet het woord kwaliteit gebruikt.

<sup>171</sup> Hoogerwerf, 1995, pag. 61 e.v.; Hoogerwerf, 1998-1, pag. 21 e.v. Wat opvalt is dat Hoogerwerf de oorsprong, juistheid en legitimiteit van deze drie normen of, zoals hij ze noemt, *'invalsboeken'* verder niet toelicht. Dat staat kennelijk buiten discussie. In plaats van een overkoepelende kwaliteitsnorm kan daarom ook worden gesproken van een paradigma of een beleidstheorie (hierover straks meer) waaraan impliciete veronderstellingen ten grondslag liggen.

<sup>172</sup> Zie voor het begrip norm: hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.2.

<sup>173</sup> Denters e.a., 1990, pag. 97 (verwijzend naar Van Schendelen). Denters e.a. onderscheiden in dat verband een drietal *'politieke procesmodellen'*: het *'rolmodel'*, het *'consensusmodel'* en het *'partijenmodel'*.

<sup>174</sup> Toonen e.a. hebben de drie genoemde normatieve kwaliteitsdimensies (effectiviteit / efficiency, rechtmatigheid, democratie) van een nadere invulling voorzien en daar de labels van respectievelijk *'responsiviteit'*, *'integriteit'* en *'betrouwbaarheid'* aangehangen (Toonen e.a., 1998, pag. 18). De term *'responsiviteit'* omvat volgens hen: doelgericht, doelmatig (ook in enge zin dus),

## 2.2. EVALUATIECRITERIA

### 2.2.1. Doorwerking van BBI

Evaluatie is, zo werd in hoofdstuk 1 aangenomen<sup>175</sup>: *'het beoordelen van de voorstelling of waarneming van een bepaald verschijnsel aan de hand van bepaalde criteria'*. Nu de vraag: aan de hand van welke criteria wordt geëvalueerd? Indien, zoals in de vorige paragraaf is gesteld, BBI als een beleid mag worden beschouwd, dient in het empirisch evaluatieonderzoek – met een blik op de omschrijvingen van het begrip beleid – ondermeer gekeken te worden naar de nagestreefde BBI-doeleinden, de middelen die daarvoor zijn ingezet en de tijdskeuzes (faseringen) in dat verband. Ook dient gekeken te worden naar het probleem dat hiermee moest worden opgelost, verminderd of voorkomen.

Hoogerwerf heeft erop gewezen dat ieder beleid berust op veronderstellingen, hiervoor is de term beleidstheorie in zwang geraakt.<sup>176</sup> Deze veronderstellingen kunnen volgens Hoogerwerf drie verschillende relaties betreffen: relaties tussen doeleinden en middelen (finale relaties), relaties tussen oorzaken en gevolgen (causale relaties) en relaties tussen beginselen of waarden en in het beleid gebruikte normen (normatieve relaties).<sup>177</sup>

Als de veronderstellingen waarop een beleid berust niet houdbaar zijn, dan is volgens Hoogerwerf de kans groot dat het beleid in kwestie niet doeltreffend, niet doelmatig en niet aanvaardbaar is.<sup>178</sup> De veronderstellingen die aan een beleid ten grondslag liggen vormen een geheel van argumentaties en kennis(elementen) die voor een deel normatief van aard zijn.<sup>179</sup> De onderliggende normen en waarden werken door in de geformuleerde beleidsdoelstellingen: een doelstelling is te beschouwen als een gespecificeerde (toegepaste) waarde.<sup>180</sup> Ze werken evenzeer door in de probleem-perceptie en de keuze van de middelen en zijn aan te merken als de harde kern van de beleidstheorie.<sup>181</sup> Met betrekking tot de finale en causale relaties van een beleid zijn fraaie analytische pijlenschema's te vervaardigen.<sup>182</sup>

---

instrumenteel. Daarmee wordt het begrip echter wel héél ruim. De term *'integriteit'* omvat bij Toonen e.a.: oprecht, behoorlijk, legitiem, verantwoord, wederkerig, onkreukbaar. De term *'betrouwbaarheid'* heeft bij Toonen e.a. de volgende ladingen: robuust, veerkrachtig, stabiel, grondrechtelijkheid, slagvaardig, duurzaam, maatschappelijk gedragen.

<sup>175</sup> Paragraaf 1.1.1.

<sup>176</sup> Hoogerwerf, 1984.

<sup>177</sup> Hoogerwerf, 1998-1, pag. 25.

<sup>178</sup> Hoogerwerf, 1998-1, pag. 25.

<sup>179</sup> Van Heffen, 1998, pag. 250.

<sup>180</sup> Van Heffen, 1998, pag. 251.

<sup>181</sup> Van Heffen, 1998, pag. 252.

<sup>182</sup> Zie bijv. bij Van Heffen, 1998, pag. 254 e.v.

Kuypers lanceerde in dit verband de term doelboom.<sup>183</sup> Een beleidstheorie kan voorts worden getoetst aan tal van analytische criteria (precisie, consistentie, mate van uitwerking, verwijzing naar bewijs, enzovoort).<sup>184</sup>

De genoemde evaluatieonderzoeksbenaderingen hebben met elkaar gemeen dat ze uitgaan 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.<sup>185</sup> 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.<sup>186</sup> 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.<sup>187</sup>

Faludi heeft tegenover de objectgeoriënteerde planningsopvatting de beslissingsgeoriënteerde planningsopvatting geplaatst.<sup>188</sup> 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

---

<sup>183</sup> Kuypers, 1980, deel A, pag. 51 e.v.

<sup>184</sup> Zie hiervoor bijv. Leeuw, 1989.

<sup>185</sup> Bij een doelbereikingsonderzoek wordt nagegaan in hoeverre de officiële beleidsdoelen zijn bereikt. Daarbij kan het zowel gaan om aanvankelijke doelen als om later geformuleerde doelen. Bij een effectiviteitsonderzoek wordt nagegaan in hoeverre de doelbereiking heeft geleid tot de daarmee beoogde effecten en in hoeverre dit aantoonbaar is veroorzaakt door het onderzochte beleid. Er kunnen ook al dan niet gewenste neveneffecten worden getraceerd, waarbij onvermijdelijk is dat iets meer afstand van de officiële beleidsdoelstellingen wordt genomen. Daarenboven is efficiencyonderzoek mogelijk: hierbij wordt gemeten in hoeverre de kosten van het beleid hebben opgewogen tegen de baten oftewel de gewenste effecten.

<sup>186</sup> In zijn evaluatie van gemeentelijke milieubeleidsplannen (waarbij 110 gemeenten zijn onderzocht) constateert Coenen in 39,4 % van de gevallen uitvoering conform plan, bij 2,2 % was de uitvoering niet-conform en bij 58,4 % kon de conformiteit niet worden vastgesteld (Coenen, 2001, pag. 50). Zie ook Koppenjan e.a., 2001, over de tegenvallende doorwerking van nationale doelstellingen in het gemeentelijke verkeers- en vervoersbeleid. Zij hebben de doorwerking gemeten door de concrete beleidsprestaties van gemeenten inhoudelijk te vergelijken met de nationale beleidsdoelstellingen.

<sup>187</sup> Dit blijkt ook het geval bij Koppenjan e.a., 2001, pag. 466.

<sup>188</sup> Faludi, 1987.

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 uitgangsbepeld (hiervoor gebruikt Faludi het begrip ‘conformance’), maar de mate waarin het uitgangsbepeld een rol van betekenis heeft gespeeld in de beslissingsprocessen in de praktijk van de beleidsuitvoering (hiervoor gebruikt Faludi het begrip ‘performance’).<sup>189</sup>

- *Doorwerking als evaluatiecriterium*

Het begrip ‘performance’ als evaluatiecriterium – ietwat vrij vertaald als doorwerking – is vooral in de ruimtelijke onderzoekssfeer tot nadere ontwikkeling gekomen.<sup>190</sup> Het wordt gebruikt als aanvulling op gangbare doel-middel-schema’s bij het evaluatieonderzoek naar effecten van strategisch beleid.<sup>191</sup>

Herweijer, Hummels en Van Lohuizen omschrijven in hun studie naar de evaluatiemogelijkheden van planologische kernbeslissingen (PKB’s) het begrip doorwerking als ‘de mate waarin belangrijke geachte perspectieven (visies, probleemdefinities, waarden, oplossingsrichtingen) worden opgepikt door relevante actoren’.<sup>192</sup> Dit kan volgens hen tot uitdrukking komen in de plan-, besluit- en meningsvorming van provincies, gemeenten, bedrijfsleven en anderen. 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.<sup>193</sup>

- *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

---

<sup>189</sup> Faludi, 1987, pag. 127 e.v.

<sup>190</sup> Faludi, 1987; Mastop en Faludi, 1993; De Lange, 1995; Verwijmeren, 2001.

<sup>191</sup> Kenmerkend voor een strategisch beleid(splan) is dat het niet (juridisch) bindend is maar een indicatieve, richtinggevende functie heeft voor nadere operationele beleidsinspanningen.

<sup>192</sup> Herweijer, Hummels en Van Lohuizen, 1990, pag. 61 e.v. Naast het evaluatiecriterium doorwerking onderscheiden zij de evaluatiecriteria conformiteit, doelbereiking en effectiviteit.

<sup>193</sup> Herweijer, Hummels en Van Lohuizen, 1990, pag. 61.

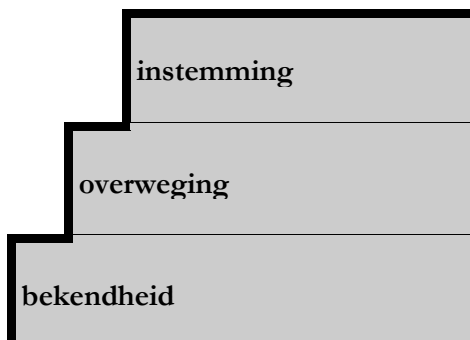
in de verdere plan- of besluitvorming betrekken van de boodschap is voldoende om van doorwerking te kunnen spreken.

- *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.<sup>194</sup> Er is als het ware sprake van een doorwerkingstrap. De minimumvoorwaarde om van doorwerking van een boodschap te kunnen spreken – de onderste trede van de trap – is dat men bekend is met de inhoud ervan, ook al betreft men deze verder niet in de eigen besluitvormingsafwegingen. Dit is de minst vergaande vorm van doorwerking. De volgende trede op de trap is het in overweging nemen van de boodschap. Er wordt rekening mee gehouden, de boodschap speelt een rol in de besluitvormingsafwegingen, overigens zonder dat dit tot instemming behoeft te leiden. Dit is al een wat verdergaande vorm van doorwerking. De derde trede op de trap is de instemming: men neemt de boodschap niet alleen in overweging, maar neemt haar min of meer over. Dit is een nog wat verdergaande vorm van doorwerking, die de voorgaande gradaties van doorwerking mede omvat. In schema kan de doorwerkingstrap als volgt worden weergegeven.

---

<sup>194</sup> Winter, 1996, pag. 119 e.v., bedient zich van dezelfde benadering in zijn onderzoek naar het gebruik van evaluatie in het wetgevingsforum. Hij neemt alleen het begrip gebruik als overkoepelend begrip en onderscheidt dan de fases kennisneming, standpuntsbeïnvloeding en doorwerking. Van doorwerking is bij Winter pas sprake als de resultaten van de evaluatie leiden tot bijstelling van regelgeving en/of uitvoeringspraktijk. Daarbij behoeft ook bij hem geen sprake te zijn van conformiteit. Daarmee zou volgens Winter worden miskend dat ook bij non-conformiteit samenhang kan zijn met de ondernomen evaluatie. *'Wanneer niet-conforme standpuntsbeïnvloeding en doorwerking buiten beschouwing worden gelaten, wordt bovendien de indruk gevekt dat de nadruk in besluitvormingsprocessen zou moeten liggen op de klakkeloze, onkritische acceptatie van de informatie uit systematische evaluaties'* (Winter, 1996, pag. 123/124).

**FIGUUR: de doorwerkingstrap (1)**

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*.<sup>195</sup>

Dit *'theoretisch principe van doorwerking'* (*'performance'*) komt in essentie overeen met de elementen die Herweijer, Hummels en Van Lohuizen kenmerkend achten voor het begrip doorwerking. Een aanwijsbaar onderdeel van besluitvormingsprocessen kan worden aangemerkt als een serieuze rol die tenminste voldoet aan het tweede aandachtspunt (overweging) bij Herweijer, Hummels en Van Lohuizen. En dat, om van doorwerking te mogen spreken, de resultaten niet hoeven te corresponderen met de boodschap (Mastop en Faludi) komt ongeveer overeen met de gedachte dat de boodschap niet precies hoeft te worden overgenomen zoals zij is verwoord (Herweijer, Hummels en Van Lohuizen). Naast het theoretische principe van doorwerking 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<sup>196</sup>:

<sup>195</sup> Mastop en Faludi, 1993, pag. 78/79.

<sup>196</sup> Herweijer, Hummels en Van Lohuizen spreken in dit verband van conformiteit, doelbereiking en effectiviteit. Dit onderscheid loopt niet helemaal synchroon met dat van Mastop en Faludi, maar komt daar materieel wel op uit. Herweijer c.s., pag. 73: *'Wij spreken van conformiteit indien de in het plan vervatte taakstelling wordt nageleefd door de beleidsmakers. Doelbereiking houdt in dat de verwezenlijking van de officieel vastgestelde doeleinden dichterbij wordt gebracht. Effectiviteit, tenslotte, betreft de vraag of een middel bijdraagt aan of leidt tot het gekozen doel. In alle gevallen gaat het bij effectiviteitsonderzoek om het aantonen van causale relaties tussen verschillende elementen uit de PKB'*.



- 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 vervolgens op grond van het theoretisch principe van doorwerking niet per definitie worden gezien als falend beleid, maar als min of meer normaal en te verwachten verschijnsel, aldus Mastop en Faludi.<sup>197</sup>

Voor BBI betekent dit dat aantoonbare conformiteiten in de lokale implementatie weliswaar kunnen worden gezien als verdergaande gradaties van doorwerking van BBI, maar dat het achterwege blijven daarvan geen ultieme maatstaf kan zijn voor een oordeel over het succes of falen van BBI.

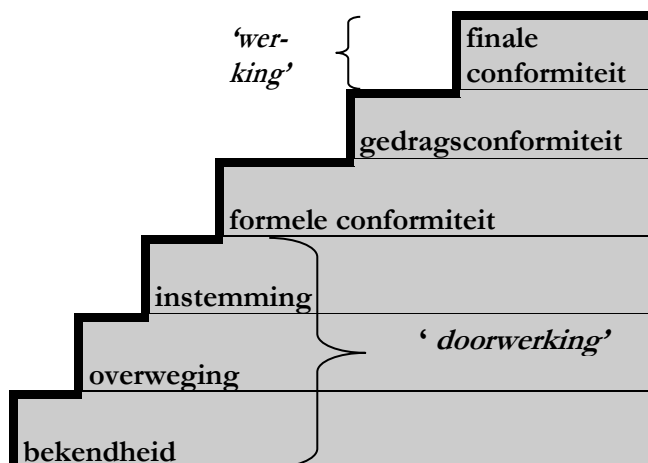
Toch is de mate van conformiteit in zekere zin ook te beschouwen als doorwerking. De drie vormen van conformiteit die Mastop en Faludi onderscheiden, zijn als het ware hogere traptreden op de eerder geschetste doorwerkingstrap, waarbij formele conformiteit (= de mate van invoering van de BBI-instrumenten), gedragsconformiteit (= de gedragsveronderstellingen van BBI) en finale conformiteit (= de effecten en neveneffecten: het feitelijk functioneren oftewel de werking van BBI) zich op soortgelijke wijze tot elkaar verhouden als bekendheid, overweging en instemming. Aangenomen mag worden dat finale conformiteit niet mogelijk is zonder gedragsconformiteit en dat gedragsconformiteit niet mogelijk is zonder formele conformiteit.

---

<sup>197</sup> Mastop en Faludi, 1993, pag. 82. Zie ook De Lange, 1995; Coenen en Janssens, 1999. *'Gebruik van een plan hoeft niet noodzakelijkermits ook conformiteit met de planinhoud te betekenen. Er is ook sprake van de doorwerking van een plan als beargumenteerd van het plan wordt afgewezen.'* Aldus Coenen en Janssens in hun analyse van de doorwerking van provinciale milieubeleidsplanning (Coenen en Janssens, 1999, pag. 112).

De doorwerkingstrap kan daarmee als volgt verder worden ‘opgebouwd’:

**FIGUUR: de doorwerkingstrap (2)**



- *Contextwerking*

In de volgende hoofdstukken zal onder meer blijken dat de Stichting BBI het beleids- en beheersinstrumentarium van gemeenten niet heeft uitgevonden. Gemeenten beschikten daar al over in de vorm van een meer of minder gedifferentieerde budgetcyclus. De Stichting BBI heeft hieraan accenten en uitwerkingen toegevoegd en het geheel nader gestroomlijnd. Tijdens de aanloop, de oprichting en werkzaamheid van de Stichting BBI waren diverse, vooral grotere gemeenten en andere advies- en opleidingsorganisaties, met soortgelijke zaken bezig als de Stichting BBI. Ook in wetenschappelijke kring werd hierover nagedacht.<sup>198</sup>

Bij doorwerking kan dus 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.<sup>199</sup> 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.<sup>200</sup> Beleid

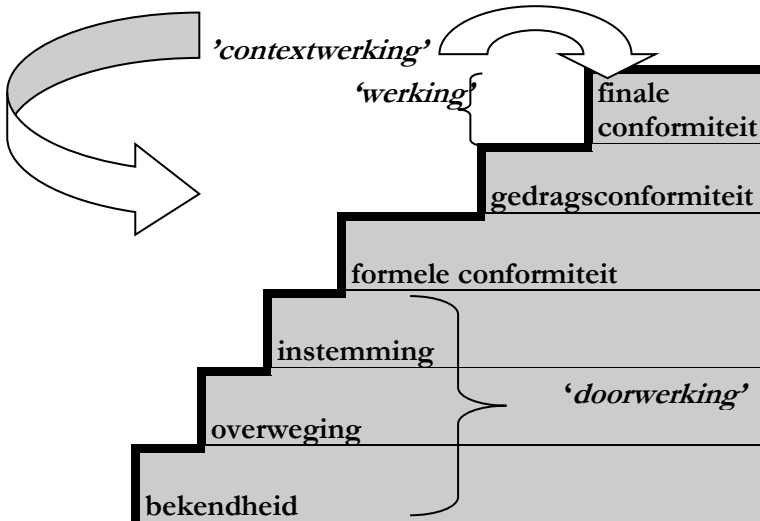
<sup>198</sup> Hierover meer in hoofdstuk 3. Zie ook hetgeen in paragraaf 2.1.1. is opgemerkt over de internationale contextwerking als gevolg van grensoverschrijdende *'epistemic communities'*.

<sup>199</sup> Verwijmeren noemt expliciet de voorgeschiedenis van belang als factor die van invloed is op de doorwerking van milieueffectrapportages in bestemmingsplannen (Verwijmeren, 2001, pag. 291 en 303 e.v.).

<sup>200</sup> Contextwerking is te onderscheiden van *'voorwerking'*, waaronder wordt verstaan de invloed die uitgaat van het planningsproces voorafgaande aan een plan. Tijdens dit proces nemen actoren

wordt meestal niet opeens als iets unieks bedacht of ontworpen.<sup>201</sup> Beleid is een uitvloeisel van allerlei factoren, belangen en problemen die via vrij ondoorzichtige mechanismen van interactie en ontwerp kunnen stollen in de vluchtige momentopname van een papieren stuk. Het verschijnsel contextwerking maakt de problematiek van de causale en finale relaties tussen enerzijds BBI en anderzijds de aan BBI toe te schrijven effecten er niet gemakkelijker op.<sup>202</sup> In het schema van de doorwerkingstrap kan de contextwerking als volgt worden verwerkt.

**FIGUUR: de doorwerkingstrap (3)**



- *Te stellen eisen aan doorwerking van BBI*

Om BBI te kunnen toetsen aan de criteria van de doorwerkingstrap is het nodig deze criteria nader te preciseren: aan welke eisen moet BBI voldoen om daaraan te kunnen beantwoorden?

Ten aanzien van het criterium bekendheid met BBI kan een aantal vragen worden gesteld. Ten eerste: hoever moet de bekendheid gaan (bijvoorbeeld welke instrumenten, of ook het bijbehorende gedrag)? Ten tweede: hoeveel actoren dienen ermee bekend te zijn (bijvoorbeeld meer dan 50 %)? Hieraan

---

kennis van de planinhoud en gaan hiernaar handelen. De hoofdlijnen van het plan zijn onderhuids aanwezig en werken door in het handelen (Coenen, 2001, pag. 53).

<sup>201</sup> En zelden synoptisch-rationeel geconstrueerd met causale en finale pijlenschema's, zoals o.a. Klinkers bepleit, niettegenstaande de tegelijk door hem geconstateerde hardnekkige weigering van politici om volgens dergelijke principes te werken (Klinkers, 2002, pag. 15 en 31 e.v.).

<sup>202</sup> Het probleem speelt in beginsel bij alle sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Zie voor een gedegen analyse op basis van uitgebreide literatuurinventarisatie: Yee, 1996.

kunnen nog twee vragen worden toegevoegd. Ten derde: welke actoren moeten ermee bekend zijn? Gemeenteraadsleden, managers of alle medewerkers? Ten vierde: wannéér moeten ze ermee bekend zijn? BBI zal op dit moment immers minder bekend zijn dan in of vlak na de hoogtijdagen van de Stichting BBI. Het heden is niet representatief voor de doorwerking in termen van bekendheid. Het meetmoment moet eerder worden gezocht.

Wat de eerste vraag betreft: het lijkt redelijk om twee inhoudelijke eisen aan de bekendheid met BBI te stellen. De eerste inhoudelijke eis is de gedachte van een sluitende instrumentele cyclus van plannen en rapportages. Dat wil zeggen: een (politieke) planning op beleidsniveau, een daarvan afgeleide planning voor het management (beheersniveau) en daar weer van afgeleide planningen (werkvloerniveau), gepaard gaande met feedbackinstrumenten op dezelfde niveaus: respectievelijk tussentijdse bestuursrapportages, managementrapportages en terugrapportages op werkvloerniveau.<sup>203</sup> Verder is als inhoudelijke eis te stellen dat er bekendheid is met de gedachte dat het invoeren van instrumenten alleen niet genoeg is, maar dat men ook geacht wordt iets te doen aan bijbehorende cultuur- en gedragsverandering.

Dan de tweede gestelde vraag, in combinatie met de derde. Het lijkt niet reëel om als evaluatiemaatstaf de eis te stellen dat gemeenteraadsleden in meerderheid bekend zijn met de inhoud van BBI.<sup>204</sup> De vormgeving van organisatieprocessen is onder normale omstandigheden niet hun primaire aandachtsgebied. Hetzelfde geldt, overigens in mindere mate, voor de medewerkers op de werkvloer. De eis van bekendheid moet vooral worden gesteld aan een duidelijke meerderheid van het (top)management. Een duidelijke meerderheid is dan: onbetwistbaar meer dan 50 %.

Tenslotte de vierde vraag. Van 1989 tot 1995 heeft de Stichting BBI zich ingespannen om BBI te implementeren. De periode voorafgaande aan 1989 stond in het teken van de opkomst van BBI in gemeenteland. Na 1995 vertoonde de populariteit van BBI een neergaande lijn. Voor de hand ligt dat het meten van de bekendheid van BBI dan in de eerstvolgende jaren na 1995 zou moeten geschieden. Daarvoor is dus empirisch onderzoeksmateriaal nodig dat betrekking heeft op de jaren 1996 tot en met ongeveer 2000.

In het stadium van overweging wordt er binnen de gemeente over nagedacht om beleids- en beheersinstrumenten à la BBI in te voeren, dan wel de eigen beleids- en beheersinstrumenten in die richting aan te passen. In het stadium van instemming besluit men daadwerkelijk tot invoering of aanpassing van beleids- en beheersinstrumenten overeenkomstig het BBI-gedachtegoed, zij het misschien in andere bewoordingen of met een wat andere invulling. De minimumeis is dat de gemeente daarbij ten minste een

<sup>203</sup> Oftewel de kern van het eerste schema van paragraaf 1.2. in hoofdstuk 1.

<sup>204</sup> In een andere zin, namelijk als hoogstverantwoordelijke interne actoren met een voorbeeldfunctie naar de organisatie, mag van gemeenteraadsleden uiteraard wel operationele bekendheid en commitment met BBI verwacht worden.

vergelijkbare probleemdefinitie, visie, waarde of oplossingsrichting hanteert. De eis is niet dat de BBI-boodschap precies wordt overgenomen zoals zij door de Stichting BBI is verwoord of bedoeld. Van belang is dat het BBI-gedachtegoed heeft bijgedragen aan een verbreding van de nageschakelde besluitvormingsprocessen.

- *Te stellen eisen aan formele, gedrags- en finale conformiteit*

Er is sprake van formele conformiteit als de ingevoerde of aangepaste beleids- en beheersinstrumenten te herleiden zijn tot de boodschap van de Stichting BBI<sup>205</sup>. Aan volledige conformiteit is de eis te stellen dat een sluitende planning & control-cyclus operationeel is op de drie in het voorgaande geschetste niveaus (politiek niveau, managementniveau, werkvloer-niveau). Het hoeft niet zo te zijn dat alle zeven fasen van het BBI-proces zoals weergegeven in de eerste tabel van paragraaf 1.2. zijn geïmplementeerd en ook niet dat dit precies is geschied volgens de BBI-richtlijnen.

De gedragsconformiteit heeft betrekking op de aan BBI ten grondslag liggende gedragsveronderstellingen, de ‘vanzelfsprekendheden’ op basis van onderliggende waarden en normen. Zoals eerder opgemerkt zitten de gedragsveronderstellingen met name in de zogenaamde uitgangspunten van het BBI-project, zoals weergegeven in de eerste tabel van paragraaf 1.2. Ook al gaat het hierbij niet om doorwerking in eigenlijke zin, toch is het belangrijk om na te gaan in hoeverre empirische informatie beschikbaar is omtrent de vraag in hoeverre de gemeentelijke actoren zich overeenkomstig de BBI-veronderstellingen willen en kunnen gedragen. Naarmate dit niet het geval blijkt te zijn, is immers volgens Hoogerwerf, zoals in het voorgaande opgemerkt, de kans groot dat het beleid in kwestie niet doeltreffend, niet doelmatig en niet aanvaardbaar is.

De vraag naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en aanvaardbaarheid van BBI raakt aan de finale conformiteit: de (neven)effecten en de werking van BBI. Er kan pas iets worden gezegd over de werking, als aangetoond kan worden dat gemeentelijke actoren in hun dagelijks handelen zodanig profijt ondervinden van de instrumenten dat de kwaliteit van het gemeentelijk functioneren aantoonbaar wordt verhoogd. Maar ook als het feitelijk gedrag van actoren volledig overeenkomstig de normen van BBI is, hoeft dit nog niet te betekenen dat in de maatschappelijke werkelijkheid (het materiële

<sup>205</sup> Verwijmeren maakt in zijn analyse van de doorwerking van milieueffectrapportages in bestemmingsplannen nog onderscheid tussen procesmatige doorwerking (de mate van verwevenheid, oftewel de mate waarin de ideeën worden overgenomen) en inhoudelijke doorwerking (elementen die daadwerkelijk terug te vinden zijn). Zie Verwijmeren, 2001, pag. 296/297. De Lange maakt in haar analyse van de doorwerking van strategisch ruimtelijk beleid een soortgelijk onderscheid tussen doorwerking als maatstaf of norm en doorwerking als proces. Deze onderscheidingen geven aan dat er in doorwerkingsonderzoek begrijpelijkerwijs een sterke drang is om ook de mate van conformiteit in beeld te brengen.

object van beleid) is bereikt wat men wilde (finale conformiteit ofwel doelbereiking). Naast beoogde effecten kan bovendien sprake zijn van mogelijke andere effecten of neveneffecten.

### 2.2.2. Waardering van BBI

De te hanteren evaluatiecriteria gaan verder dan de doorwerkingscriteria alleen. Evalueren omvat ook het beoordelen van de voorstelling van het verschijnsel BBI: de poging tot het achteraf vaststellen van ‘sterke’ en ‘zwakke’ punten en van het praktisch nut van een en ander. Waardering refereert aan een ander soort van criteria dan het waarnemen van doorwerking. Bij doorwerking gaat het om het empirisch vaststellen van de mate waarin BBI voldoet aan vooraf theoretisch gestelde eisen. Dat is nog een tamelijk analytische, min of meer objectieve bezigheid. 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 mogelijkwijs een beter zicht heeft gekregen op bepaalde interne informatiestromen. Dat kan bovendien per gemeente verschillen.

- *Centrale norm – feit dualiteit (1): nog enkele begrippen*

Ten aanzien van de waardering van BBI is een nadere begripsmatige verkenning nodig met betrekking tot begrippen als normen, waarden, feiten, cultuur, empirie. In het vervolg van het boek zal namelijk blijken dat deze begrippen in menige analyse van BBI en in de gevolgtrekkingen daaruit een cruciale rol spelen. Over de verhouding tussen normen, feiten en waarden is door de eeuwen heen zeer veel geschreven, met name in rechts- en staatsfilosofische zin.<sup>206</sup> Het is niet de bedoeling van dit boek om daaraan iets toe te voegen, dan wel een samenvatting te geven van de stromingen, scholen en andere relevante inzichten. 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).

---

<sup>206</sup> Toegesplitst op de empirie van de gemeente: De Jong, 1988.

Normen fungeren veelal als richtlijnen voor gedrag, waaraan mensen verwachtingen ontlelen.<sup>207</sup> Normen zijn voorwaardelijk voor feitelijk gedrag.<sup>208</sup> Normen zijn in beginsel kenbaar – schriftelijk, mondeling, non-verbaal, intuïtief – en hebben betrekking op meerdere mensen. Het gaat om intersubjectieve regels of voorstellen tot zulke regels volgens welke mensen of groepen van mensen (organisaties) geacht worden zich feitelijk te gedragen, op straffe van sanctie. De Jong geeft het volgende voorbeeld: *‘Zo zal de persoon die voor de eerste maal de vergadering van een bepaalde commissie bijwoont, zich eerst moeten inwerken in de stijl van vergaderen. Het afkappen van een rituele discussie tussen ‘oude’ leden van de commissie kan een schending van de geldende code betekenen. Zoiets behoort men niet te doen en dat zal men de nieuweling ook laten merken. In het vervolg zal het nieuwe lid zich terughoudender opstellen of zelfs gaan deelnemen aan het ritueel. Hij kan ook proberen de code bij te stellen door deze ter discussie te brengen of anderszins de ‘oude’ leden tot aanpassing proberen te brengen.’*<sup>209</sup> Sociale normen binnen een organisatorisch verband liggen niet vast. Intersubjectiviteit en dus sociale orde worden bereikt door interactie en communicatie, door aanpassing en her-aanpassing tussen de top en de basis, tussen de leiders en de geleiden.<sup>210</sup> *‘Normen worden door ervaring geleerd en de ervaring is afhankelijk van interactie en communicatie.’*<sup>211</sup>

Waarden zijn diep verankerde, impliciete normen volgens welke mensen zich feitelijk al dan niet willen gedragen overeenkomstig op hen betrekking hebbende normen. Waarden worden verkregen door opvoeding en ervaring, zijn misschien mede genetisch bepaald. Ieder mens is weer anders geprogrammeerd en vindt bepaalde dingen belangrijker of minder belangrijk dan een ander mens. Waarden zijn in mindere mate kenbaar dan de meeste normen. Mensen komen er niet altijd voor uit wat ze werkelijk belangrijk vinden. 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. In de woorden van Hofstede: *‘Het is de collectieve mentale programmering die de leden van één groep of categorie mensen onderscheidt van die van een andere.’*<sup>212</sup> Over de essentie van deze definitie lijkt in de

---

<sup>207</sup> De Jong, 1988, pag. 54 e.v. Naast normen die een ‘adequate omgang met mensen’ mogelijk moeten maken onderscheidt De Jong nog een tweede type normen, die de ‘adequate manipulatie van een object’ meebrengen (zoals het indrukken van een knop van een apparaat). Dit tweede type normen blijft hier verder buiten beschouwing.

<sup>208</sup> De Jong, 1988, pag. 80.

<sup>209</sup> De Jong, 1988, pag. 54.

<sup>210</sup> Aldus Schuyt, aangehaald bij De Jong, 1988, pag. 29.

<sup>211</sup> De Jong, 1988, pag. 29.

<sup>212</sup> Hofstede, 2001, pag. 16, 224. Met een groep bedoelt hij: ‘een aantal mensen die contact met elkaar hebben’, een categorie bestaat uit ‘mensen die, zonder noodzakelijk contact met elkaar te hebben, iets met elkaar gemeen hebben: bijvoorbeeld alle vrouwelijke managers of alle mensen die geboren zijn vóór 1940’ (Hofstede, 2001, pag. 319).

literatuur wel overeenstemming te bestaan.<sup>213</sup> Er is sprake van verschillende culturele niveaus van organisatie: de eigen afdeling, de eigen gemeente, het eigen land, enzovoort. Zoals op individueel niveau waarden bepalender zijn voor de feiten dan normen, zo is op groepsniveau de cultuur bepalender voor de feiten dan normen dat kunnen zijn.<sup>214</sup> Mensen die deel uitmaken van een bepaalde cultuur beschikken over verschillende waardepatronen. Maar deze patronen hebben op bepaalde essentiële punten zoveel gemeenschappelijke trekken, dat de groepsleden over het algemeen bereid zijn zich op een bepaalde soortgelijke wijze feitelijk te gedragen.<sup>215</sup> Niet voor alle groepsleden behoeft dit alles steeds in dezelfde mate, op elk moment of op elke plaats te gelden. Juist door de unieke programmering van elk individu bestaat tussen feiten, waarden en normen per definitie een permanente spanningsvolle verhouding. Het is ook niet altijd zo dat mensen zich feitelijk kunnen gedragen overeenkomstig een bepaalde norm, ook al willen ze dat wel. Sommige dingen dringen niet door tot mensen. Andere dingen worden niet begrepen. En soms worden dingen wel begrepen, maar slagen mensen er niet in dit begrip te vertalen in feitelijk gedrag.

Feiten zijn datgene wat werkelijk is, wat daadwerkelijk heeft plaatsgehad, gebeurtenissen of omstandigheden waarvan de werkelijkheid of het geschied zijn vaststaat. Hoewel ook feiten door eenieder vanuit eigen waarden en normen worden waargenomen en geïnterpreteerd<sup>216</sup> is het een taak van de wetenschap om feiten te ‘objectiveren’ tot ‘empirische kennis’.<sup>217</sup> Empirie is de rationele ervaring van feiten: ervaring als bron van kennis. Ervaring kan, al dan niet gepaard gaand met eigen deelname aan het feitelijk gebeuren dat

---

<sup>213</sup> Een overzicht van mogelijke (organisatie)cultuurbenaderingen geeft Frissen, 1989, hoofdstukken 2 - 4. Frissen zelf omschrijft de cultuur van een organisatie als ‘*het geheel van zingevingspatronen in en rondom een organisatie*’ (Frissen, 1989, pag. 45).

<sup>214</sup> Zo kan de cultuur de oorzaak ervan zijn dat bepaalde normen juist niet worden nageleefd, zoals bijvoorbeeld een 100 km-bord op een recht stuk verlaten snelweg. Volgens de individuele waarden van de weggebruikers, tezamen komend in hun stilzwijgend overeengekomen cultuur, is het in zo’n geval acceptabel om sneller te rijden dan 100 km per uur. Alleen indien de norm wordt verzwaaard met dwang of dreiging met sanctie (bijvoorbeeld flitspaal plus bekeuring) volgt naleving, maar alleen omdat dan een andere waarde in het geding komt: die van het eigen financiële belang.

<sup>215</sup> Hofstede, 2001, pag. 18 e.v., ziet waarden (op pag. 16 door hem omschreven als ‘*een collectieve neiging om een bepaalde gang van zaken te kiezen boven andere*’) als de diepste cultuuruiting van een groep. In de praktijk manifesteren ze zich in andere uitingen, zoals voor de groep essentiële rituelen, helden en symbolen.

<sup>216</sup> De Jong, 1988, pag. 55: ‘*Waargenomen feiten zijn op grond van normen geïnterpreteerde feiten*’. De Jong verwijst naar het bekende ‘*Feiten zijn geen feiten*’ van Glastra van Loon. Daarmee bedoelde deze ‘*dat wat wij als werkelijkheid kennen niet eenzijdig door ‘de feiten’ wordt bepaald, maar mede door de manier waarop wij onze omgeving tot object van onderzoek en kennis maken*’ (Glastra van Loon, 1980, pag. 133).

<sup>217</sup> Volgens Koningsveld houdt de rationaliteit van de wetenschap in ‘*dat elke stap die bij een onderzoek of bij theorievorming wordt gezet met een beroep op empirische feiten of logische argumenten kan worden gerechtvaardigd*’ (Koningsveld, 2000, pag. 204).



tot object van onderzoek is gemaakt, door middel van waarneming en interpretatie leiden tot bevindingen die als kennis kunnen worden ervaren.

De omschreven begrippen vertegenwoordigen een fundamentele spanning in het denken omtrent maatschappelijke verschijnselen, die van de dualiteit tussen norm en feit. Zijderveld spreekt in dat verband van *'het dilemma van de realistisch-kataskopische en nominalistisch-anaskopische benaderingswijzen der sociale werkelijkheid'*.<sup>218</sup> Veel sociale wetenschap heeft betrekking op deze spanning<sup>219</sup>: *'In de organisatietheorie het rationele, holistische scientific management denken en de reacties daarop in de vorm van de human relation concepties. In de beleids- en planningtheorie het rationele, synoptische denken en de reacties vanuit het incrementele denken. ' ... 'Altijd en overal is er de spanning tussen het geloof in de verbeterbaarheid c.q. maakbaarheid van de samenleving contra het besef dat dit slechts zeer ten dele mogelijk of gewenst is. Het denken in gebelen staat tegenover het denken vanuit de mens binnen die gebelen. Holisme tegenover pluriformiteit. Universalisme tegenover individualisme. Socialisme tegenover liberalisme. Planning tegenover politiek. Wetenschap tegenover praktijk. Idealisten tegenover pessimisten. Utopisten tegenover nihilisten'*.<sup>220</sup>

Hoe werkt deze centrale norm – feit dualiteit nu uit op de evaluatie van BBI? De 'bril van BBI' betreft bovenlokale normen: wat er volgens de opvattingen van de Stichting BBI in de werkelijkheid van de gemeentelijke praktijk zou moeten gebeuren. In hoeverre zijn deze normen nu ook werkelijk normen die leidend zijn bij het feitelijke handelen in de praktijk? Belangrijk is om te zien dat er naast het 'normniveau' van BBI nog verschillende andere 'normniveaus' zijn alvorens sprake is van feitelijk gedrag.

Men zou bij deze andere normniveaus van 'feitelijke normen' kunnen spreken: dit zijn niet de bovenlokale normen van de mensen van de Stichting BBI (*normniveau 1*), maar onder meer de lokale normen van de beslissers op wie BBI zich richt en volgens welke BBI al dan niet feitelijk wordt ingevoerd (*normniveau 2*). Dat is, in termen van Faludi<sup>221</sup>, het subjectniveau van de doorwerking: het niveau van de normatieve reconstructie van BBI door de lokale beslissers.

Pas nog een implementatiestapje lager wordt BBI al dan niet feitelijk toegepast. Dat is het objectniveau van de doorwerking, het niveau van de uiteindelijke implementatie: niet de invoering maar de uitvoering van BBI.<sup>222</sup>

<sup>218</sup> Zijderveld, 1974, pag. 11 e.v.

<sup>219</sup> Zie bijv. ook het boek van Hoogerwerf, 1995, dat is opgebouwd via de *'zeven fundamentele politieke dilemma's'* publiek – privaat, democratie – leiding, vrijheid – gelijkheid, eenheid – verscheidenheid, idealisme – realisme, redelijkheid – aanvaardbaarheid, orde – verandering.

<sup>220</sup> Aardema, 2000, pag 25 e.v.

<sup>221</sup> Zie paragraaf 2.2.1.

<sup>222</sup> Onderscheid kan worden gemaakt tussen beleidsinvoering en beleidsuitvoering (Sas en Herweijer, 1992, pag. 20). Dit onderscheid is met name van belang bij bovenlokaal beleid. De doorwerking bij de lokale beslissers in de zin van het geheel van de besluitvorming en de daarop geënte invoeringsmaatregelen zou de beleidsinvoering genoemd kunnen worden. De

Ook hierbij is sprake van lokale normen, maar weer van een andere aard. Namelijk die van alle betrokken actoren die uiteindelijk al dan niet ervoor kiezen van het ingevoerde BBI feitelijk gebruik te maken (*normniveau 3*). Terugredenerend vanuit de feitelijk waargenomen gedragingen worden de feitelijke normen van BBI geconstrueerd.<sup>223</sup>

Dit levert helaas niet, zoals bij het begrip doorwerking als evaluatiecriterium, scherp objectiveerbare toetsingscriteria op. Het is meer zo dat de centrale norm – feit dualiteit als een rode draad door het gehele boek loopt. Deze dualiteit wordt aan het eind van het boek opnieuw aan de orde gesteld. De reflectie hierop blijkt dan van groot belang voor de vraag hoe BBI moet worden gewaardeerd (de beoordeling van ‘sterke’ en ‘zwakke’ punten) en welke lering daaruit is te trekken voor de actualiteit van BBI en van BBI-achtige verschijnselen.

### 2.3. ONDERZOEKSVRAGEN

Nu het theoretisch kader is neergezet kan de in hoofdstuk 1 geformuleerde probleemstelling worden uitgesplitst in een aantal concretere onderzoeksvragen. Deze vloeien voort uit de tot nu toe behandelde materie.

#### TABEL: probleemstelling en onderzoeksvragen

Probleemstelling	Onderzoeksvragen
1. Wat is de ‘inhoud van BBI’ als veranderingsbeweging in de praktijk van de Nederlandse gemeenten?	1a. Wat was de ‘boodschap’ van BBI, hoe ontstond deze en hoe werd ze verspreid? 1b. Hoe kunnen de opkomst en de (relatieve) <sup>224</sup> neergang van BBI worden verklaard?
2. In hoeverre is ‘doorwerking van BBI’ aantoonbaar?	2a. In hoeverre is in de gemeentelijke praktijk sprake van bekendheid met, overweging van en instemming met BBI? 2b. In hoeverre zijn de BBI-instrumenten in de gemeentelijke praktijk ingevoerd (= formele conformiteit)? 2c. In hoeverre zijn de gedragsveronderstellingen van BBI houdbaar (= gedragsconformiteit)? 2d. In hoeverre zijn de door BBI beoogde doelen / effecten bereikt (= finale conformiteit)?

beoogde latere daadwerkelijke toepassing en gebruikmaking door actoren (ook andere dan de beslissers) is de uiteindelijke beleidsuitvoering (van het lokale beleid als doorwerking van het bovenlokale beleid).

<sup>223</sup> Ontleend aan De Jong, 1988, pag. 59: ‘Terugredenerend vanuit feitelijk waargenomen gedragingen moeten de normen worden geconstrueerd’.

<sup>224</sup> Met ‘relatieve’ wordt bedoeld dat het BBI-project weliswaar ten einde is, maar dat de normen en waarden erachter niet verdwenen zijn. Hierover ook al paragraaf 1.1., maar met name in hoofdstuk 3 wordt dit aspect nader belicht.

3. Welke 'waardering van BBI' is passend?	3a. Hoe dienen de 'sterke' en 'zwakke' punten van BBI te worden beoordeeld? 3b. Welke lering is hieruit te trekken voor de actualiteit van BBI en van BBI-achtige verschijnselen?
---	--

### 2.3.1. Plan van aanpak verdere hoofdstukken

Op basis van de onderzoeksvragen is het mogelijk een plan van aanpak te formuleren voor het verdere onderzoek. Dit plan van aanpak komt tot uitdrukking in de opzet van de volgende hoofdstukken.

- *Opzet hoofdstuk 3*

Hoofdstuk 3 betreft de historische schets van BBI en de verklaring daarvan (onderzoeksvragen 1a en 1b). Hierbij ontstaat een beeld van de mate van bekendheid, overweging en instemming die BBI ten deel is gevallen (onderzoeksvraag 2a). Beschreven wordt de geschiedenis van BBI als verandingsbeweging in de praktijk van de Nederlandse gemeenten. Waar lag het begin? Wie zaten erachter? Wat deden zij zoal ter overtuiging van anderen? Wat waren de ideeën en structuren waarin vragers en aanbieders elkaar vonden? Wat waren de belangen waardoor zij werden gedreven? Wat waren de plannen, doelen en successen waarmee zij naar buiten traden?

Het beeld wordt zo concreet mogelijk neergezet: de organisatie van het BBI-project, de bedoelingen, omzetcijfers, aantallen bijeenkomsten, congressen en cursussen, deelnemersaantallen, aantallen en soorten publicaties. De geschiedenis van BBI is in drie perioden verdeeld: de periode tot 1989, de periode 1989 – 1995 en de periode 1996 – heden. De aanloopperiode tot 1989 begint met een verkenning van de vraag hoe de opkomst van BBI valt te verklaren. Deel daarvan is de opstartfase door het Ministerie van Binnenlandse Zaken (1987 – 1989). De periode 1989 – 1995 was de tijd van de massale implementatie. Deze krijgt daarom de meeste aandacht. Behandeld worden de opzet en omvang van het BBI-project van de Stichting BBI, de wijze waarop het gedachtegoed 'aan de man werd gebracht' en de relatieve neergang van BBI, leidend tot de beëindiging van het BBI-project eind 1995. Tot slot van het hoofdstuk worden enkele woorden gewijd aan de periode 1996 – 2000.

- *Opzet hoofdstuk 4*

Hoofdstuk 4 gaat in op onderzoeksvraag 2b. Dit hoofdstuk bevat een empirische conformiteitstoets van de instrumentele inhoud van BBI volgens

de zeven BBI-fasen. Per fase zullen de door de Stichting BBI geformuleerde bedoelingen die hieraan ten grondslag liggen worden samengevat en vervolgens geconfronteerd met de empirie. Het gaat in dit hoofdstuk om het zo neutraal mogelijk boven tafel krijgen van empirische informatie omtrent de bedoelingen en de instrumentele invoering van BBI. De verleiding van het opnemen van opvattingen, beschouwingen en analyses wordt zo veel mogelijk weerstaan.<sup>225</sup>

- *Opzet hoofdstuk 5*

Voorafgaand aan hoofdstuk 5 wordt – in de vorm van een intermezzo – aan de hand van de Groninger Kredietbank-affaire en de Emmer directeurs-affaire geïllustreerd hoe belangrijk feitelijk gedrag is bij de toepassing van BBI.

In hoofdstuk 5 zelf wordt vervolgens onderzoeksvraag 2c behandeld: de gedragsveronderstellingen van BBI. Aan de empirische toets van de vijf uitgangspunten van BBI is een extra dimensie toegevoegd: per BBI-uitgangspunt een nadere analyse van de gedragsveronderstellingen die daarin besloten liggen.

- *Opzet hoofdstuk 6*

In hoofdstuk 6 staat onderzoeksvraag 2d centraal: de effectbereiking. In hoeverre zijn de door BBI geformuleerde doelen (effecten) bereikt: versterking van de positie van de gemeenteraad, een betere beheersing van de organisatie, een vergroting van de klantgerichtheid? Ook deze vraag wordt beantwoord door middel van een toets van de BBI-bedoelingen aan de empirie. Verder komen enkele gewenste en minder gewenste neveneffecten aan de orde.

- *Opzet hoofdstuk 7*

Het afrondende hoofdstuk 7 gaat in op de onderzoeksvragen 3a en 3b. Wat waren achteraf gezien de ‘sterke’ punten en de ‘zwakke’ punten van BBI? Hoe zijn deze punten te verklaren en te beoordelen? Welke lering is hieruit te trekken voor de actualiteit van BBI en van BBI-achtige verschijnselen? De afsluiting bestaat uit een korte hedendaagse contextbepaling van BBI. Hieruit vloeit ten behoeve van praktijk en theorie een aanbeveling voort.

---

<sup>225</sup> Met name uit sommige voetnoten zal echter blijken dat dit niet over de hele linie is gelukt. De rechtvaardiging voor deze ‘*zwakheid*’ is dat het dan gaat om toelichtende of verklarende informatie die elders in het boek minder relevant zou zijn.

## 2.4. SAMENVATTING HOOFDSTUK 2

Hoofdstuk 2 is gewijd aan een nadere uitwerking van de in hoofdstuk 1 geformuleerde probleemstelling, met name op de punten *‘doorwerking van BBI’* en *‘waardering van BBI’*. Centraal staat het omschrijven van enkele begrippen en het vaststellen van hanteerbare evaluatiecriteria.

Aan de hand van het begrip doorwerking is een theoretisch onderzoekskader ontwikkeld. Doorwerking wordt daarbij beschouwd als méér dan een conformiteitstoets. Van doorwerking van BBI is sprake indien kan worden aangetoond dat bij de doelgroep van beslissers waarop BBI zich richtte voldoende bekendheid aanwezig was met de essentie van BBI. Verdergaande doorwerking is aanwezig als de beslissers BBI in serieuze overweging blijken te hebben genomen. Bij volledige doorwerking is bij de beslissers tevens voldoende instemming met BBI aan te treffen.

Deze drie punten zijn te beschouwen als opeenvolgende gradaties van doorwerking. Hogere eisen worden niet aan de doorwerking van BBI gesteld. Bij de lokale implementatie spelen immers tal van belangen, omstandigheden en ontwikkelingen die vooraf bovenlokaal niet zijn te voorzien. Voor de evaluatie van BBI betekent dit dat instrumentele oftewel formele conformiteit wel is aan te merken als een vierde gradatie van doorwerking, maar dat onvolledige conformiteit geen ultieme maatstaf is voor een oordeel over het succes of falen van BBI. De werking van BBI oftewel finale conformiteit hangt vooral af van de houdbaarheid van de aan BBI ten grondslag liggende veronderstellingen. Deze schragen de beleidstheorie van BBI. Daarbij is met name de gedragsconformiteit van belang. Ook gaat het niet alleen om de beoogde effecten, maar moet rekening worden gehouden met mogelijke neveneffecten.

Naast doorwerking wordt het begrip contextwerking gehanteerd. In dit begrip komt tot uitdrukking dat BBI zelf het resultaat van doorwerking is, als gevolg van eerdere en bredere ontwikkelingen.

In het kader van de waardering van BBI is de centrale norm – feit dualiteit geïntroduceerd. Deze dualiteit loopt als een rode draad door het gehele boek.

Aan het eind van hoofdstuk 2 zijn, ter concretisering van de probleemstelling, de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

- 1a. Wat was de 'boodschap' van BBI, hoe ontstond deze en hoe werd ze verspreid?
- 1b. Hoe kunnen de opkomst en de (relatieve) neergang van BBI worden verklaard?
- 2a. In hoeverre is in de gemeentelijke praktijk sprake van bekendheid met, overweging van en instemming met BBI?
- 2b. In hoeverre zijn de BBI-instrumenten in de gemeentelijke praktijk ingevoerd (= formele conformiteit)?
- 2c. In hoeverre zijn de gedragsveronderstellingen van BBI houdbaar (= gedragsconformiteit)?
- 2d. In hoeverre zijn de door BBI beoogde doelen / effecten bereikt (= finale conformiteit)?
- 3a. Hoe dienen de 'sterke' en 'zwakke' punten van BBI te worden beoordeeld?
- 3b. Welke lering is hieruit te trekken voor de actualiteit van BBI en van BBI-achtige ontwikkelingen?

### 3. Veranderingsbeweging

Het theoretisch kader is neergezet. Evaluatiecriteria en onderzoeksvragen zijn geformuleerd. Het wordt tijd om meer de diepte in te gaan. In dit derde hoofdstuk komen de eerste drie onderzoeksvragen in de schijnwerpers te staan. Onderzoeksvraag 1a luidt: *‘Wat was de ‘boodschap’ van BBI, hoe ontstond deze en hoe werd ze verspreid?’* Wat de formeel-inhoudelijke hoofdlijnen van BBI betreft is deze vraag al in hoofdstuk 1 beantwoord. In dit hoofdstuk komt het meer aan op de feitelijk-empirische boodschap en de wijze van verspreiding. Onderzoeksvraag 1b luidt: *‘Hoe kunnen de opkomst en de (relatieve) neergang van BBI worden verklaard?’*

Ter beantwoording van deze vragen wordt eerst de opkomst van BBI tot 1989 beschreven. Vervolgens de verspreiding van BBI, die zich met name voltrok in de periode 1989 – 1995. Tenslotte de relatieve neergang van BBI, die zich in de loop van deze periode al aftekende. Met de historische schets van BBI als veranderingsbeweging blijkt ook beantwoording mogelijk van onderzoeksvraag 2a: *‘In hoeverre is in de gemeentelijke praktijk sprake van bekendheid met, overweging van en instemming met BBI?’*

#### 3.1. PERIODE TOT 1989

##### 3.1.1. Wortels van BBI

Pollitt en Bouckaert onderscheiden ter verklaring van het ontstaan van NPM een mix van over en weer op elkaar in werkende factoren: sociaal-economische krachten, *‘krachten vanuit het politieke systeem’* en *‘krachten vanuit het administratieve systeem’*.<sup>226</sup> Sociaal-economische krachten hebben te maken met statistisch aantoonbare economische getijbewegingen op mondiale schaal, zoals ontwikkelingen op kapitaalmarkten, groei van het aantal multinationals en de intensiteit van de internationale handel. Concurrentieverwegingen geven een druk op de nationale overheden om bureaucratische belemmeringen voor bedrijven (belastingen, procedures) zo veel mogelijk te verlichten. Daarnaast bewerkstelligen sociale veranderingen, zoals toename van de aantallen gepensioneerden en werklozen, een indirecte druk op het economische beleid van de overheden. Vanuit *‘het politieke systeem’* werken hier nieuwe managementideeën, pressie vanuit burgers en partijpolitieke ideeën op in. Bepaalde elites taxeren – mede onder invloed van aandacht-trekkende gebeurtenissen, schandalen of rampen – welke management-hervormingen wenselijk en haalbaar zijn. Zo komt een beweging op gang,

<sup>226</sup> Pollitt en Bouckaert, 2000, pag. 24 e.v.

soms met veel retoriek en ideaalbeelden. Welke hervormingen feitelijk worden bereikt is tenslotte mede afhankelijk van hoe een en ander binnen *'het administratieve systeem'* wordt opgepakt en geïmplementeerd. Het gunstig effect van dit alles is volgens Pollitt en Bouckaert moeilijk meetbaar. Vaak zit het in de randvoorwaardelijke sfeer, waardoor – vaak onvoorzien – kleine verbeteringen tot bloei komen.<sup>227</sup>

Andere auteurs komen bij hun bespreking van de factoren die een rol spelen bij het ontstaan van 'public management reform' tot vergelijkbare analyses. Hood wijst daarbij aanvullend op de kracht die uitgaat van de informatietechnologie.<sup>228</sup>

- *Van groeibeleid naar beheersbeleid*

Voor de Nederlandse situatie heeft Hoogerwerf beschreven dat tot ongeveer 1975 sprake was van een *'groeibeleid'* en dat vanaf dat moment, mede onder invloed van de consequenties van de internationale oliecrisis van 1973, het accent verschoof in de richting van een *'beheersbeleid'*.<sup>229</sup> In de groeiperiode, tot begin jaren zeventig, leken de bomen tot in de hemel te groeien. Het ambitieniveau was bijna onbeperkt. Er was minder oog voor doelmatigheid en uit economisch oogpunt wellicht zelfs sprake van verspilling.<sup>230</sup> Daartegenover omschrijft Hoogerwerf een beheersbeleid als: *'een beleid dat relatief sterk gericht is op: het behoud van een bestaande situatie of herstel van een voorbijgegangene situatie in plaats van vernieuwing; stabiliteit (houdbaarheid of onderhoud) in plaats van groei en het bereiken van intern in plaats van extern gerichte doeleinden van de organisatie'*.<sup>231</sup>

Volgens Hoogerwerf is het beheer in het Nederlandse beheersbeleid grotendeels versmald tot een financieel beheer.<sup>232</sup> Historisch gezien lijkt vanaf het einde van de achttiende eeuw een groeibeleid meer regel dan uitzondering, maar in perioden met grote financieel-economische problemen kwam het accent meer op het beheer te liggen.<sup>233</sup> Uit literatuuronderzoek concludeert Hoogerwerf dat de overgang van een groeibeleid naar een beheersbeleid – naast de ontwikkeling van de economie als eerste factor – kan worden verklaard door drie verschillende andere factoren. De tweede verklaringsfactor is volgens hem de ontwikkeling van de politieke cultuur en

<sup>227</sup> Pollitt en Bouckaert, 2000, pag. 191.

<sup>228</sup> Hood, 2000, pag. 4; zie ook Frissen, 1998.

<sup>229</sup> Hoogerwerf, 1988. Geanalyseerd werden o.m. de regeringsverklaringen van het kabinet-Den Uyl (1973 – 1977), het eerste kabinet-Van Agt (1977 – 1981), het eerste kabinet-Lubbers (1982 – 1986) en het tweede kabinet-Lubbers (vanaf 1986 tot het moment van verschijnen van het boek van Hoogerwerf).

<sup>230</sup> Hoogerwerf, 1988, pag. 65.

<sup>231</sup> Hoogerwerf, 1988, pag. 91.

<sup>232</sup> Hoogerwerf, 1988, pag. 21 e.v.

<sup>233</sup> Hoogerwerf, 1988, pag. 31 e.v.



daarbinnen met name het *'instrumentalistische denken'* (een politiek denken in termen van middelen), de verhouding tussen links en rechts (beheersbeleid wordt bevorderd door een sterke positie van rechtse politieke partijen) en een politiek geaccepteerd wetenschappelijk denken dat op beheer is gericht. De derde verklaringsfactor is de ontwikkeling van de politieke structuur en daarbinnen met name de bureaucrativering en rationalisering en de daarmee samenhangende *'machtsvorming der bewindvoerders'* (= steeds meer interne beheerders in verhouding tot externe uitvoerders). De vierde verklaringsfactor is de ontwikkeling van de afstand tussen burgers en overheid. Groeibeleid was het kenmerk van de verzorgingsstaat, waarin de overheid armoedebestrijding en rechtvaardige verdelingen vooropstelde, bijvoorbeeld op het gebied van inkomens, ontplooiingsmogelijkheden voor eenieder, gezondheidszorg, huisvesting en cultuur. In de beheersstaat daarentegen domineren de beginselen van de prestatie, de doelmatigheid, de eigen verantwoordelijkheid van de burgers en de beperkte rol van de overheid.<sup>234</sup>

Van belang in dat verband is de door Lijphart geanalyseerde *'ontzuiling'* van de Nederlandse samenleving in de jaren zestig van de vorige eeuw.<sup>235</sup> De sociale scheidslijnen tussen de socialistische, liberale, katholieke en protestants-christelijke zuilen verloren veel van hun scherpte en politieke relevantie. Deze ontwikkeling had niet alleen consequenties voor maatschappelijke organisatievormen zoals vakbonden en omroepen, maar ook voor het onderscheidend vermogen en daarmee de zin van het partijpolitieke stelsel. In combinatie met een stijging van ontwikkelingspeil en mondigheid werkte dit in op het respect en de belangstelling van de gemiddelde burger voor de politiek in de traditionele zin. Lijphart vreesde consequenties als politieke instabiliteit en burgerlijke ongehoorzaamheid, onder meer omdat hij constateerde dat onder de kiezers weinig bereidheid meer bestond om hun vertegenwoordigers een grote mate van vrijheid te laten.<sup>236</sup> Hij kon toen niet voorzien dat één belangrijk cultuurkenmerk van de verzuilde samenleving – onder de nieuwe benaming van het Nederlandse poldermodel – overeind zou blijven: de democratische waarde om door middel van overleg en consensus ook de nieuwe omstandigheden het hoofd te bieden.

In de ontzuiling van de jaren zestig lagen prikkels besloten voor zowel discussies over het primaat en de legitimiteit van de politiek<sup>237</sup> als voor de rationalisering van het overheidsfunctioneren. De politiek kreeg het moeilijk. De grote sociale en liberale doelen leken bereikt. Confessionele scheidslijnen verdwenen. Er ontstond een steeds oppositeler en rationeler samenleving. Tegelijk was er het groeibeleid. Het kwantitatief en kwalitatief

---

<sup>234</sup> Hoogerwerf, 1988, pag. 73.

<sup>235</sup> Lijphart, 1976. Dit verschijnsel was ook elders in Europa waarneembaar (In 't Veld, 1999, pag. 16).

<sup>236</sup> Lijphart, 1976, pag. 15 e.v.

<sup>237</sup> Zie ook het eind van dit hoofdstuk.

groeïende takenpakket was voor de overheid steeds moeilijker te overzien. Dit deed de vraag naar meer integratie en coördinatie ontstaan.<sup>238</sup> De groei kwam onder meer tot uitdrukking in grote infrastructurele investeringen (verkeersontwikkeling, energievoorziening, stedenbouwkundige ontwikkelingen).<sup>239</sup> De overtuiging won veld dat de zorg hiervoor alleen aan de overheid kon worden toevertrouwd als de overheidsorganisatie rationeler zou gaan werken. Niet langer intuïtief – met het risico van verkeerde beleidsbeslissingen – maar op basis van verantwoorde (maatschappelijke) kosten-baten analyses.

- Voorlopers van BBI: Taft, PPBS, MBO, *zelfbeheer*, *contractmanagement*<sup>240</sup>

De inhoudelijke wortels van BBI prikken dwars door de beschreven historische context heen en 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 de aanleiding er weer is. Dan wordt zij telkens opnieuw als unieke boreling met enthousiasme verwelkomd. Over de thans als eigentijdse noodzaak bedachte programmabegroting<sup>241</sup> werd een kleine honderd jaar geleden ook al gesproken. Lee en Johnson memoreren dat in de Verenigde Staten *'the use of planning coupled with program information can be dated at least back to the early part of the century'*. En: *'In the 1910s, before the establishment of the federal budgetary system budgeting was often advocated as a means of allocating resources to obtain program results. Two of the most notable proponents were President William Howard Taft and the 1912 Taft Commission on Economy and Efficiency. In January 1912, Taft send to Congress a special message in which he said: 'We want economy and efficiency; we want saving, and saving for a purpose. We want to save money to enable the Government to go into some of the beneficial projects which we are debarred from taking up now because we cannot increase our expenditures'. The Taft Commission report reflected the same emphasis upon results: 'In order that he [the administrator] may think intelligently about the subject of his responsibility he must have before him regularly statements which will reflect results in terms of quality and quantity; he must be able to measure quality and quantity of results by units of cost and units of efficiency' [italics added]'*<sup>242</sup>

Halverwege de vorige eeuw werd in de Verenigde Staten een Commissie inzake de begrotingshervorming ingesteld, de zogenoemde Hoover-commissie.<sup>243</sup> In het in 1949 verschenen eerste rapport van deze commissie

<sup>238</sup> Hiemstra, 1999, pag. 50; Kickert 2000, pag. 11.

<sup>239</sup> De Looff, 1972, pag. 8.

<sup>240</sup> Dit is overigens geen uitputtende opsomming. Ook zou bijv. ZBB (Zero Based Budgeting) kunnen worden genoemd. Zie over deze en andere modellen waar reeds voorafgaand aan de BBI-periode over werd nagedacht o.m. Haselbekke e.a., 1990.

<sup>241</sup> Binnenlandse Zaken, 2001, pag. 18 e.v.

<sup>242</sup> Lee en Johnson, 1977, pag. 64/65.

<sup>243</sup> De Looff, 1972, pag. 12.

werd een pleidooi gevoerd voor *'performance-budgeting'*: taakstellende begrotingen ter bevordering van de efficiency, ook wel prestatiebegrotingen genoemd. In het in 1955 verschenen tweede rapport werd het invoeren van *'program-budgeting'* bepleit: programmabegrotingen ter bevordering van de beleidsvoering. Op basis hiervan werd in 1961 bij het Amerikaanse Ministerie van Defensie het geïntegreerde *Planning-Programming-Budgeting-System* ingevoerd, afgekort: PPBS. In 1965 werd dit managementsysteem, ter rationalisering van de besluitvorming bij het openbaar bestuur, voor alle ministeries voorgeschreven.<sup>244</sup> De zogenaamde PPB-cyclus kende vier fases: planning (voorbereiding en besluitvorming), programming, budgeting (uitvoering), control (evaluatie en bijsturing).

**TABEL: Planning-Programming-Budgeting-System**

Planning	Programming	Budgeting	Control
strategische beslissing ↑ informatie over alternatieven en beslissingscriteria ↑ kosten-baten analyses en vergelijkingen ↑ formulering van doelstellingen ↑ maatschappelijke ontwikkeling, uitgangssituatie	programma's ↓ opstellen meerjarenprogramma ↓ opstellen financieel meerjarenprogramma	begrotingsuitvoering ↑ opnemen in de jaarbegroting	evaluatie en bijsturen

PPBS kreeg internationaal veel navolging. Er is veel over geschreven.<sup>245</sup> De doelstellingen van PPBS en andere daarop gelijkende rationele bestuursystemen van de jaren zeventig<sup>246</sup> zijn als volgt samen te vatten.<sup>247</sup> De gelijkenis met BBI is, evenals ten tijde van Taft, wederom treffend.

*Het doelbewust handelen werd vooropgesteld. Doelen dienden te voorzien in maatschappelijke behoeften. Daarnaast was het (integraal) kostenbewust handelen belangrijk. Voorafgaand aan de besluitvorming dienden vergelijkende kosten-baten analyses te worden gemaakt. Voorts was planmatig handelen van belang. De overheid diende ver in de toekomst vooruit te kijken en wel op samenhangende wijze*

<sup>244</sup> Zandstra-Andela, 1982, pag. 263.

<sup>245</sup> Pieters, 1975.

<sup>246</sup> Zoals in Frankrijk de *'rationalisation des choix budgétaires'*, vgl. Pieters, 1975, pag. 420.

<sup>247</sup> Pieters, 1975, pag. 419 e.v.

*(‘comprehensive planning’). Bij de uitvoering moest controle op de effectiviteit en efficiency mogelijk zijn, teneinde zonnodig tijdig te kunnen bijsturen (evaluatie en feedback). Hiertoe diende een goed informatiesysteem te worden ingesteld, van waaruit de besluitvormers tijdig en regelmatig konden worden geïnformeerd.*

De brede invoering van PPBS in de Verenigde Staten werd een teleurstelling.<sup>248</sup> Wat voor defensie goed was, bleek dat niet zonder meer voor de andere ministeries te zijn. De invoering was bovendien te snel gegaan. Betrokkenen werden onvoldoende geschoold. De programma’s waren te omvangrijk, te complex en te weinig samenhangend. Ambtenaren voelden zich bedreigd en politici vreesden overheersing door technocraten. In 1971 werd de eis van PPBS verlaten.<sup>249</sup>

Intussen was op ruime schaal twijfel gerezen over de werkelijke sturingsmogelijkheden op basis van rationele technieken.<sup>250</sup> Internationaal was er de klassieke uitspraak van Wildavsky: *‘If planning is everything, maybe it’s nothing’*.<sup>251</sup> Nationaal sprak Tjeenk Willink van *‘de mythe van een samenhangend overheidsbeleid’*<sup>252</sup>, Rosenthal van *‘de hardnekkige illusie van een rationele bestuurlijke orde’*.<sup>253</sup> In het WRR-rapport *‘Planning als onderneming’* werd de overheid *‘bestuurscentrisme’* verweten: het verwijt van een welhaast autistische planningsprentie<sup>254</sup>. *‘Blauwdrukplanning’* mocht niet meer.<sup>255</sup>

In de daarop volgende jaren werd in de Verenigde Staten als alternatief het *‘Management by Objectives’* (MBO) omarmd. Dit alternatief 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.<sup>256</sup> Volgens Kickert lag met name dit bedrijfsmatige model van de divisiestructuur ten grondslag aan het concern(-diensten)model, waartoe de grote

<sup>248</sup> Zandstra-Andela, 1982, pag. 263.

<sup>249</sup> *The death of PPB in the national government came with an Office of Management and Budget memorandum of Juni 21, 1971. No longer were agencies ‘required to submit with their budget submissions the multiyear program and finance plans, program memoranda and special analytical studies...’*; aldus Sharkansky, 1975, pag. 90.

<sup>250</sup> Zo liet Wildavsky op ontzuochterende wijze zien dat de inhoud van een begroting in de praktijk vooral wordt bepaald door de begroting van het voorafgaande jaar (Wildavsky, 1974, aanvankelijk 1964). Zie ook Van Gunsteren, 1976, pag. 48 e.v. (*‘Program Budgeting: The Mirage of Success’*).

<sup>251</sup> Wildavsky, 1973.

<sup>252</sup> Tjeenk Willink, 1984.

<sup>253</sup> Rosenthal, 1981.

<sup>254</sup> Den Hoed, Salet en Van der Sluijs, 1987; Quené, 1984.

<sup>255</sup> Faludi, 1987.

<sup>256</sup> De divisiestructuur werd overigens al ingevoerd in de twintiger jaren van de vorige eeuw door Alfred P. Sloan, leider van General Motors, zie Drucker, 1965, pag. 40 e.v.; Mintzberg, 1999, pag. 111; Kickert, 2000, pag. 52 e.v. Het model had lange tijd de modieuze charme van een decentraal model, maar Sloan zelf gaf toe dat het door de sterke centrale sturing en normering in werkelijkheid meer als een centraal model is te beschouwen (Mintzberg, 1999, pag. 233).

gemeenten in Nederland zich in de jaren tachtig massaal bekeerden.<sup>257</sup> In het model van de divisiestructuur staan organisatorische aspecten in beginsel meer voorop dan aspecten van planning & control en beleid.

In Nederland kan de instelling van de interdepartementale Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse (COBA)<sup>258</sup>, de in VNG-verband van de grond gekomen Commissie Beleidsanalyse Gemeenten (BAG)<sup>259</sup> en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)<sup>260</sup> worden beschouwd als uitvloeisel van de rationele planningsgedachte. De ambities van COBA en BAG strekten er vooral toe om het formuleren van probleemstellingen en doelstellingen te rationaliseren.<sup>261</sup> Rationeel bestuur was, kortom, in de mode.<sup>262</sup>

Tekenend voor de groei-beleidsfase, waarin Nederland ten tijde van de oprichting van COBA en BAG nog verkeerde, was dat de inzet van deze commissies zich met name op de P's van PPBS richtte: probleemformuleringen, doelstellingenanalyses en beleidsplanning. Budgeting en Control kregen verhoudingsgewijs nog weinig aandacht. In de praktijk was gedurende de jaren tachtig sprake van op PPBS en MBO voortbordurende managementontwikkelingen, die meer en meer beïnvloed werden door de verslechterde economische omstandigheden. Sprak aanvankelijk nog de participatieve dimensie van MBO vooral tot de verbeelding, langzamerhand verschoof de aandacht min of meer 'terug' naar de 'Budgeting' en 'Control' van PPBS<sup>263</sup>. Zo kwam de door efficiency-overwegingen gevoede gedachtevorming rond de thema's zelfbeheer<sup>264</sup> en contractmanagement<sup>265</sup> op gang. De

<sup>257</sup> Kickert, 2000, pag. 38, 48.

<sup>258</sup> De COBA werd in 1972 in het leven geroepen, zie hierover Klaassen, 1995, pag. 30 e.v.

<sup>259</sup> De BAG kwam in 1974 tot stand, zie Klaassen, 1995, pag. 43 e.v.

<sup>260</sup> De WRR werd in voorlopige vorm in 1972 en officieel in 1976 (toen het economisch tij en daarmee het vertrouwen in de wetenschap al kenterde) opgericht. Zie hierover Hirsch Ballin, 1979, pag. 9.

<sup>261</sup> COBA, 1976; COBA, 1978; BAG, 1980. Vgl. Zandstra-Andela, 1982.

<sup>262</sup> Zie bijv. Pieters, 1975: bijdrage *'beheersing van maatschappelijke processen door rationeel bestuur'* in IBW-eindrapport Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie. Deze bijdrage bevat ook een uitgebreide bespreking van het PPBS.

<sup>263</sup> Boorsma e.a., 1999 (over het aan BBI verwante VBTB op rijksniveau), pag. 28: *'Van een afstand bezien zijn de overeenkomsten met PPBS opmerkelijk. Hieruit moge blijken dat PPBS 'alive and well' is'*. Zie ook Mol, 2000, pag. 25.

<sup>264</sup> Het begrip zelfbeheer werd geïntroduceerd door het Ministerie van Financiën (Financiën, 1984). Biesmeijer en Verbaan, 1984, pag. 231 omschrijven het begrip als volgt: *'In hoofdlijnen betekent zelfbeheer: het hoofd van dienst wordt zelf budgethouder; de leiding van het departement sluit een contract met de budgethouder met betrekking tot de output (activiteiten) en het budget; de budgethouder heeft vrijheid in het besteden van het budget, c.q. bevoegdbeden over de inrichting van de eigen productie; de budgethouder is gebonden aan het budget, jaarlijks legt hij verantwoording af over de verhouding van de inputkosten tot de output; indien de verhouding inputkosten/output na realisatie gunstiger is dan bij de planning, dan kan de dienst het daaruit voortvloeiende voordeel, de budgetwinst, voor een deel naar eigen inzichten besteden'*. De rijksoverheid kende in de jaren tachtig een *'proeftuinenproject zelfbeheer'*. Zie hierover bijv. bijlage A in het boek van Van der Krogt en Spijker, pag. 105 e.v. (Eindrapport Interdepartementale Begeleidingsgroep Zelfbeheer (IBZ) en de bijdrage van Lemstra in Lemstra e.a., 1986. Zelfbe-

doelmatigheid van de interne productiekosten kwam centraal te staan. Hoe kon de gewenste output zo efficiënt mogelijk worden voortgebracht?<sup>266</sup> Daarbij hadden bestuurders en managers een financieel systeem nodig dat hen in staat stelde om na te gaan welke kosten werden gemaakt voor welke producten en diensten.

Kickert beschouwt deze omstandigheid als de belangrijkste reden voor de massale bekering tot een nieuw planning & control-systeem.<sup>267</sup> Hiermee is in veel opzichten<sup>268</sup> de start van BBI als besturingsfilosofie een feit, zij het nog niet onder de naam BBI. Evenals eerder in de Verenigde Staten met PPBS het geval was<sup>269</sup>, benadrukten de voorstanders van de vernieuwingen dat het niet ging om een simpel instrument, maar om een *'wijze van (be)sturen en beheersen'*.<sup>270</sup> In de jaren tachtig doken op ruime schaal begrippen op als besturen op afstand, contractmanagement, resultaatverantwoordelijke eenheden, output- en effectverantwoordelijkheid, prestatiebegroting, kengetallen, rapportagesystemen, controllerfuncties en cultuurverandering.<sup>271</sup> Steden als Tilburg, Delft en Groningen waren midden en eind jaren tachtig druk bezig met het invoeren hiervan.<sup>272</sup>

Aan de accentverschuiving van zelfbeheer naar contractmanagement heeft Kastelein een belangrijke bijdrage geleverd.<sup>273</sup> Op basis van uitgebreid empirisch onderzoek<sup>274</sup> stelt hij in systeemtheoretische termen de algemene diagnose van een centraal *'bebeersingsechec'* van grotere organisaties (zowel private als publieke), met grote kans op *'vervreemding'* van de decentrale eenheden. De hoofdoorzaak is volgens hem dat de decentrale eenheden met

---

heer in engere zin is te beschouwen als *'contractmanagement zonder contract'* (Van der Krogt en Spijker, 1989, pag. 13). Ook wordt ook wel de term *'resultaatmanagement'* gebezigd (Buurma en Ter Braak, 1986, pag. 324).

<sup>265</sup> Van der Krogt en Spijker, 1989, pag. 11: *'Contractmanagement is een wijze van sturen van een organisatie, waarbij bepaalde bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan organisatieonderdelen worden verleend op basis waarvan voor een bepaalde periode voor die organisatieonderdelen het taakstellend werkplan, het taakstellend budget en bij de uitvoering in acht te nemen regels, worden vastgelegd in een contract'*.

<sup>266</sup> Van der Krogt en Spijker, 1989, pag. 12; Financiën, 1984.

<sup>267</sup> Kickert, 2000, pag. 49.

<sup>268</sup> Men vergelijkte hiertoe de omschrijvingen van zelfbeheer en contractmanagement met het in de eerste tabel van paragraaf 1.2. gegeven overzicht van de inhoud van BBI.

<sup>269</sup> De Looff, 1972, pag. 12: PPBS is niet in de eerste plaats een bestuurstechniek, maar veeleer een *'bepaalde wijze van denken'* (uitdrukking ontleend aan Novick, die door De Looff wordt genoemd als geestelijke vader van PPBS (en dan dus ook een beetje van BBI!), vgl. Novick, 1967).

<sup>270</sup> Van der Krogt en Spijker, 1989, pag. 11.

<sup>271</sup> Gezaghebbende auteurs in die jaren: Buurma (zie bijv. Buurma, 1988), Ter Braak, Mol en Boorsma (aldus Kickert, 2000, pag. 45).

<sup>272</sup> Kickert, 2000, pag. 35 e.v.

<sup>273</sup> Kastelein, 1987; Kastelein, 1990 (aanv. 1985); Kastelein, 1994. Vgl. de bespreking van BBI-fase 3 (sectorenmodel met resultaatverantwoordelijke eenheden) in hoofdstuk 4 en de BBI-uitgangspunten 2 (integraal management) en 3 (contractmanagement) in hoofdstuk 5.

<sup>274</sup> Kastelein, 1990, pag. 106 e.v.

handen en voeten gebonden zijn aan centrale regels en interventies (financiering, personeelszaken, organisatie, lijninterventies, onderhoud, huisvesting, systeembeheer), die ieder slechts één aspect vertegenwoordigen.<sup>275</sup> Op centraal niveau bestaat onvoldoende integratie van deze aspecten. De oplossing die Kastelein aanreikt bestaat uit een verhoogde decentrale zelfstandigheid (zoveel mogelijk inclusief de middelenfuncties), gepaard gaand met taakstellende budgettering en vast te leggen in contracten. De centrale beheersing zou beperkt dienen te blijven tot strategische hoofdlijnen. De decentrale units zijn *'resultaatverantwoordelijke eenheden'*, die door middel van contracten worden gehouden aan de centrale doelstellingen. Met dit model heeft Kastelein, voortbordurend op eerdere ontwikkelingslijnen<sup>276</sup>, vanuit organisatiekundig perspectief in aanzet een deel van het BBI-gedachtegoed geformuleerd.<sup>277</sup> Onder meer op deze voedingsbodem konden het decentrale integraal management en het sectorenmodel goed gedijen.

### 3.1.2. Cultuurdrive: financiële stress

In hoofdstuk 2 is cultuur omschreven als *'het geheel van vooral impliciete regels (waarden) volgens welke een groep van mensen (een land, een organisatie of een bevolkingsgroep) zich feitelijk wil gedragen'*. Verandering in gewenste gedragspatronen betekent dat er iets is gebeurd dat de groepsleden belangrijk genoeg hebben gevonden om fundamenteel anders tegen daarmee corresponderende waarden aan te kijken. Dit 'iets' zou een cultuurdrive kunnen worden genoemd: een of meerdere gebeurtenissen waardoor mensen binnen een bepaalde cultuur in overheersende mate vinden dat er iets moet veranderen.

Bij de bespreking van NPM in het tweede hoofdstuk bleek dat volgens Hood de mate waarin NPM aanslaat vooral afhangt 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). Van Helden heeft deze macrolijn doorgetrokken naar de microlijn van individuele organisaties en spreekt in dat verband van de *'financiële stress hypothese'*.<sup>278</sup> Volgens deze hypothese gaat een slechte

<sup>275</sup> Dit verschijnsel noemt Kastelein *'multicentrale aspectspecificatie'* (*'MCA-netwerken'*). Het alternatief wordt door hem *'contractuele multi organisaties'* genoemd (*'CMO's'*).

<sup>276</sup> Zie de voorgaande beschrijving.

<sup>277</sup> Overigens zonder dat dit met zo veel woorden is terug te zien aan verwijzingen vanuit BBI naar Kastelein of (later) omgekeerd. Hetzelfde verschijnsel kan worden waargenomen ten aanzien van min of meer gelijktijdige opvattingen van andere wetenschappers, accountants, adviesbureaus en praktijkmensen. Zo kan bijvoorbeeld ook worden gewezen op het *'unit management'* van Wissema, 1987 en het proefschrift van Sporre, 1988 (pag. 127 e.v.). Dit levert het (tijds)beeld op van diverse ogenschijnlijk gescheiden circuits, waarin desondanks (soms met andere woorden) een vergelijkbare normatieve boodschap wordt verkondigd (en nogal eens alsof men het zelf bedacht heeft!).

<sup>278</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 31 e.v.

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 en beschouwt hij de financiële positie niet als de enige relevante variabele. Er zijn volgens hem ook andere factoren in het geding, zoals de institutionele context.<sup>279</sup> De *'financiële stress hypothese'* is verwant aan de onder meer door Spit geformuleerde *'fiscal stress'*.<sup>280</sup> Met dit begrip drukte Spit uit dat de Nederlandse gemeenten in de jaren tachtig door financiële omstandigheden gedwongen werden tot nieuwe strategische keuzes. Tegenover de uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket als gevolg van het centrale decentralisatiebeleid stond onvoldoende vergroting van inkomsten.<sup>281</sup>

Financiële stress staat in een klein land als Nederland niet op zichzelf, maar is sterk onderhevig aan internationale invloeden. Alle OECD-landen<sup>282</sup> 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 gedachten varieerden van bezuinigingsrecepten tot eerste bespiegelingen over interactieve beleidsvorming en beschouwingen over het mogelijke einde van de verzorgingsstaat.<sup>283</sup> De economische conjunctuur plaatste in eerste instantie met name de rijksoverheid voor een probleem. Dit leidde tot de zogenaamde *'grote operaties'*: deregulering, heroverweging, privatisering, decentralisatie, personeelsreduc-

---

<sup>279</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 34/35 en 93. Op pag. 102 vat Van Helden e.e.a. schematisch samen in *'stimuli vanuit de omgeving'* (cultuurverandering richting efficiënte overheid, financiële stress, meer bedrijfsmatige Comptabiliteitsvoorschriften) en *'stimuli binnen afzonderlijke gemeente'* (pressie van burgers, specifieke financiële stress, 'nieuw bloed' in politiek en management).

<sup>280</sup> Zie voor dit begrip ook Levine, 1980.

<sup>281</sup> Spit, 1993, pag. 21 e.v. Spit definieert fiscal stress op pag. 22 van zijn boek als: *'A series of points in a process when decisions have to be made that appear to have negative financial consequences, which originate either from the expenditure side of the budget ('authoritative resources') or from the revenue side ('allocative resources')'*.

<sup>282</sup> OECD = Organization for Economic Co-operation and Development, het in 1948 opgerichte samenwerkingsverband van geïndustrialiseerde landen (ook wel: OESO = Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling).

<sup>283</sup> Zie bijv. Herweijer, 1983 (hoe de rijksoverheid via drie verschillende strategieën, te weten herwaardering, versleuteling en heroverweging, heeft getracht tot ombuigingen te komen); Van Leeuwen e.a., 1981 (recepten voor gemeentelijk bezuinigings- en ombuigingsbeleid); Rieken en Baaijens, 1983 (analyse overheids crisis vanuit eerste interactieve beleidsbenadering); Kickert e.a., 1984 (multidisciplinaire analyse van de ideologieën achter de verzorgingsstaat); VNG, 1984 (tips voor een zuiniger middelenbeleid en middelenbeheer); Roes e.a., 1987 (analyse positie gemeenten en gemeentelijke uitgaven).

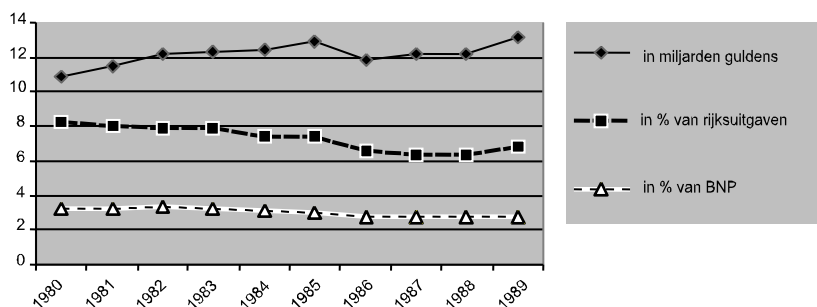


tie, reorganisatie rijksdienst.<sup>284</sup> De problematiek werkte door in de opstelling van het Ministerie van Binnenlandse Zaken ten opzichte van de gemeenten.<sup>285</sup> Deze opstelling is samen te vatten als: terugtrekkende bewegingen, in combinatie met de presentatie van BBI als nieuwe uitdaging. Met name vanaf ongeveer 1980 werd de geldstroom uit het gemeentefonds door de gemeenten als ontoereikend ervaren. De ontwikkeling van het gemeentefonds in de jaren tachtig is in de volgende tabel en grafiek weergegeven.<sup>286</sup>

**TABEL: gemeentefonds in de jaren tachtig**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
gemeentefonds	10.913	11.467	12.199	12.283	12.414	12.945	11.928	12.192	12.163	13.230
rijksuitgaven	132.123	143.377	155.261	159.076	168.678	174.756	181.947	189.144	191.609	194.011
gemeentefonds in % van rijksuitgaven	8,3	8,0	7,9	7,9	7,4	7,4	6,6	6,4	6,3	6,8
rijksuitgaven in % van BNP	39,2	40,6	42,1	41,8	42,1	41,1	41,6	42,9	41,9	40,0
bruto nationaal product (BNP)	336.740	352.850	368.860	381.020	400.250	425.350	437.650	440.580	457.410	484.670
gemeentefonds in % van BNP	3,2	3,2	3,3	3,2	3,1	3,0	2,7	2,8	2,7	2,7

**DIAGRAM: gemeentefonds in de jaren tachtig**



Volgens Kickert kwam Binnenlandse Zaken in 1987 rijkelijk laat met BBI: *'In the mid '80s most municipalities introduced the new BBI-system'*.<sup>287</sup> Als voorbeeld

<sup>284</sup> Van Nispen en Noordhoek, 1986.

<sup>285</sup> Hoogerwerf, 1988, pag. 70; Jochoms, 1993, pag. 343.

<sup>286</sup> Ontleend aan Kickert, 2000, pag. 26.

<sup>287</sup> Kickert, 2000, pag. 37. Zie ook pag. 47. Internationaal gezien mag BBI overigens best vroeg genoemd worden! Bij de oprichting van de Stichting BBI in 1989 was de NPM-klassieker *'Reinventing Government'* van Osborne en Gaebler nog niet verschenen. In diverse andere lan-

haalt hij de ontwikkelingen in Tilburg, Delft en Groningen aan. Met name Tilburg had de begrotingstekorten van de jaren 1985 tot en met 1987 vanaf 1988 weer weten om te zetten in een overschot. Voor de gemeenten in totaliteit is het volgens hem – omdat (begrotings)cijfers gemakkelijk manipuleerbaar zijn – niet mogelijk om aan betrouwbaar cijfermateriaal te komen.<sup>288</sup> Dit laatste moge waar zijn, maar de suggestie dat de meeste gemeenten al midden jaren tachtig BBI met succes zouden hebben toegepast vindt in het vervolg van dit boek geen bevestiging. Kickert laat zich in belangrijke mate leiden door de ontwikkelingen ten aanzien van het gemeentelijk organisatiemodel. Inderdaad veranderden nagenoeg alle grote steden in het midden van de jaren tachtig hun organisatiestructuur.<sup>289</sup> Gelijktijdig waren zij – en wat Tilburg betreft niet zonder succes – aan de slag met de bezuinigingsnoodzaak. De genoemde steden liepen ongetwijfeld voorop in het ontwikkelen van het aan BBI ten grondslag liggende denken.<sup>290</sup> Er is echter onvoldoende bewijs dat Tilburg, Delft en Groningen eind jaren tachtig kunnen worden beschouwd als representatief voor alle Nederlandse gemeenten.

Spit heeft, door empirische vergelijking van het gemeentelijk bezuinigingsbeleid aan het begin van de jaren tachtig met het gemeentelijk bezuinigingsbeleid aan het eind van de jaren tachtig<sup>291</sup>, aannemelijk gemaakt dat de Nederlandse gemeenten bij hun bezuinigingsmaatregelen in het begin van de jaren tachtig vooral de ‘kaasschaafmethode’ hanteerden. Ze probeerden, voornamelijk bij gebrek aan een betere methode, in beginsel over de hele linie van het gemeentelijke uitgavenpakket tot bezuiniging te komen.<sup>292</sup> Het accent lag daarbij vooreerst op interne ombuigingen (waar blijkbaar de nodige ruimte lag). Externe voorzieningen waren voorlopig niet in het geding.<sup>293</sup> In de jaren 1983-1986 was de top-5 van populaire maatregelen om financiële ruimte te creëren<sup>294</sup>:

---

den, zoals België, was men ook nog niet zo ver (Bouckaert e.a., 1997). De Nederlandse departementen zijn er pas recent aan toe (VBTB-operatie, zie Financiën, 1999).

<sup>288</sup> Kickert, 2000, pag. 2 en 32 e.v.

<sup>289</sup> Kickert verwijst in dat verband naar Camps e.a., 1996 en Van Raaij en Wolters, 1988. Zie ook hoofdstuk 4 bij de bespreking van BBI-fase 3.

<sup>290</sup> Aldus ook Van Helden, 1998-a, pag. 4.

<sup>291</sup> Spit, 1993. Spit heeft hiertoe op twee momenten, in 1985 en in 1989, met dezelfde vragenlijst alle Nederlandse gemeenten geënquêteerd. Het responspercentage was 60 %.

<sup>292</sup> Zie Van Leeuwen e.a., 1981. Het overheersende beeld is: over de hele linie bezuinigen waar je kunt. Iets wat op BBI leek was daarbij nog niet aan de orde.

<sup>293</sup> Jochoms, 1997, pag. 362, noemt in dit verband als bezuinigingsfocus: interne organisatie, technisch-administratief, efficiëntie, onderhoud.

<sup>294</sup> Spit, 1993, pag. 100.

1. de 'kaasschaaf'
2. verbeter de efficiency
3. stimuleer vervroegde uittreding
4. investeer minder
5. spreek reserves aan.

Van een feitelijk meer doelmatige werkwijze en van overwogen beleidskeuzes was volgens Spit nog niet zozeer sprake. De interesse hiervoor werd in de loop van de jaren tachtig wel steeds groter. Dit bleek onder meer uit de grote belangstelling voor het BBI-denken vanaf 1987. Deze belangstelling zou vast niet zo groot zijn geweest als gemeenten hun zaken intern al weer volledig op orde zouden hebben gehad. In de jaren 1987-1990, toen na zes jaar bezuinigen het aantal gemeenteambtenaren met 7,7 % was gekrompen<sup>295</sup> en op de totale gemeentelijke uitgaven van 33 miljard intussen 2 miljard was bezuinigd, bleek de 'kaasschaaf' uit de top-5 verdwenen. De meer structurele maatregelen hadden terrein gewonnen<sup>296</sup>:

1. verbeter de efficiency
2. verhoog profijtbijdragen, tarieven, leges e.d.
3. stimuleer vervroegde uittreding
4. stop met nieuw beleid
5. verhoog de lokale belastingen.

Het beeld overheerst dat gemeenten in de jaren tachtig zoveel mogelijk probeerden met behoud van het peil van hun beleidsvorming en dienstverlening de kosten van hun functioneren te drukken.<sup>297</sup> Spit duidt de dominante rol van de centrale overheid in Nederland aan als een van de meest opvallende aspecten in zijn onderzoek.<sup>298</sup> Nederlandse gemeenten beschikten in 1985 over slechts 5,2 % eigen inkomstenbronnen. In alle andere Europese landen lag dit met percentages tussen 16,1 % en 84,4 % (nogal drastisch) anders.<sup>299</sup> Spit noemt Nederland, voor een land dat graag als

---

<sup>295</sup> Overigens vooral door natuurlijk verloop en het niet opvullen van vrijvallende arbeidsplaatsen.

<sup>296</sup> Spit, 1993, pag. 112.

<sup>297</sup> Jochoms, 1993, pag. 343. Tot op zekere hoogte kon dat ook niet anders, omdat veel gemeentelijke uitgaven wettelijk vastliggen en niet omgebogen kunnen worden (Jochoms, 1993, pag. 370).

<sup>298</sup> Spit, 1993, pag. 181.

<sup>299</sup> Vgl. België 42,0 %, (West-)Duitsland 57,4 %, Denemarken 46,6 %, Griekenland 29,5 %, Ierland 16,1 %, Italië 16,2 %, Luxemburg 84,4 %, Noorwegen 48,7 %, Oostenrijk 65,6 %, Portugal 21,8 %, Spanje 72,2 %, Verenigd Koninkrijk 39,8 %, Zweden 68,1 % (Spit 1993, pag. 30). Hierdoor waren de lokale overheden in deze landen, anders dan de Nederlandse gemeenten, in de gelegenheid om sneller en adequater te reageren op een economisch teruglopende markt. Vijftien jaar later, in 2000 dus, zijn de eigen gemeentelijke inkomstenbronnen (heffingen

voortstrevend wil worden gezien, opmerkelijk gecentraliseerd.<sup>300</sup> De financiële centralisatie verklaart mede waarom alle gemeenten zo veel belangstelling hadden voor BBI en het daarin vermoede efficiëncyperspectief: ze zaten allemaal in hetzelfde schuitje.

- *Financiële vernieuwers in de frontlinie*

In de jaren zeventig was publiek management in theorie en praktijk nog voor een belangrijk deel gefocust op rationale 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.<sup>301</sup> De financiële deskundigen grepen hun kans. Zij wierpen zich op als de belangrijkste gemeentelijke adviseurs, zowel in de praktijk als in de theorie.<sup>302</sup>

Van Raay en Wolters onderscheiden vanaf het begin van de jaren zeventig drie discussielijnen in Nederland.<sup>303</sup> De eerste discussielijn is het spoor van de door organisatieadviseurs gelanceerde gemeentelijke organisatiemodellen en de reacties daarop<sup>304</sup>, reflecterend op het toentertijd gangbare secretarië-dienstenmodel.<sup>305</sup> De tweede discussielijn volgt het spoor van de congressen en seminars (VGS, VNG, enzovoort). Als derde discussielijn worden de periodieke Wageningse-Twentse Gemeentedagen genoemd.

Bij gemeenten ontstonden eind jaren zeventig, begin jaren tachtig, dus onafhankelijk van het latere BBI van Binnenlandse Zaken(!)<sup>306</sup>, initiatieven om de interne bedrijfsvoering te verbeteren en bijvoorbeeld begrotingen

---

en rechten, eigen belastingen) voor Nederland becijferd op 16,5 % van de totale middelen (Bonnema e.a., 2001, pag. 174, bron: Miljoenennota 2001).

<sup>300</sup> Spit, 1993, pag. 32. Anders: Willemse, 2001, pag. 44, die wijst op de bestedingsvrijheid ten aanzien van de algemene uitkering, waardoor in veel mindere mate sprake zou zijn van centralisatie dan veelal wordt aangenomen.

<sup>301</sup> Zie in dit verband ook de verschillen in toonzetting van de regeringsverklaringen van de opeenvolgende kabinetten in de jaren zeventig en tachtig, op een rij gezet door Hoogerwerf, 1988, pag. 21 e.v.

<sup>302</sup> Vgl. Boorsma, 1980; Boorsma e.a., 1983; Jochoms, 1997, pag. 340, 368, 645, 649.

<sup>303</sup> Van Raay en Wolters, 1988, pag. 13 e.v.

<sup>304</sup> Zie ook de samenvattende bespreking bij Kickert, 2000, pag. 13 e.v.: het *'departementale model'* van Bakkenist, het *'functionele model'* van ODRP, het *'stafmodel'* van Leemans, het *'open systeemmodel'* van Bekke, het *'afgeslankte secretariemodell'* van Bekke en het *'administratieve marktmodel'* van Terpstra.

<sup>305</sup> Hierover meer in het volgende hoofdstuk, bij de bespreking van BBI-fase 3.

<sup>306</sup> Zie hierna, paragraaf 3.1.3. Breitbarth (in het met hem gehouden interview): *'Het BBI van Binnenlandse Zaken kwam voort uit de wens om gemeenten beter te controleren. Dat had geen verband met de dingen waar wij mee bezig waren.'*

toegankelijker te maken, zodat hierop door de gemeenteraad beter zou kunnen worden gestuurd.<sup>307</sup> Financiële vernieuwers zochten elkaar op en wisselden hun verbeteringspogingen uit.

Breitbarth<sup>308</sup> was als wethouder financiën van Capelle aan den IJssel, overigens net als zijn burgemeester Van Leeuwen<sup>309</sup>, in 'het land' op zoek naar ideeën en voorbeelden hoe de gemeentelijke bedrijfsvoering zou kunnen worden verbeterd. Breitbarth: *Daarbij had ik wel het idee dat er in een aantal gemeenten soortgelijke dingen gebeurden'. En: 'Wij wilden een cyclisch en voortschrijdend taakstellend meerjarensysteem op meetbare outputbasis en wij wilden dit 'gelaagd'. Zeer gedetailleerde plannen voor de afdelingen; gecomprimeerde plannen voor het management-team en het college en plannen op hoofdlijnen voor de raad. Waarbij overigens alle stukken wel openbaar zouden zijn. Hoofdprobleem was: hoe meet je de output van beleids- en stafafdelingen. Via een symposium kwamen wij bij de KLM terecht waar ze net intern een 'Overhead Value Analysis' hadden uitgevoerd. Wij hebben daar rond mogen kijken, veel materiaal mogen meenemen en veel ideeën opgedaan. Echte meetinstrumenten leverde deze overheadwaardeanalyse niet op, maar wel iets anders: een methode om vast te stellen wie wie (on)aangenaam en overbodig bezig hield (het zogenaamde 'ambtelijke pingpongen') en welke diensten beter intern, danwel extern betrokken konden worden. Een voorstel om Capelle via de overheadwaardeanalyse door te lichten sneuvelde al in het college. De ambtelijke top vond het te bedreigend en wist de meerderheid van het college aan zijn kant te krijgen. De elementen zijn echter later ingebracht in een andere analyse en uiterst waardevol gebleken. In die andere analyse werd ook duidelijk gemaakt welk deel van de gemeentebegroting daadwerkelijk door de gemeenteraad beïnvloedbaar is en op welke termijn. Gebleken is dat de raad in feite maar bar weinig te beslissen heeft. Een gemeente is primair een doorgeefluik voor een hogere overheid en heeft een aantal wettelijke taken die men niet eigener beweging mag schrappen. Wat er voor de raad te kiezen valt, is in wezen 'peanuts'. Met dat inzicht is te weinig gedaan.'* Aldus Breitbarth.<sup>310</sup>

CIVOB<sup>311</sup>, het overkoepelend orgaan van de bestuursacademies, merkte dat er in den lande het een en ander gaande was en kwam, na voorbereiding door wetenschappers en praktijkmensen<sup>312</sup>, met een nieuwe leergang *Financieel*

<sup>307</sup> Volgens Breitbarth (in het met hem gehouden interview) begon 'het' eigenlijk in Arnhem, bij het enthousiasme van wethouder J. Heekelman en zijn directeur financiën J.M. Verduijn om te komen tot een beter leesbare begroting. Breitbarth over Heekelman: *'Ik vind zelf dat hij de eerste was die er echt over nagedacht heeft'*. Vgl. Lewy, 1992, pag. 316 e.v.; Houwaart e.a., 1995, pag. 21.

<sup>308</sup> In het met hem gehouden interview en het daarbij verstrekte (ook schriftelijke) materiaal.

<sup>309</sup> Zie bijv. ook reeds de toespraak van Van Leeuwen, in zijn hoedanigheid van bestuursvoorzitter van de Bestuurschool Zuid-Holland, in Van Leeuwen e.a., 1981, pag. 1 e.v.

<sup>310</sup> Zie over enkele van diens uitspraken ook de desbetreffende onderdelen elders in dit boek, bijv. over de mate van autonomie van de gemeenteraad paragraaf 5.1.1. (bij *'Empirie uitgangspunt 1'*).

<sup>311</sup> CIVOB = Centraal Instituut Vorming en Opleiding Bestuursdienst.

<sup>312</sup> Zie Boorsma e.a., 1983; FIMIG kende een begeleidingsgroep met bekende namen die ook in BBI-verband opdoken, zoals Van der Dussen (hoogleraar Katholieke Universiteit Brabant,

*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 'gecongreest'<sup>313</sup>, er waren 'BBI-achtige' aanpassingen en er ontstond enige olievlekwerking. Deze ontwikkeling had toch wel iets revolutionairs, want in de praktijk en in de opleidingen voor gemeenteambtenaren vervulde traditioneel vooral de staats- en bestuursrechtelijke discipline een dominante rol.<sup>314</sup>

Wetenschappers, opleidings- en adviesbureaus haakten hierop in met populaire bedrijfsmatige managementconcepten. De financiële vernieuwers maakten daarbij, bewust of onbewust, gebruik van gedachtevorming als in het voorgaande beschreven (PPBS, MBO, zelfbeheer en contractmanagement). Ook in de bestuurskundige sfeer ontstond intussen meer aandacht voor het gemeentelijk specialisme, dat tot dan toe nagenoeg afwezig was geweest.<sup>315</sup>

#### - *Vernieuwing van regelgeving*

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. Wat de nieuwe regelgeving betreft kunnen met name 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).

De Financiële Verhoudingswet regelt de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten.<sup>316</sup> Deze wet bestaat vanaf 1960, maar werd in 1984

---

later in curatorium BBI), Hekkelman (Bank Nederlandse Gemeenten, ex-wethouder Arnhem), Uhl (Binnenlandse Zaken) en Breitbarth (ex-wethouder Capelle aan den IJssel, later directeur VUGA Advisering).

<sup>313</sup> Zie bijv. VB, 1986 (verslag van deelcongres *Financieel Management Gemeenten* als onderdeel van het VNG-congres 1986). Met name ook VB – als accountant hofleverancier van de Nederlandse gemeenten – leverde belangrijke inhoudelijke en enthousiaste bijdragen op het pad dat naar BBI werd geëffend. Zie bijv. de inleiding *'Instrumentarium voor goed financieel management'* van VB-er J.L. Jansen in de genoemde VB-uitgave.

<sup>314</sup> De gerenommeerde maar toch vooral juridisch georiënteerde GAI- en GAII-opleidingen (GAI = gemeenteadministratie-I, GAII = gemeenteadministratie-II) werden in de jaren tachtig omgebouwd tot eerst de BA-opleiding (BA = bestuursambtenaar) en HBA-opleiding (HBA = hoger bestuursambtenaar). De laatste werd vervolgens vervangen door de HBDO (hogere bestuursdienstopleiding). Tegelijkertijd wonnen de kortere na- en bijscholingstrajecten terrein ten opzichte van de traditionele vakopleidingen.

<sup>315</sup> Kickert, 2000, pag. 22 e.v.

<sup>316</sup> Hierover o.m. Dölle en Elzinga, 1999, pag. 565 e.v.

herzien. De wet bevat regelingen voor de zogenaamde algemene uitkering uit het gemeentefonds en de zogenaamde specifieke uitkeringen. Het verdeelstelsel 1960 was voornamelijk gebaseerd op het inwonertal, het verdeelstelsel 1984 met name op het aantal woonruimten. Invoering van de wetswijziging van 1984 leidde tot een omvangrijke herverdeling van algemene uitkeringen tussen gemeenten. De grotere gemeenten gingen er over het algemeen op vooruit, de meeste kleinere gemeenten hebben negatieve herverdeeleffecten ondervonden. In de discussies over het opvangen hiervan speelden de begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid een belangrijke rol. Daarbij groeide de noodzaak om informatiecomponenten te kwantificeren. Kleinere gemeenten werden gedwongen hun informatie op orde te krijgen.<sup>317</sup>

Aan de invoering van de vernieuwde Gemeentewet van 1994 is een jarenlange discussie voorafgegaan.<sup>318</sup> In de discussie speelde het decentralisatiestreven een belangrijke rol: de rijksoverheid wilde de gemeenten minder betuttelen. Hiervoor waren krachtigere en naar men meende ook grotere gemeenten nodig, ergo: herindeling.<sup>319</sup> Deze discussie heeft in belangrijke mate bijgedragen aan het ontstaan van het BBI-gedachtegoed.<sup>320</sup> De vernieuwde Gemeentewet beoogde de positie van de gemeente in het staatsbestel te versterken, ook in financiële zin. De verantwoordelijkheden van college, raad en accountant ten aanzien van de jaarrekening werden bepaald. Hierdoor werden gemeenten gedwongen meer doelmatig en rechtmatig te gaan werken.<sup>321</sup> Wat betreft de verhouding tussen de diverse gemeentelijke organen werd beoogd de positie van de gemeenteraad als hoogste orgaan te versterken. Het BBI-project speelde hierop in: door verbetering van de beleids- en beheersinstrumenten zou de raad in staat worden gesteld beter en op hoofdlijnen te besturen.

De comptabiliteitsvoorschriften vormen wat de gemeente betreft een uitwerking van artikel 186 van de Gemeentewet.<sup>322</sup> Volgens dit artikel dienen de begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenramingen, de jaarrekening en het jaarverslag te worden ingericht overeenkomstig, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels. Per 1 januari 1985 traden nieuwe comptabiliteitsvoorschriften in werking. De nieuwe

---

<sup>317</sup> Volgens Moret, 1997, pag. 30, hadden publicaties van de Consumentenbond en van het VNO, waarin kosten per gemeente en lasten voor de burgers werden vergeleken, eveneens invloed. Vergelijkend onderzoek naar bijvoorbeeld woonlasten per gemeente geeft de burger meer inzicht in gemeentelijke kosten(verschillen), hetgeen leidt tot vragen aan ambtenaren die de verschillen moeten verklaren.

<sup>318</sup> Zie voor een overzicht van de totstandkoming van de herziene Gemeentewet o.m.: Koppenjan, 1993, pag. 113 e.v.; Dölle en Elzinga, 1999, pag. 31 e.v.

<sup>319</sup> Voor een overzicht van de herindelingsdiscussie in Nederland: Berghuis e.a., 1995, pag. 9 e.v.

<sup>320</sup> Zie bijv. staatssecretaris De Graaff-Nauta in de Staatscourant van 1 mei 1987, pag. 6.

<sup>321</sup> Moret, 1997, pag. 29.

<sup>322</sup> Dölle en Elzinga, 1999, pag. 579 e.v.

voorschriften noodzaakten gemeenten tot een andere, meer bedrijfsmatige inrichting van begroting en rekening. Zo moest de gebruikelijke uitgaven- en inkomstenbegroting worden omgezet in een lasten- en batenbegroting. Hiermee werden per (voorgeschreven) functie als bedoeld in de comptabiliteitsvoorschriften de kosten en opbrengsten inzichtelijk, waardoor in beginsel de noodzaak van kostenbewustwording werd gestimuleerd.<sup>323</sup> Per 1 januari 1995 zijn de comptabiliteitsvoorschriften opnieuw herzien. Het stelsel van baten en lasten en de functionele indeling bleven overeind, maar werden aangevuld met nieuwe elementen, zoals toerekening van apparaatskosten aan de functies. Hiermee werd de wenselijkheid van integrale kostenafweging per begrotingsfunctie nog wat steviger aangezet.<sup>324</sup> Andere elementen waren de nadere kwaliteitseisen aan de meerjarenramingen en een risicograaf.<sup>325</sup>

### 3.1.3. Start BBI-project door 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 toen deze per 1 januari 1985 wijzigden.<sup>326</sup> Staatssecretaris De Graaff-Nauta van Binnenlandse Zaken kondigde tijdens de algemene ledenvergadering van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten op 24 april 1987 de start van BBI aan. Zij deed dat binnen de context van de herziening van de Gemeentewet, waarvoor het voorstel sinds februari van dat jaar bij de Tweede Kamer lag<sup>327</sup>: *Voor het goed functioneren van de gemeentebesturen zal deze toegenomen eigen financiële verantwoordelijkheid van groot belang zijn. De druk van de financiële krapte vraagt van de gemeenteraad een slagvaardig optreden. De nieuwe Gemeentewet biedt hiervoor het instrumentarium. Ik denk hierbij met name aan de gestroomlijnde besluitvormingsprocessen rond begroting, rekening en aan de meerjarenraming. De modernisering in de presentatie van de beleidsinformatie acht ik van essentieel*

<sup>323</sup> Moret, 1997, pag. 29; Van Helden, 1998-a, pag. 93. Zie voor de achtergronden van de herziening van de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften in 1985 en een eerste explorerend evaluatieonderzoek ter zake: Schulpen, 1987. Deze Twentse afstudeerscriptie heeft via de functie van de auteur op het Ministerie van Binnenlandse Zaken een medebepalende rol gespeeld bij de departementale gedachtevorming omtrent BBI.

<sup>324</sup> Van der Dussen, 1993; Van Helden, 1998-a, pag. 110.

<sup>325</sup> De voorbeeldbegroting van de Stichting BBI in 1993 anticipeerde reeds op deze punten (BBI-voorbeeldbegroting, 1993, pag. 19 e.v.). De Stichting BBI heeft de werkgroep commissie herziening comptabiliteitsvoorschriften later op verzoek geadviseerd over de relatie tussen het BBI-proces en dan met name de productenbegroting enerzijds en de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften anderzijds (brief Stichting BBI van 29 juni 1992 met bijlage - auteur H. van der Meij -, gericht aan de werkgroep herziening comptabiliteitsvoorschriften).

<sup>326</sup> Houwaart, 1995, pag. 16. De term beleids- en beheersinstrumentarium lijkt te zijn geënt op het in de comptabiliteitsvoorschriften van 1985 (artikel 10) gemaakte onderscheid tussen het beleid dat door de raad wordt geformuleerd en het beheer dat het college voert (Puts, 1997, pag. 183).

<sup>327</sup> Overigens noemde zij hierbij in het verlengde van de gemeenten ook steeds de provincies.



*belang. Begroting, meerjarenraming en rekening worden hierdoor meer en beter geschikt als beleidsinstrumentarium voor de raad. Ik stel het op prijs dat de commissie voor de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften met haar adviezen een actieve bijdrage levert aan de ondersteuning van de belangrijke veranderingen, die in dit opzicht bij gemeenten aan de gang zijn. Het verbeterde beleidsinstrumentarium kan daadwerkelijk bijdragen aan een stroomlijning en vereenvoudiging van de informatie-uitwisselingen tussen overheden. Zoals bekend zijn er vele informatiewisselingen op grond van regels betreffende planning, toezicht en (accountants)controle. Veel van deze informatie kan echter worden geput uit de begroting, meerjarenraming en rekening en behoeft niet ook nog eens afzonderlijk te worden gevraagd. Ik ben van plan aan dit aspect de komende jaren veel aandacht te besteden. Binnenkort gaat er een projectgroep van start'.<sup>328</sup>*

De staatssecretaris baseerde zich kennelijk op de in mei 1987 te verschijnen eindrapportage van een ambtelijke projectvoorbereidingsgroep, waarin het project 'Beleids- en Beheersinstrumentarium' voor de eerste maal stond beschreven.<sup>329</sup> Voorzitter van deze departementale voorbereidingsgroep was BBI-naamgever J. Hoff. In het betreffende rapport werd gesproken van de volgende drie deelprojecten: het 'deelproject Instrumentarium gemeenten', het 'deelproject Vereenvoudiging specifieke departementale regels' en het 'deelproject Financieel toezicht'.

De voorbereidingsgroep voorzag in de rapportage van mei 1987 dat het project 'Beleids- en Beheersinstrumentarium' per 31 december 1988 zou kunnen eindigen. Het in 1987 geformuleerde doel van BBI was: verbetering van 'de besluitvorming' (door de politiek). De basisredenering was: om verbetering van de politieke besluitvorming te kunnen bereiken is betere en vooral eenvoudigere informatie nodig en om betere informatie te kunnen voortbrengen zijn betere instrumenten nodig. Het tweede en het derde deelproject blijven in deze studie verder buiten beschouwing. Relevant voor het BBI-project is vooral het 'Deelproject Instrumentarium gemeenten' en wat daar verder uit is voortgekomen.<sup>330</sup> In de kiem van dit deelproject waren veel ingrediënten van het latere BBI-project aanwezig.<sup>331</sup> In de genoemde rapportage werd de heer Hoff als 'leider' van het deelproject instrumentarium genoemd, mede gezien diens hoedanigheid van voorzitter van de commissie voor de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften.<sup>332</sup> Voorlopig onderscheidde men als aandachtsgebieden de begroting / meerjarenraming, de rekening, kengetallen / kostennormen, accountantscontrole en concerninformatie.

<sup>328</sup> Staatscourant, 1 mei 1987, pag. 6.

<sup>329</sup> Binnenlandse Zaken, 1987-1.

<sup>330</sup> In september 1997 werd aan de drie deelprojecten nog een vierde toegevoegd, te weten het deelproject 'Accountantscontrole'. Ook dat deelproject blijft verder buiten beschouwing.

<sup>331</sup> Zo vond men in de notitie van mei 1987 ook al dat de gemeentelijke begroting en rekening onvoldoende als 'beleidsrelevante stukken' functioneerden.

<sup>332</sup> T.a.p., pag. 16.

De zaken werden voortvarend aangepakt. In september 1987 lag er een plan van aanpak voor het Deelproject instrumentarium gemeenten.<sup>333</sup> Daarbij werden zo'n 30 proefgemeenten genoemd waarmee men in gesprek was (waarvan sommige onder voorbehoud) en waarmee experimenterenderwijs aan het werk zou worden gegaan.<sup>334</sup> In aanvulling op de nota van mei 1987 werd nu het planning & controlinstrumentarium als cyclus neergezet. De bestaande financiële begrotingscyclus vormde het uitgangspunt. Daarbinnen onderscheidde men de 'beleidsrelevante' begroting, de meerjarenraming, de tussentijdse rapportages en de rekening.<sup>335</sup> Hiermee was het geraamte neergezet waarmee het BBI-project naderhand, ook na de terugtrekking van het ministerie in 1989, nog jaren uit de voeten bleek te kunnen. Dat wil zeggen: niet alleen de instrumenten die in onderlinge samenhang deel uitmaken van de P&C-cyclus (met de hoofdlijnen van beleid als leidend boven beheer en financiën), maar ook BBI als *'dynamisch informatiesysteem'*. Daarnaast werden enkele belangrijke randvoorwaarden aangegeven. De uitvoering van de begroting moest op de voet worden gevolgd en de administratieve organisatie moest worden bekeken.<sup>336</sup>

In november 1987 lag er een geactualiseerde projectbeschrijving van het project *'Beleids- en Beheersinstrumentarium'*, met een plan van aanpak voor elk deelproject.<sup>337</sup> De doelstellingen zoals omschreven in de nota van september 1987 en de projecttoelichting bleven in tact.

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 de genoemde 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.<sup>338</sup> Daarbij was sprake van nieuwsbulletins, regionale en andere bijeenkomsten, voorlichtingsactiviteiten en initiatieven om een en

---

<sup>333</sup> Binnenlandse Zaken, 1987-2.

<sup>334</sup> Volgens Hoff, aangehaald in Houwaart e.a., 1995, pag. 18, waren er *'binnen de kortste keren'* 50 gemeenten die wilden meedoen. Zie ook Staatscourant 16 mei 1989, pag. 2: *'Momenteel doen ruim 50 gemeenten aan dit project mee.'* Opmerkelijk is dat er geen subsidie aanwezig en nodig was om deze gemeenten warm te krijgen voor BBI. De behoefte aan vernieuwing bleek op zichzelf sterk genoeg. In Binnenlandse Zaken, 1987-3 worden overigens alleen de volgende twintig gemeenten met name genoemd als deelnemende gemeenten: Alkmaar, Bathmen, Best, Capelle aan den IJssel, Delft, Deventer, Diepenveen, Enschede, Goirle, Groningen, Heemskerk, Hengelo, Nieuw-Ginneken, Oss, Rheden, Rotterdam, Scherpenzeel, Smallingerland, Utrecht, Wijchen. Verder werd gewag gemaakt van enkele 'groepen' gemeenten.

<sup>335</sup> In de toelichting uit het plan van aanpak van september 1987 kwam ook de begroting in een oogopslag (BIEO) reeds voor.

<sup>336</sup> Van een productenbegroting was nog geen sprake. De productenbenadering stak bij BBI pas in 1992 de kop op (Geleijns, 1992).

<sup>337</sup> Binnenlandse Zaken, 1987-3.

<sup>338</sup> Het door het Rijk mobiliseren van de regio als aanzwengelmechanisme gebeurde in die tijd niet alleen bij BBI, maar o.m. ook op bijvoorbeeld milieugebied met de BUGM-stimuleringsprogramma's (Besluit Uitvoering Gemeentelijke Milieutaken).

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.<sup>339</sup> De markt bleek gevoelig voor 'peptalk' op dit terrein. Het congressaanbod bleek in een behoefte te voorzien. De boodschap aan de gemeenten werd onder meer als volgt verwoord<sup>340</sup>: *'Een betere en doelmatiger inrichting van de informatieverstrekking aan alle geledingen van het openbaar bestuur is nodig. Bovendien zuchten provincies en gemeenten onder het vele werk dat zij moeten verrichten als gevolg van de specifieke comptabiliteitsvoorschriften, toezichtrelaties en vele afzonderlijke accountantsverklaringen. En op hun beurt zoeken ministeries hun weg in de van gemeenten gevraagde informatie, vervat in talrijke stapels papier.'*

Evenals in de aangehaalde toespraak van de staatssecretaris klinkt ook in deze woorden het eigenbelang van de rijksoverheid door. Dit maakte dat het BBI-project aanvankelijk door de gemeenten met een zeker wantrouwen werd bezien.<sup>341</sup> De vrees bestond dat de ministeries de beoogde verbeterde en helderdere informatie zouden willen gebruiken om scherper te kunnen controleren en daarmee in feite juist meer te centraliseren en te bevoogden.<sup>342</sup> De departementale woordvoerders benadrukten daarentegen dat voor een betere externe informatieverstrekking in de eerste plaats de interne informatieverwerking binnen gemeenten zou moeten verbeteren. In het kader van het project werd gesproken van een experiment. De vrijwilligheid en vrijblijvendheid waarmee de boodschap werd gebracht wogen voor gemeenten blijkbaar zwaarder dan de dreiging die van het departementale initiatief uitging. De samenwerking met de vertegenwoordigers van de pilot-

<sup>339</sup> Houwaart, t.a.p., pag. 14, noemt als enkele enthousiaste gemeenten van het eerste uur: Hummelo en Keppel, Scherpenzeel en Grubbenvorst. Ook kunnen worden genoemd: Goor, Nieuw-Ginneken, het Amsterdamse stadsdeel De Pijp, Brunssum, Oss e.a.

<sup>340</sup> Binnenlandse Zaken, 1989-1, voorwoord Hoff, pag. 3 e.v. Vgl. Houwaart, 1995, pag. 13.

<sup>341</sup> Overigens ook door de sectordepartementen die Binnenlandse Zaken hierin niet heeft kunnen binden. Met name SOZAWE (bijstand) en VROM (volkshuisvesting) gaven aan behoefte te hebben aan detailinformatie. Dit lukte beter bij de provincies en deels ook bij de rijksinspecties.

<sup>342</sup> Houwaart, 1995, pag. 11. Zie bijvoorbeeld Van Dalsem, 1988; Thon, 1990 en De Vries, 1990 over de argwaan en kritische houding bij de gemeente Den Haag. Jochoms, 1997, pag. 642, benadrukt het eerder in de jaren tachtig ontstane gemeenschappelijke vijandbeeld jegens het Rijk: de centrale overheid gezien als veroorzaker van de financiële problemen. Dit beeld droeg binnen de door hem beschreven gemeente bij aan het vormen van eenheid. Niet onwaarschijnlijk is dat het gemeenschappelijke vijandbeeld op zichzelf heeft bijgedragen aan het vormen van één front door gemeenten.

gemeenten leverde volgens het ministerie een drietal basisaanbevelingen op<sup>343</sup>:

- **Informatie op maat:** zorg voor beknopte maar toegesneden informatie, zodat de raad snel de te nemen beslissingen kan overzien.
- **Informatie over beleid en financiën:** maak de samenhang tussen het beleid en de financiën duidelijk, opdat helder wordt welke diensten de gemeente de burger biedt en wat deze de gemeente kosten.
- **Van doel naar taak:** probeer beleid te vangen in concrete taakstellingen, zodat de realisatie van beleid gevolgd en getoetst kan worden.

Uit deze basisaanbevelingen komt reeds een zekere accentverschuiving ten opzichte van het departementale vertrekpunt naar voren: het gaat niet alleen meer om de informatiedimensie tussen gemeenten en andere overheden, maar ook om de informatiedimensie binnen gemeenten. Met andere woorden: BBI werd zo langzamerhand door de gemeenten overgenomen.

#### - *Begroting in een oogopslag (BIEO)*

In de opstartfase ontstond al spoedig (1988) het eerste BBI-instrument: de begroting in een oogopslag (BIEO). Dit instrument is geboren op het provinciehuis van Noord-Brabant. Daar zocht men naar een manier om gemeentelijke begrotingen beter te kunnen beoordelen. Ambtenaren ter griffie ontwikkelden een compact model, waarbinnen alle voor provinciale toetsing relevante informatie gepresenteerd kon worden. Gemeenten die zo'n BIEO in het kader van hun begroting bij Gedeputeerde Staten inleverden werd een snelle goedkeuring in het vooruitzicht gesteld.

Het instrument werd opgenomen in het BBI-project. De bedoeling was om het in het kader van BBI landelijk te verspreiden. Een aantal Brabantse gemeenten maakte voorbeeld-modellen.<sup>344</sup> 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.<sup>345</sup>

Volgens Houwaart was de gemeente Nieuw-Ginneken de eerste gemeente met een BIEO.<sup>346</sup>

<sup>343</sup> Houwaart, 1995, pag. 15. Deze 50 eerste proefgemeenten moeten overigens niet worden verward met de latere 13 proefgemeenten die met de Stichting BBI in zee gingen (hierover later meer).

<sup>344</sup> Dit waren in eerste instantie de gemeenten Best, Oss en Nieuw-Ginneken, maar niet lang daarna kwamen ook andere modellen beschikbaar.

<sup>345</sup> Houwaart e.a., 1995, pag. 11.

<sup>346</sup> Houwaart t.a.p., pag. 14 en 18. Verder stelt Houwaart dat na ongeveer twee jaar zeker 400 gemeenten het instrument hadden, maar voor deze uitspraak is geen empirische bevestiging gevonden.

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<sup>347</sup>: *‘Algemene rapportage’*, *‘Begroting’*, *‘Begroting in één oogopslag’*, *‘Instrumentarium’*, *‘Regelgeving’*, *‘Rekening’*, *‘Toezicht’* en *‘Accountantscontrole’*. Ook verscheen een *‘Handreiking voor de vormgeving van begrotingen’*.<sup>348</sup> Uit deze opsomming moge blijken dat BBI zich in de jaren 1987 – 1989 voornamelijk bewoog in de financiële middelen sfeer en dat in het teken van toezicht en controle. De wens van een betere communicatie tussen de bestuurslagen stond voorop. De publicatie *‘Regelgeving’* was zelfs primair gericht op de overige ministeries, teneinde de verantwoordingsprocedures en communicatierelaties tussen Rijk en gemeenten te stroomlijnen.<sup>349</sup> In de publicatie *‘Toezicht’* werd verslag gedaan van de wijze waarop de provincie Noord-Brabant invulling gaf aan het toezicht ‘nieuwe stijl’. De publicatie *‘Accountantscontrole’* poogde wat te doen aan de voor diverse specifieke uitkeringen benodigde afzonderlijke accountantsverklaringen. De bedoeling was om vanuit een verbeterd gemeentelijk instrumentarium te komen tot een meer doelmatige informatievoorziening voor het gehele openbaar bestuur, waaronder de provincies en de rijksoverheid.<sup>350</sup> Het ‘lokaas’ voor de gemeenten was het vooruitzicht dat de gemeenteraad zo beter zijn democratische verantwoordelijkheid zou kunnen nemen en dat de communicatielijnen tussen raad, college en organisatie zouden verbeteren.

In 1988 wenste Binnenlandse Zaken - zoals aangekondigd - het project te beëindigen. De redenen: het project was opgezet voor een periode van twee jaar en het doel was bereikt, want er was een belangrijke beweging op gang gekomen. Nu moesten de gemeenten het op eigen kracht verder kunnen.<sup>351</sup> Het BBI-project werd door het ministerie formeel beëindigd tijdens het slotcongres *‘BBI in beweging’* van 11 mei 1989. In de navolgende tabel zijn de hoofdpunten van het BBI-project gedurende de periode 1987 – 1989 samengevat.

---

<sup>347</sup> Zie Binnenlandse Zaken, 1989-1; Binnenlandse Zaken, 1989-2; Binnenlandse Zaken, 1989-3; Binnenlandse Zaken, 1989-4; Binnenlandse Zaken, 1989-5; Binnenlandse Zaken, 1989-6; Binnenlandse Zaken, 1989-7; Binnenlandse Zaken 1989-8; Binnenlandse Zaken, 1990.

<sup>348</sup> Binnenlandse Zaken 1998-8.

<sup>349</sup> Binnenlandse Zaken, 1989-4, pag. 5.

<sup>350</sup> Binnenlandse Zaken, 1989-1, pag. 12.

<sup>351</sup> Dit was kennelijk niet in financiële zin bedoeld. Zie: interview met staatssecretaris De Graaff-Nauta in de Staatscourant van 16 mei 1989 met de kop: *‘Rijk blijft project Beleids- en Beheersinstrumentarium voorlopig ondersteunen’*.

**TABEL: het BBI-project van 1987 tot 1989**

OMSCHRIJVING	CIJFERINDICATIE
Trekker: Ministerie van Binnenlandse Zaken Belangrijkste resultaten: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grondslagen van het BBI-concept (handleidingen)</li> <li>• BIEO (begroting in een oogopslag)</li> <li>• Landelijke promotie en bekendheid</li> </ul>	
Aantal proefgemeenten	circa 50
BBI-evenementen: BBI-dag Apeldoorn 25 november 1987, aantal bezoekers FAMO-themadag 'BBI onder de loep', Drachten 23 maart 1988 BBI-ideeënmarkt Apeldoorn 17 november 1988 Slotcongres 'BBI in beweging' 11 mei 1989	circa 600   circa 1.500

### 3.2. PERIODE 1989 – 1995

#### 3.2.1. Overname BBI-project door Stichting BBI

Gedurende de opstartfase 1987 – 1989 onderhield Binnenlandse Zaken een samenwerkingsrelatie met het commerciële bureau VUGA Advisering. Verschillende activiteiten van Binnenlandse Zaken werden vanaf 1987 feitelijk door VUGA Advisering ingevuld en georganiseerd. Bij brief van 24 augustus 1987 aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken zette oprichter-directeur J.G. de Vries<sup>352</sup> de activiteiten van zijn bureau op BBI-gebied uiteen. Het ministerie antwoordde bij brief van 17 november 1987 dat het deze activiteiten toejuichte. De Vries liet zich onder meer ondersteunen door Breitbarth, ex-wethouder financiën van de gemeente Capelle aan den IJssel en enthousiast pionier waar het ging om het leesbaarder maken van begrotingen<sup>353</sup>. Er werd een *‘Introductie en begeleiding BBI-project’* opgesteld, waarin sprake was van een set brochures voor de informatiecycle *‘De touwtjes in handen’*. Uitvoering zou geschieden in samenwerking met een aantal andere organisaties en *‘een groot aantal deskundigen in de gemeentelijke praktijk’*. Aangekondigd werd een verdere uitbouw met regionale themadagen, een cursuspakket en een studie- en naslagwerk BBI. Ook ontstonden in 1988 al activiteiten in de sfeer van begeleiding van gemeenten. Een van de

<sup>352</sup> De Vries was daarvoor hoofd financiën van de gemeente Appingedam, lid van de commissie voor de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften en FAMO-lid.

<sup>353</sup> Hierover Houwaart e.a., 1995, pag. 19 e.v. Zie ook eerder in dit boek, paragraaf 3.1.2., bij *‘Financiële vernieuwers in de frontlinie’*.

eerste blijken hiervan was een notitie van Breitbarth met een globale opzet *BIEO / toelichting beleidsbegroting* voor de gemeente Voorburg.

In een brief van 23 januari 1989 nodigde de FAMO, mede namens de VGS, de VNG uit om mee te doen met de continuering van het BBI-project. Op 26 januari werd hierover gesproken, mede aan de hand van een concept-notitie *Voortzetting van het BBI-proces*, met positief resultaat.

Op 13 april 1989 sloten FAMO, VGS en VNG een gezamenlijk convenant. Het convenant hield in dat de drie partijen gezamenlijke verantwoordelijkheid namen voor de voortzetting van het BBI-project.

Eveneens op 13 april 1989 schreven FAMO, VGS en VNG aan staatssecretaris De Graaff-Nauta dat zij het BBI-project wilden voortzetten omdat *het werk nog niet af* was. Zij wilden ook met haar spreken over de financiering van het project. Voor het bereiken van de veronderstelde doelstelling van de staatssecretaris – een *‘autonomere gemeente’* – moest nog veel werk worden verzet, aldus de drie organisaties. In een bijlage *Het BBI-project na 11 mei 1989* werden de plannen uitgebreid uiteengezet. Onder de kop *Versterking van de gemeentelijke autonomie* valt te lezen: *‘Het opschonen, herstructureren en indikken van de informatievraag van Rijk en provincies (en, zo mogelijk, de incorporatie daarvan in het bestaande beleids- en beheersinstrumentarium van de gemeenten) is nu al een belangrijke doelstelling van het BBI-project’*. Als deelprojecten werden in de bijlage genoemd:

- a. de begroting in een oogopslag (min of meer afgerond);
- b. de vertaling van beleidswensen in beleidsplannen;
- c. de toelichting op de beleidsbegroting (reeds een eind op streek);
- d. budgetteren en de beheersbegroting;
- e. tussentijdse rapportage;
- f. jaarrekening en jaarverslag;
- g. evaluatie totaal beleids- en beheersinstrumentarium.

Hierbij werd opgemerkt: *‘Daar tussendoor spelen ook de met name voor de grotere gemeenten interessante zaken, zoals zelfbeheer / contractmanagement, concernbegroting en –rekening en meerjarige onderhoudsplannen. Aan de ontwikkeling en verfijning van normen en kengetallen wordt gedurende de gehele projectduur gewerkt’*.

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 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. In dat verband werden in juni 1989 de Bank Neder-

landse Gemeenten en VB Accountants aangeschreven. In de bijlage bij deze brieven werd gesproken van de betrokkenheid van CIVOB<sup>354</sup>, VB accountants en andere partners. Ook stond in deze bijlage de volgende beoogde uitwerking van het BBI-project.

- a) September 1989 – september 1990: van politieke wensen en verlangens naar een collegeprogramma. ‘Vertaling’ van collegeprogramma in concreet beleidsplan (output en input), politieke prioriteitstelling, confrontatie met de beschikbare middelen, ‘management by objectives’.
- b) September 1990 – september 1991: van budgetten, via de beheersbegroting, naar de beleidsbegroting. De opbouw van de begroting vanaf (deel)budgetten, naar een beheers- en een beleidsdeel (output en input), de administratieve organisatie, het rekeningschema, contractmanagement, zelfbeheer, enzovoort.
- c) September 1991 – september 1992: tussentijdse rapportage. Automatisering, tussentijds rapporteren, kengetallen, ‘management by exception’.
- d) September 1993 – juni 1994: jaarrekening en jaarverslag. Jaarverslag als spiegelbeeld van de beleidsbegroting, jaarrekening, doelmatigheidsanalyses, doeltreffendheidsanalyses.

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.<sup>355</sup> Het nieuwe BBI-project kon van start gaan.

Op 16 juni 1989 vond een constituerende vergadering plaats van een stuurgroep BBI-project, het aanstaande bestuur van de Stichting BBI in oprichting.<sup>356</sup> Naast de stuurgroep werd gedacht aan een klankbord- / adviesgroep met vertegenwoordiging van Binnenlandse Zaken (waarbij de naam van de heer Uhl viel, directeur Bestuurlijke en Financiële Organisatie), BNG, CIVOB, IPO, VB en mogelijk nog andere organisaties. Nader zou worden gesproken over een curatorium om de universitaire wereld te interesseren. Verder gingen de gedachten uit naar een aantal platforms van gemeenten en bedrijven, deels om te sponsoren en deels om betaald te worden als ze bijvoorbeeld een bijdrage zouden leveren aan de productont-

---

<sup>354</sup> Nadat CIVOB (Centraal Instituut Vorming en Opleiding Bestuursdienst), het gezamenlijke landelijke orgaan van de bestuursacademies in Nederland, begin jaren negentig was opgeheven, werd het LOB (Landelijk Ondersteuningspunt Bestuursdienstonderwijs) in het leven geroepen.

<sup>355</sup> Staatscourant, 16 mei 1989, pag. 2.

<sup>356</sup> Aanwezig waren de heren Voogd en Veldman (FAMO), Van Put en Gruben (VGS), Bloemendaal (VNG), De Vries (VUGA Advisering) en Houwaart (adviseur).



wikkeling. Ook kwamen een concept algemene brochure, een concept-planning en een door Houwaart<sup>357</sup> opgestelde concept communicatieplanning aan de orde. 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, het bureau waarvan de heer De Vries directeur was en dat werd omgedoopt in BMC. Hiermee was een samenwerkingsalliantie ontstaan tussen enerzijds FAMO, VGS en VNG en anderzijds het advies- en managementbureau BMC, dat in de jaren na 1989 onder de vlag van (het projectbureau van) de Stichting BBI flink aan de weg timmerde. In de door accountantsbureau VB goedgekeurde jaarverslagen van de Stichting BBI werd verantwoord hoe de gelden van de stichting werden aangewend en hoe de verhouding was met de door de stichting uitgevoerde, door gemeenten betaalde activiteiten. De schijn van belangenvermenging met BMC<sup>358</sup> moest worden vermeden door de afspraak dat de projectadviseurs bij hun BBI-werkzaamheden niet de naam van hun feitelijke werkgever BMC naar buiten zouden brengen. In oktober 1989 werd een overeenkomst *'leefregels'* gesloten tussen de stichting en de projectmanager. Deze regels hielden onder meer in dat de projectmanager eigen medewerkers zou mogen inzetten voor begeleiding en implementatie, tegen afgesproken vergoedingen.

- *Organisatorische opzet van het nieuwe BBI-project*

In bijlage 1 achterin dit boek staat de organisatorische opzet van het BBI-project schematisch weergegeven. Het navolgende is een samenvatting en interpretatie daarvan. Bij notariële akte van 8 september 1989 werd door FAMO, VGS en VNG de Stichting BBI in het leven geroepen. De oprichtingsbijeenkomst was op 28 september 1989 te Utrecht. In de uitnodiging werd aangegeven dat BBI niet alleen betrekking had op gemeenten, maar zich ook richtte op verbetering van het beleids- en beheersinstrumentarium van Rijk en provincies. In de bij deze bijlage behorende uitnodiging, getiteld *'BBI, ...doelmatig, ...doeltreffend, ...democratisch'*,<sup>359</sup> werd een vijf fasenplan gepresenteerd:

---

<sup>357</sup> Houwaart, voorlichter bij Binnenlandse Zaken ten tijde van het BBI-project 1987 – 1989, was nu als adviseur toetreden tot de gelederen van de Stichting BBI.

<sup>358</sup> Vgl. de opmerking in het verslag van de bestuursvergadering van 6 maart 1992, waarin werd gebrainstormd over de strategie van de Stichting BBI: *'het is niet altijd duidelijk waar BBI begint en BMC eindigt en omgekeerd'*.

<sup>359</sup> De slogan *'doelmatig, doeltreffend, democratisch'* is door Houwaart geïntroduceerd in zijn eerdergenoemd concept communicatieplan van 14 juni 1989.

- 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 t.b.v. een doelmatige uitvoering en informatievoorziening.
- Fase 4 Tussentijdse rapportage (planning 1992 – 1993).
- Fase 5 Jaarverslag en jaarrekening (planning slot gemeenteraadsperiode).

Elke fase werd voorzien van een uitwerking, compleet met detailplanning van uren, kosten en baten. De totale kosten van het project werden op fl 2,9 miljoen (= ruim € 1,3) geraamd. Naast de BIEO werd een RIEO (rekening in een oogopslag) in het vooruitzicht gesteld. Verder werd gedacht aan een 'BBI-keurmerk', waarvoor de aanvraagprocedure al beschikbaar zou zijn. De bedoeling was dat het bestuur een BBI-keurmerk zou kunnen verlenen met betrekking tot een gemeentelijk product dat voldoende aan de BBI-uitgangspunten voldeed. De kosten hiervan zouden maximaal fl 2.500,- (= ruim € 1.136,-) bedragen, nadat deskundige adviezen zouden zijn ingewonnen bij gebruikers en projectbureau. Het BBI-keurmerk en de conceptvoorwaarden in dat verband kwamen in de loop van 1990 en 1991 regelmatig ter sprake in het stichtingsbestuur, maar hebben het toepassingsstadium niet mogen bereiken.

De Stichting BBI kende een bestuur, waarin FAMO en VGS ieder met twee bestuursleden waren vertegenwoordigd en de VNG met één lid. Het voorzitterschap werd roulerend vervuld door achtereenvolgens een vertegenwoordiger van de VNG (C. Bloemendaal), een vertegenwoordiger van de FAMO (M.M.M. Voogd) en een vertegenwoordiger van de VGS (A.C.J.M. de Kroon).<sup>360</sup> Verder was een der leden secretaris en een der leden penningmeester, maar na verloop van tijd werden deze functies gecombineerd vervuld. 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.<sup>361</sup> Het bestuur werd ondersteund door D. Houwaart (bestuursadviseur), A. van der Meer (inhoudelijk coördinator, opvolger van Breitbarth) en J.G. de Vries (projectmanager). Het stichtingsbestuur kwam in deze samenstelling aanvankelijk wekelijks bijeen. Later (in de loop van 1990) werd de

<sup>360</sup> In [bijlage 1](#) staat ook het verloop binnen het stichtingsbestuur weergegeven, evenals de functies die de bestuursleden bij hun werkgever bekleedden.

<sup>361</sup> Aldus de Stichting BBI in een notitie van 5 oktober 1992 met voortgangsinformatie voor overleg met de staatssecretaris. Om die reden is ook contact gezocht met de Unie van Waterschappen.

frequentie geleidelijk twee- of driewekelijks en uiteindelijk (1992) maandelijks. Het stichtingsbestuur werd terzijde gestaan door een adviesorgaan, waarin de statutaire contribuanten en sponsoren zitting hadden.<sup>362</sup> Daarnaast werd het bestuur terzijde gestaan door een curatorium, met enkele genodigde vertegenwoordigers uit de wetenschappelijke wereld.<sup>363</sup> Beide organen werden onregelmatig bijeengeroepen.

Tot de organisatie van het BBI-project behoorden 13 proefgemeenten, waarvan er twee (Goor en Voorburg) de status van modelgemeente hadden, en zo'n 200 regiogemeenten.<sup>364</sup> Wat opvalt is dat de proefgemeenten alle minder dan 40.000 inwoners telden. In de eerdergenoemde brief van juni 1989 aan kandidaat-sponsoren staat over de rol van de proefgemeenten: *Met de bestaande proefgemeenten wordt, indien zij dit wensen, doorgedaan op het punt waar zij inmiddels aangeland zijn. Er worden 12 nieuwe proefgemeenten gezocht (in elke provincie een), die tot dusverre niet echt bij het project betrokken waren. Het is de bedoeling dat de gemeentesecretaris en de chef / directeur financiën van die proefgemeenten als provinciaal projectcoördinator gaan fungeren. De provinciale coördinatoren dienen als vraagbaak in hun regio en worden ingezet om niet-proefgemeenten te adviseren en te stimuleren. Zij worden als eersten regelmatig en diepgaand op de hoogte gehouden van alle nieuwe gedachten en ontwikkelingen.*

Zo kwam het dat geen der nieuwe proefgemeenten ook proefgemeente van het Ministerie van Binnenlandse Zaken was geweest.<sup>365</sup> In eerste instantie werd overigens deels aan andere proefgemeenten gedacht dan de gemeenten die na overleg uiteindelijk uit de bus kwamen.<sup>366</sup> Hetzelfde gold voor de modelgemeenten.<sup>367</sup> 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.<sup>368</sup>

<sup>362</sup> Uiteindelijk dus een minder brede samenstelling dan aanvankelijk in de constituerende vergadering van 16 juni 1989 was gedacht.

<sup>363</sup> Zie [bijlage 1](#) voor de totstandkoming, de samenstelling en het verloop van deze organen.

<sup>364</sup> De uiteindelijke dertien 'vaste' proefgemeenten met hun toenmalige inwonertallen: Beilen (14.374 inwoners), Brunssum (30.075), De Bilt (33.041), Eibergen (16.293), Goor (11.984), Haaksbergen (23.116), Heerenveen (38.744), Kapelle (10.433), Noordoostpolder (37.944), Hazerswoude (19.680), Stadskanaal (32.996), Voorburg (39.785), Waalwijk (29.457).

Zie [bijlage 2](#) voor een overzicht van de aan de proefgemeenten gekoppelde regio-organisaties, waarvan de meeste gemeenten waren.

<sup>365</sup> Dit leidde blijkens een notitie van 8 januari 1992 t.b.v. overleg met de staatssecretaris tot het 'signaal dat de 'oude' proefgemeenten uit de BiZa-periode het gevoel hebben een beetje in de steek te zijn gelaten'.

<sup>366</sup> Zo stond voor Friesland Leeuwarden op de nominatie, voor Drenthe Meppel, voor Overijssel Genemuiden, voor Flevoland Zeewolde, voor Utrecht Soest, voor Noord-Holland Amstelveen, voor Zuid-Holland Leerdam en voor Noord-Brabant Veldhoven.

<sup>367</sup> De gemeenten Groningen, Delft en Tilburg waren aanvankelijk als modelgemeenten in beeld. Tilburg was hier eerst niet (althans niet als modelgemeente) en later toch wel voor in, maar stelde eisen die door het stichtingsbestuur werden afgewezen.

<sup>368</sup> Brief Stichting BBI aan Ministerie van Binnenlandse Zaken 30 november 1989.

- *Totstandkoming BBI-fasen*

In het kader van het BBI-project werden de volgende zeven fasen onderscheiden<sup>369</sup>:

- 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: Aanpassen van de organisatie ten behoeve van een doelmatige uitvoering van het beleid en verbetering van de informatievoorziening
- Fase 4: Ontwikkelen van tussentijdse management- en bestuursrapportages
- Fase 5: Ontwikkelen van jaarverslag en jaarrekening als beleidsinstrumenten
- Fase 6: Ontwikkelen van (bedrijfs)normen en (bestuurlijke) kengetallen
- Fase 7: Ontwikkelen van een instrumentarium voor maatschappelijke effectmeting

Deze fasen komen niet geheel overeen met de aanvankelijke deelprojecten zoals in 1989 voorzien en met het vijf fasenplan dat bij de oprichting van de Stichting BBI werd gepresenteerd. De fasen 6 en 7 zijn toegevoegd. Uit BBI-dossiers blijkt dat de Stichting BBI met de eerdergenoemde proefgemeenten in de jaren 1990 – 1992 met name werkte aan wat later de fasen 1 en 2 werden genoemd (beleidsplan, begroting, sector- en afdelingsplannen). Tot 1992 sprak men van vijf fasen (de eerste vijf).<sup>370</sup> Later, in 1992, werd ook wel als zesde fase genoemd: eindrapportage en verantwoording.<sup>371</sup> Vervolgens hebben de maatschappelijke ontwikkelingen<sup>372</sup>, in samenhang met de praktische ervaringen van de Stichting BBI met de BBI-proefgemeenten, ertoe geleid dat een aantal aspecten wat anders werd benadrukt. Dit komt met name tot uitdrukking in het aspect van de klantgerichtheid en de daarmee samenhangende aspecten van cultuur en gedrag, alsmede in de toevoeging van de fasen 6 en 7.<sup>373</sup> Bij de aanbidding van de

---

<sup>369</sup> Houwaart, 1995, pag. 25.

<sup>370</sup> Zie Geleijns, 1992, pag. 25/26; Houwaart en Geleijns, 1992, pag. 8 e.v.

<sup>371</sup> Stappenplan Stichting BBI 1992 (ongedateerd) ten behoeve van het overleg met de staatssecretaris over benodigde extra financiële bijdrage.

<sup>372</sup> Zie paragraaf 3.2.3.

<sup>373</sup> Muijzers, 1995 pag. 2: *De ervaringen in de proefgemeenten hadden geleerd, dat voor de invoering van het BBI-project tenminste vier tot zes jaar moest worden uitgetrokken. Daarnaast moest er rekening gebouwen*

voorbeeldbegroting van de Stichting BBI in 1993 werd opgemerkt: *'De Stichting BBI is van plan in 1994 en 1995 extra aandacht te besteden aan de ontwikkeling van (bedrijfs)normen en (bestuurlijke) kengetallen. Het oorspronkelijke vijf fasenplan is daarom uitgebreid met fase 6: ontwikkelen (bedrijfs)normen en (bestuurlijke) kengetallen, en fase 7: maatschappelijke effectmeting'*.<sup>374</sup>

In een brochure van november 1993 verscheen voor de eerste maal de opsomming van de uiteindelijke zeven fasen van het BBI-project.<sup>375</sup> De Stichting BBI noemde de uitbreiding tot zeven fasen als reden dat het BBI-project in zijn totaliteit wat langer heeft geduurd (eind 1995) dan aanvankelijk was beoogd (medio 1994).<sup>376</sup> Uit de weergegeven fasering van het BBI-project blijkt dat de ontwikkeling van de verschillende instrumenten in het kader van de implementatie een belangrijke plaats innam.<sup>377</sup> Punten die van belang zijn te achten voor de toename van de klantgerichtheid en de cultuur- en gedragsproblematiek hadden geen plaats binnen de fasering.

#### - *Totstandkoming BBI-uitgangspunten*

BBI ontwikkelde zich gaandeweg van een hulpmiddel om het instrumentarium te verbeteren tot een bestuurs- en managementfilosofie.<sup>378</sup> In een bijeenkomst van proefgemeenten van 14 maart 1991 werd stevig ingezet op de benodigde cultuur- en gedragsverandering bij bestuur en organisatie: men moest van een rolgerichte naar een taakgerichte gemeente. De gemeenteraad diende zich af te vragen: welke besturingsfilosofie wil ik (bestuurstijl)? Het management diende zich af te vragen: hoe wil ik leiding geven aan mijn afdeling / sector (managementstijl)? Vanaf 1992 werden de vijf BBI-uitgangspunten steevast genoemd in de BBI-publicaties en -geschriften.<sup>379</sup> Hoewel ze zonder nadere toelichting ten tonele zijn gevoerd, is hierin in feite de kern van BBI als normatieve bestuurs- en managementfilosofie belichaamd.

---

*worden met een intensief trainings- en opleidingsprogramma voor leidinggevenden. In verband hiermede besloot het bestuur van de Stichting aan het project een zesde en een zevende fase toe te voegen'.*

<sup>374</sup> BBI-voorbeeldbegroting, 1993, pag. 5.

<sup>375</sup> BBI-brochure, 1993-3, pag. 2.

<sup>376</sup> Zie bijv. Muijzers, 1995, pag. 2.

<sup>377</sup> Overigens kan beter worden gesproken van doorontwikkeling van de verschillende instrumenten, want de cyclus van plannen en rapportages is niet uitgevonden door BBI. Die bestond ook al voor de start van het BBI-project. BBI beoogde slechts een verbetering van de opzet en het gebruik van deze instrumenten. Dit werd overigens ook door de Stichting BBI zelf benadrukt (zie bijv. Houwaart en Geleijns, 1992, pag. 5). In de wandelgang wordt niettemin gesproken van *'het BBI-instrumentarium'*.

<sup>378</sup> Vgl. Van Helden, 1998-a, pag. 4. BBI omschrijft het zelf ook zo, Verduijn, 1995-1, pag. 63: *'Richtte BBI zich in zijn oorspronkelijke aanpak (van het Ministerie van Binnenlandse Zaken) vooral op de instrumentele kant van vernieuwing (de naam Beleids- en BeheersInstrumentarium verraadt het al), tijdens het project is de aandacht meer en meer verschoven naar de cultuuraspecten van verandering en naar herziening van structuren'*.

<sup>379</sup> Voor het eerst: Geleijns, 1992, pag. 7.

- sturing op hoofdlijnen door de politiek
- integrale verantwoordelijkheid voor leidinggevendenden
- resultaatverantwoordelijkheid door taakstellende afspraken
- doordecentralisatie en heldere afbakening van taken en bevoegdheden
- periodieke toetsing en verantwoording van resultaten

Deze uitgangspunten waren geen originele vondst van de Stichting BBI. Ze vormden in feite de neerslag van hetgeen op meer plaatsen en al veel langer als de kern van het bedrijfsmatiger werken door de overheid werd beschouwd. Zo behandelde de Amsterdamse gemeenteraad najaar 1989 in de gemeenteraad de nota *'Kwaliteit van de overheid'*. In deze nota werd het Amsterdamse kwaliteitsbeleid tegen de achtergrond van het nieuwe denken over een moderne, zakelijke overheid geplaatst. De kernelementen in de nota vertonen opmerkelijke overeenkomst met de latere uitgangspunten van de Stichting BBI:<sup>380</sup>

- *college en raad sturen op hoofdlijnen*
- *meer outputsturing en minder inputsturing en daarbij verantwoordelijkheid van het management voor de resultaten*
- *vormen van afspraken en contracten, in combinatie met vormen van zelfbeheer en besturen op afstand*
- *technieken van planning en control om afspraken en de verantwoording daarover vorm te geven*

Weliswaar zat de besturingsfilosofie in de kiem ook al verscholen in de eerste concepten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BBI als *'informatiesysteem'*), maar deze werd pas ten volle doorontwikkeld door de Stichting BBI. De besturingsfilosofie werd voorts naar de markt toe zodanig gepromoot, dat hoge verwachtingen werden opgeroepen over de te bereiken verbetering van het totale gemeentelijke functioneren, met inbegrip van de politieke gremia en hun samenwerking met de ambtelijke organisatie. De suggestie werd gewekt dat de aanpak van BBI vanzelfsprekend juist was. BBI als onvermijdbare marsroute naar verbetering. Van twijfel en terughoudendheid was geen sprake. Zeker niet in het promotiemateriaal, maar evenmin in de publicaties en de mondelinge marketing. Ook waren er geen blijken van vrees, dat door de verbreding van het concept een zekere verwatering zou kunnen optreden, waardoor de oorspronkelijke boodschap mogelijk geweld kon worden aangedaan.

---

<sup>380</sup> Denijs en Van Spijker, 1992, pag. 25.

- *Totstandkoming BBI-doelstellingen*

De BBI-doelstellingen waren:<sup>381</sup>

- ***Een versterking van de positie van de gemeenteraad door:***
  - informatie op maat;
  - verbetering afwegingsfunctie beleidsinstrumentarium;
  - inzicht in de gevolgen van het beleid;
  - sturing op basis van strategisch beleid;
  - verhoging van de doeltreffendheid van het beleid.
  
- ***Een betere beheersing van de organisatie door:***
  - integraal management;
  - verbetering van de doelmatigheid van de beleidsuitvoering;
  - sturing op output;
  - ontwikkeling van normen, kengetallen en kwaliteitseisen;
  - waarborging van een goede kwaliteit van de arbeid.
  
- ***Een toename van de klantgerichtheid door:***
  - vergroting van de flexibiliteit van de organisatie;
  - verhoging van de klantvriendelijkheid;
  - plaatsing van de verantwoordelijkheid zo laag mogelijk in de organisatie;
  - verhoging van de aandacht voor de wensen / eisen van de afnemer.

Deze doelstellingen stonden pas in een brochure van november 1993 voor het eerst zo op een rij.<sup>382</sup> Uit de strekking ervan mag worden opgemaakt dat BBI vanaf 1993 intentioneel betrekking had op alle niveaus en aspecten van

---

<sup>381</sup> Houwaart, 1995, pag. 15.

<sup>382</sup> BBI-brochure, 1993-3. In enkele van de latere BBI-geschriften worden de subdoelstellingen uitgebreider beschreven en wordt *'het efficiënter maken van het beheer'* (het meten van de doelmatigheid van de productieprocessen) als vierde BBI-doelstelling onderscheiden van *'het verbeteren van de beheersing van de organisatie'*. Zie BBI-geschriften 1995-5, 1995-7 en 1995-8. Zie ook Van Helden en Bonhof, 1995, pag. 8, waar zowel bij doelstelling 1 als bij doelstelling 2 wordt gesproken van *'informatie op maat'* (juiste dosering op het juiste moment, onder meer door het gebruik van kengetallen). De laatsten spreken bij doelstelling 1 bovendien van het geven van inzicht in de gevolgen van het beleid (outcome), het meten van de doeltreffendheid van het beleid en het op basis van de uitkomsten van onderzoek daarnaar zo nodig bijsturen van het beleid. Bij doelstelling 2 spreken zij bovendien van het sturen op input dat belangrijk blijft, van invoeren of verbetering werkplanning, van versterking van het corrigerend vermogen van de organisatie en van een zakelijker bedrijfscultuur. Bij doelstelling 3 noemen zij bovendien de kwaliteitszorg (periodieke meting van kwaliteit van dienstverlening). Omdat al deze nieuwe formuleringen pas aan het eind van het BBI-project werden gebezigd, zijn ze minder specifiek aan te merken als doelstellingen die het BBI-project heeft geprobeerd te bereiken.

de gemeentelijke organisatie. Dit geldt zowel voor de inrichting van de organisatie als voor het functioneren en het betreft zowel de politiek en het management als de werkvloer. De doelstellingen werden gericht op respectievelijk beleid (politieke niveau), beheer (niveau van de organisatie) en klantgerichtheid (niveau van de externe omgeving). De doelstellingen zijn ambitieus en veelomvattend te noemen. Vergeleken met de aanvankelijke departementale projectbeschrijving uit 1987 valt een aantal punten op.

De ambitie om te komen tot inzicht in de gevolgen van het beleid en tot sturing op basis van strategisch beleid stond er in 1987 nog niet met zoveel woorden. De doelstelling van 1993 om te komen tot een *'betere beheersing van de organisatie'* ging – zeker met de zaken die daar nu bij genoemd werden – ook verder dan de formulering *'het bevorderen van een effectieve en efficiënte begrotingsuitvoering'* uit 1987. De doelstelling *'een toename van de klantgerichtheid'* kwam in 1987 nog in het geheel niet in de stukken voor.

Daar staat tegenover dat de in 1987 genoemde doelstelling om te *'komen tot stroomlijning en sterke vereenvoudiging van de informatieuitwisseling tussen de overheidslagen'* in 1993 was verdwenen. Met name ook de subdoelen / middelen die nu ter bereiking van de doelstellingen werden gepresenteerd zijn van een ruimere strekking dan de aanvankelijk gepresenteerde instrumenten.<sup>383</sup> Opgemerkt kan worden dat de causaliteit tussen de BBI-doelstellingen en de daarbij vermelde middelen nergens in de BBI-publicaties wordt toegelicht. De causaliteit is kennelijk als vanzelfsprekend voorondersteld.<sup>384</sup> De accentverschuiving in de BBI-doelformulering heeft zich blijkbaar met name voltrokken in de jaren 1992 en 1993.

In 1992 werd de doelstelling van het BBI-project door de Stichting BBI nog als volgt omschreven<sup>385</sup>: *'De doelstelling van het BBI-project is een zo relevant mogelijk zicht te geven in de doelen van beleid en de daarvoor in te zetten middelen en de daarmee te bereiken resultaten. 'Relevant' betekent voor ons 'relevant voor de functie die men in de organisatie bekleedt'. Samenhang tussen de instrumenten staat voorop. Door de na te streven doelen en activiteiten met middelen in een meerjarenperspectief te plaatsen wordt inzicht verstrekt zowel naar het verleden – evaluatie via het jaarverslag – als naar de toekomst, via de meerjarenraming in de begroting'*. Deze doelomschrijving komt nog overeen met de aanvankelijke doelomschrijving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in 1987. Opmerkelijk is de uitleg van het begrip relevant. Die gaat uitsluitend over de interne informatievoorziening, niet over de informatievoorziening naar andere overheden of naar de burger.

<sup>383</sup> Op de keper beschouwd gaat het hierbij overigens niet zo zeer om middelen, maar om de wijze waarop een beoogd effect zich naar verwachting zou moeten manifesteren, de situatie als gevolg van het inzetten van instrumenten. Zo is verhoging van de klantvriendelijkheid een gewenst effect van toegenomen klantgerichtheid, terwijl plaatsing van de verantwoordelijkheid zo laag mogelijk in de organisatie kennelijk bedoeld was als een der middelen die daartoe leidden.

<sup>384</sup> Over deze en andere assumpties meer in hoofdstuk 7 van het boek.

<sup>385</sup> Geleijns, 1992, pag. 23.



In de loop van 1992 kwam er beweging in de doelformulering. Zo werd BBI aanbevolen als een samenhangend geheel van instrumenten waarmee *'klantgericht, doelmatig, doeltreffend, democratisch, bedrijfsmatig en mensgericht wordt gewerkt aan de uitvoering van duidelijke en meetbare doel- en taakstelling'*. Ook werden opsommingen gebruikt die in de richting gingen van de uiteindelijke BBI-doelstellingen.<sup>386</sup> In een brochure van maart 1993 werd benadrukt *'dat ook van overheidsorganisaties mag worden verwacht, dat men vooral voor de markt, voor de klanten werkt'*. Als trefwoorden voor de organisatieontwikkeling werden (in deze volgorde!) genoemd: *klantgerichtheid, flexibiliteit, bedrijfsmatige organisatie, doelmatigheid, doeltreffendheid, delegatie en mandaat, budgettering, contractmanagement*.<sup>387</sup>

De oorzaak van deze toch ietwat plotselinge en nogal vergaande verschuiving heeft onder meer te maken gehad met de komst van nieuwe projectadviseurs binnen het projectbureau. Dit in samenhang met de veranderende maatschappelijke ontwikkelingen<sup>388</sup> en de mede daardoor steeds manifesterende wens om BBI van zijn financiële imago te ontdoen. Ook hebben de eerste ervaringen met het invoeren van BBI bij de proefgemeenten binnen de Stichting BBI tot aangepast inzicht geleid. Uiteraard speelden ook PR- en commerciële overwegingen in toenemende mate een rol: BBI aanprezen als panacee voor alle kwalen, opdat steeds meer gemeenten zouden besluiten zich voor betaalde ondersteuning tot de Stichting BBI en / of het zich daaromheen sterk ontwikkelende adviesbureau BMC te wenden.

- *Stappenplan(nen) invoering BBI*

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 een brochure van 1993 werd een model-stappenplan gepresenteerd.<sup>389</sup> Naast de instrumentele techniek werd in het model-stappenplan veel aandacht geschonken aan het creëren van draagvlak in de vorm van voorlichtings- en discussiebijeenkomsten binnen de eigen gemeente. Voorwaarde voor het succesvol invoeren van het BBI-proces was volgens de Stichting BBI dat de organisatie de werkzaamheden zelf van A tot Z zou uitvoeren. Externe assistentie zou beperkt dienen te blijven tot *'het overdragen van kennis en kunde, opdat deze in de eigen organisatie verankerd zal zijn'*.<sup>390</sup>

De door de Stichting BBI geadviseerde organisatorische opzet bestond uit een *BBI-stuurgroep* (de leden van het college van burgemeester en wethouders en van het managementteam) en een *BBI-werkgroep* (samen te stellen uit alle

<sup>386</sup> Houwaart en Geleijns, 1992, pag. 4.

<sup>387</sup> BBI-brochure 1993-2. Geleijns, 1992 voegt aan dit rijtje bovendien de term democratisch toe.

<sup>388</sup> Zie paragraaf 3.2.3. van dit hoofdstuk.

<sup>389</sup> BBI-brochure, 1993-1.

<sup>390</sup> BBI-brochure, 1993-1, pag. 3.

afdelingen van de organisatie). De gemeenteraad diende actief te worden betrokken. Aan de gemeentesecretaris diende, als hoofd van de ambtelijke organisatie, de totale coördinatie te worden opgedragen. Ter ondersteuning van de gemeentesecretaris waren separate rollen toegedacht aan een *BBI-projectleider* en aan *BBI-coördinatoren* (binnen iedere afdeling één).

De beginstap in het implementatieproces was de '*systematische definiëring van de informatiebehoefte van gemeenteraad, raadscommissies, het college van burgemeester en wethouders en het managementteam*'.<sup>391</sup> In dat verband werd geïnventariseerd welk beleids- en beheersinstrumentarium de gemeente in kwestie al had, op welke wijze daarvan gebruik werd gemaakt en hoe de instrumenten en procedures werden ervaren. De vervolgens te verrichten werkzaamheden sloten aanvankelijk (1992) nauw aan bij de eerste vijf fasen van het BBI-project. Voor een volledig BBI-project zou gemiddeld zeker vier jaren moeten worden uitgetrokken. Idealiter zou dit samenvallen met de collegeperiode 1990 – 1994.<sup>392</sup> In het model-stappenplan van 1993 onderscheidde de Stichting BBI de volgende stappen in het BBI-proces.<sup>393</sup>

- a) Het opstellen van een beleidsplan in financieel meerjaren-perspectief
- b) Beschrijving van de producten en diensten per organisatie-eenheid
- c) Systematiek van de kostenverdeling
- d) Administratieve organisatie c.a.
- e) Clustering beheersproducten tot beleidstaken
- f) Normen en kengetallen
- g) Tussentijdse rapportages
- h) Kwaliteitszorg

Zoals de fasering van het BBI-project niet geheel een-op-een liep met de BBI-doelstellingen, zo is hier waarneembaar dat het weergegeven stappenplan niet geheel een-op-een loopt met zowel de BBI-doelstellingen als de zeven fasen van het BBI-project. In het algemeen ligt het accent in het model-stappenplan verhoudingsgewijs meer op de interne, financieel-technische en instrumentele aspecten. Enkele punten die in het kader van de BBI-doelstellingen naar voren zijn gebracht, worden hier nog gemist, zoals: de wijze waarop op basis hiervan integraal management moet worden ingevoerd, de waarborging van een goede kwaliteit van de arbeid en de

---

<sup>391</sup> BBI-brochure, 1993-1, pag. 2.

<sup>392</sup> Houwaart en Geleijns, 1992, zie voor het stappenschema aansluitend aan de eerste vijf fasen: pag. 8 e.v.

<sup>393</sup> BBI-brochure, 1993-1, pag. 4 e.v.

verhoging van de klantvriendelijkheid. Wat de fasering van het BBI-project betreft worden gemist:

- fase 3: aanpassen van de organisatie ten behoeve van een doelmatige uitvoering van het beleid en verbetering van de informatievoorziening
- fase 5: ontwikkelen van jaarverslag en jaarrekening als beleidsinstrumenten
- fase 7: ontwikkelen van een instrumentarium voor maatschappelijke effectmeting.

De stap van de kwaliteitszorg was daarentegen een nieuw element in het BBI-project. De toevoeging van deze stap lijkt vooral ingegeven door de overweging dat in de gemeentelijke praktijk het denken in alternatieve kwaliteitsmodellen steeds populairder werd. De gegeven toelichting wijst erop dat de Stichting BBI van mening was dat andere kwaliteitsmodellen in principe overbodig waren, mits men BBI op de goede manier tot invoering bracht. Over het geheel genomen ontbreken in het model-stappenplan vooral de externe en de politieke dimensie, alsmede de beantwoording van de vraag hoe de cultuur- en gedragsaspecten moesten worden aangepakt.

- *Problemen en vertragingen bij de implementatie*

In 1991 was maar liefst 85 % van de gemeenten bezig met de verbetering van hun plannings- en beheersingsproces, aldus Bron op basis van onderzoek van KPMG bij 29 gemeenten met meer dan 50.000 inwoners<sup>394</sup>. Ondanks de vaak jarenlange inspanningen constateert Bron dat de feitelijke implementatie moeizaam verliep. Hij schrijft dit toe aan het ontbreken van voldoende wisselwerking tussen besturing, structuur en werkwijze.

Moret concludeert in 1997 op basis van het uitgevoerde empirisch onderzoek dat in het kader van de invoering van BBI als belangrijke succesfactoren werden beschouwd<sup>395</sup>: een strakke planning, een integrale, dat wil zeggen de hele gemeentelijke organisatie omvattende planning en overeenstemming tussen bestuurlijke en ambtelijke opvattingen. Als belangrijkste

---

<sup>394</sup> Bron, 1992.

<sup>395</sup> Moret, 1997, pag. 78/79. Als overige succesfactoren worden genoemd: het juist inschatten van de omvang en ingrijpendheid van het BBI-proces; vooraf doel, stappenplan, implicaties, kosten en tijdsbesteding van het BBI-proces helder formuleren en alle betrokkenen, van burger tot B&W, hierover informeren en blijven informeren; voortdurende opleiding en training van managers en medewerkers om met de veranderingen die BBI veroorzaakt om te kunnen gaan; vooraf duidelijkheid scheppen in de gedragskenmerken van managers en medewerkers (flexibiliteit, klantvriendelijk, zelfsturend, professioneel, enz.); veel tijd en geduld van de bestuurlijk verantwoordelijken (ongeduld en te snel resultaten verwachten kunnen dodelijk zijn voor een BBI-proces); duidelijkheid in de verwachtingen en eisen aan het ambtelijk management.

faalfactoren komen bij Moret naar voren<sup>396</sup>: *'weerstand en wantrouwen'* in de organisatie en *'onvoldoende kennis beschikbaar'*.

Welschen noemt op grond van zijn onderzoek als belangrijkste knelpunten<sup>397</sup>: te weinig steun van feitelijke sponsors (politiek bestuur en ambtelijk management), te nadrukkelijke aandacht voor het instrumentarium, een aanpak die te weinig geënt was op de lokale situatie, onvoldoende evenwicht tussen ambitie en werkelijkheid (en onvoldoende oog voor periodieke evaluatie van P&C) en een zwak ontwikkelde prestatiecultuur. Het initiatief en de vormgeving van het BBI-proces lagen volgens Welschen te veel bij de staf. Daardoor ontstond weinig draagvlak voor planning & control. Welschen stelt dat draagvlak binnen de gemeentelijke overheid een extra zorgpunt was, omdat de extrinsieke noodzaak om planning & control te ontwikkelen vaak ontbrak<sup>398</sup>: *'Doordat planning & control onvoldoende aansluit op de feitelijke aansturing van de primaire processen zoals die door sectorhoofden en afdelingshoofden uitgevoerd wordt, dreigt planning & control 'buiten de boot' te vallen'*.

Terugkijkend op de beleving van de implementatie bij de Stichting BBI valt op dat in het stichtingsbestuur van meet af aan enige bezorgdheid heeft doorgeklonken ten aanzien van de politiek-bestuurlijke dimensie en de praktische relevantie van het project. Op een bijeenkomst van de BBI-proefgemeenten op 1 november 1990 werd als tendens gesignaleerd dat de implementatie gepaard ging met een verhoging van de werkdruk. Dit was een probleem, omdat de werkdruk bij gemeenten door andere oorzaken – zoals herindeling, automatiseringsprojecten, reorganisaties, personele onderbezetting en dergelijke – al aan de hoge kant lag. Enkele maanden later, op een bijeenkomst van de BBI-proefgemeenten op 14 maart 1991, werden naast de werkdruk als belemmeringen voor de invoering aangegeven: a. cultuur en b. geen budget voor invoering BBI. In een concept-notitie ter voorbereiding van een gesprek met de staatssecretaris werd begin 1992 opgemerkt dat het niet (steeds) lukte om aan iedere gemeente de beloofde acht uren per week te besteden in het kader van de benodigde cultuurverandering.<sup>399</sup>

In hun notitie *'Stand van zaken BBI'* van 6 oktober 1992 constateerden projectmanager De Vries en projectadviseur Geleijns dat de meeste (proef)gemeenten aan het begin van de derde fase stonden. In de definitieve versie van deze notitie, bedoeld voor overleg met de staatssecretaris<sup>400</sup>, werd opgemerkt dat voor de realisatie van de eerste twee fasen van het vijf-fasenplan bij de proefgemeenten meer tijd nodig was dan voorzien. Als

---

<sup>396</sup> Moret, 1997, pag. 78/79.

<sup>397</sup> Welschen, 1997, pag. 27.

<sup>398</sup> Welschen, 1997, pag. 33.

<sup>399</sup> Concept-notitie 7 januari 1992 ter voorbereiding van overleg met de staatssecretaris.

<sup>400</sup> Definitieve notitie ten behoeve van het overleg met de staatssecretaris 5 oktober 1992.

belangrijke oorzaak werd de weerstand genoemd die gepaard ging met de overgang van een rol- naar een taakgerichte organisatie. Met name kleinere gemeenten behoefden extra begeleiding.

Ondanks het eenduidige stramien van het model-stappenplan was de wijze van invoeren bij de model- en proefgemeenten nogal verschillend. Iedere gemeente legde eigen accenten en hanteerde eigen planningen. De ene gemeente koos bijvoorbeeld voor het *'politieke spoor'*, waar de andere het accent op versterking van het beheer legde (het *'ambtelijke spoor'*).

Ook de verantwoordelijkheid voor de invoering van het proces bij de politiek en het lijnmanagement, zoals geschetst in het model-stappenplan, lijkt bepaald niet altijd genomen. Daarbij kan men zich natuurlijk afvragen of deze ruimte wel steeds werd geboden, gelet op de toch wat zware ambtelijke component in de organisatorische opzet van het model-stappenplan, met trekkersverantwoordelijkheid met name bij de BBI-projectleider en de BBI-coördinatoren.

Een probleem achter de schermen was bij gemeenten dat voldoende deskundigheid om BBI adequaat te kunnen implementeren nogal eens ontbrak. De goede mensen vertrokken als adviseur naar de Stichting BBI of naar andere bureaus waar zij meer konden verdienen. Breitbarth<sup>401</sup>: *Het BBI-proces heeft nogal wat last gehad van 'kannibalisme'. Dat zit zo. In (vrijwel) iedere organisatie trekt 20 % van de medewerkers de kar. 60 % zit op die kar en laat zich in meerdere of mindere mate trekken. En 20 % hangt achter de kar, met de hakken in het zand. BMC had mensen nodig en heeft die uiteraard bij de eerste 20 % gezocht en gevonden. Maar die waren niet altijd zo een, twee, drie te vervangen. Bij gevolg moest in die gemeenten de tweede garnituur de kar trekken; iets dat zij niet konden'.*

Het tussentijdse beeld van de implementatie globaal overziend, valt te constateren dat de waargenomen manco's overeenkomen met de in het voorgaande gesignaleerde aspecten die in het model-stappenplan wat ondervertegenwoordigd waren: de externe en de politieke dimensie, alsmede de cultuur- en gedragsaspecten.

- *Baten en lasten BBI-project 1989-1995*

Werden in 1989 de totale kosten van het project nog 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,--)

<sup>401</sup> Schriftelijk materiaal bij het met hem gehouden interview.

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,--).

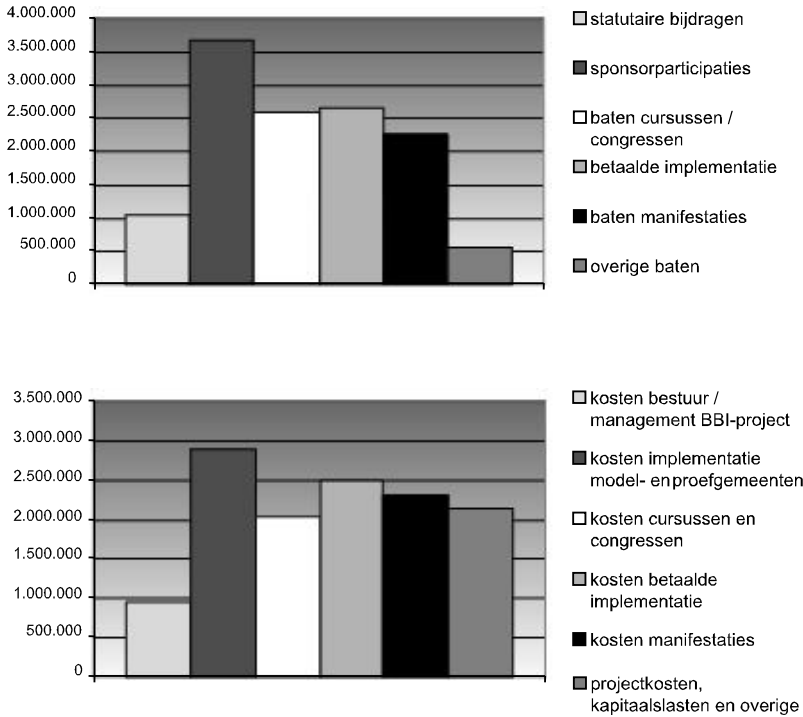
In bijlage 5 achter in het boek zijn aan de hand van de jaarverslagen van de Stichting BBI de uiteindelijke baten c.q. lasten van het gehele BBI-project (in guldens) samengevat. Uit de bijlage blijkt dat de totale omzet over het gehele BBI-project gedurende de jaren 1989 – 1995 bijna fl 13.000.000,-- (€ 5.909.091,--) is geworden.

Statutaire bijdragen waren er van het Ministerie van Binnenlandse Zaken: uiteindelijk fl 800.000,-- (€ 363.636,--), nadat de aanvankelijke fl 700.000,-- (€ 318.182) in 1993 met genoemde eenmalige bijdrage van fl 100.000,-- (€ 45.455,--) was verhoogd, alsook van de VNG: fl 250.000,-- (€ 113.636,--). Daarnaast zat het bestuur vooral in de beginjaren regelmatig om de tafel met kandidaat-sponsors. Het stichtingsbestuur was dikwijls actief bezig met het verwerven van gelden. Men heeft bijvoorbeeld ook (vergeefs) geprobeerd in aanmerking te komen voor gelden uit Europese fondsen. Over de gehele looptijd van het project leverden de inspanningen op sponsorgebied uiteindelijk bijna 3,7 miljoen gulden (€ 1.681.818,--) aan structurele sponsorparticipatie op. Bij de grote BBI-manifestaties was sprake van extra sponsorgelden. Zo leverde de BBI-manifestatie van 1991 in de Brabanthallen te Den Bosch bijna fl 400.000,-- (€ 181.818,--) aan sponsorbijdragen op. Het viel blijkens de bestuursverslagen overigens niet altijd mee om de sponsors tevreden te houden wat betreft de behartiging van hun belangen. Het door de sponsors beoogde voordeel bestond vooral uit de gewenste gemakkelijkere toegang tot de gemeentelijke markt. Sommige sponsors haakten tussentijds af (HCS wegens faillissement, Apple, BNG), andere traden later toe (RAET, ING).

De baten uit de BBI-cursussen en -congressen bedroegen bijna 2,6 miljoen gulden (€ 1.181.818). De baten zijn per cursus gespecificeerd in bijlage 3 achter in het boek. De lasten uit de BBI-cursussen en -congressen bedroegen ruim twee miljoen (€ 909.091,--). Het positief saldo uit de cursussen en congressen was dus circa fl. 600.000,-- (€ 272.727,--). De Stichting BBI heeft bijna 2,9 miljoen gulden (€ 1.318.182,--) besteed aan 'gratis' begeleiding en implementatie van de dertien model- en proefgemeenten. De besteding per gemeente verschilde nogal. Koploper was de gemeente Haaksbergen met bijna fl. 200.000,-- (€ 90.909,--) gratis ondersteuning. Bijna 2,7 miljoen gulden (€ 1.227.273,--) aan baten kwam binnen aan betaalde begeleiding en implementatie. Het betreft hier vierentachtig gemeenten (waarvan negen proefgemeenten), zes Amsterdamse stadsdelen en Rotterdamse deelgemeenten, twee provincies en twee van de sponsors. Beste klant was wederom de gemeente Haaksbergen met ruim fl. 200.000,-- (€ 90.909,--) betaalde ondersteuning.

Van de baten en lasten is het volgende schematische overzicht te geven.

**DIAGRAM: baten en lasten Stichting BBI**  
(in guldens)

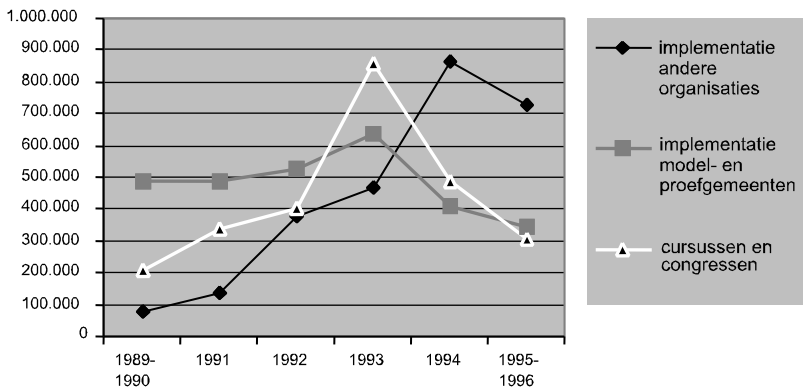


Uit de omzetgegevens kan worden afgeleid dat de hoogtijdagen van de implementatie van het BBI-proces in de jaren 1993 en 1994 lagen.<sup>402</sup> Aan het totaal van de baten en lasten per jaar valt dat nog niet zo zeer af te lezen. Dit komt met name door de neutraliserende werking van de min of meer gelijkblijvende financiële componenten en de piekwerking van de grote BBI-manifestaties die in 1991, 1993 en 1995 werden georganiseerd. De omzet (in guldens) die gemoeid was met cursussen en congressen, de (gratis) begeleiding van de model- en proefgemeenten en de (betaalde) begeleiding van de andere organisaties (waartoe dan ook de betaalde activiteiten voor de model- en proefgemeenten worden gerekend) piekte echter vooral in 1993. Tot en met 1993 vertoonden de inkomsten (in guldens) uit de cursussen en congressen een sterk stijgende lijn, daarna was sprake van een sterk dalende lijn. Ook de omzet (in guldens) die gepaard ging met de begeleiding van de

<sup>402</sup> Vgl. Moret, 1997, pag. 67: 'De invoering van BBI-instrumenten komt op gang in de jaren 1986-1988 en beleef haar hoogtepunt in de periode 1993 tot 1995'.

model- en proefgemeenten vertoonde tot en met het jaar 1993 een stijgende lijn en vanaf dat jaar een dalende lijn. De betaalde begeleiding van overige organisaties werd ‘big business’. Bij de oprichting van de Stichting BBI in 1989 – 1990 was dit nog niet meer dan een ‘schnabbel’, maar vanaf 1993 overtroffen de commerciële activiteiten de aanvankelijke stichtingsactiviteiten. In de licht dalende lijn vanaf 1994 tekent zich de verminderende populariteit van BBI ook af in de commerciële activiteiten. Een en ander kan als volgt worden geschematiseerd<sup>403</sup>:

### DIAGRAM: de hoogtijdagen van het BBI-proces



### 3.2.2. Verspreiding van BBI

- *BBI-(regio)bijeenkomsten, -congressen en -cursussen*

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. Van Helden spreekt ten aanzien van de invoering van BBI van een ‘epidemisch proces’<sup>404</sup>: ‘BBI is op een ‘slimme manier’ aan de man gebracht. Het leek wel op een epidemie. Maar infectie, incubatie en verspreiding werden welbenvust gepland’.

In [bijlage 3](#) is een overzicht te vinden van de BBI-(regio)bijeenkomsten. Aanvankelijk was het de bedoeling dat maar liefst tien keer per jaar per provincie een regiobijeenkomst zou worden gehouden, dus zo’n 120 per

<sup>403</sup> Interessant is ook dat cursussen en congressen kennelijk leidend zijn voor nageschakelde adviesopdrachten.

<sup>404</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 6.

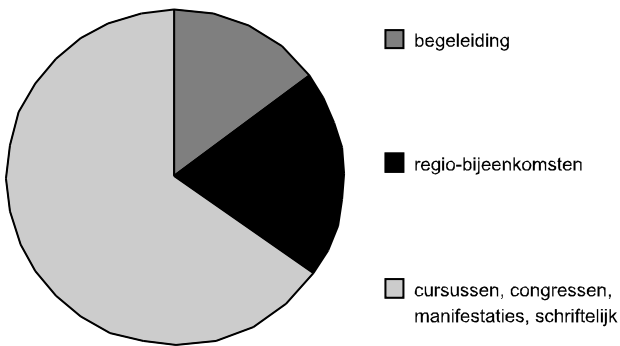


jaar.<sup>405</sup> Dit aantal is niet gehaald, maar er zijn in de loop der jaren zeker meer dan 100 regiobijeenkomsten geweest, met naar schatting in totaal meer dan 10.000 deelnemers. De deelnemers waren niet alleen afkomstig uit de genoemde 100 gemeenten, maar ook uit de circa 200 gemeenten die deel uitmaakten van de bij de model- en proefgemeenten behorende regiogemeenten. In deze laatste categorie gemeenten was de Stichting BBI dus indirect actief, mede via de provincies, die eveneens telkens als regioorganisaties voor de regiobijeenkomsten waren uitgenodigd.

Zo gezien 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<sup>406</sup>). 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.<sup>407</sup>

Het was, kortom, in lokaal Nederland nauwelijks mogelijk om aan kennisgeving van de BBI-gedachte te ontsnappen. Samenvattend kan het zo ontstane beeld als volgt worden geschetst:

#### DIAGRAM: BBI-beïnvloedingsbronnen



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 minis-

<sup>405</sup> Verslag bestuursvergadering Stichting BBI, 15 februari 1990.

<sup>406</sup> Derksen, 2001, pag. 221.

<sup>407</sup> Temeer als men ook nog de hierna toe te lichten schriftelijke beïnvloeding in aanmerking neemt.

ter-president Lubbers. Staatssecretaris Van de Vondervoort hield een inleiding op de BBI-slotmanifestatie van 1995.

- *BBI-publicaties en -geschriften*

Naast de mondelinge beïnvloeding was er de schriftelijke beïnvloeding.<sup>408</sup> In 1989, het eerste jaar van de Stichting BBI, werd nog niets gepubliceerd. In dat jaar verschenen wel de eerdergenoemde BBI-handleidingen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.<sup>409</sup> 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 (de BBI-geschriften). 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 publicaties en geschriften van de Stichting BBI zijn vooral praktisch en normatief van aard. De theoretische fundering van de aanbevelingen is over het algemeen afwezig of summier. Aanwending van het gezonde verstand lijkt voorop te staan. De aanbevelingen ogen vanzelfsprekend. De vraag naar de empirische en andere bewijsvoering wordt niet of nauwelijks gesteld. De referentiekaders, oftewel de waarden waardoor de pleitbezorgers van BBI worden gedreven, blijven betrekkelijk impliciet.<sup>410</sup>

De vraag kan rijzen waar de schrijvers van de BBI-publicaties en -geschriften hun kennis vandaan haalden. Er is bijvoorbeeld geen aanwijzing te vinden dat sprake zou zijn van enigerlei popularisering van bekende handboeken bedrijfseconomie. Afgezien van de kostenbenadering (financieel management, budgettering, kostentoekening) lijkt de beïnvloeding vanuit de bedrijfseconomie marginaal. De BBI-informatiecyclus vormt niet de ruggengraat van de bedrijfseconomie. De gedachte dringt zich op dat de schrijvers er goed in zijn geslaagd om hun – voortschrijdende – praktijkkennis (en die van gemeenten zelf<sup>411</sup>) eenduidig te bundelen. Hiertoe organi-

<sup>408</sup> Zie bijlage 4 achterin het boek.

<sup>409</sup> Zie paragraaf 3.1.3.

<sup>410</sup> Ze zijn in het BBI-materiaal te herkennen als niet nader uitgelegde uitingen van vanzelfsprekende nastrevenswaardigheden: natuurlijk willen we dat, natuurlijk gaan we daarvan uit, dát is wat we uiteindelijk allemaal beogen. De uiting heeft soms bijna het karakter van een reclameboodschap. Als ..... dan moet BBI wel goed zijn.

<sup>411</sup> Op de interne brainstormdag van de projectadviseurs op 2 april 1990 werd bijvoorbeeld overwogen de beschikbare productbeschrijvingen van de gemeente Waalwijk te polijsten tot model-productbeschrijvingen van de Stichting BBI.

seerde 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. De eenduidigheid van het geheel van de BBI-publicaties en -geschriften is ongetwijfeld mede bevorderd door het systematische vertrekpunt, bestaande uit de BBI-fasen, -uitgangspunten en -doelstellingen. Terugkijkend moet wel worden vastgesteld dat de meeste BBI-publicaties en -geschriften een relatief hoog financieel-instrumenteel gehalte hadden. Er kwam geen afzonderlijke publicatie over de vaak aangeprezen cultuurverandering – toch de Achilleshiel van het BBI-proces. Ook kwam er geen publicatie, zoals overigens wel afgesproken en aangekondigd, over HRM (Human Resource Management).<sup>412</sup>

- *BMI-magazine: nieuwsbulletin voor het BBI-proces*

De conclusie is al gerechtvaardigd dat ook langs schriftelijke weg sprake was van een geduchte beïnvloeding van de gemeentelijke praktijk. Deze conclusie is nog overtuigender als in aanmerking wordt genomen dat het BBI-project over een eigen nieuwsbulletin beschikte, verpakt als aantrekkelijk vormgegeven vaktijdschrift.

Begin 1989 is door BBI-projectmanager De Vries, in samenwerking met de FAMO, het BMI-magazine<sup>413</sup> 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. Vanaf juni 1994 onderging het blad een uiterlijke gedaanteverandering, waarbij werd aangegeven dat het voortaan als een (van BBI) onafhankelijk opinieblad door het leven zou gaan. Toch bleef het blad voorlopig nog nieuwsbulletin van het BBI-proces. Vanaf januari 1995 was dit niet meer het geval en werd alleen nog enkele malen een afzonderlijke rubriek voor nieuws van de Stichting BBI opgenomen. BMI-magazine werd gratis toegezonden aan de leden van de FAMO. Daarnaast waren er gedurende de jaren 1989 tot en met 1995 gemiddeld circa 2.250 betaalde abonnementen. De oplage werd in verband met de BBI-manifestaties twaalf keer verhoogd tot 8.000 exemplaren.<sup>414</sup>

<sup>412</sup> Volgens het verslag van de brainstormdag van de projectadviseurs BBI op 2 juni 1992 werd afgesproken dat er een brochure over HRM zou komen.

<sup>413</sup> BMI = bestuurs- en managementinformatie.

<sup>414</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 7.

In het eerste nummer stelde hoofdredacteur Houwaart dat het tijdschrift ten doel had *'het gehele brede veld van overheidsinformatievoorziening, financieel-administratief beleid, automatiseringsbeleid, organisatiebeleid, persoonsinformatiebeleid en politiek en bestuurlijk handelen in de uitgebreidste zin van het woord te begeleiden'*. De ingrediënten van deze doelomschrijving – en met name ook de volgorde waarin ze werden gepresenteerd – komen overeen met die van het BBI-project zelf. De overheidsmiddelen stonden centraal. Dit waren de zogenaamde PIOFAH-functies: personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, huisvesting. De informatievoorziening vanuit de financieel-administratieve invalshoek stond voorop. Van daaruit werd beoogd alle aspecten van het overheidshandelen te bestrijken.

BMI-magazine was een handige mix van een vaktijdschrift en een promotie-medium voor de Stichting BBI. Het blad bevatte wetenschappelijke en informatieve bijdragen, ook van andere zijden dan die van de Stichting BBI en BMC. Naast wetenschappers gaven bijvoorbeeld ook vertegenwoordigers van bestuursacademies en andere adviesbureaus acte de présence. Door de presentatie als vakliteratuur werd ongetwijfeld een overtuigender promotie-effect bereikt dan het geval zou zijn geweest bij een promotiebulletin van de Stichting BBI alleen. De co-productie met de FAMO verstevigde bovendien de band met een belangrijke brancheorganisatie. Anderzijds was het minder gewenste effect hiervan dat het financiële karakter van BBI in de publieke opinie extra werd benadrukt.

- *Wetenschappelijke contextwerking en doorwerking*

Tegen het 'epidemisch' 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.

De samenstelling van het curatorium als vermeld in [bijlage 1](#) kwam tot stand nadat in een eerder stadium ook de namen van Hoogerwerf en Konijnenbelt hadden gecirculeerd. Blijkens het verslag van de bestuursvergadering van 12 oktober 1989 is, *'in verband met de mogelijkheid van internationalisering'*, ook gedacht aan een curatoriumlid uit internationale kring. Afsgesproken werd dat Houwaart Europarlementariër P. Dankert zou benaderen. Van dit voornemen valt echter in de verdere verslaglegging niets meer te vernemen. Voor het curatorium is een protocol opgesteld. Dit protocol hield in dat het curatorium zich ten doel stelde de intenties van de Stichting BBI wetenschappelijk te begeleiden en deze te bevorderen in de universitaire sfeer.

Pas op 1 november 1990 vond een eerste gesprek van het stichtingsbestuur met het curatorium plaats. Gesproken werd onder meer over de mogelijkheid van gastcolleges en van scriptiebegeleiding door BBI-adviseurs. Een volgend gesprek kwam er voorlopig niet. In de bestuursvergadering van 4 april 1991 werd gemeld dat de heer Van der Dussen het enige lid van het curatorium was dat een initiatief ontplooidde voor de verspreiding van het BBI-gedachtegoed. In een notitie van 8 januari 1992 valt over de universiteiten te lezen: *'De belangstelling is uitermate gering en ook het curatorium acht dat zorgelijk'*.

Op 24 juli 1992 sprak een delegatie van het stichtingsbestuur met curatoriumlid Denters. Gesproken werd over de mogelijkheid van een bijzondere leerstoel BBI aan de Universiteit Twente. Volgens het verslag van de bestuursvergadering van 24 september 1992 zou het faculteitsbestuur enthousiast op dit idee hebben gereageerd. Pas ruim een jaar later, in het verslag van de bestuursvergadering van 9 december 1993, werd duidelijk dat de bijzondere leerstoel niet doorging. Uit een gesprek met prof. Thomassen was gebleken dat dit de stichting fl 200.000,-- zou kosten. In het verslag van de bestuursvergadering van 19 mei 1994 tenslotte staat te lezen dat er *'vanuit universiteiten nauwelijks belangstelling is in relevante langdurige opleidingsprogramma's aandacht aan BBI te besteden'*. Voor het overige bleef het blijkens de beschikbare verslaglegging zo goed als stil rond het curatorium.

Wel was sprake van afstudeerscripties over BBI.<sup>415</sup> Eén van deze scripties, die van Gijtenbeek en Kos, is de neerslag van een onderzoek in opdracht van de Stichting BBI. In BMI-magazine<sup>416</sup> werd er een artikel aan gewijd.

---

<sup>415</sup> In de loop van het promotie-onderzoek zijn de volgende 12 scripties aangetroffen (beperkt tot de periode van de Stichting BBI): W.P. Barthel, *GCV, wat doen we ermee*, Hoe passen in Zuid-Holland 20 gemeenten de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften in vergelijking tot enkele jaren geleden toe (provincie Zuid-Holland, 1993); Maaïke Beerten, *BBI voor de regio?*, Een onderzoek naar de betekenis van het BBI-project bij intergemeentelijke samenwerking (Rijksuniversiteit Groningen, 1994); Sandra Belshot en Irma Karnebeek, *De Gemeentebegroting in ontwikkeling* (Hogeschool Enschede, 1992); C.A. de Boer, *Berg(h) opwaarts met de begroting*, Onderzoek naar de wijze waarop een begroting de beleidsbepalende rol van raadsleden in de gemeente Bergh kan vergroten (1993); Peter Cruys, *Het BBI-project getoetst* (Rijksuniversiteit Groningen, 1993); F.C. Dam, *Het Beleids- en Beheersinstrumentarium Project* (Erasmus Universiteit Rotterdam, 1993); Bert Deterd, *Gemeente in verandering: meer met minder*, Onderzoek naar de wijze waarop gemeenten invulling geven aan de doelmatigheidseis volgens de nieuwe Gemeentewet (HEAO Enschede, 1993); Frederike Gossink, *Nota Bene Beleidsnota 5 en het primaat van de raad: het ideaal en de praktijk* (Universiteit Twente, 1991); M. Gijtenbeek en J. Kos, *Een gemeente (!), een onderneming (?), een produktbenadering (?)*, Studie over het BBI-project (Universiteit van Amsterdam, 1991); E.S. de Heus en W.J. Stevens, *Kostentoerekening bij gemeenten*, Afdeling Interne Zaken onder de loep (HEAO Arnhem, 1994); Bert Visser, *Intergemeentelijke kengetallen op een presentieerblad* (Thorbecke Academie Leeuwarden, 1994); M. van Zandvliet, *Het Beleids- en Beheersinstrumentarium in de gemeentelijke organisatie* (Vrije Universiteit Amsterdam, 1993). Er is verder geen onderzoek gedaan naar het mogelijk bestaan van nog meer scripties over BBI.

<sup>416</sup> Gijtenbeek en Kos, 1991.

De scriptie is binnen het stichtingsbestuur met de auteurs besproken. Het vond met name bij monde van Houwaart een nogal kritisch onthaal.<sup>417</sup>

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. Dit verschijnsel is te bestempelen als wat in hoofdstuk 2 contextwerking is genoemd: ideeën, activiteiten en effecten die lijken op en soms zelfs niet te onderscheiden zijn van ideeën, activiteiten en effecten die voortkomen uit BBI, maar daar toch min of meer los van staan en er soms ook aan vooraf gaan. Wat BBI betreft, gingen deze ontwikkelingen ook aan de universitaire kring niet voorbij. Zo waren aan de Twentse universiteit Boorsma en Mol actief vanuit het financiële circuit.<sup>418</sup> Het SBN (Samenwerkingsverband Bestuurswetenschappen Noorden des lands) was een gesprekskring waarin wetenschappers en praktijkmensen gezamenlijk zich onder meer over deze materie bogen.<sup>419</sup>

- *Binnenlandse Zaken en (landelijke) politiek*

De departementale voorbereidingsgroep uit 1987 stond voor ogen dat het BBI-project per 31 december 1988 zou eindigen.<sup>420</sup> Men wenste dat bij de Nederlandse gemeenten voldoende *'zelfdragend vermogen'* zou ontstaan om de geëntameerde veranderingen zelf verder te implementeren. Er zijn geen aanwijzingen dat de gedachten bij Binnenlandse Zaken zijn uitgegaan naar een georganiseerde implementatie in de vorm van een gebundelde voortzetting van het BBI-project. Maar het ministerie heeft zich hiertegen evenmin verzet.<sup>421</sup>

De nieuwe BBI-trekkers hebben bij voortdurend hun best gedaan om het ministerie te vriend te houden. De instemming van de staatssecretaris werd regelmatig gevraagd en verkregen. Zij werd ook uitgenodigd voor openingen en inleidingen bij belangrijke BBI-gebeurtenissen. De directeur Voorlichting van het ministerie, Houwaart, kreeg in het kader van het nieuwe

<sup>417</sup> Houwaart, 1991, pag. 50: *'Ik vind dat het verschijnsel BBI een betere studie waard is'*.

<sup>418</sup> Bijv. Boorsma, 1980; Boorsma e.a., 1983.

<sup>419</sup> Zie in het kader van de publicatiereeks van het SBN bijv. Bonnema e.a., 1986; Van Aalderen e.a., 1986 (over heroverweging toezicht lagere overheden); Lemstra e.a., 1986 (over zelfbeheer en contractmanagement); Van Gernerden e.a., 1987 (over budgetfinanciering).

<sup>420</sup> Zie paragraaf 3.1.3.

<sup>421</sup> Al wordt de aanduiding BBI-project in Binnenlandse Zaken 1990 uitsluitend gereserveerd voor het in 1989 afgesloten BBI-project. Daarna is het volgens het ministerie zo *'dat organisaties en individuele deskundigen hun werk niet meer benaderen vanuit de gedachte met 'een project' bezig te zijn, maar beschouwen als een deel van een 'normaal en geheel ingeburgerd' werkproces'* (Binnenlandse Zaken, 1990, pag. 5). Het afgesloten project *'heeft het gemeentelijk beleids- en beheersinstrumentarium als het ware 'geslepen' en beter bruikbaar gemaakt'*. Wat daarna gebeurde zag het ministerie als volgt: *'In de geest van het BBI-project 'slijpen' gemeenten dit instrumentarium al naar gelang de plaatselijke situatie, verder bij'* (Binnenlandse Zaken, 1990, t.a.p.).

BBI-project een prominente rol als bestuursadviseur en als hoofdredacteur van BMI-magazine. Dat Binnenlandse Zaken bij de stichting niettemin tevens als concurrent werd gezien moge blijken uit de volgende aantekeningen uit het verslag van de bestuursvergadering van 8 september 1989: *‘Voorkomen moet worden dat BiZa met de haar nog resterende activiteiten (richting gemeenten) die van de stichting gaat doorkruisen en verarring bij de gemeente veroorzaakt. BiZa blijft zeker nog actief m.b.t. de zgn. accountantsverklaring doch dat is een goede zaak! Bloemendaal praat nog met Hoff (BiZa) hierover en zal samen met Veldman middels de commissie GCV bewerkstelligen dat geen kortsluitingen tussen BiZa en de stichting ontstaan. Duidelijk moet worden dat de stichting het BBI nu van het Rijk heeft overgenomen’*.<sup>422</sup>

Binnenlandse Zaken zocht van haar kant naar nieuwe zingeving in het kader van BBI.<sup>423</sup> Het ministerie organiseerde op 6 december 1989 nog een ‘round table’ met de commissie GCV en een aantal gemeenten over de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften. Daarna was het enige tijd betrekkelijk stil tussen de stichting en het ministerie. In maart 1992 werd weer overleg gevoerd. Dit geschiedde aan de hand van een uitgebreid stuk van de zijde van het ministerie. Het was een eindrapportage over de resultaten van een experiment met een geïntegreerde accountantsverklaring. Het onderwerp illustreert dat de stichting en het ministerie zich wat BBI betreft op verschillende golflengtes bevonden.

In 1993 spraken vertegenwoordigers van het ministerie hun zorg uit over het eerder gememoreerde tekort van fl 835.000,--. Zij adviseerden de stichting haar activiteiten te beperken tot de proefgemeenten. Dit advies was niet geheel consistent met de schriftelijke bevestiging van de eerdergenoemde eenmalige bijdrage van fl 100.000,--.<sup>424</sup> Daarbij wees het ministerie erop dat dit bedrag niet alleen bestemd was voor de BBI-proefgemeenten, maar zoveel mogelijk voor alle gemeenten en dat nader overleg nodig was over de concrete besteding.<sup>425</sup> Terzelfdertijd, begin november 1992, zond het ministerie de resultaten toe van een onderzoek met betrekking tot de mate waarin productbegrotingen aan de (functionele indeling van de) gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften voldeden.<sup>426</sup> Dit bleek mee te vallen: *Het*

<sup>422</sup> BiZa = Ministerie van Binnenlandse Zaken, GCV = gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften.

<sup>423</sup> Uit een departementale brief van 22 juni 1989 over het vervolg van de departementale BBI-activiteiten blijkt dat het ministerie belang hechtte aan BBI in de sfeer van het interdepartementale overleg, het ontwikkelen van een toetsingskader voor de rijksregelgeving over verantwoording en controle van medebewindstaken en over eisen die aan informatievoorziening worden gesteld.

<sup>424</sup> Zie paragraaf 3.2.1. bij het bespreken van de baten en lasten.

<sup>425</sup> Brief Binnenlandse Zaken van 2 november 1992. Bij brief van 19 april 1993 antwoordde de stichting dat het geld zou worden besteed aan o.m. nieuwsbrieven over de comptabiliteitsvoorschriften en het ontwikkelen van de voorbeeld-productenbegroting.

<sup>426</sup> Onderzoeksrapport gedateerd 3 november 1992, kenmerk FO92, toegezonden bij brief van 4 november 1992.

*merendeel van de andersoortige begrotingen blijkt behoorlijk te voldoen aan de bepalingen van de GCV. Wel is overal nog verbetering mogelijk. .... Met name de gemeente Haaksbergen heeft een productenbegroting die in grote lijnen overeenkomt met de GCV. De begroting van Haaksbergen toont daarmee aan dat een productenbegroting op basis van de GCV heel goed mogelijk is. In inhoudelijk opzicht valt op dat veelal met de outputgegevens nog niet gestuurd kan worden. Tilburg blijkt wat dit punt betreft het verst te zijn'.*

Begin 1994 was de opstelling van het ministerie nadrukkelijk dat men 'meer op afstand' van BBI wilde.<sup>427</sup> Later dat jaar ontstonden echter weer onderling gesprekken over de mogelijke oprichting van een 'servicecenter lagere overheid'.<sup>428</sup> Dit servicecenter is er niet gekomen. De stichting heeft ook nog contact gezocht met het ministerie over de mogelijkheid van subsidiëring van de fasen 4 en 5 en van de eind 1995 geplande slotmanifestatie en slotpublicatie.<sup>429</sup> Extra subsidie kwam er evenwel niet meer.

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.<sup>430</sup> 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.

De belangstelling van de gemeentelijke politici is overigens, zoals blijkt uit verschillende notities<sup>431</sup>, eveneens als tegenvallend ervaren. In de jaren tachtig was dat nog anders, toen raden en colleges – om de gemeentebegrotingen weer beter in balans te krijgen – heel betrokken waren bij de voorgestelde hervormingen.<sup>432</sup> Toch was aan de andere kant de belangstelling van de lokale bestuurders voor de BBI-cursus voor portefeuillehouders weer heel behoorlijk.<sup>433</sup>

- *Andere mogelijke partners, markten en concurrenten*

Uiteraard is het ook andere marktpartijen niet ontgaan dat er een ontvankelijke markt was voor het verzakelijken van de overheidsbedrijfsvoering.

<sup>427</sup> Verslag bestuursvergadering, 17 februari 1994.

<sup>428</sup> Verslag bestuursvergadering, 19 mei 1994.

<sup>429</sup> Gesprek met ministerie van Binnenlandse Zaken (M. Sint) van 21 september 1994, subsidieverzoek Stichting BBI van 22 mei 1995.

<sup>430</sup> Verslag bestuursvergadering, 8 maart 1990.

<sup>431</sup> Bijv. notitie t.b.v. overleg met staatssecretaris 8 januari 1992 en notitie van Houwaart ten behoeve van de bestuursvergadering van 16 oktober 1992. Volgens Houwaart dreigde de politieke dimensie te worden vergeten c.q. te verdwijnen.

<sup>432</sup> Kickert, 2000, pag. 51.

<sup>433</sup> Zie bijlage 5.



Diverse adviesbureaus en (onderwijs)instellingen speelden hierop in. Zo zonden CIVOB / bestuursacademies – ook wel met BDO aangeduid<sup>434</sup> – in 1988 een eigen brochure naar de gemeenten met een uitgebreid aanbod van cursussen en leergangen ‘*Gemeentelijk financieel beleids- en beheersinstrumentarium*’. Dit aanbod werd gepresenteerd als ondersteuning van het BBI-project van Binnenlandse Zaken.

Teneinde 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 bestuursacademies. In de bijlage ‘*Het BBI-project na 11 mei 1989*’ bij het samenwerkingsovereenkomst van 13 april 1989 kwam de zinsnede voor dat ‘*nog meer partners zeer welkom*’ werden geacht. In de bestuursvergadering van 2 november 1989 kwam ter sprake dat DIVOSA<sup>435</sup> behoefte zou hebben aan BBI, misschien op dezelfde wijze als een proefgemeente. Ook het VNG-adviesbureau ODRP had belangstelling, maar dit lag wat moeilijk omdat ODRP als een concurrent van het BDO werd gezien. Op 16 juli 1992 was er een gesprek met de Unie van Waterschappen, die eventueel wel wilde toetreden, maar dat uiteindelijk toch niet deed en een eigen, met BBI in hoge mate vergelijkbaar traject BBP opzette.<sup>436</sup> Zoals reeds gemeld trad in 1992 de Vereniging Stadswerk wel toe tot de Stichting BBI.

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.<sup>437</sup> Ook in Duitsland werden contacten gelegd. In dat verband verschenen Duitstalige en Engelstalige BBI-brochures.

Tijdens de brainstormbijeenkomst van het bestuur op 6 maart 1992 kwam, niet voor de eerste keer, de vraag op tafel of de rijksoverheid niet ook een markt van de stichting zou moeten zijn.<sup>438</sup> Men sprak in deze bijeenkomst de vrees uit dat het Tilburgse model misschien al verder zou zijn dan BBI. Men vroeg zich daarbij af of de proefgemeenten wel voldoende uitstraling zouden hebben.<sup>439</sup> Begin 1994 werd een ‘masterplan’ BBI voor

---

<sup>434</sup> BDO = bestuursdienstonderwijs.

<sup>435</sup> DIVOSA = vereniging van directeuren van de sociale diensten in Nederland.

<sup>436</sup> Brief van het Dagelijks Bestuur van de Unie van Waterschappen van 25 augustus 1993 (kenmerk U 7718 FPB/MK) aan de leden waterschappen over ‘*proefproject invoering beleids- en beheersproces bij waterschappen*’ met toezending van een uitgebreide notitie (Unie van Waterschappen 1993). Begeleidings- en implementatie-activiteiten bij waterschappen geschieden niet door de Stichting BBI maar door BMC.

<sup>437</sup> Verslag bestuursvergadering, 14 oktober 1993 (gesprek met sponsor VB en diens contacten op de Nederlandse Antillen).

<sup>438</sup> Hier kwam het, ook later, niet van. Zoals eerder aangegeven (zie hoofdstuk 1, paragraaf 1.1.) startte de rijksoverheid eind jaren negentig het eigen project VBTB.

<sup>439</sup> Niettemin was er ook openlijke tevredenheid over wat tot dan toe was bereikt.

de provincie Zuid-Holland vervaardigd. Ook besloot de stichting om extra aandacht te schenken aan de voorlichting van politieke partijen.

De relatie met het BDO kwam regelmatig aan de orde tijdens de vergaderingen van het stichtingsbestuur. Dit werd *'de zaak BDO'*. Men was van oordeel dat de bestuursacademies, net als de VNG en VB, tot de *'gemeente-familie'* behoorden. Daarom zou 'alles' moeten worden geprobeerd om het BDO *'erbij te trekken'*.<sup>440</sup> Hiervoor werden verschillende werkformules bedacht.<sup>441</sup> In de loop van 1990 zijn meerdere gesprekken gevoerd en brieven uitgewisseld met het BDO, maar het contact wilde niet echt vlotten.

Op 21 maart 1991 werd wel een samenwerkingscontract gesloten met de drie Zuidelijke bestuursacademies, de latere BAZN (Bestuursacademie Zuid-Nederland). Ook deze samenwerking gaf echter problemen.<sup>442</sup> Bij brief van 8 september 1992 werd de BAZN aangeschreven dat er meer cursussen zouden moeten worden gemaakd. In een brief van de bestuursacademies van 20 januari 1993 kwam de aap uit de mouw: de bestuursacademies wilden wel samenwerken, maar niet met BMC. Samenwerkingsvoorwaarde voor de bestuursacademies was dat het lesmateriaal niet zou worden gebruikt voor commerciële doeleinden van BMC. Bij brief van 1 februari 1993 sloeg de stichting getergd terug. Men distantieerde zich van de suggestie van belangenverstrengeling tussen BBI en BMC en uitte zelf ook ongenoegens. De stichting was boos omdat de bestuursacademies al hadden gemaakd voor de nieuwe Gemeentewet. Ook vond men dat de bestuursacademies wat BBI betreft het accent te veel op de financiële dimensie legden: *'Het gaat voornamelijk om de verbetering van de bedrijfsvoering en de informatievoorziening, opdat een beter inzicht bestaat over het functioneren van de organisatie.'* ..... *'Verdiepingscursussen met een financiële insteek zoals door u beoogd, zullen niet of nauwelijks meewerken aan het verkrijgen van een breder draagvlak...'*

De stichting formuleerde in haar brief eigen randvoorwaarden. In het hierop volgende overleg in de loop van het jaar is nog getracht tot een gezamenlijk cursusprogramma over de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften te komen, maar de sfeer bleef over en weer wantrouwend. Tot echte samenwerking kwam het niet.

---

<sup>440</sup> Verslag bestuursvergadering, 16 november 1989.

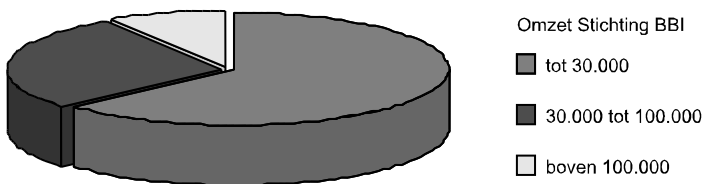
<sup>441</sup> Volgens verslag vergadering stichtingsbestuur 16 november 1989 bijvoorbeeld: het projectbureau doet de 20 % trendsetters en CIVOB/BA's doen de 80 % trendvolgers (in concurrentie met o.a. VUGA Advisering), waarbij het projectbureau vooraf de BA-docenten zou trainen.

<sup>442</sup> Gedateerd 15 juni 1992 verscheen een uitgebreid stuk van de Stichting BBI over de relatie met de BAZN, waarover vervolgens onderling gesprekken volgden.

- *BBI als krachtenbundeling van kleinere gemeenten*

In het voorgaande is al opgemerkt dat alle uiteindelijke model- en proefgemeenten minder dan 40.000 inwoners hadden.<sup>443</sup> Zo bezien lijkt het erop dat BBI, in ieder geval aanvankelijk, als een krachtenbundeling van relatief kleinere gemeenten is te beschouwen. Duidelijk is echter ook dat de Stichting BBI zich met meer gemeenten heeft ingelaten dan de model- en proefgemeenten alleen. Als de omzet van de Stichting BBI over de jaren 1989 – 1995 wordt uitgesplitst naar drie rubrieken van gemeentegrootte (tot 30.000, van 30.000 tot 100.000 en boven 100.000 inwoners)<sup>444</sup> wordt weliswaar zichtbaar dat over het geheel genomen de kleinere en middelgrote gemeenten de meeste directe aandacht van de Stichting BBI hebben gevraagd, maar dat de Stichting ook actief was in de grotere gemeenten. De verhoudingen kunnen als volgt worden weergegeven.

**DIAGRAM: omzet Stichting BBI naar gemeentegrootte**



Uit de jaarverslagen van de Stichting BBI blijkt dat naast de 13 model- en proefgemeenten sprake is geweest van 88 betaalde opdrachten bij gemeenten.<sup>445</sup> Zo'n 100 gemeenten zijn dus rechtstreeks door de Stichting BBI begeleid. Uit het onderzoek van Moret blijkt echter dat in 1997 85 % van alle gemeenten BBI-instrumenten hanteerde.<sup>446</sup> Op grond hiervan kan worden geconcludeerd dat veel gemeenten BBI op eigen kracht, dan wel met behulp van andere adviseurs dan die van de Stichting BBI, geheel of gedeeltelijk moeten hebben ingevoerd.

<sup>443</sup> Zie paragraaf 3.2.1. bij 'Organisatorische opzet van het nieuwe BBI-project'.

<sup>444</sup> De stadsdelen van Amsterdam en Rotterdam zijn hierbij gerekend tot de 100.000+ gemeenten.

<sup>445</sup> Namelijk 84, inclusief 9 proefgemeenten, dus + 4 = 13 proefgemeenten.

<sup>446</sup> Moret, 1997, pag. 31, vgl. paragraaf 3.4.3.

Regelmatig genoemde voorbeelden<sup>447</sup> 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.<sup>448</sup> 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: *In hun consequente doorvoering van systemen waren ze gelijk*.<sup>449</sup>

Met name de gemeente Tilburg claimde een eigen baanbrekende rol en timmerde nationaal en internationaal aan de weg. In essentie komt het *Tilburgse model* evenwel op hetzelfde neer als het BBI-model.<sup>450</sup> Ook de kritiek op dit model was, zelfs uit eigen gelederen, van eenzelfde orde als die op het BBI-model: een naar binnen gekeerd proces, doel op zich, verambtelijking, financiële dominantie, bureaucrativering en verkokering.<sup>451</sup> Zowel het BBI-model als het Tilburgse model is vaak neergezet als een piramidemodel, met plannen en rapportages op de drie onderscheiden sturingsniveaus, zoals in het voorgaande neergezet.<sup>452</sup> De invoering van het Tilburgse model liep min of meer gelijk op met de invoering van het BBI-project. Het proces in Tilburg startte vanaf 1985 en de eerste productenbegroting was in 1990 een feit.<sup>453</sup>

Al met al was sprake van een poldermodel-achtige beweging van een in bedrijfsvoering geïnteresseerd cultureel subsysteem, met een gezamenlijke,

---

<sup>447</sup> Maar zie bijvoorbeeld ook de kernelementen in de Amsterdamse nota *Kwaliteit van de overheid* van 1989, genoemd in hoofdstuk 3 (paragraaf 3.2.1., bij *Totstandkoming BBI-uitgangspunten*). Over het project planning & control van de gemeente Rotterdam in die periode: Flierman, 1989. Over de gemeente Den Haag: zie Van Dalsem, 1988. Over de gemeente Arnhem: Lewy, 1992, pag. 316 e.v.

<sup>448</sup> Wel heeft de Stichting BBI later in een aantal grotere steden voorlichtingsbijeenkomsten verzorgd, maar deze gemeenten hadden zelf de kwaliteiten in huis om het instrumentarium verder te ontwikkelen. Zie over het baanbrekende werk bij de gemeente Arnhem ook paragraaf 3.1.2.

<sup>449</sup> Aldus Ter Braak en Monsma, 1996, pag. 81. Zie dit boek tevens voor een overzicht van de ontwikkelingen in de gemeente Delft. Zie voor de stand van zaken bij Delft in 1993 en in 1990 resp. Ploeger en Klop, 1993 en Hooijdonk, 1990.

<sup>450</sup> Zie Schrijvers, 1988; Arntzen, 1992; Zouridis, 1998, pag. 49; Pekdemir, 1998; Mix en Herweijer, 1996.

<sup>451</sup> Zie voor de kritiek uit eigen gelederen: Dijkstra, 1994 (oud-wethouder van Tilburg) en de diverse bijdragen in Tops en Van Vugt, 1998. Zie ook Mix en Herweijer, 1996. Zie voor de kritiek op het BBI-project de bespreking van de empirische onderzoeken in het vervolg van dit boek.

<sup>452</sup> Zie het eerste schema in paragraaf 1.2. Vgl. de schematische overzichten bij Verduijn, 1995-2, pag. 17 en Pekdemir, 1998, pag. 52.

<sup>453</sup> Zie Korsten, 1996, pag. 21 e.v.; Pekdemir, 1998, pag. 57.

om het in de woorden van Hofstede te zeggen, 'mentale programmering'.<sup>454</sup> Het valt moeilijk te zeggen in hoeverre BBI hier nu een voorttrekkersrol vervulde en in hoeverre deze eer aan bijvoorbeeld een van de genoemde gemeenten te beurt valt. Binnen het kader van wat in dit boek contextwerking is genoemd, beïnvloedde en stimuleerde men elkaar bij monde en in geschrifte over en weer.

- *Beëindiging BBI-project*

Met de grote BBI-slotmanifestatie 'Overheden in expositie' te Utrecht op 16 november 1995 (2.300 bezoekers) werd het BBI-project in stijl afgesloten. Staatssecretaris Van de Vondervoort hield een inleiding en in de slotpublicatie BBI<sup>455</sup> werd met onmiskenbare voldoening teruggekeken op het gehele project. Onderkend werd wel dat het werk nog steeds niet af was, in die zin dat het totale beleids- en beheersinstrumentarium nog niet was ingevoerd en ook nog niet bij alle gemeenten.<sup>456</sup> De algemene indruk was wel dat BBI redelijk goed was aangeslagen in gemeenteland, zowel wat betreft de mate van invoering als de waardering bij de betrokken managers en raadsleden.

De Stichting BBI heeft nauwelijks aan zelfevaluatie gedaan. Meer dan de slotpublicatie BBI is er wat dat betreft niet.<sup>457</sup> De reden: men (BMC) achtte het uit commerciële overweging niet wenselijk om het BBI-project als definitief beëindigd te beschouwen. Het werk was nog niet volledig gedaan. Men vond het te vroeg om te evalueren. Gemeenten moesten zeker nog enkele jaren worden geadviseerd en begeleid (door BMC). De conclusie van beraad bij de Stichting BBI in klein comité op 15 september 1995 was: na 31 december 1995 is er weliswaar geen Stichting BBI meer, maar het BBI-proces moet wel doorgaan. Ook in de slotpublicatie werden wat dat betreft de woorden zorgvuldig gekozen.<sup>458</sup>

In 1994 is wel sprake geweest van een plan om een vergelijkend onderzoek te doen naar de effecten van het BBI-proces bij de gemeenteraadsverkiezingen. De vraagstelling was: in hoeverre zijn de kiezers in BBI-gemeenten beter geïnformeerd? Dit onderzoek is er echter niet gekomen. Binnenlandse Zaken kwam niet over de brug met de hiervoor nodig geachte financiële bijdrage.

<sup>454</sup> Zie paragraaf 2.2.3. bij de omschrijving van cultuur.

<sup>455</sup> Houwaart e.a., 1995.

<sup>456</sup> Veel empirische informatie werd daarbij overigens niet verstrekt. Muijzers, 1995, pag. 2 meldt wel dat de ervaringen in de proefgemeenten hadden geleerd dat voor de invoering van het BBI-project tenminste vier tot zes jaar moest worden uitgetrokken en: *'De begeleidende werkzaamheden in enkele van de dertien model- en proefgemeenten waren in 1994 en 1995 gericht op de fasen zes en zeven, terwijl bij enkele andere gemeenten de voorgaande fasen nog onderwerp van begeleiding zijn'*.

<sup>457</sup> Houwaart e.a., 1995.

<sup>458</sup> *'De Stichting is dood. Leve BBI!'* Aldus Houwaart e.a., 1995, pag. 33.

- *Totaalbeeld mate van implementatie volgens empirisch onderzoek*

Aan de in hoofdstuk 1 genoemde empirische onderzoeken<sup>459</sup> kan in algemene zin met betrekking tot de mate van implementatie van BBI in de jaren na de beëindiging van het BBI-project de volgende stand van zaken worden ontleend.<sup>460</sup>

Derksen e.a. constateren in 1996 dat het BBI-project duidelijk zijn sporen heeft getrokken door de gemeenten: *'Nieuwe bestuursinstrumenten vinden althans ruimschoots toepassing'*.<sup>461</sup> Uit hun onderzoek blijkt dat de *'verwachtingen over al dit nieuws'* *'hoog gespannen'* waren: 82 % van de politici geloofde dat de nieuwe instrumenten tot betere sturing zouden leiden, 73 % voorzag een betere kwaliteit van het beleid en 58 % verwachtte dat de dienstverlening aan de burgers erop vooruit zou gaan. De grotere gemeenten bleken verder op deze weg dan de kleinere.<sup>462</sup>

Moret concludeert in 1997 dat BBI bij gemeenten gemeengoed is geworden.<sup>463</sup> Bijna alle gemeentelijke organisaties hebben te maken (gehad) met de invoering van beleids- en beheersinstrumenten.<sup>464</sup> Liefst 85 % van de door Moret onderzochte gemeenten hanteerde BBI-instrumenten, de relatief grotere overigens in meerdere mate dan de relatief kleinere.<sup>465</sup> Dit varieerde van het volledige BBI-systeem tot het voorbereiden van een productenbegroting.<sup>466</sup> BBI werd volgens Moret door 77 % van de gemeenten als een integraal instrumentarium gezien, dat invloed had op het functioneren van de gehele organisatie. Anderzijds werd het BBI-proces vaak vanuit een instrumentele en financiële invalshoek opgezet.<sup>467</sup> Hoewel bijna alle gemeenten gebruik maakten van BBI, zijn daarentegen de daarmee beoogde doelen volgens Moret slechts ten dele bereikt.<sup>468</sup> De onderzoekers zien BBI als een proces dat nog niet functioneerde zoals veel gemeenten zich dat hadden voorgenomen.<sup>469</sup> Gemeenten hadden bijvoorbeeld niet alle instrumenten ingevoerd. De nadruk heeft volgens Moret gelegen op de productenbegroting, managementrapportages, tijdschrijven en integraal management. Voor een integrale benadering was in veel gevallen niet gekozen en het cyclische gebruik van de instrumenten was nog niet optimaal.<sup>470</sup> Moret

<sup>459</sup> Paragraaf 1.3.2.

<sup>460</sup> In de volgende hoofdstukken 4, 5 en 6 wordt de mate van implementatie respectievelijk per BBI-fase, BBI-uitgangspunt en BBI-doelstelling in kaart gebracht.

<sup>461</sup> Derksen e.a., 1996, pag. 45.

<sup>462</sup> Derksen e.a., 1996, pag. 45.

<sup>463</sup> Moret, 1997, pag. 112.

<sup>464</sup> Moret, 1997, pag. 29.

<sup>465</sup> Moret, 1997, pag. 108.

<sup>466</sup> Moret, 1997, pag. 31.

<sup>467</sup> Moret, 1997, pag. 33.

<sup>468</sup> Moret, 1997, pag. 35.

<sup>469</sup> Moret, 1997, pag. 36.

<sup>470</sup> Moret, 1997, pag. 35/36.

denkt dat dit vooral samenhangt met de benodigde cultuuromslag: op dit punt hadden de gemeenten wel een grote stap voorwaarts gemaakt, maar cultuurverandering kostte meer tijd. Moret acht het aannemelijk dat de beoogde resultaten zouden toenemen als de instrumenten meer verankerd raakten in de organisatie en gemeenten hier meer ervaring mee zouden opdoen.<sup>471</sup> Niettemin wordt geoordeeld dat de invoering in 50 % van de gevallen met succes is gebeurd.<sup>472</sup> Invoering van beleids- en beheersinstrumenten heeft volgens Moret geleid tot een groter kostenbewustzijn, sturing op output, grotere doelmatigheid en resultaatgerichtheid.<sup>473</sup>

Welschen stelt in 1997 vast dat in vrijwel alle gemeenten door bestuurders en ambtenaren energiek gewerkt is aan een groter kostenbewustzijn en het stimuleren van resultaatgericht werken.<sup>474</sup> Uit zijn onderzoek blijkt echter dat gemeenten betrekkelijk weinig waardering konden opbrengen voor het eigen planning & control-systeem. Slechts 26 % van de ondervraagden vond dat er sprake was van een inzichtelijk en samenhangend planning & control-systeem. Het gemiddelde rapportcijfer was 5,5. De bestuurlijke geledingen waren iets positiever gestemd dan de ambtelijke geledingen. Van alle instrumenten bleken alleen de productenbegroting, de meerjarenbegroting en de jaarrekening redelijk ontwikkeld. Strategische aspecten bleven onderbelicht. Ook het inzicht in prestaties, kosten / opbrengsten en effecten was beperkt. Welschen spreekt van een relatief zwakke prestatiegerichte cultuur.<sup>475</sup> Het ambitieniveau ten aanzien van de noodzaak van verdere ontwikkeling van het instrumentarium was onveranderlijk hoog (tenminste tweederde van alle ondervraagden). Daarbij scoorden de instrumenten van planning enigszins hoger dan die van verantwoording.<sup>476</sup>

Van Helden meent in 1998 dat BBI een succesvol project is gebleken om gemeenten aan te zetten tot een meer bedrijfsmatige aanpak en een betere informatievoorziening. Ook de uitvoering van het project door de Stichting BBI dwingt zijn respect af.<sup>477</sup> Zeven van de acht door Van Helden onderzochte gemeenten (88 %) beschikten in 1998 over een *'hiërarchisch planning- en controlsysteem'*, bestaande uit plannen / begrotingen en rapportages op verschillende niveaus van de gemeentelijke organisatie. De kwaliteit hiervan werd zowel door de raadsleden als de managers redelijk positief beoordeeld.<sup>478</sup> Volgens Van Helden kende BBI vele zegeningen: beleid en financiën werden beter op elkaar afgestemd, de kwaliteit van de informatievoorzie-

---

<sup>471</sup> Moret, 1997, pag. 36.

<sup>472</sup> Moret, 1997, pag. 107. Reflectieuitkomsten: 50 % succesvol, 21 % niet succesvol, 13 % n.v.t., totaal 84 %.

<sup>473</sup> Moret, 1997, pag. 112/113.

<sup>474</sup> Welschen, 1997, pag. 37.

<sup>475</sup> Welschen, 1997, pag. 27 en 37/38.

<sup>476</sup> Welschen, 1997, pag. 6.

<sup>477</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 103.

<sup>478</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 20, 22, 47 e.v. en 70 e.v.

ning nam toe en het inzicht van bestuurders en ambtenaren in de kosten van gemeentelijke activiteiten en diensten verbeterde zijns inziens.<sup>479</sup> BBI kwam bovendien op het juiste moment. De kritiek van Van Helden heeft vooral te maken met weerstand tegen het denken in sjablonen voor gemeenten en gemeentelijke beleidsterreinen.<sup>480</sup> Hij acht het door BBI gepropageerde idee van de informatiepiramide te simpel, met name door het niet op de systematiek aansluitende fenomeen projectmatig werken.<sup>481</sup> BBI zag de gemeenten, mede gelet op de grote schaalverschillen, te veel als *'eenheids-worst'*.<sup>482</sup> Tenslotte miskende BBI's fixatie op de productenbegroting volgens Van Helden de verschillen in gemeentelijke taken.<sup>483</sup> Ook Van Helden wijst erop dat cultuur- en gedragsaspecten onderbelicht zijn gebleven in verhouding tot de instrumentele aspecten.<sup>484</sup>

Van Kerkhoff e.a. signaleren in 1998 dat gemeenten volop bezig waren met de ontwikkeling van hun organisatie in de richting van een meer klant- en vraaggerichte organisatie.<sup>485</sup> Daarbij was in toenemende mate sprake van een continu proces van ontwikkeling, met op bepaalde momenten (als de gemeente uit evenwicht was) *'een sprong voorwaarts'*. Er werd druk geëxperimenteerd met nieuwe vormen van externe communicatie. De bedrijfsvoering was in de achterliggende jaren verbeterd, maar nog onvoldoende geïncorporeerd in de feitelijk benodigde houding en vaardigheden van medewerkers en management. De onderzoekers signaleren een verschuiving van met name structuur en systemen naar personeel, cultuur en managementstijl. Volgens hen was de aandacht eerst en vooral gericht op de 'harde' aspecten van de organisatie: het inhoudelijk formuleren van een visie en missie, ontwerpen van structuren en organisatiemodellen en maken van systemen, procedures, regelingen en instrumenten. De aandacht voor de 'zachte' organisatie-aspecten was achtergebleven en zou naar verwachting vanaf 1998 gaan toenemen: het ontwikkelen van talenten en competenties van medewerkers, een bijpassende managementstijl, het 'tussen de oren krijgen' van visie en missie, een betere interactie met de omgeving en het ontwikkelen van een ondernemende en op leren gerichte cultuur. Volgens deze onderzoekers was bij de gemeenten in 1998 sprake van een relatief afnemende aandacht voor bedrijfsmatig werken en een toenemende aandacht

---

<sup>479</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 92.

<sup>480</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 103.

<sup>481</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 95.

<sup>482</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 97 e.v. Op pag. 103: *'Er is maatwerk nodig bij het te kiezen instrumentarium, bijvoorbeeld als het gaat om de vraag of, en zo op welk niveau men op producten, activiteiten of middelen wil sturen en beheersen'*. Overigens is deze opmerking ook dikwijls in de BBI-publicaties en -geschriften te lezen. Toch is BBI blijkbaar niet overgekomen als 'kans op maatwerk'.

<sup>483</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 99.

<sup>484</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 98.

<sup>485</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 61, 75/76 en 90/91.



voor de externe gerichtheid en de ontwikkeling van competenties en talenten.

Leeuw en Van Gils geven in 2000 aan geen voorbeelden te hebben aangetroffen van organisaties waarbij het benodigde instrumentarium al volledig operationeel was en een duidelijke rol vervulde bij de sturing op output.<sup>486</sup> Niettemin zijn er volgens hen wel aanwijzingen dat het instrumentarium op verschillende plekken verder werd ontwikkeld. Met name gemeenten met een concern-diensten model en een productenbegroting zouden meer investeren in het berekenen van reële, integrale en kostendeekkende kostprijzen.

In de navolgende tabel zijn enkele cijfers samengebracht omtrent enige kwantitatieve aspecten van het BBI-project zoals in dit hoofdstuk beschreven<sup>487</sup>:

**TABEL: het BBI-project van 1989 tot en met 1995**

OMSCHRIJVING	CIJFERINDICATIE
Totaal omzet	12.841.639
Statutaire bijdragen Ministerie van Binnenlandse Zaken	800.000
Statutaire bijdragen Vereniging van Nederlandse Gemeenten	250.000
Structurele sponsorparticipaties	3.685.000
Omzet cursussen en congressen	2.599.633
Schatting aantal deelnemers cursussen en congressen	10.000
Aantal model- en proefgemeenten (gemiddeld)	13
Kosten begeleiding en implementatie model- en proefgemeenten	2.892.272
Omzet betaalde opdrachten (84 gemeenten waarbij 9 proefgemeenten, 6 stadsdelen / deelgemeenten, 2 provincies, 2 sponsors)	2.652.075
Aantal BBI-(regio)bijeenkomsten	ruim 100
Aantal (via de proefgemeenten) gecommiteerde regio-organisaties (met name gemeenten)	ruim 200
Verkoop aantallen BBI-publicaties	ruim 8.000
Landelijke BBI-evenementen in 1990, 1991, 1992, 1993, 1995, totaal aantal belangstellenden	bijna 8.000
Aantal maandelijks edities van het tijdschrift BMI-magazine als 'niewsbulletin voor het BBI-proces' (aantal abonnementen ongeveer 2.250)	67

<sup>486</sup> Leeuw en Van Gils, 2000, pag. 8.

<sup>487</sup> Gegevens grotendeels ontleend aan de bijlagen achterin het boek (en de daaraan ten grondslag liggende jaarverslagen van de Stichting BBI), ten dele ook aan Van Helden, 1998-a, pag. 7. Zie voor meer details de bijlagen.

### 3.2.3. (Relatieve) neergang van BBI

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. De neergang is empirisch te documenteren aan de hand van de ontwikkeling van de omzetcijfers van de Stichting BBI.<sup>488</sup> Ook blijktens publicaties tekende zich in die periode een verminderende populariteit van bedrijfsmatig werken af.<sup>489</sup> Van Noort meldt in 1996 dat het BBI-project vertraging opliep *‘doordat bij sommige proefgemeenten een aarzelende houding bestaat tegenover meer bedrijfsmatig handelen. Bij die proefgemeenten leeft de opvatting dat met een beleids- en beheersinstrumentarium de maatschappelijke keuzes ondergeschikt worden gemaakt aan bedrijfsmatig handelen’*.<sup>490</sup> Deze tijding kan worden beschouwd als signaal dat de BBI-hype ten einde liep. Aan de andere kant is niet uitgebreid onderzocht, noch in dit boek noch elders, in welke mate gemeenten na de officiële beëindiging van het BBI-project in 1995 afstand zouden hebben genomen van BBI, als instrumentarium en/of als besturingsfilosofie. De indruk lijkt gerechtvaardigd dat zowel de BBI-instrumenten (cyclus van plannen en rapportages) als de BBI-uitgangspunten (gedragsveronderstellingen van sturen op hoofdlijnen, integraal management, enzovoort) en de BBI-doelstellingen (primaat van de politiek, betere beheersing van de organisatie, verbetering van de klantgerichtheid) nog volop actueel zijn, maar niet zo zeer meer worden gekoppeld aan de naam BBI.<sup>491</sup>

De verklaring van de relatieve neergang van het BBI-project in de negentiger jaren kan worden gevonden door de draad weer op te pakken van de analyse van de maatschappelijke context waarmee dit hoofdstuk werd begonnen.

#### - *Stimulerende en bedreigende krachten*

In de jaren tachtig bestond de primaire reactie op de cultuurdrive van de financiële stress uit het centraal stellen van de hoe-vraag: *Hoe kunnen we hetzelfde blijven doen met minder geld?* Mede dankzij het nieuwe beleids- en beheersinstrumentarium kon de financiële nood op veel plaatsen het hoofd worden geboden. Voor de beleidsmatige kant kwamen de kerntakendiscus-

<sup>488</sup> Zie paragraaf 3.2.1., diagram *‘De hoogtijdagen van het BBI-proces’*.

<sup>489</sup> Ter Bogt, 1997, pag. 27/28.

<sup>490</sup> Van Noort, 1996, pag. 9.

<sup>491</sup> Zie bijv. het door Van Helden in 2000 uitgevoerde onderzoek naar de aanwezigheid van prestatie-indicatoren in de begrotingen van 1993, 1996 en 1999 van negen gemeenten (Van Helden en Johnsen, 2002). Uit dit longitudinale onderzoek – voor zover bekend het enige in zijn soort over dit onderwerp – blijkt dat er allerminst sprake is van een afname van het gebruik van een van de belangrijkste BBI-instrumenten: de beleidsbegroting. Overigens zijn gedragsmatige aspecten bij dit onderzoek niet aan de orde gekomen.

sies in de mode<sup>492</sup>: *‘Misschien moeten we maar minder doen met minder geld?’* Er moest geprioriteerd en gekozen worden. Dit vereiste nieuwe technieken. De in de jaren tachtig ontwikkelde bedrijfsmatige remedie alléén volstond daarbij niet meer. De Stichting BBI reageerde hierop door nieuwe instrumentele hulpmiddelen in te bouwen. De in 1990 verschenen handleiding voor het maken van een collegeprogramma bevatte bijvoorbeeld een handige prioriteringsmethode.

In het begin van de jaren negentig stond de historisch lage opkomst voor de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 (62,3 %<sup>493</sup>) prominent in de publieke en wetenschappelijke belangstelling.<sup>494</sup> Er werd een nieuwe cultuurdrive gevoeld: de afnemende legitimiteit van de lokale overheid bij de burger. Het vermoeden kwam bovendien dat alsmaar bezuinigen de burger weinig aansprak. De veronderstelling was dat de burger nu resultaten wilde zien. In de benadering van de doelmatigheid werden de meer politieke en beleidsmatige vragen steeds belangrijker gevonden. De wat-vraag won aan betekenis: *‘Wat willen we?’*. Er moest nieuw aansprekend beleid komen dat tot de verbeelding van de burger moest spreken (sociale vernieuwing, bestuurlijke vernieuwing).

Met de *‘operatie Marketwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit’* (MDW-operatie) van het eerste paarse kabinet-Kok werden de bakens verzet van de interne verzelfstandiging (BBI) naar de externe verzelfstandiging. Materiële beleidsoverwegingen maakten steeds meer plaats voor procesmatige beleidsoverwegingen: strategische toekomstvisies, interactieve beleidsvorming, verbetering van de dienstverlenings- en klachtenprocedures, alternatieve vormen van communicatie met de burger, uitvoeringstaken de deur uit.

In samenhang met deze ontwikkelingen was de cultuurdrive van de financiële stress aan het verdwijnen.<sup>495</sup> Gemeenten kwamen weer ruimer in hun financiële jasje te zitten. Dit blijkt uit de navolgende tabel en grafiek betreffende de ontwikkeling van het gemeentefonds in de jaren negentig<sup>496</sup>:

---

<sup>492</sup> Moret, 1997, pag. 37 e.v.

<sup>493</sup> Tot 1970 gold de opkomstplicht en was het gemiddelde opkomstpercentage ruim 90 %, vanaf 1970 daalde het gemiddelde percentage naar circa 70 %. In 1986 was het percentage nog 73,2 %. Na de historisch lage 62,3 % van 1990 klom het percentage in 1994 weer wat op naar 65,3 %, maar het zakte in 1998 naar een nieuwe recordlaagte van 59,5 %. Zie Derksen, 2001, pag. 27.

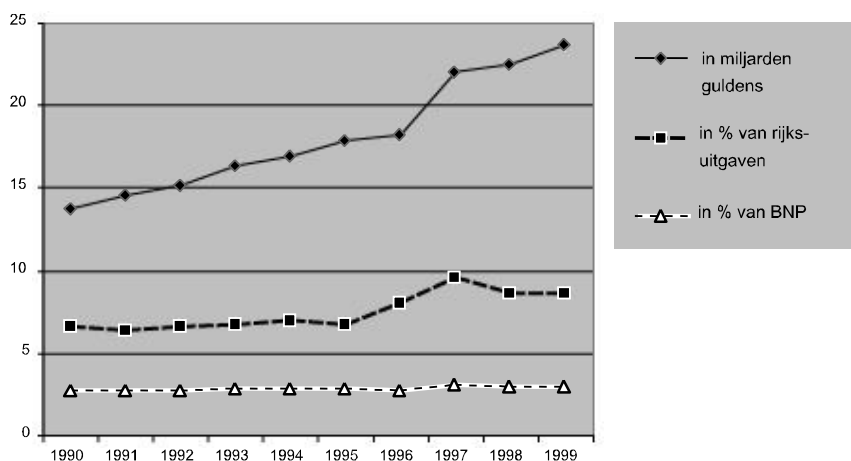
<sup>494</sup> Derksen, 2001 pag. 80 e.v.; Smeets e.a., 1998, pag. 109 e.v.

<sup>495</sup> Dit verklaart dat in sommige empirische onderzoeken na afloop van de periode van de Stichting BBI naar voren komt dat bezuiniging en kostenreductie in de praktijk helemaal niet meer wordt gezien als aanleiding tot BBI. Zie bijv. Moret, 1997, pag. 69. Op pag. 30 wijst Moret personele ontwikkelingen (onduidelijke verantwoordelijkheidsstructuren, hoge werkdruk, onjuist gebruik van mandatering, onvoldoende ruimte voor eigen verantwoordelijkheid) als factor aan die mede heeft geleid tot invoering van BBI.

<sup>496</sup> Ontleend aan Kickert, 2000, pag. 26.

**TABEL: gemeentefonds in de jaren negentig**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
gem. fonds	13.789	14.558	15.234	16.262	17.043	17.857	18.328	22.022	22.452	23.740
rijksuitgaven	208.019	226.997	231.807	242.341	244.876	261.068	227.762	229.456	260.916	276.140
gem. fonds in % van rijksuitgaven	6,6	6,4	6,6	6,7	7,0	6,8	8,0	9,6	8,6	8,6
rijksuitgaven in % van BNP	40,3	41,8	40,9	41,7	39,9	40,8	34,0	32,4	34,7	35,1
bruto nationaal product	516.550	542.570	566.100	581.460	614.270	639.650	669.350	708.990	751.650	785.900
gem. fonds in % van BNP	2,7	2,7	2,7	2,8	2,8	2,8	2,7	3,1	3,0	3,0

**DIAGRAM: gemeentefonds in de jaren negentig**

Interessant bij deze curven (in samenhang met die van paragraaf 3.1.2.) is het feit dat het aantal volledige arbeidsplaatsen bij gemeenten in de periode 1986 – 1996 is afgenomen met 17 %.<sup>497</sup> Op grond hiervan kan worden gesteld dat BBI gepaard is gegaan met de gedachte dat de overheid moest worden ingekrompen ten gunste van de marktsector.<sup>498</sup> In financiële zin is dit overigens betrekkelijk, omdat een niet goed nader te duiden deel hiervan

<sup>497</sup> Moret, 1997, pag. 90; Weggemans e.a., 1996, pag. 11. Sinds 1996 nam de werkgelegenheid weer toe, o.m. door de invoering van de 36-urige werkweek.

<sup>498</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 93. Mogelijk is er ook een verband (doorwerking?) met de door de rijksoverheid in de jaren tachtig gepropageerde afslankingsoperatie.

weer terugkeerde in de vorm van reorganisatie-, personele afwikkelings-, privatiserings- en uitbestedingskosten.

- *De moeilijke rolwisseling van BBI*

De geschetste externe ontwikkelingen plaatsten BBI voor een moeilijke rolwisseling. De nieuwe uitdaging was: *Van instrumentatie naar communicatie*.<sup>499</sup> Dit gold bij gemeenten zowel intern (communicatief-gedragmatige aspecten van P&C) als extern (interactiviteit met de burger). De Stichting BBI heeft er alles aan gedaan om (mee) voorop te kunnen blijven lopen in de ontwikkelingen rond de lokale overheid. Door het succes van de beginjaren was het zelfvertrouwen groot genoeg. BBI zou 'het blijven maken': *'Want BBI is meer dan een filosofie voor de 90-er jaren, meer dan een aantal nieuwe beleidsinstrumenten. BBI is een totaalbenadering, gericht op een andere houding, een fundamenteel anders omgaan door bestuurders, management en medewerkers met beleid ten behoeve van de burger en met beheer van publieke middelen'*.<sup>500</sup>

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 beheersinstrumentarium. Hiervoor is in grote lijn een drietal onderling samenhangende oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats kan de associatie worden toegeschreven aan het vanuit de jaren tachtig gevestigde imago van de BBI-begrippen: een instrumentele remedie voor financiële problemen. Een dergelijk imago is niet gemakkelijk te veranderen. In de tweede plaats kan worden gewezen op het financieel-instrumentele karakter van de meerjarige implementaties, zoals in gang gezet overeenkomstig het model-stappenplan.<sup>501</sup> De eenmaal gekozen aanpak bestendigde het gevestigde imago van BBI. In de derde plaats was de (financiële) oriëntatie van de BBI-adviseurs niet steeds toegesneden op de verbreding van BBI tot bestuurs- en managementfilosofie en evenmin op de nieuwe externe ontwikkelingen.

Zo maakte bij de Stichting BBI het aanvankelijke nieuw elan langzaam plaats voor trekken en sleuren aan *'weerbarstige cultuur'* en *'ongeïnteresseerde politiek'*. Men kan zeggen dat BBI al gedurende de hoogtijdagen aan het eigen succes ten onder ging.

- *BBI en de beleidsgeneratietheorie*

<sup>499</sup> Vgl. Aardema, 1998.

<sup>500</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 43.

<sup>501</sup> Zie paragraaf 3.2.1. bij *'Stappenplan(en) invoering BBI'*.

Wat meehelpt om de opkomst en relatieve neergang van BBI te interpreteren is wat Michiel de Vries het *'idee van beleidsgeneraties'* heeft genoemd.<sup>502</sup> 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 perioden 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. De beleidsgeneratietheorie is aan de hand van het verschijnsel BBI fraai te illustreren. In de jaren zeventig werd in gemeentelijk Nederland de extern gerichte planmatige dimensie benadrukt (het *'groeibeleid'* van Hoogerwerf en de *'Planning-Programming'* van PPBS<sup>503</sup>), ten koste van de intern gerichte efficiency-dimensie. In de jaren tachtig werd, onder druk van de verslechterde economische omstandigheden, de intern gerichte efficiency-dimensie benadrukt, ten koste van de extern gerichte planmatige dimensie (het *'beheersbeleid'* van Hoogerwerf en de *'Budgeting-Control'* van PPBS). In de jaren negentig was geld in mindere mate het probleem en werd ter compensatie van de eenzijdigheden uit het BBI-tijdperk opnieuw de extern gerichte planmatige dimensie gezocht. Dit ging wederom gepaard met verminderende aandacht voor de intern gerichte efficiency-dimensie.

Grit heeft een variant op de beleidsgeneratietheorie geformuleerd met zijn analyse van *'economisering als probleem'*.<sup>504</sup> Hij verstaat onder *'economisering'* de sinds de jaren tachtig opgetreden ontwikkeling van *'de groeiende interesse voor managementtheorieën, de populariteit van economische metaforen, het toenemend vertrouwen in marktwerking en de opmars van economen en managers'*. In dat verband analyseert Grit de stad Tilburg als concern en de Universiteit Twente als ondernemende universiteit. Volgens Grit is sprake van een tijdelijk verschijnsel. Hij onderscheidt vier *'vertogen'*<sup>505</sup> of *'rationaliteiten'*: het juridische, het politieke, het economische en het culturele vertoog. In de jaren zestig en zeventig voerde het politieke vertoog de boventoon, vanaf de jaren tachtig is het politieke vertoog in toenemende mate verdrongen door het economisch vertoog. Grit neemt waar dat langzamerhand het economisch vertoog over zijn hoogtepunt heen is en plaatsmaakt voor het culturele vertoog. Het laatste zou tot uitdrukking komen in de groeiende populariteit van metaforen als regisseur, dirigent, creatief en innoverend.

---

<sup>502</sup> De Vries, 1999.

<sup>503</sup> Zie paragraaf 3.1.1.

<sup>504</sup> Grit, 2000-a.

<sup>505</sup> Een vertoog is bij Grit *'een samenhangend geheel van woorden, metaforen, concepten, praatjes, verhalen en officiële documenten; het fungeert als een soort denkkader'* (Grit 2000-b, pag. 2).

### 3.3. PERIODE 1996 - 2000

BBI had genoeg teweegebracht om ook na 1995 een bekend begrip in gemeenteland te blijven. BMC en andere organisaties verdienden aan de verdere begeleiding en implementatie voorlopig nog een flink belegde boterham. Daarbij was echter niet zo zeer meer sprake van de ambitie van een totale bestuurs- en managementfilosofie. BBI werd vooral weer nodig geacht om het interne beheer van gemeenten op orde te doen zijn.

Het succes van de slotmanifestatie 1995 inspireerde ook later nog tot enkele BBI-georiënteerde manifestaties.<sup>506</sup> Aan de stroom BBI-publicaties kwam daarentegen een einde.<sup>507</sup> Enkele accenten werden verlegd.<sup>508</sup> BMC ging spreken van *'BBI-plus'* als onderdeel van *'de professionele overheid'*. Hierbij werd naast de bedrijfsvoering de nodige aandacht geschonken aan *'professioneel leiderschap'* en *'kwaliteitszorg'*.<sup>509</sup> En natuurlijk was de periode 1996 – 2000 die van de empirische en andere evaluaties van BBI.

---

<sup>506</sup> De manifestaties *'BBI-professioneel '97'* (844 deelnemers), *'BBI '98'* en *'ICT – Overheid Beleidsdag 1999'* (o.m. over praktijktoepassingen van BBI) in de jaarbeurs te Utrecht (steeds gekoppeld aan een ICT-manifestatie).

<sup>507</sup> Er kwam alleen nog een herziening van *'BBI en de organisatie'* (BMC-brochure 1998).

<sup>508</sup> Zo werd de trits *'beleidstaken – beheerstaken – producten'* vervangen door de trits *'doelen – producten – processen'*. Nog weer later werd dit: *'doelstelling – product – proces – professie'*, vgl. Aardema, 2000, pag. 203 e.v.

<sup>509</sup> BMC-brochure, 1996-1; BMC-brochure, 1997; Aardema, 1998. Het BMC-congres *'De professionele overheid'* op 31 januari 1997 trok 304 deelnemers.

### 3.4. SAMENVATTING HOOFDSTUK 3

Hoofdstuk 3 biedt een empirische beschrijving van de veranderingsbeweging die BBI in de praktijk was. Met deze beschrijving worden de onderzoeksvragen 1a en 1b beantwoord: *‘Wat was de ‘boodschap’ van BBI, hoe ontstond deze en hoe werd ze verspreid?’* En: *‘Hoe kunnen de opkomst en de (relatieve) neergang van BBI worden verklaard?’*

Mede als gevolg van economische recessie kreeg het efficiencydenken in de loop van de jaren tachtig de overhand in de gemeentelijke praktijk. Financiële adviseurs kwamen in de bestuurlijke frontlinie te staan. Ontwikkelingen rond de vernieuwing van regelgeving (Financiële Verhoudingswet, Gemeentewet, Comptabiliteitsvoorschriften) vormden voor gemeenten een extra reden tot bezinning.

Het BBI-project is in 1987 door het ministerie van Binnenlandse Zaken geïntroduceerd. De boodschap van BBI bleek zeer populair.

Toen Binnenlandse Zaken er in 1989 er de handen vanaf trok moest er nog veel aan implementatie gebeuren. Hiertoe werd de Stichting BBI opgericht. Gelet op de omzetcijfers bereikte de implementatie van BBI in 1993 haar hoogtepunt. Problemen en vertragingen lagen vooral in de sfeer van cultuur en gedrag binnen de gemeentelijke organisaties.

De Stichting BBI bediende zich van een breed scala aan mondelinge en schriftelijke beïnvloedingsinstrumenten: regiobijeenkomsten, congressen, cursussen, publicaties en een eigen vaktijdschrift. Pogingen om de wetenschap te interesseren verliepen echter stroef. Hetzelfde gold voor de politiek en voor bovengemeentelijke (overheids)organisaties. BBI is als veranderingsbeweging vooral te beschouwen als een krachtenbundeling van relatief kleinere gemeenten. Grote gemeenten vernieuwden op eigen kracht. Maar in essentie bleven de bedrijfsvoeringsmodellen van alle Nederlandse gemeenten – ongeacht hun grootte – grote overeenkomsten vertonen.

Het keerpunt voor BBI kwam tegen het midden van de jaren negentig, toen de financiële stress verminderde. Als gevolg van de historisch lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 wensten gemeenten het contact met de burger te herstellen. Na een aanvankelijke beleidsinhoudelijke impuls (sociale en bestuurlijke vernieuwing) kwam het accent relatief meer te liggen op procesmatige aspecten (strategische toekomstvisies, interactieve beleidsvorming). Deze ontwikkelingen plaatsten BBI voor een moeilijke rolwisseling. BBI had van meet af aan vooral een financieel-instrumenteel imago. Dit werd ook in stand gehouden door de in gang gezette meerjarige implementatietrajecten.



De mate van contextwerking ten aanzien van BBI is bijzonder groot geweest. BBI kan niet worden beschouwd als een uitvinding van iemand op enig moment. BBI is meer te beschouwen als een tijdsproduct. De theoretische wortels van BBI liggen in de jaren zestig en in feite nog veel verder terug. Verschillende denkers hebben op verschillende momenten een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van het gedachtegoed. Dit gebeurde in wisselwerking met praktijkmensen door kennis- en ervaringsuitwisselingen (zoals de Wagenings-Twentse gemeentedagen in de jaren zeventig en tachtig). Daarbij waren de politieke boodschappen van de opeenvolgende kabinetten van groot belang voor het ontstaan van initiatieven.

Met het verhaal over de wording en verspreiding van BBI kan ook onderzoeksvraag 2a worden beantwoord: *In hoeverre is in de gemeentelijke praktijk sprake van bekendheid met, overweging van en instemming met BBI?*

Het bestaan van BBI kan aan de beslissers bij de Nederlandse gemeenten nauwelijks onopgemerkt voorbij 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 jaren 1996-2000 in hoge mate aan het doorwerkingscriterium instemming. Ook op dit punt is de inschatting tussen de 80 en 90 %.

## 4. Instrumenten

De in het vorige hoofdstuk geschetste veranderingsbeweging betrof de opkomst, verspreiding en relatieve neergang van BBI, de hoofdrolspelers en de drives. Daarmee is de doorwerking van BBI voor een belangrijk deel in beeld gekomen. Dit hoofdstuk gaat in op onderzoeksvraag 2b: *'In hoeverre zijn de BBI-instrumenten in de gemeentelijke praktijk ingevoerd (formele conformiteit)?'*

Het hoofdstuk bevat een empirische conformiteitstoets van de instrumentele inhoud van BBI. Per fase van het zevenfasenmodel van BBI worden de door de Stichting BBI geformuleerde bedoelingen samengevat en vervolgens geconfronteerd met de empirie. Wat de empirie betreft past een algemene opmerking vooraf. Door de grote mate van contextwerking is de causale relatie tussen BBI en het feitelijk ingevoerde instrumentarium over het algemeen moeilijk hard te maken. Van diverse zijden werd eenzelfde boodschap verkondigd. Naast de Stichting BBI waren er bijvoorbeeld de accountants met hun managementletters. Verder intervenueerden behalve de Stichting BBI vele andere opleiders en adviseurs. Ook voerden veel gemeenten los van BBI vergelijkbare dingen in zonder dat BBI te noemen.

### 4.1. DE BBI-FASEN

De zeven BBI-fasen<sup>510</sup> waren:

- 1) *Vertaling van politieke wensen en verlangens in concrete beleidsplannen*
- 2) *Van beleidsplannen en meerjarenbegroting, via afdelingsplannen en sectorplannen naar een begroting*
- 3) *Aanpassen van de organisatie ten behoeve van een doelmatige uitvoering van het beleid en verbetering van de informatievoorziening*
- 4) *Ontwikkeling van tussentijdse management- en bestuursrapportages*
- 5) *Ontwikkeling van jaarverslag en jaarrekening als beleidsinstrumenten*
- 6) *Ontwikkeling van (bedrijfs)normen en (bestuurlijke) kengetallen*
- 7) *Ontwikkeling van een instrumentarium voor maatschappelijke effectmeting.*

#### 4.1.1. Fase 1: 'Vertaling van politieke wensen en verlangens in concrete beleidsplannen'

- *Fase 1 volgens BBI*

Over de bedoelingen met de eerste fase heeft de Stichting BBI het nodige gepubliceerd.<sup>511</sup> Samengevat was de redenering als volgt. De burger betaalde

---

<sup>510</sup> Zie ook paragraaf 1.2. Zie voor de ontstaansgeschiedenis: hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.1.

belastingen en andere vergoedingen voor collectieve voorzieningen en persoonlijke diensten. De burger diende waar voor zijn geld te krijgen. Het geld moest doelmatig worden besteed. De burger moest snel, correct en doeltreffend worden behandeld als hij de overheid nodig had. Daarnaast moest de burger zich op een juiste, democratische, controleerbare wijze gerepresenteerd weten door de gemeenteraad. Deze moest in een open proces afwegingen maken. De raad diende aan te geven wat er in de gemeente tot stand moest worden gebracht. De raad diende ook zorg te dragen dat dit feitelijk op efficiënte en effectieve wijze gebeurde.<sup>512</sup> De burger werd beschouwd als het begin- en eindpunt van de BBI-cyclus. Via verkiezingen schonk hij zijn vertrouwen aan bestuurlijke vertegenwoordigers, die hij vier jaar later, door opnieuw een stem uit te brengen, afrekende op hun daden.<sup>513</sup> Verkiezingsprogramma's beloofden de kiezer van alles. Dat was onmogelijk allemaal te realiseren. Collegeprogramma's lagen in het verlengde van verkiezingsprogramma's. Collegeprogramma's bevatten over het algemeen ook meer wensen dan reële voornemens. BBI beval aan om verkiezingsprogramma's en collegeprogramma's ambtelijk door te laten rekenen op haalbaarheid. De politieke wensen moesten vervolgens nader worden geconcretiseerd. Wat kon door de uitvoerende organisatie op welk moment worden opgepakt? Voor deze concrete vertaling diende het jaarlijks te actualiseren beleidsplan. Belangrijke onderdeel daarvan vormde het bestaande (aanvaarde) beleid. Het bestaande bepaalde mede de ruimte voor het nieuwe.

Volgens het BBI-stappenplan ging het in fase 1 vooral om het opstellen van een haalbaar beleidsplan in financieel meerjarenperspectief. Concrete vertaling van alle politieke wensen en verlangens betekende niet alleen een schriftelijke concretisering en actualisatie van het bestaande en voorgenomen beleid, maar ook de financiële inbedding daarvan in een sluitende meerjarenbegroting.

De BBI-handleidingen over dit onderwerp gaan vooral over de hoe-vraag: over de totstandkomingsprocedure voor het collegeprogramma en over hoe van daaruit tot een beleidsplan kan worden gekomen. Behandeld worden modellen voor het opzetten van een beleidsplan, met name de techniek van het prioriteren daarbinnen. In bijeenkomsten met de proefgemeenten luidde de stelling van BBI: de kaasschaaf werkt niet meer, de tijd van keuzes maken is aangebroken.

Voor een intensieve heroverwegingsoperatie van het bestaande beleid was dikwijls een zogenaamde kerntakendiscussie nodig. Daarin kwam de wat-

---

<sup>511</sup> Vgl. Breitbarth, 1990; Breitbarth en Geleijns, 1992; Van der Meij en Geleijns, 1992; BBI-geschrift, 1994-3; BBI-geschrift, 1995-8; Houwaart e.a., 1995.

<sup>512</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 79. Volgens Verduijn (t.a.p. pag. 45) had BBI '*ten diepste*' als doel om de groeiende kloof tussen de gemeentelijke overheid en de burgers te overbruggen.

<sup>513</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 44.

vraag fundamenteel aan de orde. Wat rekende de gemeente tot haar 'core business'? Wat kon eventueel door anderen worden opgepakt (uitbesteding, verzelfstandiging)?<sup>514</sup> De wat-vraag (verhandelingen over het vormen van gemeentelijke visie en beleid in coproductie met maatschappelijke partners en door middel van interactieve beleidsvorming, en / of het intern formuleren en communiceren van een missie) kreeg in het BBI-gedachtegoed minder aandacht.<sup>515</sup>

- *Empirie fase 1*

Met betrekking tot de vraag welke bestuursinstrumenten in de eigen gemeente waren ingevoerd meldde 74 % van de respondenten in het onderzoek van Derksen e.a. een vertaling van het collegeprogramma in concrete beleidsprogramma's.<sup>516</sup> Interessant voor het perspectief van interactieve beleidsvorming was de uitkomst dat de raadsleden in meerderheid vonden dat de burgers weinig interesse hadden voor de lokale politiek en dat veel burgers daarvan te weinig wisten om een juist oordeel erover te kunnen vellen.<sup>517</sup> De raadsleden waren bijna unaniem van mening dat burgers vooral participeerden als het gemeentebeleid hen direct raakte.<sup>518</sup>

In het onderzoek van Welschen bleek dat 42 % van de geïnterviewden onderschreef dat de eigen gemeente een '*algemeen beleidsplan*' had, 30 % een '*periodieke strategische bezinning*' kende en 34 % beschikte over een missie.<sup>519</sup> Nieuw beleid werd echter maar deels samengebracht in een plannings- en voortgangsbewakingsdocument, terwijl nieuw beleid slechts partieel systematisch en samenhangend werd geëvalueerd. Naar de bevinding van Welschen had planning & control bij veel gemeenten een sterk instrumenteel karakter gekregen en was er onvoldoende oog geweest voor visie en inhoud.<sup>520</sup>

In het onderzoek van Van Helden bleek 75 % van de onderzochte acht gemeenten (dat wil zeggen: vijf wel, twee deels en een niet<sup>521</sup>) te beschikken

<sup>514</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 48 en pag. 76 e.v.

<sup>515</sup> Dat is BBI overigens niet zo zeer te verwijten, omdat de gedachten omtrent '*verplaatsing van de politiek*' van de politieke arena naar de maatschappelijke omgeving en de daarmee samenhangende normatieve dynamiek vooral van latere datum zijn (Bovens e.a., 1995).

<sup>516</sup> Derksen e.a., 1996, pag. 113.

<sup>517</sup> Op de stelling dat de meeste burgers weinig interesse hebben voor de lokale politiek antwoordde 10 % met zeer eens en 56 % met eens; op de stelling dat veel burgers te weinig van lokale politiek weten om erover een juist oordeel te kunnen vellen antwoordde 9 % met zeer eens en 55 % met eens (Derksen e.a., 1996, pag. 74).

<sup>518</sup> Op de stelling dat burgers vooral participeren als het gemeentebeleid hen direct raakt antwoordde 57 % met zeer eens en 41 % met eens. Slechts 1 % antwoordde oneens (Derksen e.a., 1996, pag. 75).

<sup>519</sup> Welschen, 1997, pag. 5.

<sup>520</sup> Welschen, 1997, pag. 33.

<sup>521</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 22.

over een meerjarenplan waarin de beleidsvoornemens voor een periode van vier jaren (de zittingsduur van de gemeenteraad) werden uiteengezet. De gemiddelde waardering door de gemeenteraadsleden op de punten relevantie, toegankelijkheid en volledigheid van het meerjarenplan was een 7,2.<sup>522</sup>

Uit het onderzoek van Van Kerkhoff e.a. komt naar voren dat ongeveer de helft van de gemeenten een (beleidsinhoudelijke) visie op de ontwikkelingsrichting van de gemeente had ontwikkeld, vertaald in richtinggevende doelstellingen.<sup>523</sup> Met name in de kleinere gemeenten vonden bovendien periodiek gesprekken plaats tussen het ambtelijk management en het college over toekomstige omgevingsontwikkelingen. Overigens hadden betrekkelijk weinig gemeenten de eigen rol die de gemeente in de samenleving wilde spelen duidelijk geformuleerd.<sup>524</sup> Ook een duidelijke missie voor de organisatie was er meestal nog niet.<sup>525</sup> Als er een missie was geformuleerd was het niet zo dat de medewerkers die kenden en ernaar handelden.<sup>526</sup> Alle gemeenten verwachtten in de toekomst aanzienlijk meer aandacht te zullen schenken aan strategieontwikkeling en het formuleren van een visie en missie. De gemeentesecretarissen van de grote gemeenten zagen voor hun gemeenten een belangrijke rol weggelegd als *'regisseur van processen van oordeels- en besluitvorming'* (50 %). In mindere mate zagen zij een rol als regelgever en beheerser of als dienstverlener (27 %). Bij de kleinere en middelgrote gemeenten stond, omgekeerd, de dienstverlenende dimensie relatief sterker op de voorgrond (respectievelijk 63 % en 52 %).

Alleen de grotere gemeenten deden volgens het onderzoek van Van Kerkhoff e.a. al aan interactieve beleidsvorming.<sup>527</sup> Hieronder verstaan zij het betrekken van de burgers bij de beleidsvorming<sup>528</sup>, het opstellen van plannen samen met belanghebbende doelgroepen<sup>529</sup> en het daarbij gebruik maken van nieuwe vormen om de mening van de burger te horen.<sup>530</sup> Als voorbeelden van nieuwe communicatiemiddelen werden genoemd: consu-

<sup>522</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 20 en pag. 70 e.v.

<sup>523</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 49, 65 en 79: 50 % van de 100.000+ gemeenten, 51 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 46 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.

<sup>524</sup> Namelijk 32 % van de 100.000+ gemeenten, 28 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 19 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.

<sup>525</sup> Namelijk bij 36 % van de 100.000+ gemeenten, 41 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 35 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.

<sup>526</sup> *'Medewerkers kennen de missie en handelen ernaar'* gold slechts voor 0 % van de grote gemeenten, 4 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 16 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.

<sup>527</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 52/53, 67 en 81/82.

<sup>528</sup> Dit gebeurde door 73 % van de 100.000+ gemeenten, 42 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 47 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.

<sup>529</sup> Dit deed 67 % van de 100.000+ gemeenten, 36 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 39 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.

<sup>530</sup> Dit deed 77 % van de 100.000+ gemeenten, 43 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 22 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.

mentenpanels en stadsgesprekken. Meer dan de helft van de 100.000+ gemeenten gaf aan ook budgetten over te hevelen naar wijk- en buurtraden, om zo de keuzes ten aanzien van de besteding van middelen voor de directe leefomgeving zo dicht mogelijk bij de burgers zelf te leggen. Verwacht werd dat de aandacht bij de eigen gemeente voor interactieve beleidsvorming in de volgende jaren explosief zou gaan toenemen.<sup>531</sup> De invoering van een beleidsinhoudelijke planning & control-functie en een planning & control die mede gericht is op outcome stond volgens Van Kerkhoff e.a. nog relatief in de kinderschoenen.<sup>532</sup>

### Gemiddeld beeld

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.

#### **4.1.2. Fase 2: 'Van beleidsplannen en meerjarenbegroting, via afdelingsplannen en sectorplannen naar een begroting'**

- *Fase 2 volgens BBI*

Over fase 2 heeft de Stichting BBI, afgezien van de BBI-voorbeeldbegroting, geen publicaties doen verschijnen. De bedoelingen zijn wel volop duidelijk gemaakt in de BBI-geschriften bij de vele cursussen over dit onderwerp.<sup>533</sup> De bedoelingen komen op het volgende neer. Het beleidsplan en de meerjarenbegroting werden gezien als een politieke opdracht aan de organisatie. De organisatie moest bezien of en hoe ze deze opdracht kon

---

<sup>531</sup> Aantekening verdient overigens dat raadsleden in de praktijk nogal eens betwijfelden of interactieve beleidsvorming wel bijdraagt aan versterking van de positie van de raad. Veel raadsleden vonden dat zij voorafgaand aan het interactieproces de hoofdlijnen van het beleid moesten kunnen vaststellen en na afloop de mogelijkheid moesten hebben om het interactief gevormde beleid te verwerpen of te amenderen (Denters e.a., 1999, pag. 37). Het is uiteraard de vraag of dit zich wel verdraagt met het gewenste open karakter van de interactie (Edelenbos en Monnikhof (red.), 1998).

<sup>532</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 57, 71 en 87: 'beleidsinhoudelijke planning & control functie' bij 41 % van de 100.000+ gemeenten, 27 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 33 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners, 'planning & control ook gericht op outcome' bij 36 % van de 100.000+ gemeenten, 31 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 33 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.

<sup>533</sup> BBI-geschrift, 1993-1; BBI-geschrift, 1993-2; BBI-voorbeeldbegroting, 1993; BBI-geschrift, 1994-5; BBI-geschrift, 1995-1; BBI-geschrift, 1995-4; Houwaart e.a., 1995.

uitvoeren. Daarbij stond de productbenadering centraal.<sup>534</sup> Deze was gebaseerd op het uitgangspunt dat het overheidshandelen zich voor 100 % laat vertalen *‘in de vorm van concrete producten en diensten, die een doel dienen, waarvoor iemand verantwoordelijk kan worden gesteld en die een kostprijs hebben’*.<sup>535</sup> En: *‘Een gemeente levert producten in aantallen en soorten, die haar in staat stellen de vergelijking met welk particulier bedrijf ook op dat punt te doorstaan. Alleen al vanwege die veelheid en veelsoortigheid is ordening een vereiste’*.<sup>536</sup>

Per gemeentelijke afdeling diende een productenlijst te worden opgesteld. Dit werd gezien als een basisactiviteit voor het BBI-proces.<sup>537</sup> Het opstellen van de productenlijst ging gepaard met een bewustwordingsproces voor bestuurders en ambtenaren. Wat deed men feitelijk? Wat kwam daar nu bij? Had men daar de tijd wel voor? Bestuurders en leidinggevendenden gingen hun informatiebehoefte definiëren. Er moesten keuzes worden gemaakt. Welke activiteit hoorde waar in de organisatie thuis? In de uitwerking werden drie niveaus onderscheiden. Op het laagste niveau leidden activiteiten tot producten (= afdelingsniveau). Producten werden geclusterd tot beheerstaken (= sectorniveau). Beheerstaken werden geclusterd tot beleidstaken (= gemeentebreed niveau). Producten vormden de basis van de afdelingsplannen. Beheerstaken vormden de basis van de sectorplannen. Beleids-taken vormden de basis van de begroting en bij voorkeur ook van het beleidsplan. Het ene niveau werd opgebouwd uit het andere niveau. Daardoor zou volgens BBI een optimale onderlinge informatievoorziening mogelijk worden.

Volgens het model-stappenplan hield de implementatie van fase 2 in de praktijk in: het *‘maken van productbeschrijvingen’*, de *‘systematiek van de kostenverdeling’* en *‘clustering van beheersproducten tot beleidstaken’*. De beschrijving van de producten en diensten geschiedde per organisatie-eenheid. Om de doelmatigheid van het beheer en de doeltreffendheid van het beleid te kunnen beoordelen, werd het noodzakelijk geacht dat de belangrijkste prestaties en producten zichtbaar werden gemaakt en van een prijs voorzien. Per organisatie-eenheid werden deze producten en diensten geïnventariseerd. Vastgelegd werd welke prestaties, in welke omvang, met welke kwaliteit, op welk moment en tegen welke kosten door de prestatie-verantwoordelijke afdeling werden geleverd (*‘taakstellende outputbudgettering’*). Het resultaat van deze werkzaamheden diende informatie op te leveren voor een nadere afbakening van taken, een aanscherping van budgetbeheer en delegatie en man-

<sup>534</sup> Overigens pas vanaf 1992: Geleijns, 1992. Voor zover kon worden nagegaan werd het woord product in de daaraan voorafgaande jaren nog niet gebruikt binnen de Stichting BBI.

<sup>535</sup> Verduijn, 1995-2 pag. 17. Het citaat geeft een bedrijfseconomisch standpunt weer, vgl Mol, 2000 pag 2: de overheid *‘zal aannemelijk moeten maken dat zij de samenleving door een doelmatige productie waar voor haar geld levert’*.

<sup>536</sup> Verduijn, 1995-2, pag. 17.

<sup>537</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 52.

daat. De informatiebehoefte werd aldus bottom-up door de organisatie opgebouwd.

De geïnventariseerde producten en diensten werden per afdeling in een werkbegroting opgenomen. Daarbij kwamen verschillende vragen aan de orde. Welk systeem van kostentoerekening moest worden gehanteerd? Wie droeg eindverantwoordelijkheid voor een product? Waar lag het primaat-schap? Over productbeschrijvingen is door BBI vooral informatie verschaft in de handleidingen over het maken van een afdelingsplan.

In het kader van de kostenverdeling werd volgens het model-stappenplan de volgende werkwijze gevolgd. Zodra de beheersproducten inclusief kwantiteiten en zo mogelijk kwaliteiten waren beschreven, moesten er uitspraken worden gedaan over de methode van kostentoerekening. Daarbij werd nagegaan wat de productiekosten waren en hoe deze redelijkerwijs aan de verschillende producten konden worden toegerekend. In dit stadium werden begrippen als *'kosten van overhead'*, *'indirecte productiekosten'* en *'kosten van bestuur'* gedefinieerd. Ook werd beoordeeld op welke wijze voor de toerekening van kosten tijdregistratie moest plaatsvinden.

Na voltooiing van deze werkzaamheden werden de gevolgen van gedwongen winkelnering inzichtelijk en dus bespreekbaar gemaakt. Voorts dienden de effecten van 'verkapte' subsidies aan het licht te komen. Dekkingspercentages van tarieven en rechten werden aan de 'werkelijke' kosten gerelateerd. Met betrekking tot dit onderwerp verschenen handleidingen over productdefiniëring en kostentoerekening.<sup>538</sup>

Bij de clustering van beheersproducten tot beleidstaken werden de afzonderlijke producten en diensten in de afdelings(werk-)begrotingen, voor zover deze een samenhang vertoonden, samengevoegd tot een beleidsveld. In de begroting voor de burger en het bestuur (de beleidsbegroting) kwamen deze beleidstaken terug, aangevuld met beleidsrelevante gegevens, zoals doelstelling, doelgroep, beoogde resultaten, nieuwe beleidsvoor-nemens en te verwachten ontwikkelingen op het betreffende beleidsterrein in het begrotingsjaar. Over dit onderwerp gingen vooral de handleidingen voor het maken van een productenbegroting.

In het kader van het BBI-proces is een voorbeeld-productenlijst samengesteld, waarbij voor een doorsnee-gemeente zo'n 500 (afdelings)producten werden onderscheiden. Deze waren bij BBI geclusterd naar ongeveer 120 beheerstaken en ongeveer 60 beleidstaken. De clustering liep parallel met de

---

<sup>538</sup> Zie op dit punt, wat de empirie betreft, het case-onderzoek van Van Helden en Bessebinders met betrekking tot de kostenverbijzondering in de gemeente Stadskanaal (Van Helden en Bessebinders, 1996). De strekking van dit artikel is dat bij de implementatie de aandacht niet in de eerste plaats moet uitgaan naar de meest wenselijke techniek, maar naar de gedragsmatige kant: de mogelijkheden en onmogelijkheden van beïnvloeding van indirecte kosten door productverantwoordelijke managers. De auteurs geven een aanzet tot een *'strategie voor de implementatie'*.



basisinformatie-opbouw afdelingsplan, sectorplan / beheersbegroting en concernplan / beleidsbegroting.<sup>539</sup> Nadrukkelijk werd aangegeven dat gemeenten uiteraard konden kiezen voor een minder gedetailleerde productenlijst, evenals voor een andere hiërarchie in de productopbouw (bijvoorbeeld twee in plaats van drie sturingsniveaus). In de voorbeeldbegroting van de Stichting BBI<sup>540</sup> werden productenlijsten, standaardindelingen en voorbeeld-productbladen voor de drie onderscheiden niveaus uitgewerkt: de begroting, sectorplannen en afdelingsplannen.<sup>541</sup>

- *Empirie fase 2*

Algemeen wordt de productenbegroting gezien als ‘*het boegbeeld van BBI*’.<sup>542</sup> Houwaart noemt Breitbarth de architect van de productenbegroting.<sup>543</sup> Als wethouder van Capelle aan den IJssel pionierde Breitbarth in woord en geschrift op aanstekelijke wijze. Overigens was in gemeenten als Eindhoven, Tilburg en Arnhem sprake van vergelijkbare pogingen. Het enthousiasme voor de productenbegroting was groot, hetgeen ook gold voor de (overigens betrekkelijk schaarse) literatuur.<sup>544</sup>

De gemeente Heerenveen claimde in 1989 de eerste gemeente te zijn geweest die een op BBI-leest geschoeide begroting had. Van der Knaap meldt hierover dat de begrotingsomvang was gereduceerd van 2400 tot 400 pagina’s ten opzichte van het voorafgaande jaar en dat de kostentoerekening aan producten een eye-opener bleek.<sup>545</sup> Het invoeren van de gehele planning & control cyclus van Heerenveen was pas in 1995 voltooid. Volgens Van der Knaap betekende de toch wat eenzijdige nadruk op de instrumentele kant overigens dat de toegevoegde waarde voor bestuur, burger en apparaat in 1996 nog niet geheel duidelijk was.

In het onderzoek van Derksen e.a. bevestigde 67 % van de respondenten dat een product- of outputbegroting en 57 % dat een begroting in één oogopslag was ingevoerd.<sup>546</sup>

<sup>539</sup> Verduijn, 1995-2, pag. 17.

<sup>540</sup> Een gids voor het samenstellen van de gemeentelijke productenbegroting, met de fictieve gemeente Burgerwaard als voorbeeld.

<sup>541</sup> Zie BBI-voorbeeldbegroting, 1993.

<sup>542</sup> Houwaart, 1995, pag. 12; Bordewijk en Klaassen, 2000, pag. 43 e.v. Toch is de productenbegroting wat BBI zelf betreft niet altijd boegbeeld geweest. Zoals gemeld werd tot 1992 in de BBI-stukken nog niet gesproken van producten en in de slotpublicatie BBI (Houwaart e.a., 1995) werd alleen gesproken van begroting en niet meer van productenbegroting. De vereenzelviging van BBI met de productenbegroting strookte uiteraard niet met de veel bredere, ook niet-financiële ambities van BBI.

<sup>543</sup> Zie Houwaart, 1995, pag. 19 e.v.

<sup>544</sup> Zie bijv. Klaassen en Fawzi, 1991: *Productenbegroting nuttige bijdrage aan toegankelijkheid informatie*.

<sup>545</sup> Van der Knaap, 1996. Zie over het totstandkomingsproces van de Heerenveense begroting ook: Van der Meer, 1991.

<sup>546</sup> Derksen e.a., 1996, pag. 113.

In het onderzoek van Moret was de productenbegroting bij 74 % van de onderzochte gemeenten in gebruik en 41 % van de respondenten was van mening dat invoeren van de productenbegroting grote invloed had op het functioneren van de gemeentelijke organisatie.<sup>547</sup> Volgens het onderzoek van Moret was ook tijdregistratie een veel toegepast instrument. Voor tijdregistratie zijn de cijfers voor de mate van toepassing en invloed op het gemeentelijk functioneren respectievelijk 50 % en 7 %.<sup>548</sup> Tijdregistratie gaf soms problemen op het culturele vlak: men vond het niet prettig om de eigen werkzaamheden precies vast te leggen, omdat men daarop aangesproken en afgerekend kon worden.<sup>549</sup>

Volgens Welschen werd de productenbegroting binnen de gemeentelijke organisatie veelal gezien als een belangrijke mijlpaal in de invoering van het planning- & control-instrumentarium.<sup>550</sup> Tien van de zestien door hem onderzochte gemeenten hanteerden een productenbegroting en een meerjarenbegroting (met nieuw beleid).<sup>551</sup> Het feit of er wel of niet een productenbegroting was bleek overigens nauwelijks van invloed te zijn op het oordeel over de eigen planning & control.<sup>552</sup> De productenbegroting leidde tot een gunstiger oordeel over de inzichtelijkheid van de begroting, maar niet tot meer inzicht in prestaties, efficiency en effectiviteit. Beleidsonderwerpen van het collegeprogramma bleken maar ten dele in de begroting te zijn opgenomen. De beoogde resultaten bleken over het algemeen abstract te zijn beschreven, slechts gedeeltelijk kwantitatief meetbaar en beperkt bruikbaar voor de processturing. De mogelijke invloed op de gegevens, zoals die in de begroting per product waren opgenomen, lag volgens de afdelingshoofden vooral bij henzelf en de medewerkers. Voor het bijstellen lag deze bij de afdelingshoofden en het college. De betrokkenheid van sectorhoofd en managementteam was (zeer) beperkt. Sector- en afdelingsplannen waren volgens Welschen nog maar weinig ontwikkeld en daar waar dat het geval was werden ze betrekkelijk los van de begroting opgesteld.<sup>553</sup>

In het in 1998 gepubliceerde onderzoek van Van Helden bleek dat zes van de acht onderzochte gemeenten (75 %) beschikten over een productenbegroting waarin per beleidsterrein prestatie-indicatoren werden aangegeven.<sup>554</sup> De gemiddelde waardering van de gemeenteraadsleden op de punten overzichtelijkheid, relevantie en volledigheid van de begroting was een 7,0.<sup>555</sup> Van Helden tekent hierbij aan dat de productenbegroting niet louter

---

<sup>547</sup> Moret, 1997, pag. 32.

<sup>548</sup> Moret, 1997, pag. 33.

<sup>549</sup> Moret, 1997, pag. 33.

<sup>550</sup> Welschen, 1997, pag. 6.

<sup>551</sup> Welschen, 1997, pag. 5.

<sup>552</sup> Welschen, 1997, pag. 37.

<sup>553</sup> Welschen, 1997, pag. 22, 24.

<sup>554</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 20, 22.

<sup>555</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 70 en 73.

outputgericht was. Wat men aanduidde als producten waren soms helemaal geen producten, maar processen, activiteiten of te gebruiken middelen. Volgens Van Helden kon dit ook niet anders, in verband met de aard van het gemeentelijke takenpakket: *‘Wat ongelijk is naar zijn aard, moet niet door middel van een instrument ogenschijnlijk gelijk worden gemaakt.’*<sup>556</sup> In zijn in 2000 uitgevoerd longitudinaal onderzoek naar de beleidsbegrotingen van negen gemeenten over 1993, 1996 en 1999 concludeert Van Helden dat het aantal prestatie-indicatoren in deze begrotingen over de periode 1993 – 1996 met ruim 50 % is toegenomen.<sup>557</sup>

Blijkens het onderzoek van Van Kerkhoff e.a. heeft de invoering van productenbegrotingen de sturing op producten een zet in de rug heeft gegeven en bovendien het inzicht in het functioneren van de organisatie doen toenemen.<sup>558</sup> De meeste grote gemeenten (50 %) stuurden volgens hen op producten (output) en een klein deel (15 %) zelfs op effecten (outcome). Het vertalen van beleidsplannen in concreet benoemde producten geschiedde nog relatief weinig.<sup>559</sup> Aan het thema *‘taakstellende outputbudgettering’* werd nog betrekkelijk weinig aandacht besteed. Men was ook niet zo zeer van plan dat in de toekomst te gaan doen.<sup>560</sup>

In het onderzoek van Hiemstra was zo’n driekwart van de geïnterviewden het eens met de stelling dat de meerjarenbegroting een helder beeld gaf van de beleidsambities van de gemeente.<sup>561</sup>

Het geheel van de praktijkervaringen in literatuur en anderszins overziend is de indruk gewettigd dat een productenbegroting door een grote meerderheid van de gemeenten (meer dan 70 %) is ingevoerd. De productenbegroting werd daarbij vaak gezien als het belangrijkste aspect van het BBI-proces.<sup>562</sup> Soms achtten gemeenten het voldoende te volstaan met het

<sup>556</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 99.

<sup>557</sup> Van Helden en Johnsen, 2002, pag. 86.

<sup>558</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 56 e.v., 70 e.v. en 86 e.v.: 63 % van de 100.000+ gemeenten beschikte over een productenbegroting, 60 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 54 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.

<sup>559</sup> Namelijk door 28 % van de 100.000+ gemeenten, 32 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 24 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.

<sup>560</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 58, 72 en 88: percentage dat in 1998 resp. in de toekomst veel aandacht aan taakstellende outputbudgettering dacht te besteden was bij de 100.000+ gemeenten resp. 24 en 33 %, bij de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners resp. 24 en 43 %, bij de gemeenten tot 30.000 inwoners resp. 15 en 39 %.

<sup>561</sup> Hiemstra, 1999, pag. 147. In het bijzonder de gemeenten Delft, Haarlemmermeer en Groningen scoorden hoog op dit aspect.

<sup>562</sup> Nog steeds blijven gemeenten overigens – ondanks de toegenomen kritiek op de productenbegroting (Bordewijk en Klaassen, 2000) – actief sleutelen aan de kwaliteit van hun begrotingen (Van Dijkhuizen en Meeusen, 1998). Met name de pogingen om deze beter als informatie- en sturingsinstrument voor de politiek te laten functioneren blijven de aandacht houden (voorbeeld: Polhuis en Palm, 1999 over de verbeterde begroting van Hilversum). Zie ook het genoemde onderzoek van Van Helden naar de begrotingen 1993, 1996 en 1999 van negen gemeenten (Van Helden en Johnsen, 2002). Ook de discussie over de voor- en nadelen is nog steeds niet uitgewoed, waarbij door de voorstanders soms gebruik wordt gemaakt van andere

extern laten samenstellen van een productenbegroting. Wanneer eigen krachten werden ingezet om het BBI-proces in te voeren, waren die doorgaans afkomstig uit de interne financiële gelederen. Wellicht mede hierdoor wordt BBI door velen nog steeds beschouwd als ‘iets financieels’. Daarbij kwam dat BBI natuurlijk niet de enige gemeentelijke zorg was, zodat in de praktijk – als met alles – wegen gezocht werden om in ieder geval het minimaal noodzakelijke aan BBI te doen. Verduijn verwoordt dit in de slotpublicatie als volgt<sup>563</sup>: *‘De verleiding van de ‘korte bocht’ ligt op de loer. Concreet dreigt dan de redenering: ‘een productenbegroting, een doorlichting, een controller, als we die maar hebben, dan zijn we toch een heel eind!’ En toch is dat niet wat BBI beoogt, als het niet stoelt op, resp. staat in het perspectief van het beter bedienen van de burger en de door de burger gekozen bestuurder. De verandering, de vernieuwing dient te leiden tot een transparanter beleid en beheer, waarbinnen heldere keuzes, doeltreffende beslissingen en efficiënt beheer plaatsvinden. Want daar gaat het om!’*

### Gemiddeld beeld

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.<sup>564</sup>

#### **4.1.3. Fase 3: ‘Aanpassing van de organisatie ten behoeve van een doelmatige uitvoering van het beleid en verbetering van de informatievoorziening’**

- *Fase 3 volgens BBI*

De samenstelling van een productenlijst leidde volgens BBI (vaak) tot vragen met betrekking tot de structuur van de organisatie. Er kwamen producten boven water waarvoor niemand zich verantwoordelijk voelde. Soms bleek de organisatie ingericht naar opeenvolgende stappen in (delen van) een productieproces, waardoor eenduidige verantwoordelijkheid voor

---

termen, zoals de aloude prestatiebegroting (zie de discussie tussen Van Helden, 2001 en Bordewijk en Klaassen, 2001).

<sup>563</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 45.

<sup>564</sup> Van der Krogt en Spijker, 1989, pag. 24.

een eindproduct ontbrak.<sup>565</sup> BBI zag de structuur van de organisatie als middel. Toch bleek volgens BBI vaak dat de organisatie bijstelling behoefde, bijvoorbeeld om een betere ordening van producten (PVE's: *'productverantwoordelijke eenheden'*) en processen te bewerkstelligen.<sup>566</sup> Zodra de werkzaamheden als genoemd bij de fasen 1 en 2 waren afgerond, diende volgens het model-stappenplan aandacht te worden geschonken aan de beschrijving van de administratieve organisatie. Dit betrof onder meer het financieel statuut en de taakbeschrijvingen voor concern- en sectorcontrollers en de comptabele. Extra aandacht kreeg daarbij de invoering of eventuele aanpassing van een geautomatiseerd systeem voor informatievoorziening. Nagegaan moest worden of het geautomatiseerde systeem een vertaalslag kon maken van inputbegroting naar outputbegroting, met de daarmee gepaard gaande wijze van informatieverwerking.

Voor het onderwerp administratieve organisatie verscheen een afzonderlijke handleiding: een pleidooi voor procesbeschrijvingen als belangrijke basis voor de informatievoorziening.<sup>567</sup> Over de organisatie in het algemeen verschenen meerdere handleidingen.<sup>568</sup> In haar publicaties heeft de Stichting BBI een *'BBI-conforme organisatie'* beschreven die geen blauwdruk van de organisatiestructuur gaf, maar veeleer ging over tal van randvoorwaarden die van belang werden geacht bij de invoering van BBI<sup>569</sup>. Onderwerpen waren onder meer de onderlinge verdeling van taken en verantwoordelijkheden, de verhouding tussen centraal en decentraal, de rol van de controlling en de cultuur.<sup>570</sup> Daarentegen nam de voorbeeldbegroting van de Stichting BBI het sectorenmodel als uitgangspunt.<sup>571</sup> Zo waren er afzonderlijke boeken voor de begroting, de sectorplannen en de afdelingsplannen. De piramidale opzet van het BBI-proces sloot naadloos aan bij de piramidale opzet van het sectorenmodel.<sup>572</sup>

Ten tijde van de slotpublicatie BBI van 1995 was inmiddels duidelijk geworden dat het sectorenmodel ook niet zaligmakend was: *'In de vormgeving van het sectorenmodel (b)lijkt nogal eens doorgeschoten te worden naar te sterke, zichzelf bedrùipende sectoren: te grote verkokering'*.<sup>573</sup> BBI zag dit als een onbalans tussen centraal en decentraal, met als gevaar een roep om gefragmenteerde *'directe*

---

<sup>565</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 53.

<sup>566</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 85.

<sup>567</sup> De Beurs, 1993; Verduijn, 1995-1, pag. 54.

<sup>568</sup> Geleijns, 1992; BBI-geschrift, 1994-4 en BMC-brochure, 1998.

<sup>569</sup> Geleijns, 1992 (BBI en de organisatie). Vgl. ook BBI-brochure, 1993-2; BBI-geschrift, 1994-4; BMC-brochure, 1998 (actualisering van *'BBI en de organisatie'*). Vgl. ook De Beurs, 1993 (*'BBI en administratieve organisatie'*).

<sup>570</sup> Zie ook Verduijn, 1995-1, pag. 64.

<sup>571</sup> BBI-voorbeeldbegroting, 1993.

<sup>572</sup> Misschien komt het hierdoor dat het sectorenmodel in de praktijk veelal in één adem wordt genoemd met BBI.

<sup>573</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 65.

*bestuursondersteuning*' en nieuwe '*advies-op-advies situaties*' zoals bij het vroegere secretariemodel. De reactie van BBI op dit structuurprobleem was een nieuwe structuuroplossing: een centrale unit bestuursondersteuning, een centraal staforgaan ten behoeve van de ondersteuning van gemeentesecretaris en managementteam.<sup>574</sup> Van daaruit kon 'met gezag' de centrale kaderstelling (totstandkoming en bewaking van strategische keuzes, consolidatie van decentrale informatie naar centrale informatie) worden gewaarborgd.

- *Empirie fase 3*

In de periode waarin de Stichting BBI actief was, zijn veel gemeenten wat hun interne structuur betreft overgestapt van het secretariemodel (ook wel secretarie-dienstenmodel genoemd) naar het sectorenmodel. Indien het concernmodel mag worden opgevat als een met name voor de grotere gemeenten bestaande variant op het sectorenmodel, gold dit volgens Moret in 1997 voor 73 % van de gemeenten.<sup>575</sup> Daarnaast kan in hoofdlijn ook het tegenwoordig steeds populairder wordende directiemodel (veelal gepaard gaand met een afdelingenmodel) worden onderscheiden. De voornaamste verschillen tussen de genoemde gemeentelijke structuurmodellen zijn samengevat in de navolgende tabel.<sup>576</sup>

---

<sup>574</sup> Bij grotere gemeenten gepositioneerd boven de sectoren, bij kleinere gemeenten deel uitmakend van de sector Middelen, zie Verduijn, 1995-2, pag. 28.

<sup>575</sup> Moret, 1997, pag. 19. Van dit percentage van 73 % had 31 % (met een gemiddeld inwonertal van 23.700) het sectorenmodel ingevoerd zonder het model nadien weer te hebben aangepast, 26 % (gemiddeld inwonertal 35.700) had het model ingevoerd maar daarna nog minstens één aanpassing in de structuur aangebracht, 16 % (gemiddeld inwonertal 99.300) had het concernmodel ingevoerd en daar later al dan niet nog wijzigingen in aangebracht.

<sup>576</sup> Vgl. Van Kerkhoff, e.a. 1998, pag. 48 e.v.; De Jong, 1996; Van Raay en Wolters, 1988.

**TABEL: modellen gemeentelijke organisatiestructuur**

Secretariemodel	Sectorenmodel	Concernmodel	Directiemodel
Scheiding van beleid (bij de secretarie) en uitvoering (bij diensten)	Beleid en uitvoering samengebracht in beleidssectoren (sector Ruimte / Grondgebied resp. Burgers / Welzijn / Maatschappelijke Zaken)	Idem als sectorenmodel maar dan vooral bij grotere gemeenten en veelal uitsplitsing in meerdere diensten en sectoren ('op afstand')	Scheiding van beleid (bij integrale beleidsafdeling) en uitvoering (bij uitvoerende afdelingen)
Afdeling Financiën veelal gescheiden van overige middelenfuncties (P&O, I&A)	Middelenfuncties samengebracht in sector Middelen, veelal inclusief planning & control	Middelenfuncties zo veel mogelijk gedecentraliseerd naar de lijndiensten /-sectoren, op concernniveau nog een relatief kleine staf	Middelenfuncties vaak opgeknipt in controlafdeling en interne facilitaire afdeling
Gemeentesecretaris hoofd secretarie en scharnierfunctie tussen bestuur en secretarie, vaak onduidelijke verhouding tot directeur(en) dienst(en)	Gemeentesecretaris vooral hoofd ambtelijk apparaat maar tevens vaak slechts primus inter pares en/of middenmanager in MT, beleidsverantwoordelijkheid bij sectormanagers	Gemeentesecretaris meest primus inter pares, 'technisch' voorzitter van MT als afstemmingsplatform van de integraal verantwoorde lijke managers (voor beleid en middelen)	Gemeentesecretaris – eventueel samen met andere directeur(en) - steeds meer algemeen directeur met integrale eindverantwoordelijkheid boven de 'subintegrale' managers
Kenmerken: gebrek aan coördinatie, advies-op-advies, dubbele leiding	Kenmerken: verkoking, te veel intern en uitvoeringsgericht, 'een-tweetjes' portefeuillehouders en vakunits	Kenmerken: verkoking, te veel intern en uitvoeringsgericht, 'een-tweetjes' portefeuillehouders en vakunits	Kenmerken: platter, kortere lijnen, meer horizontale integratie maar weer moeizamer verticale aansluiting beleid en uitvoering

Volgens het onderzoek van Derksen e.a. voelde een meerderheid (57 %) zich aangesproken door de waarschuwing dat zelfbeheer de verkoking in de gemeentelijke organisatie kon aanwakkeren.<sup>577</sup> Van een bij de begroting in één oogopslag passend geautomatiseerd informatiesysteem bleek nog slechts op beperkte schaal sprake (11 %).<sup>578</sup>

Uit het onderzoek van Van Kerkhoff e.a. blijkt dat het concernmodel in 1998 het meest voorkomende organisatiemodel in de 100.000+ gemeenten was (meer dan de helft van de grote gemeenten werkte met deze struc-

<sup>577</sup> Derksen e.a., 1996, pag. 45 en 115.

<sup>578</sup> Derksen e.a., 1996, pag. 113. Zie ook Moret, 1997, pag. 33 e.v.

tuur).<sup>579</sup> Bij de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners had 37 % een sectorenmodel en 36 % een concernmodel.<sup>580</sup> Bij de gemeenten tot 30.000 inwoners had 57 % een sectorenmodel en 25 % een concernmodel. Ook komt uit dit onderzoek naar voren dat in het concern- en het sectorenmodel de relatie tussen de portefeuillehouders en het ambtelijk apparaat zeer dominant was (*'een-tweetjes'*: er werd rechtstreeks zaken met elkaar gedaan buiten college en MT om).<sup>581</sup> Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat veel gemeenten bezig waren met het verbeteren van hun administratieve organisatie (AO).<sup>582</sup> Aan I&A-systemen werd tamelijk veel aandacht besteed.<sup>583</sup> De verwachting was over het algemeen dat dit in de toekomst nog aanmerkelijk meer zou worden.

Uit het onderzoek van Moret blijkt dat de invoering van het sectorenmodel een zeer breed voorkomende ontwikkeling was in de onderzochte periode 1987 – 1997, vooral in de jaren 1990 – 1992.<sup>584</sup> In totaal heeft 89 % van de onderzochte gemeenten in deze periode een organisatiewijziging doorgevoerd, waarvan meer dan de helft zelfs meerdere malen.<sup>585</sup> Van dit percentage heeft 57 % een sectorenmodel ingevoerd<sup>586</sup> en 16 % een concernmodel.<sup>587</sup> De meeste gemeenten hebben met de invoering van het sectorenmodel primair de interne sturing en coördinatie willen verbeteren.<sup>588</sup> De aanleiding was vooral de gewenste grotere efficiency (86 %), veel meer dan kostenreductie en bezuinigingen (43%).<sup>589</sup> Overigens gaf slechts 40 % aan dat met het sectorenmodel daadwerkelijk meer efficiency en effectiviteit was

---

<sup>579</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 48. Volgens Hiemstra hadden bijna alle 80.000+ gemeenten in 1998 een structuur die bekend staat als het sectorenmodel of het concern-dienstenmodel (Hiemstra, 1999, pag. 16 en 136 e.v.).

<sup>580</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 63.

<sup>581</sup> De dominante relatie tussen de portefeuillehouders en het ambtelijk apparaat was volgens dit onderzoek bij de 100.000+ gemeenten 90 %, bij de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners 75 % en bij de gemeenten tot 30.000 inwoners 55 % (Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 78). In dit verband wordt ook wel gesproken van een *'verzelfstandiging van de wethouder'* of *'solistische wethouder'*.

<sup>582</sup> Dit gold voor 91 % van de 100.000+ gemeenten, 85 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 82 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners, zie Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 57, 71 en 87.

<sup>583</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 58, 72 en 88: percentage dat in 1998 resp. in de toekomst veel aandacht aan I&A-systemen dacht te besteden was bij de 100.000+ gemeenten resp. 41 en 73 %, bij de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners resp. 47 en 71 %, bij de gemeenten tot 30.000 inwoners resp. 45 en 67 %.

<sup>584</sup> Moret, 1997, pag. 18/26.

<sup>585</sup> Moret, 1997, pag. 18.

<sup>586</sup> Vooral de middelgrote gemeenten tussen 20.000 en 40.000 inwoners.

<sup>587</sup> Vooral bij gemeenten boven 75.000 inwoners en in sterk stedelijke gebieden (Moret, 1997, pag. 19/20).

<sup>588</sup> Moret, 1997, pag. 26, 71.

<sup>589</sup> Moret, 1997, pag. 21. Andere genoemde doelen: verbetering van de coördinatie van beleidsvoorbereiding en -uitvoering (82 %), verheldering verdeling taken en bevoegdheden (82 %), beheersing van de interne processen (77 %) en vergroting van de effectiviteit (77 %).



gerealiseerd.<sup>590</sup> Toch werd volgens Moret de invoering van het sectorenmodel door de meeste gemeenten als succesvol ervaren (66 %).<sup>591</sup>

Het sectorenmodel is gedurende de jaren na de periode van de Stichting BBI steeds sterker ter discussie komen te staan.<sup>592</sup> In de meeste empirische onderzoeken komt het risico naar voren dat de gemeente in een sectorenmodel verkokerd functioneert.<sup>593</sup> Daarnaast worden veelvuldig als tekortkomingen genoemd: onvoldoende sturing door de politiek<sup>594</sup>, onvoldoende sectoroverstijgende integraliteit<sup>595</sup> en onvoldoende omgevingsgerichtheid.<sup>596</sup>

### Gemiddeld beeld

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

---

<sup>590</sup> Moret, 1997, pag. 22.

<sup>591</sup> Moret, 1997, pag. 26/107. Moret geeft de volgende verklaring voor deze paradox: *'Het sectorenmodel is ingevoerd in een tijd waarin sprake was van een toenemende oriëntatie op efficiency, kwaliteit en ondernemerschap. Het is de vraag in hoeverre deze positieve effecten van het sectorenmodel bereikt zouden zijn zonder de veranderende tijdgeest'*.

<sup>592</sup> Inmiddels hebben veel gemeenten het model dan ook al weer verlaten. Over het algemeen is een tendens waarneembaar in de richting van het afdelingenmodel, waarbij veel gebruik wordt gemaakt van compenserende termen als onthiërarchisering, flexibilisering, horizontalisering en verplating. De verzamelterm is vaak: kanteling: de verticale kokers van het sectorenmodel worden gekanteld naar horizontale kokers (Tops en Van Vugt (red.), 1998; Arntzen en Nelissen, 1997; Kickert, 2000, pag. 56 e.v.). Piramidale plaatjes zijn nu niet meer populair, evenmin als het bureaucratisch vasthouden aan status en positie. Werken in meer flexibele project- en taakgroepen en in het algemeen netwerken zijn thans de sleutelwoorden als het gaat om organisatiestructuren (Moret, 1997, pag. 25; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999). De door Mintzberg in algemene zin voorziene adhocratie als in de toekomst besloten vervolg op de divisie-structuur, lijkt ook voor gemeenten tot op zekere hoogte werkelijkheid te worden (Mintzberg, 1999, pag. 267 e.v.; deze toepasselijkheid geldt overigens alleen voor de interdisciplinaire, innovatieve en projectmatige werkzaamheden die de afzonderlijke organisatie-eenheden overstijgen en niet voor de vele gestandaardiseerde uitvoerende werkzaamheden van de gemeente). Aan virtuele structuren (met flexibele virtuele werkplekken) lijkt soms al meer belang te worden gehecht dan aan fysieke structuren (Vgl. Bekkers, 1998; Frissen, 1998). Zie over de recentelijk veranderde structuren in o.m. Tilburg, Nijmegen, Apeldoorn, Zaanstad, Arnhem, Almere, Zwolle en Delft: Hiemstra en Boelens, 2002, pag. 11 e.v. Zie ook reeds Camps e.a., 1996; Boelens en Huizendveld, 1997. Op de vraag hoe kan worden verklaard dat het sectorenmodel in het openbaar bestuur niet werkt, wordt in de volgende hoofdstukken nader ingegaan (zie paragraaf 6.2.2.: *Machinebureaucratie met een 'sausje' divisiestructuur*).

<sup>593</sup> Derksen, 1996; Moret, 1997, pag. 22; Van Helden, 1998-a, pag. 98 e.v.; Hiemstra, 1999, pag. 136.

<sup>594</sup> Moret, 1997, pag. 112; Van Helden, 1998-a, pag. 96.

<sup>595</sup> Zich met name manifesterend in onvoldoende beleidsstrategische ondersteuning van de politiek. Zie Moret, 1997, pag. 112; Van Helden, 1998-a, pag. 99.

<sup>596</sup> Moret, 1997, pag. 112.

goed aantoonbaar. Overigens heeft BBI dit structuurmodel niet bedacht. Veel gemeenten, vooral de grotere, waren er al voor 1989 op overgegaan.<sup>597</sup>

#### 4.1.4. Fase 4: ‘Ontwikkeling van tussentijdse management- en bestuursrapportages’

- *Fase 4 volgens BBI*

De kern van de BBI-redenering omtrent fase 4 was dat er voorzieningen nodig waren om de periode tussen planvorming en verantwoording over de realisatie te overbruggen.<sup>598</sup> Begroting en plannen werden in het jaar voorafgaand aan het lopende jaar opgesteld. Jaarverslag en jaarrekening kwamen pas geruime tijd na afloop van het lopende jaar ter beschikking. Zo kon de periode tussen plan en verantwoording wel twee jaar bedragen. Door middel van tussentijdse rapportages werd de mogelijkheid geboden om gedurende de uitvoeringsperiode de vinger aan de pols te houden. Men kon checken of men op koers lag en waar nodig bijsturen.

Over de tussentijdse rapportages stelde het model-stappenplan dat de voorgaande stappen voldoende gegevens moesten hebben opgeleverd om tussentijdse rapportages te kunnen ontwikkelen. De Stichting BBI beoogde een bestuursrapportage (BURAP) op concernniveau, met relevante informatie over beleidszaken. Verder werd gedacht aan een managementrapportage (MARAP) per resultaatverantwoordelijke eenheid / sector. Daarbij moest informatie voor de sturing van de organisatie – waaronder de beoordeling van de doelmatigheid – worden gegenereerd. Het college van burgemeester en wethouders was eindverantwoordelijk voor de bestuursrapportages en het management voor de managementrapportages.<sup>599</sup>

BBI beval rapportages aan per 1 mei (eerste actualisering, veelal voorjaarsnota genoemd) en 15 september (laatste gelegenheid tot bijsturing, veelal najaarsnota genoemd), gevolgd door een rapportage per 1 februari op basis van vermoedelijke werkelijke resultaten en gericht op een nieuw meerjarenperspectief (concept-jaarrekening).<sup>600</sup> Nadrukkelijk werd bepleit om de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de tussentijdse rapportages te laten

---

<sup>597</sup> Van der Krogt en Spijker, 1989, pag. 29 (dit gold voor acht van de tien door hen onderzochte gemeenten). Zie over de stand van zaken rond de reorganisatiediscussies in 1987: Van Raaij en Wolters, 1988 (met een blik in de keuken bij de gemeenten Almelo, Apeldoorn, Arnhem, Breda, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, Groningen, Haarlem, 's-Hertogenbosch, Leiden, Maas-tricht, Nijmegen, Tilburg en Zaanstad). Uit dit onderzoek blijkt dat nagenoeg alle grote gemeenten zich onder druk van de bezuinigingen al in deze richting oriënteerden. Van invloed waren met name de publicaties van Bekke over deze materie, zie bijv. zijn publicaties genoemd in het overzichtsartikel Bekke, 1989.

<sup>598</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 60; Verduijn, 1994; BBI-geschrift 1995-5.

<sup>599</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 66.

<sup>600</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 61.

prevaleren boven de omvang. De enige mededeling ‘alles verloopt volgens plan, er zijn geen afwijkingen’ zou volgens BBI een onjuiste interpretatie zijn van het begrip ‘*management by exception*’. Bestuur en management moesten op basis van de overgelegde informatie zelf tot die conclusie kunnen komen.<sup>601</sup>

- *Empirie fase 4*

Volgens Moret werden MARAPs door 64 % van de onderzochte gemeenten toegepast.<sup>602</sup> Slechts 13 % van de gemeenten vond echter dat MARAPs grote invloed hadden op het gemeentelijk functioneren. Volgens Moret ervoeren gemeenten met name problemen op het gebied van informatievoorziening en het vastleggen van informatie. Enerzijds moesten juiste en betrouwbare gegevens worden voortgebracht, anderzijds moesten deze gegevens geanalyseerd en geïnterpreteerd worden. Daarnaast speelde volgens Moret een cultureel probleem, omdat het als bedreigend werd ervaren dat door middel van MARAPs personen, afdelingen en / of diensten konden worden afgerekend op hun functioneren.<sup>603</sup>

In het onderzoek van Welschen bevestigde 54 % van de geïnterviewden dat er met MARAPs van sectoren / afdelingen werd gewerkt.<sup>604</sup> De MARAPs gaven vooral inzicht in de financiële stand van zaken, met een verklaring van de afwijkingen. De input voor de MARAPs was voornamelijk ontleend aan de begroting (gegevens voor consolidatie) en niet aan het eigen sector- of afdelingsplan. De MARAPs werden dan ook veelal geïnitieerd door de centrale afdeling financiën. Uit de MARAPs bleek maar beperkt in hoeverre doelstellingen werden gerealiseerd. Dit werd veroorzaakt door het ontbreken van heldere, concrete doelstellingen, het ontbreken van registratiegegevens en -systemen en / of het ontbreken van actuele gegevens. Bovendien speelde een belangrijke rol dat voor de feitelijke aansturing van de verschillende producten deels met andere (financieel) administratieve gegevens werd gewerkt dan in de MARAP waren opgenomen. Ook bestonden er verschillen in rangschikking van de gegevens en tijdsperiodes.<sup>605</sup> Slechts een vijfde van de afdelingshoofden meende dat raad en college goed in staat waren met de rapportages het begrotingsproces te kunnen volgen. Ook slechts een vijfde gaf aan dat de rapportages betrokken werden bij het bepalen van nieuw beleid.<sup>606</sup> Van een systematische, samenhangende evaluatie van de uitvoering van het collegeprogramma was geen sprake. Bovendien

---

<sup>601</sup> Verduijn, 1994, pag. 16.

<sup>602</sup> Moret, 1997, pag. 32.

<sup>603</sup> Moret, 1997, pag. 33.

<sup>604</sup> Welschen, 1997, pag. 5.

<sup>605</sup> Welschen, 1997, pag. 21.

<sup>606</sup> Welschen, 1997, pag. 22.

werden voor bepaalde vormen van bestaand beleid afzonderlijke evaluatienota's opgesteld, die op hun beurt konden leiden tot bijstelling van beleid.<sup>607</sup>

In het onderzoek van Van Helden had 81 % van de zes onderzochte gemeenten (dat wil zeggen: zes wel, een deels en een niet) tussentijdse rapportages over de realisatie van de voorgenomen prestaties, met het doel om verantwoording af te leggen en waar nodig bij te sturen.<sup>608</sup> De waardering door de gemeenteraadsleden, waarbij werd gekeken naar frequentie, toegankelijkheid, overzichtelijkheid, relevantie en volledigheid was 6,72.<sup>609</sup> Ten aanzien van projectrapportages, waarbij bovendien werd gekeken naar de timing, viel de waardering lager uit, namelijk 6,17.<sup>610</sup> Het kosteninzicht in projecten kreeg gemiddeld slechts een klein zesje, te weten 5,73.<sup>611</sup>

Van Kerkhoff e.a. stellen vast dat MARAPs waren ingevoerd bij 64 % van de 100.000+ gemeenten, 49 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 42 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.<sup>612</sup> Gemeenten besteedden nog niet zo veel aandacht aan systematische rapportages, maar verwachtten dit in de toekomst wel te zullen doen.<sup>613</sup>

In het onderzoek van Hiemstra bleken alle onderzochte 80.000+ gemeenten tussentijdse MARAPs te hebben ingevoerd. Volgens Hiemstra had de introductie van de MARAP grote waarde voor bestuurders: bijna driekwart van de wethouders vond dat de introductie van MARAPs de greep van het bestuur op het ambtelijk apparaat had versterkt. Dezelfde mening waren de fractievoorzitters toegegaan, hoewel de fractievoorzitters van niet-collegepartijen iets minder enthousiast waren.<sup>614</sup>

### Gemiddeld beeld

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 manage-

---

<sup>607</sup> Welschen, 1997, pag. 24.

<sup>608</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 20 en 22.

<sup>609</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 74.

<sup>610</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 76.

<sup>611</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 79.

<sup>612</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 57, 71 en 87. Niet duidelijk was in dit rapport of hieronder ook de bestuursrapportages werden begrepen.

<sup>613</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 58, 72 en 88: percentage dat nu resp. in de toekomst veel aandacht aan systematische rapportages dacht te besteden was bij de 100.000+ gemeenten resp. 29 en 65 %, bij de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners resp. 37 en 63 %, bij de gemeenten tot 30.000 inwoners resp. 29 en 60 %.

<sup>614</sup> Hiemstra, 1999, pag. 148.

mentrapportages in gebruik, 9 % had deze in voorbereiding en 21 % discussieerde erover.<sup>615</sup>

#### 4.1.5. Fase 5: ‘Ontwikkeling van jaarverslag en jaarrekening als beleidsinstrumenten’

##### - *Fase 5 volgens BBI*

De Gemeentewet van 1994<sup>616</sup> verlangt dat het college van burgemeester en wethouders over elk dienstjaar aan de raad verantwoording aflegt over het gevoerde financieel beheer. Dat gebeurt door overlegging van de jaarrekening, het accountantsverslag (met onder meer het antwoord op de vraag of de administratie en het beheer voldoen aan de eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid) en ‘*een door het college opgemaakt verslag ter verantwoording van het financieel beheer*’.

De Stichting BBI noemde jaarrekening en jaarverslag meestal in één verband en gebruikte hiervoor ook wel de term productenrekening.<sup>617</sup> De productenrekening was bedoeld als tegenhanger van de productenbegroting. Via een een-op-een vergelijking zou moeten worden vastgesteld in hoeverre de beoogde producten en diensten met het beoogde kwaliteitsniveau en de beoogde middelen waren gerealiseerd.<sup>618</sup> Breitbarth<sup>619</sup>: ‘*Het was niet ongebruikelijk dat de gemeenterekeningen pas 3-5 jaar na afloop van het boekjaar door de raad konden worden vastgesteld. Meestal (ambtenaren op financiën waren redelijk conservatief) bleek er dan een overschot te zijn. Het was moeilijk te verkopen dat er een paar jaar eerder ‘leuke dingen voor de mensen’ geschraapt waren, en/of belastingen en heffingen verhoogd waren, terwijl dit achteraf niet nodig was geweest*’.

Een goede invulling van de informatiecycclus bood volgens BBI de mogelijkheid voor doorbreking van het verschijnsel dat de begroting binnen die cycclus een onevenredig grote (bestuurlijke) aandacht kreeg.<sup>620</sup> De beoogde wijze van verslaglegging vormde dus meer dan een presentatie van financiële mee- en tegenvallers. De verslaglegging was volgens BBI de basis voor beleidsevaluatie, voor bijstelling van beleid, voor het ter verantwoording roepen van verantwoordelijke beleids- en beheersfunctionarissen. Jaarverslag en jaarrekening dienden daarom tijdig beschikbaar te zijn en informatie te bevatten die gerelateerd was aan meerjarenplanning en jaarplan / begroting. Een goede analyse van verschillen mocht niet ontbreken. Wat de

<sup>615</sup> Van der Krogt en Spijker, 1989, pag. 24.

<sup>616</sup> Artikel 197.

<sup>617</sup> BBI-geschrift, 1995-7.

<sup>618</sup> Op grond van art. 28 lid 2 van het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 worden in de rekening de baten en de lasten van de onderscheiden functies, alsmede de nadere splitsing daarvan, op dezelfde wijze gerangschikt als in de begroting, zoals deze luidt na wijzigingen.

<sup>619</sup> In het schriftelijke materiaal bij het met hem gehouden interview.

<sup>620</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 61.

accountantsverklaring betreft verwachte BBI dat de accountant zich ervan zou vergewissen (en daarover ook zou rapporteren) dat er binnen de organisatie een sluitend systeem van maatregelen gericht op efficiency aanwezig was.<sup>621</sup>

Afgezien van de cursus *Productenrekening* heeft de Stichting BBI geen publicaties of -geschriften specifiek over de inrichting, planning en wijze van behandeling van jaarverslag en jaarrekening het licht doen zien.

- *Empirie fase 5*

In de praktijk is de term productenrekening geen gemeengoed geworden. De beschikbare empirische onderzoeken verschaffen betrekkelijk weinig inzicht in de vraag of gemeenten hun jaarverslag en jaarrekening als beleidsinstrumenten hebben ontwikkeld. De indruk bestaat dat dit (in de jaren na het beëindigen van het BBI-project) niet echt is gelukt.

Volgens Welschen sloot de jaarrekening in financiële zin veelal wel aan op de begroting. Toch werd in de jaarrekening geen verantwoording afgelegd van voorgenomen beleid. Op incidenten na vroeg de uitvoering niet primair de aandacht van het politieke bestuur. Op basis van afgesproken jaarplannen kon de ambtelijke uitvoering relatief zelfstandig plaatsvinden.<sup>622</sup>

In het onderzoek van Hiemstra bij de 80.000+ gemeenten was driekwart van de raadsleden en collegeleden het eens met de stelling dat de belangrijkste beleidsresultaten van vorig jaar in het jaarverslag stonden.<sup>623</sup>

In het onderzoek van Van Helden is gekeken naar de punten toegankelijkheid, overzichtelijkheid, relevantie en volledigheid van de jaarrekening. De waardering door de gemeenteraadsleden was 6,94.<sup>624</sup> Niet duidelijk is in hoeverre deze waardering ook de gebruikswaarde als beleidsinstrument omvatte.

In de meeste empirische onderzoeken komt naar voren dat de politieke aandacht verhoudingsgewijs vooral uitging naar de planningsdocumenten en de verdeling van middelen. Voor de vraag of de praktijk daarmee in de pas liep, bestond minder belangstelling. Probleem met de jaarrekening was bovendien dat het moment van verschijnen niet vastlag.<sup>625</sup> De opvatting dat de jaarrekening voor kennisgeving kon worden aangenomen wanneer de accountant een goedkeurende verklaring verstreekte, leek geen uitzondering.<sup>626</sup>

<sup>621</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 61.

<sup>622</sup> Welschen, 1997, pag. 25.

<sup>623</sup> Hiemstra, 1999, pag. 154.

<sup>624</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 70 en 75.

<sup>625</sup> Met de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur dienen jaarrekening en jaarverslag vòòr 15 juli (in plaats van vòòr 15 september) van het jaar volgend op het begrotingsjaar aan gedeputeerde staten te worden gezonden (art. 200 Gemeentewet nieuw).

<sup>626</sup> Volgens Herweijer, 1992, pag. 244, was dit de *'hardnekkige opvatting'* in de gemeente Groningen.

### Gemiddeld beeld

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 belevingsvorming te komen lijkt slechts mondjesmaat te functioneren. Inschatting: tussen 5 en 10 %.

#### **4.1.6. Fase 6: ‘Ontwikkeling van (bedrijfs)normen en (bestuurlijke) kengetallen’**

##### - *Fase 6 volgens BBI*

Van de Stichting BBI is een uitgebreide publicatie verschenen met haar visie op het nut en de betrouwbare van normen en kengetallen.<sup>627</sup> Het begrip kengetal stond bij BBI voor *‘een absoluut getal of verhoudingsgetal dat is uitgedrukt in fysieke of in geldbedragen en dat de toestand of ontwikkeling op een bepaald beleidsterrein in beeld brengt’*.<sup>628</sup> Het begrip prestatie-indicator was bij BBI een synoniem van de term kengetal. Een norm was *‘een kengetal waarvan men expliciet een gewenst geachte (kwantitatieve) waarde specificiert en onderbouwt’*.<sup>629</sup> Wanneer een norm gebaseerd was op de ‘best practice’ werd gesproken van ‘benchmarking’. BBI onderkende dat de aard van de taak bepalend was voor het type kengetal dat in overweging werd genomen. Sommige gemeentelijke producten hadden betrekking op heterogene activiteiten. Deze waren moeilijk in kwantitatieve termen uit te drukken. De bijbehorende kengetallen konden dan veelal slechts betrekking hebben op de input.<sup>630</sup> Kengetallen waren volgens BBI niet alleen bruikbaar voor het sturen en beheersen van – de

<sup>627</sup> Van Helden en Bonhof, 1995 (BBI en normen en kengetallen voor gemeenten). Deze publicatie is gebaseerd op drie onderliggende deelrapportages: Bijlsma e.a., 1994 (normen en kengetallen voor beleidsterrein onderwijs), Jelly e.a., 1994 (normen en kengetallen voor beleidsterrein sociale zaken), Van Helden e.a., 1995-1 (normen en kengetallen voor beleidsterrein midden), Van Helden e.a., 1995-2 (normen en kengetallen voor beleidsterrein welzijn).

<sup>628</sup> Van Helden en Bonhof, 1995, pag. 20. Zie deze vindplaats ook voor de overige hier aangehaalde omschrijvingen. In veel gemeentelijke begrotingen komt een overzicht met kerngegevens voor. Een kerngegeven is een soort kengetal, voorzover dit informatie verschaft over de feitelijke stand van zaken omtrent de omgeving van de organisatie, bijvoorbeeld over de sociale, fysieke of financiële structuur.

<sup>629</sup> Dit is dus een cijfermatige precisering van het begrip norm zoals dat in hoofdstuk 2 werd gedefinieerd.

<sup>630</sup> Bijvoorbeeld het aantal bestede uren aan beleidsadvies op een bepaald terrein als percentage van het totaal aantal bestede uren voor de beleidstaak waarvan dit product deel uitmaakt (Van Helden en Bonhof, 1995, pag. 45 en 46). Zie in dit verband ook het t.a.p. opgenomen overzicht over kengetallen in relatie tot homogeniteit en kwantificeerbaarheid van producten.

output / outcome van – producten (beleidstaken, beheerstaken) en de achterliggende productieprocessen, maar ook voor de taakstelling en beoordeling van de PVE's, de product- of prestatieverantwoordelijke eenheden. Daarbij deden gemeenten er volgens BBI verstandig aan zich vooral te richten op gerealiseerde waarden in de eigen organisatie. Zo kon men zelf ervaring opbouwen, waarbij volgtijdelijke vergelijking van soortgelijke kengetallen als besluitvormingsbasis zou kunnen dienen. Informatieuitwisseling met andere gemeenten op basis van afspraken omtrent eenzelfde kengetallen kon dan een volgende stap zijn.

Op enkele beleidsterreinen heeft de Stichting BBI zelf onderzoek gedaan naar het mogelijk gebruik van normen en kengetallen.<sup>631</sup> Daarbij zijn ook suggesties gedaan voor het opnemen van bepaalde kengetallen in de productomschrijvingen. Er zijn overigens geen empirische gegevens over de vraag in hoeverre deze suggesties in de praktijk zijn overgenomen. Ook anderen dan de Stichting BBI hebben zich ingespannen om criteria te formuleren waaraan kengetallen en in het bijzonder prestatiegegevens zouden moeten voldoen.<sup>632</sup>

- *Empirie fase 6*

De discussie over de mogelijkheden en onmogelijkheden van normen en kengetallen heeft vanaf begin jaren tachtig de gemoederen zowel in de praktijk als in de theorie zeer beziggehouden.<sup>633</sup>

Het onderzoek van Derksen e.a. had als uitkomst dat volgens 58 % van de ondervraagden kengetallen in de gemeenten waren ingevoerd.<sup>634</sup> Daarbij werd echter niet duidelijk gemaakt om wat voor soort kengetallen het ging.

In het onderzoek van Welschen bleken de doelstellingen voor bijna de helft enigszins kwantitatief en kwalitatief meetbaar aan de hand van getallen.<sup>635</sup> Dit betekende overigens nog niet dat de doelstellingen daadwerkelijk werden gemeten. Het betekende evenmin dat er met de registratie van de gegevens iets gebeurde, dat deze werden besproken of dat er verantwoording over werd afgelegd. De producten in de 'harde' sector bleken beter

---

<sup>631</sup> Het betreft de beleidsterreinen Onderwijs (Bijlsma e.a., 1994; hierbij waren betrokken de gemeenten Beilen, Heerenveen, Smallingerland en Stadskanaal), Sociale Zaken (Jelly e.a., 1994; hierbij waren betrokken de gemeenten Assen, Beilen en Stadskanaal), Middelen e.a. (Van Helden e.a., 1995-1; hierbij waren betrokken de gemeenten De Bilt, Haaksbergen en Veldhoven) en Welzijn (Van Helden e.a., 1995-2; hierbij waren betrokken de gemeenten Brunssum, Noordoostpolder en Voorburg).

<sup>632</sup> Bijv. Hiemstra, 1995; Gerritsen en Janssen, 1996.

<sup>633</sup> Over de discussies in de jaren tachtig: Van der Krogt en Spijker, 1989, pag. 78 e.v. (ook over desbetreffende publicaties van Van der Kar en Buurma); Haselbekke e.a., 1990. Een recente discussie is die tussen Bordewijk en Klaassen, 2001 versus Van Helden, 2001.

<sup>634</sup> Derksen e.a., 1996, pag. 45 en 113.

<sup>635</sup> Welschen, 1997, pag. 20.



kwantificeerbaar dan die in de ‘zachte’ sector.<sup>636</sup> Volgens Welschen was voor verbetering van efficiency en effectiviteit een beperkt aantal kengetallen per product wenselijk, bijvoorbeeld over de prijs-kwaliteit verhouding, doorlooptijden, proceskwaliteit en toegankelijkheid van de dienstverlening.<sup>637</sup>

Van Helden spreekt van de formulering van prestatiestandaarden waarmee de kwaliteit van het planning & control-proces kan worden verbeterd.<sup>638</sup> Deze standaarden bleken in zijn onderzoek hoegenaamd niet aanwezig te zijn (6 %)<sup>639</sup>. Toch meenden de geënquêteerde raadsleden dat kengetallen, als daarmee werd gewerkt, inzicht gaven in het door de gemeente gevoerde beleid<sup>640</sup>. In zijn in 2000 uitgevoerd longitudinaal onderzoek naar de beleidsbegrotingen van negen gemeenten komt Van Helden tot de conclusie dat het aantal prestatie-indicatoren in deze begrotingen in de periode 1993-1996 met ruim 50 % is toegenomen.<sup>641</sup>

Van Kerkhoff e.a. constateren dat vergelijking met prestaties van andere gemeenten weinig plaatsvond, *‘waarschijnlijk omdat goede referentiegegevens (kengetallen) ontbreken’*.<sup>642</sup>

Bordewijk en Klaassen schetsen een uitgesproken negatief beeld. Onder de kop *‘Afrekenen met de productenbegroting’* concluderen deze auteurs<sup>643</sup>: *‘De begrotingen van de beschouwde gemeenten bevatten weliswaar veel absolute kengetallen om de beoogde prestaties te karakteriseren, en soms worden ook prijzen per product berekend, maar geen van de negen gemeenten kent een echte productenbegroting. De begrotingen zijn niet opgebouwd vanuit de producten, terwijl de gevoteerde bedragen meestal op een hoger aggregatieniveau betrekking hebben dan dat van homogene producten. Nergens wordt ook over de hele linie de systematiek gehanteerd dat de diensten vanuit het concern betaald worden op basis van geleverde prestaties, terwijl er in wisselende mate sprake is van interne verzelfstandiging. De gedachte van outputsturing wordt nergens echt gerealiseerd’*.

De constatering van Bordewijk en Klaassen zijn niet nieuw. Al in 1990 constateerden Barreveld en Van Twist na een interviewronde bij vijf ge-

---

<sup>636</sup> Welschen, 1997, pag. 25.

<sup>637</sup> Welschen, 1997, pag. 31.

<sup>638</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 20.

<sup>639</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 22.

<sup>640</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 85.

<sup>641</sup> Van Helden en Johnsen, 2002, pag. 86.

<sup>642</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 57, 71 en 87. Aan benchmarking deed 18 % van de 100.000+ gemeenten, 34 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en eveneens 34 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.

<sup>643</sup> Bordewijk en Klaassen, 2000, pag. 93. Deze auteurs stellen aan kengetallen in productenbegrotingen de eis dat ze informatie verschaffen over de kostprijs per eenheid product. Omdat dit nergens het geval blijkt te zijn stellen zij dat de bij gemeenten ingevoerde productenbegrotingen geen productenbegrotingen zijn en daarom beter weer kunnen worden afgeschaft. Bij deze benadering wordt over het hoofd gezien dat een productenbegroting méér is dan correcte kostprijzen alleen. De grotere inzichtelijkheid kan bijv. reden zijn om een productenbegroting te prefereren boven een klassieke inputbegroting.

meenten dat veel gemeentelijke kengetallen werden gekenmerkt *'door een inputkarakter, ondanks dat men er (veelal onterecht) het predicaat 'product' heeft opgeplakt'*.<sup>644</sup> Wat dat betreft is er in tien jaar tijd kennelijk weinig veranderd. Tot soortgelijke conclusies kwamen Haselbekke e.a. in 1990 na onderzoek bij negen andere gemeenten. Zij wezen bovendien op het gevaar van misleidende uitkomsten bij onderlinge vergelijking van de kengetallen, niet alleen wegens de technische onvergelykbaarheid (organisatieverschillen, dubbelzinnige definities van begrippen, verschillen in de inrichting van de begroting en de wijze van boekhouding) maar ook wegens doelbewuste verschillen in beleid.<sup>645</sup>

In het begin van de jaren '90 hebben enkele gemeenten die elkaar als vergelijkbaar beschouwden - de zogenaamde *'Bussumgroep'* - geprobeerd tot onderlinge bedrijfsvergelijking te komen en normatieve kengetallen te ontwikkelen.<sup>646</sup> Men richtte zich daarbij vooral op de financiële stukken. Bedrijfsvergelijking bleek slechts beperkt mogelijk, omdat de gemeenten heel verschillend omgingen met zaken als toerekening van overheadkosten, afschrijvingsbeleid (onderling afwijkende afschrijvingstermijnen of extra afschrijving van verschillende kapitaallasten), dekkingsbeleid (lasten soms wel en soms niet zichtbaar) en indirecte subsidiëring (lasten eveneens soms wel en soms niet zichtbaar). Meer in detail uitten de verschillen zich in tariefstelling, tijdschrijven (wel/niet/beperkt), tariefcalculaties, bepaling productieve uren, e.d.

Van Noort concludeert op basis van empirisch onderzoek bij enkele gemeenten dat weliswaar lang niet in alle gevallen een duidelijke, eenduidige koppeling was te leggen tussen uitgaven en prestaties, maar dat ook voorbeelden van gemeentelijke taken waren aan te wijzen waarvoor de prestatietelling in de begrotingen redelijk was vormgegeven.<sup>647</sup>

Het empirisch onderzoek van Jansen bij de sociale diensten van Utrecht, Eindhoven en Groningen maakt duidelijk dat de mogelijkheden van prestatietelling per beleidsterrein zeer kunnen verschillen. De identificatie en definiëring van outputs was bij uitkeringsprocessen problematisch en de

---

<sup>644</sup> Barreveld en Van Twist, 1990, pag. 9. De geïnterviewde gemeenten waren: Oss, Rotterdam, Nijmegen, Smallerland en Amsterdam. Saillant detail is dat alle gemeenten al bezig waren met het ontwikkelen van kengetallen! Zie over de activiteiten in Rotterdam ook: Flierman, 1989.

<sup>645</sup> Haselbekke e.a., 1990, pag. 139. Hier waren de onderzochte gemeenten: Nieuwegein, Tilburg, Arnhem, Groningen, Voorschoten, Delft, Leiden, Maastricht en Heerlen. Ook deze gemeenten bleken actief met kengetalontwikkeling bezig te zijn. Hetzelfde gold overigens voor de drie onderzochte provincies: Noord-Brabant, Friesland, Zeeland. Zie ook de nadere probleemverkenning op basis van dit onderzoek door Bestebreuer e.a., 1991, alsmede de beschouwing over de resultaten van het onderzoek bij Hilterman, 1990.

<sup>646</sup> Zie Van Arkel, 1995. De betrokken gemeenten waren: Beverwijk, De Bilt, Bussum, Harderwijk, Heemskerk, Papendrecht, Wassenaar, Woerden, Zutphen en Zwijndrecht.

<sup>647</sup> Van Noort, 1996. Zijn onderzoek betrof een empirische analyse van de productenbegrotingen 1995 van de BBI-gemeenten Tilburg, Waalwijk, Heerenveen en De Bilt.

primaire processen waren repeterend. Dan ligt het, zoals Jansen heeft gedaan, voor de hand om in het empirisch onderzoek voornamelijk aandacht te besteden aan op throughput gebaseerde systemen voor prestatiemeting.<sup>648</sup>

Daarenboven zijn in de praktijk in toenemende mate normen en kengetallen gehanteerd met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening, soms in de vorm van zogenaamde kwaliteitshandvesten.<sup>649</sup> In deze handvesten wordt aan de burger een bepaalde kwaliteit van dienstverlening gegarandeerd. Duidelijk zal zijn dat dergelijke kengetallen (ondanks de soms wat overdreven fixatie op tijdigheid<sup>650</sup>) waarde kunnen hebben, ook indien niet onmiddellijk een relatie kan worden gelegd met de kostprijs.<sup>651</sup>

### Gemiddeld beeld

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.<sup>652</sup> 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.

---

<sup>648</sup> Jansen, 2000.

<sup>649</sup> Zie Muntinga, 2000 over de kwaliteitshandvesten van de gemeente Haren en enkele andere (ook gemeentelijke) organisaties die hiermee werken.

<sup>650</sup> Muntinga, 2000, pag. 231 en 232, noemt o.m. de volgende door de gemeente Haren gehanteerde punten: binnen zes weken een inhoudelijk antwoord op een brief, binnen vijf weken uitsluitsel over een kapvergunning, binnen vierentwintig uur een paspoort, binnen veertien dagen een besluit over toelating tot collectief vervoer in het kader van de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG), binnen acht weken uitsluitsel over een bouwvergunning passend binnen een bestemmingsplan, binnen zeven weken een besluit op een aanvraag voor bijstandsverlening. Deze gemeente ging zelfs zo ver dat bij niet nakoming de burger een excuusbrief ontving met een cadeaubon van fl. 25,- (= € 11,36). In 1999 was daarvan in vijfentwintig gevallen sprake.

<sup>651</sup> Dit speelt niet alleen bij de overheid maar ook in het particuliere bedrijfsleven. Zo wijst Jansen 2000, pag. 262, op het belang van het toenemende gebruik van niet-financiële prestatie-indicatoren in de for-profit sector.

<sup>652</sup> Van der Krogt en Spijker, 1989, pag. 24. De auteurs relativeren deze cijfers overigens met de constatering dat het bij nadere beschouwing voornamelijk gaat om op de begroting gebaseerde kengetallen.

#### 4.1.7. Fase 7: 'Ontwikkeling van een instrumentarium voor maatschappelijke effectmeting'

- Fase 7 volgens BBI

Maatschappelijke effectmeting betreft volgens BBI *'het meten van de directe en indirecte gevolgen van gemeentelijke beleidsvoering'*.<sup>653</sup> Onderkend werd dat die gevolgen zeer verschillende vormen kunnen hebben: meningen, waarderingsen, gebruik van voorzieningen, gevoelens (bijvoorbeeld over veiligheid), enzovoort. BBI hechtte veel belang aan *'meten = weten'*: *'Alleen dingen die vastgelegd of geregistreerd kunnen worden leveren wetenschap op, waarop beleidsmatige conclusies kunnen worden gefundeerd'*. En: *'Wat je niet kunt meten is niet interessant voor gestage beleidsontwikkeling. Subjectieve onderbouwingen van beleid kunnen weliswaar in een specifieke context voldoende gewicht in de schaal leggen, het blijft een mankele basis voor duurzame beleidsontwikkeling'*.<sup>654</sup>

In een afzonderlijke publicatie heeft de Stichting BBI verslag gedaan van de werkzaamheden die in het kader van fase 7 van het BBI-project zijn verricht.<sup>655</sup> In verband met *'enkele belangrijke wijzigingen in het onderwijsbeleid van de rijksoverheid'* – betrekking hebbend op de rol van gemeenten als lokale overheid bij de bestrijding van onderwijsachterstanden – is daarbij het onderwijsbeleid als projectspeerpunt genomen. In samenwerking met zeven proefgemeenten werd een indicatorenstelsel voor het onderwijsvoorrangsbeleid ontwikkeld. Dit indicatorenstelsel oogt omvangrijk en complex: een kernstelsel van basisvariabelen (85 input- en outputvariabelen) en een groter deel beleidsvariabelen (189 zogenaamde procesvariabelen, gebaseerd op de beleidsdoelstellingen van de rijksoverheid). Van elk van de variabelen werd de mate van mogelijke effectmeting in kaart gebracht. Op deze wijze ontstond een stelsel van 274 schoolvariabelen die over een periode van drie jaren zouden kunnen worden gemeten. In het perspectief van het BBI-project werd met het indicatorenstelsel nagestreefd dat  $\pm 90$  % van de gemeenten met gebruikmaking van het kernstelsel ( $\pm 80$  % van de indicatoren) zelfstandig kon werken aan verhoging van de maatschappelijke effecten van gemeentelijk onderwijsbeleid, namelijk de vermindering van suboptimale en slechte leerontwikkelingen.<sup>656</sup>

BBI zag in dat *'niet alle beleidsterreinen – of mogelijk slechts weinige! –'* zich zouden lenen voor de benadering die voor het onderwijsvoorrangsbeleid is opgezet, maar meende wel dat de aanpak model zou kunnen staan voor

<sup>653</sup> Muijzers, 1995, pag. 2.

<sup>654</sup> Muijzers, 1995, pag. 10.

<sup>655</sup> Muijzers, 1995. De betrokken gemeenten waren: Amersfoort, Dordrecht, Haaksbergen, Heerenveen, Leiden, Veendam, Zoetermeer.

<sup>656</sup> Muijzers, 1995, pag. 36.

andere uitgebreide indicatorenstelsels.<sup>657</sup> In de BBI-publicatie worden daarom ook enkele 'best practice' voorbeelden aangegeven van mogelijke andere wijzen van effectmeting: stadspanels, burgerij-enquêtes en omnibus-onderzoeken.<sup>658</sup>

- *Empirie fase 7*

Baas en De Vries concluderen op basis van empirisch onderzoek dat de beleving van de beleidseffectiviteit bij lokale bestuurders in 1997 'veel positiever' was dan in 1989.<sup>659</sup> Deze bevinding zegt echter nog niet zo veel over de werkelijke maatschappelijke en beleidseffectiviteit van gemeenten<sup>660</sup> en ook niet over het causale verband met het BBI-proces.

De indruk van Van Noort in 1995 is dat de meeste gemeenten wat hun meetambities betrof nog even de kat uit de boom keken: *'De meeste gemeenten wachten af vanwege de verwachte hoge kosten van het meten van prestaties, de vrees dat er te weinig of geen informatie aan kan worden ontleend, de vrees voor fixatie op het meetbare en dat mogelijk lang niet altijd informatie door de betrokkenen wordt genenst'*.<sup>661</sup>

In het onderzoek van Welschen gaf slechts 7 % van de geïnterviewden aan dat rapportage over beleidseffecten een onderdeel vormde van de planning & control van de eigen gemeente.<sup>662</sup> Het inzicht in de bereikte effecten van de producten en dienstverlening was volgens Welschen dan ook zeer beperkt.<sup>663</sup>

Van Helden stelt vast dat de door hem onderzochte gemeenten in het geheel niet aan meting van effecten deden.<sup>664</sup> Dit weerhield zijn respondenten overigens niet van de opvatting dat de al wel ontwikkelde planning &

<sup>657</sup> Muijzers, 1995, pag. 40/41.

<sup>658</sup> Voorbeelden uit de gemeenten Deventer, Dordrecht, Tilburg, Meppel en Rotterdam.

<sup>659</sup> Baas en De Vries, 1998, pag. 50 e.v. Het onderzoek was gebaseerd op een schriftelijke enquête onder 423 lokale bestuurders, afkomstig uit 23 Nederlandse gemeenten. Gekeken werd naar 13 verschillende beleidsterreinen. Daarbij scoorde de effectiviteitsperceptie op het terrein van de gemeentelijke financiën het hoogst!

<sup>660</sup> Denters en Geurts concluderen uit uitgebreid representatief onderzoek dat 84 % van de burgers in 1998 tevreden was over het eigen gemeentebestuur. Denters en Geurts 1998, pag. 30: 9 % gaf als rapportcijfer een 8 of hoger, 44 % gaf een 7, 31 % gaf een 6 en 17 % gaf een 5 of lager. In dit onderzoek is zowel gekeken naar de kwaliteit van dienstverlening als naar de handelwijze van het gemeentebestuur als burgers op de een of andere manier iets onder de aandacht proberen te brengen. Zie voor de verantwoording: Denters en Geurts, 1998, pag. 243 e.v.

<sup>661</sup> Van Noort, 1996.

<sup>662</sup> Welschen, 1997, pag. 5.

<sup>663</sup> Welschen, 1997, pag. 10. De raad achtte het inzicht in prestaties en verhouding kosten-opbrengsten voor 14 % aanwezig, het college voor 22 %, de secretaris voor 21 %, het MT voor 14 % en de controller voor 7 %. De noodzaak van dit inzicht werd door 84 % van de geïnterviewden onderschreven.

<sup>664</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 22 en pag. 95/96. Ook Moret, 1997, pag. 36, concludeerde dat nog vooral de effectrapportages ontbraken.

control-instrumenten niet of nauwelijks hebben bijgedragen aan effectiviteitsverbetering.<sup>665</sup>

Leeuw en Van Gils menen dat de overheid wel wat meer is gaan meten, maar dat dit nog niet betekent dat hierop daadwerkelijk wordt gestuurd.<sup>666</sup> In de door hen onderzochte studies werd niet altijd duidelijk in hoeverre het ook ging om output- of productie-indicatoren die een rol vervullen bij de sturing van de organisatie. De auteurs wijzen erop dat in de door hen bestudeerde evaluatieonderzoeken inzake outputsturing en effectmeting aan de institutionele ‘*evaluation capacity*’ van de organisaties – bijvoorbeeld blijkend uit de aanwezigheid van expertise en budgetten voor onderzoek – vrijwel geen aandacht werd besteed.

Er is geen effectmeting beschikbaar wat betreft de mate van toepassing van het door BBI ontwikkelde indicatorenstelsel in de gemeentelijke praktijk. In geen van de in dit boek opgevoerde empirische onderzoeken wordt eraan gerefereerd. Meer in het algemeen is het op basis van de weergegeven bevindingen omtrent effectmetingen echter niet waarschijnlijk dat de doelstelling van BBI - dat 90 % van de gemeenten op onderwijsgebied zelfstandig zou gaan werken met effectmeting op basis van het ontwikkelde indicatorenstelsel - is gerealiseerd.

Hiervoor zijn de volgende verklaringen te geven. In de eerste plaats betreft het gekozen werkterrein – ondanks de niet te betwisten maatschappelijke relevantie – een beleidsmatig gezien vrij beperkte medebewindsaanglegenheid. In de tweede plaats ademt de gedetailleerde insteek een sfeer van een schijnperfectie op ambtelijk uitvoerend niveau, die niet zo goed aansluit bij de zeer verschillende vormen die beleidsgevolgen meer in het algemeen – ook volgens BBI zelf – kunnen hebben: meningen, waarderingen, gebruik van voorzieningen, gevoelens. De insteek bevestigt mogelijke vooroordelen over complexiteit en onvoldoende politiek en maatschappelijk rendement van effectmeting. De diverse noodzakelijke ‘vertaalslagen’ vragen bovendien een grote tijdsinzet met specifieke deskundigheid die, zo al aanwezig, niet gemakkelijk aggregeerbaar is naar het topmanagement- en politieke niveau.

### Gemiddeld beeld

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 %.

---

<sup>665</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 96.

<sup>666</sup> Leeuw en Van Gils, 2000.

## 4.2. SAMENVATTING HOOFDSTUK 4

Hoofdstuk 4 staat in het teken van onderzoeksvraag 2b: *In hoeverre zijn de BBI-instrumenten in de gemeentelijke praktijk ingevoerd (formele conformiteit)?*

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.

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.

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. 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 managementrapportages in gebruik, 9 % had deze in voorbereiding en 21 % discussieerde erover.

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 één-

op-één 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 %.

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.

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

Onderzoeksvraag 2b kan op basis van het voorgaande gedeeltelijk positief beantwoord worden. Over het geheel genomen kan het formele conformiteitspercentage worden ingeschat op circa 50 %.



## *Intermezzo: twee cases*

De Groninger Kredietbank-affaire speelde aan het begin van de BBI-periode.<sup>667</sup> De Emmer directeuren-affaire deed zich voor aan het eind van de BBI-periode.<sup>668</sup> De weergegeven twee cases staan niet model voor de praktijk van BBI. Ze lijken zelfs niet te gaan over BBI. Het gaat niet om illustraties van instrumentele toepassingen. Het gaat meer om praktijkimpressies uit periodes waarin normen en waarden à la BBI de cultuur binnen de gemeentelijke organisaties beïnvloedden. Deze normen en waarden waren mede bepalend voor de manoeuvreerruimte en het daarmee corresponderende feitelijk gedrag van raadsleden, bestuurders, managers en medewerkers. De spiegeling illustreert niet de empirie van de instrumenten, maar de empirie van het veronderstelde gedrag van actoren.

Evenmin staan de cases model voor de gemeentelijke praktijk in de desbetreffende periodes. In de eerste plaats zouden veel meer en andere cases kunnen worden opgevoerd.<sup>669</sup> In de tweede plaats gaat het hier om twee excessieve gevallen. In de meeste gemeenten was van dergelijke ontsporingen geen sprake. Afhankelijk van de lokale cultuur en de (inter)menselijke opvattingen en verhoudingen verschilde de situatie per gemeente.<sup>670</sup> Bepaalde elementen uit de cases zullen echter bij menige gemeente herkenbaar zijn.

De lering die voor het onderwerp van dit proefschrift uit beide cases valt te trekken is dat de door de BBI-filosofie gewijzigde gedragsruimte van actoren van invloed is op de werking van BBI<sup>671</sup>: de mate waarin beoogde effecten en onvoorziene neveneffecten zich kunnen manifesteren.

<sup>667</sup> De weergegeven chronologische samenvatting van de case is gebaseerd op Franssen e.a. 1992 (rapport van de GKB-commissie: *Het onvermijdelijke débâcle van de Groninger Kredietbank*) en het samenvattend commentaar van het GKB-commissielid Herweijer in het tijdschrift *Beleidswetenschap* (Herweijer, 1992). Wat betreft de gemeentelijke reorganisatie van Groningen is bovendien gekeken naar: Van Raay en Wolters, 1988, pag. 163 e.v.; Felten, 1995, pag. 149 e.v.; Kickert, 2000, pag. 45 e.v.

<sup>668</sup> De weergegeven chronologische samenvatting van de case is gebaseerd op een reeks artikelen die journalist Philip Brouwer in het Nieuwsblad van het Noorden schreef over ambtelijke misstanden in de gemeente Emmen. Brouwer ontving voor dit werk de Prijs voor de Dagbladjournalistiek 1996. Een selectie uit deze reeks artikelen is door het Nieuwsblad van het Noorden uitgegeven onder de naam *De val van een gemeentebestuur* (Brouwer, 1996). Anders dan in die publicatie worden hier uit privacy-overweging van de namen der betrokkenen alleen de initialen weergegeven.

<sup>669</sup> Zie hoofdstuk 1, paragraaf 1.3.2., bij *‘Gebruikte materialen’*.

<sup>670</sup> Derksen, 1990.

<sup>671</sup> In hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.1. is het begrip werking omschreven als: het feitelijk functioneren, de effecten en neveneffecten.

## **Groninger Kredietbank (GKB)-affaire**

*Na uitgebreid vooronderzoek<sup>672</sup> door een ambtelijke werkgroep stemde de gemeenteraad van Groningen op 4 januari 1984 in met de oprichting van de Groninger Kredietbank (GKB). Gekozen werd voor een kleine bank met een beperkt takenpakket, uit te voeren door vier personeelsleden. Naast sociale kredieten (voor mensen die in verband met hun lage inkomen geen krediet kunnen krijgen bij commerciële banken) moest de GKB zich ook gaan richten op de commerciële markt voor consumptief krediet. Voorlopig ontving de GKB nog een financiële bijdrage van de gemeente, maar vanaf 1987 zou de bank zichzelf moeten gaan bedruipen.*

*Het lukte de gemeente om een bankdirecteur aan te stellen met ervaring in het commerciële bankbedrijf. De nieuwe GKB-directeur stelde voor om meer een 'echte' bank te laten ontstaan. In augustus 1985 besloot de gemeenteraad dat de GKB ook hypothecaire leningen mocht gaan verstrekken. Voorts stelde de raad kredieten beschikbaar om een representatief pand aan te kopen en in te richten, passend bij een bank die zich beweegt op de commerciële markt. De raad stelde ook een nieuw bankreglement vast, op grond waarvan de directeur voortaan handelde krachtens delegatie door het college van burgemeester en wethouders (en niet meer, zoals voorheen, onder toezicht van en in mandaat namens het college). Tenslotte nam de raad kennis van de meerjarenbegroting van de GKB, waaruit bleek dat de bank pas in 1989 self-supporting zou zijn en dan negen personeelsleden zou tellen. In een nota van november 1985 vroeg de directeur GKB aandacht voor personele knelpunten. Zijn streefformatie was 16 vaste plaatsen. Per 31 december 1985 telde de vaste formatie van de GKB nog steeds slechts drie vaste medewerkers: de directeur, een medewerker administratie (aangeduid als 'hoofd van de afdeling administratie') en een medewerker aanvragen (aangeduid als 'hoofd van de afdeling aanvragen'). Daarnaast waren er zes personen in tijdelijke dienst.*

*Het jaar 1986 stond bij de gemeente Groningen in het teken van de aanpassing van het secretarie-dienstenmodel. Het aangepaste model werd gekenmerkt door nieuwe inzichten met betrekking tot zelfbeheer. Er kwamen minder diensten / bedrijven. Deze kregen een grotere zelfstandigheid. Ze waren verantwoordelijk voor zowel de voorbereiding als de uitvoering van het beleid. Ze stelden hun eigen begroting en rekening op en hadden hun eigen personeelsafdeling. De afgeslankte secretarie zou zorgen voor de noodzakelijke integratie, op basis van een nieuw op te zetten concern-informatiesysteem. Er zou veel aandacht zijn voor beleidsevaluatie. Er kwamen overleggroepen van financiële controllers en personeelsfunctionarissen. College en raad gingen sturen op hoofdlijnen. Het bestuur hield de vinger aan de pols door middel van managementcontracten met de diensthoofden. Over de voortgang zou om de vier maanden een managementrapportage verschijnen. Medio 1986 werden in het kader van de gemeentelijke reorganisatie de GKB, de sociale dienst en het bureau werkgelegenheidsprojecten samengevoegd tot de Dienst SOZAWE*

<sup>672</sup> Volgens Franssen e.a., 1992, pag. 31, is over de opzet van de nieuwe bank lang nagedacht. Zo heeft de ambtelijke werkgroep overleg gevoerd met de provincie, andere kredietbanken en diverse onderdelen van de gemeente.

(sociale zaken en werkgelegenheidsprojecten). De directeur GKB was nu hiërarchisch verantwoordelijk verschuldigd aan de algemeen directeur SOZAWE. De GKB kreeg voortaan grotere vrijheid. De directeur GKB mocht in hoge mate gaan handelen op eigen gezag. Eind 1986 ontving de raad een eerste schriftelijke rapportage over de GKB. Het bleek dat de accountant géén oordeel kon geven over de getrouwheid van de in de loop van 1986 opgestelde jaarrekeningen over 1983, 1984 en 1985. De administratieve organisatie was onder de maat. Er waren geen schriftelijke instructies. Ook de automatisering werkte niet zoals het hoorde. Afspraken met cliënten waren nagenoeg niet controleerbaar. Het terugvinden van de dossiers was een probleem. Eind 1986 bleek de GKB flink te zijn gegroeid: tien personeelsleden in vaste dienst en zes medewerkers in tijdelijke dienst.

Op 27 september 1987 boog de raadscommissie voor bestuur en middelen zich over het accountantsrapport van 1986. De raadsleden waren kritisch. Sommige waren geschrokken. In het kader van de bezuinigingsoperatie 1987-1990 constateerde een ambtelijke werkgroep (bestaande uit vijf leden, onder wie de algemeen directeur SOZAWE en de directeur GKB) dat de sociale taken van de GKB een succes waren, maar dat de commerciële taken stagneerden door procedurele belemmeringen. Aan de raad werd voorgesteld om een algemeen (raam-)besluit te nemen, op basis waarvan de GKB bank leningsovereenkomsten onder hypothecair verband kon aangaan, zonder dat voor iedere afzonderlijke overeenkomst een raadsbesluit noodzakelijk was. De raad ging akkoord. Eén raadslid merkte op: 'Wij vinden het uitstekend dat de gemeente banktaken op zich neemt. Wat commerciële banken kunnen, kan de gemeente tenslotte ook'.

In februari 1988 sloot de wethouder sociale zaken voor het eerst een managementcontract met de algemeen directeur SOZAWE. De beleidsdoelinden van de bank waren in zeer algemene bewoordingen omschreven. Later in het jaar 1988 was het derde managementrapport SOZAWE juichend van toon. De productiedoelstellingen waren overtroffen met 36 % consumptief krediet en met 40 % hypothecair krediet. Het resultaat over 1988 maakte de gewenste versterking van de reservepositie mogelijk (toevoeging 4 ton).

Over 1989 was de managementrapportage SOZAWE uiterst summier ten aanzien van de GKB. De afhandelingstijd van de schuldsanereringen viel tegen. De betalingsachterstanden op de saneringskredieten waren boven het toelaatbare maximum van 10 % gekomen. Toen eind 1989 de rente voor kortlopend kasgeld begon te stijgen, terwijl de hypotheekrente betrekkelijk stabiel bleef, kwam de rentemarge van de GKB onder druk. Doordat in de goede jaren onvoldoende reserves waren opgebouwd, kon deze tegenvaller niet worden opgevangen. Eind 1989 was de GKB op papier bankroet. Dit inzicht bestond echter alleen bij de directeur en de boekhouder van de GKB. Het werd niet gemeld aan de wethouder of de sectordirecteur. De directeur GKB besloot dat er extra productie moest worden gedraaid. Vanaf eind 1989 kwamen de klanten van de GKB vooral uit het circuit van dubieuze ontwikkelaars van recreatieve projecten en agrarische objecten.

In 1990 werd in het derde managementrapport bijzonder weinig gemeld over de GKB. Uit slechts één zin in de hoofdttekst bleek dat de exploitatiewinst van de GKB nul was

*in plaats van de geraamde drie ton. Uit de staat met kengetallen viel op te maken dat de bank er wel in geslaagd was bijna 23 miljoen gulden aan hypotheek weg te zetten. Dat was bijna vier keer de taakstelling van zes miljoen. Aan de reserves kon echter niets meer worden toegevoegd. Uit de kengetallen bleek een opmerkelijk verschil tussen de afhandelingstijd van enerzijds hypotheekaanvragen (zes dagen in plaats van het gemiddelde van tien) en anderzijds de behandelingstijd van klanten met een problematische schuldsituatie (gemiddelde doorlooptijd ruim vijf maanden). De betalingsachterstanden op de sociale kredieten liepen op. Het aantal mensen met een verzoek om schuldsanering nam toe. Uit het jaarlijks dossieronderzoek van de afdeling interne controle bij de GKB sprongen in augustus 1990 nogal wat zorgpunten naar voren over het boekjaar 1989: het ontbreken van nota's voor taxatiekosten, geen goed inzicht in de samenstelling en ontwikkeling van de portefeuille (achterstanden), taxaties door een tussenpersoon, het soms ontbreken van inkomensgegevens, e.d. Tussen de algemeen directeur SOZAWE, de directeur GKB en de accountant werden hierover diverse besprekingen gevoerd, maar de wethouder werd niet ingelicht. Na vervolgonderzoek door de accountant dreigde een afkeurende verklaring ten aanzien van de jaarrekening 1989. Na nieuwe indringende gesprekken, waarbij 'harde' afspraken werden gemaakt, volgde toch goedkeuring.*

*Op 19 november 1991 kwam bij de centrale kas van de gemeente Groningen een fax binnen met de opdracht om 16,8 miljoen gulden beschikbaar te stellen voor de aankoop van een Duitse zuivelfabriek ten behoeve van een Drentse ontwikkelingsmaatschappij. Deze betalingsopdracht van de GKB werd niet uitgevoerd, maar gemeld bij de centrale stafafdeling Financiën. Na overleg met de accountant en de afdeling interne controle werd de zaak besproken met de wethouder financiën. Enkele dagen later werd de directeur GKB geschorst.*

*Op 15 januari 1992 werd een externe GKB-commissie ingesteld. De commissie bracht 30 maart 1992 rapport uit. De commissie oordeelde onder meer dat de gemeente zich beter niet had kunnen inlaten met het commercieel bankieren. De gemeente was onbekend met deze markt. Verzuimd was om voldoende kennis te nemen van de marktontwikkelingen. Zo bleken eind 1985 de zelfstandige hypotheekbanken het loodje te hebben gelegd. Dit was het al langere tijd dreigende gevolg van de rentestijging begin jaren tachtig, in combinatie met het instorten van de onroerend goed prijzen. De aangetrokken directeur GKB was afkomstig van één der in de problemen geraakte hypotheekbanken en had bij de GKB dezelfde fouten gemaakt waaraan andere hypotheekbanken ten onder waren gegaan.*

In de GKB-affaire komen de vijf BBI-uitgangspunten in meerdere of mindere mate tot leven. In het kader van de reorganisatie werd gekozen voor sturing op hoofdlijnen door de politiek (BBI-uitgangspunt 1). Het decentrale management kreeg integrale verantwoordelijkheid (BBI-uitgangspunt 2). Het management was verantwoordelijk voor te behalen resultaten, die vooraf werden vastgelegd in taakstellende afspraken, de managementcontracten (BBI-uitgangspunt 3). Om het management in de gelegenheid te stel-

len deze verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken, werden door het college bevoegdheden en verantwoordelijkheden overgedragen (*BBI-uitgangspunt 4*). College en raad hielden vinger aan de pols door middel van periodieke toetsing en verantwoording, met name de managementrapportages (*BBI-uitgangspunt 5*).

De GKB-affaire ging niet specifiek over sturing op hoofdlijnen door de politiek, maar deze dimensie maakte wel deel uit van de case. De raad wilde graag ondernemend zijn en geld verdienen à la Osborne en Gaebler. Dit bepaalde de oprichting en het beleid ten aanzien van de GKB. Het Groningse organisatiemodel werd overeenkomstig de lijn van BBI aangepast. In de jaren rond en na de reorganisatie heeft de raad in zijn nieuwe rol laten gebeuren dat een strop van 60 miljoen gulden<sup>673</sup> kon ontstaan. In plaats van een efficiënter functionerende organisatie werd met bedrijfsmatig werken juist het tegenovergestelde effect bereikt. In de GKB-affaire kon de GKB-directeur ongehinderd zijn gang gaan. Het vertrouwen in zijn functioneren als integraal manager was groot. Controle werd lange tijd nauwelijks nodig geacht. Contractmanagement was in de GKB-affaire in de praktische uitwerking weinig meer dan een ritueel<sup>674</sup>: *Het contract wordt opgesteld door de sector zelf. De wethouder tekent het contract zonder dat deze de voorafgaande rekening en managementrapportages goed heeft bestudeerd. Controle achteraf heeft een lage prioriteit. In het contract wordt het gewenste beleid slechts globaal omschreven. Van het opstellen van managementrapporten wordt veel werk gemaakt, maar weinigen lezen ze. De kwaliteit van de informatie is overigens beperkt. Wanneer een jaar lang niet over de GKB wordt gerapporteerd, trekt niemand aan de bel*.

Kernprobleem in de GKB-affaire was de vanzelfsprekendheid van een groot mandaat aan een ambtenaar, de GKB-directeur. Dit mandaat ging veel verder dan de overdracht van bevoegdheden om besluiten te nemen in naam van het college. De discretionaire beslissingsruimte van de ambtenaren werd niet goed (meer) gecontroleerd. In de GKB-affaire was er na de reorganisatie geen deskundige secretariestaf meer die de cijfers van de GKB voldoende kritisch volgde en beoordeelde. Het terugkoppelingsmechanisme naar centraal en naar de politiek mankeerde.<sup>675</sup> De sectordirecteur en sectorcontroller waren in feite al gecommitteerd. Daarbij viel op dat de toelichting op de kengetallen beknopter werd naarmate de resultaten van de GKB verslechterden<sup>676</sup>: *Wanneer informatievoorziening het hardst nodig is, valt de stroom uit* en: *gaat het goed dan is de rapportage uitvoerig, gaat het slecht*

<sup>673</sup> Dit bedrag wordt achteraf genoemd door directeur Bestuur en loco-secretaris van de gemeente Groningen J.C.A. Felten (Felten, 1995, pag. 154).

<sup>674</sup> Herweijer, 1992, pag. 244.

<sup>675</sup> Herweijer, 1992, pag. 246; Felten, 1995, pag. 154. Volgens Felten heeft de gemeente Groningen naar aanleiding van de GKB-affaire onderzoek laten doen naar de financiële risico's en waar nodig de administratieve organisatie verbeterd.

<sup>676</sup> Herweijer, 1992, pag. 242 en 243.

*dan wordt er gezwegen. De bestuurder krijgt geen betrouwbare informatie over de feitelijke uitvoering van het beleid’.*

De stelling dat bestuurders dankzij zelfbeheer meer greep zouden krijgen op de uitvoering kon worden verworpen.<sup>677</sup> Op uitvoerend niveau speelden eigen belangen een belangrijke rol.<sup>678</sup> De door BBI beoogde beleidseffectiviteit bleek daarmee niet gediend, maar kwam juist in het gedrang. Wanneer de opdrachtgever niet in staat is het gedrag van de opdrachtnemer te controleren, moet er blijkbaar rekening mee worden gehouden dat de ondergeschikte, de mandataris, eerder mikt op tevredenstelling dan op optimalisering.<sup>679</sup>

### ***Emmer directeuren-affaire***

*Het Nieuwsblad van het Noorden meldde op 7 september 1995 dat de gemeente Emmen een ontslagprocedure opstartte tegen een ambtenaar die zich als secretaris van de centrale medezeggenschapscommissie (CMC) kritisch zou hebben opgesteld ten aanzien van het generaal managementteam (GMT), in het bijzonder tegen algemeen directeur HE en directeur Middelen HB.*

*Op 18 september 1995 onthulde de krant dat interim-gemeentesecretaris LR en directeur Middelen HB tegen de wethouder en de voorzitters van de raadsfracties als reden voor het naar huis sturen niet de kritische houding van de CMC-secretaris noemden. De betrokken ambtenaar POI zou een risico-factor vormen, die beschikte over vertrouwelijke informatie over personeelsleden. De waarheid was volgens de krant dat de CMC-secretaris enkele uren voor zijn ontslagaanzegging de wethouder had verzocht om een onderzoek te houden onder het personeel naar de slechte werksfeer en de rol van het GMT daarin. De krant onthulde bovendien dat de betrokken ambtenaar er bij de directeur Middelen herhaaldelijk op had aangedrongen een – op basis van een raadsbesluit gekocht – personeelsinformatiesysteem daadwerkelijk in gebruik te nemen. HB had dit echter steeds getraineed, omdat hij samen met een vriend in zijn vrije tijd een eigen computersysteem had ontwikkeld. Dit systeem zou hij in Emmen verder willen perfectiëren, om het vervolgens aan andere gemeenten te kunnen doorverkopen.*

*Op 7 oktober 1995 presenteerde het Nieuwsblad van het Noorden een paginagroot artikel met als kop ‘Het machts spel van twee topambtenaren in Emmen’. Beschreven werd hoe de ambtelijke top van de gemeente Emmen sinds het ontslag van gemeentesecretaris JZ regelmatig onderwerp was van onverkwikkelijke verhalen. Met name algemeen directeur HE en directeur Middelen HB zouden snel naar machtsmiddelen grijpen als intimidatie, schorsing, gedwongen overplaatsing of ontslag. Een en ander werd in het artikel uitgebreid geïllustreerd. Directeur Middelen HB zou allergisch zijn voor elke vorm van kritiek of tegenspraak en vooral na drankgebruik bij de lunch woede-*

<sup>677</sup> Herweijer, 1992, pag. 246.

<sup>678</sup> Van Thiel, 2000, pag. 225.

<sup>679</sup> Herweijer, 2001, pag. 238.

aanvallen krijgen, waarbij altijd op de man werd gespeeld. HB was voor een belangrijke deel verantwoordelijk voor de 'cultuurverandering' die zich sinds de reorganisatie van 1991 in Emmen had voltrokken. In sessies onder leiding van psycholoog HV werden 'zwakke plekken' en 'emotionele blokkades' van de deelnemers blootgelegd. De bedoeling was dat ze hierdoor hun eigen beperkingen zouden leren kennen en overwinnen. HB gaf medewerkers opdracht hem over deze persoonlijke informatie te rapporteren en als ze dit weigerden leidde dat tot ziekte of overplaatsing. Bij zijn feestje ter gelegenheid van zijn benoeming tot directeur Middelen kregen alleen 'loyale' medewerkers een uitnodiging. Vertragingstactieken (zoals het niet beantwoorden van brieven) werden tot beleid verheven. De bedoeling was om zo de tegenpartij ongeduldig en onzeker te maken, waarna op gemaakte fouten kon worden ingebaakt. Algemeen directeur HE zou het ook niet zo hebben op kritische ambtenaren. Onder zijn leiding was sprake van vele spanningen. HE negeerde klachten, trad hard op en dreigde met afkeuring, want er was altijd wel een GGD-arts te vinden die hiertoe bereid zou zijn. Als voorzitter van het Sociaal Medisch Team (SMT) ging HE regelmatig op de stoel van de dokter zitten. Dit leidde ook tot vervanging van artsen. Een van de vele naar elders vertrokken medewerkers schreef over het machtsmisbruik brieven aan college en raad. Dit leidde tot anonieme telefonische (zelfs seksueel getinte) bedreigingen, maar niet tot serieuze beantwoording. De ruim 900 ambtenaren van de gemeente Emmen werden in een extra uitgave van het personeelsblad ingelicht over het standpunt van het college over het artikel in de krant. Het college sprak van 'stemmingmakerij' op basis van 'geruchten van ontevreden, voor ons anonieme (ex-)ambtenaren', waardoor het GMT en de gemeente ten onrechte in een verkeerd daglicht zouden zijn gesteld.

Op 1 november 1995 meldde het Nieuwsblad van het Noorden dat de gemeente Emmen opnieuw een ambtenaar naar huis had gestuurd. Deze had op zijn werk een dagboek bijgehouden. Daarin stonden minder vleeiende dingen over directeur Middelen HB. Volgens de krant van 11 november 1995 had de gemeente zich mogelijk schuldig gemaakt aan 'computervredebreuk'. Twee ambtenaren, die daartoe opdracht hadden gekregen, hadden het dagboek na langdurig zoeken gevonden in een personal computer op het gemeentehuis. Op 15 november 1995 schreef de krant dat de gemeente een detectivebureau in de arm had genomen om de zaak uit te zoeken.

Op 16 november 1995 liet het Nieuwsblad van het Noorden weten dat ambtenaren van de gemeente Emmen met verontwaardiging en onbegrip hadden gereageerd op het bericht dat directeur Middelen HB voor 55.000 gulden nieuw kantoormeubilair had laten aanschaffen. Deze had hij enkele maanden daarvoor, samen met algemeen directeur HE, in Amsterdam uitgezocht. Verwacht werd dat ook het kantoor van HE binnenkort van dergelijke meubelen zou worden voorzien. De boosheid had onder meer te maken met het feit dat in de week daarop in de gemeenteraad te behandelen begroting 1996 een tekort van 4,3 miljoen gulden vertoonde. Door bezuinigingen zouden in enkele jaren tientallen banen bij de gemeente Emmen moeten verdwijnen. Daarnaast zou er geen noodzaak voor vervanging van het meubilair zijn, omdat de huidige meubelen van HB nog maar enkele jaren oud en nog lang niet afgeschreven waren. De gebeurtenis

stond volgens de krant niet op zichzelf. Leden van het GMT zouden veelvuldig lunchen en dineren op kosten van de gemeente Emmen. Zo had het GMT enkele dagen doorgebracht in een van de meest exclusieve hotels van ons land, kosten ruim 12.000 gulden. Verder had algemeen directeur HE ter opsleuring van zijn kantoor een kunstwerk van 6.000 gulden laten aanschaffen.

Volgens een artikel van 23 november 1995 liet burgemeester TL tijdens de begrotingsbehandeling desgevraagd weten er geen bezwaar tegen te hebben als het declaratiegedrag van het college en de ambtelijke top nader zou worden onderzocht.

Een artikel in de krant van 4 december 1995 liet weten dat vier Emmer raadsfracties een anonieme brief hadden gekregen. Deze was vrijwel zeker afkomstig uit het ambtelijk apparaat. In de brief werd uitvoerig een boekje opengedaan over het declaratiegedrag van de ambtelijke top. Alleen al in de eerste tien maanden van het lopende jaar zou zo'n 65.000 gulden zijn betaald aan drie plaatselijke restaurants die veelvuldig door leden van het GMT werden bezocht. Voor de eerder in de krant genoemde bedragen werden in de brief als bewijs de factuurnummers en afboekingen genoemd. De brief was geschreven omdat het college, ex-interimsecretaris LR en de nieuwe gemeentesecretaris PR de beschuldigingen publiekelijk ontkenden.

Op 9 december 1995 bleek dat er een onafhankelijk onderzoek door een extern bureau zou komen. Een week later, op 16 december 1995, deed de krant verslag van de resultaten van een door de vakbonden gepresenteerde representatieve enquête onder het gemeentelijk personeel. Liefst 84 % gaf aan niet tevreden te zijn met de huidige stijl van leidinggeven door het management, 70 % was van mening dat het college onvoldoende op de hoogte was van de problemen op de werkvloer, 91 % dacht dat het openlijk weergeven van een mening hun positie binnen de organisatie nadelig beïnvloedde. Veel ambtenaren waren van mening dat de door ex-interimsecretaris LR doorgevoerde reorganisatie, waarbij 15 tot 20 staffuncties werden geschrapt, alleen in het belang van de topambtenaren zelf zou zijn. Zo zou de functie van algemeen directeur overbodig zijn. De nieuwe directeur Middelen HB, ex-voofd Personeelszaken, zou over te weinig financiële kennis beschikken.

Op 27 februari 1996 meldde de krant dat het extern bureau een vernietigend onderzoeksrapport had uitgebracht. De verantwoordelijke bestuurders zagen voorlopig geen aanleiding om op te stappen. Burgemeester TL noemde het rapport bij de presentatie ervan 'een enorm harde klap'. Onder de ambtenaren op het gemeentehuis heerste bijna een juichstemming. De omstreden directeuren HE en HB werden met onmiddellijke ingang met verlof gestuurd. De verhalen die in het Nieuwsblad van het Noorden hadden gestaan vonden steun in het rapport.

Het rapport concludeerde dat het college zijn macht feitelijk uit handen had gegeven aan de topambtenaren. Door eigen falen en een partijdige opstelling was het college veel geloofwaardigheid kwijtgeraakt, zowel naar de ambtenaren als naar de raad. Volgens het rapport was in de ambtelijke top sprake van 'openlijke minachting van college en raad' en van 'insubordinatie en deloyaliteit' naar de verantwoordelijke portefeuillehouder. Het GMT beheerste de agenda van het college. Het machtsmisbruik had mede in stand



*kunnen blijven door een dominante rol van de burgemeester. Deze vertrouwde te lang op de ambtelijke top, zonder daar zelf invloed te hebben. De gemeenteraad stond volgens het rapport voornamelijk aan de zijlijn. De raad voelde onvrede, maar wist niet hoe het college ter verantwoording te roepen. De in het rapport aangedragen oplossing bestond niet alleen uit het naar huis sturen van de beide topambtenaren, het opheffen van het gehele managementteam, een nader onderzoek naar 'exorbitant declaratiegedrag' door de top en naar verstrekte salarisverhogingen en gratificaties, maar ook uit het rehabiliteren van de naar huis gezonden ambtenaren.*

*Blijkens een artikel van 4 maart 1996 had het Emmer gemeentebestuur publiekelijk excuses aangeboden aan de desbetreffende journalist van het Nieuwsblad van het Noorden. Op 23 maart 1996 schreef de krant dat burgemeester TL had besloten eervol ontslag te vragen. Hij voelde zich medeverantwoordelijk voor de ontstane situatie.*

*In een artikel van 28 maart 1996 bleek dat het ontslagbesluit van burgemeester TL was genomen naar aanleiding van gesprekken met de Commissaris der Koningin, de minister en de fractievoorzitters. Tijdens een extra raadsvergadering eerder in de maand maart werd door de Emmer gemeenteraad geconstateerd dat er sprake was van een 'vertrouwenscrisis'. Voor de vijf wethouders was dat toen al aanleiding om ontslag te nemen.*

De problemen in Emmen vloeiden voort uit een ingrijpende reorganisatie van begin jaren negentig.<sup>680</sup> Enkele krachtige bestuurders waren vertrokken. In het machtsvacuüm dat ontstond wierpen twee integrale managers uit de middenhoek zich op als de nieuwe sterke mannen binnen het ambtelijk apparaat. Hun ondernemingszin werd gesteund en gewaardeerd door het college, dat zich met de gemeenteraad op afstand hield. De cultuur was er een van zelfbeheer van de ambtelijke organisatie. Een dergelijke rolverdeling en de bijbehorende gedragspatronen pasten in de tijdgeest van sturen op hoofdlijnen door de politiek en integrale verantwoordelijkheid voor leidinggeevenden.

De Emmer affaire ging evenmin als de GKB-affaire specifiek over sturing op hoofdlijnen, maar hield daarmee wel degelijk verband. Raad en college stonden op afstand. Ze lieten het leiden van de organisatie in goed vertrouwen over aan het integrale management. De politiek had geen goed zicht op wat zich binnen de organisatie afspeelde en nam zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid niet. Mede daardoor kon het management zich alleenheerser voelen. Dit gold ook voor de Emmen-affaire. Daar konden de middenmanagers de macht grijpen. Ze werden niet meer gecorrigeerd. Raads- en collegeleden waren er niet tegen opgewassen. Ook hier gold de vanzelfsprekendheid van een groot mandaat aan ambtenaren. De discretionaire beslissingsruimte van de ambtenaren werd ervaren als nauwelijks beperkt. Het wegvallen van externe checks kon bij de betrokkenen leiden

<sup>680</sup> Brouwer, 1996, pag. 51.

tot machtsmisbruik. In de Emmen-affaire leek het zelfs of communicatie over beleidsinhoud van ondergeschikt belang was geworden.

Zowel in de GKB-affaire als de Emmen-affaire faalden de correctiemechanismen, mede door de afstandelijke positie van het bestuur. Ongehinderd waren integrale managers meer bezig met de eigen positie en macht dan met het nemen van rationale beleidsbeslissingen op basis van volledige planning & control-informatie. Bestuurders namen hun bestuurlijke verantwoordelijkheid niet meer. Besturen op hoofdlijnen impliceerde meer macht voor het management. Bij ontstentenis van checks en feedback konden managers in hoge mate hun eigen gang gaan, ondanks het bestaan van managementcontracten, mandateringsregelingen en overlegde cijfers.

## 5. Gedragsveronderstellingen

De schets van BBI als veranderingsbeweging (hoofdstuk 3) en van de implementatie van het BBI-fasenplan (hoofdstuk 4) staan er nu. Een respectabel aantal instrumenten blijkt in de gemeentelijke praktijk te zijn ingevoerd of aangepast. Dan nu de vraag: wérkt het ook? In hoeverre maken actoren gebruik van de instrumenten? Welke gedragsroutines zijn erdoor gewijzigd? In hoeverre leidt dat tot beter functioneren? In dit hoofdstuk wordt daartoe onderzoeksvraag 2c behandeld: *In hoeverre zijn de gedragsveronderstellingen van BBI houdbaar (= gedragsconformiteit)?*

In hoofdstuk 1 is gesteld dat de normatieve gedragsveronderstellingen van BBI vooral in de vijf BBI-uitgangspunten<sup>681</sup> besloten liggen: politici behoren te sturen op hoofdlijnen, managers behoren integraal te managen, alle actoren behoren zich resultaatverantwoordelijk te gedragen. Uiteraard hangen met BBI nog wel meer gedragsveronderstellingen samen, zoals de veronderstelling dat actoren door BBI ondernemend en klantvriendelijk gedrag gaan vertonen. Deze en andere mogelijke aannames worden in dit boek verder niet onderzocht.

In hoofdstuk 3 is opgemerkt dat de vijf BBI-uitgangspunten BBI als normatieve bestuurs- en managementfilosofie weergeven: prescriptieve opvattingen over de noodzakelijk geachte bestuursstijl, managementstijl en cultuur- en gedragsverandering. In het navolgende worden de vijf BBI-uitgangspunten empirisch getoetst. In de vorige hoofdstukken is intussen wel duidelijk geworden dat de door BBI beoogde gedragsverandering weerbarstig en complex is. Deze materie kan onvoldoende worden begrepen vanuit alleen een empirische conformiteitstoets als in het vorige hoofdstuk. Daarom is een extra dimensie toegevoegd: per BBI-uitgangspunt een nadere analyse van de houdbaarheid van de daarin besloten gedragsveronderstellingen.

---

<sup>681</sup> Zie de eerste tabel van paragraaf 1.2.

## 5.1. DE BBI-UITGANGSPUNTEN

De vijf BBI-uitgangspunten<sup>682</sup> waren:

- 1) *Sturing op hoofdlijnen door de politiek*
- 2) *Integrale verantwoordelijkheid voor leidinggevend*
- 3) *Resultaatverantwoordelijkheid door taakstellende afspraken*
- 4) *Doordecentralisatie en heldere afbakening van taken en bevoegdheden*
- 5) *Periodieke toetsing en verantwoording van resultaten.*

### 5.1.1. Uitgangspunt 1: ‘Sturing op hoofdlijnen door de politiek’

- *Uitgangspunt 1 volgens BBI*

In het BBI-gedachtegoed diende de raad als hoogste orgaan in de gemeente op hoofdlijnen te besturen.<sup>683</sup> Dit betekent: *Hij dient de hoofdlijnen van beleid aan te geven, de richting waarin de gemeente zich dient te ontwikkelen. Het is duidelijk dat vooral de strategische planning het werkterrein van de gemeenteraad is*. Onder strategische planning werd daarbij verstaan: *‘het bepalen van een richting, een strategie voor de behartiging van de belangen van burgers en bedrijven in die gemeente nu en in de toekomst’*.<sup>684</sup> BBI sprak liever niet van sturen op afstand, omdat dit begrip meer nog dan sturen op hoofdlijnen het misverstand oproep dat bestuurders zich niet met details en met de bedrijfsvoering zouden mogen bezighouden. Raadsleden en bestuurders bepaalden in beginsel hun eigen detailniveau, omdat zij en niet de ambtenaren democratisch verantwoording aflegden: *‘Dat betekent dus een grote bestuurlijke betrokkenheid bij het ambtelijk handelen’*.<sup>685</sup> Het begrip detail gold bij BBI als betrekkelijk<sup>686</sup>: *‘Een overvolle glasbak is voor de directeur van de milieudienst wellicht een detail, maar voor de klagende, maar niet geholpen burger een hoofdpunt’*. Waar het volgens BBI om ging, was dat een ieder op zijn eigen niveau zijn eigen verantwoordelijkheid zou nemen. De raad diende zich te bepalen tot de strategie, tot het sturen op visie<sup>687</sup>. Bij wijze van alternatief werd door BBI geopperd om te spreken van *‘sturen op maat’*. Dit hield in dat ieder gemeentelijk orgaan zich alleen met het eigen (be)sturingsniveau bezighield. Daarmee correspondeerde informatieuitwisseling op maat. Hierdoor konden op elk niveau de juiste keuzes worden gemaakt. Enerzijds leek het erop dat de politici bij BBI vrijheid hadden bij het bepalen van de grens tussen hoofdlijnen en details, maar aan de andere

<sup>682</sup> Zie ook hoofdstuk 1, paragraaf 1.2. Zie voor de ontstaansgeschiedenis: hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.1.

<sup>683</sup> Hierover: Verduijn, 1995-1, pag. 50/51.

<sup>684</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 50.

<sup>685</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 51.

<sup>686</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 50.

<sup>687</sup> Korsten, 1988, pag. 9: *‘Besturen = visie ontwikkelen’*.

kant probeerde BBI ze nadrukkelijk ‘in hun hok’ te houden<sup>688</sup>: *‘Het BBI-instrumentarium is er ook op gericht om bij te dragen aan een juiste toedeling van verantwoordelijkheden en wel door binding van de gemeenteraad aan de planning, programmering, budgettering, sturing op hoofdlijnen en toetsing van effectiviteit van beleid’.*

- *Empirie uitgangspunt 1*

In relatie tot de empirie van uitgangspunt 1 speelt het bestuurskundige debat over de vraag: wat valt er te sturen op hoofdlijnen als het gemeentelijke werk vooral bestaat uit medebewind?<sup>689</sup> Deze indruk is in de literatuur overheersend.<sup>690</sup>

Volgens Willems<sup>691</sup> is echter sprake van een veel grotere lokale beleidsruimte dan veelal wordt aangenomen. Hij baseert zijn standpunt op empirisch onderzoek in de gemeenten IJsselstein, Dronten, Gouda en Kerkrade. In dat verband heeft hij over de periode 1970 – 1996<sup>692</sup> B&W-besluiten, raadsverslagen en andere politiek-bestuurlijke documenten onderzocht op het eigen initiatief dat gemeenten bij hun agendavorming konden nemen en de mate van afhankelijkheid van andere (overheids)instanties. Het resultaat valt dus reuze mee.<sup>693</sup> De benadering van Willems biedt geen zicht op de feitelijke kwantiteit en kwaliteit van de medebewinds- en andere uitvoerende werkzaamheden door de ambtelijke organisatie. Dit is bij hem de uitvoering van routinematige besluiten<sup>694</sup> en andere zaken dan besluiten van de eigen gemeente. De werkelijke beleidsruimte van de gemeente is echter niet alleen afhankelijk van hetgeen men politiek als autonomie ziet, maar van het totaal der werkzaamheden (met inbegrip van medebewind) waar de gemeente uiteindelijk op afgerekend wordt.<sup>695</sup> Aangenomen mag worden dat een groot

<sup>688</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 51.

<sup>689</sup> Medebewind = de door hogere overheden van de gemeenten gevorderde uitvoering van taken (Dölle en Elzinga, 1999, pag. 26, 36).

<sup>690</sup> Zie bijv. Veldheer, 1994. Veldheer onderzocht raadsbesluiten, formaties en begrotingen van de gemeenten Leiden en Schoonhoven. In zijn visie hebben gemeenten door de ‘hiërarchie, toestemming, goedkeuring, inspectie, aanwijzing’ (pag. 229) in de verhouding tot de rijksoverheid slechts een beperkte beleidsvrijheid. Wat Veldheer betreft (pag. 238) kunnen de meeste gemeentelijke taken daarom worden ondergebracht bij nieuw op te richten lokale agentschappen van het rijk. Men herinnere zich ook de uitroep van Breitbarth in paragraaf 3.1.2. (bij *Financiële vernieuwers in de frontlinie*): *‘Wat er voor de raad te kiezen valt, is in wezen ‘peanuts’.*

<sup>691</sup> Willems, 2001. Tot een soortgelijke conclusie komt ook Fleurke, die zich daarbij baseert op een vergelijkbaar onderzoek naar de besluitvorming van colleges van B&W in zestien gemeenten in het jaar 1993 (Fleurke, 1998).

<sup>692</sup> Bij twee gemeenten zelfs 1960 – 1996.

<sup>693</sup> Willems, 2001, pag. 235.

<sup>694</sup> Welke door Willems buiten beschouwing zijn gelaten.

<sup>695</sup> Opmerkelijk is dat Willems *‘het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente’* in het geheel niet afmeet aan de in hoofdstuk 2 van dit boek geformuleerde kwaliteitseisen: doeltreffendheid, doelmatigheid, aanvaardbaarheid / democratie. Dit mogen volgens hem (pag. 254) *‘hooguit aanvullende eisen’* zijn. Willems benadert de positie van de Nederlandse gemeente uitsluitend vanuit de Grondwettelijke verankering van de *‘eigen open huishouding’* (art. 125 lid 1 Grondwet:

deel van de werkzaamheden van een gemeente bestaat uit uitvoerende dienstverlenende werkzaamheden. Juist ook daarop wordt beleid ontwikkeld en dient de raad in hoofdlijnen te sturen.

Uit het onderzoek van Derksen e.a. blijkt dat gemeenteraden in 1996 het vaststellen van de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid als hun belangrijkste taak zagen.<sup>696</sup> Volgens een meerderheid van de raadsleden (57,7 %) was de raad bij uitstek het daarvoor aangewezen orgaan. Weinig raadsleden (9,9 %) meenden echter dat dit ook feitelijk het geval was. Volgens de meesten werden de hoofdlijnen van het beleid feitelijk bepaald door het college en de collegepartijen (57 %).<sup>697</sup> De raadsleden hadden een nogal negatief zelfbeeld: 39 % noemde de kwaliteit van de raadsleden gemiddeld genomen goed, 58 % matig (vooral in de grote steden) en 3 % slecht.<sup>698</sup> Ook hadden ze geen hoge pet op van de kwaliteit van het raadsdebat: 70 % beoordeelde het debat als matig en 9 % zelfs als slecht.<sup>699</sup>

Blijkens het onderzoek van Welschen was de interesse van het politiek bestuur in de praktijk vooral gericht op nieuw beleid, naast allerlei uiteenlopende ad hoc zaken. Over het algemeen betrof dit laatste relatief eenvoudige zaken met maatschappelijke of politieke gevoeligheid. Welschen signaleert dat de politieke voorkeur voor het actuele en het nieuwe het management sterk dwong in de rol van adviseur, waardoor het aansturen van mensen en bedrijfsprocessen onderbelicht dreigde te blijven.<sup>700</sup> Volgens Welschen diende het politieke bestuur veel nadrukkelijker de koers aan te geven. Het moest daartoe worden geadviseerd en uitgelokt door het management. Dit betrof niet alleen de strategische items, maar ook de vraag op welke elementen men wilde sturen en welke informatie relevant werd geacht.<sup>701</sup>

Van Helden spreekt op basis van zijn onderzoek van het *'kwestieuze karakter van het principe van sturing op hoofdlijnen'*.<sup>702</sup> Omdat raadsleden als deeltijders minder professioneel waren dan bestuurders en ambtenaren, acht hij het twijfelachtig dat veel raadsleden tot strategisch denken in staat waren. Ook waren zij mede gekozen om bepaalde belangen te vertegenwoordigen en kwamen zij dus op voor daarmee samenhangende details. Van Helden

---

*'Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.'*

<sup>696</sup> Derksen e.a., 1996, pag. 23.

<sup>697</sup> Derksen e.a., 1996, pag. 23.

<sup>698</sup> Derksen e.a., 1996, pag. 24. Derksen verwijst daarbij tevens naar een burgemeestersenquête in opdracht van NRC Handelsblad in de winter van 1994, waaruit bleek dat de burgemeesters ongeveer hetzelfde oordeel over de raadsleden hadden: 64 % van de burgemeesters beoordeelde de kwaliteit van de raadsleden als matig en 4 % zelfs als slecht. Slechts 31 % van de burgemeesters oordeelde de kwaliteit van de raadsleden als goed (Derksen e.a., 1996, pag. 24).

<sup>699</sup> Derksen e.a., 1996, pag. 25.

<sup>700</sup> Welschen, 1997, pag. 29.

<sup>701</sup> Welschen, 1997, pag. 33.

<sup>702</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 96.

noemt de houding van politici ten opzichte van BBI dubbelzinnig<sup>703</sup>: *‘Politici (en ook ambtenaren) laten zich soms niet graag in de kaart kijken en hebben behoefte aan enige ‘scharrelruimte’. Dit voedt de weerstand tegen de volgens BBI zo belangrijke product- of prestatiemeting. De dubbelzinnige houding van politici is dus van tweeërlei aard. Het is een kwestie van al dan niet willen en van al dan niet kunnen. Politici hebben belang bij bedrijfsmatige instrumenten, maar verzetten zich er ook tegen. Daarnaast kunnen politici lang niet altijd goed omgaan met dit type instrumenten’.*

Van Kerkhoff e.a. concluderen een *‘algemeen gedragen beeld’* dat het bestuur niet stuurde op hoofdlijnen.<sup>704</sup> De voornemens van de gemeentesecretarissen om hier iets aan te doen bleken in hun onderzoek bescheiden.<sup>705</sup> Ondanks productbegrotingen, rapportages en de aandacht voor planning & control was het inzicht van het bestuur in de kwantiteit en de kwaliteit van de producten gering.<sup>706</sup>

Denters, De Jong en Van der Kolk leiden uit beschikbaar empirisch onderzoek af dat een meerderheid van de raadsleden vond dat de hoofdlijnen van het beleid dienden te worden bepaald door de gemeenteraad, maar dat dit feitelijk vaak niet goed mogelijk was.<sup>707</sup> Met name het collegeprogramma werd door de meeste raadsleden als een belangrijk hulpmiddel gezien om te kunnen sturen op hoofdlijnen. Diverse factoren stonden hierbij echter in de weg. Eén van de factoren was het veelal gedifferentieerde stelsel van commissies, waarin de facto allerlei beslissingen werden genomen die ertoe leidden dat van een integrale afweging in de raadsvergadering

<sup>703</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 95 e.v., citaat op pag. 96. Volgens Van Helden is differentiatie vereist met betrekking tot de intensiteit waarmee het politieke bestuur zich moet bemoeien met verschillende gemeentelijke taken: *‘soms op afstand aan de hand van een beperkt aantal sleutelindicatoren, maar soms ook intensief, bijvoorbeeld omdat er andere actoren dan de gemeente in het spel zijn, of omdat er belangrijke neveneffecten zijn voor andere beleidsterreinen, of – meer laag bij de gronds – omdat een zaak, hoe klein ook, als politiek gevoelig wordt beschouwd’* (Van Helden, 1998-a, pag. 103). Een ander punt is dat sturen op hoofdlijnen bij Van Helden (en met name ook Mol) niet altijd en alleen outputsturing betekent: door de verschillende aard van de producten - die soms veelere processen, activiteiten of zelfs middelen zijn - kan soms niet (alleen) op output worden gestuurd, maar is en blijft activiteiten- of middelensturing noodzakelijk. Zie ook hoofdstuk 4, paragraaf 4.1.2, bij de bespreking van de productbegroting. In dezelfde zin en uitgebreider ook Mol, 1997, die bij *‘operationele budgettering’* - in verband met het bij de overheid nogal eens ontbreken van homogene meetbare prestaties - differentieert naar outputbudget, procesbudget, taakbudget en inputbudget.

<sup>704</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 48, pag. 60, 74/75 en 90/91: percentage dat het item *‘Bestuur stuurt op hoofdlijnen’* (zeer) op de eigen gemeente van toepassing achtte: 9 % van de 100.000+ gemeenten, 11 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 46 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners. Percentage dat in de toekomst veel aandacht dacht te gaan besteden aan competentieontwikkeling sturing op hoofdlijnen: 50 % van de 100.000+ gemeenten, 48 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 39 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.

<sup>705</sup> Vermoedelijk omdat het stellen van competentie-eisen aan politieke ambtsdragers in een democratisch bestel nu eenmaal niet aan de ambtelijke organisatie is.

<sup>706</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 48.

<sup>707</sup> Denters e.a., 1999.

geen sprake was. Voor het overige speelden volgens de raadsleden factoren als de te late inschakeling van de raad en de slechte informatievoorziening door het college, alsmede eigen tijdgebrek en te weinig deskundigheid een rol.

Volgens Hiemstra zagen bestuurders in de 80.000+ gemeenten het beleids- en beheersinstrumentarium als een belangrijk sturingsinstrument, echter vooral nog als een beheersinstrument voor de bedrijfsvoering. De beleidsmatige kwaliteiten konden nog versterkt worden.<sup>708</sup> Volksvertegenwoordigers leken soms te bezwijken onder de enorme hoeveelheid informatie.<sup>709</sup>

Leeuw en Van Gils spreken van outputsturing als *'organisaties aangestuurd worden op output (= prestaties zoals producten en diensten) en op de aan de prestaties verbonden kosten, waarbij bestuurder en bestuurde duidelijk is hoe met de informatie over de gemeten output wordt omgegaan en waarbij er tevens prikkels zijn ingevoerd, die beogen de doelmatigheid van de organisatie / het beleid te vergroten'*.<sup>710</sup> De bedoelde prikkels hebben te maken met personeelsbeleid, HRM-incentives. Het beeld dat Leeuw en Van Gils oproepen is: er is wel voortgang, maar een relatief trage. De belangstelling voor het meten van outputs was toegenomen, maar dat wil nog niet zeggen dat hierop ook werd gestúurd èn met effecten: *'Meten is weten maar meten staat niet gelijk aan sturen'*.<sup>711</sup>

Uit onderzoek blijkt ook dat bestuurders dikwijls wel formeel bereid waren tot sturing op hoofdlijnen, maar tegelijk de neiging hadden om zich indringend met de uitvoering te bemoeien. *'Ze gingen 'op de stoel van de manager' zitten'*.<sup>712</sup>

### Gemiddeld beeld

In de jaren na de BBI-periode was het een algemeen aanvaarde norm dat de gemeenteraad behóorde 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.

<sup>708</sup> Hiemstra, 1999, pag. 17 en 146 e.v. Ook Moret, 1997, pag. 113, merkt op dat de onderlinge samenhang en de beleidsmatige component pas recentelijk meer aandacht kregen en dat in veel gemeenten nog werd gezocht naar een manier waarop stuurinformatie voor raad en B&W inzichtelijk kan worden gemaakt.

<sup>709</sup> Hiemstra, 1999, pag. 149.

<sup>710</sup> Leeuw en Van Gils, 2000, pag. 5.

<sup>711</sup> Leeuw en Van Gils, 2000, pag. 10. Andere landen kampen volgens deze auteurs met vergelijkbare problemen.

<sup>712</sup> Zie bijv. Wesseling en Otto, 1997, pag. 91: *'De feitelijke praktijk laat vaak een regelrechte inmenging op concrete uitvoeringsonderwerpen zien, omdat de politiek dwingt tot besturing op details dan wel het ambtelijk apparaat zelf steken laat vallen'*.



- *Gedragsveronderstellingen bij sturing op hoofdlijnen*

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.<sup>713</sup> 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. 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*').<sup>714</sup>

Simon heeft er al in 1947 op gewezen dat beslissers in de praktijk niet 'alles' wat relevant is overzien. Ook kunnen ze niet alles. Er is sprake van '*beperkte rationaliteit*'. Doorgaans nemen ze daarom uiteindelijk genoegen met een minimaal bevredigende oplossing.<sup>715</sup> In de voetsporen van Simon is door velen onderkend dat de beleidsbepaling ook wordt beheerst door aspecten als het bereiken van overeenstemming en het verwerven van steun. Daarbij spelen vele factoren (vaardigheden, methoden, gewoonten, omstandigheden, enzovoort)<sup>716</sup> en de onderlinge verhoudingen en belangenstrijd<sup>717</sup>

---

<sup>713</sup> Vanuit de bedoelingen van BBI zou tegengeworpen kunnen worden dat sturing op hoofdlijnen juist niet gebaseerd is op de veronderstelling van de alwetende politicus. Door een hiërarchie aan te brengen in de sturing (politiek niveau, sectorniveau, afdelingsniveau) dacht BBI het hoofd te bieden aan het probleem van de alleswetende politicus aan de top van de piramide. Onder deze ambitie ligt echter de veronderstelling dat zinvolle aggregatie van informatie altijd mogelijk is. De gedachte dat, alles overziend, hoofd- en bijzaken (hoofdlijnen en details) rationeel en 'objectief' te scheiden zouden zijn, is ook de basisveronderstelling van het rationele actormodel. Dat de politicus de activiteit van het aggregeren feitelijk overlaat aan ambtenaren doet niet af aan zijn politieke verantwoordelijkheid voor het geheel en daarmee de toepasbaarheid van het model.

<sup>714</sup> De '*public choice benadering*', met als klassiekers Downs, 1957; Niskanen, 1971; in Nederland Van den Doel en Van Velthoven, 1978. Binnen de sociologie geldt Coleman als representant van het rationele actor model (zie Lammers, 2000, pag. 434 e.v.).

<sup>715</sup> Simon, 1947.

<sup>716</sup> Zie Herweijer en Coolsma, 1998.

een belangrijke rol. 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.<sup>718</sup>

In de jaren vijftig stelde Lindblom het klassieke *'incrementele beleidsmodel'* tegenover de synoptisch-rationele planningsgedachte. Actoren kijken volgens hem in de praktijk niet ver vooruit. Ze blijven dichtbij bestaande routines en ze kijken minder naar de effecten dan naar de verdeling van de middelen<sup>719</sup>. In de jaren zestig schoof de *'mixed scanning'* benadering van Etzioni weer wat meer in de normatief-rationele richting: een omvattende verkenning op hoofdlijnen op de lange termijn en binnen deze kaders incrementaliteit voor de korte termijn. Naar het synoptisch-rationeel geplande eindperspectief wordt in de praktijk met kleine stapjes toegewerkt<sup>720</sup>. De discussie over de mate waarin het een dan wel het ander van dominant belang zou zijn, wordt tot op de dag van vandaag gevoerd. Alleen worden soms andere woorden gebruikt, zoals strategische, kaderstellende planning en nageschakelde besluitvorming.<sup>721</sup>

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, meerduidelijk 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, *'Legitimation durch Verfahren'*<sup>722</sup>) 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 (de waan van de dag). In het gunstigste geval wordt

<sup>717</sup> Verschijnselen van bureaupolitiek en bureaupolitisme, zie Rosenthal, 1988; Teisman, 1998; Allison en Zelikow, 1999.

<sup>718</sup> Teisman, 1998.

<sup>719</sup> Lindblom, 1959.

<sup>720</sup> Etzioni, 1967. De *'experimentele beleidsplanning'* zoals beschreven door Van Vught past ook in deze lijn: de praktijk die met niet te grote experimentele stapjes voortgang boekt, vgl. Van Vught, 1982.

<sup>721</sup> Vgl. Coenen, 2001.

<sup>722</sup> Luhmann, 1975.

daarbij rekening gehouden met wat eerder cerebraal als hoofdlijnen werd bestempeld. Het aanpakken van nieuwe dingen wordt dan afgewogen tegen eerder gegeven opdrachten. Dat is goed voor de werkdruk en gemoedsrust van de uitvoerende organisatie. En het voorkomt dat politieke verwachtingen en feitelijke uitvoering te zeer uiteen gaan lopen.

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'<sup>723</sup>. Uit democratisch oogpunt is dat maar goed ook. Maar het voorgaande maakt 'sturing op hoofdlijnen door de politiek' tot een moeilijk houdbare gedragsveronderstelling.

### Gemiddeld beeld

De (gedrags)veronderstelling dat de politiek zich tot sturing op hoofdlijnen zou kunnen en willen bepalen is in algemene zin niet houdbaar gebleken. In het begrip sturing op hoofdlijnen wordt de politicus verondersteld een rationele actor te zijn. De veronderstelling is dat hij in staat en bereid is alles te overzien, als je hem maar de juiste hulpmiddelen geeft. Alle voor- en nadelen afwegende is hij dan in staat de rationeel meest verantwoorde beslissingen te nemen. Dit niet slechts individueel, maar ook collectief. Maar gezien de meerduidigheid van het begrip sturing op hoofdlijnen is een rationeel meest verantwoorde koers meestal niet bestaanbaar.

### **5.1.2. Uitgangspunt 2: 'Integrale verantwoordelijkheid voor leidinggevers'**

- *Uitgangspunt 2 volgens BBI*

Integrale verantwoordelijkheid voor leidinggevers is vooral bekend geworden onder de naam integraal management. De uitdrukking wordt nogal eens geassocieerd met omvattende verantwoordelijkheid van het

---

<sup>723</sup> Zouridis en Tops bevestigen dit voor het Tilburgse model. De politiek heeft zich volgens hen niet laten disciplineren. Het bleek 'dat op verschillende momenten politici zich niet door de bureaucratie laten vertellen wat ze zouden moeten willen' (Zouridis en Tops, 2000, pag. 200).

management voor sturing en beheersing van de gehele organisatie en daarmee – met inbegrip van de daarvoor benodigde instrumentaria - als synoniem voor het gehele BBI-proces.<sup>724</sup> BBI zag planning & control echter alleen als de koppeling van product- en middelenverantwoordelijkheid bij decentrale managers (sector- en afdelingshoofden).<sup>725</sup> De basisredenering daarbij leek te zijn: de van hogerhand toevertrouwde verantwoordelijkheid voor de productie kan alleen worden waargemaakt als de decentrale managers tevens verantwoordelijkheid hebben voor de aanwending van de daarvoor benodigde middelen. Naast verantwoordelijkheid voor de productie en de middelen impliceerde integraal management ook verantwoordelijkheid voor de processen die met die productie samenhangen en (gedeeltelijk) de effecten die de producten teweeg brachten.<sup>726</sup> De praktijk van invoering van integraal management leverde volgens BBI – samengevat – de volgende belangrijke aandachtspunten op.<sup>727</sup>

- 1) Integraal management vereist van lijnmanagers dat ze naast de ‘inhoud’ (‘hun’ vakgebied, ‘hun’ product) de ‘middelen erbij nemen’ (*PIOFAH*: mensen, budgetten, informatie, enzovoort), met inbegrip van de processen en alles wat daarbij hoort aan personeelsvoorzieningen, functioneringsgesprekken, administratie, advisering, e.d. Sommige managers gruwen daarvan, anderen zien het als wenkend perspectief van ‘baas in eigen huis’ en geen doorkruising van verantwoordelijkheden meer.
- 2) Het eerste punt brengt met zich mee dat extra eisen aan managers worden gesteld. Naast vakkennis gaat het in toenemende mate om vaardigheden in het omgaan met mensen en middelen, in het organiseren, in het voorwaardenscheppend bezig zijn. Dat leidt tot extra selectie-eisen, tot noodzaak van scholing en bijscholing, waarbij evenwicht wordt nagestreefd tussen inhoudelijke vakkennis en algemene managementvaardigheden.
- 3) De integraal manager zal een ander soort ondersteuning behoeven, gericht op zijn verbrede verantwoordelijkheid. De spelregels voor zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten hem worden aangereikt, informatie zal verzameld en voor hem geanalyseerd moeten worden. Kortom, de integraal manager heeft

---

<sup>724</sup> Bijv. Otto, 2000, pag. 124: *‘Het beleids- en beheersinstrumentarium, ook wel aangeduid met de term integraal management...’*

<sup>725</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 75, 79, 82, 83; Verduijn, 1995-2, pag. 19 e.v.

<sup>726</sup> Verduijn, 1995-2. *‘Gedeeltelijk’*, omdat volgens BBI het voorafgaande bestuurlijke proces zodanig bepalend is voor de gestelde doelen en beoogde effecten dat managers niet altijd volledig verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor de effecten.

<sup>727</sup> Verduijn, 1995-2, pag. 20-21.

ondersteuning vanuit een op planning en beheersing gerichte functie: de controlfunctie.

- 4) Zorgvuldig zal bepaald dienen te worden op welke niveaus in de organisatie – gelet op de daaraan te stellen eisen – verantwoordelijkheid in de vorm van integraal management zal worden neergelegd. De schaal van de organisatie en de aard van de activiteiten (veel of weinig soortgelijke producten en dergelijke) spelen hierin een rol. Er zijn gemeenten die afdelingen van vijftien tot twintig medewerkers een goede schaal vinden om integraal management toe te passen, maar er zijn ook gemeenten waar met grotere afdelingen wordt gewerkt.
- 5) Integraal management op meerdere niveaus binnen de organisatie vereist een goede regeling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen die niveaus (bijvoorbeeld tussen de sectordirecteur als integraal manager en de onder hem ressorterende afdelingshoofden als integrale managers).
- 6) Invoering van integraal management vereist ook buiten de desbetreffende sector de nodige regeling. Functie en taken van bijvoorbeeld de gemeentesecretaris en met name de centrale middeleneenheden komen in een nieuw perspectief te staan.

Integraal management omvat mede het managen van projectmatig werken. Gedurende de periode van de Stichting BBI nam het belang hiervan toe. Het werd gezien als randvoorwaarde voor integrale beleidsadvisering en het uitvoeren van beleidsterrein overstijgende opdrachten. Projectmatig werken kreeg in de BBI-publicaties en -geschriften echter betrekkelijk weinig aandacht. Een project kan worden omschreven als een tijdelijk samenwerkingsverband van personen uit verschillende organisatieonderdelen ter bereiking van een bepaald (veelal relatief breed) doel. Het managen van projecten vereist horizontale coördinatie, dwars door de verticaal-hiërarchische begrenzingen van het sectorenmodel en de daarop gebaseerde planning & control heen.

BBI stelde voor om projectorganisaties te beschouwen als tijdelijke productverantwoordelijke eenheden, waaraan dan grotendeels dezelfde voorwaarden zouden kunnen worden gesteld als aan de staande organisatieonderdelen.<sup>728</sup> Vooraf zou sprake moeten zijn van een bestuursopdracht, waarin contractueel vastgelegd werd *'wat het doel en eindproduct van het project zijn en welke beschikbare middelen (geld en tijd) daarvoor beschikbaar zijn en wanneer, op welke wijze verantwoording wordt afgelegd'*. Over het probleem van de dubbele loyaliteit van de projectgroepleden (zowel aan de eigen hiërarchische chef als aan de projectleider) dienden volgens BBI goede afspraken te worden

---

<sup>728</sup> Geleijns, 1992, pag. 39.

gemaakt: hoeveel tijd wordt wanneer besteed en aan wie is daarvoor verantwoording verschuldigd.

- *Empirie uitgangspunt 2*

Integraal management werd in het onderzoek van Moret door 51 % van de onderzochte gemeenten toegepast. Het werd door 27 % van de respondenten als zeer ingrijpend instrument voor de gemeente aangemerkt.<sup>729</sup> Moret constateert dat sectoroverstijgende werkzaamheden, zoals wijkgerichte aanpak of projectmatig werken, problemen gaven bij integraal management in het sectorenmodel. De managers waren primair gericht op de eigen sectoren. De begrenzings hiervan stonden in de weg. Zaken werden afgeschermd. Soms gingen sectoren elkaar zelfs beconcurreren.<sup>730</sup> Van managers werd een omslag verwacht van 'inhoudelijk management' naar 'procesmanagement' en 'people management', maar deze omslag kon niet overal worden gemaakt.<sup>731</sup>

Uit het onderzoek van Welschen komt naar voren dat het managementteam relatief minder belang hechtte aan het afleggen van verantwoording over het realiseren van plannings (namelijk 61 %) dan het college (90%) en de raad (80 %). Welschen noemt dit opvallend, omdat het coördineren van de uitvoering en het bewaken van de planning toch een hoofdtaak van het managementteam zou moeten zijn.<sup>732</sup> Het bleek dat het managementteam zich in de eerste plaats met de afstemming van het middelenbeleid bezighield. Werkafspraken tussen sectoren en onderlinge afstemming van beleid kwamen in het managementteam minder aan de orde. Het bewaken van de samenhang van strategische ontwikkelingen nog het minst.<sup>733</sup>

Volgens Van Kerkhoff e.a. waren relatief veel gemeenten (vooral de grotere) bezig met (toepassen en verbeteren van) het werken volgens '*de principes van integraal management*': maar liefst 90 % van de 100.000+ gemeenten, 77 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 60 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.<sup>734</sup>

Ongeveer de helft van de gemeenten besteedde veel aandacht aan de hiervoor benodigde competenties. Uitgezonderd de 100.000+ gemeenten was

---

<sup>729</sup> Moret, 1997, pag. 32.

<sup>730</sup> Moret, 1997, pag. 23.

<sup>731</sup> Moret, 1997, pag. 92; Aardema, 2000, pag. 118 e.v. In verband met de opgetreden verkokeringsverschijnselen op centraal niveau bestaat momenteel de neiging om integraal management te definiëren op centraal niveau. Trefwoorden in deze benadering zijn: concernverantwoordelijkheid, projectmanagement, samenwerken, webben.

<sup>732</sup> Welschen, 1997, pag. 16.

<sup>733</sup> Welschen, 1997, pag. 18.

<sup>734</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 57, 71 en 87.

een brede verwachting dat dit in de toekomst nog zou toenemen<sup>735</sup>. Het eerder gesignaleerde verschijnsel van de 'een-tweetjes' (rechtstreeks zaken doen) tussen portefeuillehouders en ambtelijke organisatie<sup>736</sup> bleek niet bij te dragen aan het gewenste integraal management op concernniveau. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de aandacht van het management voornamelijk uitging naar het leveren van een inhoudelijke bijdrage aan de beleidsontwikkeling<sup>737</sup> en het uitzetten van de koers in samenspel met de omgeving.<sup>738</sup> Het motiveren, enthousiasmeren en coachen van de medewerkers scoorde beduidend minder.<sup>739</sup> Vooral in grote gemeenten liep een management development traject.<sup>740</sup> Over de hele linie dachten veel gemeenten daaraan de komende jaren tijd, geld en energie te zullen besteden.<sup>741</sup> Projectmatig werken geschiedde vooral bij de grotere gemeenten.<sup>742</sup>

Ook Van Helden signaleert dat niet duidelijk is hoe de complexiteit van bestuursopdrachten en projecten zou moeten aansluiten op de planning & control van BBI.<sup>743</sup> De omstandigheden zijn bij projectmatig werken vaak onzeker en instabiel, hetgeen volgens hem beperkingen oplegt aan de beïn-

<sup>735</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 60, 75 en 91: percentage veel aandacht aan 'competentieontwikkeling integraal management' 1998 resp. in de toekomst bij de 100.000+ gemeenten 57 resp. 46 %, bij de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners 52 resp. 59 % en bij de gemeenten tot 30.000 inwoners 44 resp. 58 %.

<sup>736</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 48, 63 en 78/79. Deze waarneming wordt bevestigd door Hiemstra in zijn onderzoek bij de 80.000+ gemeenten, hij spreekt zelfs van een 'bypass van de directeur' (Hiemstra, 1999, pag. 17).

<sup>737</sup> 50 % bij de 100.000+ gemeenten, 45 % bij de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 38 % bij de gemeenten tot 30.000 inwoners.

<sup>738</sup> 30 % bij de 100.000+ gemeenten, 24 % bij de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 24 % bij de gemeenten tot 30.000 inwoners.

<sup>739</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 48, 63 en 79 (zie pagina 234, noot 970). Interessant is in dit verband ook het onderzoek van Wiezer, die bij tweeënvijftig bedrijven in de elektrotechnische branche empirisch onderzoek heeft gedaan naar de relatie tussen interne sturing en succes (Wiezer, 1999). Zij concludeert o.m. dat een interne, mensgerichte (sociale) leiderschapsstijl het meest geschikt is voor organisaties die opereren in een stabiele en eenvoudige omgeving (Wiezer, 1999, pag. 112). Een meer instabiele en complexe omgeving vraagt enerzijds een meer flexibele, aan de omgeving aangepaste wijze van sturing, maar tegelijk is juist een meer taakgerichte leiderschapsstijl geboden, omdat deze de ambiguïteit en stress kan opheffen die deze situatie voor medewerkers veroorzaakt. Medewerkers hebben behoefte aan autonomie, maar ook aan duidelijkheid en die kan worden ontleend aan bureaucratische kenmerken van de organisatie (Wiezer, 1999, pag. 122).

<sup>740</sup> Een 'management development programma' liep in 1998 bij 64 % van de 100.000+ gemeenten, 25 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 13 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.

<sup>741</sup> Percentages veel aandacht 'management development' in de toekomst: 77 % van de 100.000+ gemeenten, 56 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 43 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.

<sup>742</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 60, 74/75 en 90/91: projectmatig werken werd toegepast in 82 % van de 100.000+ gemeenten, 54 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 39 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners. Veel aandacht 'competentieontwikkeling projectmatig werken in de toekomst': 77 % van de 100.000+ gemeenten, 54 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 44 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.

<sup>743</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 95.

vloedingsmogelijkheden van gemeenten. Dit wordt versterkt door situaties waarin ook externe partijen zoals private ondernemingen of woningbouwcorporaties een dominante rol spelen.<sup>744</sup>

In het onderzoek van Hiemstra was meer dan de helft van de directeuren van de 80.000+ gemeenten van mening dat ze hun handen vol hadden aan de eigen ambtelijke dienst, zodat ze niet toekwamen aan substantiële bijdragen aan het managementteam.<sup>745</sup>

Leeuw en Van Gils concluderen uit de door hen onderzochte studies inzake outputsturing en effectmeting dat het management op decentraal niveau doorgaans meer integrale bevoegdheden ten aanzien van uitvoering en middelen had gekregen. Ook bleek volgens hen dat de ruimere bevoegdheden werden gebruikt en gewaardeerd.<sup>746</sup>

Denhardt heeft voor de moderne manager een aantal aansprekende kenmerken geformuleerd: gerichtheid op waarden en missie, dienstbaarheid aan klanten en burgers, gedeeld leiderschap, pragmatisch incrementalisme als veranderingsstrategie en toewijding aan de publieke zaak.<sup>747</sup> Blijkens onderzoek van Nelissen, Bressers en Van Engelen willen publieke managers zich in dit profiel graag herkennen.<sup>748</sup>

### Gemiddeld beeld

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).

#### *- Gedragsveronderstellingen bij integraal management*

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

---

<sup>744</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 95.

<sup>745</sup> Hiemstra, 1999, pag. 15.

<sup>746</sup> Leeuw en Van Gils, 2000, pag. 8.

<sup>747</sup> Denhardt, 1993.

<sup>748</sup> Nelissen, Bressers en Van Engelen, 1996.



effectief en efficiënt, met gebruikmaking van rationele principes en hulpmiddelen.

Deze benadering vertoont verwantschap met de ‘scholen’ van het *‘scientific management’*<sup>749</sup> en de *‘science of administration’*<sup>750</sup> die in het begin van de vorige eeuw furore maakten.<sup>751</sup> Wat dat betreft kan worden gesproken van een ‘neo-orthodoxe revival’.<sup>752</sup> Gulick en Urwick benoemen zeven managementfuncties waarvoor algemeen geldende principes ontwikkeld moesten worden, samengevat in de bekende afkorting POSDCORB: *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*.<sup>753</sup> Fayol onderscheidt veertien van dergelijke principes: arbeidsdeling / specialisatie, bevoegdheidsverlening door managers, discipline, eenheid van bevel (elke werknemer mag van slechts één manager instructies ontvangen), eenheid van leiding, individuele belangen zijn ondergeschikt aan het gemeenschappelijk belang, rechtvaardige beloning, centralisatie, hiërarchie, orde, rechtvaardigheid, stabiel personeelsbestand, initiatief, eensgezindheid.<sup>754</sup>

In ‘*human relations*’ concepten wordt tegenover formele structuren het belang van feitelijke en informele aspecten benadrukt.<sup>755</sup> Succesvolle organisatieontwikkeling hangt in belangrijke mate af van het persoonlijk welbevinden van werknemers, hun mogelijkheden tot participatie en zelfverwerkelijking en de daarop gerichte stijlen van leiderschap.<sup>756</sup> Aandacht voor de menselijke dimensie beïnvloedt niet alleen het organisatiefunctioneren positief, maar is ook uit moreel oogpunt te prefereren.<sup>757</sup>

Volgens de motivatietheorie van Maslow<sup>758</sup> zijn menselijke aspiraties gebaseerd op hun behoeften en bestaat hierin een vaste hiërarchie. Volgende bevrediging van een lagere behoefte is voorwaarde voor het kunnen steken van energie in een hogere behoefte. In deze hiërarchie komen fysiologische behoeften (eten, drinken, onderdak) op de eerste plaats, vervolgens komen achtereenvolgens de behoefte aan veiligheid en zekerheid, sociale behoeften (affectie), de behoefte aan (zelf)respect en de behoefte aan zelfverwerkelijking.

---

<sup>749</sup> Taylor, 1911.

<sup>750</sup> Gulick en Urwick, 1937; Fayol, 1949.

<sup>751</sup> Voor Nederland legt Toonen deze invloed – het klassieke perspectief van de overheid als rationele organisatie – na 1945. Toonen wijst in dat verband in het bijzonder op A. Winsemius, *‘De opbouw van het bestuursapparaat’*, 1945 (Toonen, 1987, pag. 154; Korsten en Toonen, 1988, pag. 34 e.v.).

<sup>752</sup> De uitdrukking is van Bovens e.a., 2001, pag. 64 (over NPM in het algemeen); in soortgelijke zin De Vries, 2001, pag. 7 e.v.

<sup>753</sup> Vgl. de latere PIOFAH-functies.

<sup>754</sup> Fayol, 1949. Vgl. Bovens e.a., 2001, pag. 175.

<sup>755</sup> Barnard, 1938.

<sup>756</sup> Bijv. Mayo, 1945; McGregor, 1960.

<sup>757</sup> Golembiewski, 1965.

<sup>758</sup> Maslow, 1976.

Op feitelijk gedrag gerichte managementbenaderingen hebben, sinds Simon<sup>759</sup>, een vaste plek verworven in opvattingen over publiek management. In Nederland kreeg deze trend vooral gestalte vanaf begin jaren tachtig, toen vele casestudies met aandacht voor machtsrelationele aspecten het licht zagen.<sup>760</sup> In de jaren negentig verkreeg het mensgerichte publiek management een flinke populariteit, zowel in de theorie<sup>761</sup> als in de gemeentelijke praktijk<sup>762</sup> en onder gemeentelijke adviseurs.<sup>763</sup> Daarbij genoot het kunnen omgaan met gevoel en emoties een warme belangstelling.<sup>764</sup> Dit kan worden beschouwd als een reactie op de beschreven doelrationalistische en bedrijfsmatige managementtendensen. Wellicht is er ook verband met de gemiddeld genomen stijging van het opleidingspeil in onze samenleving, de mede daardoor toegenomen mondigheid en de daarmee samenhangende aandacht voor individualisering en zelfontplooiing.

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<sup>765</sup>: *'dat de retoriek afwijkt van de realiteit: in weervil van contractuele relaties praat iedereen met iedereen; in weervil 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 weervil van een prestatie logica blijken vergaderingen een voortdurende zoektocht naar de betekenis van prestaties'*. Noordegraafs onderzoek bevestigt de klassieke bevindingen van Mintzberg<sup>766</sup>: managers opereerden niet reflectief en planmatig, maar reactief en chaotisch-sociaal. Managers praatten veel en onderhielden veel contacten binnen en buiten de organisatie. Ze hadden een hekel aan stukken. Ze wisselden roddels en nieuwtjes uit. Veronderstelde rationale leiderschapstaken als planning, coördinatie en controle waren *'veeleer nevenproducten dan dagelijks werk'*.<sup>767</sup> Management blijkt evenzeer als politiek in

<sup>759</sup> Simon, 1947. In de voetsporen van Simon zorgde de *'transactiekostentheorie'* van Williamson binnen de economische wetenschap voor een nuancering van het rationele actor-model. Transactiekosten zijn volgens hem naast beperkte rationaliteit ook opportunisme en eigenbelang. Verwant aan de transactiekostentheorie is de *'agentschapstheorie'*: in welke mate manipuleren de 'agenten' de informatievoorziening aan hun principalen? Over deze tot het economisch neo-institutionalisme gerekende theorieën o.m. Lammers, 2000, pag. 438 e.v.; Ter Bogt, 1997, pag. 51 e.v.; Bekkers, 1998, pag. 34 e.v. .

<sup>760</sup> Zie o.m. de korte samenvatting bij Aardema, 1986, pag. 12 e.v.

<sup>761</sup> Korsten e.a., 1991 (over *'overheidsmanagement en de menselijke factor'*); Idenburg, 1999 (*'het gaat om mensen'*).

<sup>762</sup> Zie bijv. Ter Braak en Monsma, 1996 (*'van bureaucratie naar menselijke maat'*).

<sup>763</sup> Ofman, 1998 (*'bezieling en kwaliteit in organisaties'*).

<sup>764</sup> Frijda, 1993 (*'de emoties'*); Cornelis, 1997 (*'logica van het gevoel'*).

<sup>765</sup> Noordegraaf, 2000, samenvatting. Zie ook de appendix *'MANAGEMENT FOLKLORE AND FACT'* met een uitgebreide verwijzing naar door andere empirische onderzoekers gevonden 'facts'.

<sup>766</sup> Mintzberg, 1973.

<sup>767</sup> Noordegraaf, 2000, samenvatting.

hoge mate te worden beheerst door nieuwe ontwikkelingen, plotselinge omstandigheden en vooral tal van onvoorziene (inter)menselijke factoren.<sup>768</sup>

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.<sup>769</sup> Of ze maken gedragskeuzes die op gespannen voet staan met het normatieve profiel van de horizontaal in projectverbanden ‘webbende’ proces- en peoplemanager.<sup>770</sup> Ze zitten bijvoorbeeld ‘als een broedse kip op hun eieren’ (verkokering).<sup>771</sup> Of ze duiken in beleidsinhoudelijk werk.<sup>772</sup> Of juist in middelendiscussies.<sup>773</sup> Of ze proberen zo echt mogelijk ondernemer te zijn.<sup>774</sup> Of ze laten zich verleiden tot machtsmisbruik<sup>775</sup>. Hoe dan ook is de feitelijke werkelijkheid van de ‘managerial state’<sup>776</sup> 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.

### Gemiddeld beeld

In het begrip integraal management wordt ook de manager verondersteld een rationele actor te zijn. Op basis van P&C-informatie op maat zou hij steeds de voor de publieke zaak en de totale organisatie beste beslissingen nemen. In de praktijk blijken managers echter niet zo zeer met P&C-informatie bezig te zijn, maar meer met elkaar en met de politieke waan van de dag. De vergrote ambtelijke macht op decentraal niveau heeft uiteenlo-

---

<sup>768</sup> Putters, 2002, komt tot soortgelijke conclusies in zijn studie naar het management van de Nederlandse ziekenhuiszorg. Het door de overheid ‘inbouwen’ van prikkels om ondernemend te gaan werken leidde ook daar niet tot het gewenste resultaat: *‘het ondernemen in de zorg is qua inhoud en vorm het product van geïnstitutionaliseerde machtsposities, tradities, denkbeelden, belangen, beperkingen van het zorgproduct en van opvattingen en vaardigheden van het management van de instellingen’* (Putters, 2002, pag. 382).

<sup>769</sup> Aardema, 2000, pag. 173 e.v.

<sup>770</sup> Aardema, 2000, pag. 118 e.v.

<sup>771</sup> Zie in het voorgaande bij Moret en Hiemstra.

<sup>772</sup> Zie in het voorgaande bij Van Kerckhoff e.a.

<sup>773</sup> Zie in het voorgaande bij Welschen.

<sup>774</sup> Zie in het voorgaande de GKB-directeur (of, op provinciaal niveau, het intussen bijna klassieke voorbeeld van de Ceteco-affaire).

<sup>775</sup> Zoals in de Emmen-affaire.

<sup>776</sup> Clarke en Newman, 1997; vgl. paragraaf 2.1.1.

pende taakinvingingen doen ontstaan. Ook integraal management moet als gedragsveronderstelling empirisch niet houdbaar worden geacht. Het is te veel, het is meerduidig en het wordt niet gecontroleerd.

### 5.1.3. Uitgangspunt 3: ‘Resultaatverantwoordelijkheid door taakstellende afspraken’

- *Uitgangspunt 3 volgens BBI*

BBI zag de begroting als een vorm van wat vooral door anderen contractmanagement is genoemd: *‘een uiterlijke verschijningsvorm van een ‘contract’ tussen raad en college op basis waarvan het college aan de slag kan’*.<sup>777</sup> De begroting als een contract voor één jaar, ter uitvoering van het voor vier jaren opgestelde contract tussen raad en college zoals dat was belichaamd in het collegeprogramma en in het ter uitvoering daarvan opgestelde en jaarlijks te actualiseren beleidsplan.<sup>778</sup> Contracten waren bij BBI geen juridische contracten, maar taakstellende afsprakenkaders. Het basisideaal van contractmanagement is te beschouwen als een vorm van planning. Planning is bij BBI omschreven als *‘een proces, waarbij bepaalde besluiten worden genomen omtrent wat zal worden gedaan en hoe het zal worden gedaan in een toekomstige periode’*.<sup>779</sup> De uitkomst van dit planningsproces was een plan: *‘een samenhangend geheel van besluiten omtrent doelstellingen die door de organisatie worden nagestreefd en omtrent de mate waarmee en de tijd waarop deze doelstellingen zullen worden gerealiseerd’*. Het plan behoorde bij BBI aan te geven: het wat (de activiteiten / producten), het

<sup>777</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 60 en t.a.p. verder over contractmanagement op pag. 66/67.

<sup>778</sup> Het ligt voor de hand om mutatis mutandis, ter uitvoering van het politieke contract, het sectorplan te beschouwen als een uitvoeringscontract tussen college en sectorhoofd en het afdelingsplan als een uitvoeringscontract tussen sectorhoofd en afdelingshoofd (en tevens tussen afdelingshoofd en medewerkers). BBI deed dit echter niet, althans niet consequent. In de slotpublicatie BBI (Houwaart e.a., 1995, pag. 59) wordt bijv. alleen de begroting als contract genoemd. Waarschijnlijk houdt deze ogenschijnlijke tweeslachtigheid verband met de constituerende positie die afdelingsplan en sectorplan in de BBI-cyclus toebedeeld hebben gekregen: van daaruit wordt de begroting opgebouwd. Zie fase 2: van beleidsplannen en meerjarenbegroting, *‘via afdelingsplannen en sectorplannen’* naar een begroting. Op andere plaatsen, bijv. BBI-geschrift, 1995-4, pag. 9, wordt aan het hier gesignaleerde probleem een mouw gepast door de constructie dat de afdelingsplannen (en de sectorplannen) in eerste instantie (in het voorjaar) op basis van het bestaande beleid worden opgebouwd. Dit leidt dan rond de zomer tot concept-afdelingsplannen en concept-sectorplannen (en een concept-begroting) welke pas na de vaststelling van beleidsplan en begroting in het najaar worden aangevuld met nieuw beleid. Na deze actualisatie is dan sprake van afdelingsplannen en sectorplannen die kunnen dienen als uitvoeringscontract voor het begrotingsjaar. Deze opzet is echter niet geheel logisch, omdat in de BBI-filosofie de koers immers in eerste instantie door de politiek (weliswaar geholpen door het ambtelijk apparaat) zou moeten worden bepaald. Hier wreekt zich waarschijnlijk de budgetcyclische oorsprong van het BBI-denken: de BBI-cyclus is van oorsprong een jaarprogramma van de staf dat er vooral op is gericht om het ultieme moment van de begrotingsvaststelling te halen en de uitvoering vervolgens aan de lijn pleegt over te laten.

<sup>779</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 69.

hoe (de methoden en technieken), het wie (de betrokkenen) en het wanneer: de tijdsperiode.<sup>780</sup> Een moeilijk element binnen contractmanagement was volgens BBI het politiek-bestuurlijke aspect. Ten aanzien van de permanente verantwoordelijkheid van dagelijkse bestuurders tegenover de gemeenteraad dienden ambtenaren politiek-bestuurlijk invoelingsvermogen te tonen<sup>781</sup>: *‘Veranderingen in programma’s van eisen zullen tijdig aan het bestuur dienen te worden voorgelegd met de eventuele budgettaire gevolgen en de gevolgen voor de planning. Tijdig wil zeggen: op het moment dat het bestuur nog kan bijsturen. Dat voorkomt veel leed bij bijv. wethouders die thans vaak worden ‘afgerekend’ op missers als grote budgetoverschrijdingen e.d.’* Contractmanagement mocht volgens BBI niet betekenen dat zaken naar twee kanten werden ‘dichtgetimmerd’: er moest binnen de kaders en spelregels ‘scharrelruimte’ worden ingebouwd: ze *‘moeten marges, vrijheidsgraden van zelfstandig handelen door dagelijks bestuurders, managers, medewerkers bevatten, juist om flexibiliteit, slagvaardigheid en creativiteit te bevorderen’*.<sup>782</sup>

Voor de nakoming van de planningen in de managementcontracten zag BBI zich afhankelijk van de verantwoordelijkheid van de betrokkenen. Voor de realisering van BBI was verandering van cultuur en gedrag nodig: mensen moesten op alle niveaus resultaatverantwoordelijk en prestatiegericht gedrag gaan vertonen. Ambtenaren moesten zich verantwoordelijk voelen voor de kwaliteit van het eigen werk. Ze moesten ondernemend durven zijn. Ze moesten klantgericht werken. De cultuur moest worden omgebogen<sup>783</sup>. Er moest dus heel veel bij contractmanagement! Een *‘integer ambtelijk apparaat’* werd belangrijk geacht. De werkelijkheid was volgens BBI vaak nog niet zo: een *‘wat stoffige ambiance’*, het ambtelijk apparaat als *‘een stevig ‘machtsblok’ ... dat niet altijd uitblinkt in flexibiliteit en veranderingsgezindheid’*. Als factoren die deze situatie hadden veroorzaakt werden genoemd: de relatief stevige ambtelijke rechtspositie, de geringere mobiliteit van ambtenaren, de wat afstandelijker werkgever-werknemer relatie omdat het bestuur zich eerder geroepen voelde politiek te bedrijven dan werkgever te zijn, desinteresse van ambtenaren in politiek-bestuurlijke activiteiten, de zwaarte van een bestuurlijke (veelal neven)functie, de honorering<sup>784</sup>: *‘In het licht van de bedrijfsmatig gekleurde BBI-filosofie doen – goede uitzonderingen daargelaten – ambtelijke cultuur, rechtspositie en rechtsbescherming nogal eens onevenwichtig ten gunste van het ambtelijk apparaat aan’*.

Cultuur ging bij BBI vooral over wat mensen móesten doen.<sup>785</sup> Bestuurders móesten op hoofdlijnen, managers móesten integraal. De houding van

<sup>780</sup> Deze omschrijvingen en benadering van (beleids)planning komen in essentie overeen met die van Hoogerwerf. Vgl. paragraaf 2.1.3.

<sup>781</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 67.

<sup>782</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 88.

<sup>783</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 62-65.

<sup>784</sup> Zie (ook voor de citaten) Verduijn, 1995-1, pag. 62-65.

<sup>785</sup> Zie Geleijns, 1992, pag. 14.

de medewerkers móest van rolgericht naar taakgericht. Iedereen was verantwoordelijk en móest zich ook verantwoordelijk voelen en dus bereid zijn zich te verantwoorden. De cultuur móest prestatiegericht, klantgericht en flexibel zijn. Erkend werd weliswaar dat cultuur zich niet laat dwingen, maar daarom móesten er andere dingen, zoals veranderingen in de opbouw van de organisatie en het management, wisselen van argumenten voor en tegen verandering, de voorbeeldfunctie van het management, een ondersteunend personeelsbeleid.<sup>786</sup> De vraag of betrokkenen dit ook wilden en konden kwam in mindere mate aan de orde. BBI wilde verder niet diep ingaan op het begrip cultuur, *'dat gehele stelsel van waarden, normen, geschreven en ongeschreven gedragsregels in een organisatie. Het belang van aandacht voor de juiste cultuur in een organisatie is echter evident'*. Cultuur werd besproken in samenhang met klantgerichtheid, omdat de manier van omgaan met de klant een bepaalde instelling, een bepaalde cultuur vraagt, die zo nodig via training kan worden ondersteund.<sup>787</sup> In de BBI-publicaties en -geschriften kregen de cultuur- en gedragsaspecten verhoudingsgewijs weinig aandacht. In *'BBI en de organisatie'* is wel een afzonderlijk hoofdstuk aan cultuur gewijd.<sup>788</sup> Hoewel culturaspecten ook in volgende publicaties op onderdelen nader zijn uitgewerkt<sup>789</sup>, is gedurende de volledige looptijd van het BBI-project de indruk blijven overheersen dat BBI behoorlijk worstelde met de cultuurdimensie<sup>790</sup>: *'Niets is zo lastig en weerbarstig als het fenomeen 'cultuur', de waarden, normen, houding, manier van met elkaar en de klant omgaan in een organisatie'*.

Voor de onderbouwing, nadere uitwerking en toepassing van uitgangspunt 3 in de praktijk zijn geen afzonderlijke BBI-publicaties en/of -geschriften aan te wijzen. Zowel in de vakliteratuur als in de gemeentelijke praktijk heeft juist nu het onderwerp contractmanagement (ook al in de jaren voorafgaande aan het BBI-proces) relatief veel aandacht gekregen.<sup>791</sup> Daarbij valt op dat

---

<sup>786</sup> De daarbij in het vooruitzicht gestelde uitgave over *'BBI en personeelsbeleid'* (Geleijns, 1992 pag. 50 en 67) is niet verschenen.

<sup>787</sup> Idem Verduijn, 1995-1, pag. 71-72.

<sup>788</sup> Geleijns, 1992. De boodschap was ook hier: de houding van de medewerkers moest van rolgericht naar taakgericht, iedereen binnen de organisatie moest zich verantwoordelijk voelen, de basis van BBI was vertrouwen (horizontaal en verticaal) en de cultuur moest klantgericht en flexibel zijn. Geleijns stelt dat cultuur belangrijker is dan structuur, maar ongrijpbaarder: cultuur laat zich niet dwingen. Veranderingen gaan langzaam en zijn gebonden aan bepaalde voorwaarden, zoals veranderingen in de opbouw van de organisatie en het management (zoals in het betreffende boek beschreven). Verder dient er tijd en energie gestoken te worden in het wisselen van de argumenten voor (en tegen) de veranderingen, dient het managementteam een voorbeeldfunctie te vervullen bij veranderingen en dient er een ondersteunend personeelsbeleid gevoerd te worden.

<sup>789</sup> Zie bijv. Stichting BBI, 1993-2 pag. 2 e.v.

<sup>790</sup> Verduijn, 1995-1 pag. 85.

<sup>791</sup> Bijv. Lemstra e.a., 1986; Van der Krogt en Spijker, 1989; Doppenberg en Van den Boogaard, 1990; Schrijvers, 1991; Ter Bogt, 1994; Ter Bogt, 1995; Ter Bogt en Van Helden, 1996; Ter Bogt en Van Helden, 1998.

het thema vaak niet als specifiek voor of verband houdend met BBI wordt gepresenteerd.<sup>792</sup>

- *Empirie uitgangspunt 3*

De gemeente Amsterdam experimenteerde eind jaren tachtig met een systeem van 'kwaliteitscontracten', maar dit experiment stierf een stille dood.<sup>793</sup> *"Dat is jouw bobby," zei de toenmalige wethouder Herhuisvesting toen de directeur met het eerste contract op tafel kwam. Het college en de raadscommissie hebben het contract eenvoudigweg doorgehamerd*'. Bij andere gemeenten dan Amsterdam waren begin jaren negentig ook wel positievere geluiden omtrent contractmanagement te vernemen. Meestal betrof het hier echter niet zozeer empirische informatie omtrent de werking als wel een enthousiaste toelichting op hoe men zelf contractmanagement had opgezet.<sup>794</sup>

In het onderzoek van Derksen e.a. gaf 32 % van de respondenten aan dat ambtelijk zelfbeheer en contractmanagement was ingevoerd.<sup>795</sup> Op de vraag of gemeenten hierdoor krachtiger kunnen worden, antwoordde 36 % met ja en 31 % met enigszins.<sup>796</sup>

Welschen neemt waar dat slechts bij een derde van de gemeenten duidelijke werkafspraken werden gemaakt tussen sectorhoofden en afdelingshoofden en tussen afdelingshoofden en medewerkers.<sup>797</sup> Het ontbreken van een prestatietraditie, van eenduidige prestatiecriteria en van een eenduidige aansturing van primaire processen maakte een prestatiecultuur volgens Welschen tot een nauwelijks te realiseren proces.<sup>798</sup>

In het onderzoek van Van Kerkhoff e.a. werden outputafspraken gemaakt in 31 % van de 100.000+ gemeenten, eveneens 31 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 26 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.<sup>799</sup> De respondenten gaven aan betrekkelijk veel aandacht te besteden aan het bewerkstelligen van een kostenbewuste en resultaatgerichte houding bij de organisatieleden. Ze meenden daarmee in de toekomst in

<sup>792</sup> Ook door BBI zelf, vgl. Verduijn, 1995-1, pag. 66: *'Het begrip contractmanagement is niet BBI-specifiek. De vormgeving ervan dekt echter wel in hoge mate de door BBI voorgestane vernieuwing in de bedrijfsvoering'*.

<sup>793</sup> Denijs en Van Spijker, 1992.

<sup>794</sup> Bijv. Doppenberg en Van den Boogaard, 1990 over het invoeren van contractmanagement bij de dienst Beheer en Milieu van de gemeente Delft.

<sup>795</sup> Derksen e.a., 1996, pag. 113.

<sup>796</sup> Derksen e.a., 1996, pag. 106. De overige score op deze vraag was: 19 % nauwelijks en 14 % nee.

<sup>797</sup> Welschen, 1997, pag. 16.

<sup>798</sup> Welschen, 1997, pag. 34. In plaats van een afrekencultuur acht hij een verantwoordingscultuur een meer haalbare doelstelling. Daarbij wordt de uitvoering periodiek geëvalueerd op eventuele belemmeringen en noodzakelijke bijstellingen.

<sup>799</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 57, 71 en 87.

sterk verhevigde mate te zullen doorgaan.<sup>800</sup> De gemeentesecretarissen zagen inhoudelijke deskundigheid op een specifiek beleidsterrein als belangrijkste competentie. Belangrijker dan meer integrale competenties (integrale productontwikkeling en de regie daarvan).<sup>801</sup> De opleiding van medewerkers was bij de grotere gemeenten met name gericht op het bijbrengen van de gewenste verandering van houding en vaardigheden en in mindere mate op vakinhoudelijke opleidingen. Bij de kleinere gemeenten lag het accent iets omgekeerd.<sup>802</sup> Men was van plan ook in de toekomst veel aandacht te besteden aan de ontwikkeling van competenties door middel van opleidingen<sup>803</sup>, in het bijzonder aan de ontwikkeling van houding en vaardigheden.<sup>804</sup> Het onderwerp cultuurverandering kreeg in 1998 bij gemeenten de nodige aandacht. Men dacht hieraan in de toekomst nog aanmerkelijk meer aandacht te gaan besteden.<sup>805</sup>

Uit onderzoek van Ter Bogt blijkt dat met name wethouders slechts beperkt gebruik maakten van kwantitatieve outputgegevens zoals die waren opgenomen in een productenbegroting en andere planning & control-documenten. Zij maakten liever gebruik van informele consultaties van en vergaderingen met managers.<sup>806</sup> Overigens zouden zij aanvullende kwalitatieve informatie over output en prestatiegegevens wel op prijs stellen.<sup>807</sup>

### Gemiddeld beeld

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:

---

<sup>800</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 58, 72 en 88: percentage dat in 1998 resp. in de toekomst veel aandacht aan *'kostenbewuste en resultaatgerichte houding'* dacht te besteden was bij de 100.000+ gemeenten resp. 36 en 55 %, bij de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners resp. 38 en 70 %, bij de gemeenten tot 30.000 inwoners resp. 35 en 66 %.

<sup>801</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 59, 73 en 88: 100.000+ gemeenten 32 %, gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners 40 %, gemeenten tot 30.000 inwoners 36 %.

<sup>802</sup> Onderzocht werd het percentage dat dit item (zeer) op de eigen gemeente van toepassing achtte. Score *'vakinhoudelijke opleidingen'* was bij de 100.000+ gemeenten 9 %, bij de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners 46 %, bij de gemeenten tot 30.000 inwoners 68 %. Score *'opleidingen gericht op vaardigheden en houding'* was bij de 100.000+ gemeenten 45 %, bij de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners 46 % en bij de gemeenten tot 30.000 inwoners ook 46 %.

<sup>803</sup> Score *'veel aandacht competentieontwikkeling d.m.v. 'opleidingen' nu resp. in de toekomst'* bij de 100.000+ gemeenten 29 resp. 76 %, bij de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners 35 resp. 77 % en bij de gemeenten tot 30.000 inwoners 53 resp. 73 %.

<sup>804</sup> Score *'veel aandacht competentieontwikkeling 'houding en vaardigheden' nu resp. in de toekomst'* bij de 100.000+ gemeenten 43 resp. 90 %, bij de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners 41 resp. 86 % en bij de gemeenten tot 30.000 inwoners 52 resp. 78 %.

<sup>805</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 60, 75 en 91: percentage dat in 1998 resp. in de toekomst veel aandacht aan *'cultuurverandering'* en de daarvoor benodigde competenties en talenten dacht te besteden: 32 resp. 63 % van de 100.000+ gemeenten, 51 resp. 73 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 36 resp. 56 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.

<sup>806</sup> Ter Bogt, 2002.

<sup>807</sup> Ter Bogt, 1999; Ter Bogt, 2000.



het maken van taakstellende afspraken die worden vastgelegd in plannen. Voorafgaand aan de periode van de Stichting BBI was hiervan nog hoege-naamd geen sprake.<sup>808</sup> 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.

- *Gedragsveronderstellingen bij taakstellende planning*

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. De Amerikaanse grondlegger van de bestuurskunde, de latere president Wilson, omschreef het bestuurlijke werk als *'a field of business (...) removed from the hurry and strife of politics'*.<sup>809</sup> Als een andere klassieker geldt het onderscheid dat Goodnow maakte tussen de politiek als *'de expressie van de wil van de staat'* en het bestuur als *'de uitvoering van de wil van de staat'*.<sup>810</sup> Deze normatieve democratieopvatting komt terug in de bureaucratietheorie van Weber.<sup>811</sup>

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. Dit onderscheid heeft een verleidelijke aantrekkelijkheid door zijn ogenschijnlijke scherpte in de verdeling van verantwoordelijkheden. Het heeft dan ook – ofschoon soms in wat andere woorden – altijd zijn pleitbezorgers gehad.<sup>812</sup> Het vormt in feite nog steeds het uitgangspunt van het Nederlandse staatsrecht, ook na de invoering van de dualisering. De ontvlechting van de positie van de raad en van het college is in de kern op hetzelfde uitgangspunt gebaseerd: een scherpere verantwoordelijkheidsverdeling, waarbij de raad zich tot de hoofdlijnen van het beleid bepaalt en het college de uitvoerende bestuursfunctie voor zijn rekening neemt.<sup>813</sup>

<sup>808</sup> Van der Krogt en Spijker, 1989, pag. 24: bij 11 % van de gemeenten was het invoeren van contractmanagement in discussie, bij 5 % was dit in voorbereiding en bij 1 % was het al in gebruik.

<sup>809</sup> Wilson, 1887.

<sup>810</sup> Goodnow, 1900.

<sup>811</sup> Zie paragraaf 6.2.2.

<sup>812</sup> Zie bijv. Brasz e.a., 1975, pag. 2, die in dit verband de termen regeren en besturen gebruiken: *'regeren als het in politieke zin bepalen van het beleid, als het nemen van de beslissingen nodig is in verband met de verwezenlijking van de beleidsdoelinden van de staat in al zijn geledingen; besturen als het technisch en daadwerkelijk ondersteunen van de regering met raad en daad'*.

<sup>813</sup> Vgl. Dualisme en lokale democratie, 2000, pag. 15 e.v.; MvT bij de Wet dualisering gemeente-bestuur, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27751, nr. 3, pag. 2 e.v.

BBI ging uit van de gedachte van rationeel-synoptische planning. De veronderstelling was dat alles wat er aan werk moet gebeuren in principe is te overzien. Het is door middel van planning en taakstellende afspraken zodanig te systematiseren, dat iedereen dat snapt en weet waar hij aan toe is. Beoogde beleidseffecten kunnen zo op efficiënte wijze worden bereikt.<sup>814</sup>

BBI ging bovendien uit van de gedachte van blauwdrukplanning. Het werd mogelijk geacht om gewenste eindtoestanden vast te stellen die als richtsnoer kunnen dienen voor het dagelijks handelen. Een volgbaar en gesloten uitvoeringsproces is vanzelfsprekend. Na besluitvorming zijn in beginsel nog slechts voldoende gezag en middelen nodig om de geplande eindtoestand te bereiken.<sup>815</sup> In hoofdstuk 2 is al ingegaan op de kritiek die onder meer Faludi heeft geformuleerd ten aanzien van blauwdrukplanning.<sup>816</sup> Daarnaast is de kennelijke aanname van BBI dat het maken van taakstellende afspraken op zichzelf ondernemend en resultaatverantwoordelijk gedrag teweegbrengt ongetwijfeld wat gemakkelijk geweest. Uit empirisch onderzoek is bekend dat individuen in een bureaucratische omgeving geneigd zijn juist niet ondernemend te zijn. Ze mijden risico's, omdat het eigen handelen afhankelijk is van expliciete uitleg aan en instemming van relevante anderen: *'beslissingen worden daarom met het grootste gemak doorgeschoven naar hogere echelons'*.<sup>817</sup>

Over de discrepantie tussen planningsrationaliteit enerzijds en feitelijk waarneembaar gedrag anderzijds wordt 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 geëerbie-

---

<sup>814</sup> Vgl. Verduijn, 1995-1, pag. 48: *'De enige manier om niet de prooi en speelbal van allerlei ontwikkelingen te worden, maar die te beheersen, is plannen. Zo goed mogelijk nagaan wat de concrete consequenties zouden kunnen zijn van al die ontwikkelingen voor de gemeente in kwestie. Alternatieve scenario's kunnen daarbij van belang zijn. Dat vereist een goed ontwikkelde informatievoorziening en een goed ontwikkeld planningsinstrumentarium en ambtelijke planningsdeskundigheid. ... Zonder beleidsplanning is de organisatie feitelijk bestuurloos!'*

<sup>815</sup> Coenen, 2001, pag. 45; Van Vught, 1982, pag. 80 en pag. 102.

<sup>816</sup> Paragraaf 2.2.1.

<sup>817</sup> Herweijer, 1992, pag. 231.

digd 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<sup>818</sup> of, mooier nog, procesarchitectuur.<sup>819</sup> Van Helden ziet als belemmerende factor voor het succes van planning & control onder meer een *'onderontwikkelde planning-attitude'*.<sup>820</sup> Hij verstaat hieronder *'de attitude bij politici en managers om bij hun besluitvorming expliciet rekening te houden met aan deze instrumenten te onttlenen informatie'*.<sup>821</sup> Volgens Van Loon<sup>822</sup> is planmatigheid pas mogelijk als deze voldoende in evenwicht is met de aard en omvang van het beschikbare instrumentarium en met de expertise van de financieel-economische functionarissen. Politici zouden te veel geïnteresseerd zijn in de waan van de dag. Ambtenaren zouden te weinig prestatiegericht zijn. Actoren zouden zich meer in het algemeen verzetten tegen systemen aan de hand waarvan rekening en verantwoording moet worden afgelegd.<sup>823</sup> De meeste gedachten rond een tekortschietende planning(-attitude) gaan uit van de vooronderstelling dat actoren bereid en in staat dienen te zijn zich te gedragen naar centraal gemaakte regels en plannings. *'Ze moeten het alleen nog leren.'* Hiervoor wordt meestal een cultuurverandering noodzakelijk geacht. Er moeten opleidingen en trainingen worden gevolgd.<sup>824</sup>

<sup>818</sup> Moret, 1997, pag. 116 e.v.; De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 1999; Bentlage, Boelens en Kip, 1998. Stafffunctionarissen vervullen hierbij een ondersteunende en adviserende rol: ze worden controllers nieuwe stijl oftewel procesadviseurs (Kaplan, 1995, Cooper, 1996, Johnson, 1996; zie ook de uitwerking voor gemeenten in Aardema, 2000, hoofdstuk 5). Basale procesbeheersing, te beginnen met adequate AO-procesbeschrijvingen, is in de praktijk vaak het vertrekpunt. In combinatie met ICT-ondersteuning ontstaan nieuwe lonkende standaardiseringsperspectieven als *'document flow management'* en *'work flow management'* (Moret, 1997, pag. 33). Vgl. Frissen, 1998, pag. 93: *'Informatisering is een vorm van beheersing en disciplineren. Zij is een nieuwe strategie van machtsuitoefening die wordt toegevoegd aan het bureaucratisch arsenaal'*.

<sup>819</sup> Klaassen heeft, evenals R.J. in 't Veld (In 't Veld, 1995, pag. 27) gepleit voor het introduceren van de figuur van een procesarchitect bij complexe overheidsprojecten (Klaassen, 1995). Hierbij zou het moeten gaan om iemand die geen directe belangen in het proces heeft en die voor meer rationele orde in de procesgang moet zorgen. Een wezenlijke conditie hierbij is volgens Klaassen dat de betrokken actoren blijf moeten geven van de wil om een procesarchitect toe te laten (Klaassen, 1995, pag. 194). Deze conditie verdraagt zich echter nauwelijks met de ook door Klaassen onderkende werkelijkheid van zeer vele actoren die onderling zodanig afhankelijk zijn dat er weel geen sprake is van een dominante wilsfactor van een of enkele actoren. Een van de meest wezenlijke tekortkomingen van het rationele model en de daarmee samenhangende imperatieve sturingsvisie is volgens Klaassen de premisse van de (relatieve) autonomie van een actor (Klaassen, 1995, pag. 193). Maar dit geldt dan ook voor het model dat Klaassen zelf voorstaat.

<sup>820</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 58 e.v. en 102.

<sup>821</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 59.

<sup>822</sup> Aangehaald bij Van Helden, t.a.p. Zie ook de uitwerking van het gedachtegoed van Van Loon bij Tillema, 2002-a, pag. 25 e.v.; Tillema, 2002-b, pag. 8 e.v.

<sup>823</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 61 e.v.

<sup>824</sup> Zo wordt in menige trainings- en leersituatie in het kader van het streven naar 'total quality' geworsteld met de tot de verbeelding sprekende technische vaardigheid om doelstellingen /

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.<sup>825</sup> Auteurs als Boonstra, Weick, De Caluwé & Vermaak stellen in lijn hiermee dat gedrag niet wordt gestuurd door rationele opvattingen en plannings.<sup>826</sup> In hun benadering 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. Goede functionarissen kunnen zich desondanks wel degelijk planmatig gedragen: ze bereiden zich bijvoorbeeld voor op wat komen gaat, individueel en in overleg (afstemming via gesprekken en vergaderingen). Ze proberen erachter te komen hoe anderen zich zullen opstellen. Ze nemen zich zelf daadwerkelijk voor sommige dingen wel en andere dingen niet te doen. Dergelijke voorbereiding is echter niet altijd vanzelfsprekend in het belang van de organisatie als geheel. Het gaat althans niet per se om de planmatigheid zoals tevoren vastgelegd in de BBI-plannen c.q. contracten. Die planmatigheid wordt overschaduwd door de eisen en de deelbelangen van het moment. Natuurlijk is planning op veel terreinen, bijvoorbeeld in de ruimtelijke sfeer, noodzakelijk en vanzelfsprekend. Plannen geven programmatische structuur aan de toekomst en aan verwachtingen omtrent de tussentijd.

---

meetindicatoren SMART te formuleren, dat wil zeggen ‘*Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch en Tijdgebonden*’. Zie bijv. Bentlage, Boelens en Kip, 1998, pag. 50. Ook Denters, 2001 maakt melding van SMART. Omdat vooral de meetbaarheid bij de overheid problemen geeft (zie de bespreking van fase 6) is elders de suggestie gedaan (Aardema, 2000, pag. 220) om liever te spreken van START: hierbij is de ‘M’ van ‘Meetbaar’ vervangen door de ‘T’ van ‘Toetsbaar’. Bij toetsbaarheid is sprake van meetbaarheid waar dat kan (aantallen, percentages), maar waar dat niet kan blijft in ieder geval de verankering van belang (in visie, strategie, beleid). Het begrip START past ook beter bij de realiteit dat het uiteindelijke beleid veelal pas in het kader van de uitvoering tot stand komt.

<sup>825</sup> Zie bijv. In ‘t Veld e.a., 1999.

<sup>826</sup> Boonstra, 2000, pag. 5 e.v.; Weick, 1979, pag. 10 e.v.; De Caluwé en Vermaak, 2000, pag. 18.

Ze bieden houvast. Symbolisch, indicatief of zelfs juridisch.<sup>827</sup> Een dergelijke beleidsinhoudelijke planning verhoudt zich echter niet altijd met taakstellende afspraken in financiële plannings en individuele werkplanningen.

Denijs en Van Spijker beredeneren dat de gedachte van contractmanagement niet past bij de bijzondere verhouding tussen bestuur en ambtenaren, die zich kenmerkt door ambtelijke loyaliteit.<sup>828</sup> Ambtenaren zouden ondergeschikt, uitvoerend, toeleverend moeten zijn, maar door contractmanagement heeft de loyaliteit afgedaan en zijn in beginsel twee gelijkwaardige contractpartners ontstaan, dat is althans de bedoeling. Het contract wordt echter door de ambtenarenpartij opgesteld, inclusief de kwaliteitsnormen in de onderlinge afspraken. De bestuurlijke partij wordt hier doorgaans nauwelijks bij betrokken. Dan is de ambtenaar formeel loyale uitvoerder, maar in feite allesbepalend. Hier zijn politici huiverig voor, zij zijn bereid formeel contractpartner te zijn (bestuurlijke loyaliteit!), maar willen zich als het erop aankomt niet binden.

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. Zoals opgemerkt bij sturing op hoofdlijnen hecht met name de politiek eraan om in afwijking van gemaakte afspraken andere dingen te kunnen (laten) doen, indien de politieke opportuniteit zulks verlangt. Positief geformuleerd: politieke dynamiek gaat voor en vraagt ambtelijke flexibiliteit. Negatief geformuleerd: de waan van de dag regeert.<sup>829</sup> Ook door dit 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.<sup>830</sup> Dit is geen kwestie van een onderontwikkelde planning-attitude, maar van een dubbele 'rationaliteitskloof': spanning op twee punten en op twee verschillende niveaus: grofweg verleden versus heden en organisatie versus individu. Deze kloof is tot op zekere hoogte onvermijdelijk en moeilijk door leren te overbruggen.

---

<sup>827</sup> Juridisch bijvoorbeeld door middel van bestemmingsplannen overeenkomstig de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

<sup>828</sup> Denijs en Van Spijker, 1992.

<sup>829</sup> Overigens is dit beeld niet representatief voor de gehele organisatie, omdat veel werk routinematig is en zich kan voltrekken zonder directe politieke bemoeienis.

<sup>830</sup> Zie ook Van Thiel, 2000, pag. 225.

### Gemiddeld beeld

Planmatigheid als veronderstelling dat iedere actor gedurig bezig is om collectief vastgelegde afspraken uit te voeren is op empirische gronden niet houdbaar. Plannen/contracten weerspiegelen organisatorische belangen die voor een aanmerkelijk deel niet overeenstemmen met individuele belangen en waarden. Bij gedragskeuzes wegen probleemstellingen in het heden zwaarder dan papieren afspraken uit het verleden. Politici en lijnfunctionarissen voelen zich bovendien niet aan managementcontracten gebonden als ze door middelen-ambtenaren zijn opgesteld. Ook loopt beleidsinhoudelijke planning niet synchroon met financiële planningen.

#### **5.1.4. Uitgangspunt 4: ‘(Door-)decentralisatie van bevoegdheden’**

- *Uitgangspunt 4 volgens BBI*

Aan uitgangspunt 4 heeft de Stichting BBI geen afzonderlijke publicaties of handleidingen gewijd. Het uitgangspunt van de (door-)decentralisatie van bevoegdheden is te beschouwen als een vorm van interne verzelfstandiging. Het correspondeert met het beginsel van zo veel mogelijk zelfbeheer van organisatie-onderdelen. Het past bij de eerdere drie uitgangspunten: een bestuur dat op hoofdlijnen opereert, integraal management op de desbetreffende organisatie-onderdelen en onderlinge plannings- en verantwoordingsinformatie via contractmanagement. Het uitgangspunt heeft in zijn uitwerking consequenties voor de relatie tussen onder meer de leden van het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie. BBI erkende<sup>831</sup>: *Deze relatie kan nog nadrukkelijker onder spanning komen te staan indien in het kader van delegatie, zelfbeheer en budgettering meer bevoegdheden aan ambtenaren worden toegekend. De onderscheiding en erkenning van het bestaan van enerzijds een (versterkte) ambtelijke verantwoordelijkheid en een politieke/bestuurlijke verantwoordelijkheid anderzijds, leidt per definitie tot het ontstaan van een ‘schermgebied’.* De oplossing die door BBI werd aangereikt, bestond uit de aanbeveling om de territoria goed te markeren<sup>832</sup>: wederzijdse respectering van verantwoordelijkheden (de wethouder dient niet de ambtelijk manager en de manager niet de bestuurder te worden), heldere afspraken, een goede informatievoorziening over en weer en structurering van bestuurlijk / ambtelijk stafoverleg.

---

<sup>831</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 51. Overigens is op grond van de Awb (art. 10:14) delegatie aan ondergeschikten niet meer mogelijk.

<sup>832</sup> Verduijn, t.a.p.

- *Empirie uitgangspunt 4*

Het principe 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 van dit principe in de vorm van mandatering<sup>833</sup> genoot in de jaren tachtig, dus ook al voor de periode van de Stichting BBI, een grote belangstelling bij gemeenten. Mandatering werd niet louter gezien als een middel om de bestuurder te ontlasten, maar ook als een middel om verantwoordelijkheden in de organisatie duidelijker te identificeren en de efficiency van de organisatie als geheel te bevorderen.<sup>834</sup>

In het onderzoek van Moret werd het verhelderden van de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden frequent als BBI-doel genoemd (86 %), welk doel volgens Moret in hoge mate is gerealiseerd (67 %).<sup>835</sup>

In het onderzoek van Welschen werd door 43 % van de respondenten geantwoord dat een actuele delegatie-/mandateringsregeling binnen de gemeente een onderdeel van de planning & control vormde.<sup>836</sup> De verantwoordelijkheid over middelenbudgetten bleek bij vrijwel alle gemeenten gedecentraliseerd naar de sectoren. Veertien van de onderzochte zestien gemeenten kenden een formeel ingesteld budgethoudersysteem. De aangewezen budgethouder was daarbij alleen verantwoordelijk voor de directe kosten van producten en niet voor de doorberekende kosten. Slechts in één van de gemeenten gaven de respondenten aan dat zij op de wijze van doorberekening invloed hadden.<sup>837</sup>

Zelforganisatie<sup>838</sup> en het leggen van verantwoordelijkheden laag in de organisatie zijn volgens Van Kerkhoff e.a. vrij algemeen ingevoerd.<sup>839</sup> Binnen kaders mochten veel gemeentelijke medewerkers zelf de inrichting en organisatie van hun werk bepalen en waren de verantwoordelijkheden zoveel mogelijk bij de medewerkers neergelegd.

---

<sup>833</sup> Mandatering = het in het leven roepen van mandaten. Mandaat = de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen (art. 10:1 Awb).

<sup>834</sup> Heikema van der Kloet e.a., 1989, pag. 103.

<sup>835</sup> Moret, 1997, pag. 30/31.

<sup>836</sup> Welschen, 1997, pag. 5.

<sup>837</sup> Welschen, 1997, pag. 9.

<sup>838</sup> Het woord zelforganisatie zal ook verderop in het boek nog een aantal keren terugkomen. Het betekent volgens Stacey: *‘het proces waarin men binnen een systeem met elkaar interacteert volgens de eigen gedragsregels zonder dat er een overall beeld is wat duidelijk maakt wat men moet doen of hoe men het met doen’* (aangehaald bij De Caluwé en Vermaak, pag. 56).

<sup>839</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 59/60, 74/75 en 90/91: de score *‘medewerkers bepalen zelf inrichting en organisatie van hun werk’* was bij de 100.000+ gemeenten 64 %, bij de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners 52 % en bij de gemeenten tot 30.000 inwoners 64 %. De score *‘verantwoordelijkheden en bevoegdheden neergelegd bij medewerkers’* was bij de 100.000+ gemeenten 54 %, bij de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners 58 % en bij de gemeenten tot 30.000 inwoners 69 %.

Kenmerk van interne verzelfstandiging is dat de ondergeschiktheid van de verzelfstandigde organisatie aan het bevoegde bestuursorgaan blijft bestaan.<sup>840</sup> Aan verzelfstandiging ligt de veronderstelling ten grondslag dat hierdoor bedrijfsmatiger zal worden gewerkt. De bedoeling is dat door verzelfstandiging wel de hiërarchische controle, maar niet de politieke invloed afneemt. Door zich te beperken tot de in prestatiecontracten vastgelegde hoofdlijnen en de details van de uitvoering aan de contractpartner over te laten zou de politiek effectiever en efficiënter kunnen sturen.

Empirisch onderzoek naar de effecten van interne verzelfstandiging is – afgezien van de onderzoeken waaruit in dit boek wordt geput – niet beschikbaar. Dit is wel het geval wat betreft de externe verzelfstandiging.<sup>841</sup> Aangenomen mag worden dat interne en externe verzelfstandiging tot op zekere hoogte vergelijkbaar zijn. Het principe is gelijk, de verschillen zijn gradueel. Uit het beschikbare empirisch onderzoek blijkt dat prestatieverbetering als gevolg van verzelfstandiging niet of nauwelijks kan worden aangetoond. Soms is zelfs vermindering van prestaties aannemelijk. Verzelfstandigde eenheden opereren niet per se bedrijfsmatiger waar het gaat om monopolistische taken (wat vaak het geval is bij overheidsstaken): de concurrentie van de markt ontbreekt, dus waarom zou men bedrijfsmatiger gaan werken?<sup>842</sup> De mate van autonomie van de verzelfstandigde eenheid en de relatie ten opzichte van de moederorganisatie lijkt van groter belang voor de prestaties.<sup>843</sup> Bij interne verzelfstandiging neemt de bestuurlijke invloed door mandatering feitelijk af. Het blijkt niet vanzelfsprekend dat efficiënter wordt gewerkt. Mandaat leidt ook niet per definitie tot hogere kwaliteit.

Zijlstra e.a. hebben empirisch evaluatie-onderzoek gedaan naar de werking in de praktijk van de bepalingen over mandaat en delegatie van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).<sup>844</sup> Wat mandaat betreft, concluderen zij dat er in

---

<sup>840</sup> Bij externe verzelfstandiging is dat niet meer het geval: er ontstaan zelfstandige bestuursorganen dan wel taken worden uitbesteed of afgestoten aan private marktpartijen (privatisering) (Bovens e.a., 2001, pag. 196 e.v.; Denters e.a., 1999, pag. 38). Volgens Van Thiel, 2002 maakte op het eind van de twintigste eeuw bijna de helft van de gemeenten op meer dan de helft van de taakgebieden gebruik van verzelfstandiging in een of andere vorm. Van Thiel veronderstelt dat deze ontwikkeling doorgaat en er uiteindelijk toe zal leiden dat de traditionele bureaucratie zal worden vervangen door de *'quangoeratie'* (zie Van Thiel, 2000 en ook bijvoorbeeld het interview met haar in het tijdschrift *Facta*, 2000-6, pag. 20). Bij verzelfstandiging zijn publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtsvormen mogelijk. De privaatrechtelijke rechtsvormen zijn populairder (worden minder bureaucratisch geacht), maar de publiekrechtelijke bieden betere democratische (controle)waarborgen (Zijlstra, 1997).

<sup>841</sup> Sylvester, 1999; Van Thiel, 2000.

<sup>842</sup> Sylvester, 1999, pag. 209.

<sup>843</sup> Van Thiel, 2000, pag. 226. Voogd, 2000, pag. 206, concludeert dat minder autonomie ook een financieel zwakkere positie en daardoor grotere kwetsbaarheid meebrengt.

<sup>844</sup> Zijlstra e.a., 2001. Dit onderzoek is gebaseerd op een schriftelijke enquête met een responspercentage van 60 %. Bij het onderzoek waren dertig gemeenten betrokken (inclusief twee stadsdelen van Amsterdam en drie deelgemeenten van Rotterdam), verdeeld naar grote, middelgrote en kleine gemeenten.



de praktijk vooral onvrede is met de *'enorme, vaak als zinneloos ervaren bureaucratie'* die het vastleggen en publiceren van mandaatregelingen meebrengt.<sup>845</sup>

### Gemiddeld beeld

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.

#### - *Gedragsveronderstellingen bij zelfbeheer*

Beleidsuitvoerders drukken op politiek vastgesteld beleid een zodanig eigen stempel, dat de formele doelstellingen in meerdere of minder mate uit het zicht verdwijnen en niet worden gerealiseerd zoals gepland en besloten.<sup>846</sup> Dit mag de generale conclusie worden genoemd uit een hele reeks in de voetsporen van Pressman / Wildavsky uitgevoerde implementatiestudies.<sup>847</sup> 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 terecht komt. In de *'public choice'* benadering van auteurs als Downs en Niskanen maakt de stereotype bureaucraat daarom plaats voor individuele actoren die, uitgaande van hun eigen belangen, streven naar *'nutsmaximalisatie'*.<sup>848</sup> Niskanens bekend geworden model van de interactie tussen politici en bureaucratie gaat er in dat verband van uit dat ambtenaren primair streven naar maximalisatie van het beschikbare budget.<sup>849</sup>

Crinice le Roy introduceerde het begrip *'vierde macht'*: formeel beslist de politiek weliswaar, maar feitelijk zijn het vooral de ambtenaren die – zo niet

<sup>845</sup> Zijlstra e.a., 2001, pag. xvii.

<sup>846</sup> Pressman en Wildavsky, 1973. Lipsky heeft in dit verband de gevleugelde en niet te vertalen uitdrukking *'street-level bureaucracy'* geïntroduceerd, zie Lipsky, 1980.

<sup>847</sup> Zie o.m. de overzichten bij Simonis, 1983; Korsten en Derksen, 1986; Stillman, 1992 (hoofdstuk 13); Sas en Herweijer, 1992; Maarse, 1998.

<sup>848</sup> Welke eigen doelen en belangen door de overheid moeten worden beteugeld om een goede maatschappelijk gewenste uitkomst te verkrijgen. Zie voor de nutsmaximalisatie ook paragraaf 5.1.1., *'Gedragsveronderstellingen bij sturing op hoofdlijnen'*.

<sup>849</sup> Niskanen, 1971. De Vries en Van Dam, 1995, pag. 207-208, wijzen op empirische ondersteuning van het verschijnsel van de *'budgetmaximalisatie'*. Volgens Wilson, 1989, pag. 179 e.v., gaat het hierbij vooral om maximalisatie van de eigen autonomie.

al formeel via mandaat dan toch vaak materieel door hun deskundigheidsvoorsprong – de (inhoud van de) beslissingen bepalen.<sup>850</sup> Volgens Reussing is sprake van diverse verstoringen in de (formele en feitelijke) machtsbalans tussen bestuurders en ambtenaren. Hij concludeert uit empirisch onderzoek bij een viertal gemeenten tot het bestaan van een *'verantwoordelijkheidsgat'*: *'Politieke bestuurders en ambtenaren zijn geneigd om de verantwoordelijkheid voor situaties waarin zaken verkeerd gaan op elkaar af te schuiven'*.<sup>851</sup>

De mate waarin sprake is van *'policy drifting'*<sup>852</sup> hangt af van de mate van programmering van de beleidsuitvoering, de mate waarin de uitvoerders over een informatiemonopolie beschikken en de mate van feitelijke hiërarchische en democratische controle.<sup>853</sup> Hierdoor wordt de speelruimte van de uitvoerders in beginsel ingekaderd: het bepaalt hun beleidsvrijheid.<sup>854</sup> Maar het politieke karakter van de beleidsuitvoering kan er slechts in beperkte mate mee worden beteugeld, want het per definitie manifest worden van ontwikkelingen, belangen, conflicten en gevoeligheden tijdens de implementatie maakt dat in onderlinge interactie tussen actoren telkens beslissingen worden genomen waarmee onvoorziene wendingen aan de beleidsrealisatie worden gegeven.<sup>855</sup>

Torenvlied concludeert in zijn empirisch onderzoek inzake de sociale vernieuwing in Weststellingwerf, de herstructurering van het sociaal-cultureel werk in Groningen en het wijkgericht werken in Arnhem dat het voor de politiek loont om, bijvoorbeeld door het instellen van bepaalde controlerende procedures met sanctionerende dreiging, sterk betrokken en sturend op te treden in de beleidsuitvoering.<sup>856</sup> Naarmate de politiek meer afstand neemt, gaan beleidsuitvoerders hun eigen speelruimte benutten. De mate van afwijking van politieke besluiten hangt vervolgens onder meer af van de eigen beleidsvoorkeuren van de uitvoerders.

Bouma en Van Helden signaleren, naar aanleiding van de GKB-affaire, het gevaar dat het politieke bestuur en het ambtelijke management los van elkaar komen te staan: *'Karikaturaal is dit als volgt voor te stellen. De ambtelijk manager voelt zich vrij om naar eigen goeddunken beleid te ontwikkelen en uit te voeren en tracht controles en inmenging 'van buitenaf' te voorkomen. De bestuurder weet zich*

---

<sup>850</sup> Crince le Roy, 1976. Zie ook bijv. Ringeling, 1981.

<sup>851</sup> Reussing, 1996, pag. 460. Reussing deed zijn onderzoek bij de gemeenten Zutphen, Deventer, Zwolle en Apeldoorn.

<sup>852</sup> Policy drifting = het verschijnsel dat het beleid in het kader van de implementatie aanzienlijke veranderingen ondergaat.

<sup>853</sup> Maarse, 1998, pag. 106 e.v.

<sup>854</sup> Vgl. Ringeling, 1978.

<sup>855</sup> Wiens stem daarbij uiteindelijk doorslaggevend is, is moeilijk te achterhalen en varieert feitelijk sterk. Peters spreekt in dat verband van *'verdeelde macht'* (Peters 1999). Zie ook Berveling 1994 specifiek voor gemeenten: analyse van macht, invloed en besluitvorming op twee Amsterdamse beleidsterreinen.

<sup>856</sup> Torenvlied, 1996, pag. 197 e.v.

bevrijd van saaie beleidsuitvoering en kan zich met verve werpen op het ontwerpen van nieuw beleid dat groots en meeslepend is'.<sup>857</sup> Overigens verdedigen zij de stelling dat zelfbeheer en contractmanagement goede instrumenten zijn, mits deze worden gecombineerd met voldoende 'checks and balances'. Zij achten het twijfelachtig of onder het 'oude managementinstrumentarium' de feilen van de kredietbank wel boven tafel zouden zijn gekomen. Hiertegenover kan men zich echter ook de vraag stellen of de feilen zich in de oude situatie wel in deze mate zouden hebben gemanifesteerd.<sup>858</sup>

Tegenover rationele systeembenaderingen bieden empirische actorbenaderingen zicht op wat er feitelijk gebeurt. De schijnbare irrationaliteit van de organisatie verdwijnt als doelstellingen en gedragingen worden geanalyseerd vanuit de afzonderlijke rationaliteitsposities van individuen. Het streven naar macht(scontrol) blijkt dan een belangrijke factor in overheidsorganisaties.<sup>859</sup> Downs verwoordt dit scherp: *'Most of the items personally valued by officials are positively correlated with the amount of resources under their control. These items include personal power, prestige, and income (valued by climbers); organizational power, prestige, and income (valued by climbers, advocates and zealots); and security (valued by conservers).'*<sup>860</sup>

Minder machtigen proberen de 'machtafstand' tot machtiger actoren te verkleinen ('machtafstandsreductie').<sup>861</sup> Machtsverhoudingen zijn veelal minder zichtbaar dan voelbaar.<sup>862</sup> Ze behoren tot de 'ongeschreven regels van het spel'.<sup>863</sup> De binnen de organisatie geldende 'institutionele normen' zijn vaak terug te voeren op degene(n) met de meeste informele macht.<sup>864</sup> 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

<sup>857</sup> Bouma en Van Helden, 1993, pag. 269.

<sup>858</sup> Zie het 'intermezzo' voorafgaand aan dit hoofdstuk: door de nieuwe filosofie kwamen het bestuur en het concern te veel op afstand te staan en expandeerde de directeur GKB de verkregen beleidsruimte. Bovendien ging de filosofie gepaard met opmerkelijke ondernemingszin van de raad. Het valt nauwelijks aan te nemen dat deze gewijzigde omstandigheden het ontstaan van de problemen niet hebben beïnvloed.

<sup>859</sup> Leemans, 1970, pag. 16, o.m. verwijzend naar Caiden en diens typering van 'administrative reform' als 'power politics in action'. De duidelijkste omschrijving van de 'macht van een actor' is nog steeds die van Kuypers: 'het min of meer duurzaam vermogen van een persoon of van een groepering, om één of meer andere personen ertoe te bewegen, iets te denken of niet te denken, of iets te doen of niet te doen' (Kuypers, 1973, pag. 86).

<sup>860</sup> Downs, 1967, pag. 196.

<sup>861</sup> Bovens e.a., 2001, pag. 214. De term machtafstand is ontleend aan Mulder (zie o.m. Mulder, 1977). Hofstede definieert het begrip machtafstand als: 'de mate waarin de minder machtige leden van instituties of organisaties in een land verwachten en accepteren dat de macht ongelijk verdeeld is' (Hofstede, 2001, pag. 39).

<sup>862</sup> Bovens e.a., 2001, pag. 215.

<sup>863</sup> Scott-Morgan, 1995.

<sup>864</sup> Derksen, 1990.

‘zwart te maken’.<sup>865</sup> Machtsvorming en conflicten zijn hierbij onvermijdelijk. Dit is een geheel ander beeld van de organisatie dan dat van een eenduidig samenwerkend systeem.<sup>866</sup>

### Gemiddeld beeld

Voor de veronderstelling dat zelfbeheer gedrag oproept dat in het belang is van de organisatie als geheel valt geen steun te vinden in empirisch onderzoek. Verkregen vrijheidsgraden lijken bij voorkeur te worden aangewend om eigen belangen en doelstellingen te behartigen.

## **5.1.5. Uitgangspunt 5: ‘Periodieke toetsing en verantwoording van resultaten’**

### - *Uitgangspunt 5 volgens BBI*

Staan de eerste vier BBI-uitgangspunten in het teken van toekomst (planning) en heden (aanbevelingen voor een andere wijze van besturen en managen), het vijfde BBI-uitgangspunt staat in het teken van de te organiseren feedbackbeweging: de periodieke toetsing en verantwoording van beoogde resultaten. Dit is het terrein van de control: de samenhang tussen het geplande en het vervolg daarop. Wellicht mede omdat in deze samenhang de BBI-informatiecyclus wordt ‘rondgemaakt’, komt het – evenals bij de thema’s integraal management, contractmanagement en zelfbeheer – nogal eens voor dat BBI wordt vereenzelvigd met control, vaak ook in de zin van planning & control.<sup>867</sup>

Control was voor BBI een minder eenduidig begrip dan planning. Het werd in ieder geval niet synoniem geacht met controle.<sup>868</sup> Het begrip was volgens BBI het best te omschrijven als ‘*beheersing of besturing*’. Het hield in die betekenis in: ‘*de bemaking van de uitvoering van een eerder vastgesteld plan en de zorg voor evaluatie van de uitvoering*’. De evaluatie diende hetzij te leiden tot bijstelling van huidige plannen, hetzij tot beïnvloeding van toekomstige plannen. Control had volgens BBI binnen organisaties betrekking op activiteiten die ervoor zorgden: dat het functioneren van verschillende onderdelen van de organisatie op elkaar was afgestemd (coördinatie), dat de inspanningen van de organisatie op efficiënte wijze plaatsvonden (doelmatigheid) en dat die inspanningen gericht waren en bleven op het verwezenlijken van de gestelde doelen (effectiviteit).

<sup>865</sup> De Caluwé, 2000, pag. 36.

<sup>866</sup> De Caluwé, 2000, pag. 36.

<sup>867</sup> Ook bij BBI zelf! Zie bijv. Verduijn, 1995-2, pag. 6.

<sup>868</sup> Zie Verduijn, 1995-1, pag. 70, ook voor de navolgende samenvatting van de BBI-benadering van planning & control.

De begrippen planning en control waren bij BBI twee kanten van één medaille: het managementproces. De begrippen beïnvloedden elkaar en konden niet zonder elkaar. Een goede planning was niet mogelijk zonder de randvoorwaarden te weten (materieel, personeel, financieel). Control of beheersing kon niet zonder een plan dat de inzet van de middelen bepaalde: *‘Wat zou men anders moeten beheersen?’* Naast de hiërarchische niveaus (strategische planning op bestuurlijk niveau, organisatiebeheersing of management control op managementniveau en taakbeheersing op het niveau van de individuele medewerker) werden de volgende elementen van planning & control onderscheiden.

1. *Budgettering*: de besluitvorming over actieplannen voor een periode van veelal een jaar. Het budget concretiseerde de plannen naar de verantwoordelijke functionarissen. Een budget werd bij BBI gezien als een overeenkomst waarin de overeengekomen taakopdracht en verantwoordelijkheid voor de uitvoering werden vastgelegd.
2. *De registratie*: de vastlegging van input en output, van kwantiteiten en/of financiële grootheden. Dit werd nodig geacht voor het afleggen van verantwoordelijkheid door de productverantwoordelijke eenheden en voor evaluatie.
3. *De rapportage en evaluatie*: de cruciale fase in het proces van organisatiebeheersing. Plannen en werkelijkheid moesten met elkaar worden geconfronteerd. Verschillen dienden geanalyseerd. Aan die analyses werden conclusies verbonden richting aanpassingen / correcties naar de toekomst.

Planning & control omvatte alle fasen van het BBI-proces: de diverse planningsfasen (fasen 1 en 2) – waarop de organisatie moest zijn ingericht (fase 3) – en de terugrapportages (fasen 4 en 5) met de daarvoor benodigde normen en kengetallen (fase 6) en maatschappelijke effectmeting (fase 7). Zo beschouwd hadden de BBI-publicaties en -geschriften tezamen betrekking op één systeem van planning & control. Daarnaast verscheen er een afzonderlijke BBI-publicatie over planning & control.<sup>869</sup> Volgens BBI werd de belangstelling voor de procesdimensie van planning & control wellicht in negatieve zin beïnvloed door een wat eenzijdige aandacht voor de administratieve organisatie. Dit leidde nogal eens tot technisch-administratieve procesbeschrijvingen die in AO-handboeken werden vastgelegd en vervolgens – ongebruikt – in de kast verdwenen. Toch werd de kwaliteit van de onderliggende procesgang (aantal parafen, betrokken afdelingen, enzovoort) door BBI gezien als in hoge mate meebepalend voor de kwaliteit van

---

<sup>869</sup> Verduijn, 1995-2.

dienstverlening.<sup>870</sup> Niettegenstaande de complexiteit van de materie (omvang en heterogeniteit van de producten en diensten) was het volgens BBI aan het management om hierin de goede keuzes te maken.<sup>871</sup>

Periodieke toetsing en verantwoording van resultaten betekende bij BBI wel degelijk ook afrekenen. Aan de verantwoording werden consequenties verbonden. Meer bevoegdheden was geen zaak van ‘vrijheid – blijheid’. Budgettering betekende niet: *Tk kan met het geld doen wat ik wil*. Grotere (bewegings)vrijheid leidde tot grotere verantwoordelijkheid en de plicht daarover verantwoording af te leggen<sup>872</sup>: *‘Een zeker ‘afrekenmechanisme’, van college naar raad, van management naar college en van medewerkers naar leidinggevenden behoort, naast explicitering van verantwoordelijkheden, onlosmakelijk tot de nieuwe code. Heldere kaders en spelregels bepalen en begrenzen de vrijheid van handelen’*.

BBI heeft control niet zo zeer uitgewerkt in termen van handelingen en gedrag van mensen binnen de organisatie. Vragen als *‘hoe doe je dat?’* en welke eisen zijn te stellen aan (de regie van) de desbetreffende open en integere communicatie<sup>873</sup> werden beschouwd als een kwestie van organisatiecultuur.<sup>874</sup> Wel werd stelselmatig benadrukt dat hier op alle niveaus een bepaalde instelling en attitude voor nodig is: *‘formele verantwoordelijkheid dragen’ moet gevolgd worden door ‘zich verantwoordelijk voelen voor’*.<sup>875</sup> Hier schortte het volgens BBI nogal eens aan. Bij de overheid en non-profit organisaties werd nogal eens de neiging geconstateerd tot mystificatie van het eigen producten- of dienstenpakket<sup>876</sup>: men verschool zich achter de uniciteit van een overheidsproduct of benadrukte de onzekerheid rond de transformatie van middeleninzet in prestaties, met als achterliggend oogmerk om de controlebaarheid van eigen activiteiten te voorkomen.

#### - *Empirie uitgangspunt 5*

Een duidelijke meerderheid van de respondenten in het onderzoek van Welschen meende dat een strakke planning binnen de organisatie noodzakelijk was om ad hoc aanpak van onderwerpen te voorkomen (72 %), het functioneren van de organisatie te bevorderen (90 %) en om goed inzicht te geven in activiteiten, benodigde middelen en tijd (94 %)<sup>877</sup>. De twijfels scoorden beduidend minder: dat de uitvoering vooraf niet goed te plannen was (8 %), dat algemene beleidsonderwerpen nauwelijks planbaar waren

<sup>870</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 68/69.

<sup>871</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 69: *‘Een leidinggevende die dit onderscheid niet kan aanbrengen, die deze keuzes niet kan maken, is er de oorzaak van dat werk in bureaucratie smooft’*.

<sup>872</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 88.

<sup>873</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 67, 88.

<sup>874</sup> Zie hierover bij de bespreking van BBI-uitgangspunt 3.

<sup>875</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 88.

<sup>876</sup> Van Helden en Bonhof, 1995, pag. 54.

<sup>877</sup> Welschen, 1997, pag. 13.

(10 %) en dat de actualiteit van alledag wijzigingen vroeg (28 %). Overigens leidde de instemming met de verschillende redenen om aan strakke planning te doen slechts in beperkte mate tot daden: slechts 27 % van de geïnterviewden gaf aan dat in de eigen gemeente de planning werd gehaald. Als oorzaak werd naast de hogere prioriteit van andere of nieuwe activiteiten (59 %) vooral ook genoemd dat de benodigde tijd voor de uitvoering niet goed was ingeschat (54 %).<sup>878</sup> Het realiseren van de planning werd door alle niveaus belangrijker gevonden dan het afleggen van verantwoording. Saillant detail in dat verband: hoe lager in de organisatie, hoe minder behoefte aan het afleggen van verantwoording.<sup>879</sup> Een andere belangrijke constatering van Welschen is dat het planning & control-instrumentarium van BBI (zeker ook de productenbegroting) zich met name richtte op de reguliere, meer concrete standaardproducten.<sup>880</sup> De planning & control van BBI zou daarmee vooral management control zijn. De verschillende soorten werk vroegen echter verschillende soorten aansturing: bestaand beleid, nieuw beleid, interactief beleid en actuele politieke items vragen elk hun eigen planning & control-benadering. Vooral voor de strategische control en de daarmee samenhangende samenwerkingsrelaties tussen de gemeentelijke overheid en derden zouden sjablonen meer moeten worden vervangen door maatwerk.<sup>881</sup> Intern constateert Welschen het probleem dat decentraal deels met eigen planning & control-systemen werd gewerkt die niet aansloten bij het centrale planning & control-systeem.<sup>882</sup>

Van Kerkhoff e.a. constateren dat de mate waarin budgethouders werden aangesproken op de afgesproken output nog te wensen overliet: dit gebeurde in slechts 45 % van de 100.000+ gemeenten, 34 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 33 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.<sup>883</sup> De vraag of planning & control de gewenste sturingsinformatie voor bestuur en management opleverde werd niet zonder meer positief beantwoord. Ondanks de invoering van BBI-instrumenten bleek het inzicht van de gemeenten in hun kansen en bedreigingen en in de eigen sterkten en zwakten in relatief hoge mate gebrekkig en voor verbetering vatbaar.<sup>884</sup>

---

<sup>878</sup> Welschen, 1997, pag. 14.

<sup>879</sup> Belang van realiseren van planning respectievelijk verantwoording afleggen bij de raad: 77 % resp. 65 %, bij portefeuillehouders 80 % resp. 73 %, bij sectorhoofden 75 % resp. 68 %, bij afdelingshoofden 70 % resp. 55 % en bij medewerkers 53 % resp. 30 % (Welschen, 1997, pag. 15).

<sup>880</sup> Welschen, 1997, pag. 29.

<sup>881</sup> Welschen, 1997, pag. 32. Zo ook Van Helden, zie paragraaf 3.2.2. bij *Totaalbeeld mate van implementatie volgens empirisch onderzoek*.

<sup>882</sup> Welschen, 1997, pag. 21.

<sup>883</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 57, 71 en 87.

<sup>884</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 50, 65 en 80. Dat het inzicht in kansen en bedreigingen voor verbetering vatbaar is gold voor 77 % van de 100.000+ gemeenten, voor 73 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en voor 69 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners. Dat het inzicht in de eigen sterke en zwakke kanten voor verbetering vatbaar is, geldt

Daarnaast bleek uit dit onderzoek dat de invoering van een beleidsinhoudelijke planning & control-functie en een planning & control die mede gericht is op outcome nog weinig ontwikkeld was.<sup>885</sup> Ook bleek dat het inzicht in de kosten van de producten (output) tekort schoot. Men was van plan hier in de toekomst meer aandacht aan te besteden (dit laatste gold alleen minder voor de 100.000+ gemeenten!).<sup>886</sup>

Als politieke besluiten waren genomen, was het niet vanzelfsprekend dat ze ook werden uitgevoerd. Volgens Hiemstra moest de portefeuillehouder vaak de diensten herinneren aan genomen collegebesluiten. Dit gebeurde in veel mindere mate vanuit de centrale bestuursdienst.<sup>887</sup>

Otten heeft in zijn analyse van de totstandkoming van de stadhuisen in Amsterdam en Apeldoorn beschreven dat besluitvormers negatieve voortgangsinformatie in verband met hun persoonlijke ambities soms liever niet hoorden. Om politieke redenen konden ze dan desondanks besluiten tot projectcontinuering, ook als dat financieel niet verantwoord was.<sup>888</sup>

Volgens Hofstede dient de ernst van (budget)control te worden afgehaald, door control als een spel te behandelen.<sup>889</sup> Alleen dan zouden condities aanwezig zijn voor een meer open interactie. Deze geeft volgens Hofstede een grotere kans op feedbackinformatie waar bestuur en management werkelijk iets mee kunnen.

Leeuw en Van Gils signaleren het ontbreken van de aandacht voor kennismanagement om met de groeiende hoeveelheid data en informatie binnen de organisatie efficiënt en effectief om te kunnen gaan.<sup>890</sup> Het instrumentarium dat informatie moest leveren ten behoeve van outputsturing werd kennelijk slechts langzaam en moeilijk ontwikkeld.<sup>891</sup>

### Gemiddeld beeld

BBI-uitgangspunt 5 (periodieke toetsing en verantwoording van resultaten) heeft in de praktijk onvoldoende gestalte gekregen. De verantwoorde-

voor 54 % van de 100.000+ gemeenten, voor 66 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en voor 60 % van de kleine gemeenten.

<sup>885</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 57, 71 en 87: 'beleidsinhoudelijke planning & control-functie' bij 41 % van de 100.000+ gemeenten, 27 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 33 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners, 'planning & control ook gericht op outcome' bij 36 % van de 100.000+ gemeenten, 31 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 33 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.

<sup>886</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 58, 72 en 88: percentage dat in 1998 resp. in de toekomst veel aandacht aan 'inzicht in kosten output / producten' dacht te besteden was bij de 100.000+ gemeenten resp. 57 en 48 %, bij de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners resp. 38 en 59 %, bij de gemeenten tot 30.000 inwoners resp. 35 en 65 %.

<sup>887</sup> Hiemstra, 1999, pag. 144.

<sup>888</sup> Otten, 2000.

<sup>889</sup> Hofstede, 1967 en de beknoptere weergave hiervan in Hofstede, 1974.

<sup>890</sup> Leeuw en Van Gils, 2000, pag. 8.

<sup>891</sup> Leeuw en Van Gils, 2000, pag. 8. Zie voor een recent overzicht van de stand van zaken op het gebied van kennismanagement in de publieke sector: Van Duivenboden e.a. (red.), 1999.



lijkheid 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.

- *Gedragsveronderstellingen bij toetsing en verantwoording*

Probleem van officiële P&C-informatie is dat deze vanuit de deskundigheid, belangen en belevingen van middenfunctionarissen 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 te veel aan dergelijke technische informatie wordt dan door anderen dan de opstellers al gauw ervaren als *'informatieoverlast'*.<sup>892</sup> 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 collegeleden.<sup>893</sup> 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 wandelgangen en uit persoonlijke confrontaties.

---

<sup>892</sup> Idenburg, 1985. Uit sommig onderzoek blijkt echter dat de mening van politici en managers over de kwaliteit van prestatie-informatie nauwelijks samenhangt met de hoeveelheid prestatie-informatie (bijv. Jansen, 2000, pag. 266). Het zit 'm meer in de kwaliteit van de informatie en in de vraag of ze er iets mee kunnen. Wat niet bruikbaar is, is al gauw te veel. Zorgelijker is de werkdruk op de werkvloer als gevolg van stapeling van via BBI geplande taken en nieuwe taken als gevolg van de politieke waan van de dag. Katz en Kahn hebben fraai beschreven wat *'inputoverload'* binnen een organisatie aan miscommunicatie en daarmee nog meer belasting kan veroorzaken (Katz en Kahn, 1966, pag. 449 e.v.). Voor dit verschijnsel wordt ook wel de term *'withinputoverload'* gebruikt (Klinkers, 2002, pag. 259). Het verschijnsel heeft stellig ook verband met de mechanismen die Mintzberg heeft beschreven in zijn analyse van de machinebureaucratie (zie paragraaf 6.2.2.).

<sup>893</sup> Vgl. Downs 1967.

Uit de weergegeven onderzoeksresultaten blijkt dat in de praktijk een duidelijke tendens is ontstaan om oplossingen te zoeken in aanvullende technieken van communicatie- en gedragsbeïnvloeding (bewustwordingsessies, vergader- en gespreksplanning, agendabepaling, vergader- en gesprekstechnieken, mensgerichte managementstijlen, functionerings- en beoordelingsgesprekken).<sup>894</sup> Empirisch bewijs dat dit een verbetering van de control zou opleveren was er overigens (nog) niet.<sup>895</sup>

Om de door en na BBI ontstane situatie rond de gemeentelijke control beter te kunnen begrijpen, is enige aanvullende toelichting nodig op de ontwikkeling en rol van het begrip control in de gemeentelijke praktijk.

De vormgeving van het controlproces binnen de organisatie ligt bij controllers. Na het klassieke pleidooi van Van der Schroeff halverwege de vorige eeuw voor invoering van de controllersfunctie bij Nederlandse organisaties<sup>896</sup>, was het pas bij de start van het BBI-tijdperk halverwege de jaren tachtig voordat deze functie ook bij gemeenten gemeengoed werd. De belangrijkste financiële adviseur werd steeds vaker (concern)controller genoemd. Met de verbreding van het BBI-concept tot alomvattende interne besturingsfilosofie verbreedde in de jaren negentig ook de controllersfunctie. Het ging derhalve niet alleen meer om de financiële middelen, maar in beginsel om alle middelen, dus ook de personele middelen (P&O-control), de (geautomatiseerde) informatievoorziening (I&A-control), de juridische middelen (juridische control) en de bewaking of gemaakte beleidsinhoudelijke afspraken wel worden nagekomen (beleidscontrol). De controller werd van financieel geweten tot rechterhand van bestuur en management. Hij kwam vaak te beschikken over een eigen unit van middelenfunctionarissen. Op centraal niveau werd de concerncontroller de baas van de interne spelregels binnen de organisatie. Als afgeleide daarvan ontstonden ook binnen

---

<sup>894</sup> Moret, 1997, pag. 54 e.v. Volgens Moret, 1997, pag. 58, zijn bij gemeenten functioneringsgesprekken (82 %) en beoordelingsgesprekken (70 %) veel toegepaste instrumenten geworden. Ook de opleidingsbudgetten bij de overheid groeiden in de periode van eind jaren tachtig tot 1996 van 0,5 % naar 1,95 % (Moret, 1997, pag. 95) – overigens nog steeds laag in vergelijking met de profit sector (2,4 tot 3,5 %).

<sup>895</sup> Wel concludeert Jansen, 2000, pag. 266/267, op grond van zijn onderzoek dat de context van prestatie-informatie een sterke invloed heeft op het feitelijk gebruik van die informatie: *‘Als prestatie-informatie een duidelijk gedefinieerde inbedding in de sturing en beheersing van een organisatie heeft, dan blijkt deze informatie ook veel intensiever te worden gebruikt. Een dergelijke inbedding kan de vorm hebben van periodiek en gestructureerd overleg waarin de prestaties van de organisatie worden geëvalueerd en waarin de daarop te ondernemen actie wordt afgesproken en vastgelegd’*. Zie ook het pleidooi in Aardema, 2000 om de traditionele budgetcyclus te verruimen tot een *‘tijd balk gespreksmomenten’*, waarin niet het gebruikelijke *‘op tijd af hebben’* van de verschillende plannen en rapportages voorop staat, maar het *‘zaken doen met elkaar’* op basis van goede informatie c.q. instrumenten. De *‘trekkersverantwoordelijkheid’* ligt dan niet bij de staf, maar bij het management (Aardema, 2000, pag. 247 e.v. en met name het overzicht op pag. 250).

<sup>896</sup> Van der Schroeff, 1953.

de decentrale sectoren sectorcontrollers ter ondersteuning van het sectormanagement.<sup>897</sup>

Deze ontwikkeling vond steun binnen de management accounting literatuur, waar intussen onder invloed van het 'human relations' denken de aandacht voor gedragsmatige aspecten van control was toegenomen.<sup>898</sup> Kaplan schetst een perspectief van de controller die zich ontwikkelt van veredelde boekhouder tot *'een waardevolle spelbepaler binnen het management-team'*.<sup>899</sup> In dat verband deden nieuwe technieken als *'Activity Based Costing'* (ABC) en *'balanced scorecard'* hun intrede.<sup>900</sup> Johnson wijst daarbij op de betrekkelijkheid en manipuleerbaarheid van cijfers. Volgens hem staat de taal van de financiële verslaglegging in de weg aan organisatorisch leren. Controllers dienen zich vooral te gaan richten op de disciplineren en standaardisering van de interne procesgang in plaats van op het behalen van doelen. De inzet is niet langer *'het beheersen van mensen om zo resultaten te manipuleren'*, *'management accounting zal nooit meer beschouwd mogen worden als een instrument om mensen door middel van metingen te sturen'*.<sup>901</sup> Cooper ziet management accountants in de veranderende praktijk als *'zeer deskundige en invloedrijke leden van het managementteam'*, die deskundig moeten zijn in kostenbeheersing, veranderingsmanagement en strategie, alsmede het ontwerpen en implementeren van technische systemen.<sup>902</sup> Van der Meer-Kooistra noemt de controller *'criticus, ondersteuner en inspirator van het management'*.<sup>903</sup>

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 spreekt in dit verband van het *'oerconflict'*<sup>904</sup>: *'bureaucraten proberen (verandering) te sturen, te beheersen, medewerkers te laten doen wat de bureaucraten*

<sup>897</sup> In Aardema, 2000 wordt een heel hoofdstuk gewijd aan de verschillende soorten gemeentelijke controllerfuncties, de verhoudingen daartussen en de relatie tot het bestuur, het management en de (lijn)werkvloer. Gezien hun sterk wijzigende positie in het geheel van het hedendaagse procesmanagement worden de controllers daar *'procesadviseurs'* genoemd.

<sup>898</sup> Bijv. Hopwood, 1974.

<sup>899</sup> Kaplan, 1995. Op pag. 23 eindigt hij met: *'Controllers hebben de mogelijkheid zich van louter hoeders van cijfers te ontwikkelen tot de ontwerpers van en de motoren achter de management informatiesystemen die voor het succes van hun bedrijf van essentieel belang zijn'*.

<sup>900</sup> Over deze technieken is veel geschreven. Zie – wat ABC betreft – naast het genoemde artikel van Kaplan o.m. de toespitsing op de Nederlandse gemeenten (impliciet tegelijk een kritische reflectie op BBI) bij Van der Dussen, 1993: *'Activity Based Costing alternatief voor ingewikkelde systematiek van integrale kostencalculatie'*.

<sup>901</sup> Johnson, 1995. Hij eindigt op pag. 20 met: *'De opdracht moet zijn het stimuleren van kritische vragen naar de relaties en patronen die achter de accounting maatstaven schuil gaan en die bepalend zijn voor de resultaten'*.

<sup>902</sup> Cooper, 1996.

<sup>903</sup> Van der Meer-Kooistra, 1998. Zie ook de mensgerichte accenten in deel I van Lewy, 1992 (*'Management Control Regained'*), aanbevolen door L. Traas in diens voorwoord van dit werk.

<sup>904</sup> De Caluwé, 2000, pag. 23.

*willen. Aan de andere kant willen medewerkers sturing en beheersing vermijden, zeker als dit blokkerend of tegenstrijdig is voor wat zij willen (doen)'.*

Hanson heeft voor dit oerconflict het *'interacting spheres model'* beschreven.<sup>905</sup> 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 interveniëert. 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.<sup>906</sup> Volgens De Caluwé werkt het principe hiervan als volgt.<sup>907</sup>

- 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. Van belang in dat verband is het 'ordinaire' besef dat bij de groepsgenoten doorgaans bij uitzicht op beloning of sanctie aangeleerde bereidheid bestaat om daadwerkelijk vrijheid in te leveren, in meerdere of mindere mate in overeenstemming met organisatorische normen.<sup>908</sup>

Hoewel BBI-control bedoeld is als integraal systeem dat werkregulerend is tot op het laagste niveau, is in de praktijk vaak gebleken van spanning en

---

<sup>905</sup> Hanson, 1996, pag. 78 e.v.

<sup>906</sup> Hanson, 1996, pag. 24 e.v.

<sup>907</sup> De Caluwé, 2000, pag. 25.

<sup>908</sup> Crombag heeft dit fraai onderbouwd. Hij argumenteert dat een groot deel van het altruïstische gedrag van mensen geleerd is en dat leren niets anders is dan gedragsselectie op grond van resultaat (Crombag, 1983, pag. 5). Sancties zijn niet alleen sancties op overtreding van rechtsregels, maar ook op schending van de in ieder organisatorisch verband geldende ongeschreven informele, cultureel bepaalde normen (door Crombag *'regels van moraal'* en *'sociale conventies'* genoemd). *In veel gevallen helpen de leden van de samenleving waarvan de morele regels worden geschonden, de straffende God een handje. Men doet van zijn afkeuring blijken, men isoleert de zondaar en berooft hem van voorrechten of gaat hem zelfs fysiek te lijf'* (Crombag, 1983, pag. 10). Zie ook hoofdstuk 2 van dit boek, paragraaf 2.2.2., bij *'Centrale norm – feit dualiteit'*.

onvoldoende aansluiting tussen centrale systemen enerzijds en decentrale systemen anderzijds.<sup>909</sup> Decentraal houdt men er liever eigen systemen op na.

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'<sup>910</sup>: *'These are actions and policies, enacted within an organizational setting, that are intended to protect individuals from experiencing embarrassment or threat, while at the same time preventing individuals, or the organizations as a whole, from identifying the causes of the embarrassment or threat in order to correct the relevant problems'*<sup>911</sup> Men gaat pijnlijke dingen uit de weg en ontziet elkaar. Allerlei zaken zijn onbespreekbaar, dat geldt ook voor de onbespreekbaarheid zelf. Zo ontstaan, binnen de schijn van de lieve vrede en ogenschijnlijke collegialiteit, gevoelens van wantrouwen en cynisme die werkelijke resultaatbereiking in de weg staan. Verandering kan zelfs worden aangewend om defensieve routines te consolideren en te vermenigvuldigen: *'The irony here is that the self-proliferating features of defensive routines are activated especially when someone tries to engage them directly. Once individuals realize that danger, they shy away in the name of progress and constructive action'*<sup>912</sup> 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 spelgedachte<sup>913</sup> is dat daarmee op communicatie- en gedragsniveau en niet op systeem- en regelniveau wordt geïntervenieerd.<sup>914</sup> 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

---

<sup>909</sup> Van Helden, 1998-a, pag. 55 e.v.

<sup>910</sup> Argyris en Schön, 1996, pag. 99 e.v.

<sup>911</sup> Argyris en Schön, 1996, pag. 99/100.

<sup>912</sup> Argyris en Schön, 1996, pag. 99/101.

<sup>913</sup> Eerder in deze paragraaf aangehaald.

<sup>914</sup> *'The game of budget control'* van Hofstede, 1967 en de beknoptere weergave hiervan in Hofstede, 1974.

'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 (hetgeen 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 miskenning 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.<sup>915</sup>

<sup>915</sup> Zo constateert Van Helden bij de door hem onderzochte gemeenten dat 'overleg tussen de hiërarchische niveaus een uiterst belangrijk middel is voor sturing en beheersing. Soms spelen planning & control-documenten daarbij een aanvullende rol, maar soms is die rol tamelijk ondergeschikt' (Van Helden, 1998-a, pag. 97). Zie voorts Aardema, 1998: 'Gemeentelijke bedrijfsvoering in het BBI-plus tijdperk: van instrumentatie naar communicatie'. Omdat zo uiteindelijk de feitelijke communicatieve interventies en de in dat verband beschikbare menselijke competenties de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de control bepalen, is in Aardema, 2000, voorgesteld het begrip planning & control te verruimen tot 'profiel & progressie'. Planning & control heeft een hardnekkige financieel-instrumentele connotatie. De kwaliteit van de bedrijfsvoering is echter van veel meer dingen afhankelijk. 'Profiel' omvat alles wat rationeel, planmatig, opgeschreven en kenbaar is (plannen, rapportages, systemen, enz.). Hier hebben BBI / gemeenten tot nu toe veel energie in geïnvesteerd. 'Progressie' omvat alles wat desondanks elke dag weer feitelijk gebeurt: de door waarden, belangen en competenties bepaalde dagelijkse keuzes in de waan van de dag, nieuwe wensen, onvoorziene omstandigheden, enz. De investeringen van gemeenten op dit laatste, moeilijker grijpbare terrein zijn tot nu toe achtergebleven, maar krijgen in de praktijk toenemende aandacht (bestuursstijl, managementstijl, competentie management, cultuurverandering, e.d.). Problematisch is alleen dat deze aandacht nogal eens vooral een P&O-gestuurd item is, zoals – los

### Gemiddeld beeld

Ook de veronderstelling dat actoren op basis van ‘informatie op maat’, samengebracht in rapportages en verslagen, bereid en in staat zijn tot volledige en open verantwoording van de door hen bereikte resultaten, is empirisch niet houdbaar gebleken. Officiële managementinformatie wordt gekleurd en gefilterd door degenen die bij de totstandkoming zijn betrokken en geeft niet de echte werkelijkheid weer. Meer in het algemeen zijn de geleiden geneigd om hun werkelijkheid voor de leiders te verhullen (‘pocket veto’). Versterkte beheersing levert op de werkvloer een versterkte ontwijking op. De effectiviteit van control hangt meer af van communicatietechniek dan van instrumenten.

## 5.2. SAMENVATTING HOOFDSTUK 5

Hoofdstuk 5 gaat in op onderzoeksvraag 2c: *‘In hoeverre zijn de gedragsveronderstellingen van BBI houdbaar (= gedragsconformiteit)?’*

De aan BBI ten grondslag liggende gedragsveronderstellingen liggen met name besloten in de vijf BBI-uitgangspunten. Deze veronderstellingen zijn zowel getoetst aan empirische onderzoeksinformatie als gespiegeld aan twee praktijkcases: de Groninger kredietbank(GKB)-affaire (spelend aan het begin van de BBI-periode) en de Emmer directeuren-affaire (spelend aan het eind van de BBI-periode). Daarbij is het volgende beeld ontstaan.

In de jaren na de BBI-periode was het een algemeen aanvaarde norm dat de gemeenteraad behóorde 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 door het college en vanuit het P&C-instrumentarium. De (gedrags)veronderstelling dat de politiek zich tot sturing op hoofdlijnen zou kunnen en willen bepalen is in algemene zin niet houdbaar gebleken. In het begrip sturing op hoofdlijnen wordt de politicus verondersteld een rationele actor te zijn. De veronderstelling is dat hij in staat en bereid is alles te overzien, als je hem maar de juiste hulpmiddelen geeft. Alle voor- en nadelen afwegende is hij dan in staat de rationeel meest verantwoorde beslissingen te nemen. Dit niet slechts individueel, maar ook collectief. Maar gezien de meerduidigheid

---

daarvan! – bedrijfsvoering vooral een financiën-gestuurd item was en is. Zie Aardema, 2000, pag. 192-198.

van het begrip sturing op hoofdlijnen is een rationeel meest verantwoorde koers meestal niet bestaanbaar.

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). In het begrip integraal management wordt ook de manager verondersteld een rationele actor te zijn. Op basis van P&C-informatie op maat zou hij steeds de voor de publieke zaak en de totale organisatie beste beslissingen nemen. In de praktijk blijken managers echter niet zo zeer met P&C-informatie bezig, maar meer met elkaar en met de politieke waan van de dag. De vergrote ambtelijke macht op decentraal niveau heeft uiteenlopende taakinvingingen doen ontstaan. Ook integraal management moet als gedragsveronderstelling empirisch niet houdbaar worden geacht. Het is te veel, het is meerduidelijk en het wordt niet gecontroleerd.

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. 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. Planmatigheid als veronderstelling dat iedere actor gedurig bezig is om collectief vastgelegde afspraken uit te voeren is op empirische gronden niet houdbaar. Plannen / contracten weerspiegelen organisatorische belangen die voor een aanmerkelijk deel niet overeenstemmen met individuele belangen en waarden. Bij gedragskeuzes wegen probleemstellingen in het heden zwaarder dan papieren afspraken uit het verleden. Politici en lijnfunctionarissen voelen zich bovendien niet aan managementcontracten gebonden als ze door middelen-ambtenaren zijn opgesteld. Ook loopt beleidsinhoudelijke planning niet synchroon met financiële plannen. 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. Voor de veronderstelling dat zelfbeheer gedrag oproept dat in het belang is van de organisatie als geheel valt geen steun te vinden in empirisch onderzoek. Verkregen vrijheidsgraden lijken bij voorkeur te worden aangewend om eigen belangen en doelstellingen te behartigen.

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 hulpmiddel gebleken om de organisatie beter te laten functioneren. Ook de veronderstelling dat actoren op basis van ‘informatie op maat’, samengebracht in rapportages en verslagen, bereid en in staat zijn tot volledige en open verantwoording van de door hen bereikte resultaten, is empirisch niet houdbaar gebleken. Officiële managementinformatie wordt gekleurd en gefilterd door degenen die bij de totstandkoming zijn betrokken en geeft niet de echte werkelijkheid weer. Meer in het algemeen zijn de geleiden geneigd om hun werkelijkheid voor de leiders te verhullen (‘pocket veto’). Versterkte beheersing levert op de werkvloer een versterkte ontwijking op. De effectiviteit van control hangt meer af van communicatietechniek dan van instrumenten.

Op grond van het voorgaande levert de onderzoeksvraag *‘In hoeverre zijn de gedragsveronderstellingen van BBI houdbaar (= gedragsconformiteit)?’* als antwoord op dat geen van deze gedragsveronderstellingen empirisch houdbaar is bevonden.

## 6. *Effectbereiking*

Na de historische schets van BBI als veranderingsbeweging (hoofdstuk 3), de implementatie van het BBI-fasenplan (hoofdstuk 4) en de toetsing van de aan BBI ten grondslag liggende gedragsveronderstellingen (hoofdstuk 5) staat nu onderzoeksvraag 2d centraal: *In hoeverre zijn de door BBI beoogde doelen / effecten bereikt (= finale conformiteit)?*

De door de Stichting BBI geformuleerde officiële doelstellingen zijn te beschouwen als de in het vooruitzicht gestelde positieve effecten.<sup>916</sup> Ze dienen het causale resultaat te zijn van de implementatie van het zeven-fasenplan. Ook deze vijfde onderzoeksvraag wordt beantwoord door middel van een toets van de BBI-bedoelingen aan de empirische onderzoeksbevindingen. In het tweede deel van het hoofdstuk komen enkele gewenste en ongewenste neveneffecten aan de orde.

### 6.1. DE BBI-DOELSTELLINGEN

De drie BBI-doelstellingen<sup>917</sup> waren:

**1) Een versterking van de positie van de gemeenteraad**

*(door: informatie op maat; verbetering afwegingsfunctie beleidsinstrumentarium; inzicht in de gevolgen van het beleid; sturing op basis van strategisch beleid; verboging van de doeltreffendheid van het beleid)*

**2) Een betere beheersing van de organisatie**

*(door: integraal management; verbetering van de doelmatigheid van de beleidsuitvoering; sturing op output; ontwikkeling van normen, kengetallen en kwaliteitseisen; waarborging van een goede kwaliteit van de arbeid)*

**3) Een toename van de klantgerichtheid**

*(door: vergroting van de flexibiliteit van de organisatie; verboging van de klantvriendelijkheid; plaatsing van de verantwoordelijkheid zo laag mogelijk in de organisatie; verboging van de aandacht voor de wensen / eisen van de afnemer).*

---

<sup>916</sup> Zie hoofdstuk 1, de toelichting bij de eerste tabel van paragraaf 1.2 (pag. 22).

<sup>917</sup> Zie ook paragraaf 1.2. Zie voor de ontstaansgeschiedenis: paragraaf 3.2.1.

### 6.1.1. Doelstelling 1: ‘Een versterking van de positie van de gemeenteraad’

#### - *Doelstelling 1 volgens BBI*

BBI sloot de ogen niet voor het empirische<sup>918</sup> gegeven dat het primaat van de gemeenteraad ‘*min of meer van de eerste plaats verdrongen*’ was.<sup>919</sup> Men signaleerde dat de raad afhankelijk was van professionele krachten in het college of, ‘*soms nog erger*’, van de ambtelijke organisatie. Deze situatie werd toegeschreven aan de toenemende ingewikkeldheid van maatschappelijke problemen en aan een zekere maatschappelijke desinteresse voor deelname aan het democratisch proces (verkiezingen, lidmaatschap vertegenwoordigende lichamen e.d.). BBI rekende het zich tot (hoofd)taak om het primaat van de gemeenteraad te herstellen.<sup>920</sup> Als elementen die hieraan een bijdrage konden leveren, werden genoemd: expliciete vastlegging, erkenning en aanvaarding van de rol van elk der partijen, inrichting van het informatie- en besluitvormingscircuit op een wijze die bij een juiste rol- en taakverdeling past, deskundigheidsbevordering en communicatie.

Een goede informatieverzorging was bij BBI het smeermiddel om het primaat van de raad te herstellen. Alle informatie stond bij BBI uiteindelijk ten dienste van de gemeentelijke politici, zowel de interne als de externe informatie<sup>921</sup>: *Interne informatie is dan hetgeen de gemeentelijke organisatie aan (gestructureerde) informatie produceert ten behoeve van de ambtelijke en bestuurlijke sturing en bijsturing van beleid en beheer. Onder externe informatieverzorging verstaan we de informatie die een bestuurder nodig heeft uit de samenleving, vanuit de burgerij om doel, richting en inhoud van het gemeentelijk beleid te kunnen vaststellen*.

Bij de externe informatie ging het bij BBI om de ‘*oog- en oorfunctie*’: een antennefunctie gericht op het onderkennen en vertalen van signalen uit de samenleving. Opgemerkt werd dat ook politieke bijeenkomsten, intensivering van inspraak en medezeggenschap, stadspanels, hearings, kwaliteitsonderzoeken en effectmetingen hiertoe konden bijdragen.

#### - *Empirie doelstelling 1*

In het onderzoek van Derksen e.a. werd de ‘*wel genite vrees*’ dat de nieuwe instrumenten tot verzwakking van de positie van de raad zouden leiden (en

---

<sup>918</sup> Bijv. Denters en De Jong, 1992.

<sup>919</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 49.

<sup>920</sup> Verduijn t.a.p., BBI-geschrift, 1995-3.

<sup>921</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 53/54.

tot vergroting van de ambtelijke macht) door een ruime meerderheid van de raadsleden niet gedeeld.<sup>922</sup>

Welschen is op grond van zijn onderzoek van mening dat de doelstelling om zodanig inzicht te verschaffen aan de politiek dat deze een verantwoorde afweging kon maken omtrent taakstelling en toekenning van (financiële) middelen, *'nog nauwelijks'* was gehaald.<sup>923</sup> Daarvoor was het inzicht in prestaties, in verhouding kosten-opbrengsten en in behaalde effecten te beperkt.<sup>924</sup>

Moret heeft empirisch onderzocht wat er terecht was gekomen van de *'eerste doelstelling van BBI'*, in de geherformuleerde vorm van *'het inzichtelijk maken van het gemeentelijk beleid'*.<sup>925</sup> In de enquête werd deze doelstelling verwoord als *'verbeteren van de coördinatie van de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering'*. Verbetering van deze coördinatie werd frequent als doel genoemd (86 %) en bleek volgens Moret tevens de doelstelling die het meest was gerealiseerd (71 %). Moret leidt hieruit af dat het BBI-proces heeft bijgedragen aan het transparant maken van het beleid, de organisatie en de bedrijfsvoering, maar legt verder geen verband met de positie van de gemeenteraad.<sup>926</sup>

Denters, De Jong en Van der Kolk hebben empirisch materiaal geïnventariseerd met betrekking tot de positie van de gemeenteraad. Dit materiaal wijst niet op een versterking van de positie van de raad in de loop van de jaren negentig. Het is ook de vraag of de middelen die in het kader van BBI aan deze BBI-doelstelling ten grondslag zijn gelegd op zichzelf van bepaalde invloed kunnen zijn op de positie van de gemeenteraad. Hierbij waren meer en bepalender factoren in het geding dan alleen de instrumenten ter verbetering van de informatievoorziening. Bijvoorbeeld de kwaliteit van de informatie en het tijdstip waarop het college de informatie beschikbaar stelde, het element van de beperkt beschikbare tijd van de raadsleden en de bereidheid van actoren om hun machtsbronnen te gebruiken.<sup>927</sup> Over een gebrek aan formele machtsmiddelen en instrumenten werd door raadsleden over het algemeen niet geklaagd.<sup>928</sup> Overigens was volgens Denters, De Jong en Van der Kolk de empirische informatie over de feitelijke invloed

---

<sup>922</sup> Derksen e.a., 1996, pag. 45 en 114. Op de vraag of de invoering van nieuwe bestuursinstrumenten leidt tot een machtiger ambtelijk apparaat antwoordde 52 % met oneens en 4 % met zeer oneens; op de vraag of dit leidt tot een zwakkere gemeenteraad antwoordde 64 % met oneens en 11 % met zeer oneens.

<sup>923</sup> Welschen, 1997, pag. 10.

<sup>924</sup> Welschen, 1997, pag. 37.

<sup>925</sup> Moret, 1997, pag. 30.

<sup>926</sup> Moret, 1997, pag. 30/31.

<sup>927</sup> Denters e.a., 1999, pag. 24.

<sup>928</sup> Denters e.a., 1999, pag. 30. Op zichzelf geeft dit gegeven wel te denken als men de toch grotendeels formele oplossingsrichtingen van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie beziet.

van de raad op het besluitvormingsproces nogal schaars.<sup>929</sup> Voor zover onderzoek was gedaan, wezen de uitkomsten op een geringe invloed van de raad. Het primaat lag weliswaar formeel bij de raad, maar er waren aanwijzingen dat dit feitelijk niet altijd het geval was.<sup>930</sup> Desondanks was een meerderheid van de raadsleden in zowel grote als kleine gemeenten van mening dat het primaat uitsluitend bij de raad behoorde te liggen.<sup>931</sup> Veel raadsleden leken zelf positiever over de feitelijke situatie dan uit het empirisch materiaal naar voren kwam. Een grote groep raadsleden meende dat de raad (smeerderheid) en het college samen de hoofdlijnen van het beleid bepaalden. Slechts een minderheid dacht dat het college en het ambtelijk apparaat het alléén voor het zeggen hadden.

Ongeveer 30 % van de raadsleden was ervan overtuigd dat ze het primaat van de raad niet konden waarmaken. In grotere gemeenten hadden relatief meer raadsleden het gevoel dat ze onvoldoende tijd, deskundigheid en informatie hadden om het primaat waar te maken. Wat de BBI-instrumenten betreft, staan Denters, De Jong en Van der Kolk vooral stil bij de veronderstelde heilzame werking van het collegeprogramma. Met dit instrument zou de raad het college kunnen binden aan afspraken. De raad zou aldus kunnen sturen op hoofdlijnen.<sup>932</sup> De meeste raadsleden meenden dat dergelijke programma's een positief effect hadden op de invloed van de raad. Minder dan een derde dacht dat het collegeprogramma ten koste ging van de controlerende taak van de raad. Ook ongeveer een derde dacht dat het collegeprogramma na de collegevorming geen rol meer speelde.<sup>933</sup> Ten aanzien van de overige BBI-instrumenten blijkt uit onderliggend onderzoek uit 1992<sup>934</sup> dat één op de drie gemeenten recent een verbetering van het raadsinformatiesysteem had gerealiseerd en dat de rol van begroting en rekening als sturingsinstrumenten was versterkt. Volgens de onderzoekers kan over de effecten van dergelijke initiatieven op het primaat van de raad op grond van empirisch onderzoek echter weinig worden gezegd.<sup>935</sup>

---

<sup>929</sup> Zie o.m. Baveling, 1994.

<sup>930</sup> Denters e.a., 1999, pag. 27.

<sup>931</sup> Denters e.a., pag. 28. De onderzoekers merken hierbij op dat het feit dat de raad zijn primaat in de feitelijke invloedsverhoudingen niet leek te realiseren dus niet het gevolg was van de onwil van raadsleden om het primaat te vestigen.

<sup>932</sup> Anderzijds wijzen sceptici er volgens de onderzoekers (pag. 30) op dat het collegeprogramma verlamrend kan werken, omdat het de raadsleden tijdens de zittingsperiode de mogelijkheid zou ontnemen om kritiek uit te oefenen op het college.

<sup>933</sup> In aanmerking genomen dat de leden van oppositiefracties minder overtuigd zullen zijn van de zegeningen ervan wijst dit op een nagenoeg raadsbrede onderschrijving van het nut van het collegeprogramma.

<sup>934</sup> Denters en De Jong, 1992. Dit betrof een in 1992 uitgevoerd onderzoek onder alle gemeenteraadsleden en wethouders van Overijssel.

<sup>935</sup> Denters e.a., 1999, pag. 33.

De aanbevelingen van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie<sup>936</sup> om binnen de gemeente dualistische verhoudingen te formaliseren, gaan uit van de gedachte dat het primaat van de gemeenteraad feitelijk is achterhaald. De staatscommissie spreekt van het *'steeds scherper wordende materiële machts-overwicht van het college'*, waarbij *'in een sterk veranderde omgeving met steeds complexere verhoudingen bij de uitvoering van alsmaar verder groeiende medebewindswetgeving de betekenis van het dagelijks bestuur zich politiek en bestuurlijk steeds meer verzelfstandigde'*.<sup>937</sup>

Wat de door de Stichting BBI genoemde 'middelen' bij doelstelling 1 betreft<sup>938</sup>, lijkt intussen wel duidelijk dat *'informatie op maat'* een problematische ambitie was.<sup>939</sup> Het inzicht in het geheel van het gemeentelijk beleid is via de ordening via producten in begroting, rapportages en jaarverslag/rekening ongetwijfeld wel bevorderd. Maar dit leidde op zichzelf nog niet tot *'verbetering van de afwegingsfunctie instrumentarium'*.<sup>940</sup> Ook een vergroting van het *'inzicht in de gevolgen van het beleid'* als gevolg van BBI wordt uit de onderzoeken niet aannemelijk, noch een *'verboging van de doeltreffendheid van het beleid'*.<sup>941</sup> Voorts bleek *'sturing op basis van strategisch beleid'* een problematische veronderstelling.<sup>942</sup> Strategisch beleid was een fenomeen dat pas weer na de periode van de Stichting BBI meer in de belangstelling kwam. Bij dit alles kwam het empirisch telkens weer bevestigde beeld dat raadsleden amateurpolitici waren die over te weinig tijd en deskundigheid beschikten, waardoor de raad meer volgend dan leidend was.<sup>943</sup>

### Gemiddeld beeld

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.

---

<sup>936</sup> Elzinga e.a., 2000.

<sup>937</sup> Elzinga e.a., 2000, deel B, pag. 27 e.v., citaat op pag. 60.

<sup>938</sup> Zie het voorgaande en de eerste tabel van paragraaf 1.2.

<sup>939</sup> Zie de bespreking van de BBI-uitgangspunten in hoofdstuk 5, met name uitgangspunt 5.

<sup>940</sup> Zie ook de bij de bespreking van fase 2 gemaakte opmerking over de betrekkelijkheid van de begroting als sturingsinstrument.

<sup>941</sup> Zie de bespreking in hoofdstuk 4 van BBI-fase 4.

<sup>942</sup> Zie de bespreking in hoofdstuk 5 van BBI-uitgangspunt 1.

<sup>943</sup> Denters, e.a., 1999, pag. 13, 15, 34.

## 6.1.2. Doelstelling 2: ‘Een betere beheersing van de organisatie’

### - *Doelstelling 2 volgens BBI*

De vraag wat moet worden verstaan onder ‘betere beheersing van de organisatie’ is door BBI niet beantwoord. Het begrip werd in verband gebracht met de ‘verbetering van de doelmatigheid van de beleidsuitvoering’. Daarbij stond de productbenadering centraal: ‘Voor werken aan en beoordeling van efficiency is immers kennis en beheersing van het traject van inzet van middelen, activiteiten en feitelijke productie een absolute randvoorwaarde’.<sup>944</sup> De overige genoemde punten ter bereiking van deze doelstelling verwijzen deels naar bepaalde BBI-uitgangspunten (integraal management, sturen op hoofdlijnen), deels naar met name de benodigde realisering van BBI-fase 6 (ontwikkeling van normen, kengetallen en kwaliteitseisen). Deels ook zijn verschillende interpretaties mogelijk.<sup>945</sup> Periodieke bedrijfsdoorlichtingen (in- of externe efficiency-onderzoeken) vormden volgens BBI in ieder geval een waardevol instrument ter toetsing van de wijze waarop het nastreven van optimale efficiency werd vormgegeven.<sup>946</sup>

### - *Empirie doelstelling 2*

De respondenten in het onderzoek van Welschen waren in meerderheid niet van mening dat het planning & control-instrumentarium al bijdroeg aan de doelstelling van een effectief en efficiënt functionerende organisatie.<sup>947</sup> Een overgrote meerderheid achtte het wel noodzakelijk dat dit alsnog zou gaan gebeuren.<sup>948</sup>

Moret heeft de ‘tweede doelstelling van BBI’ geherformuleerd als ‘het verbeteren van het functioneren van gemeenten’.<sup>949</sup> In de enquête werd onder meer gesproken van ‘beheersing van interne processen’ en het ‘vergroten van de effectiviteit en de efficiency’. Beheersing van de interne processen werd door de respondenten als belangrijkste en meest voorkomende BBI-doelstelling aangemerkt (93 %), maar scoorde tevens bijna het laagste realisatiepercentage (36 %). Ook

<sup>944</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 52.

<sup>945</sup> Zoals bij ‘waarborging van een goede kwaliteit van de arbeid’. Betekent dit: zo werkende gaan de organisatieleden zich beter voelen over hun werksituatie en is aldus sprake van verbeterde arbeidsomstandigheden? Of: zo werkende leveren zij kwalitatief betere prestaties? In Van Helden en Bonhof, 1995, pag. 8, wordt bij doelstelling 2 gesproken van ‘het waarborgen van een goede kwaliteit van de arbeid en arbeidsomstandigheden’, hetgeen ten aanzien van de opgeworpen vragen overigens geen uitsluitsel geeft.

<sup>946</sup> Verduijn, 1995-1, pag. 75.

<sup>947</sup> Bijdrage P&C aan effectief en efficiënt functioneren: raad 40 %, college 33 %, MT 24 %, controller 23 % (Welschen 1997, pag. 11). Van periodieke doorlichtingen van sectoren en afdelingen was volgens 20 % van de geïnterviewden sprake.

<sup>948</sup> Namelijk 86 % (Welschen, 1997, pag. 11).

<sup>949</sup> Moret, 1997, pag. 31.

vergroting van de efficiency – in de zin van verbetering van de verhouding tussen doelen en middelen – werd als belangrijke doelstelling gezien (89 %), maar ook hier bleek het realisatiepercentage betrekkelijk laag (45 %).<sup>950</sup>

Uit het onderzoek van Van Kerkhoff e.a. komt naar voren dat gemeenten betrekkelijk veel aandacht besteedden aan het vergroten van hun interne efficiency en die aandacht in de toekomst nog wilden vergroten.<sup>951</sup> Volgens deze onderzoekers lichtte 77 % van de 100.000+ gemeenten in 1998 periodiek onderdelen van de organisatie door op efficiency en effectiviteit. Dit gold voor 41 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en voor 33 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.<sup>952</sup> Gemeenten besteedden betrekkelijk veel aandacht aan het verkrijgen van inzicht in de kosten van de producten (output).<sup>953</sup>

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie stelt: *'Het BBI-project heeft een grote positieve invloed gehad. De effecten zijn vooral te traceren op het terrein van de bedrijfsvoering, de interne processen binnen de gemeente'*.<sup>954</sup> De Staatscommissie vermeldt daarbij echter niet welke effecten dit zijn en hoe deze zijn of kunnen worden beoordeeld.

Wat de door de Stichting BBI genoemde middelen bij doelstelling 2 betreft<sup>955</sup>, bleek in hoofdstuk 5 dat de veronderstelling van *'integraal management'* onhoudbaar is, zeker in relatie tot de gedragsveronderstelling van *'sturing op output'*.<sup>956</sup> Voor *'verbetering van de doelmatigheid van de beleidsuitvoering'* zijn geen bewijzen aangetroffen. Ten aanzien van de *'ontwikkeling van normen, kengetallen en kwaliteitseisen'* is geen duidelijke vooruitgang als gevolg van BBI te traceren.<sup>957</sup> De *'waarborging van een goede kwaliteit van de arbeid'* is in geen van de empirische onderzoeken in verband gebracht met BBI.

### Gemiddeld beeld

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

<sup>950</sup> Moret, 1997, pag. 31/69.

<sup>951</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 58, 72 en 88: percentage dat in 1998 resp. in de toekomst veel aandacht aan *'vergroten van de efficiency'* dacht te besteden, was bij de 100.000+ gemeenten resp. 45 en 50 %, bij de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners resp. 42 en 60 %, bij de gemeenten tot 30.000 inwoners resp. 37 en 64 %.

<sup>952</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 57, 71 en 87.

<sup>953</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 58, 72 en 88: percentage dat in 1998 resp. in de toekomst veel aandacht aan *'inzicht in kosten output / producten'* dacht te besteden was bij de 100.000+ gemeenten resp. 57 en 48 %, bij de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners resp. 38 en 59 %, bij de gemeenten tot 30.000 inwoners resp. 35 en 65 %.

<sup>954</sup> Elzinga e.a., 2000, pag. 251.

<sup>955</sup> Zie het voorgaande en de eerste tabel van paragraaf 1.2.

<sup>956</sup> Zie hoofdstuk 5, de bespreking van BBI-uitgangspunt 2.

<sup>957</sup> Zie in hoofdstuk 6, de bespreking van BBI-fase 6.



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.

### 6.1.3. Doelstelling 3: ‘Een toename van de klantgerichtheid’

#### - *Doelstelling 3 volgens BBI*

Geen der BBI-fasen stond in het bijzonder in het teken van het verbeteren van de klantgerichtheid. Het bij deze doelstelling genoemde middel van *‘plaatsing van de verantwoordelijkheid zo laag mogelijk in de organisatie’* is weliswaar een der BBI-uitgangspunten<sup>958</sup>, maar voor de veronderstelling dat hierdoor een toename van de klantgerichtheid is te bewerkstelligen, kan geen onderbouwing in de BBI-publicaties en -geschriften worden gevonden. Dit geldt ook voor de overige drie genoemde middelen: *‘verbodiging van de flexibiliteit van de organisatie’*, *‘verbodiging van de klantvriendelijkheid’* en *‘verbodiging van de aandacht voor de wensen/eisen van de afnemer’*. BBI heeft klantgerichtheid nadrukkelijk verbonden met cultuur. In dat verband bevat de slotpublicatie de volgende redenering. De burger is afnemer van gemeentelijke producten en diensten. Die afnemer heeft recht op een goede correcte behandeling, vooral waar de gemeente veelal de enige plaats is waar de burger die specifieke overheidsproducten en -diensten kan halen. Een bedrijfsmatig opererende overheid handelde volgens BBI niet vanuit haar monopoliepositie, maar vanuit een zakelijke leverancier-klant relatie. BBI heeft hiervan geen verdere uitwerking of onderbouwing gepresenteerd. Klantvriendelijkheid was bij BBI vooral een instelling, een bepaalde attitude. Deze was zo nodig via training te ondersteunen.<sup>959</sup> In de slotpublicatie is wel een doorontwikkeling van BBI

<sup>958</sup> Hierover meer bij de bespreking van BBI-uitgangspunt 4.

<sup>959</sup> Zie ook het vorige hoofdstuk bij de bespreking van BBI-uitgangspunt 3. In de slotpublicatie BBI (Verduijn, 1995-1) zijn gedragsregels geformuleerd voor een *‘ambtenaar-nieuwe-stijl’*, de *‘participatie-ambtenaar’* (vgl. de *‘communicator’* bij Hertogh in hoofdstuk 7 van dit boek). Deze gedragsregels, erop gericht om participatie van de burger te bevorderen, zijn: *‘1<sup>e</sup>. wees meer dienstbaar en ondersteunend dan beheersgericht, 2<sup>e</sup>. wees minder afstandelijk en heb meer empathie, 3<sup>e</sup>. bedenk dat procedures een betrekkelijke waarde hebben, het gaat om de gepresenteerde oplossingen en de kwaliteit daarvan, 4<sup>e</sup>. bedenk dat participatieprocessen als zodanig vaak belangrijker zijn dan hetgeen er uiteindelijk uitkomt, 5<sup>e</sup>. denk en handel meer op hoofdlijnen dan op details; mensen (bestuurders) knappen af op de problemen die door ambtenaren op detailniveau naar voren worden gebracht’*. De regels zijn op onderdelen in tegenspraak met de BBI-filosofie (o.m. de outputgerichtheid). Mede gezien het moment waarop ze voor het eerst gepresenteerd zijn (eind 1995), zijn ze niet zonder meer kenmerkend voor BBI. Het gaat meer om een vooruitblik naar de ambtenaar in het meer communicatieve tijdperk na BBI. Zie ook Hertogh, 2000.

beschreven in de richting van digitale dienstverlening en loketintegratie ('Overheidsloket 2000').<sup>960</sup>

- *Empirie doelstelling 3*

De indruk bestaat dat veel gemeenten in de jaren negentig aandacht hebben besteed aan een grotere klantvriendelijkheid in de vorm van snellere afdoening van zaken, ruimere openstellingstijden en betere toegankelijkheid, concentratie van publieksgerichte activiteiten, betere afhandeling van klachten, enzovoort.

In het onderzoek van Derksen e.a. werd de stelling dat de sterke nadruk op beheer(sinstrumenten) ten koste gaat van de aandacht voor de burgers – het gevaar dus van een te zeer naar binnen gericht bestuur – door een meerderheid van de hand gewezen, al achtte 41 % dit gevaar wel aanwezig.<sup>961</sup>

Volgens Moret kregen gemeenten vanaf omstreeks 1990 last van de geboekte successen op het gebied van de interne beheersing. Veel aandacht voor beheersmatig denken leidde tot een toenemende interne gerichtheid, ten koste van de externe klantgerichtheid.<sup>962</sup> Sterke en eenzijdige aandacht voor interne beheersing bracht een vorm van dienstverlening mee waarbij de wensen van de klant als het ware ondergeschikt zijn aan die van de beheerste organisatie<sup>963</sup>: *'Ook de wensen worden 'beheerst', dat wil zeggen: vertaald in oplossingen en oplossingswijzen die gangbaar zijn binnen de organisatie'*. Aan de andere kant blijkt uit het onderzoek van Moret dat in bijna tweederde van de gevallen de beoogde klantvriendelijkheid in de periode 1987 – 1997 is toegenomen.<sup>964</sup> Ook wordt de introductie van klantenonderzoeken gememoreerd.<sup>965</sup>

Bij Van Kerkhoff e.a. blijkt dat de gemeenten over het algemeen in grote onzekerheid verkeerden over wie nu exact de klant is en wat die klant wilde.<sup>966</sup> Vooral de grotere gemeenten probeerden dit inzicht te vergroten door

<sup>960</sup> Van der Linde en Post, 1995.

<sup>961</sup> Derksen e.a., 1996, pag. 45 en 115. Op de vraag of de nadruk op beheer leidt tot een afname van de aandacht van de raad van wat er bij de burgers leeft, antwoordde 6 % met zeer eens, 35 % met eens, 50 % met oneens en 7 % met zeer oneens (3 % had op dit punt geen mening).

<sup>962</sup> Moret, 1997, pag. 46 e.v., waarbij wordt gewezen op het feit dat volgens het in het voorgaande besproken rapport van Derksen e.a., 1996 41 % van de ondervraagde bestuurders het eens is met de stelling dat de nadruk op beheer leidt tot een afname van de aandacht van de raad voor wat er bij de burgers leeft.

<sup>963</sup> Moret, 1997, pag. 46. Sommigen spreken in dit verband van *'bestuurlijk autisme'*, bijv. Hoogerwerf, 1995, pag. 173.

<sup>964</sup> Moret, 1997, pag. 51/71.

<sup>965</sup> Moret, 1997, pag. 112.

<sup>966</sup> Van Kerkhoff e.a., 1998, pag. 54/55, 68/69 en 83-85. Slechts 9% van de 100.000+ gemeenten gaf aan inzicht te hebben in de wensen van hun klanten en dit gold voor 11 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en ook voor 11 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.

middel van regelmatige klantonderzoeken.<sup>967</sup> Wat nog wat achterbleef was de klantgerichte houding van het management en de medewerkers. De gemeentesecretarissen benadrukten in overgrote meerderheid dat de burger als klant meer centraal zou moeten staan in het denken en handelen van de medewerkers.<sup>968</sup> Het verbeteren van een klantgerichte houding vormde bijna overal één van de belangrijkste thema's voor de volgende jaren. Vergroten van de klantgerichtheid werd door de gemeentesecretarissen vooral als een taak van het management gezien.<sup>969</sup> Dit laatste sloot niet aan bij de geringe aandacht van het management voor het motiveren en enthousiasmeren van medewerkers.<sup>970</sup> Als fysieke middelen ter verbetering van de klantgerichtheid werden volgens Van Kerkhoff e.a. in de praktijk gebruikt – hetgeen overigens sterker gold voor de grotere dan voor de kleinere gemeenten –: het concept van 'één aanspreekpunt per klant', scheiding van 'backoffice' en 'frontoffice' en de beschikking over een centrale balie als fysieke inrichting van het overheidsloket.<sup>971</sup> Het vraagpatroon van de burger als ordeningsprincipe werd volgens dit onderzoek nog niet omarmd.<sup>972</sup>

Wat de door de Stichting BBI genoemde middelen bij doelstelling 3 betreft<sup>973</sup>, kan worden opgemerkt dat een *'vergroting van de flexibiliteit van de organisatie'* als gevolg van BBI niet aannemelijk is geworden.<sup>974</sup> Een *'verboging van de klantvriendelijkheid'* heeft bij gemeenten wel meer aandacht gekregen, maar niet zozeer in relatie tot BBI. De *'plaatsing van de verantwoordelijkheid zo laag mogelijk in de organisatie'* is niet aantoonbaar in verband te brengen met verbeterde klantgerichtheid.<sup>975</sup> Ook *'verboging van de aandacht voor de wensen / eisen van de afnemer'* lijkt niet direct samen te hangen met BBI.<sup>976</sup>

<sup>967</sup> Dit gold voor 59 % van de 100.000+ gemeenten, 49 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en slechts 13 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.

<sup>968</sup> Aldus 82 % van de gemeentesecretarissen van de 100.000+ gemeenten, 80 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 74 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.

<sup>969</sup> Dit gold voor 73 % van de 100.000+ gemeenten, 82 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 72 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.

<sup>970</sup> Het *'motiveren en enthousiasmeren van medewerkers'* werd door slechts weinig gemeentesecretarissen gezien als het belangrijkste aandachtspunt van het management: 5 % van de 100.000+ gemeenten, 7 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en 19 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.

<sup>971</sup> De scores voor *'één aanspreekpunt'*, *'backoffice / frontoffice'* en *'centrale balie'* bij de 100.000+ gemeenten waren hierbij resp. 73 %, 50 % en 38 %, bij de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners resp. 60 %, 63 % en 28 %, bij de gemeenten tot 30.000 inwoners resp. 44 %, 27 % en 17 %.

<sup>972</sup> Dit gold slechts voor 14 % van de 100.000+ gemeenten, eveneens 14 % van de gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners en wederom 14 % van de gemeenten tot 30.000 inwoners.

<sup>973</sup> Zie het voorgaande en de eerste tabel van paragraaf 1.2.

<sup>974</sup> Er kan o.m. worden gewezen op het verschijnsel verkokering, zie de bespreking van BBI-fase 3 in hoofdstuk 4.

<sup>975</sup> Zie hoofdstuk 5, de bespreking van BBI-uitgangspunt 4.

<sup>976</sup> Zelfs de kans op verminderde externe en klantgerichtheid als gevolg van intern *'navelstaren'* kan niet worden uitgesloten, zie ook paragraaf 6.2.2.

### Gemiddeld beeld

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.

## **6.2. NEVENEFFECTEN VAN BBI**

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).

### **6.2.1. Gewenste neveneffecten**

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

#### *- Inhouds- en naamsverandering van BBI*

Over de vraag in hoeverre BBI als *‘beleids- en beheersinstrumentarium’* dan wel als *‘bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatie(voorziening)’* is te beschouwen, kan op basis van de intussen vergaarde informatie het volgende worden opgemerkt.

BBI is door Binnenlandse Zaken bedoeld als een meer eenduidig *‘beleids- en beheersinstrumentarium’* voor gemeenten. Hiermee moesten gemeenten beknopter en eenvoudiger beleids- en beheersinformatie gaan genereren, vooral ten behoeve van de toetsing door hogere overheden. Officieel vormde het bevorderen van de lokale democratie overeenkomstig de gedachtevormingen in het kader van de in 1994 vernieuwde Gemeentewet een belangrijke drijfveer. De initiatoren van de Stichting BBI werkten vanuit een ander belang: het leesbaarder maken van begrotingen en het daarmee voorkomen van ‘oeverloos en onzakelijk gepraat’ in gemeenteraden. Het populaire BBI van Binnenlandse Zaken kon hiervoor worden ‘gebruikt’, maar

moest dan wel van inhoud veranderen zonder dat dit al te zeer zou opvallen. Onder meer door het steeds meer benadrukken van termen als bedrijfsvoering en informatie(voorziening) heeft de Stichting BBI geprobeerd om BBI van het instrumenteel-financiële imago te ontdoen. Deze behoefte werd versterkt door de commerciële noodzaak om BBI aangesloten te houden op voortschrijdende ontwikkelingen. Het begrip bestuurlijke vernieuwing was hiervan begin jaren negentig een exponent.

Uit de verzamelde empirische informatie blijkt dat de nieuwe dimensies van BBI minder uit de verf zijn gekomen dan de aanvankelijke financieel-beheersmatige dimensie. Dit kwam mede doordat de feitelijke inspanningen van de Stichting BBI sterker waren gericht op het instrumentele fasenplan dan op de (later geformuleerde) uitgangspunten en doelstellingen. In de praktijk wordt BBI tot op de dag van vandaag in de eerste plaats gezien als financieel beheersinstrumentarium. Het gewenste neveneffect van een alomvattende besturingsfilosofie met uitwerking op *'bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatie(voorziening)'* was weliswaar in potentie aanwezig, maar kon slechts in beperkte mate worden geëffectueerd.

#### - *Commercieel succes met BBI*

Het veranderende karakter van BBI na de terugtrekking van het ministerie in 1989 werd mede beïnvloed door de commerciële ambities achter de tot op zekere hoogte manifeste personele unie van het projectbureau van de Stichting BBI en het advies- en managementbureau BMC.<sup>977</sup> Het waren niet alleen de inhoudelijk-ideële ideeën van de bestuurders van de Stichting BBI die de gang van zaken bepaalden. Uit commerciële overweging diende bijvoorbeeld de markt voor BBI zoveel mogelijk te worden verbreed.<sup>978</sup> Ook niet-financiële partijen moesten worden geïnteresseerd. De BBI-boodschap moest scherper aansluiten bij de groeiende praktijkbehoefte aan beleidsmatige heroverweging.<sup>979</sup>

In de loop der tijd verschoof het accent van een club enthousiaste 'vrijwilligers' (in zekere zin nog belichaamd in de periodiek bijeenkomende stichtingsbestuurders 'op afstand') naar een commerciële organisatie van professionals (het dagelijks marketing- en implementatiewerk van het projectbureau). Men moest onder meer de concurrentie van andere geïnteresseerde partijen zien af te troeven. Deze opzet lukte in bevredigende mate. Het uit nood geboren nieuw elan werd *'een goed draaiende tent'*.

<sup>977</sup> Ofschoon met de nodige zorgvuldigheid is geprobeerd om de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan. Zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.1.

<sup>978</sup> Zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.2., bij *'Andere mogelijke partners, markten en concurrenten'*.

<sup>979</sup> Zie paragraaf 3.2.3. bij *'De moeilijke rolwisseling van BBI'*. Een voorbeeld is de hulp bij te maken keuzes tussen kerntaken en uit te besteden of af te stoten taken (Moret, 1997, pag. 37 e.v.).

## 6.2.2. Ongewenste neveneffecten

Vooropgesteld: de in het navolgende genoemde ongewenste neveneffecten zijn niet gebaseerd op de ten aanzien van BBI geselecteerde empirische literatuur. Daarom hoeft niet elk genoemd neveneffect noodzakelijkerwijs daadwerkelijk betrekking te hebben op BBI. De bewijsvoering daarvoor is soms niet of nauwelijks aanwezig. De genoemde ongewenste neveneffecten zijn ontleend aan de literatuur over bedrijfsmatig werken meer in het algemeen.<sup>980</sup> 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 ook voor BBI – als loot aan de bedrijfsmatige stam – opgaan. Het gaat dus om *mogelijke* ongewenste neveneffecten. Gedurende het promotieonderzoek zijn tenminste veertien van dergelijke neveneffecten geteld.

Een eerste mogelijk neveneffect is wat Hoogerwerf, onder inspiratie van Burnham, als de *‘machtsvorming der bevindvoerders’* heeft aangehaald: steeds meer interne beheerders (= de technostructuur van Mintzberg) in verhouding tot externe uitvoerders.<sup>981</sup> De werkelijke leiders zijn volgens Hoogerwerf de bazen van het interne beheer geworden.<sup>982</sup> 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.<sup>983</sup> Het zou overigens paradoxaal te noemen zijn 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.<sup>984</sup> Volgens Peters en

---

<sup>980</sup> Zie ook De Bruijn, 2001, pag. 31 e.v.

<sup>981</sup> Zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.1., bij *‘Van groeibeleid naar beheersbeleid’* (Hoogerwerf, 1988, pag. 55).

<sup>982</sup> Zo ook Mintzberg, 1999. Zie hierna hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.2.

<sup>983</sup> Niskanen, 1971. Over *‘Parkinson’s Law’*: Crince le Roy, 1976, pag. 63 e.v.: *‘an official wants to multiply subordinates, not rivals’* en *‘officials make work for each other’*. Op de Parkinson-doctrine valt wetenschappelijk veel af te dingen (zie ook bij Crince le Roy), maar – o.m. denkend aan de directeur van de GKB in de GKB-affaire – een kern van waarheid valt er niet aan te ontzeggen.

<sup>984</sup> *‘Het kleiner worden van de overheid is slechts retoriek’*, aldus De Vries en Van Dam, 1998, pag. 226. Empirische informatie wordt daarbij echter niet gegeven. Nader onderzoek naar de ontwikkeling van de interne stafcapaciteit binnen gemeentelijke organisaties tussen eind jaren tachtig en eind jaren negentig zou interessant zijn.

Waterman worden excellente ondernemingen onder meer gekenmerkt door een relatief weinig omvangrijke staf!<sup>985</sup>

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.<sup>986</sup> 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'*.<sup>987</sup> 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 bij Mintzberg). 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.<sup>988</sup> Het verschijnsel is verwant aan wat in de bestuurskunde bekend staat als bureaucratisme.<sup>989</sup> De portee van dit begrip is dat het in de praktijk ongewenste irrationaliteit in de zin van uit organisatorisch oogpunt averechtse effecten teweeg kan brengen.

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 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

<sup>985</sup> Peters en Waterman, 1982, pag. 311 e.v.

<sup>986</sup> Hoogerwerf, 1988, pag. 46 e.v.

<sup>987</sup> Aldus Hoogerwerf, t.a.p.

<sup>988</sup> 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'*. Zie Leeuw, 2001, pag. 79.

<sup>989</sup> Bovens e.a., 2001, pag. 166: *'Onder bureaucratisme verstaan wij de ontaarding van de bureaucratie. Een scherp doorgevoerde taakverdeling, strakke hiërarchische lijnen en sterke geobjectiverde competentie-criteria kunnen maar al te gemakkelijk leiden tot formalisme, paperasserie en een bijna dwangmatige gelijke behandeling van ongelijke gevallen'*.

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'*. 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.<sup>990</sup> Daarbij past een verschuiving van de aandacht van het externe beleid naar de interne organisatie. 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 verantwoordelijkheidsafbakeningen. Naarmate de jaren verstreken, ging de interne gerichtheid van BBI temeer knellen. Oplossingen voor interne beheersingsvragen zijn relevant in een tijdperk van te weinig geld en noodzaak tot bezuiniging, maar zijn minder adequaat wanneer aan de overheid wordt gevraagd om externe vragen van veiligheid, overlast en leefbaarheid op te lossen.

Een vijfde mogelijk neveneffect is het machtsmisbruik. In de GKB-affaire en de Emmen-affaire bleek wat er kan gebeuren als het bestuur op afstand raakt en de vrijheidssfeer van integrale managers onvoldoende wordt gecontroleerd.<sup>991</sup> Dergelijke gebeurtenissen staan haaks op de BBI-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.

Een zesde mogelijk neveneffect is wat kan worden genoemd het *'doorgeslagen ondernemerschap'*. In hoofdstuk 2 is gewezen op de grote impuls die Osborne en Gaebler hebben gegeven aan de gedachte van het publiek ondernemerschap: *'ambtenaren die koersen op kwaliteit, risico's aandurven en uitdagingen willen oppakken'*.<sup>992</sup> In de praktijk hebben pogingen om aan deze uitdaging invulling te geven niet altijd geleid tot gunstige publieke effecten. De ondernemingszin van de GKB-directeur was er een voorbeeld van.<sup>993</sup>

Een zevende mogelijk neveneffect is de *'verkokering'*. Met name bij de bespreking van het sectorenmodel, integraal management en zelfbeheer stak

---

<sup>990</sup> Hoogerwerf, 1988, pag. 73.

<sup>991</sup> Zie *'Intermezzo'* en paragraaf 5.1.2.

<sup>992</sup> Paragraaf 2.1.1. Het citaat is van Kerklaan en Verhoeff, 1997.

<sup>993</sup> Zie *'Intermezzo'*. Het bekendste voorbeeld is dat van het bankieren door de provincie Zuid-Holland in de Ceteco-affaire. Zie ook paragraaf 1.3.2.: 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 (o.a. beschreven bij De Vries en Van Dam, 1998, pag. 59 e.v.).



in het voorgaande het verschijnsel verkokering de kop op.<sup>994</sup> 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'*.<sup>995</sup> 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.<sup>996</sup>

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.<sup>997</sup> Kwalitatieve aspecten, waaronder overwegingen van rechtmatigheid, lijden onder de versimpelde werkelijkheidsdefinities van op papier vastgelegde doeltreffendheid en doelmatigheid.<sup>998</sup>

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 BBI was sprake van nieuwe, tot de politieke en publieke verbeelding sprekende symboliek.<sup>999</sup> De BBI-vernieuwing ging gepaard met veel nieuw jargon en werkte sterk com-

<sup>994</sup> Zie hoofdstuk 4, bij BBI-fase 3 en hoofdstuk 5, bij BBI-uitgangspunten 2 en 4.

<sup>995</sup> Volgens Leeuw (in Leeuw, 2001, pag. 5) lijkt deze term afkomstig te zijn van Meyer (vgl. Meyer en O'Shaughnessy, 1993). Zie ook Van Thiel, 2000, pag. 61 e.v.

<sup>996</sup> Zie paragraaf 5.1.5. over *'pocket veto'* e.d. De Bruijn, 2001, pag. 133, spreekt van de paradox: *'Hoe meer sturingspretenties, des te minder effectief'*.

<sup>997</sup> Smith, 1995, pag. 284 e.v.; Leeuw, 2001, pag. 77.

<sup>998</sup> Bekke, 1990.

<sup>999</sup> Van Thiel, 2000, pag. 226 e.v., komt ook tot deze conclusie: verzelfstandiging (als een der uitingvormen van BBI, zie BBI-uitgangspunt 4) 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.

mitterend. *‘Je was als gemeente een sufferd als je er niet bij wilde horen’*.<sup>1000</sup> Dit gold eigenlijk ook voor BBI zelf.<sup>1001</sup> De gemeentelijke overheid waaide gedurende de jaren tachtig en negentig (en de Stichting BBI vanaf 1989) met een nieuwe culturele wind mee.

Een elfde mogelijk neveneffect wordt wel getypeerd als *‘window dressing’*.<sup>1002</sup> 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.<sup>1003</sup> Een belangrijk onderdeel van de productenbegrotingen werd gevormd door de overdaad aan kwantitatieve gegevens per product. Deze overdaad kon weliswaar in illustrerende zin bijdragen aan inzicht in het betreffende beleid(subject), maar leverde vaak geen actuele sturingsinformatie op.

Denters heeft gewezen op het (dertiede) mogelijke neveneffect van de *‘creaming off’*: de verleiding om eigen succesvoorwaarden te creëren die geldgevers kunnen behagen.<sup>1004</sup> 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.

---

<sup>1000</sup>Over dit type sociaal-psychologische mechanismen: 't Hart e.a., 1991, pag. 89 e.v. Onder de kop *‘Veelbelovende projecten: erbij willen horen’* schrijven zij op pag. 90, a.w.: *‘Veelbelovende projecten zijn daarom populair. Ieder wil erbij zijn. De kern van initiatiefnemers zet zich er met hart en ziel voor in. Zij geloven in het project, en zij weten dat met het succes van het project ook hun eigen positie wordt versterkt. Andere actoren zullen trachten op de rijdende trein te springen op het moment dat zij bemerken dat hij de goede kant op gaat. Zo krijgt een project momentum. Het krijgt zoveel vaart, dat het moeilijk te stoppen of bij te sturen is. De direct betrokkenen hebben, vroeger of later, allemaal een gevestigd belang bij het voortzetten van het project’*.

<sup>1001</sup>Zie bijv. Van de Gevel en Van de Goor, 1989, pag. 395 e.v., met name het voorbeeld van het besturings- en beheersinginstrumentarium van de gemeente Eindhoven begin 1988: concernbegroting, concernadministratie, concernrekening, verregaande delegatie en mandaat, de raad die zich bezighoudt met hoofdlijnen van beleid, tussentijdse analyse, evaluatie en bijsturing door middel van kwartaalberichten, enz...

<sup>1002</sup>Aldus bijv. Mol, 2000, pag. 19.

<sup>1003</sup>Leeuw, 2001, pag. 77; vgl. Smith, 1995, pag. 377 e.v.

<sup>1004</sup>Denters, 2001. 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. Kanttekening: het betreft hier geen vrijwillige effectmeting, maar een die wordt afgedwongen via *‘een pot met geld’*. Aan de andere kant is deze analyse toch ook weer illustratief voor BBI, gezien de financiële afhankelijkheid van gemeenten ten opzichte van het rijk.

Als veertiende en laatste mogelijk neveneffect valt de door Ritzer gelanceerde term *'McDonaldization'* te noemen.<sup>1005</sup> BBI 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 richt zich onder meer op deze eenvormigheid: het te simpele idee van de informatiepiramide, met name door het niet op de BBI-systematiek aansluitende fenomeen projectmatig werken.<sup>1006</sup> BBI zag de gemeenten volgens Van Helden, mede gelet op de grote schaalverschillen, te veel als *'eenheidsworst'*.<sup>1007</sup> Bij BBI werden 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.<sup>1008</sup> Zo miskende BBI's fixatie op de productenbegroting volgens Van Helden de verschillen in gemeentelijke taken.<sup>1009</sup>

Naast de genoemde mogelijke neveneffecten zijn er ongetwijfeld andere te vinden en te bedenken<sup>1010</sup>, maar het besprokene geeft een aardig beeld. In de navolgende tabel zijn de genoemde (mogelijke) neveneffecten van BBI naar hun strekking kort samengevat.

---

<sup>1005</sup>Ritzer, 1998.

<sup>1006</sup>Van Helden, 1998-a, pag. 95.

<sup>1007</sup>Van Helden, 1998-a, pag. 97 e.v. Overigens moet worden opgemerkt dat in veel BBI-publicaties en -geschriften is beklemtoond dat BBI niet moet worden gehanteerd als *'dwangbuis'*, maar als kans om de eigen informatievoorziening op maat te verbeteren.

<sup>1008</sup>Zie Van Helden, 1998-a, 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'*.

<sup>1009</sup>Van Helden-a, 1998, pag. 99.

<sup>1010</sup>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, ten dele komen ze, in andere bevoordelingen, ook elders in het boek aan de orde (filtering van informatie, pocket veto).

**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 machtsverrijking
<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

- *BBI als bureaucratietheorie*

Veel van de genoemde ongewenste neveneffecten zijn aan te treffen in literatuur over bedrijfsmatig werken in het algemeen. Ze zijn in relatie tot BBI niet zo onvoorstelbaar, ook al komen ze nogal negatief over en is de bewijsvoering soms armetierig. Dergelijke effecten passen in de lijn van het vorige hoofdstuk over de empirie van de aan BBI ten grondslag liggende gedragsveronderstellingen. Maar de effecten hangen ook samen met gedragspatronen die schijnen te behoren bij bureaucratische organisaties meer in het algemeen. Over dat onderwerp is veel geschreven.

De *'BBI-conforme organisatie'* beantwoordt in veel opzichten aan het klassieke bureaucratie-model van Weber.<sup>1011</sup> Dit model, in feite voortbordurend op

<sup>1011</sup>Zouridis en Tops komen tot dezelfde conclusie wat betreft het Tilburgse model, zie Zouridis en Tops, 2000, pag. 196 e.v. Op pag. 200 schrijven zij: *'Het instrumentarium van het oorspronkelijk Tilburgs model is onmiskenbaar een bevestiging van het bureaucratische ideaaltipe zoals dat door Weber is*

de klassieke gedachten van Wilson en Goodnow<sup>1012</sup>, wordt onder meer gekenmerkt door<sup>1013</sup>: 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.<sup>1014</sup> Ook BBI stond een hiërarchische opbouw van de gemeentelijke organisatie voor<sup>1015</sup>, met een daaraan ontleende gelaagde verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.<sup>1016</sup> BBI hechtte groot belang aan de deskundigheid van de ambtenaar.<sup>1017</sup> Strenge discipline en controle waren bij BBI nodig in het kader van een effectieve planning & control.<sup>1018</sup> Dit alles in organisaties waarin bovendien het principe van *'carrière via senioriteit'* gold.

Gezien de gelijkenis tussen BBI en het klassieke bureaucratiemodel 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 ontaarden in *'bureaupolitisme'*<sup>1019</sup> met averechtse gedragseffecten. Bovens e.a. omschrijven dat zo: *Het*

*geconstrueerd*'. Ter nuancering moet overigens worden opgemerkt dat door het toenemend interdisciplinair, beleidsterrein-overstijgend en projectmatig werken bij gemeenten het karakter van de machinebureaucratie deels plaatsmaakt voor dat van de professionele bureaucratie. Nonaka en Takeuchi, 1995 signaleren deze tendens in de huidige tijd bij organisaties in het algemeen en spreken in dat verband van *'hypertekstorganisatie'*.

<sup>1012</sup>Wilson, 1887; Goodnow, 1990; zie ook paragraaf 5.1.3.

<sup>1013</sup>Weber, 1972; Albrow, 1971.

<sup>1014</sup>Zoals Perrow, 1974; Vroom, 1980; Mintzberg, 1999 (de *'openbare machinebureaucratie'*, a.w. pag. 184). In de woorden van Herweijer, 1992, pag. 231: *'Maar hoe inefficiënt, proceduregericht en risicomijdend ook, het optreden van bureaucratieën is voor de buitenwacht meestal betrekkelijk goed voorspelbaar. Bureaucratieën zijn opmerkelijk verrassingsvrij'*.

<sup>1015</sup>Zie hoofdstuk 4 van dit boek, bij de bespreking van BBI-fase 3.

<sup>1016</sup>Voor alle spelers (resp. de burger, de raad, de raadscommissies, het raadslid, het college van burgemeester en wethouders, de burgemeester, de wethouder, de gemeentesecretaris, het managementteam, de sectordirecteur, het sectorteam, het afdelingshoofd, de sectorcontroller, de concerncontroller, hoofd(en) centrale middelen en medewerkers) samengevat bij Verduijn, 1995-1, pag. 79 e.v.

<sup>1017</sup>Zie bijv. Verduijn, 1995-1, pag. 63, waar de plaats van de ambtenaar in de relatie met bestuurders/politici wordt gesitueerd tussen twee uitersten: enerzijds als vakspecialist die op basis van zijn deskundigheid adviseert zonder rekening te houden met politieke omstandigheden en standpunten, anderzijds het ten dienste stellen van de deskundigheid aan de heersende politieke opvattingen waarbij dan de ambtenaar zijn onafhankelijkheid zou verliezen.

<sup>1018</sup>Zie hoofdstuk 5 van dit boek, bij de bespreking van BBI-uitgangspunt 5.

<sup>1019</sup>Rosenthal, 1988; Allison en Zelikow, 1999.

*gevaar is niet denkebeeldig, dat bureaucrativering op den duur leidt tot afwenteling van verantwoordelijkheid, tot fragmentarisering van het optreden, tot ontmoediging van eigen initiatief of tot verstarring, risicomijding en de-humanisering*.<sup>1020</sup>

Volgens Vroom is de kern van de these van Weber dat bureaucratische organisaties zijn ontstaan in een maatschappelijke context van rationalisering van de bestuurlijke processen.<sup>1021</sup> Daarbij roept de keuze voor rationalisering volgens Vroom ook zijn tegendeel op: versplintering, pogingen om aan de macht van de centrale beheersing te ontsnappen, aandacht voor deelbelangen, geringe wendbaarheid en, alles bij elkaar, toenemende irrationaliteit, als men tenminste de zich ontwikkelende maatschappelijke problematiek als uitgangspunt neemt.<sup>1022</sup>

Van Gunsteren wijst, meer in het algemeen, de *'rational-central-rule approach'* radicaal af.<sup>1023</sup> Zijn overwegingen zijn interessant, zowel voor BBI als voor de regelstellende overheid meer in het algemeen. 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.<sup>1024</sup> 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). Daarom werken centrale regels niet. De oplossing die de regelstellers hiervoor bedenken is: nog meer centrale regels met nog meer rationaliteit en nog meer control.<sup>1025</sup> Centrale regels vormen daarmee ook een ontkenning en vernietiging van het wezen van politiek, democratie, menselijke verscheidenheid en publieke realiteit.<sup>1026</sup> De alternatieve oplossing die Van Gunsteren geeft, is: leren in zo klein mogelijke eenheden en interactie in netwerken. Leren is niet mogelijk in grote, formele, hiërarchische organisaties.<sup>1027</sup> Voor functionarissen aan de top die willen vernieuwen betekent dit: contact maken met de basis en met respectering van bestaande tradities een beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van vrije mensen.<sup>1028</sup> Alleen dan is (ook publiek) leren mogelijk. Een vraag waar de lezer

---

<sup>1020</sup>Bovens e.a., 2001, pag. 166/167.

<sup>1021</sup>Vroom, 1993, pag. 111; vgl. Vroom, 1980.

<sup>1022</sup>Vroom, 1993, pag. 111.

<sup>1023</sup>Van Gunsteren, 1976. De ideeën zijn verwant aan de eerder aangehaalde gedachten van bijv. Kastelein (zie paragraaf 3.1.1.) en Mintzberg (zie verderop in deze paragraaf).

<sup>1024</sup>Van Gunsteren, 1976, pag. 139 e.v.

<sup>1025</sup>Van Gunsteren, 1976, pag. 143.

<sup>1026</sup>Van Gunsteren, 1976, pag. 151.

<sup>1027</sup>Van Gunsteren, 1976, pag. 152.

<sup>1028</sup>Van Gunsteren, 1976, pag. 153 e.v.

echter mee blijft zitten is: als het waar is dat onderliggende angsten en daarmee samenhangende controlbehoefes van topfunctionarissen de oorzaken zijn van het niet werken van centrale regels, en als deze angsten en behoeftes er altijd zijn geweest, heel diep zitten en altijd zullen blijven<sup>1029</sup>, hoe zouden deze topfunctionarissen dan opeens wel contact willen en kunnen maken met de echte werkelijkheid? Ze zijn toch niet zo maar hun angsten en behoeftes kwijt? De oplossing die Van Gunsteren aanreikt lijkt hiermee een ontkenning van de psychische werkelijkheid die hij zelf beschrijft. Een andere vraag die blijft hangen is: de echte werkelijkheid kan niet bestaan uit alleen maar kleine eenheden. Het wezen van – onder meer – de (representatieve) democratie is nu eenmaal dat er naast kleinschaligheid ook grootschaligheid en daarmee samenhangende bestuurlijke verantwoordelijkheid is.

- *Machinebureaucratie met een 'sausje' divisiestructuur*

Een interessante analyse van het bureaucratie-model is die van Mintzberg.<sup>1030</sup> De theorie van Mintzberg is in essentie een contingentieraamwerk voor organisatiestructuren: bij bepaalde interne en externe kenmerken past een bepaalde structuur het beste. Wellicht daarom krijgen zijn analyses van de gedragspatronen in dat verband doorgaans wat minder aandacht, met name in de literatuur over control. Toch zijn deze analyses in de lijn van het voorgaande herkenbaar en verhelderend te noemen.

Elke organisatie bestaat volgens Mintzberg uit vijf kernonderdelen (*structure in fives*): de strategische top, de technostructuur (= planning & control), de uitvoerende kern, het middenkader (= het middenmanagement) en de ondersteunende diensten (= overige staf). Afhankelijk van de te verrichten werkzaamheden en contextuele factoren vervult steeds een der onderdelen de meest dominante rol. Hierdoor ontstaat respectievelijk in overwegende mate<sup>1031</sup>: een 'eenvoudige structuur', een 'machinebureaucratie', een 'professionele bureaucratie', een 'divisiestructuur' of een 'adhocratie'.

De machinebureaucratie is bij uitstek geschikt voor routinematige werkzaamheden in een relatief eenvoudige, stabiele omgeving. Dit gaat volgens Mintzberg zeker op voor overheidsorganisaties: veel van de uitvoerende overheidswerkzaamheden zijn grotendeels te standaardiseren, omdat de omgevingsvragen een repeterend karakter hebben. Een bijkomende factor is

---

<sup>1029</sup>Van Gunsteren, 1976, pag. 144 e.v.

<sup>1030</sup>Mintzberg, 1999.

<sup>1031</sup>Mintzberg, 1999. De eenvoudige structuur (met name eenmansbedrijven), de professionele bureaucratie (voor organisaties die voornamelijk bestaan uit professionals, zoals artsen, accountants, consultants, enz.) en de adhocratie (voor organisaties die voornamelijk bezig zijn met innovatief werk) zijn in dit verband wat minder relevant en blijven hier verder buiten beschouwing.

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-functionarissen. 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 grootste 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 uit 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.<sup>1032</sup> Het management is daardoor niet goed op de hoogte van wat er werkelijk gebeurt binnen de organisatie.<sup>1033</sup> 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 alsmaar 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. Ironisch genoeg levert direct toezicht door het omzeilen of terzijde schuiven van de informatie- en controlesystemen dan nog de beste resultaten op.

Gezien deze situatie is te begrijpen dat de machinebureaucratie ontvanke-lijkheid toont voor modieuze trends die een uitweg lijken te bieden. Hieruit kan de grote belangstelling die vanaf de jaren zeventig bij de overheid is

---

<sup>1032</sup>Mintzberg, 1999, pag. 195.

<sup>1033</sup>Volgens Crozier is het probleem met deze structuren dat de mensen die beschikken over de macht om strategieën te formuleren niet degenen zijn die beschikken over de informatie die daarvoor nodig is (Mintzberg, 1999, pag. 197).



ontstaan voor de divisiestructuur<sup>1034</sup> worden verklaard: een nog efficiëntere want bedrijfsmatige structuur die bovendien iets doet aan de slechte sfeer, want er wordt ‘gedecentraliseerd’. Helaas, de decentralisatie is volgens Mintzberg voor een groot deel schijn. De decentralisatie bestaat slechts uit het overdragen van bevoegdheden van een of meer topmanagers naar een iets groter aantal managers daaronder, die van de productverantwoordelijke eenheden. Het concern bemoeit zich zo weinig mogelijk met de interne procesgang van de eenheden.<sup>1035</sup> De gedecentraliseerde taken gaan gepaard met standaardisatie van output en controle op resultaten. Dit leidt enerzijds toe dat het topmanagement nog minder dan in de machinebureaucratie weet wat er binnen de productverantwoordelijke eenheden leeft, terwijl anderzijds de productverantwoordelijke eenheden worden gedwongen om veel interne regels te produceren teneinde aan de normen van het topmanagement te kunnen voldoen. Ook de aard van de werkzaamheden binnen de productverantwoordelijke eenheden verandert niet. Binnen de aanvankelijke machinebureaucratie ontstaan alleen maar meerdere afzonderlijke machinebureaucratieën. Alle bij de machinebureaucratie genoemde nadelen, met inbegrip van de slechte sfeer aan de onderkant, zullen zich dus ook bij de divisiestructuur voordoen. De divisiestructuur is eigenlijk geen complete structuur, maar een structuur die over andere structuren heen gelegd wordt.<sup>1036</sup> Feitelijk wordt de situatie bij de divisiestructuur alleen maar slechter dan bij de totale machinebureaucratie. De afzonderlijke eenheden worden eigen koninkrijkes en communiceren moeilijk horizontaal met elkaar. Pogingen tot integratie en coördinatie op concernniveau leveren conflict op met de uitgangsgedachte van de divisiestructuur, namelijk een zo groot mogelijke zelfstandigheid van de productverantwoordelijke eenheden. Veel energie gaat zitten in het (met weer nieuwe regels!) oplossen van interne domeingeschillen, ten koste van integrale, domeinoverstijgende vraagstukken en de kwaliteit van de dienstverlening. Dit geldt zowel voor de centrale en decentrale managers onderling als voor de centrale en nu ook decentrale P&C-functionarissen onderling. Hier komt nog bij dat overheidsorganisaties over het algemeen niet voldoen aan de twee door Mintzberg genoemde voorwaarden voor een divisiestructuur<sup>1037</sup>: de integraliteit van de afzonderlijke eenheden (eigen doelstellingen en werkzaamheden die niet te veel met die van de andere eenheden samenhangen) en de kwantitatieve meetbaarheid van de output van de eenheden.

<sup>1034</sup>Zie paragraaf 3.1.1. en paragraaf 3.1.2.

<sup>1035</sup>Het concern bepaalt zich tot: de strategische portfolio, het verdelen van de financiële middelen, het ontwerpen van het systeem van controle van de resultaten, het benoemen en vervangen van de managers van de eenheden, het bewaken van het gedrag van de eenheden op persoonlijke basis en het verlenen van bepaalde ondersteunende diensten waar alle eenheden gebruik van kunnen maken (Mintzberg, 1999, pag. 233 e.v.).

<sup>1036</sup>Mintzberg, 1999, pag. 226.

<sup>1037</sup>Mintzberg, 1999, pag. 230.

Recentelijk heeft Tillema de *'structure in fives'* van Mintzberg vergeleken met een model van Van Loon voor de dynamiek van het financieel management van organisaties.<sup>1038</sup> Zij leidt daaruit af, mede op basis van empirisch onderzoek bij een tweetal energiedistributiebedrijven, dat het alleen waarschijnlijk is dat organisaties geavanceerde accountinginstrumenten gebruiken als voldaan wordt aan een aantal voorwaarden. Voor *'tamelijk geavanceerde'* accountinginstrumenten<sup>1039</sup> zijn dat: 1. het ontbreken van instituties die het gebruik van minder geavanceerde instrumenten opleggen; 2. binnen de organisatie moeten financiële doelstellingen belangrijk worden geacht, 3. de financiële consequenties van beslissingen en activiteiten moeten belangrijk worden geacht; 4. betrekkelijk eenvoudige activiteiten die naar aard en omvang kunnen variëren; 5. een stabiele omgeving.<sup>1040</sup> Wat het BBI-project betreft is denkbaar dat in onvoldoende mate aan deze voorwaarden is voldaan: financiële doelstellingen en consequenties werden binnen gemeenten niet altijd even belangrijk geacht, niet alle activiteiten waren steeds betrekkelijk eenvoudig te noemen, de omgeving vertoonde nogal eens dynamische en complexe trekken.

Als de theorie van Mintzberg klopt zou er structureel betrekkelijk weinig hoop voor gemeenten zijn. De externe controle lijkt alleen maar sterker te worden en een groot deel van de werkzaamheden blijft nu eenmaal routinematig van aard.<sup>1041</sup> Weliswaar neemt het aandeel van de minder routinematige, projectmatige werkzaamheden toe, maar de neiging om ook deze werkzaamheden zoveel mogelijk te standaardiseren is vrij algemeen. Het concernmodel of sectorenmodel heeft in ieder geval onvoldoende soelaas geboden. Hoewel de door Mintzberg geschetste werkelijkheid voor gemeenten een pijnlijke herkenbaarheid oplevert, valt er ook wel wat op af te dingen. Onderdelen van gemeentelijke organisaties kunnen kenmerken van de

---

<sup>1038</sup>Tillema 2002-a, pag. 25 e.v.

<sup>1039</sup>Accountinginstrumenten zijn bij Tillema *'elementen van de in een organisatie geproduceerde financiële en niet-financiële informatie die met een specifiek doel worden verstrekt aan de interne participanten van die organisatie. Het betreft dus elementen van de in een organisatie geproduceerde management-accounting-informatie'* (pag. 235). Accountinginstrumenten worden daarbij beschouwd als meer geavanceerd *'wanneer ze interne informatie combineren met externe informatie, wanneer ze financiële informatie combineren met niet-financiële informatie, wanneer ze betrekking hebben op toekomstige (in plaats van historische) gebeurtenissen en wanneer ze informatie per activiteit (in plaats van – bijvoorbeeld – per kostensoort) classificeren'* (pag. 235). Zo bezien mag BBI qua opzet toch zeker tot de tamelijk geavanceerde accountinginstrumenten worden gerekend.

<sup>1040</sup>Bij *'zeer geavanceerde'* instrumenten zijn 1 tot en met 3 gelijk; verder 4. betrekkelijk eenvoudige activiteiten die al gedurende een langere periode worden uitgevoerd; 5. een dynamische omgeving (Tillema 2002-a, pag. 241).

<sup>1041</sup>Mintzberg, 1999, pag. 186: *'Als mensen een geïntegreerde serie eenvoudige en steeds terugkerende taken heel precies en consistent moeten uitvoeren, is de machinebureaucratie de meest efficiënte structuur – ja zelfs de enige die daartoe in staat is'*.

professionele bureaucratie en de adhocratie vertonen. Op managementniveau lijkt zich vrij algemeen een cultuuromslag in de richting van een minder bureaucratisch leiderschap te voltrekken. Ook is binnen gemeenten de feitelijke macht van de technostructuur (planning & control) veelal minder groot dan in de machinebureaucratie van Mintzberg wordt voorgesteld. Er is eerder sprake van langs elkaar heen werkende 'gescheiden werelden' van staf en lijn. Meer in het algemeen gaat de analyse van Mintzberg uit van wetmatigheden op organisatieniveau, waar de verbeteringsmarges vooral zitten in de sfeer van de individuele competenties van actoren.<sup>1042</sup>

- *Verborgen regels en ondergedoken neveneffecten*

De in het voorgaande besproken neveneffecten van BBI verschillen van de officiële doelstellingen c.q. officieel beoogde effecten van BBI door hun ongeschreven, verborgen karakter. Een treffende analyse op dit punt is te vinden bij Scott-Morgan, die zich op basis van zijn empirische onderzoeksresultaten verdiepte in de 'ongeschreven regels van het spel'.<sup>1043</sup> 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 organisatieleden. Maar dan gaan verschillende factoren inwerken op de signalen: *'En dit zijn signalen die de leiding niet langer kan beheersen of zelfs meten: dingen als nationale en plaatselijke cultuur, economisch klimaat, wetgeving, regulering, de privé-agenda van mensen en de verborgen regels. Al deze factoren transformeren de geschreven regels die de organisatie ingestuurd werden. 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.'*<sup>1044</sup>

Volgens Scott-Morgan is een van de belangrijkste motivatoren voor mensen een goede carrière.<sup>1045</sup> 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'*.<sup>1046</sup>

<sup>1042</sup>Hierover meer in hoofdstuk 7 van dit boek.

<sup>1043</sup>Scott-Morgan, 1995.

<sup>1044</sup>Scott-Morgan, 1995, pag. 30-31.

<sup>1045</sup>T.a.p., pag. 39.

<sup>1046</sup>T.a.p., pag. 32-34.

De bevindingen van Scott-Morgan worden bevestigd door die van Weick.<sup>1047</sup> 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'*). In feite is dit volgens Scott-Morgan niets anders dan een uitwerking van de motivatietheorie van Maslow<sup>1048</sup>: eerst bepalen de primaire behoeften de motivatie, daarna de meer secundaire behoeften.

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 een conflict.<sup>1049</sup> 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 nóg 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.<sup>1050</sup>

De verborgen regels en ondergedoken neveneffecten van Scott-Morgan zijn niets anders dan manifestaties van wat eerder in dit boek werd omschreven als waarden: diep verankerde, impliciete normen volgens welke mensen zich feitelijk al dan niet willen gedragen overeenkomstig op hen betrekking hebbende normen.<sup>1051</sup> Het niet willen komt tot uitdrukking in de

---

<sup>1047</sup>Weick, 1979, pag. 20.

<sup>1048</sup>Scott-Morgan, 1995, pag. 59; vgl. Maslow, 1976; zie ook paragraaf 5.1.2.

<sup>1049</sup>Scott-Morgan, 1995, pag. 51.

<sup>1050</sup>Scott-Morgan, 1995, pag. 52.

<sup>1051</sup>Paragraaf 2.2.2.

beschreven ongeschreven neveneffecten. Deze zijn symptomen van onderliggende belangen en waarden van mensen en groepen waaruit de organisatie wordt gevormd. De deels impliciete en niet altijd kenbare waarden zijn, sterker dan de expliciete normen, bepalend voor de heersende cultuur. Ze zijn de bouwstenen van de *'gedragscompetenties'* van actoren.<sup>1052</sup> De mate waarin de idealen van BBI niet implementeerbaar zijn, lijkt voor een belangrijk deel terug te voeren op dit inzicht.

### 6.3. SAMENVATTING HOOFDSTUK 6

In hoofdstuk 6 staat onderzoeksvraag 2d centraal: *'In hoeverre zijn de door BBI beoogde doelen / effecten bereikt (= finale conformiteit)?'*

De door de Stichting BBI geformuleerde officiële doelstellingen zijn te beschouwen als de in het vooruitzicht gestelde positieve effecten. Ze dienen het causale resultaat te zijn van de implementatie van het zevenfasenplan.

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.

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

<sup>1052</sup>Zie over dit onderwerp verder: Aardema, 2000, pag. 127 e.v. Gedragscompetenties leunen dicht aan tegen de persoonlijkheid van actoren: de persoonlijke wil en geneigdheden, sympathieën en antipathieën, waarden en drijfveren. Naast gedragscompetenties worden t.a.p. *'vaardigheidscompetenties'* en *'praktische competenties'* onderscheiden. Vaardigheidscompetenties hebben te maken met het vermogen om met succes de gangbare vaardigheidstests van assessmentbureaus te doorstaan. Praktische competenties hebben te maken met het vermogen om met succes staande te blijven in de dagelijkse werkpraktijk. Uitgangspunt bij deze visie op competentie management is dat het onderkennen van en het gericht werken aan deze drie categorieën van competenties de daadwerkelijke cultuur- en gedragsverbeteringen van de organisatie als geheel bepalen.

de beheersing is geboekt. Periodieke doorlichtingen met bijbehorende verbeteringsmaatregelen vormen hiervoor een indicatie.

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 is 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.

Naast de officiële doelstellingen / effecten waren er neveneffecten van de BBI-beweging. Deze kunnen worden onderverdeeld in gewenste neveneffecten en ongewenste neveneffecten. Gewenste neveneffecten waren de ambitie van een commercieel succes met BBI (gerealiseerd) en de ambitie van een holistisch bestuurs- en managementconcept: 'bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatie(voorziening)' (niet gerealiseerd). Daarnaast waarschuwt de literatuur voor tal van mogelijke ongewenste neveneffecten.

De onderzoeksvraag *In hoeverre zijn de door BBI beoogde doelen / effecten bereikt (= finale conformiteit)?* kan niet overwegend positief worden beantwoord. Er zijn weinig bewezen heilzame effecten. Schatting: tussen 5 en 10 %. Er zijn negatieve neveneffecten (schatting niet goed te maken en plaatselijk verschillend). De werking van BBI is twijfelachtig.

## 7. Waardering

Alle treden van de in hoofdstuk 2 getekende doorwerkingstrap zijn nu in beeld geweest. De bekendheid, overweging en instemming in het kader van de geschetste veranderingsbeweging (hoofdstuk 3), de formele conformiteit (hoofdstuk 4), de gedragsconformiteit (hoofdstuk 5) en de finale conformiteit (hoofdstuk 6). Wat resteert zijn de onderzoeksvragen 3a en 3b: ‘*Hoe dienen de ‘sterke’ en ‘zwakke’ punten van BBI te worden beoordeeld?*’ ‘*Welke lering is hieruit te trekken voor de actualiteit van BBI en van BBI-achtige verschijnselen?*’

In dit hoofdstuk wordt eerst een poging gedaan om, reflecterend op de voorbije hoofdstukken, ‘sterke’ en ‘zwakke’ punten te inventariseren en te wegen. De beantwoording van onderzoeksvraag 3a mondt uit in een theoretische en praktische contextbepaling van BBI. Hieruit komt voor praktijk en theorie één samenvattende aanbeveling voort (antwoord op onderzoeksvraag 3b).

### 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<sup>1053</sup>. 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<sup>1054</sup>, het in opdracht van dit ministerie vervaardigde zelfdiagnose-instrument ‘*Respons*’<sup>1055</sup> en op rijksniveau het meergenoemde VBTB-project.<sup>1056</sup>

Als ‘zwakke’ punten van BBI worden – soms in de gedaante van neveneffecten<sup>1057</sup> – meestal opgevoerd: het financiële karakter (*‘financialisme’*), de instrumentele insteek (*‘instrumentalisme’*) en de interne gerichtheid (*‘navelstaren’*).<sup>1058</sup> Naast deze drie punten zouden dan overigens ook de andere in

<sup>1053</sup>Elzinga e.a., 2000, pag. 251. Zie ook paragraaf 6.1.2., betreffende BBI-doelstelling 2: ‘*Een betere beheersing van de organisatie*’.

<sup>1054</sup>Binnenlandse Zaken, 2001.

<sup>1055</sup>Boelens en Koster, 2001.

<sup>1056</sup>Zie hoofdstuk 1, paragraaf 1.1.; Financiën, 1999; Financiën, 2002.

<sup>1057</sup>Zie paragraaf 6.2.2.

<sup>1058</sup>Zie ook paragraaf 1.1. en paragraaf 6.2.2.

het vorige hoofdstuk genoemde neveneffecten als mogelijke zwakke punten kunnen worden genoemd.<sup>1059</sup> De meeste ‘zwakke’ punten hebben in de grond gemeen dat de effectuering van feitelijk gedrag in de praktijk anders is dan de theorie had beoogd.<sup>1060</sup>

De vorige hoofdstukken geven intussen aanleiding tot enige nuancering van de gedachte dat de genoemde ‘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.<sup>1061</sup> De financieel-instrumentele insteek was juist een sterk punt in een tijd waarin financiële problemen moesten worden opgelost.<sup>1062</sup> Het interne ‘*bebeer op orde*’ kan ook worden gezien als nuttige voorbereiding op de pas latere behoefte aan een sterkere externe gerichtheid.<sup>1063</sup>

Een scherper sterk – zwak beeld ontstaat als men zich realiseert volgens welk stelselmatig empirisch patroon de in hoofdstuk 2 geïntroduceerde centrale norm – feit dualiteit<sup>1064</sup> zich in de loop van het boek heeft gemanifesteerd. De doorwerking van BBI is gepaard gegaan met een imposante veranderingsbeweging.<sup>1065</sup> Er ontstond een groot geloof in het idee BBI. Dit ging gepaard met zoiets als een collectief normbesef. Voortaan moest het anders, volgens een aantal principes waarover in grote lijn overeenstemming bestond en die bedrijfsmatig werden genoemd.<sup>1066</sup> Dit typeerde het cultuurbeeld van pakweg 1985 tot 1995. Het was de bedrijfsmatige beleidsgeneratie.<sup>1067</sup> 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.<sup>1068</sup> De reactie op deze constatering was in het algemeen: ‘*De implementatie is nog niet voltooid*’. De instrumenten moesten nog vollediger worden ingevoerd. En er moest vooral nog worden gewerkt aan verandering van cultuur en gedrag. Tegenvallende feitelijkheid lag niet aan het systeem, maar aan de mensen die er nog mee moesten leren werken.<sup>1069</sup>

---

<sup>1059</sup>Zie paragraaf 6.2.2.

<sup>1060</sup>Zie bijv. de oordelen van Moret, Welschen, Van Helden en Van Kerkhoff e.a. in paragraaf 3.2.2. (bij ‘*Totaalbeeld mate van implementatie volgens empirisch onderzoek*’).

<sup>1061</sup>Paragraaf 6.1.2., slot.

<sup>1062</sup>Zie hoofdstuk 3.

<sup>1063</sup>Zie ook paragraaf 3.2.3., bij ‘*BBI en de beleidsgeneratietheorie*’.

<sup>1064</sup>Paragraaf 2.2.2.

<sup>1065</sup>Zie hoofdstuk 3.

<sup>1066</sup>Paragraaf 2.1.2.

<sup>1067</sup>Paragraaf 3.2.3., ‘*BBI en de beleidsgeneratietheorie*’.

<sup>1068</sup>Zie de bevindingen in hoofdstuk 5 en de oordelen van Moret, Welschen, Van Helden en Van Kerkhoff e.a. in paragraaf 3.2.2. (bij ‘*Totaalbeeld mate van implementatie volgens empirisch onderzoek*’).

<sup>1069</sup>Zie ook paragraaf 5.1.3., bij ‘*Gedragsveronderstellingen bij taakstellende planning*’: ‘*De meeste gedachten rond een tekortschietende planning (attitude) gaan uit van de veronderstelling dat actoren bereid en in staat dienen te zijn zich te gedragen naar centraal gemaakte regels en planningsen. Ze moeten het alleen nog leren*’.



Ondanks alle goede voornemens valt evenwel tot op de dag van vandaag vooral op het gebied van cultuur en gedrag opmerkelijk weinig echte vooruitgang te bespeuren. Via de media roepen organisaties en actoren natuurlijk wel in koor dat ze prestatiegericht, interactief, klantvriendelijk en transparant zijn: *‘Zo willen we zijn en zo zullen we zijn. Wacht maar af! U zult nog versted staan!’* Overtuigende empirische bewijzen blijven echter achterwege. Geconfronteerd hiermee blijft maar steeds de reactie: *‘Dat komt nog, we zijn nog niet klaar’*. En steeds blijft er gedragsmatig aantoonbaar maar teleurstellend weinig veranderen. Enzovoort.

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’*.<sup>1070</sup> Of, beter gezegd: zowel in het systeem als in menselijk gedrag en daaraan ten grondslag liggende waarden, in de empirische wetmatigheden van de wiselwerking daartussen. Deze aanwijzingen zijn serieus te nemen. Rond BBI en BBI-achtige verschijnselen lijkt iets fundamenteelers 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.

### 7.1.1. BBI op de doorwerkingstrap

De criteria ter beoordeling van de vraag in hoeverre sprake is van doorwerking van BBI zijn volgens het theoretisch kader van hoofdstuk 2: bekendheid met, overweging van en instemming met BBI.<sup>1071</sup> Dit zijn de drie onderste treden van de doorwerkingstrap. Ook zijn in hoofdstuk 2 de aan deze criteria te stellen eisen aangegeven.<sup>1072</sup> In hoofdstuk 3 kwamen de uitkomsten boven tafel.<sup>1073</sup> Deze lieten een bijna volledige beantwoording aan de doorwerkingscriteria zien. Er was sprake van massale bekendheid met BBI: tussen 90 en 100 %. Het concept is alom in overweging genomen: tussen 80 en 90 %. Het kon in essentie op brede instemming rekenen: eveneens tussen 80 en 90 %. In het licht van de in hoofdstuk 2 geformuleerde criteria en de daaraan gestelde eisen is de dóórwerking van BBI zonder meer een sterk punt te noemen.

De drie bovenste treden van de doorwerkingstrap zijn: formele conformiteit, gedragsconformiteit en finale conformiteit.<sup>1074</sup> Hiermee hangen de

---

<sup>1070</sup>Hoofdstuk 5, met name paragraaf 5.1.5. Hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.2. (met name de analyses van Mintzberg en Van Gunsteren).

<sup>1071</sup>Paragraaf 2.2.1.

<sup>1072</sup>Paragraaf 2.2.1.

<sup>1073</sup>Paragraaf 3.4., samenvatting.

<sup>1074</sup>Paragraaf 2.2.1.

onderwerpen van respectievelijk de hoofdstukken 4, 5 en 6 samen: instrumenten, gedragsveronderstellingen en effectbereiking. In hoofdstuk 2 is gesteld dat deze thema's eigenlijk uitstijgen boven de aan de doorwerking van BBI te stellen eisen.<sup>1075</sup> Conformiteit met het BBI-instrumentarium is méér dan redelijkerwijs mag worden verlangd. Toch bepaalt de kwaliteit van de feitelijke gebruikmaking van het instrumentarium de wérking van BBI. Daartoe zou de beleidstheorie van BBI moeten kloppen, met name wat betreft de onderliggende normen en waarden en de daarmee samenhangende gedragsveronderstellingen.<sup>1076</sup> De uitkomsten ten aanzien van de bovenste drie treden vormen weliswaar geen ultieme maatstaf voor het oordeel over de dóórwerking van BBI, maar bepalen wel mede de waardering voor het verschijnsel BBI in totaliteit.<sup>1077</sup> In hoofdstuk 4 is, over het geheel genomen, het conformiteitspercentage ingeschat op 50 %.<sup>1078</sup> In hoofdstuk 5 bleken de bevindingen met betrekking tot de beleidstheorie negatiever: de aan BBI ten grondslag liggende gedragsveronderstellingen werden op empirische gronden niet houdbaar bevonden.<sup>1079</sup> In hoofdstuk 6 bleken de BBI-doelstellingen (de in het vooruitzicht gestelde effecten: versterking van de positie van de gemeenteraad, betere beheersing van de organisatie, toename van de klantgerichtheid) te hoog gegrepen. De empirie liet weinig bewezen heilzame effecten zien (schatting tussen 5 en 10 %). Aan de andere kant werd een groot aantal mogelijke negatieve neveneffecten voor mogelijk gehouden. De werking van BBI in termen van feitelijke gedragsverandering werd twijfelachtig genoemd.<sup>1080</sup>

In 'het plaatje' van de doorwerkingstrap komt BBI tot de helft van de traptrede van de conformiteit. Daarboven wordt het moeilijk.<sup>1081</sup> Bij zowel de werking als de doorwerking van BBI moet overigens in het oog worden gehouden dat het causale verband met BBI wordt vertekend door de grote mate van contextwerking.<sup>1082</sup> De doorwerkingstrap van hoofdstuk 2 kan nu als volgt worden 'ingekleurd'.

---

<sup>1075</sup>Paragraaf 2.2.1.

<sup>1076</sup>Paragraaf 2.1.3.

<sup>1077</sup>Paragraaf 2.2.1.

<sup>1078</sup>Paragraaf 4.2., samenvatting.

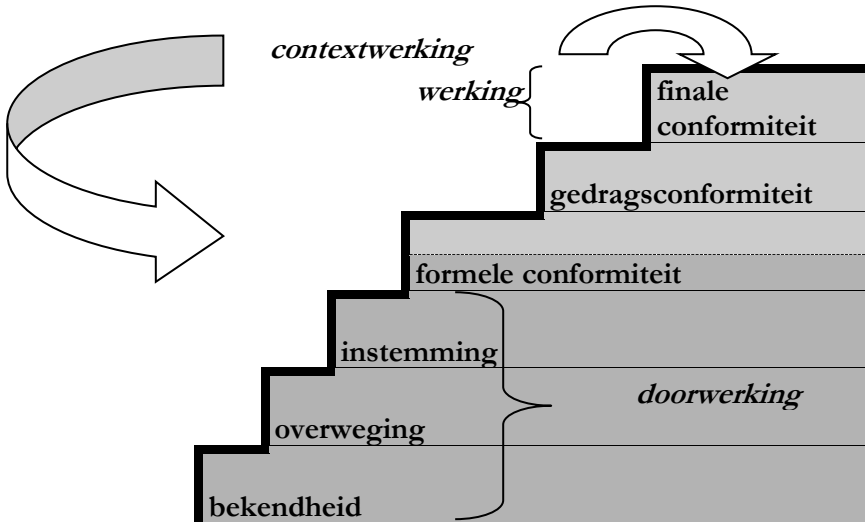
<sup>1079</sup>Paragraaf 5.2., samenvatting.

<sup>1080</sup>Paragraaf 6.3., samenvatting.

<sup>1081</sup>In dezelfde zin Van Helden en Jansen, 2002: de betrekkelijke abstracte ideologie is wel doorgedrongen, maar dat geldt in relatief afnemende mate (door deze auteurs weergegeven in een 'NPM-piramide') voor de instrumenten (zoals systemen voor prestatie-meting), de gebruiken (dagelijkse managementactiviteiten van het operationele management) en uitkomsten (in termen van concreet tastbare efficiëntie en effectiviteit).

<sup>1082</sup>Paragraaf 2.2.1., 3.4., 4.2.

FIGUUR: BBI op de doorwerkingstrap



### 7.1.2. Het geloof in het idee BBI

Indien dit evaluatieonderzoek beperkt zou zijn gebleven tot een effectiviteitsonderzoek in de zin van een objectgeoriënteerde conformiteitstoets<sup>1083</sup>, had het oordeel moeten luiden dat BBI als beleid heeft gefaald: er zijn middelen ingezet zonder dat de daarmee beoogde doelen zijn bereikt. Ook is tevoren niet onderzocht, of empirisch plausibel gemaakt, in hoeverre reëel mocht worden verwacht dat gemeenten als gevolg van de invoering van BBI beter zouden gaan functioneren. Noch de finale en causale relaties, noch ook de normatieve relaties zijn vooraf geëxpliciteerd.<sup>1084</sup> Achteraf zou op goede gronden geconcludeerd kunnen worden dat de impliciete beleidstheorie van BBI niet juist is. De onderliggende gedragsveronderstellingen bleken empirisch niet houdbaar. En volgens Hoogerwerf is, in geval van een onjuiste beleidstheorie, de kans immers groot dat het desbetreffende beleid niet doeltreffend, doelmatig en aanvaardbaar is.<sup>1085</sup>

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 geac-

<sup>1083</sup>Vgl. paragraaf 2.2.1.

<sup>1084</sup>De relaties die in het kader van een beleidstheorie van belang zijn. Zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.1. Overigens is dit 'vernijft' aan BBI wel betrekkelijk, omdat het moeilijk is om in de literatuur vernieuwing aan te wijzen die te herleiden valt tot een perfecte beleidstheorie.

<sup>1085</sup>Zie paragraaf 2.2.1.

cepteerd door degenen voor wie het bestemd was.<sup>1086</sup> 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. Ook bleek dat in het gemeentelijk beleid eigenlijk alleen het sectorenmodel als instrumentele ambitie ter discussie was komen te staan.<sup>1087</sup> Maar dit interne structuurschema staat niet zozeer model voor het principe van bedrijfsmatig werken. Toekomstvisies, beleidsplannen, productenbegrotingen, feedbackrapportages, kengetallen en effectmetingen bleven als beleidsmatige nastrevenswaardigheden vrij onaanastbaar.<sup>1088</sup>

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 beleidsmatige utopieën van integraal management, planmatig werken, verzelfstandiging en control in het algemeen.<sup>1089</sup>

- *Geloof heeft geen bewijs nodig*

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.<sup>1090</sup> De *'value-driven corporate culture'*.<sup>1091</sup> Individuele waarden bepalen in hoge mate het dagelijks denken en handelen van mensen. Ze hebben de neiging niet of nauwelijks te veranderen. Ze manifesteren zich ook in het streven naar macht (naar het schijnt vooral bij mannen<sup>1092</sup>). Zowel individuele als collectieve waarden en daarmee ook de cultuur van een land en van organisatorische verbanden zijn betrekkelijk onveranderlijk. Voor cultuurverandering is de collectieve bereidheid nodig om waarden zodanig zelfkritisch ter discussie

<sup>1086</sup>Hoogerwerf en Herweijer (red.), 1998, pag. 21 en 61.

<sup>1087</sup>Hoofdstuk 4, paragraaf 4.1.3.

<sup>1088</sup>Zie de desbetreffende onderdelen van hoofdstuk 4.

<sup>1089</sup>Zie de desbetreffende onderdelen van hoofdstuk 5.

<sup>1090</sup>Paragraaf 2.2.2.

<sup>1091</sup>Gevleugelde woorden sinds de bestseller *'In search of excellence'* van Peters en Waterman, 1982, met name pag. 75 e.v., 103 e.v., 279 e.v., 319 e.v. Hun *'seven-S model'* (a.w. pag. 10: *'shared values, strategy, structure, skills, systems, style, staff'*) heeft nadien bij organisatieadviseurs gretig aftrek gevonden.

<sup>1092</sup>Kanter, 1977, Lammers e.a., 2000, pag. 561 e.v.

sie te stellen dat dit kan leiden tot wijziging van gedragsroutines. De individuele bereidheid tot dit laatste gaat weer een stap verder en veronderstelt een relatief hoge ('veilige') positie op de motivatiehiërarchie van Maslow; de implementatie daarvan kost confronterend leren en vooral veel tijd.

In hoofdstuk 3 is beschreven hoe 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 verankering maakt dat BBI in beginsel zelfs collectief als juister 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'*.<sup>1093</sup>

Ondanks de evidentie van causale verbanden tussen geloof en ideeën enerzijds en beleid anderzijds is het wetenschappelijk lastig om deze causaliteit voldoende hard te maken.<sup>1094</sup> Deze vaststelling is door Yee overtuigend onderbouwd.<sup>1095</sup> In grote lijnen is volgens hem sprake van twee typen onderzoeksbenaderingen. In het eerste type benadering staat de empirische beschrijving van het gedrag van actoren centraal. Om het causale gat tussen idee en beleid te overbruggen, wordt gebruik gemaakt van bijvoorbeeld het verzamelen van statistische gegevens, (quasi-)experimentele onderzoeksopzetten, institutionele benaderingen (sleutelfiguren, cultuuronderzoek, interne regels, opleidingen) of nog weer andere manieren (aangevuld met archiefonderzoek, interviews, participerende observatie en dergelijke). Al deze benaderingswijzen zijn door sceptici uiteindelijk gemakkelijk af te schieten, met name door de veelheid van moeilijk bepaalbare maatschappelijke en andere factoren die op een beleid pleegt in te werken (= dat wat in dit boek contextwerking is genoemd). In het tweede type benadering staat de interpretatie van het idee zelf centraal. Vanuit het idee zelf en de daarmee samenhangende interpersoonlijke bedoelingen, taalgebruiken en andere symbolen wordt verkend in hoeverre sprake is van doorwerking in de praktijk. In deze benadering speelt het analyseren van communicatie een belangrijke rol (aansprekende verhandelingen, taal in het algemeen). Empirie en causali-

---

<sup>1093</sup>Ook voor deze hypothese zelf bestaat geen 'objectief' bewijs. Maar als de hypothese juist is, wordt de collectief geaccepteerde must (norm) van cultuur- en gedragsverandering in de jaren na BBI begrijpelijker, evenals het feit dat in (de laatste) jaren zonder financiële nood het idee BBI beleidsmatig toch overeind is kunnen blijven. Vgl. paragraaf 1.1.: Rekenschap, government governance, VBTB, Respons.

<sup>1094</sup>Coenen, 2001, pag. 47, ziet zelfs naast een *'doorwerkingspatroon'* en een *'conformiteitspatroon'* bij respectievelijk een *'richtinggevend kaderplan'* en een *'blauwdrukplan'* een *'geen-effectpatroon'* bij *'planning-als-geloof'*. Dit naar aanleiding van de opvatting van Wildavsky dat planning niet meer dan een geloof is (Wildavsky, 1973).

<sup>1095</sup>Yee, 1996: *The causal effects of ideas on policies'*. Een overzichtsartikel op basis van uitgebreide literatuurreferenties, tegen de achtergrond van internationale betrekkingen.

teit worden vaak genegeerd of zijn slechts bijproduct. Ook deze benaderingen zijn daarom stelselmatig voorwerp van kritiek. De evidentie van de doorwerking van gezaghebbende ideeën en overtuigingen op beleid(saanvaardbaarheid) is volgens Yee onmiskenbaar. Zo heeft Amerikaans onderzoek in zo'n tweederde van de gevallen interessante congruentie aangetoond tussen de publieke opinie over bepaalde thema's en het overheidsbeleid dat daarop betrekking heeft.<sup>1096</sup> Het aantonen van causaal verband tussen het een en het ander is echter weer een ander verhaal. De remedie schuilt naar de mening van Yee in pogingen tot bewuste combinatie van de twee typen benaderingen.<sup>1097</sup>

- *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 wetenschappelijke c.q. empirische juistheid ervan vaststaat.<sup>1098</sup> 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'<sup>1099</sup>: 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. Door dit soort mechanismen (naast natuurlijk de meer aardse financiële afhankelijkheid van het rijk) konden in de gemeentelijke praktijk de onderling zeer gelijkvormige bedrijfsvoeringsmodellen ontstaan.<sup>1100</sup>

<sup>1096</sup>Yee, t.a.p., pag. 72.

<sup>1097</sup>Wat in dit boek geprobeerd is: hoofdstuk 3 en voor een belangrijk deel ook hoofdstuk 6 zijn opgezet vanuit de empirische beschrijving van feitelijk gedrag dat met BBI samenhang, de hoofdstukken 4 en 5 zijn vooral opgezet vanuit 'het idee' BBI.

<sup>1098</sup>De klassieker op dit punt is: Janis, 1972. Hierover met name: 't Hart e.a., 1991. Janis wees vooral op de mogelijke negatieve effecten van groepsdenken: illusie van onkwetsbaarheid, zelf-censuur, stereotypering van rivalen en vijanden ('t Hart a.w., pag. 20). '*Kritische analyses van de vaak zeer optimistische veronderstellingen van het plan worden niet gewaardeerd*' ('t Hart a.w., pag. 90). De theorie van het groepsdenken geniet populariteit, maar is volgens 't Hart theoretisch nog onvoldoende solide ('t Hart a.w., pag. 70/71). Vgl. Hoogerwerf, 1984: ter verdediging van de eigen beleidstheorie kan men in collectiviteit zijn toevlucht nemen tot ongeldige argumentatie.

<sup>1099</sup>DiMaggio en Powell, 1991. Vgl. Lammers, 2000, pag. 407 e.v., Van Thiel, 2002.

<sup>1100</sup>Zie ook paragraaf 3.2.2., bij 'BBI als krachtenbundeling van kleinere gemeenten'.

De institutionele isomorfie wordt binnen de sociologie gerekend tot het *'neo-institutionalisme'*<sup>1101</sup>, een denkrichting die vooral wordt gekenmerkt door aandacht voor ogenschijnlijk irrationele verschijnselen binnen organisaties en de disfunctionele effecten daarvan. Het sociologisch neo-institutionalisme<sup>1102</sup> verdient zeker aandacht in het kader van BBI, omdat het te beschouwen is als een *'gezond tegenwicht tegen de veelheid van bedrijfskundige literatuur over organisaties'*.<sup>1103</sup> In het sociologisch neo-institutionalisme figuren naast de namen van Powell en DiMaggio onder meer die van Meyer, Rowan, Scott en Zucker.<sup>1104</sup>

Voor BBI interessant is de aandacht die Meyer & Rowan<sup>1105</sup> vragen voor de mythische en ceremoniële aspecten van vernieuwing. 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. Deze ont koppeling van 'norm en feit' gaat volgens Meyer en Rowan vooral op voor overheidsorganisaties, omdat hun output moeilijk meetbaar is, de marktwerking hapert en er een sterke afhankelijkheid is van de centrale overheid.

Volgens Zucker moet niet alleen worden gekeken naar dergelijke 'macro-institutionele' aspecten, maar vooral ook naar 'micro-institutionele' aspecten daarbinnen.<sup>1106</sup> Wie oog heeft voor culturele processen van onderop en van binnenuit ziet dat ogenschijnlijke irrationaliteit niet zozeer disfunctionaliteit behoeft te betekenen. Geïstitutionaliseerde routines dragen in belangrijke mate bij aan de doelmatigheid en de stabiliteit van de organisatie.

Lammers e.a. wijzen erop dat in de neo-institutionalistische benaderingen de doelrationaliteit voorop staat en dat Webers waarderationaliteit weinig aandacht krijgt.<sup>1107</sup> Fligstein presenteert dezelfde waarneming als een onderschatting van de machtsfactor binnen het neo-institutionalisme.<sup>1108</sup> 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. Fligstein tracht een synthese tot stand te brengen tussen het

---

<sup>1101</sup>Lammers e.a., 2000, pag. 398 e.v.

<sup>1102</sup>Wel te onderscheiden van het economisch neo-institutionalisme waarvan in paragraaf 5.1.2. gesproken werd (bij *'Gedragsveronderstellingen bij integraal management'*, pag. 193, noot 759). Zie Lammers e.a., 2000, pag. 400; Ter Bogt, 1997.

<sup>1103</sup>Lammers e.a., 2000, pag. 421.

<sup>1104</sup>Zie het literatuuroverzicht bij Lammers e.a., 2000, pag. 398-421. Veel van deze inzichten zijn samengebracht in de bundel van Powell en DiMaggio, 1991.

<sup>1105</sup>Meyer en Rowan, 1991, pag. 41 e.v.

<sup>1106</sup>Zucker, 1991, pag. 83 e.v. Zie met name ook het afsluitende *'Postscript: Microfoundations of Institutional Thought'*, a.w. pag. 103 e.v.

<sup>1107</sup>Lammers e.a., 2000, pag. 421.

<sup>1108</sup>Fligstein, 1991, pag. 311 e.v.; Lammers e.a., 2000, pag. 449 e.v.

collectieve perspectief en het individuele actorperspectief. Hij redeneert dat het strategisch gedrag van actoren nauw samenhangt met hun belangen en hun positie binnen de organisatie en dat collectieve spelregels geen objectieve normen en uitgangspunten vormen maar, omgekeerd, juist de resultante zijn van complexe interacties.<sup>1109</sup>

Bij BBI was ongetwijfeld sprake van normatieve isomorfie, leidend tot een soort collectieve rationaliteit, oftewel een gezamenlijke doelrationaliteit vanuit gedeelde behoeften, belangen, waarden en normen.<sup>1110</sup> In de lijn van Zucker past daarbij de constatering dat institutionele isomorfie zich niet alleen interorganisatieel voordoet, maar ook binnen organisaties. Zoals organisaties binnen een bepaald cultureel veld op elkaar willen lijken<sup>1111</sup>, zo willen ook groepen binnen organisaties en mensen binnen hun groep in bepaalde dingen op elkaar lijken. Hiermee verkrijgen collectiviteiten de benodigde culturele eenduidigheid, hun eigen karakter en hun stabiliteit.

Collectieve rationaliteit is, zo bezien, 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.<sup>1112</sup> Dit doet ook denken aan wat Dunsire '*impliciete control*' noemt: de bureaucratische organisatie als in beginsel zelfregulerend evenwicht van alle daarin aanwezige menselijke krachten. Iedereen is er druk en gaat in beginsel z'n eigen gang. In contacten en afspraken tussen boven- en ondergeschikten krijgt het controlsysteem

<sup>1109</sup>Fligstein, 1991, pag. 311 e.v.; Lammers e.a., 2000, pag. 449 e.v.

<sup>1110</sup>Vgl. paragraaf 2.2.2.: bij collectieve rationaliteit richten mensen zich in hun doen en laten naar de al dan niet stilzwijgend overeengekomen heersende waarden en normen van de cultuur waartoe zij behoren. Deze collectieve rationaliteit vertegenwoordigt niet noodzakelijkerwijs het rationeel meest verstandige. Er kan sprake zijn van cognitieve vernauwing: collectieve rationalisaties, terugvallen op stereotypen ('t Hart e.a., 1991, pag. 69). Er kan ook sprake zijn van groepspolarisatie: het maken van extreme keuzes ('t Hart e.a., 1991, pag. 68).

<sup>1111</sup>Men denke ook aan de in paragraaf 2.1.1. genoemde '*epistemic communities*'.

<sup>1112</sup>Ouchi, 1979; Ouchi, 1980. Dit zou dan bijvoorbeeld gelden voor de professionele bureaucratie van Mintzberg: de professionals die elkaar aan bepaalde beroeps- en kwaliteitscodes houden (Broadbent en Laughlin, 2002, pag. 97 e.v.). De politieke control, waarbij externe partijen / politici elkaar trachten te houden aan gemaakte afspraken rond maatschappelijke waarden en belangen, is te beschouwen als een variant hierop. Meer in het algemeen is verband te leggen met het verschijnsel sociale controle: mensen die bepaalde waarden en normen delen vertonen gedrag dat erop is gericht om elkaars doen en laten in voldoende mate in overeenstemming met deze waarden en normen te houden (Hopwood, 1974, pag. 26 e.v.). Ook is een link mogelijk met de '*autopoiese*' van Luhmann (Lammers, 2000, pag. 559 e.v.) en met de essentie van de chaostheorie: daar waar rationele beheersing lijkt te falen of te ontbreken, blijken meestal toch 'zelforganiserende' mechanismen werkzaam die een minimaal benodigde orde bewerkstelligen (zie bijv. de leuke literatuuroverzichten van Geursen, 1992 en Peters & Wetzels, 2000).



verbinding en energie. Als een bureaucratie ‘under control’ is, dan gaat het om *‘procedurele control’*. Dunsire schetst een beeld van collectieve rationaliteit als een min of meer autonome dynamiek, waarop individuele beslissers en managers slechts marginale beheersingsinvloed kunnen uitoefenen.<sup>1113</sup>

Een bijzondere categorie van collectieve rationaliteit is de interdisciplinaire rationaliteit: de bereidheid om de werkelijkheid samenhangend vanuit meerdere invalshoeken c.q. disciplines tegelijk te bezien. Deze bereidheid is voor de bestuurskunde van belang, omdat hierin in beginsel de bereidheid besloten ligt om eigen disciplinaire waarden ter discussie te stellen en te laten beïnvloeden door andere waarden: men is bereid van elkaar leren.<sup>1114</sup>

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 groepsgenoten. De kaders worden bevestigd in afspraken, regels, symbolen en rituelen waaraan de groepsgenoten 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) begrenzingsen 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.<sup>1115</sup>

- *BBI als symboliek en verbale vernieuwing*

In het vorige hoofdstuk is als mogelijk neveneffect van BBI de ossificatie genoemd: verbening van gedragroutines, waarbij ogenschijnlijke vernieuwing feitelijk slechts symbolisch is. Betrokkenen in theorie en praktijk praten elkaar wel na, maar veranderen niet wezenlijk iets aan hun werkstijlen en -routines. Om met Meyer en Rowan te spreken: de cultuur en het gedrag binnen de organisaties lijken van de formele norm ontkoppeld te zijn. In dat verband kan de gedachte opkomen dat ‘public management reform’ en BBI vooral slechts symboliek en verbale vernieuwing zijn (geweest).

Zo beschrijven March en Olsen de ‘public management reform’ van de laatste decennia als een zaak van politieke retoriek en symboliek.<sup>1116</sup> Overheidsreorganisaties zijn volgens hen gebaseerd op tot de verbeelding spre-

<sup>1113</sup>Dunsire, 1978, pag. 226/227.

<sup>1114</sup>Vgl. paragraaf 1.1.1., bij *Bestuurskundige benadering*.

<sup>1115</sup>Zie Van Thiel, 2002; DiMaggio en Powell, 1991; Lammers, 2000, pag. 407. Zie ook hiervoor, paragraaf 6.2.2.: *‘Je was als gemeente een sufferd als je er niet bij wilde horen’*.

<sup>1116</sup>March en Olsen, 1989, pag. 80 e.v.; Bekke, 1988, pag. 185 e.v.

kende 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. Zij beschouwen de kennelijke wetmatigheden daarin als een uitdaging om tot een beter theoretisch begrip van deze reorganisaties en de daarmee samenhangende processen te komen.

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.<sup>1117</sup> Symbolen zijn daarbij taaluitingen, verwijzend naar groepswaarden en -normen. Het symbolisch karakter beïnvloedt en verandert de waardepatronen in de samenleving ook weer. 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 zégt te willen bereiken. In feite wordt genoeg genomen met het wérken aan beleidsproblemen. De effectuering zelf wordt van minder belang geacht.

De term verbale vernieuwing wordt vooral geassocieerd met het proefschrift van Van Twist. Daarin wordt veel betekenis toegekend aan teksten.<sup>1118</sup> Verbale vernieuwing is bij Van Twist de introductie van een nieuwe *'spraakmakende zeggwijze'*.<sup>1119</sup> 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 gegenereerd of niet.

De con-tekst van Van Twist kan echter slechts een oppervlakkig beeld opleveren van de werkelijke context. De con-tekst roept het beeld op van (overheids)actoren die bestuurskundig alleen gekend zouden kunnen worden door wat ze schrijven en zeggen. Verondersteld wordt dat ze slechts communiceren, interacteren en leren door middel van geschreven en gesproken teksten. Tegelijk constateert Van Twist evenwel dat sociale verandering voortkomt uit confrontatie tussen personen met verschillende werkelijkheidsdefinities. Deze werkelijkheidsdefinities blijken echter meestal niet uit teksten die op tafel liggen of worden uitgesproken. Ze bevinden zich op

---

<sup>1117</sup>Edelman, 1977.

<sup>1118</sup>Van Twist, 1994.

<sup>1119</sup>Van Twist, 1994, pag. 177.

het dieperliggende niveau van vaak onuitgesproken en niet opgeschreven waarden en normen.

Een andere mogelijke tegenwerping aan Van Twist is dat confrontatie tussen mensen met verschillende werkelijkheidsdefinities mede non-verbale confrontatie is.<sup>1120</sup> Daarbij wordt intuïtief afgetast in hoeverre over en weer aangehangen waardepatronen overeenstemmen. Teksten zijn een hulpmiddel om de ander te leren kennen, maar ze zijn ook oppervlakkig en vluchtig. Ze worden gemakkelijk veranderd en weer terzijde gelegd of weggegooid. De onderliggende werkelijkheidsdefinities blijken er niet altijd uit. Om daarin door te dringen moet je elkaar beter kennen. Dan blijkt dat onderliggende werkelijkheidsdefinities grotendeels vastliggen. Ze zijn moeilijk te veranderen. In de mate waarin dat in feitelijke confrontatie toch gebeurt, is sprake van leren.<sup>1121</sup>

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 zo licht eraan worden voorbijgegaan dat er, hoe dan ook, ingrijpende institutionele veranderingen zijn doorgevoerd (zoals reorganisaties, afslankingen, uitbestedingen en verzelfstandigingen)<sup>1122</sup>, ook al staat niet vast dat deze ook steeds verbeteringen hebben opgeleverd.<sup>1123</sup>

### 7.1.3. 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’*.<sup>1124</sup>

<sup>1120</sup>Zie Scott-Morgan, 1995.

<sup>1121</sup>Mensen leren niet zonder meer door het lezen van teksten. Overigens is, anders dan vaak wordt gesteld, ook directe ervaring hiervoor niet altijd nodig. *‘Er bestaat zogenaamd symbolisch leren, waarbij men zich een idee vormt van de uitkomst op basis van redenerie en door anderen verstrekte informatie, en leren kan berusten op observatie, dat wil zeggen men leert doordat men anderen belonende uitkomsten ziet behalen met behulp van bepaalde middelen’* (Frijda, 1999, pag. 119).

<sup>1122</sup>Zo stellen De Vries en Van Dam dat het te ver gaat om te stellen dat alles bij het oude is gebleven en dat de veranderingen slechts taaluitingen zouden zijn (De Vries en Van Dam, 1998, pag. 226).

<sup>1123</sup>Gillema, 2002-b: *‘Changes in Accounting Instruments within Growing and Ageing Organizations, Are Improvements always Likely, Feasible and Desirable?’*

<sup>1124</sup>Graafland, 2001, pag. 53. Zie voor een uitgebreide behandeling van het begrip verantwoordelijkheid in de door Graafland aangegeven richting: Bovens, 1990; Bovens, 1998.

BBI droeg bij aan de ontwikkeling van een aantal *'publieke maatstaven'*<sup>1125</sup>, oftewel normen op een hoger niveau dan dat van de individuele rationaliteit en de collectieve gemeentelijke rationaliteit.<sup>1126</sup> 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.<sup>1127</sup> 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*

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. BBI heeft deze norm niet uitgevonden, maar er met de verspreiding van het BBI-gedachtegoed wel een eigentijdse concretisering van gegeven. Op de onderliggende veronderstelling dat de mensen binnen de gemeentelijke organisaties dit in concreto ook vinden en daarom in voorkomende situaties feitelijk kostenbewust willen en kunnen handelen, valt, gelet op het voorgaande, het nodige af te dingen. Juist daarom is het belangrijk dat er een algemeen aanvaarde culturele norm is, waar individuele strevingen van mensen door hun groepsverband (de gemeentelijke organisatie, de samenleving) op worden gericht en aan worden getoetst. Dit houdt het afwijkend gedrag spannend en zo minimaal als de cultuur het ziet en toelaat.<sup>1128</sup> Volgens deze norm behoort de overheid als democratische representant van de samenleving sober te zijn. De overheid mag niet smijten met geld. Daar verzet het democratische gelijkheidsdenken zich tegen. Al te ondernemend en kleptocratisch leiderschap verdraagt zich slecht met de diep in onze samenleving verankerde wens van een doeltreffend dienende, doelmatige en dus zuinige democratie.

---

<sup>1125</sup>Bovens, 1990, pag. 315.

<sup>1126</sup>De drie 'normniveaus' zoals onderscheiden in paragraaf 2.2.2.

<sup>1127</sup>De politieke kleur van het zittende kabinet schijnt er wat dat betreft ook niet toe te doen (Van Helden en Jansen, 2002, pag. 27/28).

<sup>1128</sup>Zie paragraaf 2.2.2.

- *De norm van een planmatig en cyclisch beleidsproces*

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<sup>1129</sup> worden aangewend.

De studie tot dusver heeft geleerd dat deze norm op gespannen voet staat met de dagelijkse werkelijkheid. De waan van de dag vraagt permanent keuzes ten aanzien van onvoorziene ontwikkelingen en omstandigheden, gevoed door waarden en belangen die tot dan toe onmogelijk konden worden overzien en gepland. Maar als iedereen zich hier volledig aan zou overgeven, ontstaat volstrekte ontredde, anarchie, stuurlaai. Om als organisatie en als functionaris te kunnen overleven, is een bepaalde minimale balans nodig met eerder gecreëerde houvast: een onderlinge – expliciete of impliciete – overeenkomst op het niveau van gezamenlijke waarden en belangen. Deze overeenkomst is fundamenteel en raakt het bestaansrecht van de organisatie: zowel inhoudelijk (waar gingen we ook al weer voor: wat waren onze bestaande en gedeelde doelen en hoe verhouden nieuwe doelen zich hiermee?) als procesmatig (procesregie: hoe gaan we om met nieuwe doelen in verhouding tot bestaande en gedeelde doelen?). De balans tussen enerzijds opgebouwde houvast op cultuurniveau (gezamenlijke waarden en belangen) met inbegrip van benodigde vrijheidsgraden voor creativiteit, dynamiek en flexibiliteit en anderzijds de feitelijke aanwending van aanwezige competenties (wil, vaardigheden) bepaalt de kwaliteit van organisatorisch en individueel functioneren. De gemeentelijke budgetcyclus is in deze balans een belangrijke rol gaan vervullen, niet alleen financieel maar ook beleidsmatig. Het organisatorisch houvast waaraan de waan van de dag wordt gespiegeld, zit voor een belangrijk deel in deze cyclus. Hoewel dit tot op zekere hoogte ook al zo was voor de BBI-periode heeft BBI hieraan een belangrijke verstevigende bijdrage geleverd.

Natuurlijk voltrekt tal van beleid zich buiten de cyclus om<sup>1130</sup>, evenals de politiek-bestuurlijke sturing en ambtelijke praktijk van alledag. Dat moet vooral zo blijven. Maar de samenvattingen ervan in plannen en rapportages zijn, hoe gebrekkig ook, toch nodig voor het totaaloverzicht en het totale kostenplaatje. Het beleidsproces van Hoogerwerf heeft aldus mede dankzij BBI in de gemeentelijke praktijk een solide praktische toepassing gevonden.<sup>1131</sup>

<sup>1129</sup>Ook in de brede definitie van het begrip doelmatigheid, zie paragraaf 2.1.3.

<sup>1130</sup>Zie ook paragraaf 6.2.2., bij 'financialisme'.

<sup>1131</sup>Vgl. paragraaf 1.2., de tabel 'BBI-cyclus en beleidsproces Hoogerwerf'.

- *De norm van transparantie, communicatie en verantwoording*

De norm van transparantie, communicatie en verantwoording is de materiele 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.

De eerste eis is die van de transparantie<sup>1132</sup> oftewel doorzichtigheid: open en eerlijk willen en kunnen laten zien waar je mee bezig bent: wat je wilt gaan doen, wat je hebt gedaan en hoe je dat doet. De tweede eis is die van de communicatie: het niet alleen laten zien, maar het hier ook over willen en kunnen hebben met elkaar, intern en extern: doen we de goede dingen en doen we ze goed. De derde eis is die van de verantwoording: het er niet alleen over hebben met elkaar, maar ook bereid en in staat zijn om eventuele verschillen tussen het eerder geplande en het feitelijke te analyseren en de richting zo nodig bij te stellen.

Natuurlijk heeft de studie tot dusver geleerd dat gemeentelijke actoren dit soms bij voorkeur niet willen en (mede daarom) ook niet goed kunnen. Iedere organisatorische afspraak is in zekere zin een concessie aan de eigen vrijheidsdrang. Maar tegelijk is het organisatorisch verband ook aanleiding, wens en noodzaak om samen te werken en een stukje individuele vrijheid in te leveren. Op het niveau van dit opgebouwde houvast (= cultuur, gedeelde waarden en belangen) is het ook mogelijk om een bepaalde mate van minimaal noodzakelijke kwalitatieve routines te funderen. Ook kwalitatief is er balans nodig tussen enerzijds overeengekomen houvast, routines en (bijvoorbeeld loopbaan)perspectief en anderzijds de feitelijke aanwending van aanwezige competenties (wil, vaardigheden). BBI heeft ook deze overkoepelende praktijknorm van transparantie, communicatie en verantwoording niet uitgevonden, maar er wel een mede richtinggevende bijdrage aan geleverd.

#### **7.1.4. BBI en feitelijk gedrag**

BBI was dus méér dan verbale vernieuwing, had minder effect op concreet aanwijsbaar gedrag, maar heeft toch – ofschoon wetenschappelijk moeilijk aantoonbaar – feitelijke gedragspatronen binnen onze cultuur beïnvloed. Deze bevinding illustreert een boeiende paradox. Over een langere periode en op het niveau van groepsculturen was, in de beleving achteraf, een fun-

---

<sup>1132</sup>Transparantie blijft een populaire nastrevenswaardigheid. Ook de staatscommissie Dualisme en lokale democratie zag herkenbaarheid en transparantie als belangrijke waarden, in haar ogen te realiseren door dualisering van het lokaal bestuur en versterking van de lokale democratie. Zie: Elzinga e.a., 2000, pag. 15.

damentele verandering gaande. Nieuw public management. De beleidsgeneratie van de bedrijfsmatigheid. Binnen de groeps culturen, op het niveau van individuele opvattingen en werkwijzen, konden veel van de bestaande routines echter gemakkelijk overleven.

In zijn vergelijkende analyse van personeelsadvertenties van 1980, 1988 en 1998 geeft Hertogh een illustratie van dit paradoxale verschijnsel. Het belang dat werd gehecht aan bedrijfsmatig werken, was in de tussenliggende periode procentueel sterk toegenomen (van 0 % via 3,5 % naar 19,8 %). Maar het belang dat bij de werving zelf werd gehecht aan de hoedanigheden van een 'zakelijke ambtenaar' (*'koopman'*) leek tegelijkertijd juist te verminderen.<sup>1133</sup> Dit wijst erop dat de door de overheid nagestreefde idealen weliswaar veranderden, maar dat al te vergaande consequenties, toen het erop aankwam, niet werden getrokken. Men wilde toch liever geen ondernemende 'koopman' als ambtenaar. Men wilde liever een neo-Weberiaanse *'klerk'*. Naast deze twee typen onderscheidt Hertogh het hedendaagse type van de *'communicator'*<sup>1134</sup>:

**TABEL: klerk – koopman – communicator**

<b>KLERK</b> de neo-weberiaan	<b>KOOPMAN</b> de zakelijke ambtenaar	<b>COMMUNICATOR</b> de aanspreekbare ambtenaar
wees loyaal respecteer hiërarchie doel is rechtmatigheid middel is dwang benadruk gezag let op algemeen belang politiek primaat burger is onderdaan formeel verantwoording	wees efficiënt respecteer overeenkomst doel is effectiviteit middel is ruil benadruk concurrentie let op eigen belang politiek is marktpartij burger is klant informeel geheimhouding	wees open en aanspreekbaar respecteer overeenkomst doel is draagvlak middel is communicatie benadruk samenwerking let op belang 'netwerk' politiek is regisseur burger is partner mix formeel/informeel verantwoording

De eerste kolom uit deze tabel kan volledig van toepassing worden geacht op BBI, zowel normatief als – in overwegende mate – feitelijk. Deze kolom vertegenwoordigt het in hoofdstuk 6 aan de orde gestelde bureaucratische model.<sup>1135</sup> De tweede kolom is ook van toepassing op BBI, maar voornamelijk in normatieve zin. Vernieuwende elementen als efficiëntie, effectiviteit en klantgerichtheid werden door BBI en in de gemeentelijke praktijk wel als nieuwe norm omarmd, maar feitelijk ondergeschikt gemaakt aan de norm van het primaat van de politiek en het daarmee samenhangende bureaucra-

<sup>1133</sup>Hertogh, 2000, pag. 186.

<sup>1134</sup>Bron: Hertogh, 2000, pag. 192.

<sup>1135</sup>Paragraaf 6.2.2.

tiemodel (en daarmee in relatief sterkere mate blootgesteld aan mechanismen als *'pocket veto'*<sup>1136</sup>).

Een andere veel gebruikte metafoor doemt op: de overheid als een mammoettanker, die zich door de wisselende winden of stormen op zee niet echt van zijn koers laat brengen. Boven op het dek trekt men modieuzere kleding aan (geïnspireerd door rondvliegende Gideonsbendes), maar blijkbaar niet in de machinekamer. De betrekkelijk onveranderlijke koers van de tanker lijkt – alle retoriek ten spijt – die van de door Mintzberg geschetste machinebureaucratie, met alle (neven)effecten vandien.<sup>1137</sup>

- *Individuele (analytische en communicatieve) rationaliteit*

De collectieve rationaliteit van BBI veronderstelt een tweeledige individuele rationaliteit, namelijk dat actoren conform de collectieve rationaliteit kunnen werken en dat actoren conform de collectieve rationaliteit willen werken.<sup>1138</sup>

Achter de veronderstelling dat actoren conform de collectieve rationaliteit van BBI kunnen werken, zitten minstens twee andere veronderstellingen. Namelijk dat bij individuele actoren voldoende analytische rationaliteit aanwezig is en dat bij hen voldoende communicatieve rationaliteit aanwezig is.

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

---

<sup>1136</sup>Zie paragraaf 5.1.5.

<sup>1137</sup>Dit heeft ook consequenties voor de organisatorische effecten van het derde type ambtenaar dat Hertogh onderscheidt: de *'communicator'*. Volgens Hertogh zijn ambtenaren met dit derde type weer in een nieuwe identiteitscrisis beland. Er zijn echter nog geen empirische ontkrachtingen van het beeld dat de meeste ambtenaren hun uitvoerende werk in hoge mate mogen en willen blijven doen zoals ze dat tien of twintig jaar geleden ook zo goed mogelijk plachten te doen: loyaal aan de politieke en ambtelijke leiding, met inhoudelijke kennis van zaken op het eigen terrein en volgens in beperkte kring stilzwijgend overeengekomen standaardroutines die voldoende houvast geven om het hoofd te bieden aan de groeiende *'information overload'*. Deze routines zijn niet uit zichzelf extern-gericht c.q. klantvriendelijk.

<sup>1138</sup>In het *'(sociaal-)constructivisme'* zoals weergegeven door Abma en In 't Veld wordt de individuele rationaliteit van de mens sterk gerelativeerd, welhaast ontkend. De mens is niet autonoom, maar een afhankelijk (heteronoom) en gefragmenteerd subject, bestaande uit meerdere *'zelen'* (multiple persoonlijkheid) met tegenstrijdige strevingen, mede geleid door emoties. Keuzes en beslissingen bestaan eigenlijk niet, dit zijn acties die achteraf worden gerationaliseerd. Menselijk gedrag wordt gekenmerkt door impasses en grilligheden. Vanuit deze mensvisie gedefinieerd zijn stuurbaarheid, planbaarheid en beheersbaarheid slechts in beperkte mate mogelijk (Abma en In 't Veld, 2001, pag. 34). Bij anderen betekent sociaal-constructivisme dat mensen eigen werkelijkheidsbeelden construeren door actieve interpretatie en door communicatieprocessen (standaardwerk Berger en Luckmann, 1966, zie ook Van der Knaap, 1997). Bij deze werkelijkheidsinterpretatie speelt individuele rationaliteit wel een belangrijke rol. Van der Knaap koppelt constructivisme nadrukkelijk aan leren: *'Wanneer processen van individuele en sociale werkelijkheidsconstructie ten opzichte van een eerder tijdstip tot 'verbetering' hebben geleid duid ik dit aan als leren'* (Van der Knaap, 1997, pag. 26).



doorzien. Collectieve rationaliteit veronderstelt dat dit individuele vermogen wordt aangewend om overeenkomstig de doelstellingen van de organisatie als geheel te denken en te handelen. Het vermogen tot analytische rationaliteit op collectief niveau is niet iedereen in dezelfde mate gegeven.<sup>1139</sup> 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. Daar waar het complexiteit reducerend vermogen relatief beperkt is, ontstaat de neiging zich vast te klampen aan bepaalde deelgebieden of details die men wél begrijpt en doorziet. Dit is wat Simon bedoeld heeft met subjectieve rationaliteit, welke per definitie *'beperkte rationaliteit'* is: het vermogen van mensen om informatie te verwerken, is onderhevig aan beperkingen.<sup>1140</sup>

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 krachtpatsers 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. Daarnaast maken mechanismen van filtering en summiere medewerking de opgeslagen informatie waardegekleurd, onvolkomen en dus niet op maat.<sup>1141</sup>

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.<sup>1142</sup> Communicatieve rationaliteit vereist niet alleen verstandelijke intelligentie, maar ook sociale intelligentie, niet alleen IQ maar ook EQ.<sup>1143</sup> 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

---

<sup>1139</sup>Het beroemde *'systeemdenken'* in de *'lerende organisatie'* van Senge moge weliswaar tot op zekere hoogte leerbaar zijn (Senge, 1992), maar is tegelijk ook onderhevig aan de (on)mogelijkheden van de *'beperkte rationaliteit'*.

<sup>1140</sup>Simon, 1947.

<sup>1141</sup>Zie paragraaf 5.1.5.

<sup>1142</sup>Klassieke analyse van communicatie in de organisatie: Simon e.a., 1950.

<sup>1143</sup>Goleman, 1998.

niet weten te luisteren naar anderen. De grote verschillen tussen mensen op dit punt, de – althans in de jaren negentig nog – betrekkelijk geringe managementaandacht hiervoor en de relatief grote gerichtheid op vakinhoudelijke deskundigheid bewerkstelligen bij gemeenten evenzovele verstoringen van adequate communicatie.

De problemen rond de invoering van BBI bij gemeenten<sup>1144</sup> kunnen mede worden verklaard vanuit een zekere miskenning van individuele rationaliteit. 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. Hoge gelijktijdige rationaliteitseisen afkomstig van de top en/of van de staf wilden en konden actoren doorgaans niet steeds opbrengen.<sup>1145</sup> In de mate waarin bij de invoering van BBI onvoldoende aandacht werd geschonken aan de menselijke kant heeft BBI een papieren norm moeten blijven, waarbij er in werkelijkheid andere dingen gebeurden.

Een bijzondere categorie van individuele rationaliteit is de monodisciplinaire rationaliteit: de geneigdheid om de werkelijkheid vanuit één bepaalde invalshoek te bezien.<sup>1146</sup> Bijvoorbeeld – zoals niet ongebruikelijk waar het gaat om de overheid – vanuit òf de politieke, òf de juridische, òf de economische òf de sociologische invalshoek.<sup>1147</sup> Snellen acht het *‘een interessante en belangwekkende merkwaardigheid’* dat deze rationaliteiten *‘elkaar verdringen, zonet trachten uit te sluiten’*.<sup>1148</sup> Vanuit het betoog in het voorgaande is dit minder vreemd. De discussie stagneert op waardeniveau (mijn vak, mijn waarheid). De confrontatie tussen verschillende monodisciplinaire waarde-oriëntaties is dan in beginsel niet op wederzijds leren gericht. In gewoon Nederlands: *‘Men praat langs elkaar heen’*.

---

<sup>1144</sup>Paragrafen 3.2.1., 3.2.2.

<sup>1145</sup>Het helpt daarom niet om politici en managers te wijzen op een tekortschietende attitude die omgevormd zou moeten worden. Het is in prescriptieve zin lonender om deze attitude in hoge mate als gegeven en als vertrekpunt voor aanbevelingen te nemen. Het is dus vooral zaak dat wordt aangesloten bij de belevingswereld en waarden van de betrokken actoren. Dit vraagt om méér dan een technische benadering, het vraagt vooral om een bepaalde bestuursstijl en managementstijl. Bijvoorbeeld competentie management, maar dan niet alleen gericht op vaardigheden die moeten (vaardigheidscompetenties), maar ook op willen (gedragscompetenties) en dagelijks kunnen (praktische vaardigheden). Hierover meer in paragraaf 6.2.2. en bij Aardema, 2000, pag. 125 e.v.

<sup>1146</sup>Vgl. paragraaf 1.1.1., bij *‘Bestuurskundige benadering’*.

<sup>1147</sup>Herweijer, 2000, pag. 19; Snellen, 1987 pag. 1 e.v.; Grit, 2000 pag. 62 e.v. (die overigens de sociologische rationaliteit neerzet als *‘culturalisering’*).

<sup>1148</sup>Snellen, 1987, pag. 5.

- *Individuele rationaliteit en institutionele amorfie*

Achter de veronderstelling dat actoren conform de collectieve rationaliteit van BBI willen werken zit de veronderstelling dat de belangen, waarden en normen van de gemeente als geheel in essentie dezelfde zijn als die van de individuele raadsleden, bestuurders en ambtenaren. Allen worden verondersteld om hun individuele rationaliteit in de zin van eigen behoeften, belangen, waarden en normen gedeeltelijk in te leveren c.q. aan te wenden voor de collectieve rationaliteit in de zin van op organisatorisch niveau gedefiniëerde behoeften, belangen, waarden en normen.

De analyse van Mintzberg<sup>1149</sup> gold voor de bureaucratische organisatie in het algemeen. Ten aanzien van BBI is de optredende discrepantie tussen norm en feit aanvullend te verklaren vanuit een nadere analyse van het verschijnsel individuele rationaliteit, oftewel individuele doelrationaliteit vanuit persoonlijke behoeften, belangen, waarden en normen.

Als meer individualistische tegenhanger van de collectivistische *'institutionele isomorfie'* kan worden gewezen op het perspectief van het *'symbolisch interactionisme'*.<sup>1150</sup> 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(beleving), 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.<sup>1151</sup> Naast individuele rationaliteit gaat echter van groepsprocessen een eigen dynamiek uit (collectieve rationaliteit) die niet steeds te herleiden valt tot het gedrag van individuen.<sup>1152</sup>

---

<sup>1149</sup>Paragraaf 6.2.2.

<sup>1150</sup>De theoretische basis van dit symbolisch interactionisme is vooral gelegd door Mead: symbolische interactie is bij hem niet het gevolg, maar juist de oorzaak van de menselijke geest (*'mind'*) en identiteit (*'self'*) en is slechts denkbaar binnen sociale collectiviteiten (*'society'*). Zie Mead, 1962; Zijderveld, 1975, pag. 76.

<sup>1151</sup>Bijv. Downs, 1967; Van den Doel en Van Velthoven, 1990, pag. 17.

<sup>1152</sup>Torenvlied verwoordt dit zo: *'Het is theoretisch zinvol om te doen alsof besluitvormers, doelgroepen en uitvoerders rationeel handelen. Met rationeel wordt bedoeld dat deze actoren hun eigen doeleinden nastreven. Wat hun doeleinden zijn, wordt mede bepaald door de situatie waarin zij zich bevinden. In hoeverre zij in staat zijn om hun doeleinden te realiseren, hangt af van allerlei restricties. Wanneer een collectieve uitkomst, zoals het politieke besluit of de beleidsuitvoering, onwenselijk is (of zelfs irrationeel), wordt dit gezien als een onbedoeld gevolg van gezamenlijk handelende individueel rationele actoren. De irrationaliteit is derhalve te*

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.<sup>1153</sup> 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. Een natuurlijke compensatie voor ingeleverde vrijheid en eigenwaarde. Vanuit houvast en bescherming willen mensen zich ontplooiën.<sup>1154</sup> Meetellen in de groep. Indruk maken op elkaar. Een positie verwerven. Succesbeleving. Hoe moeizamer dit gaat, hoe onzekerder men wordt. Juist vanuit het onzekere, namelijk om de zekerheid van de kaders bevestigd te krijgen, worden grenzen opgezocht. Waar de grenzen niet worden bevestigd, kunnen spanningen, conflicten en excessieve gedragingen ontstaan.

De bescherming die de groep biedt, kan gepaard gaan met ogenschijnlijke 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 gemedend. Keuzes worden ontweken. Men verwacht dat het systeem c.q. de groep het wel oplost. Collectieve rationaliteit is ook, zo gezien, door groeps cultuur afgedwongen geloof in een hogere rationaliteit dan de eigen rationaliteit. Een concessie aan het hogere, het noodzakelijke sociale. Berusting in ingeleverde vrijheid, zij het met enige scepsis en tegenzin. Intussen is men meer en liever bezig met eigen individuele belangen en waarden.<sup>1155</sup>

Vanuit organisatorisch oogpunt vertegenwoordigen individuele sferen een ongreepbaar, 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 onvoor-

---

*verklaren uit kenmerken van het sociale systeem en niet vanuit een vermeende irrationaliteit van de mens'* (Torenvlied, 2001, pag. 59).

<sup>1153</sup> *Individueen zijn slechts bereid zich op de doelstellingen van de organisatie te richten als het werkgedrag dat daarmee wordt opgeroepen aansluit bij hun behoeften'*, aldus ook Keuning en Eppink, 2000, pag. 364.

<sup>1154</sup> Maslow, 1976, vgl. paragraaf 5.1.2.

<sup>1155</sup> Simon verwoordt het zo: *'Rationaliteit bepaalt dus niet het gedrag. Binnen het gebied van rationaliteit is het gedrag volkomen flexibel en aan te passen aan bekwaamheid, doel en kennis. Het gedrag wordt juist bepaald door irrationele en a-rationele elementen die het gebied van de rationaliteit omgeven'* (Simon, 1947, pag. 289). Duidelijk is dat Simon hier onder rationaliteit de collectieve rationaliteit verstaat. Wat in dit boek individuele rationaliteit wordt genoemd is bij Simon irrationaliteit.

spelbaar voor wie elkaar onvoldoende kent.<sup>1156</sup> 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.

- *Waarde-interactionisme*

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, zoals in het *'neo-institutionalisme'* en het *'symbolisch interactionisme'*, uiterlijk waarneembare verschijnselen die de (inter)organisatorische werkelijkheid bepalen. Aan uiterlijkheden is de feitelijke gang van zaken hooguit oppervlakkig te kennen.<sup>1157</sup> 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.<sup>1158</sup>

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.<sup>1159</sup> Erkend moet worden dat dit voor bestuurders, managers en wetenschappers niet altijd

<sup>1156</sup>En zoals ten aanzien van de collectieve rationaliteit moest worden opgemerkt dat deze niet noodzakelijkerwijs het rationeel meest verstandige vertegenwoordigt (cognitieve vernauwing), zo geldt dit ook voor de individuele rationaliteit. Mensen kunnen ook zichzelf voor de gek houden, niet eerlijk zijn tegenover zichzelf.

<sup>1157</sup>Zoals in het door Jochims voorgestane *'empirisch interactionisme'*; zie hoofdstuk 1, bij *'Bestuurskundige benadering'*. Vgl. Boonstra, 2000, pag. 31: *'Niet de uiterlijke kenmerken van de organisatie zijn aangrijpingspunten voor vernieuwen, maar de opvattingen, beelden en vooronderstellingen over het organiseren zelf'*.

<sup>1158</sup>Zoals in het *'sociaal-constructivisme'* van Abma en In 't Veld; zie het voorgaande.

<sup>1159</sup>Boonstra komt, in andere bewoordingen, in feite tot dezelfde slotsom: *'Mijn visie op lerend vernieuwen kent als uitgangspunt dat feedbackprocessen nodig zijn voor vernieuwing en dat er geen eenduidige werkelijkheid bestaat. In processen van doorgaande interactie worden betekenissen gegeven en sociale werkelijkheden geproduceerd. In deze interacties gaat het niet alleen om het handelen, maar ook om de achterliggende interpretaties van gebeurtenissen, de aannames over posities, de gedachten over mogelijkheden, en de assumpties die hieraan ten grondslag liggen. Om aannames en assumpties zichtbaar te maken gaat het erom feedback toe te staan, te interacteren en met verschillen te werken. Vershillen in handelen en denken leggen processen bloot van betekenis geven, brengen achterliggende assumpties boven water en creëren mogelijkheden voor nieuwe assumpties en handelingspatronen'* (Boonstra, 2000, pag. 30/31). Bij Argyris en Schön heet dit *'double-loop learning'*: *'By double-loop learning, we mean learning that results in a change in the values of theory-in-use, as well in its strategies and assumptions'* (Argyris en Schön, 1996, pag. 21). Senge spreekt van *'mentale modellen'* (Senge, 1992, pag. 170 e.v.).

een werkbare optie is. Het zelf afdalen naar de spelonken van de individuele rationaliteit kan slechts in dialoog. Deze bilaterale (psychologische) kunst kost bij een veelheid van organisatieleden (te) veel tijd. Toch zijn er mogelijkheden om in de geest hiervan te werken. Daarover gaat de slotparagraaf van dit hoofdstuk en daarmee van dit boek.

## 7.2. WAT NU EN HOE VERDER?

### 7.2.1. BBI vanaf 2000

De door BBI gekozen insteek was hard nodig, eind jaren tachtig en begin jaren negentig. Juist de aanvankelijke eenzijdigheid van de boodschap maakte deze des te duidelijker en indringender.<sup>1160</sup> Mede daardoor kon BBI doordringen tot het culturele niveau van werkelijkheidsdefinities, van aangehangen waarden en normen. De duidelijkheid zou waarschijnlijk minder geweest zijn bij een meer voorzichtige, theoretisch goed onderbouwde en genuanceerd gebrachte insteek. En ook vormden de eenzijdigheden een noodzakelijke voedingsbodem voor nieuwe accenten in de volgende beleidsgeneratie.

In de jaren rond de eeuwwisseling leek de scepsis rond bedrijfsmatige ambities de boventoon te gaan voeren. Er was weer geld genoeg. Een nieuwe eeuw brak aan. Beleidsmatige toekomstverkenningen en ambities met betrekking tot interactieve communicatie in dat verband kregen veel aandacht. Stuurbaarheid, maakbaarheid en beheersbaarheid werden soms met grote stelligheid ter discussie gesteld<sup>1161</sup>. Voor zover er nog twijfel bestond: BBI had z'n tijd gehad.

Als gevolg van rampen<sup>1162</sup>, mede daardoor af en toe de kop opstekende gevoelens van financiële onzekerheid en met name ook de komst van de Wet dualisering gemeentebestuur heeft de rationeel-bedrijfsmatige dimensie intussen al weer terrein herwonnen. Men zoekt aansluiting bij internationale stemmen om NPM met andere accenten 'door' te ontwikkelen, bijvoorbeeld door de feitelijk overwegende management-oriëntatie van NPM aan te vullen met een sterkere bestuurlijke oriëntatie en het leggen van meer verantwoordelijkheid bij een actieve burgerij.<sup>1163</sup> Tegelijk zijn er allerlei nieuwe ontwikkelingen die het moeilijk maken de ontwikkelingslijnen in het huidige tijdsgewricht al scherp te typeren, zoals dat nu achteraf wel kan ten aanzien van de 'bedrijfsmatige beleidsgeneratie' van BBI. De ontwikkelingen zijn

<sup>1160</sup>Zie paragraaf 3.2.3., bij 'BBI en de beleidsgeneratietheorie'.

<sup>1161</sup>Bijv. bij In 't Veld e.a., 1999.

<sup>1162</sup>Zoals de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam, de terroristische aanslag op de 'Twin Towers' in New York.

<sup>1163</sup>Van Helden en Jansen, 2002, pag. 26 e.v. ('NPM's conceptual agenda'), teruggrijpend op Ranson en Stewart, 1994, pag. 231 e.v.; Walsh, 1995, pag. 257.

veelvormig en schijnen ambigu.<sup>1164</sup> Verbanden zijn nog niet altijd goed te zien.

### 7.2.2. BBI en bestuurskunde

Op verschillende plaatsen in het boek zijn onderdelen van BBI gespiegeld aan theoretische, meestal empirisch gefundeerde inzichten. Soms waren dit oude, klassieke inzichten, soms ook was sprake van hedendaagse inzichten. In deze paragraaf worden de verschillende ten tonele gevoerde inzichten in een kort theoretisch overzicht wat meer systematisch met elkaar en in relatie tot BBI voor het voetlicht gebracht.

Bovens e.a. onderscheiden vier lagen in de ontwikkeling van de bestuurskunde<sup>1165</sup>:

- een *'orthodoxe laag'* vanaf ongeveer 1880 (wetenschappelijk geformuleerde managementprincipes, toegepaste rechtswetenschap),
- een *'empirisch-analytische laag'* vanaf ongeveer 1945 (beschrijvende en verklarende bestuurskunde, beleidsanalyse),
- een *'normatief-politieke laag'* vanaf ongeveer 1965 (problematisering bestuurlijke macht, kritiek verzorgingsstaat)
- *'nieuw publiek management'* vanaf ongeveer 1990 (verzakelijking openbaar bestuur, nieuwe sturingsmodellen).

Nelissen en De Goede onderscheiden zeven in de tijd te rangschikken paradigmata waarmee de evolutie van de publiek management theorie kan worden weergegeven<sup>1166</sup>:

- het *'politics-administration'* paradigma (a-politiek publiek management, circa 1900 – 1925)
- het *'science of administration'* paradigma (wetenschappelijk onderbouwd publiek management, circa 1920 – 1940)
- het *'Weberiaans'* paradigma (regel-georiënteerd publiek management, circa 1930 – 1970)
- het *'humanistisch'* paradigma (mensgericht publiek management, circa 1960 – 1980)
- het *'public policy movement'* paradigma (beleidsgericht publiek management, circa 1970 – 1980)
- het *'open systeem'* paradigma (omgevingsgericht publiek management, circa 1980 – 2000)

---

<sup>1164</sup>Nelissen en De Goede 2000; Noordegraaf 2000.

<sup>1165</sup>Bovens e.a., 2001, pag. 61 e.v.

<sup>1166</sup>Nelissen en De Goede, 2000, pag. 6 e.v.

- het *New Public Management*' paradigma (bedrijfsmatig publiek management, circa 1980 – 2000).

Ook opvattingen over en toepassingen van publiek management houden niet-waardevrije stellingnames in. Van (groepen) wetenschappers, respectievelijk (groepen) praktijkmensen. In de loop der tijd vonden en deden zij dingen op grond van bepaalde – mede cultureel bepaalde – drijfveren. Deze dingen werden uitgedrukt in uitgesproken voorkeuren, opvattingen, keuzes. Bijvoorbeeld een bepaalde paradigmatische invalshoek, bepaalde theoretische basisnoties, verwant gedachtegoed van bepaalde auteurs, de voorkeur voor een bepaalde processtroom (zoals top-down of bottom-up, van intern naar extern en/of andersom), affiniteit met bepaalde cultuurproblemen, gevoeligheid voor een bepaalde slogan en / of de relatieve overaccentuering van een der in hoofdstuk 2 genoemde kwaliteitsbeginselen (doelmatigheid, rechtmatigheid, doeltreffendheid, aanvaardbaarheid / democratie). Voor zover dergelijke stellingnames verwantschap vertonen, kan tot theoretische groepering worden overgegaan. In grote lijn zijn in het theoretisch aanbod van de bestuurskunde c.q. publiek management theorie vier hoofdcategorieën te onderscheiden: organisatiegerichte, mensgerichte, beleidsgerichte en omgevingsgerichte denkrichtingen.

- *Organisatiegericht denken*

Organisatiegerichte denkrichtingen<sup>1167</sup> 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'*.<sup>1168</sup> De voorgestane beweging binnen de organisatie is daarmee top-down.

---

<sup>1167</sup>Het organisatiegerichte denken omvat grosso modo de *'orthodoxe laag'* bij Bovens e.a.; het *'politics-administration'* paradigma, het *'scientific management'* paradigma bij Nelissen en De Goede; de verwijzingen naar Downs, Niskanen in paragraaf 5.1.1.; Taylor, Gulick & Urwick, Fayol in paragraaf 5.1.2.; Wilson, Goodnow en Weber in paragraaf 5.1.3. Het is de *'planned change'* in de organisatiekundige literatuur (zie bijv. Cozijnsen en Vrakking, 1995, pag. 33 e.v.; De Caluwé en Vermaak, 1999, pag. 69 e.v.). Het is het *'systeemdenken'* van Senge, 1992. Het is het *'systeemmodel'* bij Lammers e.a., 2000. Het organisatiegerichte denken kent een enorme hoeveelheid diagnose- en interventietechnieken (zie bijv. De Caluwé en Vermaak, 1999, hoofdstukken 6, 7 en 8).

<sup>1168</sup>Van Gunsteren, 1976. Zie ook het vorige hoofdstuk, paragraaf 6.2.2.



Het behoeft intussen geen betoog meer dat het gedachtegoed van BBI in hoge mate beantwoordt aan de inzichten van het organisatiegerichte denken.

- *Mensgericht denken*

Mensgerichte denkrichtingen<sup>1169</sup> 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.<sup>1170</sup> 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.

- *Beleidsgericht denken*

Beleidsgerichte denkrichtingen<sup>1171</sup> 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

<sup>1169</sup>Het mensgerichte denken omvat grosso modo de beschrijvende en verklarende bestuurskunde in de *'empirisch-analytische'* laag bij Bovens e.a. en het *'humanistische'* paradigma bij Nelissen en De Goede; de verwijzingen naar Simon en Lindblom in paragraaf 5.1.1., Barnard, Mayo, McGregor, Golembiewski, Maslow, Mintzberg in paragraaf 5.1.2., Weick in paragraaf 5.1.3, Pressman & Wildavsky en Lipsky in paragraaf 5.1.4. Het omvat het *'partijenmodel'* en het *'actor-perspectief'* bij Lammers e.a., 2000. Het *'vernieuwend leren'* bij Boonstra, 2000.

<sup>1170</sup>Deze gedachtegang kan als verwant worden beschouwd aan de door Hirsch Ballin, 1979 verdedigde stelling dat het beleid van de overheid naar zijn beginsel vorming van publiekrecht is: in het overheidsbeleid worden individuele waarden geaggregeerd tot cultuurnormen oftewel publiekrecht.

<sup>1171</sup>Grosso modo de beleidsanalyse en de *'empirisch-analytische'* laag bij Bovens e.a. en het *'public policy movement'* paradigma bij Nelissen en De Goede; de verwijzingen naar Lasswell en Hoogerwerf in paragraaf 1.2.

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 sterkere externe dimensie gekregen.

In hoofdstuk 1 is de gelijkenis genoemd tussen BBI en het beleidsproces van Hoogerwerf.<sup>1172</sup> Hieruit is niet de conclusie te trekken dat BBI in hoge mate beleidsgericht zou zijn. BBI stelde wel consequent het beleid voorop, maar dat was het beleid zoals vastgesteld door de politiek.<sup>1173</sup> 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.<sup>1174</sup>

- *Omgevingsgericht denken*

Omgevingsgerichte denkrichtingen<sup>1175</sup> over publiek management hebben met elkaar gemeen dat de basisinspiratie 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. 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.<sup>1176</sup> Uitwerkingen van het open systeemmodel zijn de interorganisatietheorie<sup>1177</sup> en de netwerktheorie.<sup>1178</sup> Managementbenaderingen die hierop

---

<sup>1172</sup>Paragraaf 1.2., tweede tabel.

<sup>1173</sup>Zie paragraaf 4.1.1. (*'vertaling van politieke wensen en verlangens in concrete beleidsplannen'*) en paragraaf 5.1.1. (*'sturing op hoofdlijnen door de politiek'*).

<sup>1174</sup>Bij Hoogerwerf is in het algemeen de betrokkenheid bij het oplossen van maatschappelijke problemen wel sterk aanwezig, maar dat geldt in mindere mate voor het onderdeel van zijn werk dat betrekking heeft op het beleidsproces. Dat is toch vooral een poging om het proces als zodanig, los van een specifiek achterliggend beleid, rationeel-synoptisch te structureren.

<sup>1175</sup>Grosso modo de *'normatief-politieke'* laag en het *'nieuw publiek management'* bij Bovens e.a. en het *'open systeem'* paradigma en het *'new public management'* paradigma bij Nelissen en De Goede; de verwijzingen naar Lawrence en Lorsch, Easton, Luhmann en Osborne en Gaebler in deze paragraaf.

<sup>1176</sup>De klassieker is: Lawrence en Lorsch, 1967, zie Lammers e.a., 2000, pag. 162 e.v.

<sup>1177</sup>Lammers e.a., 2000, pag. 185 e.v.

<sup>1178</sup>Lammers e.a., 2000, pag. 220 e.v.

inhaken, zijn die van het procesmanagement of netwerkmanagement.<sup>1179</sup> Klassieke toepassingen van het open systeemmodel op de overheid zijn geformuleerd door Easton en Luhmann.<sup>1180</sup>

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. Wel is in de latere jaren van BBI en bijvoorbeeld in de slotpublicatie meer aandacht te vinden voor omgevingsaspecten: ICT, één loket, enzovoort.<sup>1181</sup> De inhoudelijke boodschap van BBI moet overigens niet worden verward met de manier waarop BBI aan de man is gebracht. In de marketing van BBI is – zoals blijkt uit de beschrijving van hoofdstuk 3 – zeer omgevingsgericht geopereerd. BBI voelde haarfijn aan wat gemeentelijk Nederland nodig had. Zo werd de grote aanvaardbaarheid gerealiseerd.

- *Bestuurskundige lagen bijeengebracht*

In de navolgende tabel worden de genoemde vier bestuurskundige denkcategorieën en hun kenmerken schematisch weergegeven en met elkaar in verband gebracht. De categorieën zijn enerzijds min of meer volgtijdelijk, maar hebben anderzijds tegelijk actualiteitswaarde. In die zin is sprake van een gelaagdheid, een verbreding van de bestuurskunde.<sup>1182</sup> Het geheel omvat in beginsel de verschillende invalshoeken waarlangs naar BBI kan worden gekeken.<sup>1183</sup> Een evenwichtige benadering, dat wil zeggen zo veel mogelijk vanuit alle vier invalshoeken tegelijk, doet in beginsel recht aan de in hoofdstuk 2 geformuleerde definitie van kwaliteit<sup>1184</sup>: *De hoogst haalbare norm van*

<sup>1179</sup>De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999; De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 1998.

<sup>1180</sup>Voor een bespreking van het werk van Luhmann: Van der Eyden, 1980; Van der Eijden, 1988. Voor een toepassing van het systeemmodel van Easton bij wijze van inleiding in de bestuurskunde: Van de Gevel en Van de Goor, 1989.

<sup>1181</sup>Houwaart e.a., 1995, pag. 35 e.v. Overigens evenals bij BBI als geheel zonder onderliggend maatschappij-veldmodel.

<sup>1182</sup>Bovens e.a., 2001, pag. 65.

<sup>1183</sup>Dit geldt ook voor de in hoofdstuk 1 aangehaalde 'brillen van Abma' (paragraaf 1.1.1.; Abma, 2001, pag. 314): de *'instrumentele bril'* en de *'bureaucratische bril'* bij het organisatiegerichte publiek management, de *'culturele bril'* bij het mensgerichte publiek management, de *'interactieve bril'* bij het beleidsgerichte publiek management, de *'contingentiebril'* bij het omgevingsgerichte publiek management. De *'logische bril'* betreft een theoretische basisis aan alle redeneringen en verbanden. Voor completere en diepgaandere bestuurskundige overzichten zij verwezen naar handboeken en meer specialistische boeken op onderdelen. Zie o.m. Bovens e.a., 2001; Hoogerwerf en Herweijer (red.), 1998, alsmede de door Nelissen en De Goede op pag. 24 van hun artikel genoemde werken.

<sup>1184</sup>Zie paragraaf 2.1.3.

*effectiviteit (doeltreffendheid) en efficiency (doelmatigheid), aangevuld met heersende normen van democratie (aanvaardbaarheid, legitimiteit) en rechtmatigheid (ook: integriteit)'.*

**TABEL: vier categorieën publiek management theorie**

Publiek-management	invalshoek	Basis-noties	auteurs	beweging	probleem	slogan	kwaliteit
<b>organisa-tiegericht</b> (CM: <sup>185</sup> <i>struc-turen</i> )	<i>vanuit centrale normen, instrumenten</i>	bureau-cratie, collectieve rationaliteit <b>'de regels'</b>	Wilson, Goodnow, Taylor, Gulick & Urwick Weber	intern en top-down	<i>'last van: te weinig bouwast en duidelijkheid'</i>	heldere kaders	<b>doelmatigheid</b> (ook: wetmatigheid)
<b>mens-gericht</b> (CM: <i>mensen</i> )	<i>vanuit decentrale feiten en menselijke waarden</i>	empirie, individuele rationaliteit, <b>'het spel'</b>	Simon, in Nederland Rosenthal c.s.	intern en bottom-up	<i>'last van: te veel sturing en beheersing'</i>	zelforganisatie	<b>rechtmatigheid</b> (ook: integriteit, cultuur)
<b>beleids-gericht</b> (CM: <i>pro-cessen</i> )	<i>vanuit beleidsinhoudelijke doelen</i>	beleids-theorieën, effecten, <b>'de knikkers'</b>	Lasswell, in Nederland Hoogerwerf c.s.	cyclisch intern - extern	<i>'last van: te weinig oog voor externe noden'</i>	maatschappelijk nut	<b>doeltreffendheid</b> (beleid)
<b>omge-vings-gericht</b> (CM: <i>omgeving</i> )	<i>vanuit omgevingsresponsiviteit</i>	systeem, contingente, markten, <b>'de context'</b>	Easton, Luhmann, Osborne & Gaebler	cyclisch extern - intern	<i>'last van: te weinig externe waardering'</i>	klantgerichtheid	<b>aanvaardbaarheid</b> (democratie)

### 7.2.3. BBI en contextmanagement

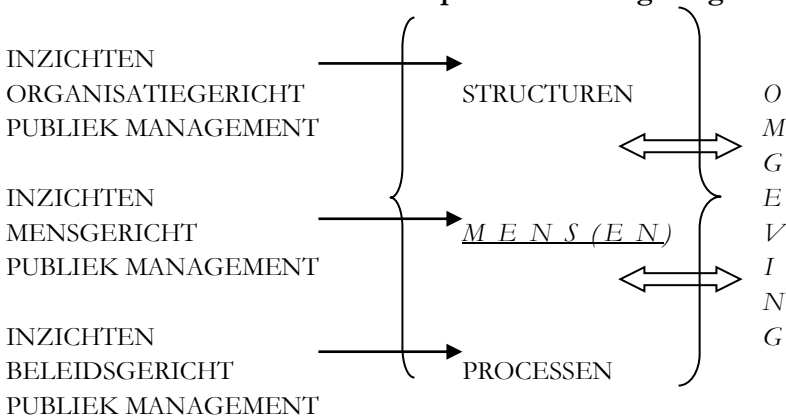
Onmiskenbaar is dat BBI zwaar heeft geleund op de kenmerken die in het organisatiegerichte denken centraal staan. BBI botste daarmee tegen grenzen waarover het mensgerichte denken verstandige dingen te melden heeft. En BBI besteedde relatief weinig aandacht aan de elementen waarop het beleidsgerichte en het omgevingsgerichte denken zich concentreert. Met het begrip contextmanagement is geprobeerd om BBI als normatief structuur-recept uit te breiden met mensgerichte, beleidsgerichte en omgevingsgerichte elementen.<sup>1186</sup> De *'kunst van het verbinden'* van structuuraspecten, menselijke aspecten en procesaspecten met omgevingsaspecten kan leiden tot een in

<sup>1185</sup>CM = contextmanagement, zie hierna.

<sup>1186</sup>Aardema, 2000. Het begrip contextmanagement wordt ook wel door anderen gebruikt. Zie bijv. Verhoeven, 1999, pag. 65 e.v. (vanuit managementstijl); Peters & Wetzels, 2000 (vanuit de chaostheorie) en Meijer e.a., 2002 (vanuit competentie-management).

beginsel evenwichtige benadering van bestuurskundige vraagstukken.<sup>1187</sup>  
In schema ziet dit er als volgt uit.

### 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 problemen. 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.

<sup>1187</sup>Deze verbinding is niet origineel en ook niet als zodanig bedoeld. Zij is bij veel auteurs min of meer terug te vinden. Zie bijvoorbeeld de ondertitel *‘beleid, organisatie en politiek’* en de daarmee corresponderende inhoud van het handboek *‘Openbaar bestuur’* van Bovens e.a., 2001, alsook Van der Krogt en Mol, 1998 pag. 337 e.v. Het *‘Competing Values Framework’* van Quinn gaat in essentie uit van dezelfde vierdeling als contextmanagement: *‘Internal Process Model’* = organisatiegerichtheid, *‘Human Relations Model’* = mensgerichtheid, *‘Rational Goal Model’* = beleidsgerichtheid, *‘Open Systems Model’* = omgevingsgerichtheid (Quinn, 1988, pag. 83). Het *‘zeven-S model’* van Peters en Waterman is soortgelijk te herleiden tot de noodzaak van een goede balans van ‘hard’ en ‘zacht’ (Peters en Waterman, 1982, pag. 10). Zo ook het *‘kleuren-denken’* van De Caluwé en Vermaak (De Caluwé en Vermaak, 1999, pag. 43 e.v.).

- *Centrale norm – feit dualiteit (2): een slotbeschouwing en een aanbeveling over BBI en over BBI-achtige verschijnselen in het beden*

Alles tegelijk kan niet. Een volstrekt evenwichtige benadering van praktijkproblemen is onmogelijk. Het succes van BBI leert dat betrekkelijke eenzijdigheid verstandig en wellicht zelfs, uit oogpunt van de beleidsgeneratietheorie, onvermijdelijk kan zijn. Wat betreft de opgeworpen vraag *'Hoe verder met BBI en met actuele BBI-achtige verschijnselen?'* zou, gelet op het voorgaande, nuttige eenzijdigheid kunnen worden gezocht in pogingen om niet alleen op descriptieve maar ook op prescriptieve wijze om te gaan met de centrale norm – feit dualiteit.<sup>1188</sup> Daarover gaat deze slotbeschouwing.

De bestaande realiteit is dat veel prescriptie in praktijk en theorie maar blijft doorgaan met het eenzijdig perfectioneren van instrumenten, systemen en voorschriften.<sup>1189</sup> 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.

In hoofdstuk 2<sup>1190</sup> werd de centrale norm – feit dualiteit getypeerd als een fundamentele spanning in het denken omtrent maatschappelijke verschijnselen. Zoals verwacht is het gehele boek van deze spanning doortrokken. Spanning tussen pogingen tot complexiteitsreductie versus die complexiteit zelf, tussen eenvormigheid en veelvormigheid, systeem en mens, leiders en geleiden, genormeerd gedrag en daadwerkelijk gedrag, institutionele isomorfie en institutionele amorfie, profiel & progressie.<sup>1191</sup>

BBI en de gemeentelijke praktijk waren sterk in de normen-kant van deze dualiteit. Het 'harde' en ogenschijnlijk houvast biedende '*profiel*'. Plannen, rapportages, voorschriften, techniek. Alles wat zichtbaar en tastbaar is. Het eigen vak, de eigen deskundigheid. BBI en de gemeentelijke praktijk waren minder sterk in de feiten-kant van deze spanning. Werkelijke '*progressie*' in de gemeentelijke organisatieontwikkeling is afhankelijk van het leervermogen aan deze 'zachte' kant. Competenties tot communiceren, tot confronteren op het niveau van onderliggende waarden. Tot het dagelijks plegen van effectieve interventies, tot het beter kunnen omgaan met elkaar en met de waan van de dag. Om dit te kunnen leren is een belangrijke vraag steeds:

---

<sup>1188</sup>Dergelijke pogingen zijn uiteraard ook al veel meer gedaan. Zie bijv. de poging van Mastenbroek om sturing en zelforganisatie aan elkaar te verbinden (Mastenbroek, 1998).

<sup>1189</sup>Zoals in de meergenoemde BBI-achtige ontwikkelingen VBTB, rekenschap, government, governance e.d.

<sup>1190</sup>Paragraaf 2.2.2.

<sup>1191</sup>Over '*profiel & progressie*' meer in paragraaf 5.1.5. (pag. 221, noot 915) en Aardema, 2000, pag. 192 e.v.

wiens en welke waarden en drijfveren leiden tot welke acties? Oftewel: wat zijn *'de ongeschreven regels van het spel'*?<sup>1192</sup>

Het is obliagaat 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<sup>1193</sup>. 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 het hunne van en handhaven ze hun eigen routines. De leiding vindt dit vaak prima, omdat ze deel uitmaakt van het probleem en ook bang is om echt te veranderen. De woorden cultuur en gedrag drukken slechts een oppervlakkige, 'symbolische' buitenkant uit, ze zijn net zo'n veilige cultuurbepaalde norm als de instrumenten, (informatie)systemen en voorschriften zelf. Iets doen aan cultuur en gedrag is vruchteloze symptoombestrijding.

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. Ter herinnering nog even een korte terugblik op deze onderliggende waarden. De toonzetting is – om het beeld scherp te krijgen – wat gechargeerd en ongenueanceerd, maar de strekking is te herleiden tot de eerder in dit boek verzamelde informatie.

Binnenlandse Zaken had bijvoorbeeld niet goed door dat de oprichters van de Stichting BBI wezenlijk andere dingen wilden met het BBI van Hoff.<sup>1194</sup> Sommigen werden gedreven door de droom van een leesbare begroting of van minder oeverloos gepraat in de raad. Anderen zagen er handel in. Of een interessante verandering van baan. Grote gemeenten voelden zich te groot voor BBI. Kleine gemeenten waren bang de boot te missen. Bestuursacademies wilden niet samenwerken met concurrent BMC. BBI-goeroes wisten branchegenoten te begeisteren op inspirerende bijeen-

---

<sup>1192</sup>Scott-Morgan, 1995. Eerder in dit hoofdstuk en in dit boek werd het *'waarde-interactionisme'* in descriptieve en verklarende zin beleden. Nu, aan het eind van het hoofdstuk en van het boek, ligt er de uitdaging om vanuit het daardoor mogelijke begrip te komen tot zinvolle prescriptie: aanbevelingen en interventies die, binnen de grenzen van het mogelijke, tot echte (gedrags)verandering zullen leiden.

<sup>1193</sup>Kotter, 1998, pag. 187 e.v.

<sup>1194</sup>Zie hoofdstuk 3, ook voor de overige voorbeelden in deze alinea. Zie ook pag. 235/236.

komsten. BBI-adviseurs, -projectleiders en -coördinatoren zaten bij gemeenten op een eiland, de werkvloer sloeg het allemaal op veilige afstand gade. Zo lang men er zelf maar geen last van had. De Stichting BBI wilde geen eindevaluatie, want dan was de handel voorbij.

Politici willen niet sturen op hoofdlijnen die door ambtenaren zijn geaggregeerd en ontdaan van waar het werkelijk om gaat.<sup>1195</sup> Ze willen ook niet te transparant werken. Als iedereen kan zien wat je doet of zou moeten doen wordt het politieke spel doodgeslagen. Gemeentepolitiek is strategisch opereren in een scharrelruimte. Vandaag doen wat die ene machtige burger wil. Politici willen scoren in de raad en in de krant, ze willen niet te veel tijd kwijt zijn aan beheer. Managers willen baas zijn in eigen toko. Plannen en rapportages en andere door de staf voorgeschreven formats zijn een inbreuk op de eigen machtspositie en vrijheidsbehoefte. Ook managers willen opereren in een eigen scharrelruimte. Concernbelang is bemoeizucht van centraal, van de concerncontroller. De gemeentesecretaris wil niet te veel confronteren en ondernemen, hij kan in zijn scharnierpositie alleen overleven door 'low profile' iedereen te vriend te houden. De werkvloer wil vasthouden aan eigen ambities en vertrouwde ambtelijke routines. Anders moeten wekt weerstand. De staf wil dat iedereen zich houdt aan de voorgeschreven regels. De lijn wil niet gestuurd en afgerekend worden door de staf. Enzo-voort.

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. Men brengt elkaar als het ware hoger op de behoeftehiërarchie van Maslow.<sup>1196</sup>

<sup>1195</sup>De voorbeelden in deze alinea staan beschreven in hoofdstuk 5.

<sup>1196</sup>Deze stelling vindt empirische steun in het organisatiepsychologische proefschrift van Hartong over gedrag en werkbeleving van gemeenteambtenaren in veranderingsprocessen (hoewel het hier een niet-longitudinaal en niet-representatief onderzoek betreft): *Medewerkers*



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.*

Dus: niet méér instrumenten invoeren c.q. handhaven en niet méér instrumentele verfijningen aanbrengen dan er daadwerkelijk worden gebruikt. In de mate waarin dat lukt blijven de hulpmiddelen aangesloten op de behoefte die ze moeten dienen. Dan blijft de staf – niet groter dan nodig is – aangesloten op de lijn. Dan houdt de scheidslijn tussen de staf en de leiding enerzijds en de lijn en de werkvloer anderzijds niet in dat er gescheiden werelden zijn. Dan is er minder reden tot negatieve beeldvorming over en weer. Een programmabegroting laten opstellen omdat het moet van ‘Den Haag’ of omdat de buurgemeente er ook al een heeft is verspilling van tijd en geld. Een programmabegroting heeft alleen zin als de informatie erin staat die daadwerkelijk gebruikt wordt in de interactie tussen raad en college.

De instrumenten mogen dus blijven – onder voorwaarden. Betekent dit nu dat de gedragsnormen van BBI wél overboord kunnen? Nee, ook die mogen blijven – maar wel met andere accenten. We moeten niet het kind met het badwater weggooien. 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.

---

*die de mogelijkheden die worden geboden en de uitkomsten die zij verkrijgen positief evalueren (dus tevreden zijn met hun werk omdat zij op grond daarvan hun preferenties kunnen verwezenlijken) en die betrokken zijn bij hun werk omdat het goed uitvoeren daarvan hun zelfwaardering vergroot, vertonen in sterke mate gedrag dat is gericht op de sociale omgeving, dat bijdraagt tot de effectiviteit van de organisatie en dat vrijwillig is omdat het niet formeel van het individu kan worden geëist’ (Hartong, 1998, pag. 254) .*

## SCHEMA: van gedragsveronderstellingen naar gedragswerkwoorden

Gedragsveronderstellingen	Gedragswerkwoorden: enkele suggesties
<b>Sturen op hoofdlijnen (1)</b>	<p><b>Sturen op draagvlak:</b> <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. Nodig: operationele bestuursstijl die hierbij past.</i></p>
<b>Integraal management (2)</b>	<p><b>Managen op competenties:</b> <i>managen is vooral mensen individueel laten doen wat ze willen en kunnen. Managers zorgen dat ieder – in lijn met de politiek 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, centraal en decentraal, intern en extern), maar taken verdelen, in teamverband en uitgaande van politieke keuzes. Managers leren zichzelf en anderen op waardeniveau 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. Nodig: operationele managementstijl die hierbij past.</i></p>
<b>Contractmanagement (3) / P&amp;C (5)</b>	<p><b>Alert communiceren:</b> <i>alert communiceren is de smeerolie van de organisatie. Elk jaar tijdig laten weten wie wat wanneer en waarom doet. Dit geldt voor alle organisatieleden. Control ondersteunt daarbij. Control is ook doorhebben en signaleren of dingen gaan zoals de collectieve bedoeling is. Niet rigide (vasthouden aan) plannen waarin vanuit het verleden staat wat in de toekomst moet gebeuren. Mensen werken in het nu. Zij houden elkaar op de hoogte over de voortgang van gemaakte (taakverdelings)afspraken m.b.t. politieke keuzes en stellen die, waar nodig, in overleg bij. Mensen leren daarbij waar nodig verder te kijken dan het eigen bureau, de eigen afdeling en de eigen routines en deskundigheid. Nodig: operationele communicatiecultuur die hierbij past.</i></p>
<b>Zelfbeheer (4)</b>	<p><b>Kwaliteit voorop stellen:</b> <i>kwaliteit zoals in dit boek gedefinieerd<sup>1197</sup> is het ultieme doel van elke overheidsorganisatie. Politici, bestuurders, managers en medewerkers dragen ieder vanuit eigen competenties bij deze organisatorische kwaliteit. Geen strakke scheiding tussen enerzijds hiërarchische units en anderzijds meer of minder verzelfstandigde zelfsturende teams. Nodig: op elkaar aansluitende operationele bestuursstijl, managementstijl en communicatiecultuur.</i></p>

Natuurlijk zou het naïef zijn om te denken dat door de aangegeven weg er opeens van alles anders kan gaan. De neiging om de bedreigende wereld buiten de eigen persoon en groep met schijnvertoon op het verkeerde been te zetten is, blijkens de empirie, zelf een cultureel diepgewortelde en moeilijk te bestrijden waarde. Er bestaat kennelijk een brede overtuiging dat handelen volgens deze waarde strategisch slim is en zelfbescherming en machtsvergroting oplevert. Over het algemeen is het dan ook realistisch om verbeteringspotenties op organisatorisch niveau als marginaal en tijdrovend te

<sup>1197</sup>Zie paragraaf 2.1.3. en 7.2.2. Kwaliteit = 'de hoogst haalbare norm van effectiviteit (doeltreffendheid) en efficiency (doelmatigheid), aangevuld met heersende normen van democratie (aanvaardbaarheid, legitimiteit) en rechtmatigheid (ook: integriteit)'.

beschouwen. Bij gemeenten komt dat mede door de beperkingen die in het fenomeen (machine)bureaucratie besloten liggen.<sup>1198</sup>

Maar bescheiden verbeteringskansen zijn er wel. De ene gemeente functioneert beter dan de andere. De ene afdeling functioneert beter dan de andere. De ene persoon functioneert beter dan de andere. Raadsleden kunnen leren om dualistischer te werken. Bestuurders kunnen leren om de ineffectieve verleiding van diep sturen te weerstaan. Managers kunnen leren om de werkvloer te bevrijden van werkdruk en negativisme. De staf kan leren om de lijn te ondersteunen. Mensen aan het loket kunnen leren om klantvriendelijk te zijn. BBI kan, zelfs binnen de beperkende marges van de (machine)bureaucratie, toch nog gewoon nuttig gereedschap zijn, in plaats van *'doel op zichzelf'*, *'dictaat van het systeem'*, *'schijnwerkelijkheid'* en *'nog meer werkdruk'*.

### 7.3. AFSLUITING

Het verhaal over BBI is af. Ter afsluiting lijkt enige (zelf)relativering gepast. De waarschuwing van Kastelein en anderen dat ten aanzien van een onderwerp als dit geen laboratoriumcondities bestaan, is bewaarheid. Het empirische materiaal waarop de inventarisatie berust, heeft beperkingen. Veel daarvan is gebaseerd op schriftelijke enquêtes. Het is niet zeker dat de opvattingen van de respondenten overeenkomen met de feitelijke werkelijkheid. Vermeende waarheden – zowel die van respondenten als die van onderzoekers – zijn verkleurd met amorphe waarden en normen. Ze genereren geen hard bewijs, maar hooguit plausibiliteitsondersteuning.<sup>1199</sup> En evenzeer als beslissers lijden ook onderzoekers aan *'beperkte rationaliteit'*. Getracht is om binnen de beperkingen zo goed mogelijk te voldoen aan de eisen die in hoofdstuk 2 aan het onderzoek zijn gesteld. De probleemstelling luidde:

1. Wat was de *'inhoud van BBI'* als veranderingsbeweging in de praktijk van de Nederlandse gemeenten?
2. In hoeverre is *'doorwerking van BBI'* aantoonbaar?
3. Welke *'waardering van BBI'* is passend?

---

<sup>1198</sup>Paragraaf 6.2.2. Zie ook de daar gemaakte opmerking dat gemeenten deels tenderen naar professionele bureaucratieën. In paragraaf 4.1.3. werden zelfs trekken van de adhocratie gesignaleerd. Waar bij gemeenten het karakter van de machinebureaucratie vermindert nemen de verbeteringsmogelijkheden toe.

<sup>1199</sup>Kastelein, 1994, pag. 31. Zie eerder paragraaf 1.3.1. Zie ook Van Helden, 1998, pag. 96: de rapportcijfers die de raadsleden in zijn onderzoek uitdeelden, liepen zeer uiteen. Dit kan volgens hem duiden op verschillende oordelen, maar ook op mogelijk gebrek aan kennis of kwaliteit. De gegeven waardering kan dan bijvoorbeeld zijn *'ingegeven door de mate van loyaliteit met de opstellers ervan, of door wat men er van anderen over heeft gehoord'*.

De in hoofdstuk 1 geformuleerde probleemstelling is, in de uitgesplitste vorm van een aantal meer concrete onderzoeksvragen, in de volgende zes hoofdstukken behandeld. De inhoud van BBI als veranderingsbeweging in de praktijk van de Nederlandse gemeenten is in hoofdstuk 3 uitgebreid beschreven. Voor het systematiseren van de aantoonbare doorwerking daarvan werd in hoofdstuk 2 een theoretisch kader neergezet (de doorwerkingstrap). De doorwerkingstrap is in de hoofdstukken 4, 5 en 6 ‘gevuld’ met empirische bevindingen. Tenslotte is in dit laatste hoofdstuk stilgestaan bij de resultaten en de verklaring plus beoordeling daarvan. Ook is getracht om recht te doen aan de in hoofdstuk 1 genoemde motieven die tot deze evaluatie van BBI hebben geleid. Het eerste motief betrof de actualiteit van de rekenschapsgedachte en de lering die wat dat betreft zou kunnen worden getrokken uit een evaluatie van BBI. Geprobeerd is die lering te verwoorden. Het tweede motief betrof het tot nu toe ontbreken van een bestuurskundig overzichtswerk over BBI. De poging daartoe ligt er nu.

#### 7.4. SAMENVATTING HOOFDSTUK 7

In hoofdstuk 7 resteren de onderzoeksvragen 3a en 3b: *Hoe dienen de ‘sterke’ en ‘zwakke’ punten van BBI te worden beoordeeld? ‘Welke lering is hieruit te trekken voor de toekomst van BBI en BBI-achtige ontwikkelingen?’*

Als ‘sterke’ punten van BBI worden meestal punten genoemd die samenhangen met een betere beheersing van de organisatie. Als ‘zwakke’ punten van BBI worden meestal opgevoerd: het financiële karakter, de instrumentele insteek en de interne gerichtheid. Dit boek geeft 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 is 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 relatief latere behoefte aan een sterkere externe gerichtheid. Een scherper sterk – zwak beeld ontstaat als men zich realiseert volgens welk stelselmatig empirisch patroon de centrale norm – feit dualiteit zich in de loop van het boek heeft gemanifesteerd.

Eenzijds is de doorwerking van BBI gepaard gegaan met een imposante veranderingsbeweging. Er ontstond een groot geloof in het idee BBI. Gemeenten leken met hun beoogde bedrijfsvoeringsmodellen in hoge mate op elkaar (‘institutionele isomorfie’). Er was sprake van een collectieve rationaliteit. BBI was daarbij méér dan alleen symboliek en verbale ver-

nieuwing. Maatschappelijk werden overkoepelende normen omarmd, zoals de norm van een sober beheer van overheidsmiddelen, de norm van een planmatig en cyclisch beleidsproces en de norm van transparantie, communicatie en verantwoording. Dit wensenpakket typeerde het cultuurbeeld van pakweg 1985 tot 1995. Het was de bedrijfsmatige beleidsgeneratie.

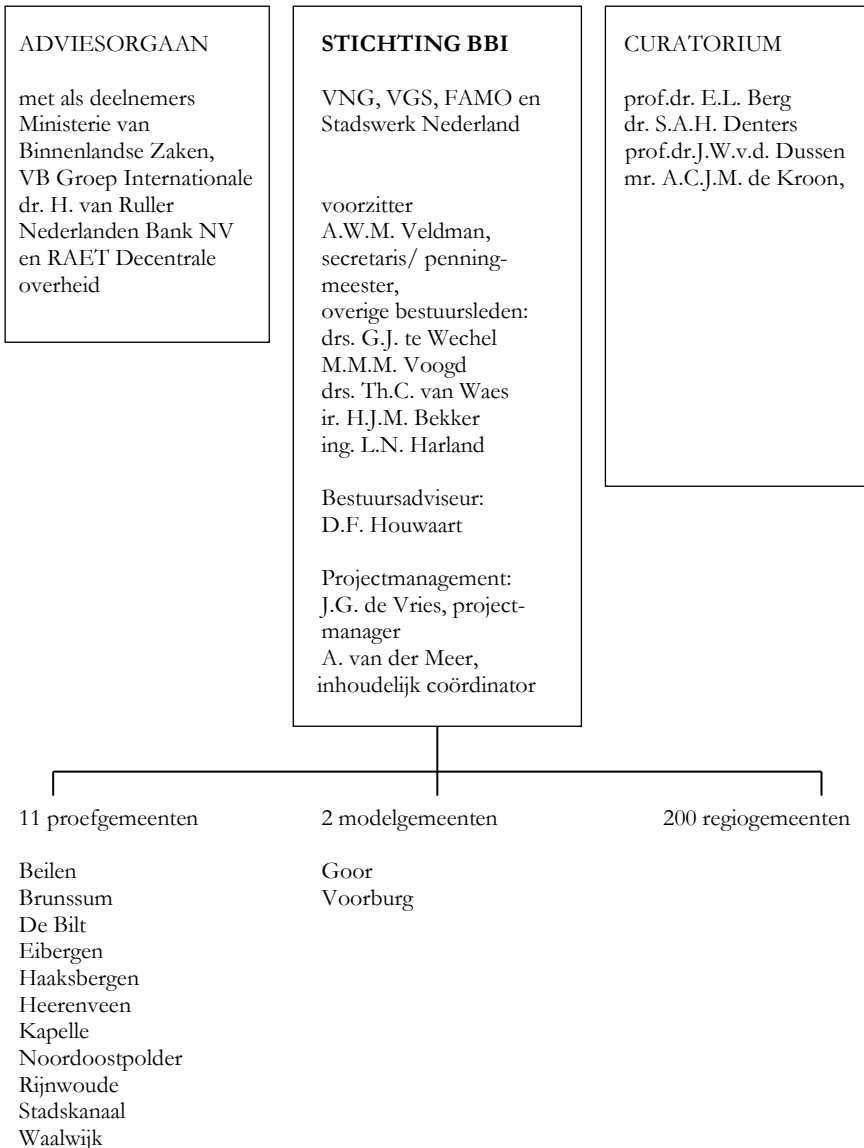
Anderzijds oogde de feitelijke gang van zaken betrekkelijk onveranderlijk. Dit kan worden toegeschreven aan het onderschatte fenomeen individuele rationaliteit (*'institutionele amorfie'*): actoren wilden en konden niet steeds werken overeenkomstig de collectieve rationaliteit. Ze lieten zich in de eerste plaats leiden door eigen belangen, waarden en normen.

Uit theoretisch oogpunt leunden BBI en de gemeentelijke beslissers gedeels op de receptuur van het organisatiegerichte denken binnen de bestuurskunde. De inzichten uit het mensgerichte denken zijn niet echt doorgedrongen. In mindere mate geldt dat ook voor het beleidsgerichte en het omgevingsgerichte denken.

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

## *Bijlage 1:* ORGANIGRAM BBI-PROJECT 1989-1995

Deze bijlage bevat het organisatieschema van het BBI-project per 1 januari 1995. Bron: jaarverslag 1994 van de Stichting BBI. Op de volgende pagina wordt een nadere toelichting op het schema gegeven (wisseling namen, functies van betrokkenen, enzovoort).



## TOELICHTING BIJ ORGANISATIESCHEMA

*Stichting BBI*

Eerdere bestuursleden waren: de heer H.W. Gruben (bestuurslid namens de VGS, gemeentesecretaris van Haren, vice-voorzitter tot en met 1991), de heer J.L.M. van Put (bestuurslid namens de VGS, gemeentesecretaris van Borsele, secretaris tot en met 1991) en de heer C. Bloemendaal (bestuurslid namens de VNG, voorzitter tot en met 1991). De heer De Kroon (bestuurslid namens de VGS) was gemeentesecretaris van Veldhoven en trad toe tot het bestuur per 1 januari 1992 als opvolger van de heer Van Put. De heer Veldman (bestuurslid namens de FAMO) was controller van de milieudienst van de gemeente Eindhoven. De heer Te Wechel (bestuurslid namens de VNG) was hoofd van de afdeling FEZ van de VNG en maakte deel uit van het bestuur vanaf eind 1991 als opvolger van de heer Bloemendaal. De heer Voogd (bestuurslid namens de FAMO), was sectorhoofd financiën van de gemeente Waalwijk en was bestuursvoorzitter van 1 juli 1991 tot 1 januari 1994. De heer Van Waes (bestuurslid namens de VGS) was gemeentesecretaris van Katwijk. De heer Bekker (vanaf 1992 bestuurslid namens de Vereniging Stadswerk) was directeur van de sector beheer en exploitatie van de gemeente 's-Hertogenbosch. De heer Harland (vanaf 1992 bestuurslid namens de Vereniging Stadswerk) was directeur gemeentewerken van de gemeente Kampen.

*Adviesorgaan*

In eerste instantie (verslag constituerende vergadering van 16 juni 1989) werd gedacht aan een zo breed mogelijke samenstelling. Genoemd werden: BiZa (de heer Uhl, directeur Bestuurlijke en Financiële Organisatie), BNG, CIVOB, IPO, VB en anderen. Uiteindelijk werden het alleen de statutaire contribuanten en de sponsors.

*Curatorium*

De heer Berg was voormalig hoofddirecteur van de VNG. De heer Denters was universitair hoofddocent aan de Universiteit Twente (en werd door de universiteit voorgedragen nadat de door de Stichting BBI aangezochte hoogleraar A. Hoogerwerf had bedankt). De heer Van der Dussen was voorzitter van de Raad voor de gemeentefinanciën. De heer Van Ruller was voormalig gemeentesecretaris van Amsterdam, adviseur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en hoofddocent aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

*Proef-, model- en regiogemeenten*

De Stichting BBI is met twaalf proefgemeenten en twee modelgemeenten gestart. De aanvankelijke proefgemeenten Haarlem en Haren haakten af. Stadskanaal trad in 1992 toe als proefgemeente. Voor de regiogemeenten zie de lijst in bijlage 2.



***Bijlage 2: PROEFGEMEENTEN/REGIO-ORGANISATIES***

De voor dit overzicht gebruikte bron is de jaarrekening 1995 / 1996 van de Stichting BBI, pag. 17 e.v. Ook in eerdere en andere documenten zijn lijsten opgenomen van de BBI-proefgemeenten en de bijbehorende regio-organisaties. De navolgende lijst is de laatst aangetroffen versie, waarin bovendien ook de in eerdere versies genoemde namen zijn gehandhaafd.

**Proefgemeenten: Regiogemeenten /-organisaties:**

Beilen	Borger, Coevorden, Dalen, Eelde, Gasselte, Odoorn, Oosterhesselen, Provincie Drenthe afdeling WEB/BJZ, Schoonebeek, Sleen, Smilde, Zuidlaren, Zweeloo
Brunssum	Arcen en Velden, Beek, (aanv. ook Beesel), Belfeld, Born, Echt, Geleen, Gennep, Gewest Noord-Limburg, Gulpen, Heerlen, Hunsel, Kerkrade, Kessel, Landgraaf, Maasbracht, Maastricht, Meerlo-Wanssum, Meijel, Melick en Herkenbosch, Ministerie BiZa, Mook en Middelaar, Nederweert, Nuth, Onderbanken, Provincie Limburg, Roggel en Neer, Sevenum, Schinnen, Stein, Susteren, Tegelen, Voerendaal, Vaals, Venlo, VNG
De Bilt	Abcoude, Blaricum, Bussum, Castricum, Driebergen-Rijsenburg, Heiloo, Pijnacker, Provincie Utrecht, Renkum, Scherpenzeel, Woerden
Eibergen/Goor	Ambt Delden, Bathmen, Bemmeloort, Beuningen, Dantumadeel, Diepenheim, Diepenveen, Elst, Geldermalsen, Hellendoorn, Heteren, Holten, Lochem, Markelo, (aanv. ook Monnickendam), Neerijnen, Oldebroek, Provincie Gelderland, Provincie Overijssel, Raalte, Waterland, Weerselo, Westervoort, Woudenberg, Zevenaar
Haaksbergen	Almelo, Borne, Denekamp, Deventer, Losser, Oldenzaal, Provincie Overijssel, Rijssen, Stad Delden, Vriezenveen, Waterschap Regge en Dinkel, Wierden

Heerenveen	Bergen, Boarnsterhim, Dantumadeel, Den Helder, Dongeradeel, Ferweradeel, Hoorn, Langedijk, Menaldumadeel, Noordwijkerhout, Ooststellingwerf, Opsterland, Provincie Friesland, Skarsterlân, Sneek, Terschelling, Weststellingwerf, Wymbritseradiel
Kapelle	Arcen en Velden, Borsele, Grubbenvorst, Heerwaarden, Hontenisse, Hulst, Oostburg, Oploo c.a., Provincie Zeeland, Ravenstein, Rossum, Steenberg, Wouw
Noordoostpolder	Dronten, Ermelo, Hardenberg, IJsselmuiden, Kampen, Lelystad, Provincie Flevoland, Steenwijk, Urk
Rijnwoude	Aalsmeer, Beemster, Ede, 's-Graveland, Haarlem, Haarlemmermeer, Heerhugowaard, Langedijk, Leiden, Liesveld, Ministerie BiZa, Nederlek, Noorder-Koggenland, Noordwijk, Provincie Noord-Holland, Provincie Zuid-Holland, Reeuwijk, Rheden, Stede Broec, VNG
Stadskanaal	Appingedam, Bedum, De Marne, Delfzijl, Eemsmond, Grootegast, Haren, Hoogezand-Sappemeer, Leek, Loppersum, Marum, Ministerie BiZa, Waterschap Dollard-Zijlvest, Provincie Groningen, Scheemda, Slochteren, Veendam, Vlagtwedde, VNG, Zuidhorn
Voorburg	Capelle aan den IJssel, Leiderdorp, Leidschendam, Maassluis, Nieuwerkerk aan den IJssel, Provincie Zuid-Holland, Spijkenisse, Vlaardingen, Zutphen
Waalwijk	Barendrecht, Budel, Gilze en Rijen, Goes, Middelburg, Oost-, West- en Middelbeers, Oss, Provincie Noord-Brabant, Rosmalen, Stadsdeel Bos en Lommer, Terneuzen, Teteringen, Uden, Udenhout, Vessem c.a., Vlissingen, Vught

### *Bijlage 3: (REGIO)BIJEENKOMSTEN*

Voor het navolgende overzicht van de gehouden BBI-(regio)bijeenkomsten zijn de jaarverslagen en de verslagen en stukken van de bestuursvergaderingen van de Stichting BBI gebruikt. In dit overzicht gaat het in beginsel om voorlichtings-, studie- en uitwisselingsbijeenkomsten. Deze waren niet (steeds) gratis, maar er werden ook niet de commerciële tarieven gerekend van de in bijlage 2 genoemde cursussen. Daar waar andere organisaties dan proefgemeenten staan vermeld, betreft het soms bijdragen van (projectadviseurs van) de Stichting BBI aan door anderen georganiseerde bijeenkomsten. Met betrekking tot de periode 1995 / 1996 zijn geen cijfers over bijeenkomsten gevonden. Over de regiobijeenkomsten 1991 waren geen uitgesplitste gegevens beschikbaar. Meer in het algemeen waren niet steeds gegevens over aantallen bezoekers beschikbaar. De gemeente Goor deed de regiobijeenkomsten niet alleen maar in samenwerking, hetzij samen met Eibergen, hetzij met Haaksbergen.

Proefgemeente / organisatie	datum	thema	aantal bezoekers
Beilen	14-10-94	Bedrijfsnormen en kengetallen	18
	17-03-94	Productenbegroting	38
	11-11-93	FAS + systeem RAET	30
	08-04-93	De rol van de gemeentesecretaris in het BBI-proces	33
	06-11-92	Tijdregistratie / informatievoorziening / BBI en de organisatie	19
	26-06-92	Productenbegroting	23
Brunssum	09-12-94	Administratieve organisatie	30
	17-05-94	Productenbegroting	31
	06-10-93	Nieuwe comptabiliteitsvoorschriften	34
	17-12-92	BBI en de organisatie	55
	14-06-90	1 <sup>e</sup> regionale BBI-dag	30
De Bilt	11-03-94	Productenbegroting	29
	03-03-93	Beleidsplan annex productenbegroting	21
	20-05-92	Productenbegroting	14
	15-01-92	Productenbegroting	29
Eibergen (/Goor)	17-11-94	Beleidsplan / kostenverdeling en fase 6	35
	23-03-94	Productenbegroting	42
	25-03-93	BBI en de praktijk, Stand van zaken BBI bij proefgemeenten en Kostentorekening	33
	15-04-92	Administratieve verwerking informatie	16

## DOORWERKING VAN BBI

Haaksbergen (/Goor)	19-10-94	Bedrijfsnormen en kengetallen	49	
	09-12-93	Ervaringen proefgemeente Eibergen bij afronden BBI-traject en Budgetten: hoe, waarom en de gevolgen	22	
	28-05-93	BBI in de praktijk op de afdeling Welzijn, Budgetsubsidieering en Ervaringen van het BBI-proces in de regio-gemeenten	32	
	06-11-92 24-04-92	Organisatieverandering en doelmatigheid Productenbegroting	25	
Heerenveen	11-11-94	Bedrijfsnormen en kengetallen	64	
	17-02-93	'Interne Zaken en Falko Zandstra' en Ontwikkeling BBI-proces in proefgemeenten	50	
	17-09-92	Productenbegroting RO en Reiniging	28	
	24-04-92	Cultuurverandering / personeelsbeleid	23	
Kapelle	27-10-94	Bedrijfsnormen en kengetallen	15	
	24-09-92	BBI en de organisatie	13	
Noordoostpolder	30-03-94	Productenbegroting	38	
	voorjaar 1993	Kostenverdeling	70	
Rijnwoude	30-04-94	Productenbegroting	49	
	02-06-93	Tussentijdse rapportages	22	
	27-11-92	Productenbegroting Natuur en Milieu, BBI en de organisatie	14	
	25-06-92	Provinciaal toezicht	9	
	23-01-92	Productenbegroting / kengetallen	10	
Stadskanaal	30-09-94	Fase 6 BBI-proces, normen en kengetallen	31	
	24-03-94	Productenbegroting	56	
	28-01-94	Toelichting op totaalplan BBI gemeente Haren en het daarbij gehanteerde bedrijfsvoeringsconcept	59	
	15-10-93	De sector- en afdelingsplannen in de productgerichte gemeente en Bedrijfsvoering op de afdeling Bestuurszaken, Informatie en Automatisering (BIA)	26	
	23-04-93	De visie van de gemeente Leek op BBI, de stand van zaken in die gemeente en tijdschrijven als 'management-tool'	33	
	11-12-92	Beheersproducten en beleidsproducten	35	
	02-10-92	Productenbegroting OCSW	30	
	19-06-92	Productenbegroting	35	
	Voorburg	16-06-93	Aantal aspecten BBI-proces Capelle aan den IJssel (controller, BBI, AO, CDO)	24
		09-02-92	Budgetcyclus Vlaardingen	14
09-01-92		Beleidsplan	17	

## DOORWERKING VAN BBI

Waalwijk	16-11-94 19-02-92	Beleidsplan-meerjarenbegroting: relatie comptabiliteitsvoorschriften '95 Strategisch plan,	36
Regiobijeenkomsten 1991	1991 1991	Bijeenkomsten voor 181 gemeenten Informatievoorziening binnen gemeenten, bijeenkomsten voor in totaal zestig gemeenten, gehouden te Brunssum, Goor en Heerenveen	425 200
Regiobijeenkomsten 1990	02-02-90 medio 1990	BBI regiodag te Amersfoort, deelnemers uit 240 gemeenten Eerste regiobijeenkomsten bij elke proefgemeente een	380
Grubbenvorst	03-11-93	Afweegfunctie van de begroting, Resultaatverantwoordelijkheid in de organisatie, Kwaliteitszorg en BBI	
Heerhugowaard	23-03-94	Productenbegroting	61
Landelijke congressen / manifestaties / themadagen	16-11-95	BBI-slotmanifestatie 'Overheden in expositie' te Utrecht	2300
	06-05-93	Voorjaarscongres 1993 'De comptabiliteitsvoorschriften 1995' te Utrecht	537
	25-11-93 1992	BBI-evenement 'Overheden daagse zaken'	1800
	07-11-91	FAMO/BAZN-themadag '(Hoe) werkt BBI?'	239
	02/03-03-90	BBI-themadag 'BBI is meer dan.....' te Apeldoorn Manifestatie 'De Nieuwe Gemeente' te Den Bosch Nationale Verkiezingsmanifestatie te Utrecht (bestuurders)	2400 700
Bestuur Stichting BBI	1992	Advies aan Commissie Gemeentelijke Comptabiliteitsvoorschriften en Brochures 1992 (bijeenkomst voor alle proefgemeenten)	39
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	1994	Bijdrage jaarcongres VNG: Zin en onzin van bedrijfsmatig werken	
Vereniging van gemeentesecretarissen	1994	Regiobijeenkomsten	
Vereniging Stadswerk Nederland	1994	Regiobijeenkomsten	
Landelijk Ondersteuningspunt Bestuursdienstonderwijs	06-04-94	Comptabiliteitsvoorschriften (bestuurders), Heerenveen	
	23-03-94	Comptabiliteitsvoorschriften (bestuurders), Tilburg	
	16-02-94	Comptabiliteitsvoorschriften (bestuurders), Rotterdam	
I.s.m. ING bank	22-09-94	Treasury-management (bestuurders), Leeuwarden	162
	24-03-94	Treasury-management (bestuurders), Utrecht	(tot.)
	21-10-93 1993	Treasury-management, Eindhoven Cash-management en BBI, Den Bosch en Utrecht	50

## DOORWERKING VAN BBI

IBA/VNG	1994 1994 1993 1993	Vastgoed en productenbegroting Gemeentedag 'Het nieuwe toezicht' Vastgoed en productenbegroting Gemeentedag 'Het nieuwe toezicht'	
Provincie Gelderland	1994 1993	Productenbegroting Productenbegroting	
Steenkamp-instituut (opleidingsinstituut CDA) provincie Over- ijssel	1994 1993	2 avonden BBI-project 2 avonden BBI-project	
NOVON voor- en najaarsvergadering	1994 1993	BBI-project BBI-project	
RAET Decentrale Overheid	1994	Congresbijdrage 'BBI en informatie- voorziening'	
CMG	1994	Congres Regio 2000 te Utrecht	
Gemeenten, provincies	1994	Vijfentwintig in-huis voorlichtings- bijeenkomsten	

## ***BIJLAGE 4:* BBI-PUBLICATIES, -GESCHRIFTEN, BROCHURES**

Bron: archief en jaarverslagen / jaarrekeningen Stichting BBI.

<b>JAAR</b>	<b>BBI-publicaties</b>	<b>BBI-geschriften en-brochures</b>
1989		
1990	<b>Breitbarth, 1990:</b> <i>Een collegeprogramma</i> , Van politieke wensen, van een beleidsprogramma, naar een beleidsplan (maart 1990)	
1991		<b>BBI-brochure, 1991:</b> Stichting BBI, <i>Uw aandacht a.n.b. voor uw BBI!</i> , Leusden, 1991.
1992	<p><b>Breitbarth en Geleijns, 1992:</b> <i>Een collegeprogramma</i>, Van politieke wensen naar een beleidsplan (ISBN 90-801209-2-8) (2<sup>e</sup> druk, 1992, bewerking door Geleijns van de oorspronkelijke uitgave 1990 door Breitbarth)</p> <p><b>Geleijns, 1992:</b> <i>BBI en de organisatie</i>, De productverantwoordelijke organisatie (ISBN 90-801209-1-X)</p> <p><b>Houwaart en Geleijns, 1992:</b> <i>Wat kan BBI voor u betekenen?</i> (059/6-8-1992) (bewerking door Geleijns van een eerste versie door Houwaart van augustus 1992)</p> <p><b>Van der Meer, 1992:</b> <i>De nieuwe gemeente</i> (NO77 12-10-92)</p> <p><b>Van der Meij en Geleijns, 1992:</b> <i>Een beleidsplan</i> (ISBN 90-801209-3-6) (bewerking door Geleijns van een eerste versie door Van der Meij van 1990)</p>	
1993	<p><b>De Beurs, 1993:</b> <i>BBI en administratieve organisatie</i> (ISBN 90-801209-5-2)</p> <p><b>Van der Meer, 1993:</b> <i>Verdere verdieping en inbedding BBI</i> (N078)</p>	<p><b>BBI-geschrift, 1993-1:</b> <i>Docentenhandleiding cursus produktdefiniëring en kostentoerekening</i></p> <p><b>BBI-geschrift, 1993-2:</b> <i>Titel IV De financiën van de gemeente</i> (B24/10-93)</p> <p><b>BBI-voorbeeldbegroting, 1993:</b> <i>Begroting gemeente Burgervwaard</i>, Een gids voor het samenstellen van de gemeentelijke productenbegroting (ISBN 90-801209-4-4), Deel 1 Begroting, Deel 2 Sectorplannen, Deel 3 Afdelingsplannen</p> <p><b>BBI-brochure, 1993-1,</b> Stichting BBI, <i>Stappenplan voor invoering van het BBI-proces</i>, Leusden, 1993</p> <p><b>BBI-brochure, 1993-2,</b> Stichting BBI, <i>BBI en de organisatie</i>, Leusden, 1993</p> <p><b>BBI-brochure, 1993-3,</b> Stichting BBI,</p>

		<p><i>BBI Beleids- en beheersinstrumentarium</i>, Leusden, 1993</p> <p><b>BBI-brochure, 1993-4</b>, Stichting BBI, <i>Werken met de nieuwe Gemeentewet</i>, En de relatie met BBI, Leusden, 1993</p>
1994	<p><b>Bijlsma e.a., 1994</b>: <i>Onderzoek naar Normen en Kengetallen voor beleidsterrein Onderwijs</i> (november 1994)</p> <p><b>Jelly e.a., 1994</b>: <i>Onderzoek naar Normen en Kengetallen voor beleidsterrein Sociale Zaken</i> (november 1994)</p> <p><b>Verduijn, 1994</b>: <i>Tussentijdse rapportages</i> (Maraps en Bestuursrapportages), (ISBN 90-801209-7-9)</p>	<p><b>BBI-geschrift, 1994-1</b>: <i>BBI voor Coördinatoren</i> (B13/1-94)</p> <p><b>BBI-geschrift, 1994-2</b>: <i>Werken met de nieuwe Gemeentewet</i> (B21/1-94)</p> <p><b>BBI-geschrift, 1994-3</b>: <i>Een Collegeprogramma</i>, Van politieke wensen, via een beleidsprogramma, naar een beleidsplan (B05/3-94)</p> <p><b>BBI-geschrift, 1994-4</b>: <i>BBI en de organisatie</i>, Derde fase BBI-project, De produktverantwoordelijke organisatie (B14/6-94)</p> <p><b>BBI-geschrift, 1994-5</b>: <i>Nieuwe spelregels voor financieel beleid en comptabiliteit</i>, of herziening van de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften (B25/10-94)</p>
1995	<p><b>Bonhof, 1995</b>: <i>BBI en kostenverbijzondering</i> (ISBN 90-801209-9-5)</p> <p><b>Van Helden en Bonhof, 1995</b>: <i>BBI en normen en kengetallen</i>, Onmisbaar bij het meten van effectiviteiten efficiency (ISBN 90-802930-1-6)</p> <p><b>Van Helden e.a., 1995-2</b>: <i>Onderzoek naar Normen en Kengetallen voor beleidsterrein Middelen</i> (juni 1995)</p> <p><b>Van Helden e.a., 1995-2</b>: <i>Onderzoek naar Normen en Kengetallen voor beleidsterrein Welzijn</i> (juni 1995)</p> <p><b>Houwaart e.a., 1995</b>: <i>Van beleids- en beheersinstrumentarium naar bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatievoorziening</i>, Een historisch overzicht met een blik naar morgen (slotpublicatie Stichting BBI, ISBN 90-801209-8-7)</p> <p><b>Muijzers, 1995</b>: <i>Maatschappelijke Effectmeting</i>: Een Indicatorenstelsel voor het Onderwijsvoorrangsbeleid (november 1995)</p> <p><b>Verduijn, 1995-2</b>: <i>BBI en planning en control</i> (ISBN 90-802930-2-4)</p>	<p><b>BBI-geschrift, 1995-1</b>: <i>Docentenhandleiding 2-daagse cursus Productenbegroting</i> (B29/2-95)</p> <p><b>BBI-geschrift, 1995-2</b>: <i>BBI voor Portefeuillehouders</i> (B09/4-95)</p> <p><b>BBI-geschrift, 1995-3</b>: <i>De Raad aan het stuur</i>, - hoe vergroten we het sturend vermogen van de Raad – (B11/9-95)</p> <p><b>BBI-geschrift, 1995-4</b>: <i>Docentenhandleiding cursus 'Het afdelingsplan'</i> (B31/10-95)</p> <p><b>BBI-geschrift, 1995-5</b>: <i>Bestuurs- en managementrapportages</i> (B19/10-95)</p> <p><b>BBI-geschrift, 1995-6</b>: <i>Produktdefiniëring en kostentoe rekening</i> (B07/11-95)</p> <p><b>BBI-geschrift, 1995-7</b>: <i>Productenrekening</i> (B28/11-95)</p> <p><b>BBI-geschrift, 1995-8</b>: <i>Het Beleidsplan</i> (B08/11-95)</p>
na 1995		<p><b>BMC-brochure, 1996-1</b>: Bestuur &amp; Management Consultants, <i>De BBI-plus scar</i>: Test de kwaliteit van uw bestuursmodel, Leusden, 1996</p> <p><b>BMC-brochure, 1996-2</b>: Bestuur &amp; Management Consultants, <i>De nieuwe gemeente</i>, BBI – hoe het begon, Leusden, 1996</p> <p><b>BMC-brochure, 1997</b>: Bestuur &amp; Management Consultants, <i>De professionele</i></p>



## DOORWERKING VAN BBI

		<i>overheid</i> , Een overheid die zegt waarvoor ze staat en staat waarvoor ze zegt, Leusden, 1997 <b>BMC-brochure, 1998:</b> Bestuur & Management Consultants, <i>BBI en de organisatie</i> , Leusden, 1998
--	--	---

Publicaties / aantallen	Totaal publicatie	1995/1996	1994	1993	1992	1991	1989/1990
Een college-programma	2.039	54	150	461	274	geen informatie over aantallen	1.100
Een beleidsplan	835	58	98	404	275		
BBI en de organisatie	884	83	96	429	276		
BBI en de administratieve organisatie	516	158	281	77			
Voorbeeld producten-begroting	854	94	760				
Tussentijdse rapportages	479	225	254				
Werken met de nieuwe Gemeentewet	1.091	502	110	479			
Kosten-verbijzondering	211	211					
Normen en kengetallen	210	210					
Planning & control	275	275					
<b>TOTAAL</b>	<b>Hele periode: 7.394</b>	<b>1995/1996: 1.870</b>	<b>1994: 1.749</b>	<b>1993: 1.850</b>	<b>1992: 825</b>	<b>1991:</b>	<b>1989/1990: 1.100</b>

## *Bijlage 5:* BATEN EN LASTEN

Het in deze bijlage opgenomen overzicht van baten en lasten van het BBI-project is samengesteld op basis van cijfers uit de jaarverslagen / jaarrekeningen van de Stichting BBI 1989/1990 tot en met 1995/1996. Jaarverslag / jaarrekening 1989/1990 had betrekking op de periode 1 juli 1989 tot en met 31 december 1990. Totaalbedragen zijn lichtgrijs weergegeven. De bedragen zijn afgerond op hele guldens. Voor de waarde in euro's moeten alle genoemde bedragen derhalve door 2,2 worden gedeeld. Bij de model- en proefgemeenten zijn tussen haakjes de door de Stichting BBI bestede uren aangegeven.

<b>BATEN</b>	<b>Totaal</b>	<b>1995/1996</b>	<b>1994</b>	<b>1993</b>	<b>1992</b>	<b>1991</b>	<b>1989/1990</b>
<b>Statutaire bijdragen</b>	<b>1.050.000</b>	<b>50.000</b>	<b>50.000</b>	<b>250.000</b>	<b>150.000</b>	<b>200.000</b>	<b>350.000</b>
Ministerie van Binnenlandse Zaken	800.000			200.000	100.000	150.000	350.000
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	250.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	
<b>Participaties</b>	<b>3.685.000</b>	<b>750.000</b>	<b>725.000</b>	<b>650.000</b>	<b>595.417</b>	<b>510.000</b>	<b>454.583</b>
VB Accountantskantoor	2.100.000	350.000	350.000	350.000	350.000	350.000	350.000
Bank voor Nederlandse Gemeenten	100.000					50.000	50.000
HCS	135.000				60.000	60.000	15.000
Apple Nederland	100.000				10.417	50.000	39.583
RAET BV	175.000	100.000	75.000				
ING Bank	1.075.000	300.000	300.000	300.000	175.000		
<b>Cursussen en congressen</b>	<b>2.599.633</b>	<b>305.525</b>	<b>489.216</b>	<b>855.734</b>	<b>404.647</b>	<b>338.018</b>	<b>206.493</b>
In-huis cursussen	1.202.651	78.600	297.590	319.864	253.469	157.643	95.485
Centraal georganiseerd	1.172.383	226.925	187.035	361.245	105.795	180.375	111.008
Voorjaarscongres 1993	174.625			174.625			
Congres 1992	45.383				45.383		
I.s.m. BA Zuid-Nederland	4.591		4.591				
<b>Aantallen</b>							
Aantallen groepen in-huis cursussen	376	27	76	85	79	58	51
Aantallen cursisten	2.768	504	390	720	255	489	410

## DOORWERKING VAN BBI

centraal georganiseerd							
Voorjaarscongres 1993	537			537			
Congres 1992	239				239		
<b>BBI implementatie (buiten programma)</b>	<b>2.652.075</b>	<b>729.683</b>	<b>861.671</b>	<b>469.389</b>	<b>377.800</b>	<b>136.034</b>	<b>77.498</b>
Aalburg	10.010			1.410	8.600		
Aalsmeer	2.875		500	2.375			
Abcoude	5.035	5.035					
Ambt Delden	1.920		1.920				
Amsterdam sd De Baarsjes	18.918			18.918			
Amsterdam sd Bos en Lommer	2.713					2.713	
Amsterdam sd Geuzenveld	3.643			3.643			
Amsterdam sd Slotervaart	50.968	2.450	26.160	22.358			
Amsterdam sd Noord	19.360		17.760	1.600			
Axel	2.460	2.460					
Barneveld	57.080	16.660	40.420				
Bergeijk	960		960				
Blaricum	53.860		3.780	3.780	9.300	30.700	6.300
Borsele	45.138		8.362	8.363	23.513	4.900	
Bredewiede	37.780		37.780				
Brunssum	55.018	6.125	12.720	17.273	18.900		
Coevorden	5.000					5.000	
Cuijk	18.000	18.000					
Delfzijl	1.920		1.920				
Didam	14.288	14.288					
Diepenveen	1.960	1.960					
Doetinchem	17.880		17.880				
Driebergen	137.332		50.373	58.459	26.700	1.800	
Drunen	3.575	490	1.440	1.645			
Eemsmond	42.870	30.670	12.200				
Elburg	69.500	3.750	4.290	24.360	26.600	10.500	
Geldermalsen	56.230	13.890	39.285	3.055			
Goes	26.855	10.535	16.320				
Goor	6.400		6.400				
Gouda	12.189	12.189					
's-Graveland	8.325				8.325		
Haaksbergen	213.385		114.210	9.400	89.775		
Haarlem	490	490					
Haarlemmerliede en Spaarnwoude	10.990	10.990					
Haarlemmermeer	375						375
Hazerswoude	15.438						15.438
Heerenveen	54.052	30.412	23.640				
Heerhugowaard	36.138		480	12.808	10.350	6.850	5.650
Heiloo	23.400					4.900	18.500
Hoeven	8.330	8.330					

## DOORWERKING VAN BBI

Hoogezand-Sappemeer	3.000	3.000					
Klundert	13.508		480	940	12.088		
Langedijk	15.218			705	14.513		
Leerdam	7.990			7.990			
Leiden	166.188	5.515	44.130	49.768	66.775		
Lelystad	29.855		480	29.375			
Leusden	1.275						1.275
Maarheeze	15.475	15.475					
De Marne	41.823		17.945	23.878			
Marum	2.660	2.660					
Moergestel	36.915		880	4.935	16.100	8.600	6.400
Naarden	21.620		10.810	10.810			
Noordoostpolder	82.400		36.800	45.600			
Nootdorp	120.000	106.000	14.000				
Nuth	6.640		360	1.880		4.400	
Obdam	18.750	18.750					
Oisterwijk	7.400			7.400			
Oldebroek	5.680			1.880		3.800	
Ommen	48.483	48.483					
Oostflakkee	27.760	4.900	4.800	13.160	4.900		
Opsterland	2.990		650	2.340			
Putten	2.205	2.205					
Raalte	24.750	5.880	3.360	15.510			
Reimerswaal	22.900	22.900					
Renkum	5.063				5.063		
Ridderkerk	5.000	5.000					
De Ronde Venen	49.330	36290	13.040				
Rotterdam, deelgemeente Hoek van Holland	72.426	52.616	19.810				
Rijneveld (Rijnwoude)	22.138					6.700	15.438
Schaik	13.200				3.600	9.600	
Susteren	9.600					9.600	
Ten Boer en Bedum	49.760		49.760				
Terneuzen	5.200					5.200	
Texel	37.120	19.542	8.578	9.000			
Tiel	59.908	57.548	480	1.880			
Tubbergen	81.005	41.205	39.800				
Uden	3.800				3.800		
Utrecht	8.861						8.861
Vleuten-De Meern	21.728	12.128	9.600				
Waalwijk	21.460	15.960					5.500
Waddinxveen	5.700		2.880	2.820			
Wageningen	4.050				4.050		
Wateringen	2.425	1.225	1.200				
Wervershoof	3.600			3.600			
Wierden	3.840		3.840				
Woerden	8.325				8.325		
Zaanstad	22.600	9.880	12.720				
Zandvoort	47.315	980	24.480	21.855			
Zeist	17.850				700	17.150	

## DOORWERKING VAN BBI

Zwijndrecht	735	735					
Provincie Utrecht	123.062	30.522	92.540				
Provincie Zuid-Holland	73.180	21.560	32.400	18.095	1.125		
Overige	12.097			6.525	1.575	3.622	375
HCS	9.200						9.200
ING bank	13.125				13.125		
<b>Manifestaties</b>	<b>2.260.196</b>	<b>949.501</b>		<b>547.266</b>		<b>763.429</b>	
Participaties	1.142.043	476.543		259.500		406.000	
Bezoekers	984.688	387.852		256.500		340.336	
Doorberekende kosten	133.465	85.106		31.266		17.093	
<b>Overige opbrengsten</b>	<b>554.519</b>	<b>107.610</b>	<b>241.579</b>	<b>62.108</b>	<b>41.670</b>	<b>71.985</b>	<b>29.567</b>
Rente	15.817	2.102	180		4.239	4.610	4.686
Verkoop publicaties	530.621	104.932	240.961	58.952	33.520	67.375	24.881
Overige	8.838	576	438		3.912	3.912	
<b>LASTEN</b>	<b>TOTAAL</b>	<b>1995/1996</b>	<b>1994</b>	<b>1993</b>	<b>1992</b>	<b>1991</b>	<b>1989/1990</b>
<b>Bestuur en management BBI-project</b>	<b>960.659</b>	<b>163.976</b>	<b>169.117</b>	<b>152.462</b>	<b>194.408</b>	<b>120.483</b>	<b>160.213</b>
<b>Kosten begeleiding en implementatie modellen proefgemeenten</b>	<b>2.892.272</b>	<b>346.436</b>	<b>408.310</b>	<b>635.418</b>	<b>524.238</b>	<b>487.668</b>	<b>490.202</b>
Beilen	(743,25 uren) 146.880	(24 uren) 5.280	(178 uren) 37.678	(146 uren) 30.518	(99,75 uren) 20.544	(125 uren) 22.500	(170,5 uren) 30.360
Brunssum	(883,75 uren) 169.177	(21 uren) 8.920	(142 uren) 30.179	(66,75 uren) 14.018	(133 uren) 26.975	(319 uren) 57.420	(202 uren) 31.665
De Bilt	(389 uren) 69.905		(24 uren) 5.160	(4 uren) 840	(73,5 uren) 14.700	(102,5 uren) 18.450	(185 uren) 30.755
Eibergen	(691 uren) 131.913	(28 uren) 6.160	(83 uren) 17.525	(95 uren) 19.950	(89 uren) 17.800	(175,5 uren) 32.810	(220,5 uren) 37.668
Goor	(625,5 uren) 119.130	(7 uren) 1.540	(84 uren) 17.580	(84 uren) 17.640	(87 uren) 17.400	(230,5 uren) 41.490	(133 uren) 23.480
Haaksbergen	(1.035,5 uren) 195.015	(9 uren) 1.980	(62 uren) 13.559	(109,5 uren) 22.595	(270 uren) 54.000	(397 uren) 71.460	(188 uren) 31.421
Haarlem	(74 uren) 12.615					(9,0 uren) 1.620	(65 uren) 10.995
Haren	(113 uren) 19.000					(3,5 uren) 630	(109,5 uren) 18.370
Hazerswoude	(255 uren)						(255 uren)

## DOORWERKING VAN BBI

	35.063						35.063
Heerenveen	(801 uren) 170.258	(22,5 uren) 5.130	(220 uren) 57.142	(49 uren) 11.516	(92 uren) 20.700	(139 uren) 25.020	(278,5 uren) 50.750
Kapelle	(672,5 uren) 119.345	(6 uren) 1.320	(38 uren) 8.490	(39 uren) 6.615	(74,5 uren) 14.900	(300,5 uren) 54.090	(214,5 uren) 33.930
Noordoostpolder	(728 uren) 140.550	(7 uren) 1.435	(109 uren) 21.800	(225 uren) 45.750	(112 uren) 22.875	(81,5 uren) 14.670	(193,5 uren) 34.020
Rijnwoude	(569 uren) 108.670		(77 uren) 16.555	(117,50 uren) 24.675	(77,5 uren) 15.500	(297 uren) 51.940	
Stadskanaal	(730 uren) 150.790	(82,5 uren) 18.590	(175 uren) 37.625	(184,5 uren) 38.745	(192 uren) 38.550	(96 uren) 17.280	
Voorburg	(495 uren) 91.266		(84 uren) 18.070	(124,5 uren) 21.623	(84 uren) 16.800	(89 uren) 16.020	(113,5 uren) 18.753
Waalwijk	(777,5 uren) 129.300	(55 uren) 10.350	(36 uren) 7.635	(95,5 uren) 20.055	(58,5 uren) 11.875	(208,5 uren) 36.370	(324 uren) 43.015
Overig	(693 uren) 120.738	(198 uren) 22.440	(29 uren) 6.350	(148 uren) 34.675	(65,5 uren) 13.413		(252,5 uren) 43.860
<i>Regionale bijeenkomsten VGS</i>	(15 uren) 3.225		(15 uren) 3.225				
<i>Regionale bijeenkomsten Stadswerk</i>	(53 uren) 11.850	(5 uren) 1.100	(48 uren) 10.750				
<i>Publicaties</i>	(650,5 uren) 135.925	(291 uren) 64.025			(359,5 uren) 71.900		
<i>Bedrijfsnormen en kengetallen</i>	(651,5 uren) 151.592	(224,5 uren) 54.665	(427 uren) 96.927				
<i>Maatschappelijke effectmeting</i>	(472,5 uren) 130.150	(472,5 uren) 130.150					
<i>Regiobijeenkomsten</i>	(225,5 uren) 42.728			(133 uren) 26.798		(92,5 uren) 15.930	
<i>Cursussen in proefgemeenten</i>	(73 uren) 15.043			(73 uren) 15.043			
<i>Voorbeeld productenbe-groting</i>	(2255 uren) 374.708			(1.720 uren) 281.323	(578,5 uren) 93.385		
<i>I &amp; A traject</i>	(316 uren) 50.040				(316 uren) 50.040		
Kosten bijeenkomsten model- en	47.939	13.351	2.597	3.043	2.882	9.968	16.098

## DOORWERKING VAN BBI

proefgemeenten							
<b>Cursus en congreskosten</b>	<b>2.030.201</b>	<b>296.046</b>	<b>478.037</b>	<b>621.318</b>	<b>238.931</b>	<b>221.045</b>	<b>174.824</b>
<b>Kosten BBI- implementatie (buiten programma)</b>	<b>2.491.366</b>	<b>692.023</b>	<b>823.684</b>	<b>436.344</b>	<b>354.200</b>	<b>118.085</b>	<b>67.030</b>
<b>Projectkosten</b>	<b>1.744.518</b>	<b>302.409</b>	<b>429.784</b>	<b>276.006</b>	<b>208.266</b>	<b>336.567</b>	<b>191.486</b>
<b>Manifestaties</b>	<b>2.324.685</b>	<b>960.659</b>		<b>677.266</b>		<b>686.760</b>	
<b>Kapitaalslasten</b>	<b>213.305</b>		<b>73.085</b>	<b>35.055</b>	<b>35.055</b>	<b>35.055</b>	<b>35.055</b>
<b>Overige / onvoorzien</b>	<b>184.629</b>	<b>130.770</b>	<b>12.112</b>	<b>4.171</b>	<b>14.743</b>	<b>22.833</b>	
<b>TOTAAL Baten</b>	<b>12.801.423</b>	<b>2.892.319</b>	<b>2.367.466</b>	<b>2.834.496</b>	<b>1.569.535</b>	<b>2.019.466</b>	<b>1.118.141</b>
<b>TOTAAL Lasten</b>	<b>12.841.639</b>	<b>2.892.319</b>	<b>2.394.129</b>	<b>2.838.041</b>	<b>1.569.843</b>	<b>2.028.498</b>	<b>1.118.809</b>
<b>SALDO</b>	<b>-40.216</b>		<b>-26.663</b>	<b>-3.545</b>	<b>-308</b>	<b>-9.032</b>	<b>-668</b>

CURSUSSEN / BATEN	Totaal CURSUS	1995/1996	1994	1993	1992	1991	1989/1990
Introductie BBI	63.710			23.950	28.213	11.547	
BBI voor portefeuillehouders	152.546	4.400	24.880	7.075	37.296	78.895	
BBI voor wethouders	36.135						36.135
Uw aandacht voor uw BBI	133.064		5.280	21.835	9.875		96.074
Ambtelijk spoor	4.481						4.481
Politiek spoor	8.438						8.438
Informatie BBI	4.954						4.954
Begroting in een oogopslag	17.520						17.520
De begroting	29.200					29.200	
Productenbegroting	89.698	60.218	29.480				
Bestuursrapportage	72.880	44.480	28.400				
Van een college-program naar een beleidsplan	65.290				7.505	57.785	
Het beleidsplan	88.310	8.840	47.265	32.205			
Het collegeprogramma	35.507		9.000	19.900			6.607
Producten en diensten	417.079	51.530	71.270	63.450	105.173	105.406	20.250
BBI en de organisatie	27.070			9.095	17.975		
Het afdelingsplan	46.925	46.925					
Afdelingsbegroting vertaald	2.000		2.000				
Besturen op hoofdlijnen	102.433	18.050	11.400	18.435	19.438	35.110	
BBI voor raadsleden	10.575					10.575	
Nieuwe comptabiliteitsvoorschriften	378.705		116.530	262.175			
Introductie nieuwe Gemeentewet	41.020		41.020				
Werken met de nieuwe Gemeentewet	162.565		46.540	116.025			
BBI voor coördinatoren	64.600		24.720	34.320	5.560		
Productenrekening	50.085	50.085					
Overige	149.525	20.997	26.840	72.644	7.512	9.500	12.032

## DOORWERKING VAN BBI

Voorjaarscongres 1993 'Comptabiliteit en toezicht'	174.625			174.625			
Congres 1992 'BBI is meer dan.....'	45.383				45.383		
Cursustraject Den Haag	108.800				108.800		
Bestuursacademie Zuid- Nederland	11.919				11.919		
<b>TOTAAL</b>	<b>Hele periode: 2.595.042</b>	<b>1995/1996: 305.525</b>	<b>1994: 484.625</b>	<b>1993: 855.734</b>	<b>1992: 404.647</b>	<b>1991: 338.018</b>	<b>1989/1990: 206.493</b>



## *Samenvatting*

Dit boek bevat een evaluatie van BBI. Het is het verhaal van een veranderingsbeweging die zich bij de Nederlandse gemeenten heeft voltrokken, met name in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Daarbij was een hoofdrol weggelegd voor de – door de gezamenlijke gemeenten opgerichte – Stichting BBI. Deze projectorganisatie bestond van 1989 tot en met 1995. Zij beoogde het ‘*beleids- en beheersinstrumentarium*’ van gemeenten te verbeteren. Gaandeweg werd de betekenis van BBI veranderd in: ‘*bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatie(voorziening)*’. Daarmee was de inzet niet alleen meer het instrumentarium van gemeenten. De nieuwe ambitie was: een bestuurs- en managementconcept voor in principe alle (overheids)organisaties. In het boek is empirische informatie over het BBI-proces verzameld. Wat de resultaten van BBI betreft is deze informatie met name afkomstig uit onderzoeken waarover in de jaren 1996 – 2000 is gepubliceerd. Op basis daarvan worden uitspraken gedaan over de ‘*doorwerking van BBI*’.

### **Inleiding**

De probleemstelling luidt:

1. Wat was de ‘*inhoud van BBI*’ als veranderingsbeweging in de praktijk van de Nederlandse gemeenten?
2. In hoeverre is ‘*doorwerking van BBI*’ aantoonbaar?
3. Welke ‘*waardering van BBI*’ is passend?

De inhoud van BBI komt, samengevat, tot uitdrukking in de volgende door de Stichting BBI geformuleerde zeven fasen, vijf uitgangspunten en drie doelstellingen.

- 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 leidinggevendenden.
- 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.

### Theoretisch kader

Aan de hand van het begrip doorwerking is in dit boek een theoretisch onderzoekskader ontwikkeld. Doorwerking wordt daarbij beschouwd als méér dan een conformiteitstoets. Van doorwerking van BBI is sprake indien kan worden aangetoond dat bij de doelgroep van beslissers waarop BBI zich richtte voldoende bekendheid aanwezig was met de essentie van BBI. Verdergaande doorwerking is aanwezig als de beslissers BBI in serieuze overweging blijken te hebben genomen. Bij volledige doorwerking is bij de beslissers tevens voldoende instemming met BBI aan te treffen.

Deze drie punten zijn te beschouwen als opeenvolgende gradaties van doorwerking. Hogere eisen worden niet aan de doorwerking van BBI gesteld. Bij de lokale implementatie spelen immers tal van belangen, omstandigheden en ontwikkelingen die vooraf bovenlokaal niet zijn te voorzien.

Voor de evaluatie van BBI betekent dit dat instrumentele oftewel formele conformiteit wel is aan te merken als een vierde gradatie van doorwerking, maar dat onvolledige conformiteit geen ultieme maatstaf is voor een oordeel over het succes of falen van BBI. De werking van BBI oftewel finale conformiteit hangt vooral af van de houdbaarheid van de aan BBI ten grondslag liggende veronderstellingen. Deze schragen de beleidstheorie van BBI. Daarbij is met name de gedragsconformiteit van belang. Ook gaat het niet alleen om de beoogde effecten, maar moet rekening worden gehouden met mogelijke neveneffecten.

Naast doorwerking wordt het begrip contextwerking gehanteerd. In dit begrip komt tot uitdrukking dat BBI zelf het resultaat van doorwerking is, als gevolg van eerdere en bredere ontwikkelingen.

In het kader van de waardering van BBI is de centrale norm – feit dualiteit geïntroduceerd. Deze dualiteit loopt als een rode draad door het gehele boek.

### **Veranderingsbeweging**

Mede als gevolg van economische recessie kreeg het efficiencydenken in de loop van de jaren tachtig de overhand in de gemeentelijke praktijk. Financiële adviseurs kwamen in de bestuurlijke frontlinie te staan. Ontwikkelingen rond de vernieuwing van regelgeving (Financiële Verhoudingswet, Gemeentewet, Comptabiliteitsvoorschriften) vormden voor gemeenten een extra reden tot bezinning.

Het BBI-project is in 1987 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken geïntroduceerd. De boodschap van BBI bleek zeer populair. Toen Binnenlandse Zaken er in 1989 de handen vanaf trok moest er nog veel aan implementatie gebeuren. Hiertoe werd de Stichting BBI opgericht. Gelet op de omzetcijfers bereikte de implementatie van BBI in 1993 haar hoogtepunt. Problemen en vertragingen lagen vooral in de sfeer van cultuur en gedrag binnen de gemeentelijke organisaties.

De Stichting BBI bediende zich van een breed scala aan mondelinge en schriftelijke beïnvloedingsinstrumenten: regiobijeenkomsten, congressen, cursussen, publicaties en een eigen vaktijdschrift. Pogingen om de wetenschap te interesseren verliepen echter stroef. Hetzelfde gold voor de politiek en voor bovengemeentelijke (overheids)organisaties. BBI is als veranderingsbeweging vooral te beschouwen als een krachtenbundeling van relatief kleinere gemeenten. Grote gemeenten vernieuwden op eigen kracht. Maar in essentie bleven de bedrijfsvoeringsmodellen van alle Nederlandse gemeenten – ongeacht hun grootte – grote overeenkomsten vertonen.

Het keerpunt voor BBI kwam tegen het midden van de jaren negentig, toen de financiële stress verminderde. Als gevolg van de historisch lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 wensten gemeenten het contact met de burger te herstellen. Na een aanvankelijk beleidsinhoudelijke impuls (sociale en bestuurlijke vernieuwing) kwam het accent relatief meer te liggen op procesmatige aspecten (strategische toekomstvisies, interactieve beleidsvorming). Deze ontwikkelingen plaatsten BBI voor een moeilijke rolwisseling. BBI had van meet af aan vooral een financieel-instrumenteel imago. Dit werd ook in stand gehouden door de in gang gezette meerjarige implementatietrajecten.

De mate van contextwerking ten aanzien van BBI is bijzonder groot geweest. BBI kan niet worden beschouwd als een uitvinding van iemand op enig moment. BBI is meer te beschouwen als een tijdsproduct. De theoretische wortels van BBI liggen in de jaren zestig en in feite nog veel verder terug. Verschillende denkers hebben op verschillende momenten een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van het gedachtegoed. Dit gebeurde in wisselwerking met praktijkmensen door kennis- en ervaringsuitwisselingen (zoals de Wagenings-Twentse gemeentedagen in de jaren zeventig en tachtig). Daarbij waren de politieke boodschappen van de opeenvolgende kabinetten van groot belang voor het ontstaan van initiatieven.

Het bestaan van BBI kan aan de beslissers bij de Nederlandse gemeenten nauwelijks onopgemerkt voorbij 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 jaren 1996-2000 in hoge mate aan het doorwerkingscriterium instemming. Ook op dit punt is de inschatting tussen de 80 en 90 %.

### **Instrumenten**

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.

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 productiebegroting. 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.

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.

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 managementrapportages in gebruik, 9 % had deze in voorbereiding en 21 % discussieerde erover.

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 één-op-één 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 %.

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.

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 %.

Over het geheel genomen kan het formele conformiteitspercentage worden ingeschat op circa 50 %.

### **Gedragsveronderstellingen**

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 door het college en vanuit het

P&C-instrumentarium. De (gedrags)veronderstelling dat de politiek zich tot sturing op hoofdlijnen zou kunnen en willen bepalen is in algemene zin niet houdbaar gebleken. In het begrip sturing op hoofdlijnen wordt de politicus verondersteld een rationele actor te zijn. De veronderstelling is dat hij in staat en bereid is alles te overzien, als je hem maar de juiste hulpmiddelen geeft. Alle voor- en nadelen afwegende is hij dan in staat de rationeel meest verantwoorde beslissingen te nemen. Dit niet slechts individueel, maar ook collectief. Maar gezien de meerduidigheid van het begrip sturing op hoofdlijnen is een rationeel meest verantwoorde koers meestal niet bestaanbaar.

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). In het begrip integraal management wordt ook de manager verondersteld een rationele actor te zijn. Op basis van P&C-informatie op maat zou hij steeds de voor de publieke zaak en de totale organisatie beste beslissingen nemen. In de praktijk blijken managers echter niet zozeer met P&C-informatie bezig, maar meer met elkaar en met de politieke waan van de dag. De ver grote ambtelijke macht op decentraal niveau heeft uiteenlopende taakinvingingen doen ontstaan. Ook integraal management moet als gedragsveronderstelling empirisch niet houdbaar worden geacht. Het is te veel, het is meerduidig en het wordt niet gecontroleerd.

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. 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. Planmatigheid als veronderstelling dat iedere actor gedurig bezig is om collectief vastgelegde afspraken uit te voeren is op empirische gronden niet houdbaar. Plannen / contracten weerspiegelen organisatorische belangen die voor een aanmerkelijk deel niet overeenstemmen met individuele belangen en waarden. Bij gedragskeuzes wegen probleemstellingen in het heden zwaarder dan papieren afspraken uit het verleden. Politici en lijnfunctionarissen voelen zich bovendien niet aan managementcontracten gebonden als

ze door middelen-ambtenaren zijn opgesteld. Ook loopt beleidsinhoudelijke planning niet synchroon met financiële planningen.

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. Voor de veronderstelling dat zelfbeheer gedrag oproept dat in het belang is van de organisatie als geheel valt geen steun te vinden in empirisch onderzoek. Verkregen vrijheidsgraden lijken bij voorkeur te worden aangewend om eigen belangen en doelstellingen te behartigen.

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 hulpmiddel gebleken om de organisatie beter te laten functioneren. Ook de veronderstelling dat actoren op basis van ‘informatie op maat’, samengebracht in rapportages en verslagen, bereid en in staat zijn tot volledige en open verantwoording van de door hen bereikte resultaten, is empirisch niet houdbaar gebleken. Officiële managementinformatie wordt gekleurd en gefilterd door degenen die bij de totstandkoming zijn betrokken en geeft niet de echte werkelijkheid weer. Meer in het algemeen zijn de geleiden geneigd om hun werkelijkheid voor de leiders te verhullen (‘pocket veto’). Versterkte beheersing levert op de werkvloer een versterkte ontwijking op. De effectiviteit van control hangt meer af van communicatietechniek dan van instrumenten.

### **Effectbereiking**

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.

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.

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 is 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.

Naast de officiële doelstellingen / effecten waren er neveneffecten van de BBI-beweging. Deze kunnen worden onderverdeeld in gewenste neveneffecten en ongewenste neveneffecten. Gewenste neveneffecten waren de ambitie van een commercieel succes met BBI (gerealiseerd) en de ambitie van een holistisch bestuurs- en managementconcept: 'bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatie(voorziening)' (niet gerealiseerd). Daarnaast waarschuwt de literatuur voor tal van mogelijke ongewenste neveneffecten.

### **Waardering**

De doorwerking van BBI (bekendheid, overweging, instemming) is een succes te noemen, maar dit geldt zoals verwacht niet voor de formele conformiteit, de gedragsconformiteit en de finale conformiteit. De formele conformiteit was circa 50 %. De gedragsveronderstellingen van BBI zijn niet houdbaar bevonden. Er zijn weinig bewezen heilzame effecten (schatting: tussen 5 en 10 %). Er zijn negatieve neveneffecten (schatting niet goed te maken en plaatselijk verschillend). De werking van BBI is twijfelachtig.

Als 'sterke' punten van BBI worden meestal punten genoemd die samenhangen met een betere beheersing van de organisatie. Als 'zwakke' punten van BBI worden meestal opgevoerd: het financiële karakter, de instrumente-



le insteek en de interne gerichtheid. Dit boek geeft 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 is 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 relatief latere behoefte aan een sterkere externe gerichtheid.

Een scherper sterk – zwak beeld ontstaat als men zich realiseert volgens welk stelselmatig empirisch patroon de centrale norm – feit dualiteit zich in de loop van het boek heeft gemanifesteerd.

Enerzijds is de doorwerking van BBI gepaard gegaan met een imposante veranderingsbeweging. Er ontstond een groot geloof in het idee BBI. Gemeenten leken met hun beoogde bedrijfsvoeringsmodellen in hoge mate op elkaar (‘institutionele isomorfie’). Er was sprake van een collectieve rationaliteit. BBI was daarbij méér dan alleen symboliek en verbale vernieuwing. Maatschappelijk werden overkoepelende normen omarmd, zoals de norm van een sober beheer van overheidsmiddelen, de norm van een planmatig en cyclisch beleidsproces en de norm van transparantie, communicatie en verantwoording. Dit wensenpakket typeerde het cultuurbeeld van pakweg 1985 tot 1995. Het was de bedrijfsmatige beleidsgeneratie.

Anderzijds oogde de feitelijke gang van zaken betrekkelijk onveranderlijk. Dit kan worden toegeschreven aan het onderschatte fenomeen individuele rationaliteit (‘institutionele amorfie’): actoren wilden en konden niet steeds werken overeenkomstig de collectieve rationaliteit. Ze lieten zich in de eerste plaats leiden door eigen belangen, waarden en normen.

Uit theoretisch oogpunt leunden BBI en de gemeentelijke beslissers goeddeels op de receptuur van het organisatiegerichte denken binnen de bestuurskunde. De inzichten uit het mensgerichte denken zijn niet echt doorgedrongen. In mindere mate geldt dat ook voor het beleidsgerichte en het omgevingsgerichte denken.

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 communicatie 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.

## *Summary*

This publication evaluates BBI. It explains a process of change that took place at municipalities in the Netherlands in the 1980s and 1990s. One of the driving forces behind these changes was *Stichting BBI*, a foundation established jointly by the municipalities. This organization existed from 1989 until the end of 1995. Its purpose was to improve the policy and control instruments of municipalities. The meaning of BBI gradually changed to ‘public management reform, management control and information management’. This widened the scope to include more than just the instruments used by municipalities. The new ambition was to create an administrative and management concept usable in principle by all governmental organizations. This book contains empirical information about the BBI process. The information regarding the results of BBI came mainly from studies published between 1996 and 2000. Based on these published results, this book makes pronouncements about the performance of BBI.

### **Introduction**

The questions this publication seeks to answer are:

1. *What was the content of BBI as a movement for change at a practical level at Dutch municipalities?*
2. *To what extent is the performance of BBI demonstrable?*
3. *What valuation does BBI merit?*

The following seven phases, five premises and three objectives formulated by *Stichting BBI* summarize the content of BBI:

- Phase 1: translate political requirements and wishes into concrete policy plans.
- Phase 2: move from policy plans and multi-year budgets via departmental plans and sector plans to a budget.
- Phase 3: adapt the organization to allow effective implementation of policy and improvement of information management.
- Phase 4: develop interim management reports and control reports.
- Phase 5: develop an annual report and financial statements as policy instruments.
- Phase 6: develop operational standards and administrative ratios.
- Phase 7: develop a set of instruments for measuring the effect in society.

- Premise 1: political control at arm's length.  
 Premise 2: integral responsibility for managers.  
 Premise 3: responsibility for results through agreed goals.  
 Premise 4: decentralization and clear-demarcation of tasks and powers.  
 Premise 5: regular checks and accountability for results.
- Objective 1: strengthen the position of the municipal council.  
 Objective 2: improved control of the organization.  
 Objective 3: greater customer focus.

### **Theoretical framework**

This book presents a theoretical research framework based on the concept of performance. In this context, the term performance is regarded as being more than a conformance test. BBI is deemed to have had performance if it can be demonstrated that the target group of decision makers on which BBI was focused possessed a sufficient knowledge of the essence of BBI. A more far reaching effect exists if the decision makers seriously considered BBI. A complete effect is considered to exist if the decision makers additionally sufficiently endorsed BBI.

These three items can be considered successive gradations of performance. More stringent requirements were not defined for the performance of BBI. This was because its local implementation involved numerous interests, circumstances and developments unforeseeable at supra-local level beforehand.

In terms of the evaluation of BBI, this means that the instrumental or formal conformance can be regarded as a fourth gradation of performance, but that insufficient conformance is not an ultimate standard for judging the success or failure of BBI. The effect of BBI, or final conformance, depends mainly on the survivability of the assumptions that underlie BBI. These assumptions support the policy theory behind BBI. Behavioural conformance is particularly important in this regard. It is not only about intended effects; allowance must also be made for possible side-effects.

Another concept that occurs besides performance is that of contextual mechanism. This concept expresses that BBI is also the result of performance, following on from earlier and wider developments.

For the purpose of assessing BBI, this publication introduces the central norm-fact duality. This duality is in evidence throughout the publication.

## Movement for change

The drive for efficiency dominated everyday affairs at municipalities in the 1980s partly because of an economic recession. Financial advisers arrived at the administrative frontline. Developments surrounding the modernization of legislation (Municipal Authorities Act, Municipalities Act, Accounting Regulations) presented an extra reason for municipalities to consider how they stood.

The Ministry of Internal Affairs introduced the BBI project in 1987. The message conveyed by BBI proved to be a very popular one. When the Ministry released its grip on the project in 1989, a considerable amount of implementation work still had to be done. It was for this purpose that *Stichting BBI* was set up. Measured by the turnover figures, the implementation of BBI reached its peak in 1993. Problems and delays were rooted mainly in the culture and behaviour prevalent within the municipal organizations.

*Stichting BBI* used a wide range of oral and written instruments to exert influence. They included regional meetings, congresses, training courses, publications and a dedicated journal. However, efforts to drum up interest in scientific circles progressed sluggishly. The same applied to political circles and supra-municipal governmental organizations. As a movement for change, BBI can be viewed mainly as a combining of forces among relatively small municipalities. Large municipalities modernized under their own steam. But in essence the operational models of all Dutch municipalities - regardless of size - continued to exhibit major similarities.

The turning point for BBI came in the mid-1990s when the financial tension eased. As a result of the historically low turnout for the municipal council elections in 1990, municipalities were keen to restore contacts with the public. After an initially policy driven approach (with social and administrative modernization), the emphasis shifted in relative terms more towards process driven matters (strategic visions of the future, interactive policy making). These developments confronted BBI with a difficult change of role. From the outset, BBI had mainly an image as a financial instrument. This was perpetuated by the initiated multi-year implementation processes.

The degree of contextual mechanism was particularly large as regards BBI. BBI cannot be regarded as an invention of a particular person at a particular time. Rather, BBI is more a product of its times. The theoretical roots of BBI can be found in the 1960s and, in actual fact, a lot earlier. A variety of thinkers made a contribution at different points in time to the establishment of the concept. This took place in interaction with people in the field through exchanges of knowledge and experience (as occurred, for example, at the Wageningen-Twente municipal days in the 1970s and 1980s). The

political messages conveyed by successive national governments played a particularly large role in the initiatives that were taken.

Decision makers at Dutch municipalities cannot have failed to notice the existence of BBI. The knowledge criterion for the performance of BBI is estimated to be between 90 and 100%. BBI also amply meets the consideration criterion. The score for this criterion is estimated at between 80 and 90%. The practical side of BBI in the 1996-2000 period satisfies the endorsement criterion to a very high degree. It is estimated to be between 80 and 90%.

## Instruments

A majority of municipalities appear to have taken on board the message of BBI phase 1 to translate political wishes and requirements into policy plans. In most cases, this concerns the elaboration of municipal council programmes into policy plans that in relative terms are focused more on implementation. However, this does not yet make clear to what extent these are policy plans that satisfy the requirements that *Stichting BBI* formulated.

BBI phase 2 consists of a process of elaboration using various instruments. Research does not conclusively show that municipalities have routinely followed this route. However, more than 70% of the municipalities did introduce budgets for their products. But this did not yet give them departmental or sector plans. These plans appear to have been introduced to a significantly lesser extent. It is difficult to indicate what contribution *Stichting BBI* made to the switch to this new type of budget. Tinkering with budgets was already in full swing at the time *Stichting BBI* was set up: 6% of all municipalities already had a performance budget in 1989, 16% were preparing one and 42% were discussing possible introduction.

More than 70% of Dutch municipalities have endeavoured to introduce a 'BBI-type organization' within the meaning of BBI phase 3. This generally resulted in a sectors model and, at the larger municipalities, in a concerns model. It is difficult to demonstrate the existence of results in the sense of a more effective implementation of policy and improvement of information management. It should be noted, however, that BBI did not think up this structure model. Many municipalities, especially the larger ones, had started to use it before 1989.

Interim reports within the meaning of BBI phase 4 have been introduced on a large scale, i.e. approximately 50-60%, and relatively more at larger municipalities. The distinction between management reports and administrative reports is not always clear. A great variety of types and time schedules have come about. BBI did not think up the phenomenon of management reports.

In 1989, 4% of all municipalities were already using management reports, 9% were preparing them and 21% were discussing them.

The development of annual reports and financial statements as policy instruments as recommended in BBI phase 5 has progressed in a very mediocre way. Few municipalities have started to use their financial statements (required by law) in accordance with these intentions. The mechanism of using a one-to-one comparison with the budget and a systematic analysis of differences as input for new policy-making appears to be working only to a very limited extent. The estimate is between 5 and 10%.

The development of operational standards and administrative ratios within the meaning of BBI phase 6 has been a controversial matter since the early 1980s. In 1989, only 9% of all municipalities were using ratios, 26% were preparing them and 55% were discussing the subject. During and after the *Stichting BBI* period, municipalities were very interested in these ratios. The number of performance indicators in municipal budgets increased by approximately 50% in the 1993-1996 period. However, little progress appears to have been made in terms of the practical measurability and usability for political, administrative and management purposes.

The model developed as part of BBI phase 7 for measuring the effects on society has failed to become a standard model at practical level. However, it does seem likely that municipalities have started to measure more items, albeit in a variety of different ways. The estimate for phase 7 is between 5 and 10%.

Across the board, the formal conformance percentage is estimated at approximately 50%.

### **Behavioural assumptions**

In the years following the BBI period, it was a generally accepted norm that municipal councils should be managed at arm's length within the meaning of BBI premise 1. In actual fact, this could not be made to work. Reasons stated in research findings include a lack of quality and time at the municipality, a preference for political actuality and for tackling sub-problems at grassroots level, too little or conversely too much information usable by the municipal executive and from the planning & control instruments. The behavioural assumption that politicians would be able and willing to start managing at arm's length proved to be untenable, generally speaking. The concept of managing at arm's length assumes that the politician is a rational actor. The assumption is that he is able and willing to oversee everything provided that you give him the right tools. After weighing up all pros and cons, he is then assumed to be capable of taking the rationally most responsible decisions. This was considered to be the case not just individually, but

also collectively. However, given the multi-interpretability of the concept of managing at arm's length, a rationally most responsible course cannot exist.

Integral management within the meaning of BBI premise 2 has become a widely supported, almost utopian goal in the municipal apparatus. It is sometimes considered to be synonymous with BBI as a management philosophy ('the principles of integral management'). Internally, civil service managers have taken over the leading role from political managers to a significant degree. However, this has been done mainly at the decentralized level: responsibility for production and means within the manager's own unit. This situation has led to reduced integrality and to fragmentation at central level (with little substantive co-ordination of projects that overarch units). The concept of integral management again assumes that the manager is a rational actor. Based on bespoke planning & control information, he is assumed to be capable of taking the best decisions in the public interest and for the overall organization in all instances. In practice, however, managers are concerned more about each other and about the political mood of the day than they are about planning & control information. The increased civil-service power at decentralized level has given rise to a variety of different ways of carrying out a job. Integral management as a behavioural assumption must be regarded as untenable empirically. It is too much, it is multi-interpretable and it is not controlled.

At the end of the *Stichting BBI* period, approximately 30% of all municipalities were using contract management in the broad sense defined in BBI premise 3, i.e. to agree tasks and set them down in plans. This was not being done at all before the existence of *Stichting BBI*. The conclusion may be that contract management was introduced on a large scale during the BBI period. However, little is ascertainable about demonstrably positive effects. The actual behavioural patterns of politicians, managers and people on the shopfloor appear to have remained unchanged. The systematic assumption that every actor is constantly working on carrying out collectively agreed arrangements is untenable on empirical grounds. Plans/contracts reflect organizational interests that in large measure do not correspond with individual interests and values. When making behavioural choices, the present problems of the day outweigh paper agreements from the past. What's more, politicians and line managers do not feel bound by management contracts drawn up by civil servants who control resources. Also, the scheduling of the substance of policy is not in sync with financial planning.

The principle embodied in BBI premise 4 to place powers as low as possible in the organization (the principle of 'decentralized, unless...') has become very popular in the municipal apparatus. Municipalities have generally set down these powers in defined mandates, although this was also happening before 1989. Empirical research does not confirm the assump-

tion that this has increased motivation and by consequence efficiency and effectiveness. The same holds true for the clear arrangements envisaged by BBI regarding the demarcation of responsibilities. Mandates are widely regarded in the field as bureaucratic red tape. No support can be found in empirical research for the assumption that self-management induces behaviour that serves the interests of the organization as a whole. The degrees of freedom obtained appear to be used preferably to serve the owner's own interests and purposes.

BBI premise 5 (regular checks on and accountability for results) has failed to materialize sufficiently in practice. The responsibility of the line for managing policy content has not got off the ground in most cases. Planning & control is widely considered to be extra work and an order from the staff echelons requiring data to be submitted on time. The result often fails to match the information requirements of the political, administrative and management levels. In everyday practice, Planning & control has helped hardly at all to improve the functioning of the organization. It is an empirically untenable assumption that 'bespoke information' brought together in reports and memorandums results in a situation where actors are able and willing to take full and open accountability for the results they have achieved. The official management information is massaged and filtered by those involved in its production and fails to represent the true reality. In a more general sense, the troops tend to want to conceal the reality for their leaders ('pocket veto'). Intensified control results in intensified evasion on the shopfloor. The effectiveness of control is determined more by communication techniques than by instruments.

### **Attainment of effect**

The BBI process does not appear to have helped strengthen the position of the municipal council (BBI objective 1). The means that BBI allocated to the pursuit of this objective have proved insufficient. In practice, the chief focuses were more the quality and punctuality of information, the quality of and limited time available to members of the council and, in a more general sense, the way they were willing and able to carry out their duties. BBI has helped to increase the insight that exists into municipal policy, however. But this did not produce better deliberations and decisions.

A certain disappointment is noticeable in the field about the attainability of BBI objective 2: better control of the organization. At the outset there were particularly high expectations in this regard. However, empirical research has produced hardly any evidence of improved control. Better controllability seems to depend mainly on internal relations and communication. It is not inconceivable that surveys have a slightly concealing effect



when it comes to the possible progress achieved in terms of control. Periodical examinations and ensuing improvement measures are an indication supporting this statement.

There are no indications that BBI has contributed to increasing customer focus (BBI objective 3). In the context of the BBI efforts, this subject appears to have been a 'blind spot'. Unrelated to BBI, major interest was observable at municipalities in the 1990s in a more customer-friendly way of working. The selected improvements were predominantly of a physical nature ('Government services counter 2000'). The accompanying changes in culture and behaviour were not addressed to a very great degree.

Besides the official objectives/effects, the BBI movement had various side-effects. These can be subdivided into desired and undesired side-effects. Desired side-effects were the ambition of achieving a commercial success with BBI (achieved) and the ambition of a holistic administrative and management concept, i.e. 'public management reform, management control and information management' (not achieved). The literature also warns of numerous potential undesired side-effects.

### **Assessment**

The performance of BBI (knowledge, consideration, endorsement) can be termed a success, but as expected this does not apply to formal conformance, behavioural conformance and final conformance. The formal conformance was approximately 50%. The behavioural assumptions of BBI were found to be untenable. There are few proven beneficial effects (the estimate is between 5 and 10%). There have been negative side-effects (an estimate is difficult to make and there are local differences). The working of BBI is doubtful.

The most frequently mentioned 'strengths' of BBI are matters related to improved control of the organization. The 'weaknesses' of BBI that are usually mentioned are its financial nature, the instrument-driven approach and the internal focus. This publication provides a reason for qualifying the idea that these 'strengths' and 'weaknesses' are diametrically opposed to each other. The causality between BBI and the better control of municipal organizations cannot be demonstrated clearly. The financial/instruments approach was a strong one at a time when financial problems had to be solved. Getting internal management in order can also be seen as a useful preparation for the relatively later demand for a stronger external focus.

A sharper strengths/weaknesses picture can be obtained when one realizes the systematic empirical pattern according to which the central norm-fact duality has manifested itself in the course of this publication.

On the one hand, the performance of BBI was accompanied by an impressive movement towards change. A great degree of faith arose in the BBI idea. With their envisaged operational models, municipalities resembled each other to a high degree ('institutional isomorph'). There was a collective rationality. BBI was more than just symbolic and verbal modernization. In a social context, overarching standards were adopted, like the austere management of public funds, a systematic and cyclical policy process and transparency, communication and accountability. This wish-list typified the cultural setting that existed from about 1985 to 1995. It was about generating policy in a businesslike way.

On the other hand, the actual course of affairs appeared to remain fairly unchanged. This can be attributed to the underestimated phenomenon of individual rationality ('institutional amorph'): actors were unwilling and unable always to work in accordance with collective rationality. They allowed themselves to be guided first and foremost by their own interests, values and standards.

From a theoretical point of view, BBI and the municipal decision makers leaned heavily on the recipe of organization-focused thinking of management science. The insights obtainable from people-focused thinking did not really penetrate. To a lesser degree, the same applies to the policy-focused and environment-focused thinking.

The question now is 'How to proceed?'. The recommendation made to administrators, managers and researchers is: look for better organizational functioning not in the setting of perfecting technology (instruments, information systems and regulations), but start by improving communication at the level of underlying values. Approach the matter from the other direction: do not force people to be controlled by technology, but ensure that technology supports the people.

## *Aangehaalde literatuur*

- Van **Aalderen e.a., 1986**: H. van Aalderen, C.H. van Marle, M. Oosting, F. Plate, J. de Ridder, L. Schaap en B.L.W. Visser, *Heroverweging toezicht lagere overheden*, Groningen, 1986 (publicatie SBN nr. 4).
- Aardema, 1986**: H. Aardema, *Van 'Vierde Macht' naar macht als correctief op planningsrationaliteit*, in: Steenbeek e.a., 1986, pag. 5 e.v.
- Aardema, 1998**: H. Aardema, *Gemeentelijke bedrijfsvoering in het BBI-plus tijdperk: van instrumentatie naar communicatie*, in: B&G, januari 1998, pag. 6 e.v.
- Aardema, 2000**: Harrie Aardema, *Contextmanagement*, Een nieuw Bestuurs- en Management Concept, Den Haag, 2000.
- Aardema, 2002**: Harrie Aardema, *Planning & control – aspecten van de Wet dualisering gemeentebestuur*, in: B&G, januari 2002, pag. 32 e.v.
- Abma en In 't Veld (red.), 2001**: Tineke Abma en Roel in 't Veld (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Perspectieven / Thema's / Praktijkvoorbeelden, Amsterdam, 2001.
- Albrow, 1971**: Martin Albrow, *Bureaucratie*, Een begripsanalyse, Rotterdam, 1971 (vertaling van: *Bureaucracy*, London, 1970).
- Allison, 1980**: Graham T. Allison jr., *Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?*, in: Stillman, 1992, pag. 282 e.v.
- Allison en Zelikow, 1999**: Graham Allison / Philip Zelikow, *Essence of decision*, Explaining the Cuban Missile Crisis, New York, 1999 (second edition).
- Anthony en Young, 1999**: Robert N. Anthony en David W. Young, *Management Control in Nonprofit Organizations*, Boston, 1999 (sixth edition).
- Argyris en Schön, 1996**: Chris Argyris en Donald A. Schön, *Organizational Learning II*, Theory, Method and Practice, Reading 1996.
- Van **Arkel, 1995**: Arkel, D. van, *Bedrijfsvergelijking interessant, maar beperkt mogelijk – Vreugde en verdriet wisselen elkaar af bij het zoeken naar kengetallen*, in: B&G, september 1995, pag. 5 e.v.
- Arntzen, 1992**: H.L. Arntzen, *De gemeente in ontwikkeling: naar betere beheersing en effectiever sturing*, in: Openbaar Bestuur, 1992 nr. 2, pag. 9 e.v.
- Arntzen en Nelissen, 1997**: H.L. Arntzen en W.J.A. Nelissen, *De gemeentelijke overheid als driehoek*, in: Openbaar Bestuur, januari 1997, pag. 13 e.v.
- BBI-publicaties, -geschriften en -brochures**: uitgaven Stichting BBI, zie bijlage 4.
- Baas en De Vries, 1998**: B. Baas en M.S. de Vries, *Het gaat goed in de gemeente*, Maatschappelijke problemen en beleidseffectiviteit in de ogen van lokale politici en bestuurders, in: Bestuurskunde, 1998, pag. 50 e.v.
- Barnard, 1938**: C. Barnard, *The functions of the executive*, Cambridge Massachusetts, 1938 (27e druk 1976).
- Barreveld en Van Twist, 1990**: W. Barreveld en M.J.W. van Twist, *Kengetallen in de*

- gemeentelijke praktijk*, in: Financieel Overheidsmanagement, 1990 nr. 1, pag. 8 e.v.
- Bekke, 1988:** A.J.G.M. Bekke, *Besluitvorming in organisaties*, Het werk van Johan P. Olsen, in: Korsten en Toonen, 1988, pag. 185 e.v.
- Bekke, 1989:** *Gemeente-ambtenaren en het ambtelijk apparaat*, in: Derksen en Korsten (red.), 1989, pag. 191 e.v.
- Bekke, 1990:** A.J.G.M. Bekke, *De betrouwbare bureaucratie*, Over veranderingen van bureaucratische organisaties en ontwikkelingen in het maatschappelijk bestel, Alphen aan den Rijn, 1990 (rede).
- Bekke en Rosenthal, 1984:** A.J.G.M. Bekke en U. Rosenthal, *Netwerken rond het openbaar bestuur*, Alphen aan den Rijn, 1984 (congrespublicatie 1983 van de Vereniging voor Bestuurskunde).
- Bekkers, 1998:** Victor Bekkers, *Grenzeloze overheid*, Over informatisering en grensveranderingen in het openbaar bestuur, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Bemelmans-Vidéc, 1998:** M.L. Bemelmans-Vidéc, *De Algemene Rekenkamer: controlenormen en stijlen in een veranderende bestuurlijke context*, in: Hertogh e.a., 1998.
- Bentlage, Boelens en Kip, 1998:** F.A. Bentlage, J.B. Boelens en J.A.M. Kip, *De excellente overheidsorganisatie*, De invoering van Total Quality Management in de publieke sector, Deventer, 1998.
- Berg, 1998:** A.H. Berg, *De eigen aard van de overheid*, Den Haag, 1998.
- Berger en Luckmann, 1966:** Peter L. Berger en Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality*, A Treatise in the Sociology of Knowledge, Harmondsworth, 1966.
- Berghuis e.a., 1995:** J.M.J. Berghuis, M. Herweijer en W.J.M. Pol, *Effecten van herindeling*, Groningen, 1995.
- Berveling, 1994:** J. Berveling, *Het stempel op de besluitvorming*, Macht, invloed en besluitvorming op twee Amsterdamse beleidsterreinen, Amsterdam, 1994 (proefschrift).
- Bestebreuer e.a., 1991:** T. Bestebreuer, H.L. Klaassen en M.J.W. van Twist, *Kengetallen kennen grenzen*, Relativeren van overspannen verwachtingen noodzakelijk, in: B&G mei/juni, 1991, pag. 25 e.v.
- De Beurs, 1993:** P.J.U. de Beurs, *BBI en administratieve organisatie*, Leusden, 1993 (uitgave Stichting BBI).
- Biesmeijer en Verbaan, 1984:** E.B. Biesmeijer en W.C. Verbaan, *Zelfbeheer I: de ambtenaar wordt manager*, in: Openbare uitgaven, 1984, pag. 226 e.v.
- Binnenlandse Zaken, 1987-1:** Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Beschrijving van het project Beleids- en Beheersinstrumentarium*, Eindrapportage van de projectvoorbereidingsgroep van het directoraat-generaal Openbaar Bestuur, mei 1987.
- Binnenlandse Zaken, 1987-2:** Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Plan van aanpak Deelproject Instrumentarium*, september 1987.
- Binnenlandse Zaken, 1987-3:** Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Project Beleids- en Beheersinstrumentarium, Geactualiseerde projectbeschrijving met plannen van aanpak per deelproject*, november 1987.
- Binnenlandse Zaken, 1989-1:** Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Algemene rapportage*,

Beleids- en beheersinstrumentarium BBI, 's-Gravenhage, 1989.

**Binnenlandse Zaken, 1989-2:** Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Begroting*, Beleids- en beheersinstrumentarium BBI, 's-Gravenhage, 1989.

**Binnenlandse Zaken 1989-3:** Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Begroting in één oogopslag*, Beleids- en beheersinstrumentarium BBI, 's-Gravenhage, 1989.

**Binnenlandse Zaken, 1989-4:** Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Instrumentarium*, Beleids- en beheersinstrumentarium BBI, 's-Gravenhage, 1989.

**Binnenlandse Zaken, 1989-5:** Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Regelgeving*, Beleids- en beheersinstrumentarium BBI, 's-Gravenhage, 1989.

**Binnenlandse Zaken, 1989-6:** Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Rekening*, Beleids- en beheersinstrumentarium BBI, 's-Gravenhage, 1989.

**Binnenlandse Zaken, 1989-7:** Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Toezicht*, Beleids- en beheersinstrumentarium BBI, 's-Gravenhage, 1989.

**Binnenlandse Zaken, 1989-8:** Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Handreiking voor de vormgeving van gemeentebegrotingen*, Beleids- en beheersinstrumentarium BBI, 's-Gravenhage, 1989.

**Binnenlandse Zaken, 1990:** Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Accountantscontrole*, 's-Gravenhage, 1990.

**Binnenlandse Zaken, 1998:** Minister van Binnenlandse Zaken, *Beleidsnotitie Gemeentelijk Herindelingsbeleid*, 's-Gravenhage, 1999 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, kamerstuk 26331, nr. 1).

**Binnenlandse Zaken, 2001:** Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De begroting en rekening in een gedualiseerd stelsel*, 13 discussiebijeenkomsten, 's-Gravenhage, 2001 (reeks financiële functie 2001D2).

**Blommestein e.a., 1984 :** H.J. Blommestein, J.Th.A. Bressers en A. Hoogerwerf (red.), *Handboek beleidsevaluatie*, Een multidisciplinaire benadering, Alphen aan den Rijn – Brussel, 1984.

**Boelens en Huizendveld, 1997:** J.B. Boelens en H.H. Huizendveld, *De ontwikkeling van het besturingsmodel voor gemeenten*, Almelo, 1997.

**Boelens en Koster, 2001:** J.B. Boelens en A.M. Koster (PriceWaterhouseCoopers), *Handleiding positiebepaling planning & control*, Quick scan, Almere, 2001.

Ter **Bogt, 1994:** H.J. ter Bogt, *Contractmanagement: de valkuil van sjablonen*, in: Beleidsanalyse, 1994, pag. 24 e.v.

Ter **Bogt, 1995:** H.J. ter Bogt, *Contractmanagement en verantwoordelijkheid in provincie en gemeente*, in: De Jong e.a. (red.), 1995, pag. 83 e.v.

Ter **Bogt, 1997:** H.J. ter Bogt, *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties*, Overwegingen voor verzelfstandiging en effecten op efficiëntie en financieel-economische sturing, Capelle aan den IJssel, 1997 (proefschrift).

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.
- Ter **Bogt, 2002**: Henk ter Bogt, *De doelmatigheid van outputgerichte managementinformatie voor wethouders*, in: Beleidswetenschap, 2002, pag. 114 e.v.
- Ter **Bogt en Van Helden, 1996**: Henk J. ter Bogt en G. Jan van Helden, *Kontraktmanagement in der niederländischen Praxis*, in: Mix en Herweijer, 1996, pag. 39 e.v.
- Ter **Bogt en Van Helden, 1998**: *Contractmanagement bij gemeenten*, in: A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.), 1998, pag. 323 e.v.
- Bonhof, 1995**: J. Bonhof, *BBI en kostenverbijzondering*, Leusden, 1995 (uitgave Stichting BBI).
- Bonnema e.a., 1986**: W. Bonnema, J.G. van der Beek, P.J. Eijgelshoven, J. Kiers en D. de Loor, *Toezicht en Controle op de Gemeentefinanciën*, Groningen, 1986 (publicatie SBN nr. 2).
- Bonnema e.a., 2001**: W. Bonnema, M.H.M. Cuppen, A.J.M. Evers, W. Rikken en A.J.W.M. Verhagen, *Gemeentefinanciën*, Alphen aan den Rijn, 2001 (derde druk).
- Boonstra, 2000**: Jaap J. Boonstra, *Lopen over water*, Over dynamiek van organiseren, vernieuwen en leren, Amsterdam, 2000 (rede).
- Boorsma, 1980**: P.B. Boorsma, *Naar de versoberingsstaat: Rooien en snoeien in de verzorgingsstaat*, Enschede, 1980 (oratie).
- Boorsma e.a., 1983**: P.B. Boorsma, J.C. Koning en H.J. Lindenhovius, *FIMIG Financieel management in gemeenten* (eindrapport), Pilotstudy naar mogelijkheden om het financieel beleid van de gemeente te verbeteren, Enschede, 1983.
- Boorsma e.a., 1998**: P.B. Boorsma, F.C.C.M. Maessen en J.A. Schild: *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' in relatie tot Beleidsanalyse en Prestatiebegroting: een historische vergelijking vanuit beleidsanalytisch perspectief*, in: Financiën, 1999, pag. 15 e.v.
- Bordewijk, 1999**: Paul Bordewijk, *Van Dijk ontloopt verantwoordelijkheid in Ceteco-affaire*, in: B&G oktober, 1999, pag. 4 e.v.
- Bordewijk en Klaassen, 2000**: P. Bordewijk en H.L. Klaassen, *Wij laten ons niet kennen*, Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten, Den Haag, 2000.
- Bordewijk en Klaassen, 2001**: P. Bordewijk en H.L. Klaassen, *Prestatiemeting stuut op heterogeniteit overheidsproductie*, in: B&G, september 2001, pag. 26 e.v.
- Bouckaert e.a., 1997**: Geert Bouckaert, Wouter van Reeth, Tom Auwers en Koen Verhoest, *Handboek doelmatigheidsanalyse*, Prestaties begroten, Brussel, 1997.
- Bouma en Van Helden, 1993**: J.L. Bouma en G.J. van Helden, *De teloorgang van een Gemeentelijke Kredietbank*, De harde lessen en het hoge leergeld, in: Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie, juni 1993, pag. 261 e.v.
- Bovens, 1990**: M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie*, Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid, Zwolle 1990 (proefschrift).
- Bovens, 1998**: *The Quest for Responsibility, Accountability and Citizenship in Complex*

Organizations, Cambridge, 1998.

**Bovens e.a., 1995:** M. Bovens, W. Derksen, W. Witteveen, P. Kalma en F. Becker, *De verplaatsing van de politiek*, Een agenda voor democratische vernieuwing, Amsterdam, 1995.

**Bovens e.a., 2001:** M.A.P. Bovens, P. in 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal, *Openbaar bestuur*, Beleid, organisatie en politiek, Alphen aan den Rijn, 2001 (6<sup>e</sup> druk).

**Bowerman, 1998:** Mary Bowerman, *The Public Sector Financial Management Reforms*, Confusions, Tensions and Paradoxes, in: Olson e.a., 1998, pag. 400 e.v.

**Ter Braak en Monsma, 1996:** H.J.M. ter Braak en D.W. Monsma, *Choreografie van een gemeente*, Van bureaucratie naar menselijke maat, Den Haag, 1996.

**Van Braam, 1988:** A. van Braam, *Leerboek bestuurskunde* (tekstboek A), Muiderberg, 1988 (2<sup>e</sup> druk).

**Van Braam, 1989:** A. van Braam: *Filosofie van de bestuurswetenschappen*, Leiden, 1989.

**Brasz e.a., 1975 :** H.A. Brasz, A. Kleijn, J. in 't Veld en D.A.P.W. van der Ende, *Inleiding tot de bestuurswetenschap*, 's-Gravenhage, 1975.

**Breitbarth, 1990:** Een collegeprogramma, Van politieke wensen, van een beleidsprogramma, naar een beleidsplan, Leusden, 1990 (uitgave Stichting BBI).

**Breitbarth en Geleijns, 1992,** B.T.F.O. Breitbarth en P.J.M.G. Geleijns, *Een collegeprogramma*, Van politieke wensen naar een beleidsplan, Leusden, 1992 (uitgave Stichting BBI, 2<sup>e</sup> druk).

**Bressers, 1998:** J.Th.A. Bressers, *De evaluatie van beleid*, in: Hoogerwerf, 1998, pag. 119 e.v.

**Broadbent en Laughlin, 2002:** Jane Broadbent and Richard Laughlin, *Public service professionals and the New Public Management: control of the professionals in the public services*, in: McLaughlin e.a., 2002, pag. 93 e.v.

**Bron, 1992:** K. Bron, *Invoering systemen voor planning en beheersing verloopt moeizaam*, Fragmentarische aanpak sta-in-de-weg voor succes, in: B&G, december 1992.

**Brouwer, 1996:** Philip Brouwer, *De val van een gemeentebestuur*, Groningen, 1999 (uitgave Nieuwsblad van het Noorden, Prijs voor de Dagbladjournalistiek 1996).

**De Bruijn, 1999:** J.A. de Bruijn, *Van sturing naar proces*, in: In 't Veld e.a., 1999, pag. 52 e.v.

**De Bruijn, 2001:** Hans de Bruijn, *Prestatiemeting in de publieke sector*, Tussen professie en verantwoording, Utrecht, 2001.

**De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999:** *Management in netwerken*, Utrecht, 1999.

**De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 1999:** J.A. de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld, *Procesmanagement*, Over procesontwerp en besluitvorming, Schoonhoven, 1998.

**Van der Burg, 1995:** P.J.J. van der Burg, *Kwaliteit bij gemeenten*, Het invoeren van integrale kwaliteitszorg, Den Haag, 1995.

**Buurma, 1988:** H. Buurma, *De zakelijke ambtenaar*, Alphen aan den Rijn, 1988.

**Buurma en Ter Braak, 1986:** H. Buurma en H.J.M. ter Braak, *Contractmanagement in de overheid: de stand van zaken*, Bestuur, 1986, pag. 324 e.v.

- Bijlsma e.a., 1994:** Marjolein Bijlsma, Koen Cluistra, Wouter Panneman en Bert Visser, *Onderzoek naar Normen en Kengetallen voor beleidsterrein Onderwijs*, Leusden, november 1994 (uitgave Stichting BBI).
- COBA, 1976:** Commissie voor de ontwikkeling van beleidsanalyse, *Hand-leiding voor de departementale doelstellingenanalyse*, in: *Beleidsanalyse*, 1976, nr. 2.
- COBA, 1978:** Commissie voor de ontwikkeling van beleidsanalyse, *Het formuleren van de probleemstelling*, in: *Beleidsanalyse*, 1978, nr. 1.
- De Caluwé en Vermaak, 2000:** Léon de Caluwé en Hans Vermaak, *Leren Veranderen*, Een handboek voor de veranderkunde, Alphen aan den Rijn, 2000 (1<sup>e</sup> druk, 2<sup>e</sup> oplage).
- Camps e.a., 1996:** Th.W.A. Camps, M. Bruinsma en J. de Jonge, F.A.J. Veerman en A.C. Zijderveld, *Is er nog toekomst na het sectorenmodel?*, Flexibiliteit van gemeentelijke organisaties, Velp, 1996.
- Clarke en Newman, 1997:** J. Clarke en J. Newman, *The managerial state*, Londen, 1997.
- Coenen en Janssens, 1999:** Frans Coenen en Joan Janssens, *De grenzen van het integreren van beleid door planning: Ervaringen met de provinciale milieubeleidsplanning*, in: *Beleidswetenschap*, 1999, pag. 107 e.v.
- Coenen, 2001:** F.H.J.M. Coenen, *Planningsconcepties en –praktijken*, in: Abma en In 't Veld (red.), 2001, pag. 41 e.v.
- Cooper, 1996:** Robin Cooper, *De veranderende praktijk van management accounting*, in: *Tijdschrift financieel management*, 1996, nr. 3, pag. 9 e.v. en 1996, nr. 4, pag. 10 e.v.
- Cornelis, 1997:** A. Cornelis, *Logica van het gevoel*, Filosofie van de Stabiliteitslagen in de Cultuur als Nesteling der Emoties, Amsterdam / Brussel / Middelburg, 1997.
- Cozijnsen en Vrakking, 1995:** Anton J. Cozijnsen en Willem J. Vrakking, *Ontwerp en invoering*, Strategieën voor organisatieverandering, Alphen aan den Rijn/Diegem, 1995.
- Crince le Roy, 1976:** R. Crince le Roy, *De vierde macht*, Een hernieuwde kennismaking, 's-Gravenhage, 1976.
- Crombag, 1983:** H.F.M. Crombag, *Een manier van overleven*, Psychologische grondslagen van moraal en recht, Zwolle, 1983.
- Van Dale, 1999:** Van Dale, *Groot woordenboek der Nederlandse taal*, Utrecht – Antwerpen, 1999 (13<sup>e</sup> uitgave).
- Van Dalsem, 1988:** C. van Dalsem, *Beleids- en beheersinstrumentarium*, Extra regelgeving of verbetering van informatie?, in: B&G, juli/augustus 1988, pag. 172 e.v.
- Denhardt, 1993:** R.B. Denhardt, *The pursuit of significance*, Strategies for managerial succes in public organizations, Belmont, 1993.
- Denhardt, 2000:** R.B. Denhardt, *Democratische criteria ter beoordeling van bestuurlijk vermogen*, in: *Bestuurswetenschappen*, juni 2000 (nr. 3), pag. 194 e.v.
- Denijs en Van Spijker, 1992:** J.W. Denijs en W.J. van Spijker: *Kwaliteit op afspraak: evaluatie van een Amsterdams experiment*, in: *Openbaar bestuur*, 1992, nummer 9, pag. 25 e.v.
- Denters e.a., 1990:** S.A.H. Denters, H.M. de Jong en J.J.A. Thomassen, *Kwaliteit van gemeenten*, Een onderzoek naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de



kwaliteit van het lokaal bestuur, 's-Gravenhage, 1990.

**Denters en De Jong, 1992:** S.A.H. Denters en H.M. de Jong, *Tussen burger en bestuur: een empirisch onderzoek naar de positie van het raadslid in de Overijsselse gemeente, Enschede, 1992* (Universiteit Twente).

**Denters e.a., 1999:** S.A.H. Denters, H.M. de Jong en H. van der Kolk, *De werking van het gemeentelijke bestuursmodel*, Enschede, 1999 (Universiteit Twente, voorstudie Staatscommissie Dualisme en lokale democratie).

**Denters en Geurts, 1998:** S.A.H. Denters en P.A.Th.M. Geurts (red.), *Lokale democratie in Nederland*, Burgers en hun gemeentebestuur, Bussum, 1998.

**Denters, 2001:** Bas Denters, *Prestatiesturing: pronkstuk of probleem?*, Prestatiemeting in de theorie en praktijk van het Nederlandse grotesteden-beleid, in: *Beleidswetenschap*, 2001, pag. 356 e.v.

**Derksen en Korsten (red.), 1989:** W. Derksen en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn, 1989.

**Derksen, 1990:** W. Derksen, *Institutionele normen in het lokaal bestuur*, Leiden, 1990 (rede).

**Derksen e.a., 1996:** Wim Derksen, Christine Hopman, Karianne Kas en Pieter Nieuwenhuijsen, *Trendrapport binnenlands bestuur, 1996*, Opinieklimaat in 1995 onderzocht in opdracht van het weekblad Binnenlands Bestuur, Alphen aan den Rijn, 1996.

**Derksen, 2001:** Wim Derksen, *Lokaal bestuur*, 's-Gravenhage, 2001 (3<sup>e</sup> druk).

**Derksen (red.), 1998:** W. Derksen (red.), *Politiek voor bestuurders*, Tien essays over de toekomst van de lokale politiek, Den Haag, 1998.

**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. (in eerste instantie verschenen in: *American sociological review*, 1983, nr. 48, pag. 147 e.v.)

**Van den Doel en Van Velthoven, 1990:** J. van den Doel en B.C.J. van Velthoven, *Democratie en welvaartstheorie*, Alphen aan den Rijn, 1990 (3<sup>e</sup> druk).

**Dölle en Elzinga, 1999:** A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga (met medewerking van J.W.M. Engels), *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer, 1999 (tweede druk).

**Dölle, 2000:** A.H.M. Dölle, *Mandaat en delegatie*, Deventer, 2000.

**Doppenberg en Van den Boogaard, 1990:** A.A.T. Doppenberg en J.K. van den Boogaard, *Marktgericht werken bij de gemeentelijke overheid*, Contractmanagement bij de dienst Beheer & Milieu, in: B&G november, 1990, pag. 31 e.v.

**Van Doorn e.a., 1981:** H.W. van Doorn, J. Kooiman, U. Rosenthal e.a., *Beschouwingen en stellingen over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst*, Alphen aan den Rijn, 1981 (congrespublicatie 1981 van de Vereniging voor Bestuurskunde).

**Downs, 1957:** Anthony Downs, *An economic theory of democracy*, New York, 1957.

**Downs, 1967:** Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston, 1967.

**Drucker, 1965:** Peter F. Drucker, *Management en resultaat*, Amsterdam, 1965 (vertaling van: *Managing for results*, London, 1964).

**Van Duivenboden e.a. (red.), 1999:** Hein van Duivenboden, Miriam Lips en Paul

- Frissen (red.), *Kennismanagement in de publieke sector*, 's-Gravenhage, 1999.
- Dunsire, 1978:** Andrew Dunsire, *Control in a Bureaucracy*, Oxford 1978 ('The Execution Process Volume 2').
- Van der **Dussen, 1989:** J.W. van der Dussen, 'Gedogend financieel toezicht? Nee!', in: *Nederlands tijdschrift voor Bestuursrecht*, nr. 7, 1989.
- Van der **Dussen, 1993:** J.W. van der Dussen, *Toerekening en beheersing van kosten kan effectiever*, Activity Based Costing alternatief voor ingewikkelde systematiek van integrale kostencalculatie, in: B&G, september 1993, pag. 10 e.v.
- Van der **Dussen, 1995:** J.W. van der Dussen, *Financiële verhoudingen in beweging*, 's-Gravenhage, 1995 (rede).
- Van **Dijk e.a., 1999:** Commissie Van Dijk, *Een doorboorde buidel*, Het leningenbeleid van de provincie Zuid-Holland, 's-Gravenhage, 1999.
- Van Dijkhuizen en Meeusen, 1998:** H. van Dijkhuizen en S.L. Meeusen, *Productenbegroting: hoe houden we de vaart erin?*, in: B&G, januari 1998, pag. 11 e.v.
- Dijkstra, 1994:** W.J.A. Dijkstra, *Risico's van het Tilburgse model*, in: *Openbaar bestuur* 1994, nr. 10, pag. 17 e.v.
- Easton, 1965:** D. Easton, *A systems analysis of political life*, New York, 1965.
- Edelenbos en Monnikhof (red.), 1998:** Jurian Edelenbos en René Monnikhof (red.), *Spanning in interactie*, Een analyse van interactief beleid in lokale democratie, Amsterdam, 1998.
- Edelman, 1977:** M. Edelman, *Political Language*, Words That Succeed and Policies That Fail, 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.
- Etzioni, 1967:** A. Etzioni, *Mixed scanning: A Third Approach to Decisionmaking*, in: *Public Administration Review*, 27 December 1967, pag. 385 e.v.
- Van der **Eijden, 1980:** A.P.J. van der Eijden, *Overheidskunde en overheidswetenschap*, Deventer, 1980 (proefschrift).
- Van der **Eijden, 1988:** A.P.J. van der Eijden, *Overheid en interdisciplinaire theorievorming*, Het werk van Niklas Luhmann, in: Korsten en Toonen, 1988, pag. 127 e.v.
- Faludi, 1987:** A. Faludi, *A Decision-centred View of Environmental Planning*, Oxford, 1987.
- Fayol, 1949:** H. Fayol, *General and industrial management*, London, 1949.
- Felten, 1995:** J. Felten, *Dienstbaar en sturend: de dubbelrol van de lokale overheid*, in: Noordegraaf e.a., 1995, pag. 149 e.v.
- Financiën, 1984:** Werkgroep Verbetering Bedrijfsvoering bij de Overheid, *Zelfbeheer I en II*, Den Haag, 1984.
- Financiën, 1999:** Ministerie van Financiën, Themanummer van het tijdschrift *Beleidsanalyse*, nummer 1-2, Den Haag, 1999.
- Financiën, 2002:** Ministerie van Financiën, Themanummer van het tijdschrift *Beleidsanalyse*, nummer 3-4, Den Haag, 2002.
- Fleurke, 1998:** Fred Fleurke, *Zelfstandigheid en integrale beleidsvoering: de positie van het college van B&W*, in: Derksen (red.), 1998, pag. 27 e.v.

- 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.
- Flierman, 1989:** A.H. Flierman, *Vergelijken van gemeenten*, in: B&G, juli/augustus 1989.
- Franssen e.a., 1992:** H.M. Franssen, R.J.M. Bouwman, M. Herweijer en W.A.L. Reijlink, *Het onvermijdelijke debâcle van de Groninger Kredietbank*, Groningen, 1992.
- Frissen, 1988:** *Symbolieke van politiek, bestuur en beleid*, Het werk van Murray Edelman, in: Korsten en Toonen, 1988, pag. 395 e.v.
- Frissen, 1989:** P.H.A. Frissen, *Bureaucratische cultuur en informatisering*, Een studie naar de betekenis van informatisering voor de cultuur van een overheidsorganisatie, 's-Gravenhage, 1989 (proefschrift).
- Frissen, 1998:** P.H.A. Frissen: *De virtuele staat*, Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaald, Schoonhoven, 1998 (2<sup>e</sup> oplage).
- Frijda, 1999:** Nico H. Frijda, *De emoties*, Een overzicht van onderzoek en theorie, Amsterdam, 1999.
- Van **Geest en Ringeling (red.), 1998**, Joost van Geest en Arthur Ringeling (red.), 1998, *Evalueren met beleid: de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer in bedrijf*, Den Haag, 1998.
- Geleijns, 1992:** P.J.M.G. Geleijns, *BBI en de organisatie*, De product-verantwoordelijke organisatie, Leusden, 1992 (uitgave Stichting BBI).
- Van **Gemerden e.a., 1987:** L.J. van Gemerden, J.Th. Imholz, M.J. Kibbeling, J.C.L. Paul, H.Th.A. Schildkamp, J.F. Schrijver, J.J. Swint, P.H.J. Vrancken en E. van der Woude, *Budgetfinanciering*, een beleidsverkenning, Groningen, 1987 (SBN-publicatie nr. 7).
- Gerritsen en Janssen, 1996:** E. Gerritsen en G.S.H. Janssen, *Kengetallen beoordelen!*, in: Overheidsmanagement, 1966/4, pag 101 e.v.
- Geursen, 1992:** Goos Geursen, *Tijdens de verbouwing gaat de verkoop gewoon door*, Over de nieuwe, chaotische orde in ons denken, Leiden/Antwerpen 1992.
- Van de **Gevel en Van de Goor, 1989:** A.A.J.S. van de Gevel en H.P.J. van de Goor, *Bestuur & systeem*, Een inleiding in de bestuurskunde, Leiden / Antwerpen, 1989.
- Godfroij en Nelissen, 1993:** A.J.A. Godfroij en N.J.M. Nelissen (red.), *Verschuivingen in de besturing van de samenleving*, Bussum, 1993.
- Goleman, 1998:** Daniel Goleman, *Emotionele intelligentie in de praktijk*, Amsterdam / Antwerpen, 1998.
- Golembiewski, 1965:** R.T. Golembiewski, *Men, management and morality*, Towards a new organizational ethic, New York, 1965.
- Goodnow, 1900:** F.K. Goodnow, *Politics and administration*, New York, 1900.
- Graafland, 2001:** J.J. Graafland, *Maatschappelijk ondernemen: analyse, verantwoording en fundering*, Tilburg, 2001 (rede).
- Graat, 1998:** P.A.M.J. Graat, *Maatschappelijk bestuur*, Een derde weg tussen overheid en private sector, Deventer, 1998 (proefschrift).
- Grit, 2000-a:** Kor Grit, *Economisering als probleem*, Een studie naar de bedrijfsmatige stad

en de ondernemende universiteit, Assen, 2000 (proefschrift).

**Grit, 2000-b:** Kor Grit, *Economisering, New Public Management als modegril van de moderne tijd?*, Bijdrage aan het Politicologenetmaal, 2000, Sessie New Public Management en verzelfstandiging, 25 & 26 mei, Veldhoven.

**De Groot e.a., 1997:** Hans de Groot, Fred Maessen en Nico Mol, *Wikken en wegen*, prestatie-meting bij de overheid (n.a.v. NIVRA-rapport 'Doelmatigheid en normen'), in: *Overheidsmanagement*, 1997 / 9, pag. 214 e.v..

**Gulick en Urwick, 1937:** L. Gulick en L. Urwick, *Papers on the science of administration*, New York, 1937.

Van **Gunsteren, 1976:** Herman R. van Gunsteren, *The Quest for Control*, A critique of the rational-central-rule approach in public affairs, London, 1976.

**Gijtenbeek en Kos, 1991:** M. Gijtenbeek en J. Kos, *Een gemeente (!), een onderneming (?), een produktbenadering (?)*, Studie over BBI-project, in: BMI-magazine, mei 1991, pag. 2 e.v.

**Haas, 1992:** P.M. Haas, *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, in: *International Organization*, Vol. 46 No. 1, pag. 1 e.v. (aangehaald bij Laughlin en Pallot, 1998, pag. 385).

**Hammer en Champy, 1997:** Michael Hammer en James Champy, *De bijl aan de wortel*, Een manifest voor bedrijfsrevolutie, Amsterdam / Antwerpen, 1997 (vertaling van: *Reengineering the corporation*, 1993).

**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*, Cruciale beslissingen in kleine groepen, Alphen aan den Rijn, 1991.

**Hartong, 1998:** C.L. Hartong, *Gemeenteambtenaren en verandering*, Gedrag en werkbeleving ten tijde van reorganisatie, Enschede, 1998 (proefschrift).

**Haselbekke e.a., 1990:** A.G.J. Haselbekke, H.L. Klaassen, A.P. Ros en R.J. in 't Veld, *Prestaties tellen*, Kengetallen als instrument voor een bedrijfsmatig (er) bestuur en beheer van decentrale overheden, 's-Gravenhage, 1990.

Van **Heffen, 1998:** O. van Heffen, *Beleidstheorieën uit de beleidspraktijk*, in: Hoogerwerf en Herweijer (red.), 1998, pag. 249 e.v.

**Heikema van der Kloet e.a., 1989:** H.R. Heikema van der Kloet, M. Herweijer en J.M.W. Koolenbrander (red.), *Wie beslist? Mandatering bij provincies en gemeenten*, Deventer, 1989.

Van **Helden, 1994:** G.J. van Helden, *De bedrijfsmatige non-profit organisatie: perspectieven en belemmeringen*, Amsterdam, 1994 (rede).

Van **Helden en Bonnhof, 1995:** G.J. van Helden en J. Bonnhof, *BBI en normen en kengetallen voor gemeenten*, Onmisbaar bij het meten van effectiviteit en efficiency, Leusden, 1995 (uitgave Stichting BBI).

Van **Helden e.a., 1995-1:** G.J. van Helden e.a., *Onderzoek naar Normen en Kengetallen voor beleidsterrein Middelen*, Leusden, juni 1995 (uitgave Stichting BBI).

Van **Helden e.a., 1995-2:** G.J. van Helden e.a., *Onderzoek naar Normen en Kengetallen voor*

- beleidsterrein Welzijn*, Leusden, juni 1995 (uitgave Stichting BBI).
- Van **Helden en Bessembinders, 1996**: G.J. van Helden en J. Bessembinders, *Kostenverbijzondering bij een gemeente*, Een strategie voor de implementatie, in: Overheidsmanagement, 1996, pag. 286 e.v.
- Van **Helden, 1998-a**: G.J. van Helden, *BBI in de praktijk*, Een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten, Maastricht, 1998.
- Van **Helden, 1998-b**: G. Jan van Helden, *A review of the policy and management instruments project for municipalities in the Netherland*, in: Financial Accountability & Management, 1998, 14, pag. 85 e.v.
- 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, 2001**: G.J. van Helden, *De bedrijfsmatige gemeente een lege huls?*, in: B&G, september 2001, pag. 20 e.v.
- Van **Helden en Jansen, 2002**: G.J. van Helden en E.P. Jansen, *New Public Management in Dutch Local Government*, paper Rijksuniversiteit Groningen, 2002.
- 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.
- Hendriks en Tops, 2000**: F. Hendriks en P.W. Tops, *Stad in spagaat*, Institutionele innovatie in het stadsbestuur, Assen, 2000.
- Hertogh e.a., 1998**: M.L.M. Hertogh e.a., *Omgaan met onderhandelend bestuur*, rechtsstaat, onderhandelend bestuur en controle, Amsterdam, 1998.
- Hertogh, 2000**: M.L.M. Hertogh, *Bewegende beelden van goed bestuur*: Een inhoudsanalyse van stedelijke personeelsadvertenties, in: Hendriks en Tops, 2000, pag. 177 e.v.
- Herweijer, 1983**: M. Herweijer, *Van herwaarderding tot heroverweging*, in: Hoogerwerf (red.), 1983, pag. 41 e.v.
- Herweijer, 1987**: M. Herweijer, *De dynamiek van doelstellend gedrag*: een struikelblok voor evaluatieonderzoekers, in: Lehning en Simonis (red.), 1987, pag. 177 e.v.
- Herweijer, 1992**: Michiel Herweijer, *Effecten van zelfbebeer: Het débacle van de Groninger Kredietbank*, in: Beleidswetenschap, 1992/3, pag. 228 e.v.
- Herweijer, 2000**: M. Herweijer, *Bestuurskunde als midden- en kleinbedrijf*, in: FACTA Sociaal-wetenschappelijk magazine, februari 2000, nummer 1, pag. 19 e.v.
- Herweijer, 2001**: M. Herweijer, *Bronnen van beleidsverandering*, in: Bestuurskunde, 2001, pag. 230 e.v.
- Herweijer, Hummels en Van Lohuizen, 1990**: M. Herweijer, G.J.A. Hummels en C.W.W. van Lohuizen, *Evaluatie van indicatieve plannen*, Handleiding en begrippen, 's-Gravenhage, 1990 (studierapport Rijksplanologische Dienst).
- Herweijer en Coolsma, 1998**: M. Herweijer en J.C. Coolsma, *Beleidsbepaling*, in: Hoogerwerf en Herweijer (red.), 1998, pag. 79 e.v.
- Hiemstra, 1995**: J. Hiemstra, *Prestatiegegevens motor voor cultuurverandering bij gemeenten*, Budgethouders spelen cruciale rol, in: B&G, januari 1995, pag. 9 e.v.
- Hiemstra, 1999**: Jaring Hiemstra, *Het besturen van grote gemeenten*, Vier varianten en een

toekomstperspectief, Alphen aan den Rijn, 1999.

**Hiemstra en Boelens, 2002:** J. Hiemstra en J. Boelens, *Nieuwe organisatiestructuren in gemeenten*, in: Openbaar bestuur, januari 2002, pag. 11 e.v.

**Hilterman, 1990:** F. Hilterman, *Kengetallen als Haarlemmerolie voor bedrijfsmatig functioneren?*, in: B&G, november 1990, pag. 11 e.v.

**Hirsch Ballin, 1979:** E.M.H. Hirsch Ballin, *Publiekrecht en beleid*, Fundamentele kwesties rondom het functioneren van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Alphen aan den Rijn, 1979.

**Den Hoed, Salet en Van der Sluijs, 1987:** P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs, *Planning als onderneming*, in: Lehning en Simonis (red.), 1987, pag. 277 e.v.

**Hofstede, 1967:** G.H. Hofstede, *The Game of Budget Control*, 'How to live with budgetery standards and yet be motivated by them', Assen, 1967 (proefschrift).

**Hofstede, 1974:** G.H. Hofstede, *Baas en budget*, Ervaringen met budgettering en normstelling in vijf Nederlandse productiebedrijven, Alphen aan den Rijn, 1974.

**Hofstede, 2001:** Geert Hofstede, *Allemaal andersdenkenden*, Omgaan met cultuurverschillen, Amsterdam, 2001 (veertiende druk van de eerste uitgave van 1991).

**Hood, 1991:** C. Hood, *A public management for all seasons?*, in: Public Administration, vol. 69, voorjaar 1991, pag. 3 e.v.

**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.

**Hood, 2000:** Christopher Hood, *The art of the state*, Culture, Rhetoric, and Public Management, New York, 2000 (first published 1998).

**Hoogerwerf (red.), 1978:** A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1978 (1<sup>e</sup> druk).

**Hoogerwerf (red.), 1982:** A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1982 (2<sup>e</sup> druk).

**Hoogerwerf (red.), 1983:** A. Hoogerwerf (red.), *Succes en falen van overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1983.

**Hoogerwerf (red.), 1989:** A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1989 (4<sup>e</sup> druk).

**Hoogerwerf, 1984:** A. Hoogerwerf, *Beleid berust op veronderstellingen: De beleidstheorie*, in: Acta Politica, oktober, 1984, pag. 493 e.v.

**Hoogerwerf (red.), 1984:** H.J. Blommestein, J.Th.A. Bressers en A. Hoogerwerf (red.), *Handboek beleidsevaluatie*, Een multi-disciplinaire benadering, Alphen aan den Rijn, 1984.

**Hoogerwerf, 1988:** A. Hoogerwerf, *Van groeibeleid naar beheersbeleid? De machtsvorming der bewindvoerders in Nederland*, 's-Gravenhage, 1988.

**Hoogerwerf, 1995:** A. Hoogerwerf, *Politiek als evenwichtskunst*, Dilemma's rond overheid en markt, Alphen aan den Rijn, 1995.

**Hoogerwerf, 1997:** A. Hoogerwerf, *Elites in de democratie*, De verleiding van de politicus, Alphen aan den Rijn, 1997.

**Hoogerwerf, 1998-1:** A. Hoogerwerf, *Beleid, processen en effecten*, in: Hoogerwerf en Herweijer (red.), 1998, pag. 17 e.v.

- Hoogerwerf, 1998-2:** A. Hoogerwerf, *Beleidsvoorbereiding: het ontwerpen van beleid*, in: Hoogerwerf en Herweijer (red.), 1998, pag. 59 e.v.
- Hoogerwerf en Herweijer (red.), 1998:** A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid*, Een inleiding in de beleidswetenschap, Alphen aan den Rijn, 1998 (6<sup>e</sup> druk).
- Hooijdonk, 1990:** R.L.P.J. Hooijdonk, *De gemeente Delft als concern*, Van gemeenterekening naar concern-managementrapportage, in: B&G, september 1990, pag. 19 e.v.
- Hopwood, 1974:** Anthony Hopwood, *Accounting and human behaviour*, Londen, 1974.
- Houwaart, 1991:** Dick Houwaart, *Informatieverzorging binnen de Nederlandse gemeenten*, Studie, waarin nogal wat steekjes zijn gevallen, in: BMI-magazine, september 1991, pag. 49 e.v.
- Houwaart en Geleijns, 1992:** D. Houwaart en P.J.M.G. Geleijns, *Wat kan BBI voor u betekenen?*, Leusden, augustus 1992 (2<sup>e</sup> versie, uitgave Stichting BBI).
- Houwaart e.a., 1995:** D. Houwaart e.a., *Van beleids- en beheersinstrumentarium naar Bestuurlijke vernieuwing, Bedrijfsvoering en Informatie*, Een historisch overzicht met een blik naar morgen, Leusden, 1995 (slotpublicatie Stichting BBI).
- Houwaart, 1995:** Dick Houwaart, *BiZa startte met proefgemeenten*, deel 1 in: Houwaart e.a., 1995, pag. 11 e.v.
- Idenburg, 1985:** Ph.A. Idenburg, *Informatie-overlast*, 's-Gravenhage, 1985 (rede).
- Idenburg, 1999:** Philip Idenburg, *Het gaat om mensen*, Excellente veranderaars in organisatie, Amsterdam, 1999.
- IBW, 1975:** Instituut voor bestuurswetenschappen, *Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie* (deel 2, eindrapport), 's-Gravenhage, 1975.
- Janis, 1972:** I.L. Janis, *Victims of Groupthink: A psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes*, Boston, 1972.
- Jansen, 2000:** Erik Pieter Jansen, *Use, Needs and Determinants of Performance Information*, Case Studies in Local Social Services Departments, Capelle a/d IJssel, 2000 (proefschrift).
- Jelly e.a., 1994:** Sandra Jelly, Margo Lenferink en Paul van der Loo, *Onderzoek naar Normen en Kengetallen voor beleidsterrein Sociale Zaken*, Leusden, november 1994 (uitgave Stichting BBI).
- Jochoms, 1993:** M.P.C.M. Jochoms, *Administreren, beheersen, beheren en bekeren: 'aard'verschiuvingen bij het financiële management van gemeenten*, in: Godfroij en Nelissen, 1993, pag. 331 e.v.
- Jochoms, 1997:** M.P.C.M. Jochoms, *Aan façades voorbij*, Interactief handelen in een context van financiële schaarste bij enkele Nederlandse gemeenten, Delft, 1997 (proefschrift).
- Johnson en Kaplan, 1995:** H. Thomas Johnson en Robert S. Kaplan, *Verloren relevantie*, Opkomst en ondergang van de interne verslaggeving, Schiedam, 1995 (bewerking en vertaling van *Relevance Lost*, The rise and fall of management accounting, Boston, 1987).
- Johnson, 1995:** H. Thomas Johnson, *Management Accounting in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, in: Tijdschrift

financieel management, 1995, nr. 6, pag. 16 e.v.

**De Jong, 1988:** H.M. de Jong, *Norm en Feit in de Gemeente*, Een rechtstheoretisch en empirisch onderzoek naar het geldende recht in Nederlandse gemeenten, Enschede, 1988 (proefschrift).

**De Jong, 1996:** Huib M. de Jong, *Die traditionellen Beziehungen zwischen Politik und öffentlicher Verwaltung*, in: Mix en Herweijer, 1996, pag. 85 e.v.

**De Jong e.a. (red.), 1995:** P. de Jong, A.F.A. Korsten, A.J. Modderkolk en I.M.A.M. Pröpper (red.), *Verantwoordelijkheid en verantwoording in het openbaar bestuur*, 's-Gravenhage, 1995 (congrespublicatie 1994 van de Vereniging voor Bestuurskunde).

**Kanter, 1977:** Rosabeth Moss Kanter, *Men and women of the corporation*, New York, 1977.

**Kaplan, 1995:** R.S. Kaplan, *De nieuwe rol van de controller*, in: Tijdschrift financieel management, 1995, nr. 3, pag. 11 e.v.

**Kastelein, 1987:** *Resultaat-verantwoordelijke eenheden en centrale beheersing*, Harvard Holland Review, 1987, pag. 93 e.v.

**Kastelein, 1990:** J. Kastelein, *Modulair organiseren*, Tussen autonomie en centrale beheersing, Groningen, 1990 (bewerking van *Modulair organiseren doorgelicht*, 1985).

**Kastelein, 1994:** J. Kastelein, *Organisatiekunde tussen empirie, theorie en praktijk*, Amsterdam, 1994 (afscheidsrede).

**Katz en Kahn, 1966:** Daniel Katz en Robert L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations*, New York, 1966.

**Van Kerkhoff e.a., 1998:** J.J.B. van Kerkhoff, H.B.A. Grootelaar en R. Wielinga (Twiynstra Gudde), *Sturen, besturen en gestuurd worden*, De dynamiek in gemeentelijke organisaties, Amersfoort, 1998.

**Kerklaan en Verhoeff, 1997:** Leo A.F.M. Kerklaan en Carien C. Verhoeff, *Publiek ondernemerschap*, Deventer, 1997.

**Keuning en Eppink, 2000:** D. Keuning en D.J. Eppink, *Management & organisatie*, Theorie en toepassing, Houten, 2000.

**Kickert e.a., 1984:** W.J.M. Kickert (red.), Nico A.A. Baakman, Jos B.J. Koeleman en Hans G. van Harten, *Bezuinigen en beroveregen*, Een drieluik, Een ideologisch-maatschappelijke, bestuurskundige en economische benadering, Amsterdam, 1984.

**Kickert, 1993:** W.J.M. Kickert, *Nieuw publiek management, Ideologische mode of zinvolle trend?*, in: Openbaar bestuur, 1993, pag. 19 e.v.

**Kickert e.a., 1993:** W.J.M. Kickert, N.P. Mol en A. Sorber, *Verzelfstandiging van overheidsdiensten*, 's-Gravenhage, 1993 (congrespublicatie 1992 van de Vereniging van Bestuurskunde).

**Kickert (ed.), 1997:** Walter J.M. Kickert (ed.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham, 1997.

**Kickert, 2000:** Walter J.M. Kickert, *Public Management Reforms in The Netherlands*, Social Reconstruction of Reform Ideas and Underlying Frames of Reference, Delft, 2000.

**Klaassen en Fawzi, 1991:** H.L. Klaassen en T.F. Fawzi, *Productenbegroting nuttige bijdrage aan toegankelijkheid informatie*, in: B&G, november 1991.



- Klaassen, 1995:** H.L. Klaassen, *Besluitvorming in afbankeljkheid*, Over de rol van de procesarchitect bij overheidsprojecten, Delft, 1995 (proefschrift).
- Klinkers, 2002:** Leo Klinkers, *Beleid begint bij de samenleving*, Een zoektocht naar de menselijke maat, Over de essentie van interactief beleid maken, Utrecht, 2002.
- Klijn en Koppenjan, 2001:** Erik-Hans Klijn en Joop Koppenjan, *Besluitvorming en management in netwerken: een multi-actor perspectief op sturing*, in: Abma en In 't Veld (red.), 2001, pag. 179 e.v.
- Van der **Knaap, 1996:** J.W.M. van der Knaap, *Naar een goede bedrijfsvoering bij gemeenten*, in: Openbaar bestuur, 1996, nr. 8, pag. 6 e.v.
- Van der Knaap, 1997,** Peter van der Knaap, *Lerende overheid, intelligent beleid*, De lessen van beleidsevaluatie en beleidsadvisering voor de structuurfondsen van de Europese Unie, Den Haag, 1997 (proefschrift).
- König, 1996:** K. König, *On the critique of New Public Management*, Speyer, 155, Speyerer Forschungsberichte (aangehaald bij Pollitt en Bouckaert, 2000, pag. 9 en 297).
- Koningsveld, 2000:** Herman Koningsveld, *Het verschijnsel wetenschap*, Een inleiding tot de wetenschapsfilosofie, Amsterdam, 2000 (elfde druk, oorspr. 1987).
- Kooiman en Eliassen, 1987:** J. Kooiman en K. Eliassen (red.), *Managing public organizations*, Londen, 1987.
- Koppenjan, 1993:** J.F.M. Koppenjan, *Management van de beleidsvorming*, Een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur, Rotterdam, 1993 (proefschrift).
- Koppenjan e.a., 2001:** J.F.M. Koppenjan, J.A.M. Huffen en J.H.Th. Kramer, *Centrale sturingsvisies en lokale praktijk: barrières en kansen in het gemeentelijk verkeers- en vervoersbeleid*, in: Bestuurswetenschappen, 2001, pag. 454 e.v.
- Korsten, 1988:** A.F.A. Korsten, *Bestuurskunde als avontuur*, Deventer, 1988 (rede).
- Korsten, 1996:** Arno F.A. Korsten, *10 Jahre Tilburger Modell, Tilburg – Mekka der öffentlichen Verwaltung*, Das Verwaltungsmanagement in niederländischen Gemeinden auf neuen Wegen, in: Mix en Herweijer, 1996, pag. 21 e.v.
- Korsten en Derksen, 1986:** A.F.A. Korsten en W. Derksen, *Uitvoering van overheidsbeleid*, Gemeenten en ambtelijk gedrag belicht, Leiden / Antwerpen, 1986.
- Korsten en Toonen, 1988:** A.F.A. Korsten en Th.A.J. Toonen, *Bestuurskunde*, Hoofdlijnen en kernthema's, Leiden/Antwerpen, 1988.
- Korsten e.a., 1991:** A.F.A. Korsten, F. Kluytmans, T.W.P.M. van der Krogt en A. Sorber, *Overheidsmanagement en de menselijke factor*, 's-Gravenhage, 1991 (congrespublicatie 1991 van de Vereniging voor Bestuurskunde).
- Korsten en Tops (red.), 1998,** A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Inleiding in de gemeentekunde, Alphen aan den Rijn, 1989.
- Kotter, 1998:** J.P. Kotter, *Leiderschap bij verandering*, Schoonhoven, 1998.
- Van der **Krogt en Mol, 1998:** Th.P.W.M. van der Krogt en N.P. Mol, *Beleid en beheer*, in: Hoogerwerf en Herweijer (red.), 1998, pag. 333 e.v.
- Van der **Krogt en Spijker, 1989:** T.P.W.M. van der Krogt en A. Spijker, *Contractmanagement*, 's-Gravenhage, 1989.

- Van der **Krogt en Vroom, 1995**: Th.P.W.M. van der Krogt en C.W. Vroom, *Organisatie is beweging*, Utrecht, 1995.
- Kuiper, 1999**: G.M. Kuiper, *Financiële controle op zelfstandige bestuursorganen*, Deventer, 1999 (proefschrift).
- Kuypers, 1973**: G. Kuypers, *Grondbeginselen van politiek*, Utrecht/Antwerpen, 1973.
- Kuypers, 1980**: G. Kuypers, *Beginselen van beleidsontwikkeling*, delen A en B, Muiderberg, 1980.
- Lako en Nelissen, 1996**: C.J. Lako en N.J.M. Nelissen, 'Reinventing government' en bestuurlijke vernieuwing, Osborne en Gaebler's impulsen voor een ondernemende overheid, in: Nelissen, Godfroj en De Goede, 1996, pag. 309 e.v.
- Lammers e.a., 2000**: C.J. Lammers, A.A. Mijs en W.J. van Noort, *Organisaties vergelijkendernijis*, Ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties, Utrecht, 2000 (8<sup>e</sup> druk).
- Lane, 2000-a**: Jan-Erik Lane, *The public sector*, Concepts, Models and Approaches, London / Thousand Oaks / New Delhi, 2000 (third edition).
- Lane, 2000-b**: Jan-Erik Lane, *New Public Management*, London / New York, 2000.
- De Lange, 1995**: M.A. de Lange, *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid*, Verkenning en toepassing van doorwerking als beleidswetenschappelijk begrip, Amsterdam, 1995 (proefschrift).
- Lasswell, 1958**: H.D. Lasswell, *Politics: who gets what, when, how?*, Cleveland, 1958.
- Lasswell, 1971**: H.D. Lasswell, *A pre-view of policy sciences*, New York, 1971.
- Laughlin en Pallot, 1998**: Richard Laughlin and Jane Pallot, *Trends, Patterns and Influencing Factors: Some Reflections*, in: Olson e.a., 1998, pag. 376 e.v.
- Lawrence en Lorsch, 1967**: P.R. Lawrence en J.W. Lorsch, *Organization and environment*, Managing differentiation and integration, Boston, 1967.
- Lee en Johnson, 1977**: Robert D. Lee jr. and Ronald W. Johnson, *Public budgeting systems*, Baltimore/London/Tokyo 1977 (second edition), pag. 63-77.
- Leemans, 1970**: A.F. Leemans, *Hervorming in het bestuur*, Alphen aan den Rijn, 1970 (rede).
- De Leeuw, 2000**: A.C.J. de Leeuw, *Bedrijfskundig management*, Primair proces, strategie en organisatie, Assen, 2000.
- Leeuw, 1989**: F.L. Leeuw, *Beleidstheorieën: veronderstellingen achter beleid*, in: Hoogerwerf (red.), 1989, pag. 91 e.v.
- Leeuw, 2000**: F.L. Leeuw, *Onbedoelde neveneffecten van outputsturing, controle en toezicht?*, in: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Aansprekend burgerschap*, De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers (RMO-advies), Den Haag, 2000.
- Leeuw, 2001**: Frans Leeuw, *Evaluatieonderzoek, auditing en controle in Nederland anno 2000*, in: Abma en In 't Veld (red.), 2001, pag. 70 e.v.
- Leeuw en Van Gils, 2000**: F.L. Leeuw en G.H.C. van Gils, *Outputsturing in de publieke sector: voortgang maar traag*, in: Beleidsanalyse (tijdschrift Ministerie van Financiën), Den

Haag, 2000 nr. 1.

Van **Leeuwen e.a., 1981**: L. van Leeuwen e.a., *Ombuigen en bezuinigen... gemeente wat nu?* Inleidingen gehouden tijdens het door de Bestuurschool Zuid-Holland georganiseerde seminar over de gemeentelijke bezuinigingsproblemen op 26 en 27 oktober 1981 in het Congresgebouw te 's-Gravenhage.

**Lehning en Simonis (red.), 1987**: Percy B. Lehning en J.B.D. Simonis, *Handboek beleidswetenschap*, Amsterdam, 1987.

**Lemstra e.a., 1986**: W. Lemstra, M.H. Meijerink, N.P. Mol, H.G. Ouwerkerk en W.F.J. Verhoeven (redactie M. Herweijer), *Zelfbeheer en contractmanagement*, Groningen, 1986 (publicatie SBN nr. 5).

**Levine, 1980**: C.H. Levine, *Managing fiscal stress*, The crisis in the public sector, New Jersey, 1980.

**Lewy, 1992**: C.P. Lewy, *Management control regained*, De financieel/economische beheersing van complexe organisaties – een integratie van theorie en praktijk, Deventer, 1992.

**Lindblom, 1959**: C.E. Lindblom, *The Science of 'Muddling Through'*, in: Stillman, 1992, pag. 224 e.v. (reprint van het oorspronkelijke artikel in *Public Administration Review*).

Van der **Linde en Post, 1995**: Rick van der Linde en Jan Post, *BBI – Start van een nieuw tijdperk*, in: Houwaart e.a., 1995, pag. 35 e.v.

**Lipsky, 1980**: Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy*, Dilemmas of the Individual in Public Services, New York, 1980.

De **Looff, 1972**: J.P. de Looff, *Integrale belevingsvorming bij gemeenten*, in: De Looff en Kersten, 1972, pag. 7 e.v.

De **Looff en Kersten, 1972**: J.P. de Looff en G.M. Kersten, *Grondslagen voor een geïntegreerd gemeentelijk bestuursstelsel (GGBS)*, 's-Gravenhage, 1972 (IBW-publicatie nr. 20).

**Lijphart, 1976**: A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam, 1976 (2<sup>e</sup> druk, bewerking van de oorspronkelijke druk van 1968).

**Maarse, 1998**: J.A.M. Maarse, *De uitvoering van overheidsbeleid*, in: Hoogerwerf en Herweijer, 1998, pag. 99 e.v.

**March en Olsen, 1989**: James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions*, The Organizational Basis of Politics, New York, 1989.

**Maslow, 1976**: A.H. Maslow, *Motivatie en persoonlijkheid*, Rotterdam, 1976 (volledige vertaling van *Motivation and personality*, New York, 1970, 2<sup>e</sup> herziene en uitgebreide druk van de oorspronkelijke uitgave, New York, 1954).

**Mastenbroek, 1998**: Willem Mastenbroek, *Verandermanagement*, Sturen op verantwoordelijkheid, Resultaatverbetering door meer zelforganisatie én betere sturing, Organisatievernieuwing als relatiemanagement, Bestuurlijke civilisatie en gedragsverandering, Heemstede, 1997 (derde druk).

**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.

**Mayo, 1945**: Elton Mayo, *Hawthorne and the Western Electric Company*, Boston, 1945 (uit:

- The Social Problems of an Industrial Civilization), in: Stillman, 1992, pag. 148 e.v.
- McGregor, 1960:** Douglas McGregor, *The human side of the enterprise*, New York, 1960 (pag. 3-20, in: Stillman, 1992, pag. 339 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.
- Mead, 1962:** George H. Mead, *Mind, self and society: from the standpoint of a social behaviorist*, Chicago, 1962 (geredigeerd door Charles W. Morris, oorspronkelijke uitgave 1934).
- Meijer e.a., 2002:** Frans Meijer, Richard van de Loo en Hans van de Burgt, *Competent in context*, Utrecht, 2002.
- Van der **Meer, 1991:** A. van der Meer, *Heerenveen begroot*, in: BMI-magazine, maart 1991, pag. 35 e.v.
- Van der **Meer, 1992:** A. van der Meer, *De nieuwe gemeente*, Leusden, 1992 (uitgave Stichting BBI).
- Van der **Meer, 1993:** A. van der Meer, *Verdere verdieping en inbedding BBI*, Leusden, 1993 (uitgave Stichting BBI).
- Van der **Meer-Kooistra, 1998:** J. van der Meer-Kooistra, *De controller als criticus, ondersteuner en inspirator van het management*, Groningen, 1998 (rede).
- Metcalf en Richards, 1987:** L. Metcalf en S. Richards, *Evolving public management cultures*, in: Kooiman en Eliassen, 1987, pag. 65 e.v.
- Van der **Meij en Geleijns, 1992:** H. van der Meij en P.J.M.G. Geleijns, *Een beleidsplan*, Leusden, 1992 (uitgave Stichting BBI, 2<sup>e</sup> druk).
- Meyer en O'Shaugnessy, 1993:** M. Meyer en K. O'Shaugnessy, *Organizational design and the performance paradox*, in: Swedberg (red.), 1994, pag. 249 e.v.
- 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<sup>e</sup> oplage) (vertaling van: *Structure in fives: designing effective organizations*, 1983).
- Mix en Herweijer, 1996:** U. Mix en M. Herweijer (red.), *10 Jahre Tilburger Modell, Erfahrungen einer öffentlichen Verwaltung auf dem Weg zum Dienstleistungszentrum*, Bremen, 1996.
- Mol, 1997:** *Operationele budgettering*, Efficiency en effectiviteit in activiteitenbudgetten, Alphen aan den Rijn, 1997.
- Mol, 1998:** N.P. Mol, *Bedrijfsconomie voor de collectieve sector*, Alphen aan den Rijn, 1998 (4<sup>e</sup> druk).
- Mol, 2000:** N.P. Mol, *De toegevoegde waarde van de overheid*, Enschede, 2000 (rede).
- Moret, 1997:** Moret, Ernst & Young, *Tien jaar kwaliteitsverbetering bij gemeenten*, Den Haag, 1997.
- Mulder, 1977:** Mauk Mulder, *Omgaan met macht*, Ons gedrag met en tegen elkaar, Amsterdam/Brussel 1977 (vierde druk).
- Muntinga, 2000:** M.A. Muntinga, *Het andere been van de democratie*, Verantwoording en

- kwaliteitshandvesten in het openbaar bestuur, in: Bestuurskunde, september 2000 (nummer 5), pag. 227 e.v.
- Muijzers, 1995:** F.J.M. Muijzers, *Maatschappelijke Effectmeting: Een Indicatorenstelsel voor het Onderwijsvoorrrangsbeleid*, Leusden, november 1995.
- Nelissen, Bressers en Van Engelen, 1996:** N.J.M. Nelissen, M.P.C. Bressers en S.J.F. Engelen, *De opkomst van een nieuwe overheidsmanager*, Een onderzoek naar significante topambtenaren, Bussum, 1996.
- Nelissen, Godfroj en De Goede, 1996:** N.J.M. Nelissen, A.J.A. Godfroj en P.J.M. de Goede, *Vernieuwing van bestuur*, Inspirerende visies, Bussum, 1996.
- Nelissen en De Goede, 2000:** N.J.M. Nelissen en P.J.M. de Goede, *Publiek management in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Over ambiguïteitstolerantie en moreel engagement, in: Bestuurswetenschappen februari, 2000 (nr. 1), pag. 5 e.v.
- Nelissen, 2000:** N.J.M. Nelissen, *Bestuurlijke vermogen van nieuwe vormen van besturen*, in: Bestuurswetenschappen, juni 2000 (nr. 3), pag. 169 e.v.
- Niskanen, 1971:** William A. Niskanen, *Bureaucracy and representative government*, Chicago, 1971.
- Van Nispen en Noordhoek, 1986:** F.K.M. van Nispen en D.P. Noordhoek (red.), *De grote operaties*, De overheid onder het mes of het snijden in eigen vlees, Deventer, 1986.
- Nonaka en Takeuchi, 1995:** Ikujiro Nonaka en Hirotaka Takeuchi, *De kenniscreërende onderneming*, Hoe Japanse bedrijven innovatieprocessen in gang zetten, Schiedam, 1997 (vertaling van The Knowledge-Creating Company; How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation).
- Noordegraaf e.a., 1995:** M. Noordegraaf, A.B. Ringeling en F.J.M. Zwetsloot, *De ambtenaar als publiek ondernemer*, Bussum, 1995.
- Noordegraaf, 1999:** M. Noordegraaf, *Publiek ondernemen, maar zonder ondernemer? De verticale reflex*, in: Bestuurswetenschappen, 1999, nr. 5, pag. 371 e.v.
- Noordegraaf, 2000:** Mirko Noordegraaf, *Attention! Work and Behavior of Public Managers Amidst Ambiguity*, Delft, 2000 (proefschrift).
- Van Noort, 1996:** E.A. van Noort, *Produktbegroting kan beter*, in: B&G januari, 1996, pag. 8 e.v.
- Novick, 1967:** D. Novick, *Program Budgeting, Program analysis and the federal budget*, Chicago, 1967.
- Ofman, 1998:** Daniel D. Ofman, *Bezieling en kwaliteit in organisaties*, Utrecht, 1998.
- Olson e.a., 1998:** O. Olson, J. Guthrie and C. Humphrey, *Global warning: Debating International Developments in New Public Management*, Oslo, 1998.
- Osborne en Gaebler, 1992:** D. Osborne en T. Gaebler, *Reinventing Government*, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, New York, 1992.
- Otten, 2000:** Marc Otten, *Verstrikt in grote projecten: hoe de stadhuisen in Amsterdam en Apeldoorn totstandkwamen*, Den Haag, 2000.
- Otto, 2000:** M.M. Otto, *Strategisch veranderen in politiek bestuurde organisaties*, Politieke pragmatiek én bestuurlijke reflectie, Assen, 2000 (proefschrift).
- Otto, 2001:** M.T. Otto, *De rekenkamer tussen gemeentelijke continenten*, in: Openbaar bestuur,

nr. 10, oktober 2001, pag. 16 e.v.

**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.

**Ouchi, 1980:** William G. Ouchi, *Markets, Bureaucracies and Clans*, in: *Administrative Science Quarterly*, 25, nr. 1, pag. 129 e.v.

**Pekdemir, 1998:** U. Pekdemir, *Het beleids- en beheersinstrumentarium: de ruggengraat van het Tilburgs model*, in: Tops en Van Vugt, 1998, pag. 51 e.v.

**Perrow, 1974:** Charles Perrow, *Organisaties in kritisch perspectief*, Alphen aan den Rijn / Brussel, 1974 (vertaling van: *Complex Organizations, a Critical Essay*).

**Perry en Kraemer, 1983:** J. Perry en K. Kraemer (red.), *Public management: public and private perspectives*, California, 1983.

**Peters en Waterman, 1982:** Thomas J. Peters and Robert H. Waterman jr., *In search of excellence*, Lessons from America's Best-Run Companies, New York, 1982.

**Peters & Wetzels, 2000:** Jaap Peters en Rob Wetzels, *Niets nieuws onder de zon en andere toevalligheden*, Strategieontwikkeling door contextmanagement, Amsterdam/Antwerpen, 2000 (derde druk).

**Peters, 1999:** Klaartje Peters, *Verdeelde macht*, Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland.

**Peters, 2001:** B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*, London/New York, 2002 (fourth edition).

**Pierre, 1995:** J. Pierre, *Bureaucracy in the modern state: an introduction to comparative public administration*, Aldershot, 1995.

**Pieters, 1975:** G.F. Pieters, *Beheersing van maatschappelijke processen door rationeel bestuur*, in: IBW, 1975, pag. 413 e.v.

**Ploeger en Klop, 1993:** D. Ploeger en P. Klop, *Doelmatig Delft*, in: B&G, september 1993.

**Polhuis en Palm, 1999:** P.L. Polhuis en H.W. Palm, *De beleidsbegroting als informatie- en sturingsinstrumenten van bestuurscolleges*, in: B&G, juli/augustus 1999, pag. 8 e.v.

**Pollitt, 2000:** C. Pollitt, *Oude problemen en nieuwe identiteiten?*, *Publiek management in een geglobaliseerde en gedecentraliseerde wereld*, in: *Bestuurswetenschappen*, februari 2000 (nr. 1), pag. 25 e.v.

**Pollitt, 2002:** Christopher Pollitt, *The New Public Management in international perspective: an analysis of impacts and effects*, in: McLaughlin e.a., 2002, pag. 274 e.v.

**Pollitt en Bouckaert, 2000:** Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford, New York, 2000.

**Powell en DiMaggio, 1991:** Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (ed.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago 1991.

**Pressman en Wildavsky, 1973:** J.L. Pressman en A.B. Wildavsky, *Implementation, How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley, 1973.

**Pröpper, 2001:** Igno Pröpper, *Beleidsvaluatie als argumentatie*, in: Abma en In 't Veld (red.), 2001, pag. 145 e.v.

**Puts, 1997:** H.G.A. Puts, *De financiële noemer*, Communicatie over taken in de

- gemeenteorganisatie, 's-Gravenhage, 1997 (proefschrift).
- Putters, 2001:** K. Putters, *Geboeid ondernemen*, Een studie naar het management in de Nederlandse ziekenhuiszorg, Rotterdam, 2002 (proefschrift).
- Quené, 1984:** Th. Quené e.a., *Planning en beleid*, Verslag van het symposium 'Planning als onderneming' gehouden op 2 mei 1984, 's-Gravenhage, 1984 (WRR-publicatie).
- Quinn, 1988:** Robert E. Quinn, *Beyond rational management*, Mastering the Paradoxes and Competing Demands of High Performance, San Francisco, 1988.
- Van **Raay en Wolters, 1988:** W.J.M. van Raay en M. Wolters, *Ambtelijke reorganisatie*, Een onderzoek naar nieuwe organisatievormen in grote gemeenten, Alphen aan den Rijn, 1988.
- Rampersad, 2000:** H.K. Rampersad, *Total Quality Management*, Een strategie voor voortdurende verbetering, Deventer, 2000.
- Ranson en Stewart, 1994:** Stewart Ranson and John Stewart, *Management for the Public Domain*, Enabling the Learning Society, Londen 1994.
- Reussing, 1996:** G.H. Reussing, *Politiek-ambtelijke betrekkingen en het beginsel van de machtenscheiding*, Een politiek-theoretische, juridische en empirische studie naar het ambtelijk apparaat als 'vierde macht', Enschede, 1996 (proefschrift).
- De **Ridder (red.), 2000:** J. de Ridder (red.), *Meervoudig toezicht*, Complicaties en consequenties van een modern bestuurlijk arrangement, Groningen, 2000.
- Riekens en Baaijens, 1983:** J.G.P. Riekens en J.M.J. Baaijens, *Overheid, wat nu?* Een analyse van overheidsoptreden vanuit een interactieve beleidsbenadering, Deventer, 1983.
- Ringeling, 1978:** A.B. Ringeling, *Beleidsvrijheid van ambtenaren*, Het spijtoptanten-probleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid, Alphen aan den Rijn, 1978 (proefschrift).
- Ringeling, 1981:** A.B. Ringeling, *Democratie en bureaucratie*, in: Thomassen (red.), 1981, pag. 260 e.v.
- Ringeling (red.), 1985:** A.B. Ringeling (red.), *Ambtelijke cultuur en verandering van het openbaar bestuur*, 's-Gravenhage, 1985 (congrespublicatie 1985 van de Vereniging voor Bestuurskunde).
- Ringeling, 1993:** Arthur Ringeling, *Het imago van de overheid*, De beoordeling van prestaties van de publieke sector, 's-Gravenhage, 1993.
- Ringeling, 1998:** Arthur Ringeling, *De evaluatie van een wet*, in: Van Geest en Ringeling (red.), 1998, pag. 33 e.v.
- Ritzer, 1998:** G. Ritzer, *The McDonaldizations thesis*, Londen, 1998.
- Roes e.a., 1987:** Theo Roes, Vic Veldheer, Hans de Groot, Paul Dekker en Peter Castenmiller, *Gemeente, burger, klant*, Rijswijk, mei 1987 (uitgave Sociaal en Cultureel Planbureau).
- Rosenthal, 1981:** U. Rosenthal, *De hardnekkige illusie van een rationele bestuurlijke orde*, in: Van Doorn e.a., 1981, pag. 16 e.v.
- Rosenthal, 1988:** U. Rosenthal, *Bureaupolitiek en bureaupolitisme*, Om het behoud van een competitief overheidsbestel, Alphen aan den Rijn, 1988 (rede).

- Rutgers, 1993:** M.R. Rutgers, *Tussen fragmentatie en integratie*, De bestuurskunde als kennisintegrerende wetenschap, Delft, 1993 (proefschrift).
- SCP, 2001:** Sociaal en Cultureel Planbureau, *Noch markt, noch staat*, De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief, Den Haag, 2001.
- Sas en Herweijer, 1992:** C. Sas en M. Herweijer, *Uitvoering van beleid*, Blinde vlek bij bestuurders of hobby van onderzoekers?, Den Haag, 1992.
- Schein, 1992:** Edgar H. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco, 1992 (second edition, paperback edition, 1997).
- Schouw en Tops, 1998:** Gerard Schouw en Pieter Tops, *Stijlen van besturen*, Over leiders, managers, verbinders, ambassadeurs en beheerders, Amsterdam / Antwerpen, 1998.
- Van der **Schroeff, 1953:** H.J. van der Schroeff, *De administratieve functie bezien vanuit organisatorisch standpunt*, Een pleidooi voor de invoering van de controllersfunctie (verslag van de regionale vergadering van het Nederlands Instituut van Accountants op 6 mei 1953 te Arnhem).
- Schrijvers, 1988:** A.P.M. Schrijvers, *(Financiële) sturing van een grote gemeente*, De ontwikkeling van een Tilburgs model, in: *Bedrijfskunde*, 1988/4 (Overheidsbestuur), pag. 321 e.v.
- Schrijvers, 1991:** A.P.M. Schrijvers, *Contractmanagement: een bedrijfskundig en bedrijfseconomisch sturingsmodel*, in: *Openbaar bestuur*, 1991, nr. 1, pag. 7 e.v.
- Schrijvers, 1994:** A.P.M. Schrijvers, *Zin en onzin van bedrijfsmatig werken*, Den Haag, 1994 (voordracht VNG-congres, 1994).
- Schulpen, 1987:** T.H.C. Schulpen, *De herziene gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften in theorie en praktijk*, Een explorerend evaluatie-onderzoek naar de implementatie van de herziene comptabiliteitsvoorschriften in de gemeentebegroting en de begrotingscyclus, Den Haag / Enschede, 1987 (afstudeerscriptie Universiteit Twente).
- Scott-Morgan, 1995:** Peter Scott-Morgan, *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).
- Senge, 1992:** Peter M. Senge, *De vijfde discipline*, De kunst & praktijk van de lerende organisatie, Schiedam, 1992 (vertaling van: *The Fifth Discipline; The Art & Practice of The Learning Organization*, 1990).
- Sharkansky, 1975:** Ira Sharkansky, *Public Administration*, Policy-Making in Government Agencies, Chicago, 1975 (third edition).
- Simon, 1947:** Herbert A. Simon, *De besluitvorming in de organisatie*, Amsterdam, 1967 (vertaling van: *Administrative Behavior*, oorspr. New York, 1947).
- Simon e.a., 1950 :** Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg and Victor O. Thompson, *The Communication Process*, in: Stillman, 1992, pag. 254 e.v.
- Simonis, 1983:** J.B.D. Simonis, *Uitvoering van beleid als probleem*, Amsterdam, 1983.
- Smeets e.a., 1998:** I.S.M.A. Smeets, S.A.H. Denters en P.A.Th.M. Geurts, *Stemintentie bij verkiezingen*, in: Denters en Geurts (red.), 1998, pag. 109 e.v.



- 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.
- Snellen, 1987:** I.Th.M. Snellen, *Boeiend en geboeid*, Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde, Alphen aan den Rijn, 1987 (rede).
- Snellen, 1998:** I.Th.M. Snellen, *Bestuurskunde en Modernisering*, Alphen aan den Rijn, 1998 (rede).
- Spit, 1993:** Tejo Spit, *Strangles in Structures*, An Institutional Analysis of Innovative Policy by Dutch Municipalities, Utrecht, 1993 (proefschrift).
- Sporre, 1988:** Gaston L. Sporre, *Ambtelijke invloed (verkend)*, De verhouding tussen politiek bestuur en ambtelijke organisatie nader beschouwd, 's-Gravenhage, 1988 (proefschrift).
- Staatscourant, 1 mei 1987:** Staatssecretaris De Graaff-Nauta: *Provincies en gemeenten kunnen uitwas vierde bestuurslaag zelf voorkomen*, pag. 6.
- Staatscourant, 16 mei 1989:** Staatssecretaris De Graaff-Nauta op manifestatie 'BBI in beweging': *Rijk blijft project Beleids- en Beheersinstrumentarium voorlopig ondersteunen*, pag. 2.
- Steenbeek e.a., 1986:** J.G. Steenbeek, M.C. Burkens en J.B.J.M. ten Berge (red.), *Bestuur en norm*, Bundel opstellen opgedragen aan Prof.mr. R. Crinice le Roy, Deventer, 1986.
- Stillman, 1992:** Richard J. Stillman II, *Public administration*, Concepts and Cases, Boston, 1992 (fifth edition).
- Swedberg (red.), 1993:** R. Swedberg (red.), *Explorations in economic sociology*, New York, 1993.
- Sylvester, 1999:** Joyce Sylvester, *De praktijk van privatisering*, Een verkenning, Den Haag, 1999 (proefschrift).
- Taylor, 1911:** F.W. Taylor, *The Principles of Scientific Management*, New York, 1911.
- Teisman, 1998:** G.R. Teisman, *Complexe besluitvorming*, Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen, 's-Gravenhage, 1998 (proefschrift).
- Van Thiel, 2000:** Sandra van Thiel, *Quangocratization: trends, causes and consequences*, Utrecht, 2000 (proefschrift).
- Van Thiel, 2002:** Sandra van Thiel, *Lokale verzelfstandiging: trends, motieven en resultaten van verzelfstandiging door gemeenten*, in: Beleidswetenschap, 2002, nr. 1, pag. 3 e.v.
- Thomassen (red.), 1981:** J.J.A. Thomassen (red.), *Democratie*, Theorie en praktijk, Alphen aan den Rijn / Brussel, 1981.
- Teisman, 1998:** G.R. Teisman, *Complexe besluitvorming*, Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen, 's-Gravenhage, 1998 (proefschrift).
- Thon, 1990:** R. Thon, *Beleids- en beheersinstrumentarium*, Gemeente Den Haag handhaaft kritiek, in: B&G, februari 1990, pag. 20 e.v.
- Tillema, 2002-a:** Sandra Tillema, *Sophistication of accounting instruments*, An integrated framework for explaining the use of simple and advanced management accounting information, Capelle aan den IJssel, 2002 (proefschrift).
- Tillema, 2002-b:** Sandra Tillema, *Changes in Accounting Instruments within Growing and Ageing Organizations*, Are Improvements always Likely, Feasible and Desirable?,

- Rijksuniversiteit Groningen, 2002 (electronisch document [www.ub.rug.nl/eldoc/som/e/02E27](http://www.ub.rug.nl/eldoc/som/e/02E27)), bewerking van haar eerder artikel in Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie, april 2000.
- Tjeenk Willink, 1984:** H.D. Tjeenk Willink, *De mythe van het samenhangend overheidsbeleid*, Zwolle, 1984 (rede).
- Toonen, 1987:** Th.A.J. Toonen, *Denken over Binnenlands Bestuur*, Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd, Rotterdam, 1987 (proefschrift).
- Toonen e.a., 1998:** Theo Toonen, Marcel van Dam, Mariëtte Glim en Guido Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling*, Herindeling en kwaliteit, Assen, 1998.
- Tops en Van Vugt (red.), 1998:** P.W. Tops en G.W.M. van Vugt (red.), *Zoeken naar een modern bestuur*, Het Tilburgs model en de logica van de burger, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Torenvlied, 1996:** René Torenvlied, *Besluiten in uitvoering*, Theorieën over beleidsuitvoering modelmatig getoetst op sociale vernieuwing in drie gemeenten, Amsterdam, 1996 (proefschrift).
- Torenvlied, 2001:** René Torenvlied, *Verklarende modellen van het beleidsproces*, in: Abma en In 't Veld, 2001, pag. 55 e.v.
- Tweede Kamer, 1999:** Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Van beleids-begroting tot beleidsverantwoording*, Kamerstuk 26573 nr. 1-2, Vergaderjaar 1998-1999, 's-Gravenhage, 1999.
- Van **Twist, 1994**, *Verbale vernieuwing*, Aantekeningen over de kunst van bestuurskunde, 's-Gravenhage, 1994 (proefschrift).
- Unie van Waterschappen, 1993:** Unie van Waterschappen, notitie *Het beleids- en beheersproces bij waterschappen*, Naar een integraal beleids- en beheersproces voor waterschappen (samenvatting), juli 1993.
- VB, 1986:** VB accountantskantoor VNG, *Financieel Management Gemeenten*, uitgave in het kader van een deelcongres als onderdeel van het VNG-congres 1986.
- VNG, 1980:** Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Besturen met beleid*, Beleidsplanning als hulpmiddel voor gemeenten, 's-Gravenhage, 1980 (Groene reeks nr. 48).
- VNG, 1984:** Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Besturen met minder middelen*, 's-Gravenhage, 1984 (Groene reeks nr. 73).
- In 't **Veld, 1995**, R.J. in 't Veld, *Spelen met vuur*, Over hybride organisaties, 's-Gravenhage, 1995.
- In 't **Veld, 1999:** R.J. in 't Veld, *Van sturingsconsensus naar nieuwe schisma's*, in: In 't Veld e.a., 1999, pag. 10 e.v.
- In 't **Veld e.a., 1999:** R.J. in 't Veld (red.), *Sturingswaan en ontzuivering*, Utrecht, 1999.
- Veldheer, 1994:** V. Veldheer, *Kantelend bestuur*, Onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokale bestuur in de periode 1851-1985, Rijswijk, 1994 (proefschrift, SCP-studie nr. 20).
- Verduijn, 1994:** J.M. Verduijn, *Tussentijdse rapportages* (Maraps en Bestuursrapportages),

Leusden, 1994 (uitgave Stichting BBI).

**Verduijn, 1995-1:** Koois Verduijn, *BBI, meer dan....*, deel 3 in: Houwaart e.a., 1995.

**Verduijn, 1995-2:** J.M. Verduijn, *BBI en planning en control*, Leusden, 1995 (uitgave Stichting BBI).

**Verhoeven, 1999:** Willem Verhoeven, *De manager als coach*, Coaching als managementstijl, Baarn, 1999 (zesde druk).

**Verwijmeren, 2001:** Joris Verwijmeren, *De doorwerking van milieueffectrapportages in bestemmingsplannen*. Een toepassing van de beleidsarenatheorie, in: *Beleidswetenschap*, 2001, pag. 291 e.v.

**Voogd, 2000:** C.H.G. Voogd-Oude Veldhuis, *Subsidie verzorgd?*, De betekenis van onzekerheid in het subsidie-instrument voor het management van instellingen met publieke taken, Groningen, 2000 (proefschrift).

**De Vries en Van Dam, 1998:** Jouke de Vries en Marcel van Dam, *Politiek-bestuurlijk management*, Een blik achter de gouden muur, Alphen aan den Rijn, 1998.

**De Vries, 2001:** J. de Vries, *Lege staat of lege bestuurskunde?*, Leiden, 2001 (rede).

**De Vries, 1990:** J.G. de Vries, *Den Haag en het BBI-project*, Kritiek mist voldoende grond, in: *B&G*, juli/augustus 1990, pag. 37 e.v.

**De Vries, 1999:** Michiel S. de Vries, *Het idee van beleidsgeneraties*: Een aanzet tot het ontwikkelen van een positieve theorie over beleidsverandering, in: *Beleidswetenschap*, 1999, nummer 3, pag. 207 e.v.

**Vroom, 1980:** C.W. Vroom, *Bureaucratie: het veelzijdig instrument van de macht*, Alphen aan den Rijn, 1980 (proefschrift).

**Vroom, 1993:** C.W. Vroom, *Verzelfstandiging: bureaucratie modellen*, Vormen bureaucraten een uitstervend ras?, in: Kickert e.a., 1993, pag. 107 e.v.

**Van Vught, 1982:** F.A. van Vught, *Experimentele beleidsplanning*, Bestuurskundige expedities in de jungle van het planningsdenken, 's-Gravenhage, 1982 (proefschrift).

**Van Vught, 1984:** F.A. van Vught, *Methodologische aspecten van beleidsevaluatie*, in: Blommestein e.a., 1984, pag.43.

**Walsh, 1995:** Kieron Walsh, *Public Services and Market Mechanisms*, Competition, Contracting and the New Public Management, London, 1995.

**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).

**Weggeman, 1997:** Mathieu Weggeman, *Kennismanagement*, Inrichting en besturing van kennisintensieve organisaties, Schiedam, 1997.

**Weggemans e.a., 1996:** J.H. Weggemans, C.H. Rellum en M.K. Dawson, *Arbeidsmarkt binnenlands bestuur trendrapport 1996*, Alphen aan den Rijn, 1996.

**Weick, 1979:** K.E. Weick, *The Social Psychology of Organizing*, New York, 1979 (second edition).

**Welschen, 1997:** P.T.M. Welschen (KPMG), *Onderzoek planning en control bij middelgrote en kleinere gemeenten*, Een rapportage op hoofdlijnen, Utrecht, 1997.

- Wesseling en Otto, 1997:** H.W.M. Wesseling en M.M. Otto, *Rationaliteiten van politiek bestuur*, De case Zwijndrecht, Een zoektocht naar democratie, strategie en organisatie, Assen, 1997.
- Wiezer, 1999:** Noortje Wiezer, *Sturing in organisaties*, Een empirisch onderzoek naar de relatie tussen sturing en succes in 52 bedrijven, Amsterdam, 1999 (proefschrift).
- Wildavsky, 1973:** A. Wildavsky, *If planning is everything, maybe it's nothing?*, in: Policy Sciences, 1973, 4,2, pag. 127 e.v.
- Wildavsky, 1974:** A. Wildavsky, *The politics of the budgetary process*, Boston, 1974.
- Willemse, 2001:** R. Willemse, *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente*, Eigen initiatief en integraal bestuur in de periode 1960-1996, Delft, 2001 (proefschrift).
- Wilson, 1887:** Woodrow Wilson, *The Study of Administration*, in: Stillman, 1992, pag. 6 e.v.
- Wilson, 1989:** J.Q. Wilson, *Bureaucracy*, What government agencies do and why they do it, New York, 1989.
- Winter, 1996:** H.B. Winter, *Evaluatie in het wetgevingsforum*, Een onderzoek naar de relatie tussen evaluatie en kwaliteit van wetgeving, Deventer, 1996 (proefschrift).
- Wissema, 1987:** J.G. Wissema: *Unit management: het decentraliseren van ondernemerschap*, Assen 1987.
- Witteveen e.a., 2000:** W.J. Witteveen, H.R.B.M. Kummeling en F.A.M. Stroink, *Het primaat van de politiek*, Deventer, 2000 (publicatie staatsrechtconferentie 1999).
- Yee, 1996:** Albert S. Yee, *The causal effects of ideas on policies*, in: International Organization 50, 1, winter 1996, pag. 69 e.v.
- Zandstra-Andela, 1982:** B.G. Zandstra-Andela, *Rationalisatie van de beleids-beslissing bij de overheid*, in: Hoogerwerf, 1982, pag. 279 e.v.
- Zouridis, 1998:** S. Zouridis, *Van Tilburgs model naar Permanent Ontwikkelings Proces*, in: Tops en Van Vugt, 1998, pag. 37 e.v.
- Zouridis en Tops, 2000,** *Verschuivende verhoudingen tussen bureaucratie, politiek en samenleving*, in: Hendriks en Tops, 2000, pag. 195 e.v.
- Zucker, 1991:** Lynne G. Zucker, *The Role of Institutionalization in Cultural Persistence*, in: Powell en DiMaggio, 1991, pag. 83 e.v.
- Zijderveld, 1974:** A.C. Zijderveld, *Institutionalisering*, Een studie over het methodologisch dilemma der sociale wetenschappen, Meppel, 1974.
- Zijderveld, 1975:** A.C. Zijderveld, *De theorie van het symbolisch interactionisme*, Meppel, 1975.
- Zijlstra, 1997:** S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, Een onderzoek naar democratisch-staatsrechtelijke en positiefrechtelijke aspecten van het gebruik van zelfstandige bestuursorganen meer in het bijzonder op gemeentelijk niveau, Den Haag, 1997 (proefschrift).
- Zijlstra e.a., 2001:** S.E. Zijlstra, L.J.J. Rogier, M.C. de Voogd, H.M.L. Frons en M.V. van Munster, *Mandaat en delegatie*, Den Haag, 2001 (reeks 'Algemeen bestuursrecht 2001').

## *Stellingen*

- 1) Elke organisatie beschikt over een vorm van BBI.
- 2) BBI is evenzeer product van doorwerking als producent van doorwerking.
- 3) De jaren negentig van de twintigste eeuw zeggen meer over BBI dan de jaren tachtig.
- 4) De bijdrage van BBI aan de norm van een sober beheer van overheidsmiddelen heeft geleid tot een relatief duur beheer van overheidsmiddelen.
- 5) Hoe méér BBI, hoe méér 'pocket veto'.
- 6) Aanbevelingen over verbetering en toepassing van beleids- en beheersinstrumenten, vergezeld van de opmerking dat de werking ervan afhangt van cultuurverandering en gewenst gedrag van de betrokken actoren, leiden niet tot het daarbij in het vooruitzicht gestelde resultaat.
- 7) Integraal management is niet integraal.
- 8) Feitelijk gedrag wordt minder gestuurd door plannen en afspraken dan omgekeerd.
- 9) Officiële planning & control-informatie geeft een onbetrouwbaar beeld van de werkelijkheid.
- 10) Het begrip doorwerking kan een nuttige rol spelen bij overwegingen ten aanzien van blauwdrukplanning en conformiteitsonderzoek.
- 11) Binnen de institutionele isomorfie schuilt de institutionele amorfie.
- 12) VBTB is in essentie een herhaling van BBI.

## *Curriculum vitae*

*Harrie Aardema (1954) groeide op in Middenbeemster en behaalde in 1972 het HBS-b diploma te Purmerend. Hierna verrichtte hij enkele jaren journalistieke werkzaamheden voor diverse dagbladen. Aan de Vrije Universiteit te Amsterdam behaalde hij in 1978 het doctoraal diploma Nederlands recht, hoofdrichting staatsrecht. Daar verwierf hij ook een eerstegraads onderwijsbevoegdheid economie. Hij is sindsdien afwisselend werkzaam geweest in (beleids)inhoudelijke en managementfuncties, lesgevende en adviesfuncties. Aan de Katholieke Hogeschool Tilburg was hij wetenschappelijk medewerker staats- en bestuursrecht (1978-1979). Bij de provincie Noord-Holland juridisch medewerker bestemmingsplannen c.a. (1979-1980). Bij de gemeente Egmond hoofd ruimtelijke ordening (1980-1982). Aan de Rijksuniversiteit Utrecht wetenschappelijk medewerker ruimtelijke ordeningsrecht en bestuurskunde (1982-1985). Bij de gemeente Graft-De Rijp medewerker algemene zaken en afdelingshoofd welzijn (1985-1989). Bij de bestuursacademies was hij docent bestuurskunde en opleidingsadviseur en vervulde hij diverse managementfuncties (1989-1996).*

*Begin 1996 werd hij senior adviseur financiën en bedrijfsvoering bij BMC (Bestuur & Management Consultants). Vanaf dat moment adviseert en begeleidt hij organisaties – vooral gemeenten – bij hun verbeteringstrajecten. Onder meer: de gemeenten Aa en Hunze, Almere, Amsterdam (Dienst Binnenstad en stadsdeel Oost/Watergraafsmeer), Appingedam, Epe, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Heemskerk, Leenwarden, Nederborst den Berg, Noordoostpolder, Schagen, Tiel, Vught, Wervershoof, Westerveld, Winschoten, Winterswijk, Wisch, Zeist en het ROC Flevoland.*

*In 2000 publiceerde hij het boek 'Contextmanagement, Een nieuw Bestuurs- en Management Concept'.*

*Hij woont vanaf 1996 met zijn vrouw Annemieke en zijn dochters Hedy en Sinja op een woonboerderij in het Drentse dorpje Zwiggelte.*

*Correspondentie: [HarrieAardema@bmc.info](mailto:HarrieAardema@bmc.info).*

# Index

- Aa en Hunze, gemeente..... 357
- Aalburg, gemeente..... 306
- Aalderen, H. van..... 117, 330
- Aalsmeer, gemeente ..... 297, 306
- Aanbeveling..... 288
- Aanvaardbaarheid.48, 50, 60, 258, 259, 261, 279, 281, 282
- Aardema, H..... 64, 132, 134, 189, 193, 194, 202, 203, 217, 218, 222, 252, 273, 283, 285, 330, 357
- Aardenburg, gemeente.....32
- ABC (Activity Based Costing) ..... 218
- Abcoude, gemeente ..... 296, 306
- Abma, T.A.... 19, 20, 49, 271, 276, 282, 330, 335, 344, 345, 349, 353
- Accountant... 86, 88, 92, 118, 156, 157, 170, 171
- Actorion.....6
- Adhocratie.....152, 246, 290
- Administratie..... 46, 48, 156, 187
- Administratieve marktmodel .....83
- Advies-op-advies ..... 149
- Afdelingenmodel..... 149, 152
- Afdelingsplan ..... 21, 23, 99, 137, 141, 142, 143, 144, 145, 148, 154, 195
- Afrekenen..... 138, 145, 198, 213
- Afrika .....41
- Afspraak is afspraak ..... 221
- Afwegingsfunctie.....21, 102, 229
- Agendavorming ..... 180, 217
- Agentschap..... 180
- Agentschapstheorie..... 193
- Agt, A.M.M. van..... 71, 83
- Albrow, M. ....48, 244, 330
- Alkmaar, gemeente.....89
- Allison, G. .... 47, 185, 244, 330
- Almelo, gemeente..... 153, 296
- Almere, gemeente.....30, 152, 357
- Ambt Delden, gemeente.....296, 306
- Amersfoort, gemeente .....31, 163, 300
- Amorfie, institutionele .... 274, 275, 276, 285
- Amstelveen, gemeente.....98
- Amsterdam, Dienst Binnenstad ..... 357
- Amsterdam, gemeente..... 32, 101, 109, 122, 123, 161, 198, 207, 209, 215, 294
- Amsterdam, Vrije Universiteit .....294, 357
- Anthony, R.N. .... 22, 330
- Antillen, Nederlandse ..... 120
- AO (administratieve organisatie)..... 89, 95, 105, 148, 151, 170, 202, 212
- Apeldoorn, gemeente..... 152, 153, 209, 215
- Appingedam, gemeente .....93, 297, 357
- Apple Nederland ..... 109, 305
- Arcen en Velden, gemeente.....296, 297
- Argyris, C.....220, 276, 330
- Arkel, D. van..... 161, 330
- Armstrong, P.....43
- Arnhem, gemeente ..... 31, 84, 85, 123, 144, 152, 153, 161, 209
- Arntzen, H.L..... 43, 123, 152, 330
- Assen, gemeente..... 159
- Attitude..... 202, 204, 213, 232, 255, 273
- Auditing.....31, 43, 50
- Australië.....41
- Autonomie ..... 94, 180, 207, 208
- Autopoiese ..... 263
- Auwers, T. .... 333
- Awb (Algemene wet bestuursrecht)..... 205, 206, 207
- Axel, gemeente..... 306
- Azië .....41
- BA (opleiding bestuursambtenaar).....85
- Baaijens, J.M.J. .... 79, 350
- Baakman, N.A.A. .... 343
- Baarsjes, stadsdeel De (gemeente Amsterdam)..... 306
- Baas, B. .... 164, 330
- BAG (Commissie Beleidsanalyse Gemeenten).....76
- Bakkenist, adviesbureau.....83
- Balanced scorecard..... 43, 218
- Barendrecht, gemeente ..... 297
- Barnard, C. ....192, 280, 330
- Barneveld, gemeente ..... 306
- Barneveld, W. ....160, 161, 330
- Barthel, W.P. .... 116
- Bathmen, gemeente..... 89, 296
- BAZN (Bestuursacademie Zuid-Nederland)..... 121, 300, 305, 311
- BBI, (neven)effecten van..... 225
- BBI, actualiteit ..... 129
- BBI, als beleid .....49
- BBI, als experiment..... 89, 90
- BBI, betekenis..... 16, 19, 235
- BBI, betrekkelijkheid ..... 158, 194, 218, 229
- BBI, filosofie.....100, 101, 129, 132, 134, 168, 178, 196, 210, 217, 232
- BBI, inhoud van ..... 19, 20
- BBI, internationalisering..... 115, 120
- BBI, opstartfase .....91
- BBI, relatieve neergang van .....65, 129, 133
- BBI, stimulerende en bedreigende krachten ..... 129
- BBI, verspreiding van ..... 111

- BBI, waardering van ..... 20, 61, 254, 277
- BBI-brochures .....20, 25, 27, 93, 96, 100, 102, 104, 105, 114, 120, 134, 148, 302, 330
- BBI-conforme organisatie ..... 148, 243
- BBI-coördinatoren bij gemeente .....105
- BBI-cursussen...27, 109, 110, 111, 112, 113, 119, 141, 305, 309
- BBI-geschriften .....20, 25, 27, 102, 113, 138, 141, 148, 153, 156, 188, 195, 197, 212, 226, 232, 302, 330
- BBI-keurmerk, .....97
- BBI-plus .....134
- BBI-project, baten en lasten .....305
- BBI-project, beëindiging .....124, 125, 129
- BBI-project, doelstelling 1 .....102, 226, 227, 229
- BBI-project, doelstelling 2 .....102, 230, 231
- BBI-project, doelstelling 3 .....102, 232, 233, 234
- BBI-project, fase 1 ..... 99, 137
- BBI-project, fase 2 ..... 99, 141
- BBI-project, fase 3 .....99, 107, 147
- BBI-project, fase 4 ..... 99, 153
- BBI-project, fase 5 ..... 99, 156
- BBI-project, fase 6 ..... 99, 100, 158, 230
- BBI-project, fase 7 .....99, 100, 163
- BBI-projectleider bij gemeente.....105
- BBI-publicaties ..... 20, 22, 25, 27, 100, 103, 113, 114, 134, 164, 188, 197, 212, 232, 302, 330
- BBI-stuurgroep bij gemeente.....104
- BBI-uitgangspunt 1 ..... 171, 179
- BBI-uitgangspunt 2 ..... 171, 186
- BBI-uitgangspunt 3 ..... 171, 195
- BBI-uitgangspunt 4 ..... 172, 205
- BBI-uitgangspunt 5 ..... 172, 211
- BBI-werkgroep bij gemeente.....104
- BBP (beleids- en beheersproces bij waterschappen).....120
- BDO (bestuursdienstonderwijs)..... 120, 121
- Becker, F.....334
- Bedrijfsdoorlichtingen .....230
- Bedrijfseconomie..... 15, 16, 45, 113, 142
- Bedrijfskunde .....22, 45, 46
- Bedrijfsmatig, begrip .....45, 46, 47, 255
- Bedrijfsvoering, begrip .....48
- Bedum, gemeente ..... 297, 307
- Beek, gemeente .....296
- Beek, J.G. van der .....333
- Beemster, gemeente .....297
- Beerten, M.....116
- Beesel, gemeente .....296
- Begroting, algemeen..... 21, 75, 88, 89, 92, 93, 95, 99, 103, 137, 141, 142, 144, 148, 153, 154, 156, 157, 161, 162, 195, 228, 229, 254, 272
- Begroting, als contract ..... 195
- Begroting, baten en lasten .....87
- Begroting, beheers- .....22, 94, 95, 97, 144
- Begroting, beleids-.....22, 30, 94, 95, 97, 129, 143, 144, 160
- Begroting, functionele indeling.....87
- Begroting, meerjaren- ..... 21, 88, 89, 97, 99, 103, 126, 137, 138, 141, 145, 146, 195
- Begroting, prestatie- ..... 31, 74, 77, 147
- Begroting, producten-.....13, 31, 87, 89, 118, 119, 123, 125, 126, 127, 128, 143, 144, 145, 146, 147, 156, 160, 161, 214, 238, 241, 242, 259
- Begroting, programma- .....73, 74, 288
- Begroting, voorbeeld-..22, 27, 87, 100, 118, 141, 144, 148
- Beheer op orde .....15, 134, 255
- Beheer, begrip .....48
- Beheersbaar(heid)..... 15, 203, 271, 277
- Beheersbeleid ..... 71, 133
- Beheersing, financiële ..... 169
- Beheersing, van de organisatie..... 21, 102, 103, 187, 212, 230, 254, 255, 257
- Beheersing, van processen . 48, 76, 202, 230
- Beheersingsechec.....77
- Beheersproducten.....105, 142, 143
- Beheersstaat..... 72, 239
- Beheerstaken .....22, 134, 142, 143, 159
- Beilen, gemeente.....98, 159, 293, 296, 298, 308
- Bekendheid, als evaluatiecriterium .... 53, 58, 256
- Bekke, A.J.G.M.....83, 153, 240, 264, 331
- Bekker, H.J.M. ....293
- Bekkers, V.J.J.M.....152, 193, 331
- Beleid, begrip .....49, 58, 280
- Beleid-beheer ..... 48, 87, 89, 200
- Beleidsbeëindiging .....24
- Beleidsbepaling ..... 24, 184
- Beleids effecten ..... 25, 164, 180, 201
- Beleids evaluatie, begrip .....18, 19, 20
- Beleids generatie(theorie) .....133, 255, 270, 277, 285
- Beleidsinvoering .....64
- Beleidskunde .....18
- Beleidsplan .21, 22, 94, 95, 97, 99, 105, 137, 138, 139, 141, 142, 146, 195, 259
- Beleidsproces .....24, 25, 49, 267, 268, 281
- Beleids taken ..... 22, 105, 134, 142, 143, 159
- Beleids theorie.....50, 51, 52, 224, 257, 258, 259, 261
- Beleidsuitvoering .....21, 23, 24, 25, 43, 44,



- 52, 53, 64, 102, 209, 227, 230, 231, 274
- Beleidsvoorbereiding .....24, 44, 227
- Beleidsvrijheid.....19, 172, 176, 180, 209
- Belfeld, gemeente..... 296
- België.....41, 81, 82
- Belshot, S..... 116
- Bemelmans-Videc, M.L..... 50, 331
- Bemmel, gemeente..... 296
- Benchmarking..... 43, 158, 160, 161
- Bentlage, F.A..... 43, 202, 203, 331
- Beoordelingsgesprekken..... 217
- Berg, A.H.....40, 331
- Berg, E.L..... 293
- Berge, J.B.J.M. ten..... 352
- Bergeijk, gemeente ..... 306
- Bergen, gemeente..... 296
- Berger, P.L.....271, 331
- Bergh, gemeente..... 116
- Berghuis, J.M.J..... 86, 331
- Berveling, J.....209, 228, 331
- Besluit comptabiliteitsvoorschriften ..... 156
- Bessembinders, J..... 143, 340
- Best, gemeente..... 89, 91
- Bestebreur, T..... 161, 331
- Bestuurder ..... 147, 173, 183, 205, 206, 226
- Bestuurlijk autisme ..... 233
- Bestuurlijke vernieuwing ..... 130
- Bestuursacademie(s).....84, 95, 115, 120, 121, 357
- Bestuurscentrisme .....75
- Bestuurskunde .....15, 16, 17, 18, 24, 32, 44, 115, 180, 200, 238, 264, 265, 278, 279, 280, 282, 284, 357
- Bestuursondersteuning ..... 149
- Bestuursopdracht ..... 188, 190
- Bestuursrecht .....17
- Bestuursstijl.....100, 178, 221, 273, 289
- Betrouwbaarheid ..... 19, 22, 25, 50, 81, 153, 154, 173
- Beuningen, gemeente..... 296
- Beurs, P.J.U. de.....148, 302, 331
- Beverwijk, gemeente ..... 161
- Bewindvoerders, macht der .....72, 237, 256
- Bewustwording.....43
- Bezuiniging... 81, 82, 83, 130, 151, 153, 174, 237, 239
- BIEO (begroting in een oogopslag).. 89, 91, 92, 94, 97, 144, 150
- Biesmeijer, E.B..... 76, 331
- Bijlsma, M..... 158, 159, 303, 335
- Bilt, gemeente De.....98, 159, 161, 293, 296, 298, 308
- Binnenlandse Zaken, Ministerie van..... 13, 14, 16, 27, 43, 46, 73, 80, 83, 85, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 95, 98, 100, 101, 103, 109, 111, 113, 117, 118, 119, 120, 124, 235, 254, 286, 294, 296, 297, 305, 331, 332
- BiZa (Ministerie van Binnenlandse Zaken) .....98, 118, 294, 296, 297
- Blaricum, gemeente.....296, 306
- Bloemendaal, C..... 95, 97, 118, 294
- Blommestein, H.J.....332, 341, 354
- BMC (Bestuur & Management Consultants) ..... 5, 6, 38, 96, 104, 108, 115, 120, 121, 124, 134, 146, 148, 236, 303, 357
- BMI-magazine ..... 114, 115, 116, 118
- BNG (Bank Nederlandse Gemeenten) ..... 85, 95, 109, 294, 305
- BNP (bruto nationaal product) ..... 80, 131
- Boarnsterhim, gemeente..... 296
- Boelens, J.B. .... 43, 152, 202, 203, 254, 331, 332, 341
- Boer, C.A. de..... 116
- Boer, gemeente Ten..... 307
- Bogt, H.J. ter.....15, 28, 30, 129, 193, 197, 199, 262, 332, 333
- Bonhof, J. .... 24, 102, 158, 213, 230, 303, 333, 339
- Bonnema, W. ....83, 117, 333
- Boogaard, J.K. van den.....197, 198, 336
- Boonstra, J.J. .... 203, 276, 280, 333
- Boorsma, P.B. ....76, 77, 83, 84, 117, 333
- Bordewijk, P. .... 28, 31, 32, 36, 144, 146, 159, 160, 333
- Borger, gemeente ..... 296
- Born, gemeente ..... 296
- Borne, gemeente ..... 296
- Borsele, gemeente.....294, 297, 306
- Bos en Lommer, stadsdeel (gemeente Amsterdam).....297, 306
- Bottom-up.....143, 279, 280, 281, 283
- Bouckaert, G.15, 16, 41, 42, 70, 71, 81, 333, 344, 349
- Bouma, J.L.....209, 210, 333
- Bouwman, R.J.M. .... 338
- Bovens, M.A.P.....15, 16, 17, 44, 49, 139, 192, 207, 210, 238, 244, 245, 266, 267, 278, 279, 280, 281, 282, 284, 333, 334
- Bowerman, M. .... 41, 334
- BPR (Business Process Redign) .....40
- Braak, H.J.M. ter..... 77, 123, 193, 334
- Braam, A. van ..... 17, 45, 50, 334, 354
- Brabant, Katholieke Universiteit .....84
- Brasz, H.A. .... 200, 334
- Breda, gemeente ..... 31, 153
- Brederviede, gemeente..... 306
- Breitbarth, B.T.F.O..... 6, 84, 85, 93, 94, 97, 108, 138, 144, 156, 180, 302, 334
- Bressers, J.Th.A. .... 18, 332, 334, 341
- Bressers, M.P.C..... 191, 348

Broadbent, J. ....	263, 334
Bron, K. ....	106, 334
Brouwer, Ph. ....	32, 168, 176, 334
Bruijn, J.A. de .	152, 202, 237, 240, 282, 334
Bruinsma, M. ....	335
Brunssum, gemeente..	90, 98, 159, 293, 296, 298, 300, 306, 308
Budel, gemeente .....	297
Budget(tering) .....	46, 76, 77, 78, 94, 104, 107, 113, 142, 146, 180, 205, 208, 212, 213, 215, 220
Budget, input- .....	182
Budget, output- .....	142, 146, 182
Budget, proces- .....	182
Budget, taak- .....	182
Budgetcyclus .....	46, 57, 217, 238, 268
Budgetmaximalisatie .....	208
Budgettering, operationele .....	182
BUGM (Besluit Uitvoering Gemeentelijke Milieutaken) .....	89
BURAP (bestuursrapportage) .....	21, 23, 59, 89, 94, 95, 97, 99, 105, 123, 126, 137, 153, 154, 155, 164, 170, 172, 212, 216, 221, 259, 268
Bureaucrat-bashing .....	36
Bureaucratie ...	36, 47, 70, 72, 123, 152, 186, 193, 201, 202, 207, 208, 238, 244, 274, 283
Bureaucratie, machine- ..	244, 246, 247, 249, 263, 271, 290
Bureaucratie, professionele .....	244, 246, 263, 290
Bureaucratietheorie .....	200, 243
Bureaucratisme .....	48, 238
Bureaupolitiek .....	185, 244
Bureaupolitisme .....	185, 244
Burg, P.J.J. van der .....	43, 334
Burgemeester .....	17, 176, 181, 244
Burger, rol van de .....	13, 14, 37, 42, 70, 72, 130, 137, 138, 139, 140, 179, 200, 232, 234, 239, 270, 277, 287
Burgerwaard, gemeente .....	144, 302
Burgt, H. van de .....	347
Burkens, M.C. ....	352
Burnham, J. ....	237
Business units .....	75
Bussum, gemeente .....	161, 296
Bussumgroep .....	161
Buurma, H. ....	77, 159, 334
Caiden, G.E. ....	210
Caluwé, L. de .....	203, 206, 211, 218, 219, 279, 284, 335
Camps, Th.W.A. ....	81, 152, 335
Canada .....	41
Capelle aan den IJssel, gemeente .....	84, 85, 89, 93, 144, 297, 299
Carrière via senioriteit .....	244
Cas, C. ....	64, 208, 351
Castenmiller, P. ....	350
Castricum, gemeente .....	296
Causale relaties .....	45, 51, 55, 58, 103, 137, 164, 225, 235, 255, 257, 258, 259, 260
Centrale balie .....	234
Centrale norm – feit dualiteit .....	61, 64, 65, 255, 285
Ceteco-affaire .....	32, 40, 194, 239
Champy, J. ....	40, 339
Chaostheorie .....	263, 283
Checks and balances .....	210
CITO (Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling) .....	241
CIVOB (Centraal Instituut Vorming en Opleiding Bestuursdienst) ..	84, 95, 120, 121, 294
Clarke, J. ....	42, 194, 335
Clinton, B. ....	36
Cluistra, C. ....	335
CMG .....	301
CMO (contractuele multi organisatie) .....	78
COBA (Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse) .....	76, 335
Coenen, F.H.J.M. ....	52, 56, 58, 185, 201, 260, 335
Coevorden, gemeente .....	296, 306
Coleman, J.S. ....	184
College ..	17, 32, 86, 104, 105, 153, 156, 169, 200, 205, 228, 244
Collegeprogramma .....	22, 37, 95, 113, 130, 138, 139, 145, 154, 182, 184, 195, 228
Communicatie .....	17, 62, 92, 132, 177, 213, 217, 219, 220, 221, 226, 260, 267, 269, 270, 272, 273, 277, 289
Communicatie, control als .....	221
Communicatie, externe .....	127, 130, 132
Communicatie, tussen bestuurslagen .....	92
Communicator .....	232, 270
Competentiemanagement .....	221, 252, 273, 283
Competentieontwikkeling .....	182, 189, 190, 199, 285
Competenties, gedrags- .....	252, 273
Competenties, praktische .....	252, 273
Competenties, vaardigheids- .....	252, 273
Comptabiliteitswet .....	50
Concernmodel .....	75, 149, 150, 151
Conflict .....	32, 209, 211, 219, 247, 248, 275
Conformance .....	53, 55
Conformiteit, finale .....	56, 60, 61, 256
Conformiteit, formele .....	56, 60, 256
Conformiteit, gedrags- .....	56, 60, 224, 256
Confrontatie .....	185, 208, 265, 272, 273, 285

- Congressen..... 83, 109, 110, 111, 112, 134, 300, 305
- Consolidatie.....149, 154
- Consultancy.... 26, 57, 83, 96, 111, 122, 137, 193, 236, 246
- Consumentenbond.....86
- Consumentenpanels.....141, 164, 226
- Contested zone..... 219
- Contextmanagement.....283, 284
- Contextwerking ....39, 57, 58, 115, 117, 124, 137, 257, 258, 260
- Contingentietheorie..... 19, 281
- Contractmanagement. 13, 22, 31, 37, 39, 40, 44, 73, 76, 77, 78, 85, 94, 95, 101, 104, 117, 195, 196, 197, 198, 200, 203, 204, 205, 210, 211, 289
- Control, als communicatie ..... 221
- Control, als spel..... 215
- Control, begrip..... 211, 213, 218, 220
- Control, beleids- ..... 215, 217
- Control, clan - ..... 263
- Control, concern-.....88, 133, 144, 148, 150, 153, 186, 190, 217
- Control, decentrale..... 148
- Control, financiële..... 218
- Control, I&A-..... 217
- Control, impliciete..... 263
- Control, juridische..... 217
- Control, machts-..... 210
- Control, ontwikkelingen..... 217
- Control, P&O-..... 217
- Control, politieke..... 263
- Control, procedurele..... 264
- Controle..... 75, 88, 90, 92, 171, 172, 173, 193, 195, 207, 209, 211, 223, 228, 239, 244, 247, 248, 317
- Controle, sociale ..... 263
- Controleerbaar(heid).... 15, 27, 33, 138, 170, 213
- Controller(functions) ...77, 147, 217, 218, 244
- Coolsma, J.C. .... 184, 340
- Cooper, R. .... 202, 218, 335
- Coproductie ..... 139
- Cornelis, A..... 193, 335
- Correctiemechanismen ... 177, 194, 223, 317
- Cozijnsen, A.J. .... 279, 335
- Creaming off..... 241
- Crinice le Roy, R.....208, 209, 237, 335, 352
- Crombag, H.F.M. .... 219, 335
- Crozier, M. .... 247
- Cruys, P..... 116
- Cuijk, gemeente ..... 306
- Cultuur- en gedragsverandering ..... 14, 22, 59, 99, 100, 106, 107, 108, 114, 126, 127, 174, 178, 196, 197, 199, 202, 217, 220, 221, 232, 252, 255, 256, 259, 260, 264, 286
- Cultuur, begrip..... 61, 62, 78, 259
- Cultuurdrive .....78, 129, 130
- Cuppen, M.H.M. .... 333
- Curatorium.....95, 98, 115, 116, 294
- Cyclus..24, 25, 59, 60, 74, 89, 100, 138, 144, 156, 195, 268, 269, 281
- Dale, Van (woordenboek)..... 335
- Dalen, gemeente..... 296
- Dalsem, C. van.....90, 123, 335
- Dam, F.C..... 116
- Dam, M.J.E.M. van 208, 237, 239, 266, 353, 354
- Dankert, P. .... 115
- Dantumadeel, gemeente ..... 296
- Dawson, M.K..... 354
- De Pijp, stadsdeel (gemeente Amsterdam)90
- Decentralisatie .....21, 38, 39, 79, 103, 150, 205, 206, 248
- Defensieve routines ..... 220
- Dekker, P..... 350
- Delegatie..... 104, 142, 169, 205, 206, 207
- Delft, gemeente 31, 77, 81, 89, 98, 123, 146, 152, 161, 198, 342
- Delfzijl, gemeente.....32, 297, 306
- Democratie... 44, 48, 50, 200, 227, 229, 231, 245, 246, 254, 267, 269, 279
- Den Haag, gemeente.... 30, 32, 90, 123, 311, 354
- Denekamp, gemeente ..... 296
- Denemarken.....82
- Denhardt, R.B.....44, 191, 335
- Denijs, J.W. .... 101, 198, 204, 335
- Denters, S.A.H.....28, 30, 50, 116, 141, 164, 182, 203, 207, 226, 227, 228, 229, 241, 293, 294, 335, 336, 351
- Departementale model .....83
- Deregulering.....79
- Derickx, C.L.....6
- Derksen, W. ....15, 28, 32, 112, 125, 130, 139, 144, 150, 152, 159, 168, 181, 198, 208, 210, 226, 227, 233, 331, 334, 336, 337, 344
- Detail, begrip..... 179
- Deterd, B..... 116
- Deventer optierapport.....32
- Deventer, gemeente ...32, 89, 164, 209, 239, 296
- Dictaat.....216, 237, 290
- Didam, gemeente..... 306
- Dienstverlening.....28, 37, 40, 42, 82, 102, 125, 162, 164, 213, 233, 247, 248, 281
- Diepenheim, gemeente ..... 296
- Diepenveen, gemeente.....89, 296, 306

- Dijk, C.P. van..... 32, 40, 146, 333, 337  
 Dijkhuizen, H. van ..... 146, 337  
 Dijkstra, W.J.A.....123  
 DiMaggio, P.J.....261, 262, 264, 336, 338, 349, 355  
 Directiemodel .....149  
 Divisiestructuur ..... 75, 152, 246, 248  
 DIVOSA (vereniging van directeuren van sociale diensten).....120  
 Docters van Leeuwen, A.W.H. ....239  
 Doel, J. van den .....184, 274, 336  
 Doelbereikingsonderzoek .....52  
 Doelboomtheorie.....52  
 Doelen, begrip .....37  
 Doelmatigheid, begrip .....48, 49, 50, 268  
 Doeltreffendheid, begrip.....48, 49, 50  
 Doetinchem, gemeente.....306  
 Dollard-Zijlvest, waterschap .....297  
 Dölle, A.H.M. .... 15, 32, 85, 86, 180, 336  
 Dongeradeel, gemeente .....296  
 Doorn, H.W. van .....336, 350  
 Doorwerking, begrip.. 20, 53, 54, 55, 56, 57, 60, 257, 261  
 Doorwerking, onderzoeksbevindingen .256, 257  
 Doorwerkingstrap .... 54, 55, 56, 57, 58, 256, 257, 258  
 Doppenberg, A.A.T.....197, 198, 336  
 Dorbeck-Jung, B.R.....16  
 Dordrecht, gemeente..... 31, 153, 163, 164  
 Double-loop learning.....276  
 Downs, A. .... 184, 208, 210, 216, 274, 279, 336  
 Drenthe, provincie ..... 98, 296  
 Drie W's.....13  
 Driebergen-Rijsenburg, gemeente..... 296, 306  
 Dronten, gemeente ..... 180, 297  
 Drucker, P.....336  
 Druenen, gemeente.....306  
 Duitsland .....41, 82, 120  
 Duivenboden, H.P.M. van ..... 215, 336  
 Dunsire, A.....263, 264, 337  
 Dussen, J.W. van der .... 6, 84, 87, 116, 218, 293, 294, 337  
 Easton, D. ....16, 281, 282, 283, 337  
 Echt, gemeente .....296  
 Economie ... 17, 70, 71, 76, 79, 82, 133, 184, 240, 273  
 Economisering.....133  
 Ede, gemeente.....297  
 Edelenbos, J.....141, 337  
 Edelman, M.....265, 337, 338  
 Eelde, gemeente .....296  
 Eemmond, gemeente ..... 297, 306  
 Eenheidsworst ..... 127, 242  
 Een-tweetjes.....150, 151, 190  
 Effectiviteit, begrip.....48, 49, 50  
 Effectiviteitsonderzoek.....52, 55, 258  
 Effectmeting .....21, 99, 100, 106, 137, 163, 164, 165, 191, 212, 226, 241, 259  
 Effectsturing .....30, 146, 159  
 Efficiency, begrip .....48, 49, 50  
 Efficiencyonderzoek .....52  
 Egmond, gemeente ..... 357  
 Eibergen, gemeente..... 98, 293, 296, 298, 299, 308  
 Eigenbelang.....90, 193, 204  
 Eijden, A.P.J. van der.....282, 337  
 Eijgelshoven, P.J.....333  
 Eindhoven, gemeente ..... 32, 123, 144, 153, 161, 241, 294  
 Elburg, gemeente..... 306  
 Eliassen, K.....344, 347  
 Elst, gemeente ..... 296  
 Elzinga, D.J. ... 14, 15, 85, 86, 180, 229, 231, 254, 269, 336, 337  
 Emmen, gemeente ....32, 168, 173, 175, 176  
 Emoties.....17, 193, 271  
 Emotivisme ..... 266  
 Empirie, begrip ..... 61, 63  
 Empirie, bewijskracht van ..... 26, 290  
 Ende, D.A.P.W. van der.....334  
 Engelen, S.J.F. van .....191, 348  
 Engels, J.W.M. ....4, 6, 15, 336  
 Enschede, gemeente .....89, 153, 277  
 Epe, gemeente ..... 357  
 Epistemic communities ..... 39, 41, 46, 263  
 Eppink, D.J. ....275, 343  
 EQ (emotionele intelligentie-quotiënt) .. 272  
 Ermelo, gemeente ..... 297  
 Etzioni, A. ....185, 337  
 Europa .....41  
 Europa, Oost-.....41  
 Europa, West-.....41  
 Evaluatie, begrip ..... 18, 26  
 Evaluatiecriteria ..... 53, 61  
 Evaluatieonderzoek.... 18, 19, 33, 51, 52, 53, 87, 258  
 Evaluation capacity ..... 165  
 Evers, A.J.M.....333  
 Externe (vraag)gerichtheid....14, 15, 29, 43, 50, 71, 106, 127, 226, 234, 271  
 Faludi, A. .... 52, 53, 55, 56, 64, 75, 201, 337, 346  
 FAMO (Vereniging van Financieel-economische en Administratieve Managers in Overheidsdienst) .... 14, 89, 90, 94, 95, 96, 97, 111, 114, 115, 293, 294, 300  
 Fawzi, T.F.....144, 343  
 Fayol, H. ....192, 279, 337

- Feitelijke normen.....64  
 Feiten, begrip..... 61, 63  
 Felten, J.C.A.....168, 172, 337  
 Ferlie, E. .... 347  
 Ferwerdaal, gemeente ..... 296  
 FIMIG (Financieel Management In Gemeenten).....85  
 Finale relaties ..... 51, 58, 258, 259  
 Financialisatie ..... 238, 254  
 Financieel beheer.....71, 156, 236  
 Financiële stress(-hypothese) ..... 78, 79, 129, 130  
 Financiële Verhoudingswet.....85  
 Financiën, Ministerie van ... 13, 76, 254, 337  
 Finfun-duaal.....13  
 Finland.....41  
 Fiscal stress.....79  
 Fischer, F.....20  
 Fleurke, F..... 180, 337  
 Flevoland, provincie..... 98, 297  
 Fligstein, N.....262, 263, 338  
 Frankrijk .....41  
 Franssen, H.M. .... 32, 168, 169, 338  
 Friesland, provincie .....98, 161, 297  
 Frijda, N.H.....193, 266, 338  
 Frissen, P.H.A..... 63, 71, 152, 202, 337, 338  
 Frons, H.M.L..... 355  
 Functionele model.....83  
 Functioneringsgesprekken ..... 187, 217  
 Gaebler, T... 24, 36, 38, 39, 40, 80, 172, 239, 281, 283, 345, 348  
 GAI (opleiding gemeenteadministratie-I) 85  
 GAII (opleiding gemeenteadministratie-II) .....85  
 Gasselte, gemeente..... 296  
 GCV (gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften) .....85, 86, 87, 88, 93, 116, 118, 119, 121  
 Gedragsveronderstellingen..... 32, 51, 56, 60, 178, 184, 186, 191, 194, 200, 204, 208, 216, 224, 231, 257, 258, 259, 271, 289  
 Gedragswerkwoorden..... 289  
 Gedwongen winkelnering .....37, 143, 232  
 Geest, H.J.A.M. van ..... 338  
 Gelderland, provincie .....296, 301  
 Geldermalsen, gemeente .....30, 296, 306  
 Geleen, gemeente..... 296  
 Geleijns, P.J.M.G..... 89, 99, 100, 103, 104, 105, 107, 138, 142, 148, 188, 196, 197, 302, 334, 338, 342, 347  
 Geloof..... 39, 255, 258, 259, 260, 275  
 Gemeentefinanciën, Raad voor de ..... 294  
 Gemeentefonds ..... 80, 86, 130, 131  
 Gemeenteraad.....17, 21, 22, 30, 32, 86, 100, 102, 169, 179, 180, 181, 182, 200, 226, 227, 228, 229, 244, 257  
 Gemeentesecretaris ..... 29, 98, 105, 140, 149, 150, 182, 188, 199, 234, 244, 287  
 Gemeentewet.. 17, 85, 86, 87, 121, 156, 157  
 Gemerden, L.J. van ..... 117, 338  
 Genemuiden, gemeente.....98  
 General Motors .....75  
 Gennep, gemeente ..... 296  
 Gerritsen, E..... 159, 338  
 Geursen, G.....263, 338  
 Geurts, P.A.Th.M.....164, 336, 351  
 Geuzenveld, stadsdeel (gemeente Amsterdam)..... 306  
 Gevel, A.A.J.S. van de .....241, 282, 338  
 Gevoel..... 193  
 Giddens, A.....18  
 Gijtenbeek, M..... 116, 339  
 Gils, G.H.C. van...28, 30, 31, 128, 165, 183, 191, 215, 345  
 Gilze en Rijen, gemeente..... 297  
 GKB (Groninger Kredietbank)..... 32, 168, 169, 170, 171, 172, 177, 194, 209, 237, 239  
 Glastra van Loon, J.F.....63  
 Glim, C.M.S. .... 353  
 Goal-free evaluation.....18  
 Godfroi, A.J.A..... 338, 342, 345, 348  
 Goede, P.J.M. de ....278, 279, 280, 281, 282, 348  
 Goes, gemeente.....297, 306  
 Goirle, gemeente .....89  
 Goleman, D. .... 272, 338  
 Golembiewski, R.T.....192, 280, 338  
 Goodnow, F.K.....200, 244, 279, 283, 338  
 Goor, gemeente ..90, 98, 293, 296, 298, 299, 300, 306, 308  
 Goor, H.P.J. van de.....241, 282, 338  
 Gore, A.....36  
 Gossink, F..... 116  
 Gouda, gemeente..... 180, 306  
 Government governance.....15  
 Graaff-Nauta, staatssecretaris De ..... 86, 87, 92, 94, 95, 352  
 Graafland, J.J.....266, 338  
 Graat, P.A.M.J. .... 47, 338  
 Graft-De Rijp, gemeente ..... 357  
 Graveland, 's-, gemeente ..... 297, 306  
 Griekenland.....82  
 Grit, K..... 133, 273, 338, 339  
 Groeibeleid.....71, 72, 133  
 Groepsdenken ..... 261  
 Grondwet ..... 180  
 Groningen, gemeente ..... 30, 31, 32, 77, 81,

- 89, 98, 123, 146, 153, 157, 161, 168, 169,  
171, 172, 209
- Groningen, provincie.....297
- Groot, H. de.....50, 339, 350
- Grootegast, gemeente.....297
- Grootelaar, H.B.A.....343
- Grote operaties.....79
- Grubbenvorst, gemeente.....90, 297, 300
- Gruben, H.W.....95, 294
- Gulick, L.....192, 279, 283, 339
- Gulpen, gemeente.....296
- Gunsteren, H.R. van 75, 245, 246, 256, 279,  
339
- Guthrie, J.....348
- Haaksbergen, gemeente... 98, 109, 119, 159,  
163, 293, 296, 298, 299, 306, 308
- Haarlem, gemeente ..31, 153, 295, 297, 306,  
308
- Haarlemmerliede en Spaarnwoude,  
gemeente.....306, 357
- Haarlemmermeer, gemeente...146, 297, 306
- Haas, P.M.....39, 41, 339
- Hammer, M.....40, 339
- Handhaving.....47
- Hanson, E.M.....219, 339
- Hardenberg, gemeente.....297
- Harderwijk, gemeente.....161
- Haren, gemeente.....162, 294, 295, 297, 299,  
308
- Harland, L.N.....293, 294
- Hart, P. 't.....241, 261, 263, 334, 339
- Harten, H.G. van.....343
- Hartong, C.L.....287, 288, 339
- Haselbekke, A.G.J.....73, 159, 161, 339
- Hazerswoude, gemeente.....98, 306, 309
- HBA (opleiding hoger bestuursambtenaar)  
.....85
- HBDO (hogere bestuursdienstopleiding) 85
- HCS.....109, 305, 308
- Heemskerk, gemeente.....89, 161, 357
- Heerenveen, gemeente .... 98, 144, 159, 161,  
163, 293, 296, 299, 300, 306, 309, 347
- Heerewaarden, gemeente.....297
- Heerhugowaard, gemeente.....297, 300, 306
- Heerlen, gemeente.....161, 296
- Heffen, O. van.....51, 339
- Heikema van der Kloet, H.R. ....206, 339
- Heiloo, gemeente.....296, 306
- Hekkelman, J.....84, 85
- Helden, G.J. van.....4, 6, 14, 15, 24, 28, 29,  
30, 33, 40, 78, 79, 81, 87, 100, 102, 111,  
114, 126, 127, 128, 129, 132, 139, 140, 143,  
145, 146, 147, 152, 155, 157, 158, 159, 160,  
164, 165, 181, 182, 190, 191, 197, 202, 209,  
210, 213, 214, 220, 221, 230, 242, 255, 257,  
267, 277, 290, 303, 333, 339, 340
- Helder, gemeente Den.....296
- Hellendoorn, gemeente .....296
- Hendriks, F.....340, 355
- Hengelo, gemeente.....30, 89
- Heroverweging .....79, 117, 138
- Hertogenbosch, gemeente 's- .123, 153, 294
- Hertogh, M.L.M. ....232, 270, 271, 331, 340
- Herwaardering .....79
- Herweijer, M. ....4, 6, 15, 17, 19, 32, 49, 53,  
55, 64, 79, 123, 157, 168, 172, 173, 184,  
201, 208, 244, 259, 273, 282, 331, 333, 338,  
339, 340, 341, 342, 343, 344, 346, 347, 351
- Heteren, gemeente .....296
- Heterogeniteit .....158, 213
- Heus, E.S. de.....116
- Heuvelhof, E.F. ten.....152, 202, 282, 334
- Hiemstra, J....31, 32, 73, 146, 151, 152, 155,  
157, 159, 183, 190, 191, 194, 215, 340, 341
- Hiërarchie ..44, 144, 170, 192, 216, 244, 270
- Hilterman, F.....161
- Hilversum, gemeente .....31, 146
- Hirsch Ballin, E.M.H. ....76, 280, 341
- Hoed, P. den .....75, 341
- Hoek van Holland, deelgemeente  
(gemeente Rotterdam) .....307
- Hoeven, gemeente.....307
- Hoe-vraag .....22, 129, 138
- Hoff, J.....6, 87, 88, 89, 90, 118, 286
- Hofstede, G.H. ....62, 63, 124, 210, 215, 220,  
341
- Holten, gemeente .....296
- Homo economicus.....184
- Homogeniteit .....158, 160, 182
- Hontenisse, gemeente .....297
- Hood, C....15, 36, 39, 41, 42, 43, 71, 78, 341
- Hoogerwerf, A.....15, 24, 25, 47, 48, 49, 50,  
51, 60, 64, 71, 72, 80, 83, 115, 133, 196,  
233, 237, 238, 239, 258, 259, 261, 268, 280,  
281, 282, 283, 294, 332, 334, 339, 340, 341,  
342, 344, 345, 346, 355
- Hoogezand-Sappemeer, gemeente....297, 307
- Hooijdonk, R.L.P.J.....123, 342
- Hoorn, gemeente .....296
- Hoover-commissie .....73
- Hopman, C.....336
- Hopwood, A.G.....218, 263, 342
- Horizontalisering .....152
- Houwaart, D. ....6, 14, 84, 87, 89, 90, 91, 93,  
95, 96, 97, 99, 100, 102, 104, 105, 115, 117,  
119, 124, 138, 141, 144, 195, 282, 293, 302,  
303, 342, 346, 354
- HRM (Human Resource Management) ..29,  
114, 183

- Huffen, J.A.M. .... 344
- Hughes, B. (voetbaltrainer) ..... 112
- Huizendveld, H.H. .... 152, 332
- Hulst, gemeente ..... 297
- Human relations ..... 64, 192, 218
- Hummelo en Keppel, gemeente.....90
- Hummels, G.J.A. .... 53, 55, 340
- Humphrey, C. .... 348
- Hunsel, gemeente..... 296
- Hybride organisaties.....47
- Hypertekstorganisatie ..... 244
- I&A (informatievoorziening en automatisering) ..... 29, 150, 151, 170, 217
- IBW (Instituut voor Bestuurswetenschappen) .. 76, 342, 346, 349
- ICT (informatie-communicatie-technologie)..... 71, 134, 202, 282
- Idenburg, Ph.A. .... 193, 216, 342
- Ierland.....82
- IJsselmuiden, gemeente ..... 297
- Ijsselstein, gemeente ..... 180
- Imholz, J.Th. .... 338
- Incrementeel ..... 41, 64, 185
- Individualisering ..... 193
- Individualisme, methodologisch..... 274
- Informatie op maat ..... 21, 22, 91, 102, 184, 191, 214, 216, 229, 272
- Informatie, gefilterde ..... 216, 242, 247
- Informatiebehoefte ... 22, 105, 142, 143, 216
- Informatiecarrousel.....22
- Informatiecyclus ..... 22, 23, 46, 93, 113, 156, 211
- Informatieoverlast ..... 216
- Informatiepiramide ..... 22, 23, 123, 127, 148, 242
- Informatiesysteem..... 75, 89, 101, 150, 169
- Informatievoorziening..... 103, 106, 217
- Information overload ..... 271
- ING Bank..... 109, 300, 305, 308
- INK (Instituut Nederlandse Kwaliteit) ...43
- Instemming, als evaluatiecriterium.... 54, 59, 256
- Institutionele normen ..... 32, 210
- Instrumentalisme ..... 72, 114, 139, 238, 254
- Integraal management..... 13, 21, 78, 101, 102, 105, 125, 171, 176, 177, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 194, 205, 211, 230, 231, 239, 240, 259, 289
- Integriteit ..... 50, 196, 213, 280, 283
- Interactie. 19, 44, 58, 62, 127, 141, 193, 208, 209, 215, 245
- Interactieve beleidsvoering.....79, 130, 132, 139, 140, 141, 281
- Interacting spheres model..... 219
- Interactionisme, empirisch..... 18, 276
- Interactionisme, symbolisch ..... 274, 276
- Interactionisme, waarde- ..... 276, 286
- Interdisciplinair ..... 17, 18, 264
- Interorganisatietheorie ..... 281
- IPO (Interprovinciaal Overleg) ..... 95, 294
- IQ (intelligentiequotiënt) ..... 272
- ISO (International Standardization Organization) ..... 43
- Isomorfie, institutionele 261, 263, 275, 276, 285
- Isomorfie, normatieve ..... 263
- Italië.....82
- Jaarrekening.... 21, 86, 88, 89, 92, 94, 95, 97, 99, 106, 126, 137, 153, 156, 157, 171, 172, 173, 228, 254
- Jaarverslag. 21, 94, 95, 97, 99, 103, 106, 137, 153, 156, 157
- Janis, I.L. .... 261, 342
- Jansen, A.T. .... 6
- Jansen, E.P. .. 14, 32, 47, 161, 162, 216, 217, 257, 267, 277, 340, 342
- Jansen, J.L. .... 85
- Janssen, G.S.H. .... 159, 338
- Janssens, J.R. .... 56, 335
- Japan.....41
- Jelly, S. .... 158, 159, 303, 342
- Jochoms, M.P.C.M. .... 18, 31, 80, 81, 82, 83, 90, 276, 342
- Johnsen, Å. .... 30, 40, 129, 146, 160, 340
- Johnson, H.Th. .... 218, 342
- Johnson, R.W. .... 73, 345
- Jong, H.M. de... 6, 16, 19, 28, 30, 61, 62, 63, 65, 141, 149, 182, 207, 226, 227, 228, 229, 335, 336, 343
- Jong, P. de ..... 6, 332, 339, 343
- Jonge, J. de ..... 335
- Kaasschaaf.....81, 82, 138
- Kaderstelling .. 149, 185, 196, 206, 213, 264, 269, 275, 279, 283
- Kahn, R.L. .... 216, 343
- Kalma, P. .... 334
- Kampen, gemeente ..... 294, 297
- Kannibalisme ..... 108
- Kanteling ..... 152
- Kanter, R.M. .... 259, 343
- Kapelle, gemeente .... 98, 293, 297, 299, 309
- Kaplan, R.S. .... 47, 202, 218, 342, 343
- Kar, H.M. van der ..... 159
- Karnebeek, I. .... 116
- Kas, K. .... 336
- Kastelein, J. .... 26, 77, 78, 245, 290, 343
- Katz, D. .... 216, 343
- Kengetallen .. 21, 31, 77, 88, 94, 95, 99, 100, 102, 105, 137, 158, 159, 160, 161, 162, 171, 172, 212, 230, 231, 259

Kennismanagement .....	215	Kostentoerekening .105, 113, 142, 143, 144, 161
Kerkhoff, J.J.B. van....	28, 29, 127, 140, 141, 146, 149, 150, 151, 155, 160, 182, 189, 190, 194, 198, 199, 206, 214, 215, 231, 233, 234, 255, 343	Koster, A.M. ....
Kerklaan, L.A.F.M. ....	40, 239, 343	Kostprijs .....
Kerkrade, gemeente .....	180, 296	Kotter, J.P.....
Kerngegevens.....	158	KPMG, adviesbureau .....
Kerntakendiscussie.....	29, 138	Kraemer, K. ....
Kersten, G.M. ....	346	Kramer, J.H.Th.....
Kessel, gemeente.....	296	Krogt, Th.W.P.M. ....
Keuning, D.....	275, 343	Krogt, Th.W.P.M. van der .....
Kibbeling, M.J.....	338	48, 76, 77, 147, 153, 156, 159, 162, 197, 200, 284, 344, 345
Kickert, W.J.M.....	15, 26, 27, 39, 41, 73, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 83, 85, 119, 130, 152, 168, 343, 354	Kroon, A.C.J.M. de.....
Kiers, J. ....	333	Kuhn, Th.S.....
Kip, J.A.M. ....	43, 202, 331	Kuiper, G.M.....
Klaassen, H.L.....	28, 31, 36, 76, 144, 146, 159, 160, 202, 331, 333, 339, 343, 344	Kummeling, H.R.B.M.....
Klantgerichtheid.....	21, 99, 100, 102, 103, 104, 106, 196, 197, 232, 233, 234, 239, 257	Kunst van het verbinden.....
Klantvriendelijkheid.....	13, 21, 48, 102, 103, 232, 233, 234, 271, 290	Kuypers, G. ....
Kleijn, A. ....	334	Kwaliteit, begrip .....
Klerk .....	270	48, 50, 282, 289
Kleuren-denken.....	284	Kwaliteitsbeheer .....
Klijn, E.H. ....	19, 344	289
Klinkers, L.E.M. ....	58, 216, 344	Kwaliteitshandvesten .....
Klop, P. ....	123, 349	162
Klundert, gemeente.....	307	Kwaliteitsmodellen.....
Kluytmans, F.....	344	43, 106
Knaap, J.W.M. van der .....	144, 344	Kwaliteitszorg.....
Knaap, P. van der.....	6, 271, 344	102, 105, 106, 134
Koeleman, J.B.J. ....	343	Kwantificeerbaarheid .....
Koepelorganisaties .....	14, 89	143, 145, 158, 159, 160
Kok, W. ....	130	Laboratoriumcondities.....
Kolk, H. van der.....	28, 30, 141, 182, 207, 227, 228, 229, 336	26, 290
König, K.....	40, 42, 344	Lako, C.J.....
Konijnenbelt, W.....	115	39, 345
Koning, J.C. ....	333	Lammers, C.J. ....
Koningsveld, H. ....	63, 344	15, 46, 184, 193, 259, 261, 262, 263, 264, 279, 280, 281, 345
Kooiman, J.....	336, 344, 347	Landgraaf, gemeente.....
Koolenbrander, J.M.W.....	339	296
Koopman .....	270	Lane, J.-E.....
Koppenjan, J.F.M.....	19, 52, 86, 344	15, 44, 345
Korsten, A.F.A. ....	123, 179, 192, 193, 208, 331, 333, 336, 337, 338, 339, 343, 344	Lange, M.A. de.....
Kos, J. ....	116, 339	53, 56, 345
Kostenbewust...13, 43, 47, 74, 87, 126, 199, 267		Langedijk, gemeente .....
Kostencalculatie.....	46, 218	296, 297, 307
Kosteninformatie .....	77, 143	Lasswell, H.D.....
Kostenreductie .....	130, 151	16, 24, 280, 283, 345
		Laughlin, R. ...
		39, 40, 41, 263, 334, 339, 345
		Lawrence, P.R.....
		281, 345
		Lee, R.D.....
		73, 345
		Leefregels.....
		96
		Leek, gemeente .....
		297, 299
		Leemans, A.F.....
		83, 210, 345
		Leerdam, gemeente .....
		98, 307
		Leerstoel BBI.....
		116
		Leeuw, A.C.J. de.....
		22, 46, 345
		Leeuw, F.L.....
		28, 30, 31, 50, 52, 128, 165, 183, 191, 215, 238, 240, 241, 345
		Leeuwarden, gemeente.....
		30, 32, 98, 357
		Leeuwen, L. van.....
		79, 81, 84, 346
		Legitimation durch Verfahren.....
		185
		Legitimiteit .....
		17, 19, 50, 72, 130, 258, 261, 281
		Lehning, P.B. ....
		340, 341, 346
		Leiden, gemeente....
		153, 161, 163, 180, 297, 307
		Leiderdorp, gemeente .....
		297
		Leidschendam, gemeente.....
		297



- Lelystad, gemeente ..... 297, 307  
 Lemstra, W. .... 76, 117, 197, 346  
 Lenferink, M. .... 342  
 Lereren, begrip .. 127, 204, 218, 219, 245, 260, 264, 266, 271  
 Lerende organisatie ..... 272  
 Leusden, gemeente ..... 307  
 Levine, C.H. .... 79, 346  
 Lewy, C.P. .... 47, 84, 123, 218, 346  
 Liesveld, gemeente ..... 297  
 Lieve vrede ..... 220  
 Lijphart, A. .... 72, 346  
 Limburg, provincie ..... 296  
 Lindblom, C.E. .... 185, 280, 346  
 Linde, R. van der ..... 233, 346  
 Lindenhovius, H.J. .... 333  
 Lips, A.M.B. .... 336  
 Lipsky, M. .... 208, 280, 346  
 LOB (Landelijk Ondersteuningspunt Bestuursdienstonderwijs) ..... 95, 300  
 Lochem, gemeente ..... 32, 296  
 Lohuizen, C.W.W. van ..... 53, 55, 340  
 Loo, P. van der ..... 342  
 Loo, R.P.J.M. van de ..... 347  
 Looff, J.P. de ..... 73, 77, 346  
 Loon, P.J.J.M. van ..... 202, 249  
 Loor, D. de ..... 333  
 Loppersum, gemeente ..... 297  
 Lorsch, J.W. .... 281, 345  
 Losser, gemeente ..... 296  
 Lubbers, R.F.M. .... 71, 83, 113  
 Luckmann, Th. .... 271, 331  
 Luhmann, N. .... 185, 263, 281, 282, 283, 337  
 Luxemburg ..... 82  
 Maakbaar(heid) ..... 64, 203, 277  
 Maarheeze, gemeente ..... 307  
 Maarse, J.A.M. .... 208, 209, 346  
 Maasbracht, gemeente ..... 296  
 Maassluis, gemeente ..... 297  
 Maastricht, gemeente ..... 153, 161, 296  
 Macht, begrip ..... 193, 210, 259  
 Machtafstand (sreductie) ..... 210  
 Machtsmisbruik ..... 174, 175, 177, 194, 239  
 Maessen, F.C.M.M. .... 333, 339  
 Management accounting ..... 218, 249  
 Management by exception ..... 95, 154  
 Management control ..... 48, 212, 214  
 Management development ..... 190  
 Managementcontract ..... 22, 44, 76, 77, 169, 170, 171, 172, 177, 195, 196, 198, 204  
 Managementletters ..... 137  
 Managementstijl 39, 100, 127, 178, 217, 221, 273, 283, 289  
 Managerial behavior ..... 193  
 Mandatering ... 104, 130, 143, 169, 172, 176, 206, 207, 209  
 Manifestaties .. 109, 110, 111, 112, 114, 134, 300, 308  
 MARAP (managementrapportage) ... 21, 23, 59, 89, 94, 95, 97, 99, 105, 123, 125, 126, 137, 153, 154, 155, 164, 169, 170, 172, 212, 216, 221, 259, 268, 272  
 March, J.G. .... 264, 346  
 Marges ..... 196, 290  
 Markelo, gemeente ..... 296  
 Marketing ..... 38, 101, 236, 282  
 Marktwerking .... 14, 24, 38, 43, 45, 133, 207  
 Marle, C.H. van ..... 330  
 Marne, gemeente De ..... 297, 307  
 Marum, gemeente ..... 297, 307  
 Maslow, A.H. . 192, 251, 260, 275, 280, 287, 346  
 Mastenbroek, W.F.G. .... 285, 346  
 Mastop, J.M. .... 53, 55, 56, 346  
 Mayo, E. .... 192, 280, 346  
 MBO (Management By Objectives) . 73, 75, 76, 78, 85, 95  
 McDonaldization ..... 242  
 McGregor, D. .... 192, 280, 347  
 McLaughlin, K. .... 41, 347  
 MDW-operatie (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit) ... 130  
 Mead, G.H. .... 274, 347  
 Medebewind ..... 180  
 Meer, A. van der ... 6, 97, 144, 293, 302, 347  
 Meer-Kooistra, J. van der ..... 218, 347  
 Meerlo-Wanssum, gemeente ..... 296  
 Meetbaarheid .... 71, 145, 159, 163, 203, 248  
 Meeusen, S.L. .... 146, 337  
 Meij, H. van der ..... 6, 87, 138, 302, 347  
 Meijel, gemeente ..... 296  
 Meijer, F. .... 283, 347  
 Meijerink, M.H. .... 346  
 Melick en Herkenbosch, gemeente ..... 296  
 Menaldumadeel, gemeente ..... 296  
 Mentale modellen ..... 276  
 Mentale programmering ..... 62, 124  
 Meppel, gemeente ..... 98, 164  
 Merton, R.K. .... 32  
 Metcalfe, L. .... 42, 347  
 Meten = weten ..... 163, 183  
 Meyer, J.W. .... 262, 347  
 Meyer, M. .... 240, 347  
 Middelburg, gemeente ..... 297  
 Middenbeemster ..... 357  
 Midden-Oosten ..... 41  
 Mijs, A.A. .... 345  
 Mintzberg, H. .... 75, 152, 193, 216, 237,

- 238, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 256, 263, 271, 274, 280, 347
- Missie .....37, 127, 139, 140, 191
- Mix, U. ....123, 333, 343, 344, 347
- Mixed scanning.....185
- Modderkolk, A.J. ....343
- Moergestel, gemeente .....307
- Mol, N.P. .... 14, 15, 39, 46, 48, 76, 77, 117, 142, 182, 241, 284, 339, 343, 344, 346, 347
- Monnickendam, gemeente .....296
- Monnikhof, R. .... 141, 337
- Monodisciplinair.....17, 18, 273
- Monsma, D.W. ....123, 193, 334
- Mook en Middelaar, gemeente .....296
- Moret, Ernst & Young .... 15, 28, 29, 33, 47, 86, 87, 106, 107, 110, 122, 125, 126, 130, 131, 145, 149, 150, 151, 152, 154, 164, 183, 189, 194, 202, 206, 217, 227, 230, 231, 233, 236, 255, 347
- Morris, C.W.....347
- Motivatie.....192, 250, 260
- MT (managementteam) .....104, 105, 145, 149, 150, 151, 173, 176, 189, 191, 197, 218, 221, 244
- Muijzers, F.J.M. 99, 100, 124, 163, 164, 303, 348
- Mulder, M.....210, 347
- Multicentrale aspectspecificatie .....78
- Multidisciplinair .....17
- Munster, M.V. van .....355
- Muntinga, M.A.....162, 347
- Myopia .....241
- Mystificatie .....213
- Naarden, gemeente .....307
- Nageschakelde besluitvorming...54, 60, 185
- Najaarsnota .....153
- Navelstaren .....234, 239, 254
- Nederhorst den Berg, gemeente.....357
- Nederland, internationaal gezien.....41
- Nederlek, gemeente .....297
- Nederweert, gemeente .....296
- Neerijnen, gemeente .....296
- Negativisme .....247, 287, 290
- Nelissen, N.J.M. 4, 6, 17, 39, 191, 278, 279, 280, 281, 282, 338, 342, 345, 348
- Nelissen, W.J.A .....43, 152, 330
- Neo-institutionalisme .....193, 262, 276
- Neo-orthodoxe revival .....192
- Netwerken..... 17, 44, 152, 245
- Netwerkmanagement.....282
- Netwerkteorie.....281
- Neveneffecten..... 18, 52, 56, 60, 61, 235, 237, 239, 240, 242, 243, 254, 255, 257
- New York.....277
- Newman, J.....42, 194, 335
- Nieuwegein, gemeente ..... 161
- Nieuwenhuijsen, P.....336
- Nieuwerkerk aan den IJssel, gemeente ..... 297
- Nieuw-Ginneken, gemeente .....89, 90, 91
- Nieuwsblad van het Noorden..... 168, 173, 174, 175, 176, 334
- Nieuw-Zeeland .....41
- Nijmegen, gemeente ..... 32, 152, 153, 161
- Niskanen, W.A.....184, 208, 237, 279, 348
- Nispen, F.K.M. van..... 80, 348
- NIVRA (Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants)..... 50, 339
- Nominalistisch-anaskopisch .....64
- Nonaka, I .....244, 348
- Non-interventie .....220
- Noord, stadsdeel (gemeente Amsterdam) ..... 306
- Noord-Brabant, provincie...91, 92, 98, 161, 297
- Noordegraaf, M. . 40, 44, 193, 278, 337, 348
- Noorder-Koggenland, gemeente ..... 297
- Noordhoek, D.P..... 80, 348
- Noord-Holland, provincie .....98, 297, 357
- Noord-Limburg, gewest ..... 296
- Noordoostpolder, gemeente....98, 159, 293, 297, 299, 307, 309, 357
- Noordwijk, gemeente ..... 297
- Noordwijkerhout, gemeente..... 296
- Noort, E.A. van ..... 129, 161, 164, 348
- Noort, W.J. van ..... 345
- Noorwegen..... 41, 82
- Nootdorp, gemeente ..... 307
- Normatieve relaties .....51, 258, 259
- Normbesef .....255, 266
- Normen, begrip ..... 50, 61, 62, 158
- Normniveau..... 64, 267
- Novick, D.....77, 348
- NOVON (Nederlandse onafhankelijke vakbond voor de overheids- en non-profit sector) ..... 301
- NPFM (New Public Financial Management) .....41
- NPM (New Public Management) 13, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 44, 45, 46, 70, 78, 80, 257, 278, 281
- NPM-piramide..... 257
- NRC Handelsblad ..... 181
- Nuth, gemeente .....296, 307
- Nutsmaximalisatie .....184, 208
- O'Shaugnessy, K.....240, 347
- Obdam, gemeente ..... 307
- Objectgeoriënteerd.....52
- Objectiviteit.....20, 28, 61, 63, 184, 260
- Odoorn, gemeente ..... 296

- ODRP (Organisatie, Documentatie, Registratuur & Personeelsbeheer), VNG-adviesbureau ..... 83, 120
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) ..... 41, 79
- Oerconflict ..... 218
- OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) ..... 79
- Ofrman, D.D. .... 193, 348
- Oisterwijk, gemeente ..... 307
- Oldebroek, gemeente ..... 296, 307
- Oldenzaal, gemeente ..... 296
- Olsen, J.P. .... 264, 331, 346
- Olson, O. .... 41, 334, 345, 348
- Ommen, gemeente ..... 307
- Omnibusonderzoek ..... 164
- Onderbanken, gemeente ..... 296
- Ondergedoken neveneffecten ..... 250, 251
- Ondernemerschap, doorgeslagen ... 239, 267
- Ondernemerschap, publiek ..... 13, 40, 172, 194, 196, 201, 239
- Onderontwikkelde planning-attitude .... 202, 204, 255
- Onderzoeksvragen ..... 65
- Onthierarchisering ..... 152
- Ontwikkelingslanden ..... 41
- Ontzuiling ..... 72
- Oost-, West- en Middelbeers ..... 297
- Oost/Watergraafsmeer, stadsdeel (gemeente Amsterdam) ..... 357
- Oostburg, gemeente ..... 297
- Oostenrijk ..... 41, 82
- Oosterhesselen, gemeente ..... 296
- Oostflakke, gemeente ..... 307
- Oosting, M. .... 330
- Ooststellingwerf, gemeente ..... 296
- Open huishouding ..... 180
- Open systeemmodel ..... 83
- Openbaar bestuur, begrip ..... 16
- Operationele niveau ..... 22
- Opleidingen ..... 85, 90, 199, 202
- Oploo c.a., gemeente ..... 297
- Opportunisme ..... 193
- Opsterland, gemeente ..... 297, 307
- Organisatiekunde ..... 238
- Organisatieontwikkeling ... 29, 104, 192, 285
- Organisatiestructuur ..... 76, 81, 127, 147, 148, 150, 152, 259
- Osborne, D. .... 24, 36, 38, 39, 40, 80, 172, 239, 281, 283, 345, 348
- Osborne, S.P. .... 347
- Oss, gemeente ..... 89, 90, 91, 161, 297
- Ossificatie ..... 240, 264
- Otten, M. .... 215, 348
- Otto, M.M. .... 34, 183, 187, 348, 355
- Otto, M.T. .... 20, 348
- Ouchi, W.G. .... 263, 349
- Outputsturing ..... 21, 30, 101, 102, 126, 128, 146, 159, 160, 165, 182, 183, 191, 215, 231
- Ouwerkerk, H.G. .... 346
- Overhead ..... 87, 143
- Overhead Value Analysis ..... 84
- Overheid, begrip ..... 16
- Overheid, eigen aard van de ..... 40, 42
- Overheidsloket 2000 ..... 233, 234, 282
- Overijssel, provincie ..... 98, 228, 296, 301
- Overweging, als evaluatiecriterium ... 53, 59, 256
- P&C (planning & control), begrip .. 13, 212, 221
- P&O (personeel en organisatie) 29, 40, 150, 183, 197, 217, 221
- Pallot, J. .... 39, 40, 41, 339, 345
- Palm, H.W. .... 146, 349
- Panne, J.H. van der ..... 6
- Panneman, W. .... 335
- Papendrecht, gemeente ..... 161
- Paradigma ..... 19, 50, 278, 279, 280, 281
- Parkinson, N. .... 237
- Partijenmodel ..... 280
- Paul, J.C.L. .... 338
- Pekdemir, U. .... 123, 349
- People management ..... 189
- Performance ..... 53, 55, 74
- Performance Paradox ..... 240
- Perrow, C. .... 244, 349
- Perry, J. .... 42, 349
- Personeelsreductie ..... 80, 82, 131, 237
- Peters, B.G. .... 36, 39, 41, 349
- Peters, J. .... 263, 283, 349
- Peters, K. .... 209, 349
- Peters, Th.J. .... 40, 237, 238, 259, 284, 349
- Pierre, J. .... 42, 349
- Pieters, G.F. .... 74, 76, 349
- Pijnacker, gemeente ..... 296
- PIOFAH (de middelenfuncties personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, huisvesting) ..... 49, 78, 115, 150, 187, 192
- PKB (planologische kernbeslissing) ..... 53
- Planbaar(heid) ..... 213, 271, 280
- Planmatig .... 49, 74, 133, 193, 194, 201, 203, 204, 238, 259, 267, 268
- Planned change ..... 279
- Planning, begrip ..... 75, 195, 200, 201, 211
- Planning, beslissingsgeoriënteerd ..... 52
- Planning, blauwdruk- ..... 52, 75, 201, 260
- Planning, comprehensive ..... 74
- Planning, experimentele beleids- ..... 185

Planning, objectgeoriënteerd .....	52, 258
Planning, proces- .....	52, 202
Planningsinformatie .....	13
Planningsrationaliteit .....	201
Plate, F. ....	330
Plausibiliteitsondersteuning .....	26, 290
Ploeger, D. ....	123, 349
Pocket veto .....	219, 240, 242, 251, 271
Pol, W.J.M. ....	331
Poldermodel .....	72, 123, 185
Polhuis, P.L. ....	146, 349
Policy drifting .....	209
Politicologie .....	17
Politics-administration (dichotomy) .....	200, 278, 279
Politiek systeem .....	41, 70, 78
Politiek, begrip .....	16, 185
Politiek, wezen van de .....	42, 185, 287
Pollitt, C. 15, 16, 41, 42, 43, 70, 71, 344, 349	
Portefeuillehouder.. 119, 150, 151, 175, 190, 215	
Portugal .....	82
POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting) .....	192
Post, J.E. ....	233, 346
Powell, W.W. . 261, 262, 264, 336, 338, 349, 355	
PPBS (Planning-Programming-Budgeting-System) .....	73, 74, 75, 76, 77, 85, 133
Pressman, J.L. ....	208, 280, 349
Prestatie-indicatoren .....	39, 145, 146, 158, 160, 162, 163, 203, 241
Prestatiemeting .....	42, 161, 182, 241, 257
PriceWaterhouseCoopers .....	332
Primaat van de politiek 30, 40, 72, 220, 221, 226, 228, 229, 270	
Privatisering .....	79, 207
Probleem, begrip .....	49
Probleemstelling .....	19, 20, 65, 290
Proceduralisme .....	238
Procesadviseurs .....	218
Procesarchitect(uur) .....	202
Procesmanagement .....	189, 202, 218, 282
Procesregie .....	44, 202, 268
Product, begrip .....	142, 143, 144, 146, 161
Productbeschrijvingen .....	113, 142, 143
Productenlijst .....	142, 143, 144, 147
Productenrekening .....	156, 157
Proefgemeenten .....	89, 91, 93, 98, 99, 100, 104, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 118, 120, 122, 129, 138, 163, 293, 295, 296
Professionele overheid .....	134
Profiel & progressie .....	221, 285
Program verification .....	20
Programming .....	180, 209
Project, begrip .....	188
Projectbureau .....	96, 97, 104, 121, 236
Projectmanagement .....	189
Projectmanager .....	46, 96, 97, 107, 114
Projectmatig werken .....	127, 152, 155, 188, 189, 190, 242, 244
Pröpfer, I.M.A.M. ....	19, 343, 349
Psychologie .....	17, 241, 245, 261
Public choice benadering .....	184, 208
Public management reform .....	15, 36, 39, 41, 71
Publiek management, bedrijfsmatig .....	43, 193, 279
Publiek management, beleidsgericht .....	278, 280, 281, 283, 284
Publiek management, mensgericht .....	193, 280, 283, 284
Publiek management, omgevingsgericht .....	278, 279, 281, 283, 284
Publiek management, organisatiegericht .....	279, 283, 284
Publiek management, wetenschappelijk onderbouwd .....	278
PUMA (public managementservice van de OECD) .....	41
Purmerend, gemeente .....	357
Put, J.L.M. van .....	95, 294
Puts, H.G.A. ....	31, 32, 87, 349
Putten, gemeente .....	307
Putters, K. ....	40, 194, 350
PVE (product- c.q. prestatieverantwoordelijke eenheid) 78, 148, 159, 188	
Quangocratie .....	207
Quené, Th. ....	75, 350
Quinn, R.E. ....	284, 350
Raadsinformatiesysteem .....	228
Raalte, gemeente .....	30, 296, 307
Raay, W.J.M. van .....	83, 149, 153, 168, 350
RAET Decentrale Overheid .. 109, 293, 298, 301, 305	
Rampersad, H.K. ....	350
Ranson, S. ....	14, 40, 47, 277, 350
Rational-central-rule approach .....	245, 279
Rationaliteit, analytische .....	271, 272
Rationaliteit, begrip .....	45
Rationaliteit, beperkte .....	184, 193, 272, 290
Rationaliteit, collectieve .. 263, 264, 271, 272, 274, 275, 276, 283	
Rationaliteit, communicatieve .....	271, 272
Rationaliteit, doel-middel .. 25, 45, 262, 263, 274	
Rationaliteit, individuele .....	271, 273, 274, 275, 276, 283

Rationaliteit, instrumentele .....	45	Roggel en Neer, gemeente .....	296
Rationaliteit, subjectieve .....	272	Rogier, L.J.J. ....	355
Rationaliteit, waarde- .....	45, 262	Ronde Venen, gemeente De .....	307
Rationaliteitskloof .....	204	Ros, A.P. ....	339
Rationele actor model ....	184, 191, 193, 201, 274	Rosenthal, U. ....	75, 185, 244, 283, 331, 334, 336, 350
Ravenstein, gemeente .....	297	Rosmalen, gemeente .....	297
Reagan, R. ....	36	Rossum, gemeente .....	297
Realistisch-kataskopisch .....	64	Rotterdam, gemeente .....	89, 109, 122, 123, 161, 164, 207
Rechtmatigheid ...	50, 86, 156, 240, 244, 270, 279, 280, 283	Routine .....	185, 194, 260, 269, 270, 271
Rechtsgeleerdheid .....	17, 85, 273, 280, 357	Rowan, B. ....	262, 347
Rechtspositie .....	40, 196	Ruller, H. van .....	293, 294
Rechtvaardigheid .....	19, 192	Rutgers, M.R. ....	18, 351
Reeth, W. van .....	333	Salet, W.G.M. ....	75, 341
Reeuwijk, gemeente .....	297	Sanctie .....	62, 63, 219
Regelgeving .....	54, 85, 92, 238, 261	SBN (Samenwerkingsverband Bestuurswetenschappen Noorden des lands) .....	117, 330, 333, 338, 346
Regge en Dinkel, waterschap .....	296	Schaap, L. ....	330
Regiobijsenkomsten .....	111, 112, 298, 300, 309	Schagen, gemeente .....	357
Registratie .....	48, 154, 159, 212	Schaijk, gemeente .....	307
Reijlink, W.A.L. ....	338	Scharrelruimte .....	182, 196, 287
Reimerswaal, gemeente .....	307	Scheemda, gemeente .....	297
Rekenschap .....	14, 15	Schein, E.H. ....	351
Rekenschap, Stichting .....	15	Schendelen, M.P.C.M. van .....	50
Rellum, C.H. ....	354	Scherpenzeel, gemeente .....	89, 90, 296
Renkum, gemeente .....	296, 307	Schild, J.A. ....	333
Reorganisatie ..	169, 171, 172, 174, 175, 176, 264	Schildkamp, H.Th.A. ....	338
Reorganisatie rijksdienst .....	80	Schinnen, gemeente .....	296
Respons (zelfevaluatie-instrument) ...	14, 43, 254	Schön, D.A. ....	220, 276, 330
Responsiviteit .....	48, 50, 281	Schoonebeek, gemeente .....	296
Resultaatgericht .....	13, 126, 198, 199	Schoonhoven, gemeente .....	180
Resultaatverantwoordelijk ...	21, 22, 77, 101, 153, 195, 196, 201	Schouw, A.G. ....	351
Retoriek .....	41, 71, 193, 237, 264, 271	Schrijver, J.F. ....	338
Reussing, G.H. ....	209, 350	Schrijvers, A.P.M. ....	40, 47, 123, 197, 351
Rheden, gemeente .....	89, 297	Schroeff, H.J. van der .....	217, 351
Richards, S. ....	42, 347	Schulpen, T.H.C. ....	87, 351
Ridder, J. de .....	43, 330, 350	Schuyt, C.J.M. ....	62
Ridderkerk, gemeente .....	307	Science of administration .....	192, 278
Riekens, J.G.P. ....	79, 350	Scientific management .....	64, 192, 279
RIEO (rekening in een oogopslag) .....	97	Scott, W.R. ....	262
Rijnwoude (voorheen Rijnveld), gemeente .....	293, 297, 299, 307, 309	Scott-Morgan, P. ....	210, 250, 251, 266, 286, 351
Rijssen, gemeente .....	296	SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) ..	351
Rikken, W. ....	333	Scripties over BBI .....	116
Ringeling, A.B.20, 36, 47, 48, 209, 338, 348, 350		Secretariemodel .....	83, 149, 169
Risicoparagraaf .....	87	Secretariemodel, afgeslankte .....	83
Ritzer, G. ....	242, 350	Sectorenmodel .....	29, 78, 148, 149, 150, 151, 152, 188, 189, 239, 259
ROC (Regionaal opleidingen Centrum) Flevoland .....	357	Sectorplan .....	21, 22, 99, 137, 141, 142, 144, 145, 148, 154, 195
Roes, Th. ....	79, 350	Senge, P.M. ....	272, 276, 279, 351
		Servicecenter lagere overheid .....	119
		Sevenum, gemeente .....	296

Sharkansky, I.....	75, 351
Simon, H.A. ....	193, 272, 275, 280, 351
Simonis, J.B.D. ....	208, 340, 341, 346, 351
Sint, M.....	119
Sjabloon.....	127, 214, 242
Skarsterlân, gemeente .....	297
SLA (service-level-agreement).....	23
Sleen, gemeente.....	296
Sloan, A.P.....	75
Slochteren, gemeente.....	297
Slotervaart/Overtoomseveld, stadsdeel (gemeente Amsterdam) .....	306
Sluijs, H. van der .....	75, 341
SMAK (Sturen op draagvlak, Managen op competenties, Alert communiceren, Kwaliteit voorop stellen) .....	289
Smallingerland, gemeente.....	30, 32, 89, 159, 161
SMART (specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch, tijdgebonden)	203, 272
Smeets, I.S.M.A. ....	130, 351
Smilde, gemeente .....	296
Smith, P. ....	240, 241, 242, 352
Smithburg, D.W. ....	351
Sneek, gemeente.....	297
Snellen, I.Th.M.....	17, 273, 352
Sociaal-constructivisme.....	27, 271, 276
Social choice.....	20
Sociale vernieuwing.....	130, 209
Societal vindication .....	20
Sociologie .....	17, 273
Soest, gemeente .....	98
Sorber, A. ....	343, 344
SOZAWE (sociale zaken en werkgelegenheid).....	90, 169, 170, 171
Spanje.....	41, 82
Spijkenisse, gemeente .....	297
Spijker, A.28, 31, 76, 77, 147, 153, 156, 159, 162, 197, 200, 344	
Spijker, W.J. van .....	101, 198, 204, 335
Spit, T. ....	79, 81, 82, 83, 352
Sponsoring .....	98, 107, 109, 120
Sporre, G.L. ....	78, 352
Staat, begrip.....	16
Staatscommissie Dualisme en lokale democratie..	14, 30, 227, 229, 231, 254, 269, 337
Staatscourant.....	86, 88, 89, 92, 95
Staatsrecht .....	17, 200
Stacey, R.D.....	206
Stad Delden, gemeente.....	296
Stadsgesprekken .....	141
Stadskanaal, gemeente .....	30, 98, 143, 159, 293, 295, 297, 299, 309
Stadswerk, Vereniging .....	97, 120, 293, 294, 300, 309
Staf.....	49, 107, 150, 195, 202, 204, 216, 217, 237, 238, 273, 287, 288, 290
Stafmodel.....	83
Stappenplan.....	99, 104, 105, 106, 108, 132, 138, 142, 143, 148, 153
START (specifiek, toetsbaar, aanvaardbaar, realistisch, tijdgebonden).....	203
Statutaire bijdragen.....	98, 109, 294, 305
Stede Broec, gemeente.....	297
Steenbeek, J.G.....	330, 352
Steenbergen, gemeente .....	297
Steenkamp-instituut .....	301
Steenwijk, gemeente.....	297
Stein, gemeente.....	296
Stevens, W.J. ....	116
Stewart, J.....	14, 40, 47, 277, 350
Stillman, R.J.....	208, 330, 347, 351, 352
Strafrecht .....	17
Strategische niveau .....	22, 179, 181, 212, 214, 246
Street-level bureaucracy.....	186, 208
Stroink, F.A.M. ....	355
Structuratietheorie .....	18
Sturen op afstand .....	179
Sturen op hoofdlijnen.....	13, 21, 22, 86, 101, 169, 171, 172, 176, 177, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 194, 204, 205, 207, 228, 230, 259, 287, 289
Sturen op visie .....	179
Stuurbaar(heid) .....	15, 203, 271, 277
Subjectiviteit.....	20, 32
Susteren, gemeente .....	296, 307
Swedberg, R. ....	347, 352
Swint, J.J. ....	338
Sylvester, J.J.....	207, 352
Symboliek .....	204, 240, 260, 264, 265
Synoptisch .....	25, 58, 185, 201, 281
Systeemdenken .....	272, 279
Systeemmodel.....	279
Systeemtheorie.....	24, 77, 281, 282
Taakstelling .....	55, 77, 104, 159, 171, 195, 227
Tactische niveau .....	22
Taft Commission.....	73
Taft, W.H. ....	73, 74
Takeuchi, H.....	244, 348
Taylor, F.W. ....	192, 279, 283, 352
Tegelen, gemeente .....	296
Teisman, G.R. ....	185, 352
Terneuzen, gemeente.....	297, 307
Terpstra, L.....	83
Terschelling, gemeente .....	297
Teteringen, gemeente.....	297

- Texel, gemeente ..... 307  
 Theoretisch kader ..... 20, 36  
 Thiel, S. van.... 173, 204, 207, 240, 261, 264, 352  
 Thomassen, J.J.A. .... 116, 335, 350, 352  
 Thompson, V.A. .... 351  
 Thon, R. .... 90, 352  
 Tiel, gemeente ..... 307, 357  
 Tijdbalk gespreksmomenten ..... 217  
 Tijdsregistratie ..... 125, 143, 145, 161  
 Tilburg, gemeente ..... 30, 31, 43, 77, 81, 98, 119, 123, 133, 144, 152, 153, 161, 164, 344  
 Tilburg, Katholieke Hogeschool ..... 357  
 Tilburgse model ..... 120, 186, 243  
 Tillema, S. .... 202, 249, 266, 352  
 Tjeenk Willink, H.D. .... 75, 353  
 Toetsbaarheid ..... 203  
 Toetsing .... 21, 101, 172, 180, 211, 213, 216, 230, 235  
 Toezicht ..... 15, 43, 88, 92, 117, 169, 247  
 Toonen, Th.A.J. .... 192, 331, 337, 338, 344, 353  
 Top-down .... 23, 52, 239, 264, 279, 281, 283  
 Tops, P.W. .... 43, 123, 152, 186, 243, 333, 340, 344, 349, 351, 353, 355  
 Torenvlied, R. .... 209, 275, 353  
 TQM (Total Quality Management) . 43, 202  
 Traas, L. .... 47, 218  
 Transactiekostentheorie ..... 193  
 Transparantie . 13, 15, 22, 38, 147, 227, 247, 256, 267, 269, 287  
 Tubbergen, gemeente ..... 307  
 Tunnelvisie ..... 240  
 Tweede Kamer ..... 13, 87, 119, 200, 353  
 Twente, universiteit ..... 116, 133, 294  
 Twijnstra Gudde ..... 28, 29, 343  
 Twin Towers ..... 277  
 Twist, M.J.W. van ... 160, 161, 265, 266, 330, 331, 334, 353  
 Uden, gemeente ..... 297, 307  
 Udenhout, gemeente ..... 297  
 Uhl, G.J.S. .... 85, 95, 294  
 Uitbesteding ..... 139, 207, 236  
 Unit management ..... 78  
 Urk, gemeente ..... 297  
 Urwick, L. .... 192, 279, 283, 339  
 Utopie ..... 259  
 Utrecht, gemeente ..... 32, 89, 161, 307  
 Utrecht, provincie ..... 98, 296, 308  
 Utrecht, rijksuniversiteit ..... 357  
 Uyl, J.M. den ..... 71  
 Vaals, gemeente ..... 296  
 VB Groep .... 85, 95, 96, 120, 121, 293, 294, 305, 353  
 VBTB (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) . 13, 15, 76, 81, 120, 254  
 Veendam, gemeente ..... 163, 297  
 Veerman, F.A.J. .... 335  
 Veld, J. in 't ..... 334  
 Veld, R.J. in 't ..... 20, 47, 49, 72, 202, 203, 239, 276, 277, 282, 330, 334, 335, 339, 344, 345, 349, 353  
 Veldheer, V. .... 180, 350, 353  
 Veldhoven, gemeente ..... 98, 159, 294  
 Veldman, A.W.M. .... 95, 118, 293  
 Velthoven, B.C.J. van ..... 184, 274, 336  
 Venlo, gemeente ..... 296  
 Veranderingsbeweging ..... 19, 255  
 Verantwoordelijkheid, begrip ..... 266  
 Verantwoordelijkheidsgat ..... 209  
 Verantwoording ..... 76, 99, 101, 118, 126, 153, 155, 156, 157, 159, 170, 172, 176, 179, 188, 189, 198, 202, 211, 213, 214, 216, 221, 238, 247, 267, 269, 270  
 Verantwoording, publieke ..... 14  
 Verbaan, W.C. .... 76, 331  
 Verbale vernieuwing ..... 264, 269  
 Verborgene regels ..... 250  
 Verduijn, J.M. .... 6, 22, 25, 84, 100, 123, 132, 138, 139, 142, 144, 147, 148, 149, 153, 154, 156, 157, 179, 180, 187, 195, 196, 197, 198, 201, 205, 211, 212, 213, 226, 230, 232, 244, 303, 353, 354  
 Verenigd Koninkrijk ..... 41, 82  
 Verenigde Staten ..... 41, 47, 73, 75, 77  
 Verhagen, A.J.W.M. .... 333  
 Verhoeff, C.C. .... 40, 239, 343  
 Verhoest, K. .... 333  
 Verhoeven, W.F.J. .... 283, 346, 354  
 Verkiezingsprogramma ..... 138  
 Verkokering .... 123, 148, 150, 194, 234, 239, 240  
 Vermaak, H. .... 203, 206, 279, 284, 335  
 Verplaatsing van de politiek ..... 139  
 Verplating ..... 152  
 Versleuteling ..... 79  
 Verwijmeren, J.A. .... 53, 57, 60, 354  
 Verzelfstandiging .... 130, 139, 151, 160, 205, 207, 240, 259  
 Verzorgingsstaat ..... 72, 79, 278  
 Vessem c.a., gemeente ..... 297  
 VGS (Vereniging van gemeentesecretarissen) .... 14, 83, 89, 94, 95, 96, 97, 111, 293, 294, 300, 309  
 Vierde macht ..... 208  
 Visie ..... 37, 54, 60, 127, 130, 139, 140, 179, 203  
 Visser, B. .... 116, 335

Visser, B.L.W. ....	330	Waterman, R.H. ....	40, 238, 259, 284, 349
Vlaardingen, gemeente .....	297, 299	Waterschappen, Unie van .....	97, 120, 353
Vlagtwedde, gemeente .....	297	Wat-vraag .....	22, 130, 139
Vleuten-De Meern, gemeente.....	307	Webben.....	189, 194
Vlissingen, gemeente .....	297	Weber, M. 45, 200, 243, 244, 245, 262, 279, 283, 354	
VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) ...	14, 76, 79, 83, 85, 89, 94, 95, 96, 97, 109, 111, 120, 121, 293, 294, 296, 297, 300, 305, 353	Wechel, G.J. te .....	293, 294
VNO (Verbond van Nederlandse Ondernemingen) .....	86	Weerselo, gemeente .....	296
Voerendaal, gemeente.....	296	Weerstand.....	107, 108, 182, 251, 287
Volendam .....	277	Weggeman, M. ....	37, 354
Vondervoort, staatssecretaris Van de ...	113, 124	Weggemans, J.H. ....	131, 354
Voogd, M.C. de .....	355	Weick, K.E. ....	203, 251, 280, 354
Voogd, M.M.M. ....	95, 97, 293	Welschen, P.T.M. ....	28, 29, 107, 126, 139, 145, 154, 155, 157, 159, 160, 164, 181, 189, 194, 198, 206, 213, 214, 227, 230, 255, 354
Voogd-Oude Veldhuis, C.H.G. ....	207, 354	Werkdruk.....	107, 130, 186, 216, 221, 290
Voorburg, gemeente ..	94, 98, 159, 293, 297, 299, 309	Werking .....	56, 60, 168, 198, 207, 253, 257, 259, 319
Voorjaarsnota .....	153	Werkplanning.....	102, 204
Voorschoten, gemeente.....	161	Wervershoof, gemeente.....	307, 357
Voorwerkig.....	57	Wesseling, H.W.M. ....	183, 355
Vrakking, W.J. ....	279, 335	Westerveld, gemeente .....	357
Vrancken, P.H.J. ....	338	Westervoort, gemeente .....	296
Vries, J. de .....	44, 192, 208, 237, 239, 266, 354	Weststellingwerf, gemeente.....	209, 297
Vries, J.G. de.....	5, 6, 90, 93, 95, 96, 97, 114, 293, 354	Wet dualisering gemeentebestuur..	157, 200, 277
Vries, M.S. de.....	133, 164, 330, 354	Wet op de Ruimtelijke Ordening .....	204
Vriezenveen, gemeente.....	296	Wethouder.....	151, 170, 171, 172, 173, 205, 244
VROM (volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer).....	90	Wetmatigheid .....	19, 279, 283
Vroom, C.W. ....	244, 245, 345, 354	Wetzels, R. ....	263, 283, 349
VUGA Advisering .....	85, 93, 95, 96, 121	WGR (Wet Gemeenschappelijke Regelingen).....	16
Vught, F.A. van .....	185, 201, 354	Wielinga, R. ....	343
Vught, gemeente .....	297, 357	Wierden, gemeente .....	296, 307
Vugt, G.W.M. van ....	43, 123, 152, 349, 353, 355	Wiezer, N. ....	190, 355
Vuilnisbakmodel.....	265	Wijchen, gemeente .....	89
Waalwijk, gemeente.....	98, 113, 119, 161, 293, 294, 297, 299, 307, 309	Wijk- en buurtgericht werken .....	141
Waan van de dag ....	185, 201, 202, 204, 216, 221, 268, 285	Wildavsky, A.B. ....	75, 208, 260, 280, 349, 355
Waarden, begrip .....	61, 62, 63	Willemse, R. ....	83, 180, 355
Waartoe-vraag .....	22	Williamson, O.E. ....	193
Waddinxveen, gemeente.....	307	Wilson, J.Q. ....	40, 208, 355
Waes, Th.C. van .....	293, 294	Wilson, W. ....	200, 244, 279, 283, 355
Wageningen, gemeente.....	307	Window dressing.....	241
Wageningen-Twentse Gemeentedagen.....	83	Winschoten, gemeente.....	32, 357
Wallagh, G.J. ....	353	Winsemius, A. ....	192
Walsh, K. ....	43, 47, 277, 354	Winter, H.B. ....	54, 355
Wassenaar, gemeente .....	161	Winterswijk, gemeente.....	357
Wateringen, gemeente .....	307	Wisch, gemeente.....	357
Waterland, gemeente .....	296	Wissemma, J.G. ....	78, 355
		Withinputoverload .....	216
		Witteveen, W.J. ....	334, 355
		Woerden, gemeente .....	161, 296, 307
		Wolters, M. ....	83, 149, 153, 168, 350



Work flow (management) .....	202	Zelforganisatie .....	206, 263, 280, 283, 285
Woude, E. van der .....	338	Zelikow, P. ....	185, 244, 330
Woudenberg, gemeente .....	296	Zevenaar, gemeente .....	296
Wouw, gemeente .....	297	Zeven-fasenplan .....	20, 96, 99, 107, 236
WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) .....	75, 76	Zeven-S model .....	259, 284
WVG (Wet Voorzieningen Gehandicapten) .....	162	Zijderveld, A.C. ....	27, 64, 274, 335, 355
Wymbritseradiel .....	297	Zijlstra, S.E. ....	16, 207, 208, 355
Yee, A.S. ....	26, 27, 58, 260, 261, 355	Zoetermeer, gemeente .....	163
Young, D.W. ....	330	Zouridis, S. ....	123, 186, 243, 355
Zaanstad, gemeente .....	152, 153, 307	Zucker, L.G. ....	262, 263, 355
Zakelijk .....	13, 101, 102, 232, 270	Zuid-Holland, provincie ...	40, 98, 121, 239, 297, 308, 346
Zaken doen .....	190, 217	Zuidhorn, gemeente .....	297
Zandstra-Andela, B.G. ....	74, 75, 76, 355	Zuidlaren, gemeente .....	296
Zandvliet, M. van .....	116	Zuinigheid .....	50, 267
Zandvoort, gemeente .....	308	Zutphen, gemeente .....	161, 209, 297
ZBB (Zero Based Budgeting) .....	73	Zweden .....	41, 82
ZBO (zelfstandig bestuursorgaan) .....	16	Zweeloo, gemeente .....	296
Zeeland, provincie .....	161, 297	Zwetsloot, F.J.M. ....	348
Zeewolde, gemeente .....	98	Zwiggelte .....	357
Zeist, gemeente .....	308, 357	Zwijndrecht, gemeente .....	161, 308
Zelfbeheer ....	13, 73, 76, 77, 85, 94, 95, 101, 117, 150, 169, 173, 176, 198, 205, 208, 211, 239, 289	Zwitserland .....	41
		Zwolle, gemeente .....	152, 209



Dit boek bevat een evaluatie van BBI.

BBI staat voor bedrijfsmatig werken door gemeenten. Nagenoeg alle gemeenten hebben zich hiertoe bekeerd. Ze willen resultaatgericht zijn, goed op de kosten letten, aan planning & control doen.

Het is het verhaal van een veranderingsbeweging die zich bij de Nederlandse gemeenten heeft voltrokken, met name in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Daarbij was een hoofdrol weggelegd voor de – door de gezamenlijke gemeenten opgerichte – Stichting BBI. Deze projectorganisatie bestond van 1989 tot en met 1995. Zij beoogde het *'beleids- en beheersinstrumentarium'* van gemeenten te verbeteren.

Gaandeweg werd de betekenis van BBI veranderd in: *'bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatie(voorziening)'*. Daarmee was de inzet niet meer alleen het instrumentarium van gemeenten. De nieuwe ambitie was: een bestuurs- en managementconcept voor in principe alle (overheids)organisaties.

In het boek is empirische informatie over het BBI-proces verzameld. Wat de resultaten van BBI betreft is deze informatie met name afkomstig uit onderzoeken waarover in de jaren 1996 – 2000 is gepubliceerd. Op basis daarvan worden uitspraken gedaan over de *'doorwerking van BBI'*.

Toetsing van onderliggende gedragsveronderstellingen van BBI (sturen op hoofdlijnen, integraal management, contractmanagement, zelfbeheer, toetsing en verantwoording) levert de bevinding op dat het feitelijk gedrag bij gemeenten over het algemeen niet in overeenstemming is met de bedrijfsmatige normen. Een vrij algemene opvatting luidt dat BBI te financieel, te instrumenteel en te intern gericht is geweest. Dit waren echter juist de sterke punten in een periode waarin gemeenten daaraan nadrukkelijk behoefte hadden.

Problematischer is de gesignaleerde kloof tussen cultureel verankerde normen enerzijds en feitelijk gedrag anderzijds. Deze kloof leidt ook binnen gemeentelijke organisaties tot gescheiden werelden: die van het topmanagement en de staf enerzijds en die van de lijn en de werkvloer anderzijds.

De aanbeveling aan bestuurders, managers en wetenschappers luidt: 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,

ISBN: 90-9016349-2