

# Doorwerking van BBI

## Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse Gemeenten

Harrie Aardema

Op 21 november jl. is Harrie Aardema gepromoveerd op het bestuurskundig proefschrift *Doorwerking van BBI*. De lezers onder u die al eens een proefschrift ter hand genomen hebben weten uit ervaring dat deze literatuur over het algemeen taaie kost is. Wetenschappelijk onderzoek dient goed gefundeerd te zijn. Hierdoor ontkomt men veelal niet aan omvangrijke literatuurverwijzingen en noten die de leesbaarheid kunnen beperken.

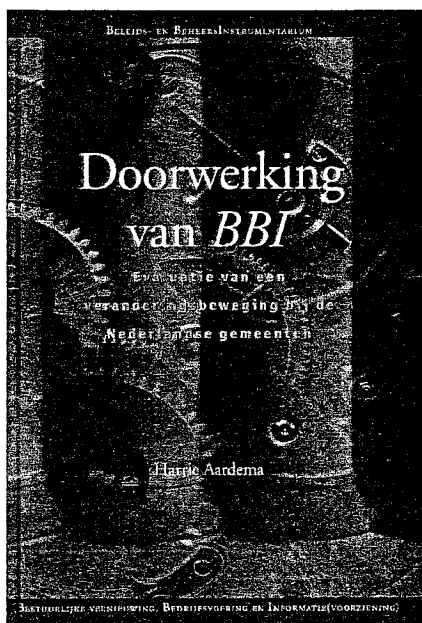
Het proefschrift van Aardema wordt hierdoor niet belemmerd. Het proefschrift en de manier waarop het onderwerp 'doorwerking van BBI' wordt behandeld laat zich lezen als een roman, je blijft van begin tot eind geboeid. Op inzichtelijke wijze wordt de (voor)geschiedenis van BBI in Nederland geschetst. Voor mensen die de BBI-jaren bewust hebben meegemaakt is er mogelijk sprake van een déjà vu. Voor de nieuwe lichte ambtenaren geeft het een doorkijk in de ontwikkelingsgeschiedenis van de planning & control in gemeenteland. Doorlezing van het proefschrift zal voor de een bevestiging oproepen, een ander voelt zich mogelijk uitgedaagd om stellingen of conclusies aan te vechten. Voor de BBI- en planning & control dogmatici werkt bestudering van dit wetenschappelijk werk mogelijk ontluisterend of zelfs ontluisterend.

### Het onderzoek

Het onderzoek is opgezet rondom de volgende drieledige probleemstelling:

- Wat was de inhoud van BBI als veranderingsbeweging in de praktijk van de Nederlandse gemeenten?
- In hoeverre is doorwerking van BBI aantoonbaar?
- Welke waardering van BBI is passend?

De Stichting BBI werkte volgens een fasenplan bestaande uit zeven fasen, hanteerde daarnaast vijf uitgangspunten en streefde drie doelstellingen na. Voor de het onderzoek is aansluiting gezocht bij deze BBI-fasen, -uitgangspunten en -doelstellingen.



In de inleiding schetst Aardema de wijze waarop hij het onderzoek heeft uitgevoerd. De gekozen werkwijze is die van een empirische evaluatie van BBI: uitspraken over BBI op basis van beschikbaar empirisch onderzoek. Hier- toe zijn verschillende onderzoeken geselecteerd uit met name de jaren 1996-2000.

### Theoretisch kader

In het theoretisch kader gaat Aardema in op de vraag of NPM (new public management) en BBI een internationale, respectievelijke nationale dimensie van dezelfde inhoudelijke boodschap betreffen: een 'public management reform' om overheidsorganisaties bedrijfsmatig(er) te doen functioneren? Deze zoektocht leidt tot een interessante verhandeling over NPM en de mate waarin NPM een referentiekader kan zijn voor de studie van Aardema naar de doorwerking van BBI.

Aan de hand van het begrip doorwerking ontwikkelt Aardema zijn theoretisch onderzoekskader. Aansluiting wordt gezocht bij de studie van Herwijer, Hummels en Van Lohuizen die het begrip doorwerking vanuit de planolo-

gische invalshoek hebben gedefinieerd. Via de omschrijving die Mastop en Faludi aan doorwerking hebben gegeven bouwt Aardema een zogenaamde doorwerkingstrap. Om BBI te kunnen toetsen aan de criteria van de doorwerkingstrap worden de criteria nader gepreciseerd.

### Veranderingsbeweging

Aardema geeft een empirische beschrijving van de veranderingsbeweging die BBI in de praktijk was. Er wordt een historische 'tour d'horizon' gemaakt die een beeld schetst van de opkomst en ondergang van BBI waarbij de basis gelegd wordt in het begin van de vorige eeuw. Hierdoor ontstaat het beeld dat bedrijfsmatig werken en alles wat daarmee annex is, niet iets is van de laatste twintig jaar, maar zijn historie ver terug heeft liggen. Via de voorlopers van BBI (Taft, PPBS, MBO, zelfbeheer, contractmanagement) wordt via de financiële stresshypothese van Van Helden een brug geslagen naar de opkomst van BBI.

Beschreven worden de initiatieven van Binnenlandse Zaken die geadopteerd zijn door VNG, VGS en FAMO. Voor lezers onder ons die deze periode hebben meegemaakt roept dit de nodige herinneringen op. Beschreven worden de congressen (met verwijzingen naar inleiders zoals Barry Hughes e.a.) en de wijze waarop BBI zich als een olie- vlek over gemeentelijk Nederland verspreidde.

### Instrumenten

Hoofdstuk 4 staat in het teken van de onderzoeksvraag: 'In hoeverre zijn de BBI-instrumenten in de gemeentelijke praktijk ingevoerd?' Per fase van het zevenfasenmodel van BBI worden de door de stichting BBI geformuleerde bedoelingen samengevat en vervolgens geconfronteerd met de empirie. Bij het onderzoek naar deze vraag wordt wel de kanttekening geplaatst dat door de grote mate van contextwerking de causale relatie tussen BBI en het feitelijk ingevoerde instrumentarium over het algemeen moeilijk hard te maken is.

Als intermezzo worden twee praktijk-impressies weergegeven. Deze impressies stammen uit de periode waarin de op BBI gegroundveste normen en waarden de cultuur binnen de gemeentelijke organisatie beïnvloedden. De 'Groninger Kredietbank-affaire' en de 'Emmer directeuren-affaire' schetsen een beeld dat de door de BBI-filosofie gewijzigde gedragsruimte van actoren van invloed is op de werking van BBI: de mate waarin beoogde effecten en onvoorziene neveneffecten zich kunnen manifesteren.

#### Gedragsveronderstellingen

Hoofdstuk 5 behandelt de vraag of BBI ook werkt. In hoeverre maken de actoren gebruik van de instrumenten? Welke gedragsroutines zijn erdoor gewijzigd? In hoeverre leidt dat tot beter functioneren? Deze vragen worden onderzocht aan de hand van de normatieve gedragsveronderstellingen die in de vijf BBI-uitgangspunten besloten liggen: politici behoren te sturen op hoofdlijnen, managers behoren integraal te managen, alle actoren behoren zich resultaatverantwoordelijk te gedragen. De onderzochte gedragsveronderstellingen worden tevens gespiegeld aan de twee eerdergenoemde praktijkcases.

#### Effectbereiking

De BBI-doelstellingen worden aan een onderzoek onderworpen middels de volgende vraagstelling: 'In hoeverre zijn de door BBI beoogde doelen/effecten bereikt?' Naast dit deel van het onderzoek wordt ingegaan op de neveneffecten van BBI. Naast de gewenste neveneffecten komt de onderzoeker ook tot veertien mogelijke ongewenste neveneffecten van BBI.

#### Waardering

In het laatste hoofdstuk doet de onderzoeker een poging om, reflecterend op de voorbije hoofdstukken, 'sterke' en 'zwakke' punten te inventariseren en te wegen. De beantwoording van de vragen: 'Hoe dienen de "sterke" en

"zwakke" punten van BBI te worden beoordeeld?' en 'Welke lering is hieruit te trekken voor de actualiteit van BBI en de BBI-achtige verschijnselen?' mondt uit in een theoretische en praktische contextbepaling van BBI met een voor de praktijk en theorie één samenvattende aanbeveling.

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.

Recentelijk zijn in de vakliteratuur artikelen opgenomen naar aanleiding van het proefschrift van Aardema. In respectievelijk *Overheidsmanagement* en *B&G* zijn artikelen verschenen met als titel 'Integraal management is niet integraal' en 'De veertien ongewenste neveneffecten van BBI'.

Al met al kan geconcludeerd worden dat het proefschrift *Doorwerking van BBI* een welkome aanvulling is op het terrein van de planning & control. Een wetenschappelijk onderzoek dat voldoende stof bevat voor nadere bezinning rondom de aanpak van een verbeterde implementatie van planning & control in overheidsorganisaties.

De auteur heeft voor de doelgroep voor wie kennisneming van de hoofdlijnen van de materie volstaat een verkorte weergave van het boek *Doorwerking van BBI - Evaluatie van een verandingsbeweging bij de Nederlandse Gemeenten* geschreven. Met deze verkorte weergave, met als titel *Bedrijfsmatige schijnbewegingen - Over BBI, verstaffing en waarde-interactionisme* wordt de inhoud van het proefschrift voor een breder publiek beschikbaar en toegankelijk gemaakt.

Gerwin Nijhof

H. Aardema  
Doorwerking van BBI  
Bestuur & Management Consultants,  
Leusden, 2002  
376 pagina's, € 39  
ISBN: 90 9016 349 2

H. Aardema  
Bedrijfsmatige Schijnbewegingen  
Bestuur & Management Consultants,  
Leusden, 2002  
60 pagina's, € 14  
ISBN: 90 8075 431 5