

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is an author's version which may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/160146>

Please be advised that this information was generated on 2018-02-22 and may be subject to change.

## **De wankeling van een besturingsparadigma: een alternatief perspectief op controllership in de publieke sector**

Ed Vosselman

### **Inleiding**

De wijze waarop de controllers-professie haar taak inricht kan niet los worden gezien van de ontwikkelingen in het discours over bestuur en management in de publieke sector. Dat discours, die wijze waarop wij over besturen in publieke organisaties denken en praten, is sterk aan het veranderen. Was het in de jaren negentig en in het eerste decennium van deze eeuw nog gebruikelijk om te denken en te praten in termen van New Public Management ('wat goed is voor de private sector is ook goed voor de publieke sector') en om op basis daarvan het bestuur en het management in de publieke sector te snijden naar de maat van het bestuur en het management in de private sector, in de huidige tijd wordt steeds meer aandacht gevraagd voor het *bijzondere karakter* van de publieke sector en zijn organisaties. Kernbegrippen in de huidige discussies zijn 'publieke waarde' en 'maatschappelijke waarde'. Over de inhoud van die begrippen is het laatste woord nog niet gezegd, maar duidelijk is in ieder geval dat zij verwijzen naar waarden die het strikt economisch-nuttige overstijgen. Het inzicht breekt door dat het in de publieke sector om meer gaat dan om doelmatigheid in economische zin; dat het om meer gaat dan het leveren van goed te specificeren producten of diensten voor concrete doelgroepen. Producten of diensten waarvoor, als we maar hard genoeg proberen, een prijs kan worden berekend. Bovendien komen we tot het inzicht dat het realiseren van echte maatschappelijke waarden, zoals bijvoorbeeld leefbaarheid in wijken, een hoog kennisniveau voor velen en een goede volksgezondheid, vraagt om het slechten van muren tussen individuen en organisaties. Zo vereist een goede leefbaarheid in wijken samenwerking tussen verschillende publieke organisaties, zoals bijvoorbeeld woningcorporaties, scholen en politie. Helaas: samenwerking is niet iets wat in het New Public Management voorop staat. Daar gaat het om ontvlechting en compartimentalisering, om specialisatie en marktwerking. Een sterke nadruk op economische doelmatigheid vraagt immers om specialisatie en focus; die nadruk leidt eerder tot het verscherpen van grenzen dan tot flexibele samenwerking. De contacten tussen de diverse eenheden nemen bij New Public Management de vorm aan van transacties tussen partijen die op afstand van elkaar staan.

Dat alles komt door het aan het licht komen van diverse misstanden en 'schandalen' meer en meer ter discussie te staan. Zoals gezegd: het discours verandert. Sommigen duiden die verandering wel aan met een overgang van het besturingsparadigma van New Public Management naar een besturingsparadigma van Public Network Management. In die netwerken gaat het vooral om het realiseren van 'public value' (zie bijv. Benington and Moore, 2010).

Een verandering in besturingsparadigma in de publieke sector laat de professie van de controllers niet ongemoeid (zie ook Bossert en Vosselman, 2014). In dit artikel wil ik in het bijzonder ingaan op de rol van controllers in zo'n paradigmatische verschuiving. Dat doe ik niet voordat ik eerst wat meer achtergrond heb geschetst van de schuivende besturingspanelen.

### **De wankeling van een besturingsparadigma**

De ontwikkelingen in het discours over bestuur en management gaan bijna altijd schoksgewijs. Belangrijke schokken ontstonden als gevolg van zogenaamde 'schandalen' in de publieke sector en

ook in de met de publieke sector verwante bancaire sector. De voorbeelden van In-Holland, Vestia en Amarantis zitten bij velen nog voor in het hoofd. Daar ging het goed fout met dat New Public Management. In al die gevallen was sprake van ontvlochten, op uitvoering gerichte organisaties en er huisde een geest die zich ook goed thuis zou voelen in menige organisatie uit de private sector. Toen het fout ging hadden we als samenleving dus wel even wat te verwerken. Dat verwerkingsproces heeft de tongen los gemaakt. Zoals te verwachten klinken er diverse geluiden. Velen willen toch vasthouden aan het huidige besturingsparadigma en kiezen voor een aanpassing van het instrumentarium binnen dat perspectief. Zij kiezen grosso modo voor minder prestatiegerelateerde beloningen, voor een vermindering van vrijheidsgraden van managers en voor meer toezicht. De neiging tot opportunistisch (en soms zelfs frauduleus) gedrag wordt dan ingetoomd door het plaatsen van goed werkende monitoren; regels en toezicht nemen dan (deels) de plaats in van marktwerking en daarop gebaseerde instrumenten. Het is tegen deze achtergrond niet vreemd dat er de laatste jaren vele publicaties verschijnen over het fenomeen Toezicht.

Toch is er een toenemend leger aan critici (waartoe ik mijzelf ook reken) dat om meer fundamentele oplossingen vraagt. Een belangrijke reden waarom ikzelf geen heil zie in een verdere versterking van Toezicht is dat ik ervan overtuigd ben dat daaraan een onjuist begrip van 'transparantie' (overigens een van de meest misbruikte woorden van deze tijd) ten grondslag ligt. Elke toezichthouder zal (het woord zegt het al) een goed 'zicht' op de organisatie moeten krijgen. Een veelheid van informatie, waarvan een groot gedeelte in de vorm van cijfers, zal hem dat zicht moeten verstrekken. Die informatie, die cijfers, zouden wat zich afspeelt in de desbetreffende organisatie moeten *representeren*. En daar zit wat mij betreft de belangrijkste valkuil: getalsmatige (en ook andere) informatie zal wat zich op de werkvloer en bij het management afspeelt hooguit *gebrekking* kunnen representeren. Hoe goed een controller ook zijn best doet en hoe integer hij ook is, hij zal nooit transparantie in de betekenis van volledige doorzichtigheid kunnen realiseren. Cijfers zijn op zichzelf het resultaat van een bewerkingsproces en zijn zeker geen opdoemende feiten; elke controller weet dat. Niet alles kan in cijfers worden uitgedrukt en gewaardeerd en datgene wat wel kan worden gewaardeerd is voor die waardering afhankelijk van *waarderingsregels*. Die regels proberen het bewerkingsproces te objectiveren, maar steeds weer blijkt dat niet alles in regels kan worden vastgelegd en dat persoonlijke oordeelsvorming altijd een rol blijft spelen, of we willen of niet. Bovendien berust het bewerkingsproces op basisgegevens die om verschillende redenen lang niet altijd betrouwbaar zijn, ook dat weet elke controller. Managers kunnen belangrijke basisgegevens naar hun hand zetten; de literatuur in het vak management control geeft wat dat betreft vele voorbeelden van 'information distortion'.

### *Een crisis van representatie*

Voor mij is de kern van de wankeling in het besturingsparadigma dan ook een *crisis van representatie*. We blijven geloven in de mogelijkheid om de werkelijkheid, de waarheid, in cijfers te doen reflecteren, maar het zal nooit lukken. Om het iets abstracter te zeggen: elke vorm van representatie is ook altijd direct een vorm van interventie. Wie probeert een representatie te maken van wat zich op een Hogeschool afspeelt zal altijd keuzes moeten maken in wat wel en niet meetelt, en hoe zwaar de 'meetellers' tellen. Daarmee worden al in het proces van totstandkoming van informatie keuzes gemaakt over wat belangrijk is en wat niet, over wat telt en wat niet telt. En als de 'teller' dan ook nog eens belangrijk is voor het beoordelen van de prestaties van de managers dan is bijna tevoren te voorspellen wat er gaat gebeuren: waar het echt om gaat in de organisatie, wat

werkelijk belangrijk is zoals het onderwijs, de zorg en de huisvesting wordt verdrongen door de *representatie-als-creatie*. Anders gezegd: het creëren van het beeld wordt belangrijker dan de inhoud. Als dat maar lang genoeg aanhoudt zal datgene waar het uiteindelijk om gaat (maatschappelijke waarde in verschillende gedaanten) vanzelf het loodje leggen en zal het beeld een eigen leven gaan leiden. Het is niet verwonderlijk dat er dan ook een soort van *organisatie-narcisme* ontstaat; het gaat om het mooie beeld en niet om het echte vlees en bloed. Ziehier een belangrijke bron van perverse effecten van prestatieindicatoren, waar bijvoorbeeld De Bruijn (2001) over schreef.

De paradox van het toezicht is nu dat het zo'n scheiding van beeld en werkelijkheid kan versterken. Vanuit een integere poging om ter verbetering van de maatschappelijke prestatie het beeld zo scherp mogelijk te stellen wordt regelgeving versterkt en worden meer monitoren geplaatst. Dat heeft een sterk beperkend effect en maakt dat de situatie waarin men zich bevindt en waarin men adequaat en flexibel moet reageren steeds verder naar de achtergrond wordt gedrongen. De nadruk komt steeds meer te liggen op het proces van informatievoorziening en de werkvloer moet zich daaraan aanpassen. Representatie gaat zo (onbedoeld) steeds meer over in interventie; organisatielieden richten zich in hun gedrag naar de realisatie van de gewenste informatie, zij richten zich op beeldvorming. Dat is uiteindelijk desastreus voor de maatschappelijke waarde die de organisatie kan en moet toevoegen. Het is om die reden dat we de voortdurende versterking van Toezicht een halt moeten toeroepen.

### **Een alternatief perspectief op controllership**

Organisaties laten zich niet binnenstebuiten keren. Daarom is het noodzakelijk dat bestuur en management, 'governance' en 'control' direct beogen de binnenkant van publieke organisaties positief te beïnvloeden. Beïnvloeding moet niet van buitenaf via zogenaamde representatieve informatie plaatsvinden, maar moet van binnenuit komen als een onlosmakelijk onderdeel van de concrete praktijken in de organisatie. Controllers moeten onlosmakelijk deel uitmaken van die praktijken en er niet meer buiten staan. Controlling zou minder op een systeembenadering gebaseerd moeten zijn en veel meer geïntegreerd moeten worden met de concrete organisatiepraktijken. De controllerspraktijk omvat dan de productie van (cijfermatige) informatie vanuit de overtuiging dat die informatie geen reflectie is van wat zich afspeelt, maar een *referentie*. Die referentie naar organisatiepraktijken oefent invloed uit op de loop der dingen, omdat managers en anderen haar op een bepaalde wijze interpreteren en er iets mee doen. Anders gezegd: de cijfers worden een speler in het spel, evenals de controllers. Natuurlijk worden de cijfers onder verantwoordelijkheid van de controller volgens de regelen der kunst geproduceerd, dus zij zijn zeker niet vrijblijvend. Maar zij sluiten niet *af*, zij *ontsluiten*. Zij dienen om het verhaal dat achter de cijfers zit scherper te krijgen en om op basis daarvan de route naar de toekomst voort te zetten. Cijfers zijn dan geen instrumenten om de organisatie van buitenaf te beheersen, maar actoren in het spel die bij kunnen dragen aan een voortdurende verandering en verbetering. Cijfers en controllers zitten dan *in* het netwerk en niet erbuiten. In plaats van achter de coulissen staan zij nu op het toneel. Dat impliceert ook dat de cijfers niet meer in dienst staan van prestatiebesturing van buitenaf, maar dat zij *in* de situatie staan. Ook 'toezicht'-houders zouden *in* het netwerk moeten staan, want ook zij moeten zich uiteindelijk richten op de ondersteuning van de werkvloer.

## *Naar een andere focus van 'governance'*

Een belangrijke kern in mijn pleidooi is dat we de focus van 'governance', van toezicht en control, moeten verleggen van het *individu* naar het *proces* of de praktijk. In het huidige dominante besturingsparadigma gaat het er vooral om het individu, de individuele professional of de individuele manager, te beïnvloeden. Moderne prestatiebesturingssystemen als 'management by the numbers' hebben tot doel om allerlei organisatieleden te prikkelen bepaalde *resultaten* te bereiken. Dergelijke systemen maken gebruik van aan marktwerking gerelateerde instrumenten zoals 'pay for performance' (bonussen en dergelijke) en van de 'exit threat', de dreiging dat bij wanprestatie een verwijzing naar de uitgang volgt. Maar zij maken ook gebruik van andere instrumenten die meer bij de bureaucratie horen, zoals bewaking en toezicht. Cijfers staan in dit dominante besturingsparadigma op de eerste plaats in het teken van *prestatie meting- en beoordeling*. Zij maken het mogelijk om de managers en de professionals te kunnen 'afrekenen' op hun prestaties; zij maken die individuen dus *calculeerbaar*. De prestaties van individuen kunnen worden afgezet tegen de prestaties van andere individuen; er zijn tegenwoordig veel ranglijsten die dienst kunnen doen in processen van '*shaming and blaming*'. Door dit alles hebben de cijfers een sterk individualiserend en disciplinerend effect.

Managers en professionals worden zo in het keurslijf van de economische mens geperst. Ik ben er vast van overtuigd dat een dergelijk proces van economisering van onze publieke organisaties heeft geleid tot een toename van opportunistisch en soms zelfs frauduleus gedrag. Economische mensen gaan immers uit van hun belang, en hun belang is om zo goed mogelijk te scoren. Om die goede scores te bereiken moet men soms enige listigheid en zelfs enig bedrog aan de dag leggen: een school die bekostigd wordt op basis van de output, dus op basis van het aantal geslaagde leerlingen, zal proberen het slagingspercentage zo hoog mogelijk te krijgen, als het moet via verlaging van de kwaliteitseisen; een medisch specialist die betaald wordt op basis van een bepaalde DBC (een zorgproduct) zal voor dat zorgproduct kiezen dat hem het meeste geld oplevert. En zo zijn nog talrijke andere voorbeelden te geven. Economische mensen zullen voorts op hun strepen gaan staan. Zij zijn uit op bescherming en ook uitbreiding van hun eigen territorium. Grensvervaging is tegen de natuur van de economische mens. Jammer, want de complexe problematiek in de samenleving schreeuwt om meer intensieve interactie tussen verschillende publieke organisaties en dus om grensvervaging.

In het door mij voorgestane alternatieve besturingsparadigma staan cijfers niet primair in het teken van prestatie meting en afrekening, maar bemiddelen zij in het verband van gezamenlijke probleemoplossing. Zij werken niet individualiserend, zij richten de individuen niet op hun eigen belang, maar zij werken socialiserend, zij richten individuen juist op het organisatiebelang. Cijfers zijn niet een spiegel van de resultaten van het werk van individuen, maar refereren aan voortdurende *processen* in de organisatie. Zij kunnen prikkelen tot een discussie over de voortgang van de organisatie; over wat er is gebeurd en over waar het naartoe moet. Zij kunnen helpen om de betrokkenheid van individuen bij de processen en praktijken te versterken. Als bemiddelaars zijn cijfers ook in staat om de grenzen tussen individuen en organisaties te doen vervagen; cijfers zijn netwerkspelers. In feite staan de cijfers dus op gelijk niveau met andere spelers in het netwerk; er is symmetrie. Anders dan hulp bij de creatie van economisch mensen, bieden de cijfers nu hulp bij de creatie van betrokken mensen. Zij helpen om het eens te worden over de organisatiedoelen en om het juiste pad te houden en te (her)vinden om die doelen te bereiken.

Ik pleit dus voor een veel minder grote nadruk in de besturing op individuele disciplineren en voor een veel sterkere nadruk op procesvoortgang en socialisering. Dat doet recht aan wat de meeste mensen in de publieke sector werkelijk beweegt: zij willen een goede onderwijzer zijn, een goede zorgverlener, een goede rechter. Ik geloof er niets van dat de meesten van ons zich primair door economische belangen laten leiden, ik geloof wel dat zij daartoe door de huidige dominante besturingswijzen worden verleid. Ik geloof (en ik word daarin door de resultaten van wetenschappelijk onderzoek ondersteund, zie bijvoorbeeld Frey e.a., 2013) dat de meesten van ons een 'pro-social—motivation' hebben: wij willen op de een of andere wijze van binnenuit de publieke zaak dienen en zijn niet primair gericht op ons eigen belang. En ik weet zeker dat die motivatie er in het huidige dominante besturingsparadigma vakkundig wordt 'uitgeramd'. Want wie niet echt serieus genomen wordt, wie het gevoel krijgt dat hij alleen onder stevig toezicht goed kan functioneren, wie het gevoel krijgt dat hij voortdurend 'getuchtigd' wordt, die verliest zijn betrokkenheid bij het echte werk. Die gaat zich richten op resultaten; die zorgt dat het met het beeld goed komt en die verliest uit het oog waar het werkelijk om gaat. Daarmee worden cijfers dus eigenlijk de vijand van prestatieverbetering in plaats van de vriend.

### *Cijfers in dienst van voortdurende prestatieverbetering*

Ik wil dat ze de vriend worden en daarvoor is nodig dat ze niet de territoriumdrift aanwakkeren, maar helpen om muren te slechten en grenzen te openen; dat ze niet in de eerste plaats en zeker niet zo sterk gericht zijn op prestatiemeting in het verband van de 'afrekening'; dat ze bemiddelen in discussies en debatten over waar het in de organisatie om gaat en over hoe dat kan worden gerealiseerd; dat ze betrokkenheid bij individuen oproepen en versterken. Het is dus hoog tijd dat we de roep om meer toezicht smoren en dat we onze afrekeningsystemen slopen; hoog tijd dat we in de 'governance' het proces weer centraal stellen in plaats van het individu. Dat we de neiging tot disciplineren indammen en een meer ondersteunende attitude kiezen. Voor een goed begrip: ik pleit er niet voor dat we in onze publieke organisaties altijd aardig en vriendelijk voor elkaar moeten zijn. Ik ben ervan overtuigd dat wrijving, dat verschillen van inzicht en opvatting van groot belang kunnen zijn voor de verbetering van de prestaties. Ook in het door mij voorgestelde alternatieve *relationele* besturingsparadigma blijven controllers een tegenrol spelen ('a counter-role'); zij bevorderen met de productie van cijfers een kritische reflectie op wat er in de organisatie gebeurt. Maar de strijd in organisaties moet uiteindelijk in het teken van de (her)verbinding staan. Het gaat dan vooral om dialectiek: these-antithese-synthese.

Ook in dit alternatieve paradigma is er geen plaats voor slappe knieën. Controllers staan voor hun inzichten en opvattingen, maar realiseren zich anderzijds heel goed dat zij met hun cijfers niet de waarheid in pacht hebben. Zij zijn zich er goed van bewust dat er veel 'waarheid' schuilt in de vaak wat verborgen kennis en intuïtie van allerlei andere organisatieleden die niet in de cijfers tot uitdrukking komt, maar die vaak wel bepalend is voor de toekomstige prestatie en soms zelfs voor het voortbestaan van de organisatie. De goede controller van de toekomst realiseert zich dat hij een dergelijke 'tacit knowledge' met zijn cijfers kan ontsluiten door op basis van die cijfers een discussie uit te lokken.

## *'Hard controls' en 'soft controls'?*

Mijn pleidooi voor een ander besturingsparadigma en een daarbij horend ander gebruik van cijfers gaat veel verder dan een pleidooi voor een aanvulling van traditionele 'hard controls' met 'soft controls'. Zo'n pleidooi hoor je tegenwoordig vaak. Het is een pleidooi dat goed past binnen het dominante besturingsparadigma. De daarin belangrijke 'hard controls' ('management by the numbers') worden dan aangevuld met 'soft controls' met de bedoeling de nadelen van de 'hard controls' wat af te vlakken. De 'soft controls' staan als het ware naast de 'hard controls'. Het gaat bij die 'soft controls' dan bijvoorbeeld om 'beliefsystemen' die waarden als 'respect voor de klant' of 'excellentie in dienstverlening' tussen de oren van de mensen proberen te krijgen. Ik doe op zichzelf niets af aan het belang van dergelijke 'internal value based controls', maar ik geloof niet dat zij voldoende soelaas bieden.

Eigenlijk denk ik dat we af moeten van al die categorisering die al op voorhand een indeling maken tussen diverse vormen van controls. In de kern van het controllersvak zitten de cijfers en het gaat erom hoe die cijfers tot stand komen en hoe ze worden gebruikt. Het gaat erom in te zien dat die cijfers niet automatisch tot de 'hard controls' behoren, dat ze niet automatisch onderhorig zijn aan afrekening en toezicht, maar dat ze ook (en vooral) tot probleemoplossing en socialisering kunnen bijdragen. Kortom, het gaat erom in te zien dat 'control' niet op voorhand 'hard' of 'zacht' is, maar dat de 'hardheid' of 'zachtheid' een consequentie is van de werking van 'controls'.

### **Conclusie**

Wat mij betreft wankelt het huidige besturingsparadigma in de publieke sector. Een voortzetting van afrekening en toezicht loopt vast. Niet alleen stapelen we toezicht op toezicht en raakt het woud van regelgeving welhaast ondoordringbaar, ook de betrokkenheid van mensen bij het werk neemt hand over hand af. Dat is desastreuus, want de huidige staat van de publieke sector vraagt om betrokken mensen die bereid zijn over de grens van hun eigenbelang heen te kijken en die vanuit de wens om maatschappelijke waarde te realiseren hun ziel in het werk willen leggen.

Controllers kunnen een belangrijke rol spelen in het ingrijpende veranderingsproces dat nodig is om een paradigmatische verschuiving door te voeren. Niet door de zogenaamde 'hard controls' aan te vullen met 'soft controls', maar door de (vaak kwantitatieve) informatie een werking te geven die een totaal andere kant op gaat. Zij kunnen er voor zorgen dat cijfers niet afsluiten maar ontsluiten; dat cijfers niet buiten de praktijken staan maar zich in het hart daarvan bevinden; dat cijfers de praktijken niet binnenstebuiten keren maar dat de praktijken de cijfers binnen halen; dat cijfers niet het laatste woord zijn, niet een ultieme claim op de waarheid, maar een medium in een voortdurende discussie en een voortdurend proces; dat cijfers niet aanzetten tot opportunistisch gedrag maar tot betrokken gedrag. Controllers die dat proberen te doen zijn moedige mensen, want zij gaan in tegen een stevig verankerd systeem. Maar om der wille van de versterking van de maatschappelijke waarde van publieke activiteiten en om der wille van onze toekomstige innovatiekracht hoop ik in de komende tijd veel van een dergelijke moed aan te treffen.

### **Referenties**

Benington, J., & Moore, M. H. (2010). *Public value: theory and practice*: Palgrave Macmillan.

Bossert, H. en Vosselman, E.G.J. (2014). Controllershship in de publieke sector. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 88, p. 92-98

De Bruijn, H. (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording*  
Boom Koninklijke Uitgevers

Frey, B.S., Homberg, F. & Osterloh, M. (2013). Organizational Control Systems and Pay-for-Performance in the Public Service. *Organization Studies*, 34, 949-972

Ed Vosselman

23 augustus 2015

Hoogleraar Management Control van de publieke sector aan de Vrije Universiteit

Hoogleraar Accounting aan de Radboud Universiteit