

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

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/95396>

Please be advised that this information was generated on 2017-09-22 and may be subject to change.

# **Rekenschap en management control in de publieke sector: hoofdweg, dwaalweg en uitweg**

*prof.dr. E.G.J. Vosselman*

*Rede in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van  
hoogleraar Management control in de publieke en non-profit sector  
aan de Vrije Universiteit op donderdag 8 december 2011.*



# **Rekenschap en management control in de publieke sector: hoofdweg, dwaalweg en uitweg**

*Rede in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar management control in de publieke en non-profit sector aan de Faculteit der Economische wetenschappen en Bedrijfskunde van de Vrije Universiteit op donderdag 8 december 2011*

**Door prof. dr. E.G.J. Vosselman**

## Inleiding

Op 2 november 2011 las ik onderstaande ‘voetnoot’ van Arnon Grunberg in de Volkskrant:

### *Menswetenschappen*

.....

*Het amateurisme waarmee in de menswetenschappen onderzoeken worden uitgevoerd, is nog altijd choquerend. ....Ooit interviewde ik een socioloog die had onderzocht in welk land mensen het gelukkigst waren. Hij had vragenlijsten laten invullen.*

*Zouden we niet moeten nadenken over wat we precies te weten komen door middel van dergelijke vragenlijsten en in hoeverre onderzoeken die uitgevoerd worden in naam van de menswetenschappen ons echt iets leren over het gedrag van mensen, ook als de resultaten niet vervalst zijn?*

*Misschien moeten menswetenschappers mensen vaker 'in het wild' bestuderen.*

*Ik vrees dat sociologie, sociale psychologie en grote gebieden van de antropologie slechts de voortzetting van de romankunst zijn met andere middelen. En met weinig gevoel voor esthetiek.*

Met een lichte vertwijfeling dacht ik: zou deze kwalificatie ook van toepassing zijn op de discipline ‘management control’? En nog erger: op management control in de publieke sector? Dat is immers ook een vakgebied dat direct betrekking heeft op het gedrag van individuen. Een vakgebied dat als centrale vraag heeft hoe ten behoeve van doeltreffendheid en doelmatigheid van organisatieprocessen het gedrag van managers en van professionals wordt of kan worden beïnvloed. Een vakgebied dat weliswaar sterk door de economische wetenschappen wordt gevoed (woorden als doeltreffendheid en doelmatigheid/efficiency wijzen daarop), maar dat zich toch heeft ontwikkeld tot een interdisciplinair geheel waarin ook andere gedragswetenschappen als de psychologie en de sociologie een belangrijke rol spelen. Voor wat betreft die economische invloed, zo dacht ik, hoef ik misschien niet zo bang te zijn dat Grunberg’s kwalificatie opgaat. Want veel benaderingen uit de familie van de economische wetenschappen bedienen zich niet, zeker niet op de eerste plaats, van vragenlijsten, maar zijn in het algemeen modelmatig, zelfs mathematisch van aard. Die benaderingen vertrekken vanuit het uitgangspunt dat de mens rationeel is, dat hij of zij probeert om de meest verstandige zo niet de optimale beslissingen te nemen. Of het nu gaat om de keuze van een productiemethode, de vervanging van een machine of de inrichting van een bepaalde besturingsvorm (een management control vorm), de economische benadering is er één van verstandige beslissingen nemen. Wellicht zijn er nog steeds economen die werkelijk menen dat rationaliteit, rationeel handelen, een wezenskenmerk is van het menselijk individu, dat verstandig handelen iets is wat van nature gegeven is en in de loop der eeuwen biologisch is geëvolueerd. Ikzelf heb al een tijd geleden de conclusie getrokken dat het zo niet ligt. Rationaliteit is niet een wezenskenmerk van de mens, geen ‘naturalized ontology’, maar is iets wat onder bepaalde condities tot stand kan komen. Het is bijna het resultaat van het werk van een ingenieur; het is iets wat kan worden ontworpen en wat vervolgens als ontwerp kan worden verspreid. Volgens Michel Callon is rationeel handelen ingebed in een artefact dat hij een ‘socio-technical agencement’ (zeg maar een ‘sociotechnisch

agentschap') noemt<sup>i</sup>. Centraal in zo'n agentschap staat het individu. Maar vanuit rationaliteitoverwegingen is dat individu op zichzelf wat gehandicapt; hij heeft prothesen nodig om zich rationeel te kunnen gedragen. Die prothesen zijn er in de huidige tijd in overvloed: papier, schema's, rekenmachines, computers, algoritmen, economische modellen, professionele rekenaars of controllers, grafische voorstellingen etc. Zonder deze prothesen zou de mens het rationeel denken en handelen wel kunnen vergeten. Dus inderdaad, de economische mens is geen natuurverschijnsel, maar een ontwerp. De Homo Economicus wordt gemaakt en verspreid, en de economische theorie blijkt in dat productie- en verspreidingsproces heel invloedrijk. In moderne woorden: de economische theorie is 'performatief', de theorie slaagt erin haar veronderstellingen omtrent rationeel gedrag tot realiteit te maken<sup>ii</sup>. Dat performatieve karakter van de economische discipline staat haaks op wat Grunberg wil: meer inzicht krijgen in hoe mensen zich in het wild gedragen. In tegendeel: de op organisatie gerichte theorieën in de familie van de economische wetenschappen blijken juist inzicht te geven in hoe mensen in het wild kunnen worden getemd! Hoe hun gedrag zodanig kan worden ingeperkt dat het past binnen de grenzen van een calculatieve ruimte, een ruimte waarin rationeel en geordend denken en handelen voorop staan.

In deze rede wil ik laten zien hoe de performativiteit van economische theorie is verbonden met de hoofdweg van management control in de publieke sector. Die weg is geplaveid met inzichten uit de economische organisatietheorie, of op zijn minst een deel van die theorie. Ik schets vervolgens een beeld van de eindbestemming op die hoofdroute en kom tot de conclusie dat ons daar angsthazerij, opportunisme en narcisme wacht. Vervolgens duid ik een afslag op die hoofdroute: een afslag in de richting van een hybride mens. Ik zet uiteen hoe moderne management control systemen of performance management systemen kunnen bemiddelen in de constructie van zo'n hybride mens. Die constructie kan verlopen via de vormgeving van het concept van de publieke waarde ('public value'; Moore, 1995). Tot besluit laat ik zien hoe wetenschappers, en meer in het bijzonder wetenschappers binnen het Zijlstra Center, een rol kunnen spelen in de vormgeving van publieke waarde en hybride mens.

### **Management control in de publieke sector: de hoofdweg**

Management control in de publieke sector heeft sterk onder invloed gestaan van de moderne economische organisatietheorie<sup>iii</sup>. Die theorie heeft vooral stevige invloed gehad op het discours over New Public Management. Baanbrekend werk voor dat discours is gedaan door Hood in 1991; in 1995 publiceerde hij voorts over NPM in het blad *Accounting, Organizations and Society* (Hood, 1995). Redevoeringen over NPM hebben op hun beurt geleid tot een ontvlechting van overheden in (semi)private organisaties gericht op productie en dienstverlening. Voorts zijn vormen van contractering en contractmanagement inmiddels stevig verankerd in onze overheidsorganisaties. Begrippen als klant-leverancierrelatie, efficiency, marktwerking, flexibiliteit en kosteneffectiviteit behoren nu tot de delicatessen in de sector. Het 'New Public Management' heeft in feite het management van de private sector overgenomen. Dat alles is gepaard gegaan met een proliferatie van accountability relaties, van verantwoordingsrelaties en rekenschap. Via contractmanagement krijgen individuele managers (en overigens ook individuele

professionals) enerzijds calculatieve ruimte, maar anderzijds moeten zij verantwoording afleggen over de wijze waarop zij die ruimte hebben benut. Aan de basis van die verantwoording liggen vaak cijfers, financieel en niet-financieel. Zo wordt menige overheidsorganisatie, of het nu een ziekenhuis, een universiteit, een gemeente of een ministerie is, omgevormd tot een soort contractueel netwerk. In dat netwerk zijn de 'sociotechnische agencements' (om weer met Callon te spreken) de 'focal points, met de Homo Economicus als kern. En in zo'n netwerk is de Homo Economicus niet alleen calculerend, maar ook calculeerbaar. De Homo Economicus neemt in het contractuele netwerk de wisselende gedaanten aan van principaal en agent uit de economische theorie van de principaal en de agent. Als agent, zeg maar als decentraal manager, zal zijn gedrag moeten worden geprikkeld en gemonitord. Want een belangrijk uitgangspunt in de theorie van de principaal en de agent is dat een agent vooral uit is op het realiseren van zijn eigenbelang en daarbij niet te beroerd is om min of meer stevige vormen van list en bedrog toe te passen. Met andere woorden: de agent is niet alleen rationeel, maar ook opportunistisch. Cijfers kunnen helpen om de agent te disciplineren en op het juiste pad te houden. Die cijfers zorgen zoals dat heet voor transparantie; ex ante (dus voordat de agent presteert) refereren zij aan taakstellingen en ex post (achteraf) aan realisaties. Zo ontstaat inderdaad de calculeerbare manager<sup>iv</sup>. En als bij die calculaties ook nog eens het vooruitzicht van een beloning of de dreiging van een straf worden gevoegd is het systeem mooi rond: het zal de manager stimuleren tot rationeel gedrag in het belang van zijn principalen! *Homo Economicus, versie 2.0!*<sup>v</sup> Evenals zijn voorganger, Homo Economicus versie 1.0 zoals die is verbonden met organisatiestructuren die voortvloeien uit het gedachtegoed van Frederick Winslow Taylor, is deze Homo Economicus een knecht. Hij blijft een 'puppet on a string', maar vergeleken met zijn voorganger heeft hij als gevolg van beschikbare protheses meer strategische ruimte. Dat geldt zowel in zijn rol als principaal als in die van de agent.

De conceptualisering van de publieke organisatie als contractueel netwerk ('nexus of contracts') sluit naadloos aan bij 'mainstream management control'. Tot de canon van management control zoals dat in onze leerboeken is verwoord, behoort het werk van Jerald Zimmerman (Zimmerman, 2011). Hij gebruikt voor het management control systeem de metafoer van de 'stool with three legs'. De eerste poot onder de kruk is de toedeling van enerzijds beslissingsruimte en anderzijds verantwoordelijkheid aan de manager of professional. De tweede poot is de evaluatie van de prestaties van de manager tegen de achtergrond van taakstellingen. En de derde poot bestaat uit 'incentives', uit prikkels die de manager moeten disciplineren.

Langzamerhand lijken me de contouren van de hoofdweg van management control wel duidelijk. Het blijkt een route door de calculatieve ruimte met Homo Economicus in zijn pure vorm als eindbestemming. Een route die protheses vorm geeft en vervoert; protheses die zowel het calculerend vermogen als de calculeerbaarheid van het individu bevorderen.

### **Management control in de publieke sector: de dwaalweg**

Hoewel wenkend perspectief op de hoofdweg, blijft Homo Economicus natuurlijk wel een gemankeerde mens. Het is een vormgegeven mens die in het proces van vormgeving wordt gereduceerd tot een rationeel individu, tot een individu dat vanuit rationaliteit

*transacteert* met anderen in zijn omgeving. Ik kies bewust voor het woord ‘transacteert’ en niet voor ‘interacteert’ omdat het contact met anderen voor de economische mens altijd een contact op afstand blijft. Het is een contact waarin de uitwisseling van een prestatie tegen een tegenprestatie centraal staat. Zowel prestatie als tegenprestatie wordt op het scherpst van de snede gedefinieerd. Dat heeft evenwel ook tot gevolg dat de definitie van de prestatie altijd gepaard gaat met een zekere verschraling. Zo is de publicatie als prestatiemaatstaf voor het werk van een onderzoeker altijd een verschraling van de veelheid en veelkleurigheid van de acties, activiteiten en gebeurtenissen die daaraan zijn gerelateerd. Anderzijds, de tegenprestatie wordt op het scherpst van de snede beschouwd als de ‘afrekening’. Als de afrekening heeft plaatsgevonden is, de transactie afgerond.

Kortom: de economische mens heeft wat weinig vlees op de botten als het gaat om denken en handelen, en heeft ook een armoedig contactenpatroon. Bij het transformeren en transporteren van de mens in de richting van haar bestemming als Homo Economicus (dus in de processen van vormgeving en verspreiding) past veel van de mens van vlees en bloed niet in de mallen. Er stroomt veel over; Callon spreekt in dit verband van ‘overflow’. De belangrijke vraag is dan wat er precies gebeurt met alles wat over de randen stroomt. Komt de ‘overflow’ in de ‘recycling’? Of verdwijnt de overstroming in afvalputten? Leidt de ‘overflow’ tot een proliferatie en verrijking van het sociale, een proliferatie van nieuwe verbindingen? Of gaat zij verloren? Zeker op korte termijn valt te vrezen dat er het één en ander in afvalputten terecht komt, waardoor de ‘prestatie’ voor het geheel uiteindelijk slecht uitpakt. Pas als ook de afvalputten weer overstromen, is er gerede kans dat echte nieuwe verbindingen worden geconstrueerd. Dan moeten we wel iets met het overtollige, of we willen of niet. Dan moet er op de hoofdroute een afslag worden gecreëerd. Dat is een afslag die leidt naar de eindbestemming van een hybride mens, een individu dat een robuuste tussenvorm is van een economische mens en een betrokken of dienende Mens. Ik kom daar nog op terug.

Terwijl het proces van vormgeving, van ‘framing’ (Callon,2007) van de Homo Economicus op de hoofdweg dus enerzijds gepaard gaat met reductie van de mens van vlees en bloed, is er anderzijds sprake van voortdurende (re)constructie en voortdurend vervoer van hulpmiddelen, van prothesen. Zoals ik eerder uiteenzette, hebben delen van de economische discipline het voor elkaar gekregen om tot de hofleveranciers van die prothesen te behoren. Dat is natuurlijk een felicitatie waard, maar deze reductie en hervorming roepen ook vragen op. Zitten we niet in een situatie waarin het afvalwater ons over de voeten loopt? Om niet te zeggen dat het ons aan de lippen staat? Staan we in de publieke sector langzamerhand niet voor de uitdaging om de overstromingen aan te pakken? Moeten we uit de afvalstroom geen nieuwe vormen creëren die de verschraling in de publieke sector tegengaan? Een verschraling die de waardecreatie, de ‘prestatie’, in die sector heeft verengd tot de levering van goederen en diensten en die via zogenaamde ‘afrekensystemen’ de aandacht vooral naar het belang van het individu trekt in plaats van naar het belang van de publieke zaak? Hebben wij geen behoefte aan nieuwe mallen en voertuigen die de economische mens doen ontwikkelen in de richting van een hybride mens? Mallen en voertuigen die het mogelijk maken om de waardecreatie in de publieke sector te verrijken zonder datgene wat ons de laatste decennia aan positieve effecten hebben opgeleverd, prijs te geven?

Met al deze vragen treed ik in een voetspoor van Jan van Helden, gezet tijdens zijn afscheidscollage bij de RuG, waarin hij de vraag stelde of de economisering in de publieke sector te ver is doorgetrokken. Het moge duidelijk zijn: mijn antwoord daarop is positief. Daarmee ben ik het ook eens met degenen (o.a. Talbot, 2011) die stellen dat de uiterste houdbaarheidsdatum van NPM is verstreken. Anders gezegd, het is tijd om een afslag te nemen, of, voor zover die hier en daar al is genomen, om te accelereren. Want wie een zuivere vorm van Homo Economicus nastreeft, wie een calculeerbare optimaliserende mens wil hebben die voortdurend zijn baas naar de ogen kijkt, die zal vooral angsthazerij, opportunisme en narcisme oogsten. De calculerende en calculeerbare mens richt zich immers op het 'IK' en niet op de 'ANDER', laat staan op het publiek. Het gaat erom zijn eigenbelang te dienen. Uit angst voor de 'uitgang', ofwel door de 'exit threat' die met het afreken-denken is verbonden, zal hij proberen zo goed mogelijk te scoren op de prestatie maatstaven. Dat hij daarvoor (zwakke) vormen van list en bedrog moet hanteren, neemt hij op de koop toe. Zolang de scores maar hoog blijven kan hij de illusie in stand houden dat hij het optimum of de staat van perfectie heeft bereikt. Hij zal evenwel ervaren dat het nooit genoeg is. Narcisme vraagt om steeds hogere scores!<sup>vi</sup> Daarmee verdringt een voortgaande transformatie van de mens tot economisch mens (de hoofdroute) steeds meer de binnenkant ten gunste van de buitenkant. Ofwel: de vorm verdringt steeds meer de inhoud. Het tellen verdringt steeds meer het vertellen. Er valt steeds meer in afvalputjes. Op de eindbestemming van de route is er voor de pure Homo Economicus geen enkele oordeelsvorming meer. Bovendien zal Homo Economicus op die eindbestemming een sta-in-de-weg zijn voor gewenste hybridisering van processen en praktijken die in oorsprong tot het domein van separate organisaties horen; zoals bijvoorbeeld gewenste nieuwe robuuste vormen van samenwerking tussen een instelling voor jeugdzorg en een verslavingskliniek. Want wie zijn baas naar de ogen moet kijken die moet de grenzen van de organisatie respecteren. Emergente vervaging van grenzen tussen organisaties zal als het aan Homo Economicus ligt dus niet plaatsvinden!<sup>vii</sup>. Daarmee staat ook innovatie op het spel.

Om der wille van de kwaliteit van onze samenleving hoop ik dan ook dat we die eindbestemming nooit zullen bereiken. Sterker nog: ik hoop dat we in staat zullen zijn die afslag van de hoofdroute inderdaad te nemen. Dat we een afslag nemen die ons leidt naar een hybride mens. Dat blijft wel een afslag in de calculatieve ruimte; de grenzen daarvan moeten we denk ik respecteren. Want in het verband van 'management control' is de niet-calculatieve ruimte, de ruimte waarin plaats is voor zaken als passie, haat en liefde, een utopie; zeker in deze tijd! Gelukkig is de calculatieve ruimte groot en maakt zij een sterker appel op zaken als individuele oordeelsvorming en betrokkenheid op de publieke zaak goed mogelijk. Hieronder schets ik de contouren.<sup>viii</sup>

### **Management control in de publieke sector: een uitweg**

De afslag van de hoofdroute gaat wat mij betreft via het discours over Public Value. 'Public Value' is een concept dat al in 1995 werd benoemd door Mark Moore van de Harvard University, maar dat pas in het eerste decennium van de eenentwintigste eeuw goed tot leven is gekomen (zie ook Talbot, 2011). Het concept 'Public Value' plaatst management control in het verband van de waardering die de burger heeft voor het optreden van de overheid en haar organisaties. En die waardering reikt verder dan alleen de doeltreffendheid en doelmatigheid van producten of diensten; de burger is in dit



verband veel meer dan alleen een consument. Hij is bijvoorbeeld ook Student; Patient; Bewoner. En bovenal is hij ook Kiezer. Als Kiezer bepaalt die burger uiteindelijk of het handelen van overheidsdienaren legitiem is. Bij die burger zal daarom het vertrouwen moeten worden gewekt dat het handelen (of nalaten daarvan) van de overheidsdienaren acceptabel is. Eikpunt voor die burger is zijn of haar waardepatroon. Dat waardepatroon zal hij of zij tot op zekere hoogte met anderen delen; het is immers verbonden met cultuur. Hier komt dan ook een notie van algemeen belang om de hoek kijken. Via de cultuur is dat algemeen belang veel meer dan de optelsom van individuele deelbelangen. Overheidsorganisaties die gericht zijn op publieke waarde zijn veel meer dan bedrijven die opereren in een marktachtige omgeving. Het zijn geen noodzakelijke 'second best'-oplossingen voor marktfalen, geen contractuele netwerken, maar een 'first best'-oplossing: het zijn vanuit positieve overwegingen gevormde netwerken van op de publieke zaak betrokken individuen. Managers van overheidsorganisaties zijn in deze visie dus voor veel meer verantwoordelijk dan alleen het leveren van diensten met een goede prijs-kwaliteitverhouding. Managers van en professionals in overheidsorganisaties zijn eerst en vooral dienders van het publieke belang. Het zijn 'stewards'. Consequentie van dit discours is, dat een manager of een professional in een overheids-organisatie dus ook meer moet zijn dan een 'Homo Economicus', meer dan een agent. Relaties tussen dienaren van de publieke zaak onderling en tussen die dienaren en burgers kunnen niet zomaar worden verengd tot transacties tussen economische mensen, maar zijn veel interactiever van aard.

#### *Conditioes voor 'stewardship'<sup>xix</sup>*

Dit inzicht plaatst de ontwerper van een management control systeem in het huidige door economische inzichten gedomineerde tijdsgewricht wel voor vragen. Mag wel worden aangenomen dat werknemers bij de overheid als vanzelf worden gedreven door zoïets als het 'publiek belang'? Is het niet zo, zo vragen de criticasters (bijv. Elstein, 2004) zich af, dat managers en professionals in overheidsorganisaties toch eerder gedreven worden door hun eigenbelang? En als dat zo is, hoe stem je dat dan af met publiek belang? <sup>x</sup> Die afstemming vindt plaats via het ontwerp en de constructie van geschikte condities. Zij vraagt om condities die de betrokkenheid op de publieke organisatie doen vergroten. Dus het gaat niet, zeker niet in hoofdzaak, om protheses die een 'agent' in toom houden en het individu dus temmen, maar wel om condities die de missie van de organisatie dichterbij brengen en die het individu dus beter in staat stellen om 'steward' te zijn. Het wantrouwen verbonden met de belangentegenstelling tussen een principaal en een agent (en daarmee 'contractsturing') moet veel meer naar de achtergrond worden gedrongen, terwijl condities die een gelijkgerichtheid op publieke waarden en ambities bevorderen, op de voorgrond moeten staan. De condities moeten dus een ondersteunende sfeer creëren en bevorderen. Zij moeten innerlijke motivatie en betrokkenheid op een adequate wijze kunnen helpen omzetten in doeltreffend, doelmatig en legitiem werk voor de publieke zaak. De condities moeten reflexiviteit bevorderen. Overheidsdienaren moeten fouten kunnen maken en moeten de gelegenheid hebben om van die fouten te leren. Het management van publieke organisaties moet het management zijn van een lerende organisatie. Niet de afrekening, maar de continue verbetering moet voorop staan. 'Vallen en opstaan' moet worden gerespecteerd, 'shaming and blaming' moet worden verbannen en sterk instrumentele verantwoordingsrelaties tussen een principaal en een agent moeten worden omgebogen in de richting van relationele verantwoordingsrelaties. Het gaat om verantwoord handelen in echte ontmoetingen.

## Verandering van ‘mindset’ en route

Dat alles vereist een stevige verandering van ‘mindset’, want het instrumentele principaal-agent denken is diep doorgedrongen in onze systemen van ‘management control’ en in onze samenleving in het algemeen. Relaties en netwerken moeten weer meer centraal staan in de beheersing in plaats van het individu. Management control zou een vitale sociale praktijk moeten worden, een praktijk die ontmoetingen met de Ander en ethisch gedrag stimuleert zonder de noodzaak van doelmatigheid uit het oog te verliezen. Noodzakelijke voorwaarde voor dit alles is de erkenning dat de processen in een publieke organisatie alleen bij hoge uitzondering van buitenaf planbaar en beheersbaar zijn. Hoe hard we ook proberen, de publieke organisatie is lang niet altijd volledig ‘maakbaar’ en publieke organisaties of delen daarvan kunnen niet zo maar straffeloos ‘binnenstebuiten’ worden gekeerd. De samenleving, haar organisaties en delen daarvan zijn veel te complex om in het keurslijf van een ‘buiten’-regelkring te passen. Pogingen daartoe zie je hier en daar dan ook jammerlijk mislukken. Het bankwezen is daarvan een voorbeeld; de ‘control’ bleek ‘de risk management of nothing’ (de uitdrukking is van Power, 2009) omdat een aantal essentiële risico’s die zich vooral in en ook *tussen* banken en andere actoren afspeelden aan het zicht onttrokken bleven. Maar we zagen het ook fout gaan in bijv. het onderwijs. Het zou wel eens kunnen zijn dat in Holland maar een topje van de ijsberg is. Paradoxaal genoeg zullen we ter verbetering van dit alles meer moeten loslaten. Want de afgedwongen transparantie die het gevolg is van het principaal-agent denken produceert weliswaar vertrouwen bij de op afstaand staande principaal, maar kan tegelijkertijd het vertrouwen bij de agent in de principaal (en de andere agenten) danig doen verminderen. Dat is wat ik een *vertrouwensparadox* zou willen noemen: vertrouwen wordt tegelijkertijd gecreëerd en vernietigd.

Ik zeg zeker niet dat we alle instrumenten die het opportunistisch nastreven van eigenbelang proberen in te perken, moeten vernietigen. Het zou immers naïef zijn om opportunistisch gedrag helemaal weg te denken uit onze publieke sector. Bovendien kan eigenbelang tot op zekere hoogte een goede drijfveer voor prestaties zijn. Het is bijvoorbeeld goed dat er rond ondersteunende diensten ‘shared service centers’ ontstaan waarvan het management wordt ‘gedisciplineerd’ tot een goede prijs-kwaliteitverhouding met behulp van contracten (‘service level agreements’) tussen het SSC en de interne afnemers. Of sterker, waarvan het management ook marktdruk in de vorm van een ‘exit threat’ voelt omdat er geen gedwongen winkelnering is en er dus altijd de dreiging heerst dat interne klanten naar externe leveranciers gaan. Om het anders te zeggen: de ‘afrekening’ hoeft niet geheel uit het management control systeem van de publieke organisatie te verdwijnen. Maar zij moet niet heilig worden verklaard. Want om ‘public value’ te kunnen creëren moet in veel situaties, zoals in het primaire proces van het onderwijs, de rechtspraak, of de politie een verdere ontwikkeling naar de pure vorm van de Homo Economicus onmiddellijk worden stopgezet en wordt het hoog tijd dat we de afslag nemen. Aan het eind van die afslag vloeit de weg wat mij betreft samen met de hoofdroute van de ‘steward’. Vanaf dat punt reizen diender en economische mens samen en in hun eindbestemming vloeien zij in elkaar over. Op zijn eindbestemming is de hybride mens niet een opportunistisch opererend professional of manager, maar een ‘steward’ die ook op adequate wijze ‘calculeert’ uit naam van effectiviteit en efficiency van de overheidsorganisatie die hij dient.

### *Publiek belang, procedureel belang en eigenbelang*

Een verdere materialisatie van het concept 'public value' kan helpen om een betere balans te bereiken. Talbot (2011) suggereert dat het concept 'public value' niet alleen verbonden is met eigenbelang, maar ook met publiek belang en procedureel belang. Vanuit de optiek van het eigenbelang is de focus sterk gericht op individuele rationaliteit en op individuele nutsmaximalisatie. Vanuit de optiek van het publiek belang zijn individuen niet alleen rationeel gericht op hun individuele welvaart, maar zijn zij ook gericht op het algemeen belang. Talbot (2011) verwijst in dit verband naar de ethicus Slinger, die stelt: "we were social before we were human" (Singer, 1999). Voorts blijkt uit onderzoek van Frey and Stutzer (2001) dat individuen veel waarde hechten aan het proces waarlangs bepaalde uitkomsten tot stand komen. Een rechtvaardige en respectvolle benadering in participatieve processen wordt op hoge prijs gesteld. Hieruit blijkt, dat individuen een 'logic of appropriateness' zeker zo waardevol achten als een sterk met Homo Economicus verbonden 'logic of consequentiality'<sup>xi</sup>. Individuen hebben dus procedurele belangen, die tot op zekere hoogte een synthese tussen het eigenbelang en het publieke belang mogelijk maken. Mijn vermoeden is, dat een tekort aan aandacht voor deze procedurele belangen negatieve prestatieconsequenties heeft. De 'hoofdstroom-beheersing' en de daaraan verbonden vormen van instrumentele rekenschap zijn heel sterk gericht op uitkomsten. Procedures die een 'faire' en respectvolle inbreng van individuen genereren zijn daarmee naar de achtergrond gedrongen. Individuen zijn (her)ontworpen als economische mensen en worden als zodanig op afstand geplaatst, zij worden van het grotere geheel geïsoleerd. Door meer aandacht voor procedurele belangen kan de 'public value' van overheidsorganisaties naar mijn oordeel aanmerkelijk worden verbeterd. In zekere zin heeft het procedurele belang een brugfunctie tussen het eigenbelang en het publieke belang. Rechtvaardige en respectvolle participatie in processen kan individuen die bij aanvang sterk op het eigenbelang zijn gericht meer in contact brengen met het publieke belang en zo de ontwikkeling van een gezamenlijke missie en ambitie bevorderen.

### **Management control als mediator in de vormgeving van 'public value'**

Voor de vormgeving van 'public value' in concrete situaties kan een performance management systeem als dat van Kaplan en Norton (1992; 1996; 2002; 2008) goede diensten bewijzen. In het hart van een dergelijk performance management systeem ligt een 'balanced scorecard'. Zo'n scorecard bevat de meetresultaten op prestatiemaatstaven van kritische succesfactoren; bijvoorbeeld 75 punten (de score) op het aantal punten dat een wetenschapper behaalt met het publiceren in internationale wetenschappelijke tijdschriften (de prestatiemaatstaf) waarmee de onderzoeksoutput wordt gemeten (de kritische succesfactor). Uiteraard gaat aan een dergelijke meting heel wat vooraf: de kritische succesfactoren en bijbehorende prestatiemaatstaven moeten worden vastgesteld en er moet een meet- en registratiesysteem worden ingericht. Er zijn aanwijzingen, dat een belangrijke kracht van een 'scorecard'-achtige benadering ligt in het proces waarlangs de kritische succesfactoren worden vastgesteld. Anders gezegd, niet (alleen) het karakter van meetinstrument, maar vooral het karakter van mediator geeft zo'n benadering haar kracht. Een mediator is meer dan een instrument in handen van een individu. De 'balanced scorecard' als mediator heeft invloed. De mediator geeft enerzijds een vertrekbasis, terwijl het anderzijds helpt bij het vormgeven van de situatie. De vertrekbasis wordt

gevormd door de harde buitenkant van de 'scorecard', terwijl de zachte binnenkant verder moet worden vormgegeven. De 'scorecard' is wat Briers en Chua Chua een 'boundary-object' (Briers and Chua, 2001) noemen; dat *grensobject* medieert tussen een macro-kosmos en een micro-kosmos. Anders gezegd: het object is een actor die het globale met het locale helpt verbinden. Min of meer algemene inzichten omtrent kritische succesfactoren en prestatie maatstaven krijgen in de specifieke organisatie (of onderdeel daarvan) hun concrete gezicht. Daarmee dient het raamwerk voor prestatie management in menige private organisatie (of deel daarvan) als vormgever van en voertuig voor strategie. Toegepast op het concept van 'public value': het raamwerk van de 'balanced scorecard' is een vormgever en voertuig van en voor datgene wat van waarde, wat van betekenis wordt geacht.

In de macro-kosmos van de publieke sector (het globale niveau) ziet het raamwerk van de kritische succesfactoren er tamelijk simpel en grofmazig uit. Het bevat een aantal perspectieven van waaruit kritische succesfactoren kunnen worden benoemd. Tot die perspectieven behoren dat van de Klant, het Proces, de Innovatie en de Financiën. Dat is vergelijkbaar met het raamwerk van een 'balanced scorecard' voor een entiteit in de private sector. Maar omdat 'publieke waarde' meer omvat dan 'klantwaarde' stel ik voor om nog een perspectief toe te voegen; dat van het 'Publiek'. Vanuit een publiek-perspectief komen gewenste sociale en maatschappelijke uitkomsten van beleid in zicht en wordt nadruk gelegd op het niveau van vertrouwen en legitimiteit bij de burgers (het 'publiek'). Het perspectief van 'het Publiek' reikt dus verder dan dat van een Klant. Vanuit dat laatste perspectief komen bijvoorbeeld kritische succesfactoren als levertijd en leverbetrouwbaarheid van concrete producten en diensten aan het licht. Voorts wordt vanuit een financieel perspectief licht geworpen op geldstromen, opbrengsten en kosten; vanuit een procesperspectief komen bijvoorbeeld kritische succesfactoren als doorlooptijd van en efficiency in beleidsprocessen op, en bijvoorbeeld flexibiliteit in dienstverlening. Het innovatieperspectief, tenslotte, vraagt bijvoorbeeld aandacht voor nieuwe (geautomatiseerde) werkwijzen in beleidsuitvoering, of voor nieuwe diensten. Maar dit alles is slechts als voorbeeld bedoeld; in elke micro-kosmos zal een concrete invulling van de 'balanced scorecard' moeten plaatsvinden.

Het in te richten systeem van performance management (het management control systeem) kan zowel eigenbelang als publiek belang tot drijfveer van het handelen maken. Het eigenbelang is vooral een adequate drijfveer als het om eenheden gaat die min of meer gestandaardiseerde diensten verlenen. Zo zal de management control van het management van een 'shared service center' gebaseerd kunnen zijn op de notie van het eigenbelang of het belang van de eenheid. Hetzelfde geldt voor situaties waarin verdergaande standaardisering van publieke dienstverlening mogelijk en wenselijk is; bijvoorbeeld in delen van de gezondheidszorg. Omdat altijd het gevaar bestaat dat Homo Economicus zich te ver in de richting van Opportunist beweegt blijft aandacht voor preventie en zondig bestrijding van opportunistisch gedrag noodzakelijk. Het meer omvattende 'publiek belang' is een rechtsnoer voor het inrichten van management control als het om publieke zaken als wetenschappelijk onderzoek, onderwijs, rechtspraak, politie en dergelijke gaat; zaken die zich moeilijk laten standaardiseren en waarvan de sociale en maatschappelijke uitkomsten (waarden) moeilijk meetbaar zijn; misschien alleen nog enigszins op de lange termijn. In deze situaties is het verstandig om de constructie van de Homo Economicus niet te ver door te voeren en om

management control systemen in te richten die veel ruimte laten aan de ‘professionals’ die het werk moeten uitvoeren. De beïnvloeding moet zich hier vooral richten op het *delen van waarden* in ruime zin, waarbij de economische waarde van efficiency er maar één is. Het gaat erom het bredere professionele zingevingsverband met elkaar te delen. In te zetten controls richten zich hier niet, of in ieder geval niet primair, op de afrekening, maar op samenwerking in en tussen lerende organisaties. De controls zijn hier ‘enabling’ (zie ook Ahrens and Chapman, 2004) en niet ‘coercive’. Het is zeker niet zo dat meetgetallen of ex post cijfers in dit type van situaties geen rol zouden spelen. Integendeel, die cijfers zijn voor de lerende organisatie van groot belang. Maar zij zijn geen instrument van afrekening, geen sluitstuk, maar een mediator. Zij helpen een voortdurende dialoog over verbetering in gang te houden. Zij helpen ook om te socialiseren omdat ze aan de basis liggen van locale discussies en zo individuen met elkaar in contact kunnen brengen. Zo kunnen zij helpen om vertrouwensrelaties op te bouwen. In ieder geval moge duidelijk zijn dat een ‘balanced scorecard’ niet alleen vooraf het karakter van een mediator kan aannemen, maar ook achteraf.

Ook procedurele belangen kunnen een richtsnoer zijn voor de inrichting van management control. Die procedurele belangen staan in relatie tot het tonen van respect voor en een rechtvaardige behandeling van de diverse managers en professionals. Het rekening houden met dergelijke procedurele belangen maakt het individu tot een belangrijk zingevend en betekenisgevend actor, in plaats van tot een agent in een principaal-agent relatie. Tot iemand die mede invulling geeft aan het begrip ‘public value’, dus mede zin en betekenis geeft aan het werk van de publieke organisatie. Rechtvaardige procedures geven de ‘balanced scorecard’ extra mediërende kracht. Mogelijkheden voor betekenisgeving doen zich niet alleen voor als kritische succesfactoren en/of prestatie maatstaven moeten worden benoemd of herbenoemd, maar ook als er meetinformatie (achteraf) beschikbaar komt. Discussies en debatten die daarop volgen kunnen bijvoorbeeld leiden tot een herijking van visies en betekenissen.

Omdat cijfers en getallen dus niet alleen een rol spelen voor de Homo Economicus in de sfeer van een prestatie en een tegenprestatie, maar ook in processen van betekenisgeving aan ‘public value’, moet het strikte onderscheid tussen ‘hard controls’ en ‘soft controls’, tussen ‘external measure based controls’ en ‘internal value based controls’ (zie ook Eisenhardt, 1985) sterk worden gerelativeerd<sup>xiii</sup>. Alle vormen van control spelen zich af in de ‘calculatieve ruimte’, waarbij ik het begrip ‘calculatie’ ruim opvat: het gaat om ordenen, rationeel wikken en wegen, bewust leren, rekenen etc. In de calculatieve ruimte wordt dus niet alleen afgerekend, maar vindt ook een continu proces van (her)waarderingen en verbetering plaats. ‘External measures’ (maatstaven) en ‘measurements’ (metingen) kunnen via discussies en debatten wel degelijk ook leiden tot aanpassingen in waarden zoals ze in de organisatie worden gehanteerd; ze kunnen leiden tot herwaardering in de ‘softe’ betekenis van het woord.

## **Wetenschappelijk onderzoek en ‘public value’**

### *Translatie*

Het globale discours over ‘public value’ zal zich lokaal vertalen in meer concrete inzichten. Zoals boven uiteen is gezet, biedt ‘scorecard’-achtig performance management

een voertuig om tot een meer concrete translatie van ‘public value’ te komen. Ik gebruik bewust het uit de actor-network theorie<sup>xiii</sup> afkomstige begrip ‘translatie’ (‘translation’) en niet een of meer van de begrippen adoptie, ontwerp en implementatie. Vaak wordt de suggestie gewekt alsof je een balanced scorecard kunt adopteren en hem dan relatief probleemloos kunt implementeren. Ik heb het eerlijk gezegd nooit zo op gehad met het woord implementatie. Het suggereert alsof de invoering heel instrumenteel kan verlopen; alsof er iets in het organisatielichaam wordt geplant zonder al te veel invloed van andere organen (individuen) die in de organisatie zijn geïncorporeerd. En alsof er op lokaal niveau geen creatieve betekenisgevende activiteit meer plaatsvindt. Ik houd het er liever op dat veranderingen bijna nooit mooi lineair zijn en zich moeilijk in een keurslijf laten persen. Een concept als ‘public value’ laat zich nooit gericht en ondubbelzinnig implementeren; het is nooit af, het is nooit in haar definitieve vorm en het is telkens weer de vraag of, en zo ja hoe, het concept in lokale situaties specifieke vorm krijgt. Welke sporen laat het concept in een specifieke situatie na? Is het in staat om bondgenoten te vinden? Is het in staat de interesse van min of meer belangrijke actoren te wekken, om actoren te mobiliseren? Welke betekenis geven die actoren aan het concept? En is er ook weerstand?

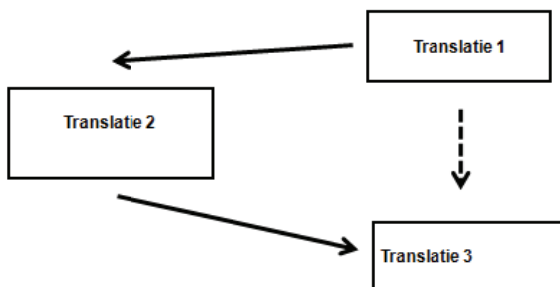
Translatie is iets anders dan interpretatie; vertaling is zeker niet hetzelfde als subjectieve duiding. Het is in de eerste plaats de interactieve constructie van reële acties, werkwijzen en objecten. Het gaat om de constructie van realiteit; realiteit die niet vaststaat, maar die in een voortdurende staat van beweging is. Het gaat om de vormgeving van producten en diensten, van acties en procedures die in de ogen van betrokkenen legitiem en rechtvaardig zijn. Al doende wordt ook de hybride mens geconstrueerd, de ‘diender’ met oog voor doelmatigheid. De translatie gaat gepaard met nieuwe inscripties op de ‘balanced scorecard’. Via die inscripties wordt handen en voeten gegeven aan het concept ‘public value’. De ‘balanced scorecard’ is geen intermediair of instrument, maar een mediator. Als zodanig is de ‘scorecard’ niet alleen zelf het onderwerp van constructie, maar is vooral ook zelf een actor die andere constructen (bijv. ‘public value’) helpt construeren. Het is de taak van de wetenschapper in ‘management control’ om deze actor te volgen.

### *Het wetenschappelijk laboratorium en translatie*

Wetenschappelijk onderzoek moet naar mijn oordeel inspelen op de vertogen en bewegingen in het veld. Zo kan het helpen om innovaties bloot te leggen en om de publieke sector als geheel vooruit te brengen. Wetenschappelijk onderzoek kan dienen als vervoermiddel en vormgever. Het kan helpen bij het verplaatsen van nieuwe concepten en constructen als ‘public value’ naar andere lokale situaties, bijvoorbeeld van de Britse overheid naar de Nederlandse overheid, of van een woningbouwcorporatie naar een school voor voortgezet onderwijs. Maar onderzoek is meer dan alleen vervoeren en verspreiden. Het transformeert concepten die lokaal vorm en inhoud hebben gekregen tot betere ideeën en inzichten. De ‘innovation action research’ (Kaplan, 1998) rond de ‘balanced scorecard’ (BSC) is daarvan een goed voorbeeld. In hun wetenschappelijke laboratorium hebben o.a. Kaplan en Norton geschaafd aan performance management systemen die uit lokale praktijk afkomstig waren, om ze vervolgens verder te verfijnen en te herplaatsen. Zo hebben zij bijgedragen aan de verdere ontwikkeling van de balanced scorecard tot een strategisch managementsysteem. Zelfs op een zodanige wijze dat zij nu zonder enige

twijfel een *verplichte doorgangspost*, een *'obligatory passage point'* (zie Callon *et.al*, 2011) zijn voor al degenen die lokaal een BSC tot ontwikkeling willen doen komen.

Gezien vanuit het standpunt van een onderzoeksinstituut als het Zijlstra Center kent een translatie een drietal stadia (zie ook Callon *et. al*, 2011). Deze stadia zijn (1) het onttrekken van het concept of construct uit de grote wereld (de macro-kosmos), (2) het bewerken van het concept of construct in het 'laboratorium' (een micro-kosmos), en (3) het herplaatsen van het bewerkte concept of construct in de macro-kosmos. De drie stadia van translatie en hun onderlinge verbinding kunnen in onderstaande figuur tot uitdrukking worden gebracht (Callon *et.al*, 2011, p. 69):



Figuur 1: Stadia van translatie

In de kern vindt een reconfiguratie plaats van de macro-kosmos: van staat 1 naar staat 2. Die translatie is een compositie van translatie 1, 2 en 3. De translaties houden een voortdurend proces van constructie, van innovatie, aan de gang.

Het translatieproces omvat voor onderzoekers dus onttrekking, bewerking en herplaatsing. Zo is goed voorstelbaar dat onderzoekers sporen van een bepaalde materialisatie van 'public value' uit de macro-kosmos van de publieke organisaties trekken, die sporen in het laboratorium bewerken en die bewerking vervolgens terugzetten in de samenleving via publicaties, seminars en dergelijke.

#### *De micro-kosmos van het wetenschappelijk laboratorium*

Wellicht is het wat lastig om het Zijlstra Center als laboratorium te zien, maar ik gebruik het woord hier als metafoer. Er is geen reden om het werk van een onderzoeker in 'public governance and control' als fundamenteel verschillend van dat van een onderzoeker in de natuurkunde of welke andere discipline dan ook te beschouwen. Al die onderzoekers

onttrekken, bewerken en herplaatsen. In die zin is wetenschappelijke kennis *nooit een spiegelreflectie* van de echte wereld; er zijn altijd vervoer- en bewerkingslagen. Anders gezegd: het wetenschappelijk bedrijf bestaat uit constructie, niet uit reflectie en zeker geen spiegelreflectie. Het effect van die constructies is vervolgens weer afhankelijk van wat anderen ('leken') ermee doen.

In het stadium waarin het concept of construct wordt onttrokken aan de macro-kosmos (stadium 1) is er sprake van *reductie*. Het is onmogelijk om de echte wereld in het laboratorium te plaatsen. Wat er in feite gebeurt is dat er zogenaamde *inscripties* worden geproduceerd. In het laboratorium werkt men met *sporen* ('traces') van de echte wereld. Het gaat om tekens, teksten, tabellen en figuren die het concept of construct vervoeren en vervormen tot iets wat bewerkbaar is. Deze tekens zijn inderdaad geen echte reflectie van het concept of construct uit de macro-kosmos, maar refereren daar slechts aan. Het zijn, in navolging van Latour (1999), circulerende referenties ('*circulating references*'). Zoals 'accountingcijfers' circulerende referenties kunnen zijn voor diverse managers in en van organisaties, zo kunnen (bollen)schema's, figuren, tabellen, teksten etc. dienen als referenties voor onderzoekers. Die onderzoekers zetten de werkelijkheid daarmee om in inscripties, die vervolgens in alle rust verder worden bewerkt.

De productie van inscripties geschiedt met de grootst mogelijke zorgvuldigheid. Omdat de inscriptie refereert aan het bestaan van een fenomeen uit de echte wereld, mag de laborant het bestaan van dat fenomeen dus veronderstellen. De inscriptie is de handtekening van het fenomeen; het is een spoor van de echte werkelijkheid. Door met die handtekeningen en sporen te werken kunnen onderzoekers zich onttrekken aan de 'verblindende helderheid' (Callon *et. al*, 2011, p. 52) van de macro-kosmos. Zij verkrijgen een strategische positie die hen beheersing over redevoeringen en activiteiten in die macro-kosmos geeft. De inscripties die zij voortbrengen zijn niets totdat er betekenis aan wordt gegeven; daarom vormt elke inscriptie ook een aanmoediging tot articulatie van proposities. Een dergelijke articulatie is een wezenlijk onderdeel van het werk in het laboratorium. Zij vindt plaats in groepsverband, een verband dat bestaat uit gerespecteerde, maar kritische collega-onderzoekers. Het gaat om 'peers', om gelijken. De metafoor van het laboratorium laat overigens ruimte voor een grote cirkel van 'peers'. Het gaat niet alleen om locale collega's, maar bijvoorbeeld ook om redacteuren en reviewers van tijdschriften. Zij zijn erg belangrijk in het bewaken en bevorderen van oprecht kwaliteitsonderzoek dat met uiterste inspanning is gedaan en waarvan de resultaten kunnen worden geplaatst in de macro-wereld.

In essentie is de translatie *in* de micro-wereld van het laboratorium dus het product van articulatie en objectivering. De inscriptie geeft een basis voor betekenisgeving. Gedurende het vertalingproces in het laboratorium wordt bewust een *proliferatie van inscripties* georganiseerd. In de afgeschermd wereld van het laboratorium wordt de levende macrowereld buiten de deur gehouden. Dat levert inzichten die met elkaar zijn verwikkeld en aan elkaar zijn gerelateerd. Evenals dat voor veel ander werk geldt, is het vertalingproces in het laboratorium een proces van vallen en opstaan waarin 'tacit knowledge' van groot belang is. In het laboratorium zijn de onderzoekers op elkaar betrokken, constructieve maar heldere kritiek is van groot belang. Als gevolg van 'objections' van degenen die als spreekbuis optreden voor het concept 'public value', is sprake van objectivering. Onderzoekers voelen voortdurend de druk van hun gelijken; nu eens met minder (locaal in de eigen groep), dan weer met meer zwaarte (tijdens het



review-proces van hun artikelen). In het laboratorium heerst zo een sfeer die reflexiviteit en objectivering bevordert.

### *Herplaatsing in de macro-kosmos*

Hoe worden de in het laboratorium bewerkte inscripties teruggezet in de macro-kosmos? Om het vervoer van het laboratorium (de micro-kosmos) naar de macro-kosmos mogelijk te maken, is een proces van ‘interessesement’ noodzakelijk. ‘Leken’ moeten belangstellig hebben voor de bewerkingen. De kiemen voor dit proces worden gelegd in het eerste stadium van translatie, wanneer sporen van het concept of construct aan de macro-kosmos worden onttrokken. Bij die onttrekking worden politieke keuzes gemaakt; keuzes waarover overigens geen echte politieke debatten plaatsvinden. Het gaat meer om strategische gedrag van de onderzoekers; zij proberen sporen van kansrijke nieuwe ideeën, concepten en constructen in hun laboratorium te verzamelen. De sporen worden vervolgens bewerkt, waarna ze verder kunnen ontrollen in de macro-kosmos. Zij komen terecht in ‘leken’-laboratoria; in lokaliteiten die allemaal de functie van een laboratorium vervullen en die de inscripties verder articuleren en objectiveren (vorm geven). Daarmee wil ik dus niet zeggen dat de samenleving een groot laboratorium is. Maar wel dat er vele lokale laboratoria zijn, die elk hun eigen translaties bewerkstelligen. In de macro-kosmos is dus sprake van *laboratorisatie*; als gevolg daarvan gaat het proces van translatie voortdurend door. Zo kan het concept van ‘public value’ zich repliceren en zich verder ontwikkelen.

### **Samenvatting**

Ik heb willen laten zien hoe een systeem van performance management met een ‘balanced scorecard’ een mediator kan zijn bij het concretiseren van maatschappelijke waarde (‘public value’) door lokale overheidsorganisaties. Die concretisering gaat gepaard met een afslag op de hoofdroute van management control. Rechtvaardige en respectvolle procedures kunnen er op die afslag toe leiden dat de Homo Economicus zich mengt met de dienende mens tot een hybride mens; een overheidsdienaar met oog voor doelmatigheid. Niet de principaal en de agent, de moderne varianten van de baas en de knecht, zijn daar de belangrijkste chauffeurs, maar ‘stewards’ of dienaren. Zij zijn bereid en in staat hun eigenbelang te overstijgen en laten zich leiden door het publieke belang. Rechtvaardige en legitieme procedures kunnen hen het vertrouwen geven dat zij een belangrijke rol spelen in het proces van het vormgeven van de maatschappelijke waarde. Als het gaat om de inrichting van verantwoordingsrelaties staat niet een afgedwongen transparantie voorop, maar het creëren van condities die een lerende en respectvolle ontmoeting met de Ander mogelijk maken en bemoeidigen. Alleen door onze fantasie van een totale ‘binnenstebuiten’-beheersing los te laten kan een overmaat aan wantrouwen geleidelijk plaats maken voor vertrouwen.

Het wetenschappelijk bedrijf, en in het bijzonder het Zijlstra Center, kan op haar beurt een belangrijke mediator zijn in de toekomstige constructie van ‘public value’ en de hybride mens. Tegen Arnon Grunberg zou ik in dat verband willen zeggen: wij wetenschappers moeten mensen juist *niet* in het wild bestuderen. In plaats daarvan moeten we de kern van ons werk in een afgezonderd laboratorium doen. Op basis van tekens en sporen uit het wild bestaat die kern uit de productie, articulatie en objectivering van inscripties, die we vervolgens in het wild verspreiden. Ik hoop dat u duidelijk is geworden dat er in dit verband nog veel interessant werk te doen is!

## Dankwoord

Graag wil ik iedereen die het mij mogelijk heeft gemaakt om deze leeropdracht te aanvaarden van harte danken. Op de route naar mijn benoeming is mij veel vertrouwen ten deel gevallen en dat doet mij erg goed. Ik weet nog goed hoe prof. Goos Minderman en ik aan de Waalkade in Nijmegen de eerste voetsporen, de eerste inscripties op weg naar deze benoeming hebben gezet. En hoe wij aan diezelfde Waalkade ook herinneringen ophaalden aan de tijd dat ik docent was aan het Nederrijn College en hij een van mijn leerlingen. Ik heb goede herinneringen aan Stellenbosch waar ik in februari dit jaar met collega's van het Zijlstra Center mocht verblijven en waar ik voor het eerst met de sfeer kennis maakte. Die sfeer, zo heb ik al gemerkt, zet zich nu voort op het instituut zelf. Ik ontmoet daar erg veel ondersteuning en hulp van veel collega's. Ik heb ook goede herinneringen aan een etentje met Goos Minderman en collega Hans Bossert in Utrecht, waar ook een belangrijke basis werd gelegd. Ook twee decanen ben ik zeer erkentelijk: zowel de decaan van de faculteit Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde van de VU, prof. Harmen Verbruggen, als de decaan van de faculteit Managementwetenschappen van de RU, prof. Rob van der Heijden, die beide mijn benoeming mogelijk hebben gemaakt. Het College van Bestuur van de VU heeft mijn benoeming uiteindelijk bekrachtigd en daarvoor ben ik dankbaar.

Ik heb inmiddels een groot aantal goede werkcontacten met veel collega's ontwikkeld. Die wil ik waar mogelijk graag voortzetten. Ik denk bijvoorbeeld aan contacten in RACC-verband, met name met collega Bernard Verstegen, collega Mahmoud Ezzamel en collega Brendan O'Dwyer (en anderen). Maar ook de werkcontacten met Jeltje van der Meer, voormalig hoogleraar aan de RuG, blijven voortduren. Met haar opvolgster, Paula van Veen-Dirks, heb ik ook al vele jaren werkrelaties en ik hoop die verder te versterken en uit te bouwen. Verder is het goed om een directe collega te zijn van Tom Groot, die samen met Jacques Theeuwes aan de wieg heeft gestaan van mijn promotie in 1995.

Maar er zijn veel meer mensen die het mij mogelijk maken om dit fantastische werk te doen. Iedereen die in dit vak zit weet dat er ook belangrijke schaduwzijden aan zitten. Ik loop zo nu en dan met het hoofd in de wolken, ben er tegelijkertijd wel en niet. Dat moeten mijn vrouw Riny, kinderen Marjoleine en Marieke en ook kleinkinderen (ik heb er inmiddels drie, dat ook even voor degenen die mijn vorige oratie hebben meegemaakt, toen was alleen Anna nog maar op deze wereld, maar inmiddels zijn ook Sara en Nikki gearriveerd) maar accepteren. Dat doen zij, en met liefde. Voor iemand die zoveel bezig is met de calculatieve ruimte is het goed te ervaren dat de niet-calculatieve ruimte geen echte 'outer space' is, maar echt deel uitmaakt van deze wereld.

*Ik heb gezegd*

## Referenties

- Ahrens, T. and Chapman, C.S. (2004). Accounting for flexibility and efficiency: a field study of management control systems in a restaurant chain. *Contemporary Accounting Research* 21, 271-301
- Alchian, A. A. and Demsetz, H. (1972). Production, information costs, and economic organization. *American Economic Review*, 62, 777-95.

Briers, M and Chua, W.F. (2001). The role of actor-networks and boundary objects in management accounting change. *Accounting, Organizations and Society*, 26, 237-269.

Callon, M. (2007). An essay on the growing contribution of markets to the proliferation of the social. *Theory, Culture and Society*, 24, 139-163.

Callon, M. and Law, J. (2005). On qualculation, agency, and otherness. *Environment and Planning D: Society and Spaces*, 23, 717-733.

Callon, M., Lascoumes, P. and Barthe, Y. (2011). *Acting in an uncertain world*. MIT Press, Cambridge Massachusetts.

Chua, W.F and Mahama, H. (2007), The effect of network ties on accounting controls in a supply chain: field study evidence, *Contemporary Accounting Research*, 24, 47-86.

Czarniawska, B. (2003). Forbidden knowledge. Organization theory in times of transition. *Management Learning*, 34, 353-365.

Davis, J., Schoorman, F.D. and Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*, 22, 20-47.

Elstein, D. (2004). *Building Public Value: The BBC's New Philosophy*. IEA, London.

Eisenhardt, K. M. (1985). Control: Organizational and economic approaches. *Management Science*, 31, 134-149

Frey, B. S. and Stutzer, A. (2001). *Happiness & Economics: How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being*. Princeton University Press, Princeton.

Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.

Hood, C. (1995). The new public management in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20, 93-109.

Jensen, M. C. (1983). Organization theory and methodology. *The Accounting Review*, 8, 319-39.

Jensen, M. C. and Meckling, W. H. (1976). The theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305-60.

Kaplan, R.S. (1998). Innovation action research: creating new management theory and practice. *Journal of Management Accounting Research* 10, 89-118.

Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (1992). The balanced scorecard - measures that drive performance. *Harvard Business Review*, 71-79

Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (1996). Using the balanced scorecard as a strategic management system, *Harvard Business Review*, 75-85

Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (2006). How to implement a new strategy without disrupting your organization, *Harvard Business Review*, 100-109

Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (2008). Mastering the Management System, *Harvard Business Review*, 63-77

Latour, B. (2005). *Reassembling the Social: An introduction to actor-network theory*, Oxford: Clarendon.

MacKenzie, D. (2006). *An engine not a camera: How financial models shape markets*. Cambridge: MIT Press

MacKenzie, D., Muniesa, F., and Siu, L. (2007). *Do Economists Make Markets? On the Performativity of Economics*. Princeton, Princeton University Press

March, J. G. and Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions*. The Free Press, New York.

Miller, P., O'Leary, T. (1987). Accounting and the construction of the governable person. *Accounting, Organizations and Society*, 12, 235-265.

Miller, P. and Karunmaki, (2006). Modernising government: the calculating self, hybridization and performance. *Financial Accountability and Management*, 87-106

Moore, M. (1995). *Creating Public Value*. Harvard University Press, Cambridge.

Power, M. (1997). The audit society: rituals of verification. Oxford: Oxford University Press

Singer, P. (1999). *A Darwinian Left*. Weidenfeld & Nicolson, London.

Power, M. (2009). The risk management of nothing, *Accounting, Organizations and Society*, vol. 34, no. 8, pp. 849-855.

Roberts, J. (2009). No one is perfect: the limits of transparency and an ethic for 'intelligent' accountability. *Accounting, Organizations and Society*, 34, 957-970.

Talbot, C. (2011). Paradoxes and prospects of 'public value' *Public Money and Management*, 27-34

Ten Bos, R. (2008). *Het geniale dier*. Amsterdam: Uitgeverij Boom

Zimmerman, J.L. (2011). *Accounting for decision making and control*. McGraw-Hill

---

<sup>i</sup> Callon (2007, p. 142) stelt: "The appearance and spread of this new species (i.e. homo economicus) can be understood only if we agree that agency, and especially what we call human agency, does not depend only on evolving and adaptive processes taking place gradually over long periods (as they are studied, for instance, by paleoanthropology). Human agency is a distributed agency that goes beyond the somatic resources of the individual; it is the variable outcome of a complex process of engineering. This agency can be described more precisely as a socio-technical agencement consisting of material elements, texts and discourses, competencies and embodied skills, routines and so on. Human STAs are variable, evolving and, above all, increasingly dependent on human activity itself" (Callon, 2007, p. 142).

<sup>ii</sup> Een theorie is performatief als zij de sociale realiteit zodanig beïnvloedt dat haar uitgangspunten (en soms zelfs haar voorspellingen) uitkomen. Zo heeft o.a. MacKenzie belangrijk werk gedaan rond de performativiteit van 'finance'-theorie. Zijn analyse legt bloot hoe bepaalde modellen de verschijnselen die zij benoemen letterlijk mee hebben helpen creëren (MacKenzie, 2006). Zie ook MacKenzie *et. al*, 2007.

<sup>iii</sup> Zie o.a. Alchian en Demsetz, 1972; Jensen en Meckling, 1976; Jensen, 1983

<sup>iv</sup> Miller en O'Leary (1987) staan aan de wieg van de notie van de 'governable person', het bestuurbare individu. Dat bestuurbare individu is een calculeerbaar individu.

<sup>v</sup> Zie ook Callon, 2007

<sup>vi</sup> Zie ook Roberts (2009) voor een boeiende verhandeling

<sup>vii</sup> Zie Miller en Karunmaki, 2006

<sup>viii</sup> Uit een prachtige dialoog tussen John Law en Michel Callon (Callon and Law, 2005) wordt heel goed duidelijk dat het in de calculatieve ruimte om veel meer dan alleen het kwantitatieve gaat. Er is altijd sprake van een mix tussen kwantificering en kwalificering, tussen rekenarij en oordeelsvorming. Daarom opteren zij voor het woord 'kwalculatie' ('qualculation') als samenvoeging van calculatie en kwalificatie. 'Kwalculatie' is het onderscheidende kenmerk van de calculatieve ruimte. Afhankelijk van route en station op die route is er meer of minder ruimte voor het vertellen, voor oordeelsvorming. De niet-calculatieve ruimte beschouwen zij als een soort 'outer space'.

Ik ben het overigens met John Law in deze dialoog eens dat sommige activiteiten (bijvoorbeeld onderwijs-activiteiten) vanuit prestatie-overwegingen beter in 'outer space' kunnen worden georganiseerd. Soms kan de minste bestuurlijk 'kwalculatie' al voldoende zijn om iemand zijn of haar liefde voor het vak te ontnemen. Het is in deze 'outer space' waar het geniale dier (zie Rene ten Bos) zich thuis voelt. Zo'n dier heeft de behoefte om zich te verbergen; het zou zich zeker niet op zijn gemak voelen in de openbare calculatieve ruimte. Alleen door zich te verbergen kan het geniaal blijven. Maar ik realiseer me dat een aanbeveling om de calculatieve ruimte te verlaten in het huidige tijdsgewricht niet realistisch is. Daarvoor is de 'audit society' (Power, 1997) te diep ingedaald.

<sup>ix</sup> Ik gebruik het begrip 'stewardship' hier in de zin zoals dat in de 'stewardship theory' wordt gehanteerd (zie Davis *et. al*, 1997)

---

<sup>x</sup> De interpretatie van 'public value' alsof publieke organisaties er ten opzichte van hun oorspronkelijke primaire processen taken bij zouden krijgen, is volgens mij onjuist. Het gaat er niet om scholen naast hun onderwijsgevende taak, of ziekenhuizen naast hun behandelende en verzorgende taak meer te laten doen (bijvoorbeeld opvang van kinderen, criminaliteitsbestrijding etc.), maar het gaat om een ander perspectief op hun taken en de inrichting van control systemen. In feite gaat het om een verbreding van het perspectief voor 'control': een publieke organisatie is vanuit het oogpunt van 'control' veel meer dan een markt-bureaucratie. Het is een netwerk van op de publieke zaak betrokken individuen.

<sup>xi</sup> De 'logic'-begrippen zijn ontleend aan Czarniawaska, 2003. Zij baseert zich o.a. op March en Olson, 1989.

<sup>xii</sup> Zie ook Chua en Mahama (2007) voor een vergelijkbare conclusie

<sup>xiii</sup> Ik meen dat 'actor-network theory' een belangrijk raamwerk biedt voor onderzoek naar veranderingen in (publieke) organisaties, in het bijzonder (maar zeker niet alleen) voor onderzoek naar veranderingen gerelateerd aan management control. In dat verband heb ik bij het schrijven van deze oratie veel gehad aan een discussie die ik met een groep management control-onderzoekers van de Radboud Universiteit in Nijmegen (Roeland Aernoudts, Geert Braam, Reinald Minnaar, Abduhl Rehman, Koos Wagenveld en Kaleem Zahir-ul-Hassan) heb gevoerd. In die discussie hebben wij met name het boek van Bruno Latour uit 2005 (Reassembling the Social) intensief met elkaar besproken.