

# Management control, verantwoording en leren in publieke organisaties

## EEN KRITISCHE ANALYSE

In de Nederlandse publieke sector is de afgelopen decennia een duidelijke trend zichtbaar in de richting van een meer bedrijfsmatige en kwantitatieve manier van werken en aansturen ('New Public Management'). Hiertegen is echter de laatste jaren veel verzet gerezen. In dit artikel wordt een raamwerk aangereikt waarmee publieke organisaties zelf kunnen reflecteren op deze manier van werken en aansturen. Toepassing van dit raamwerk in de literatuur en in een voorbeelddiscussie leert dat het 'New Public Management' niet goed lijkt te passen bij de meeste activiteiten in publieke organisaties.

## Inleiding

In de afgelopen drie decennia is in de publieke sector van vele westerse landen een ontwikkeling in de richting van een meer bedrijfsmatige manier van werken en aansturen waar te nemen, welke vaak gekenschetst wordt met de term *New Public Management* (Bevan & Hood, 2006; Hood, 1995; Sabel & Simon, 2011; hierna NPM). Ook in Nederland heeft deze ontwikkeling richting NPM zich voorgedaan (Aardema, 2002; Groot & Budding, 2008; Verbeeten, 2005).

De laatste jaren is echter verzet tegen deze manier van werken gerezen. Praktijkervaringen met NPM binnen het hoger onderwijs, de zorg, justitie, volkshuisvesting en andere beleidsterreinen in Nederland hebben geleid tot ontevredenheid, demoralisering, protest en cynisme onder diegenen die het dagelijkse uitvoerende werk doen in de publieke sector (rechters, docenten, artsen, agenten, etc.) (zie o.a. Van den Brink e.a., 2005; De Bruijn & Van Helden, 2006; De Jong, 2013; Tonkens e.a., 2013; Vosselman, 2010).<sup>1,2</sup>



Dr. Max Visser is als universitair hoofddocent verbonden aan de leerstoelgroep Accounting & Control, faculteit Managementwetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen.

Deze kritiek vanuit de praktijk op het ‘nieuwe’ bedrijfsmatige werken en aansturen wordt grotendeels gedeeld door de bestuurskundige en de *management control* (hierna MC)-literatuur.<sup>3</sup> Deze literatuur is echter vooral wetenschappelijk en beschrijvend van aard. Zij biedt geen handvatten voor de betreffende organisaties om *zelf* te kunnen reflecteren op vragen als: in welke mate past die bedrijfsmatige aansturing (of MC) bij het soort activiteiten van deze organisatie? En indien niet zo passend, welk soort MC zou dan beter passen bij dat soort activiteiten? Deze vragen zijn van groot belang, omdat de (niet-)passendheid van het MC-systeem grote consequenties heeft voor de prestaties van de organisatie, de mate van verantwoording daarover en het daaruit voortvloeiende leren binnen die organisaties.

Dit artikel wil organisaties in staat stellen zelf te komen tot een normatieve (zo men wil kritische) analyse van bovenstaande vragen. Ten behoeve van deze analyse wordt in dit artikel het raamwerk van Hofstede (1978, 1981) gebruikt. Zowel binnen de bestuurskundige literatuur (o.a. Noordegraaf & Abma, 2003; Pidd, 2005) als binnen de MC-literatuur (o.a. Groot, 1999; Jansen, 2007; Speklé & Verbeeten, 2014; Verbeeten, 2008) wordt dat raamwerk vaak aangehaald, maar dan hoofdzakelijk in theoretische en wetenschapgerichte zin. Het raamwerk leent zich echter ook goed als instrument voor een meer praktijkgerichte reflectie en discussie binnen publieke organisaties zelf over nut en noodzaak van de gehanteerde interne MC-systemen.

Daartoe volgt eerst een kritische schets van NPM in Nederland. Daarna volgt een beschrijving van het raamwerk van Hofstede, waarbij implicaties voor verantwoording en leren worden aangegeven en een voorbeeld wordt gegeven van een toepassing van dit raamwerk in de praktijk. Ter afsluiting komen discussie en conclusies aan de orde en worden contouren geschetst van een post-NPM publieke sector in Nederland.

## 1. New Public Management in Nederland: een kritische schets

In het kader van NPM ondervonden publieke organisaties in Nederland toenemende maatschappelijke en politieke aansporing om, ten eerste, effectiever en efficiënter in hun publieke dienstverlening en, ten tweede, transparanter en meer verantwoordingsbereid in hun administratieve processen te worden. In reactie op de eerste aansporing gingen publieke organisaties meer aandacht besteden aan interne leerprocessen, waarbij ze er naar gingen streven steeds beter en sneller te worden in het vaststellen en herstellen van fouten en problemen (Schrijvers & Meurs, 2007). In reactie op de tweede aansporing gingen publieke organisaties meer aandacht besteden aan MC en verantwoording, waarbij ze gingen streven naar betere publieke ver-

antwoording voor geleverde prestaties in het licht van maatschappelijke en politieke eisen en *value for money* voor de belastingbetaler (Bovens e.a., 2008; Sabel & Simon, 2011).

De NPM-benadering heeft daarbij een overheid voor ogen die zowel flat als accountable is (Groot & Budding, 2008; Sabel, 2004). *Flat* betekent dat uitvoeringsorganisaties (waaronder hier ook maatschappelijke dienstverleners worden begrepen) op afstand worden geplaatst van de centrale overheid en politiek, waarmee de oude departementale piramidale structuur met hiërarchische aansturing wordt doorbroken ten gunste van een meer platte structuur met contractuele aansturing. *Accountable* betekent dat deze organisaties verantwoordelijk worden gesteld voor het behalen van publieke doelen en daarmee voor de oplossing van sociaal-maatschappelijke problemen. Teneinde duidelijke verantwoordingslijnen te creëren en discretionaire bevoegdheden op *street level*-niveau in te perken, worden die publieke doelen vertaald in gedetailleerde en nauwkeurig afgebakende administratieve targets. De mate waarin die targets worden gehaald wordt nauwlettend gevolgd vanuit Den Haag, door middel van vele gedetailleerde kwantitatieve streefcijfers en indicatoren die de uitvoeringsorganisaties moeten bijhouden en opleveren in het kader van hun verantwoordingsplicht. Vaak wordt aan het behalen van een target een financiële beloning (incentive) gekoppeld, terwijl het niet halen van een target kan leiden tot administratieve of financiële sancties (Bovens e.a., 2008; Bevan & Hood, 2006; Schrijvers & Meurs, 2007).<sup>4</sup>

De NPM-benadering kent verschillende grote nadelen. Zij leidt tot een radicale scheiding tussen beleidsvoorbereiding en -uitvoering, waarbij de uitvoering soms wordt uitbesteed aan private partijen. De uitvoeringsorganisaties verkrijgen op deze manier bijna een monopolie op kennis en expertise op hun terrein, zonder dat deze wordt teruggekoppeld naar de beleidsvoorbereidende organen. Verder zorgt de focus op gedetailleerde en nauwkeurig afgebakende administratieve targets voor coördinatieproblemen bij de uitvoeringsorganisaties. Dit gebeurt vooral bij problemen die de keurig afgebakende beleidsterreinen en -indicatoren overstijgen (zgn. *wicked* of ongetemde problemen). De gebruikelijke oplossingen binnen NPM zijn ofwel het oprichten van een nieuw orgaan om die ongetemde problemen aan te pakken, ofwel het formuleren van aanvullende kwantitatieve targets. Dit leidt echter ofwel tot centralisering van beslissingsbevoegdheden (dus minder *flatness*), ofwel tot vergroting van de discretionaire beslissingsruimte van de uitvoerende organen (dus minder *accountability*). Zoals we zagen was NPM juist bedoeld om beide tendensen tegen te gaan (Sabel, 2004; Schrijvers & Meurs, 2007).

Daarnaast leidt de specifiek kwantitatieve MC in het kader van NPM tot problemen bij de beleidsuitvoering en verantwoording. Al ruim een halve eeuw is in de literatuur bekend dat kwantitatieve MC eigenlijk alleen geschikt is voor routinematige industriële productieprocessen (zie reeds Ridgway, 1956; Schmidt, 1959). Daarmee lijkt kwantitatieve MC a priori slecht

aan te sluiten bij de meeste activiteiten die publieke organisaties ontplooiën, zoals handhaving, maatschappelijke dienstverlening, beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Dit heeft dan ook aanleiding gegeven tot een levendige bestuurskundige literatuur over *gaming* in de publieke sector (Noordegraaf & Abma, 2003; Van Thiel & Leeuw, 2002) en over perverse effecten van kwantitatieve MC als tunnelvisie, suboptimalisering, fixatie op metingen, kortetermijndenken en een afnemende verantwoordelijkheid voor processen die de afgebakende beleidsterreinen overstijgen (De Bruijn, 2002; Pidd, 2005; Smith, 1995; Teelken, 2012). In de MC-literatuur worden deze nadelen eveneens gesignaleerd voor NPM in Nederland en daarbuiten (bijv. Ter Bogt & Scapens, 2012; Groot, 1999; Jansen, 2007; Speklé & Verbeeten, 2014; Verbeeten, 2008).<sup>5</sup>

Vanuit zowel de wetenschap als de praktijk blijkt derhalve de NPM-benadering weinig succesvol in het naderbij brengen van een overheid die zowel lerend als verantwoordingsbereid is, in hoofdzaak vanwege de mismatch tussen de ‘bedrijfsmatige’ MC-systemen en de aard van de meeste publieke activiteiten. In het vervolg wordt een raamwerk geschetst om deze mismatch te kunnen analyseren en bediscussieren binnen publieke organisaties.

## 2. Management control en verantwoording van publieke activiteiten

Enkele jaren voordat hij definitief door zou breken met zijn befaamde organisatiecultuurtypologie, hield Hofstede (1978, 1981) zich bezig met de rol van MC-systemen in organisaties. MC-systemen spelen een belangrijke rol in het vaststellen en herstellen van fouten en problemen, d.i. in het vaststellen welke organisatiedoelen om welke redenen niet gehaald zijn. Dergelijke fouten en problemen zijn vaak wat de MC-systemen aangeven dat zij zijn: de systemen definiëren de organisatorische perceptie van de eigen performance en geven aan hoe het management deze prestaties kan sturen. Wanneer het MC-systeem niet adequaat weergeeft wat de problemen van de organisatie zijn (bijvoorbeeld doordat het MC-systeem niet goed aansluit op het primaire proces van de organisatie), dan kan de organisatie niet goed leren. Zij ziet en herstelt immers de verkeerde fouten of in het geheel geen fouten, of krijgt op basis van de slechte aansluiting van het MC-systeem op het primaire proces een verkeerd beeld van de organisatieprestaties.

### HET RAAMWERK VAN HOFSTEDE: VIER VRAGEN

Teneinde vast te stellen wat de aard van dat primaire proces (of die activiteiten) is, stelt Hofstede (1981) vier vragen daarover (zie ook Vosselman, 1999, p. 127-131):

### 1. Zijn de doelstellingen van de activiteiten helder (ondubbelzinnig) of niet helder (dubbelzinnig)?

Binnen publieke organisaties worden doelen vaak meerduidig geïnterpreteerd, bijvoorbeeld als onderling strijdige ideële of financiële doelen. Ook kunnen oude doelen worden ingehaald door externe ontwikkelingen, maar organisaties zijn vaak ‘dynamisch conservatief’ en blijven vasthouden aan het oude en vertrouwde. Doelen zijn helder en ondubbelzinnig als er consensus of een duidelijk beeld over bestaat (bijvoorbeeld brandweerman, stewardess). Doelen zijn niet helder en dubbelzinnig als er conflicterende belangen of verschillende normen rondom spelen.

### 2. Is de output van de activiteiten meetbaar of niet meetbaar?

Meetbaar betekent in dit verband vaak kwantificeerbaar, uit te drukken in kengetallen, indicatoren of financiële resultaten. Veel activiteiten in publieke organisaties zijn echter alleen in kwalitatieve en vage termen te duiden (bijvoorbeeld wat is de output van een leger in vredestijd of van het ministerie van Buitenlandse Zaken?). Input is echter vaak wel goed meetbaar, maar dit is meestal alleen interessant in relatie tot de output. De achterliggende vraag is feitelijk of er voor de betreffende activiteiten representatieve outputeenheden te bepalen zijn.

### 3. Zijn de effecten van managementinterventies in de activiteiten bekend of onbekend?

Naarmate het management meer kennis heeft van de activiteiten en op basis daarvan die activiteiten meer eenduidig kan doen uitvoeren, zijn de effecten van managementinterventies ook beter bekend. Vaak is echter de samenhang tussen interventie en gewenste output van een activiteit moeilijk te bepalen. Er gaat altijd tijd overheen voordat een interventie een bepaald effect heeft en daarnaast kunnen er talloze andere factoren zijn die de output mede beïnvloeden, maar door het MC-systeem niet worden meegenomen.

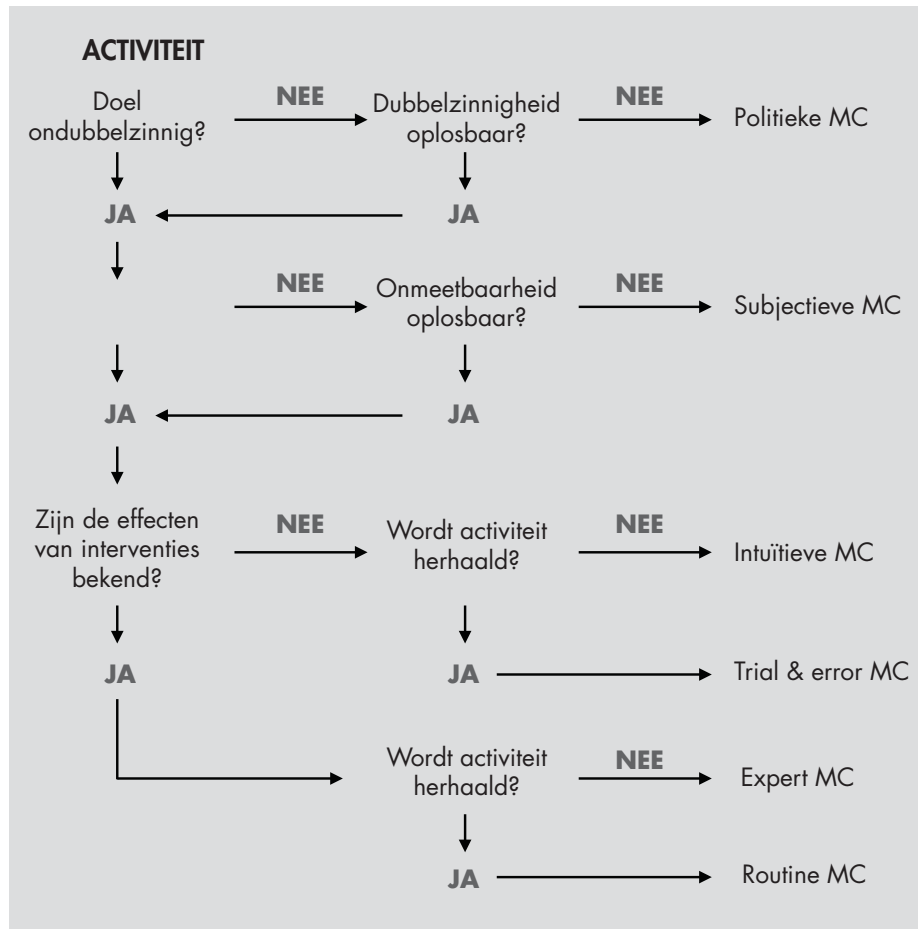
### 4. Herhalen de activiteiten zich of niet?

Zich herhalende activiteiten lenen zich voor leren op basis van ervaring (*learning by doing*), maar eenmalige, zich niet herhalende of unieke activiteiten zijn daarvoor niet geschikt.

Het combineren van de antwoorden op deze vier vragen leidt tot een typologie voor MC van activiteiten in publieke organisaties (Hofstede, 1981, p. 196; Vosselman, 1999, p. 129), hier weergegeven in figuur 1:

1. Indien alle vragen positief kunnen worden beantwoord, kan *routine MC* worden toegepast. Dit is vooral toepasbaar op routinematige industriële productieprocessen. Voorbeelden zijn de koekjesfabriek en de fietsenfabriek.
2. Indien de doelen helder, de output meetbaar en de effecten van interventies bekend zijn, maar de activiteiten zijn niet herhalend, dan kan *expert of professionele MC* worden toegepast. De organisatie haalt een expert of professional in huis met ervaring met dit soort activiteiten, zij koopt als

Figuur 1.  
Typologie management  
control



het ware de herhaling in. Een voorbeeld is een groot automatiseringsproject in een productieorganisatie.

3. Indien de doelen helder, de output meetbaar en de activiteiten herhalend zijn, maar de effecten van interventies zijn niet bekend, dan kan *trial & error MC* worden toegepast. De organisatie moet dan door analyse achteraf van haar successen en fouten erachter komen welke interventies in de praktijk wel of niet kunnen slagen. Voorbeelden zijn *new product development* en vormen van post-projectanalyse.
4. Indien de doelen helder en de output meetbaar zijn, maar de effecten van interventies zijn niet bekend en de activiteiten niet herhalend, dan kan *intuïtieve MC* worden toegepast. Control wordt dan bijna een kunst, afhankelijk van de intuïtie van de leidinggevenden in kwestie en het vertrouwen van de organisatie daarin. Een voorbeeld is het trainen van een voetbalteam met als doel kampioen te worden.
5. Indien de doelen helder zijn maar de output is niet meetbaar en er zijn geen alternatieve metingen mogelijk, dan kan *subjectieve MC* worden toe-

gepast. Vaak worden er dan surrogaat outputwaarden gezocht, van boven af opgestelde planwaarden die afhankelijk zijn van het subjectieve oordeel van de betrokken leidinggevendenden. Voorbeelden zijn het werk van een sociale dienst in het pre-NPM-tijdperk en fundamenteel wetenschappelijk onderzoek.

6. Indien de doelen niet helder zijn en er is geen verheldering mogelijk, dan kan *politieke MC* worden toegepast. Zeker binnen publieke organisaties zijn doelen vaak omstreden of onderling conflicterend. Vanuit de politieke top kunnen doelen ook voortdurend aangepast worden. In dat soort omstandigheden wordt MC bepaald door machtsposities en onderhandelingen aan de top van de organisatie. Een voorbeeld is het werk van de politie in het huidige tijdsgewricht.

## HET RAAMWERK VAN HOFSTEDE: TYPE I- EN TYPE II-MISMATCH

Voorts relateert Hofstede (1978, 1981) de typologie aan cybernetische modellen voor MC. Gangbaar in de MC-literatuur is een 1e orde cybernetisch model, vergelijkbaar met de thermostaat in onze woonhuizen (Aardema & Puts, 2008). Dit model is volledig toepasbaar op *routine MC* en deels toepasbaar op de *expert MC* en *trial & error MC*. Het model is echter niet geschikt voor de overige typen MC. Als het wel daarop wordt toegepast, dan vindt plaats wat Hofstede (1970, 1981) noemt *psychological short-circuiting*, oftewel het veroorzaken van kortsluiting in het MC-systeem (in de organisatie-thermostaat als het ware). Dit vindt plaats wanneer:

- werknemers doelen aan de output aanpassen in plaats van de output vergelijken met de doelen;
- werknemers de metingen veranderen op basis waarvan de doelen en output worden bepaald;
- werknemers ongewenste en onbedoelde interventies in het proces plegen;
- werknemers zich geheel onttrekken aan het MC-systeem;
- werknemers de oorspronkelijke doelen vervangen door de metingen, die zo een doel in zichzelf worden (*goal displacement*).

Door deze factoren slaat MC om in wat Hofstede (1981) *pseudo control* noemt, de illusie van beheersing. Het MC-systeem is niet langer adequaat voor het soort activiteiten dat moet worden 'gecontrolled'.

Hofstede onderscheidt daarbij twee mismatches tussen activiteiten en MC-systemen. Een type I-mismatch houdt in dat geen cybernetisch systeem wordt gebruikt waar dat wel mogelijk is. Hofstede noemt hier publieke organisaties, waar (althans in zijn tijd rond 1980) weinig tot geen besef bestond van output en meetbaarheid.

Een type II-mismatch houdt in dat wel een cybernetisch systeem wordt gebruikt waar dat niet mogelijk is. Hofstede noemt hier de introductie van systemen in organisaties die daar eigenlijk niet geschikt voor zijn, zoals de invoering van het budgetteringssysteem van de Ford-automobielfabriek in

het Amerikaanse leger in de jaren zestig. Dit type II is wel treffend omschreven als het belonen van gedrag A, terwijl je hoopt op gedrag B (Kerr, 1995). Het gaat gepaard met een fascinatie voor objectieve, eenvoudige kwantitatieve criteria om performance te meten en te waarderen en een voorkeur voor goed observeerbaar gedrag ten nadele van minder goed observeerbaar gedrag (dat echter niet minder belangrijk hoeft te zijn voor de organisatie).

Overheidsmanagers bestrijden de kortsluiting in het MC-systeem vaak met intensivering van de bestaande cybernetische MC, hetgeen de illusie van beheersing verder versterkt. Bovendien kan een dergelijke illusie vaak alleen worden gehandhaafd in een toenemend bestraffende atmosfeer: *'in this type of goal displacement, officials cannot bear disappointment, and they cannot learn from failure ... Upon the appearance of discrepancy, the search is for deviants, not deviance'* (Landau & Stout, 1979, p. 153; Bevan & Hood, 2006; Kerr, 1995).<sup>4</sup>

Dit alles leidt in toenemende mate tot een instrumenteel verantwoordingsklimaat in publieke organisaties, waarbij werknemers worden gezien als calculerende en extrinsiek gemotiveerde individuen die op verticale wijze door het management moeten worden aangestuurd, waarbij de aanname van gelegitimeerd wantrouwen bestaat die disciplinerende van individuele medewerkers noodzakelijk maakt en waarbij de nadruk ligt op *hard controls* om werknemers verantwoordelijk te houden door middel van bestraffing en beloning (Aardema & Puts, 2008; Roberts, 2009; Vosselman, 2011). Een dergelijke instrumentele verantwoording leidt op haar beurt tot een defensief en gesloten leerklimaat waarin opportunisme, ontwijkgedrag en angst voor reputatie- en gezichtsverlies de boventoon voeren. In een dergelijk klimaat worden fouten en problemen liever ontweken, ontkend of afgeschoven dan opgelost, hetgeen uiteindelijk ten koste gaat van het probleemoplossend, lerend vermogen van de overheid (De Graaff & Kramer, 2012; De Man, 2003; Visser & Brouwer, 2007).

## HET RAAMWERK TOEGEPAST: EEN VOORBEELDDISCUSSIE

Teneinde te komen tot een test van de geschiktheid van Hofstedes raamwerk als instrument voor een meer praktijkgerichte reflectie besprak ik dit raamwerk in september 2013 met een groep senior stafmedewerkers van een Nederlandse universiteit (niet mijn eigen), voor het grootste deel werkzaam op het terrein van personeel & organisatie. Daarbij legde ik hen een casus voor op basis van krantenberichten over de staat van het wetenschappelijk onderwijs in Nederland, waarin stelling werd genomen tegen de wetenschap als 'koekjesfabriek', waarin 'productiedwang' en 'efficiency' leidend zijn.<sup>1</sup> Eerst in tweetallen en later klassikaal bespraken de stafmedewerkers de volgende vragen:



1. Welk type MC is het meest geschikt voor het wetenschappelijk onderwijs volgens Hofstede's typologie?
2. Welk type MC wordt momenteel toegepast op het wetenschappelijk onderwijs volgens de casus?
3. Tot welke effecten leidt dat type MC in de uitvoering van dat onderwijs?

Het wetenschappelijk onderzoek werd om tijdsredenen niet behandeld.

*Ad 1.* Lopend door Hofstede's vier vragen, beschouwden de stafmedewerkers de doelen van wetenschappelijk onderwijs als relatief helder, terwijl de output zowel kwantitatief (aantal hoorcolleges, werkgroepen, contacturen, etc.) als kwalitatief (beoordelingen opdrachten, werkstukken, tentamenuitslagen) als redelijk meetbaar werd gezien. De effecten van managementinterventies beschouwden zij als tamelijk onbekend, onder meer verwijzend naar eigen interventies in het verleden. Tot slot zagen zij onderwijs als een zich niet herhalende activiteit: weliswaar worden hoorcolleges en werkgroepen elk jaar opnieuw gegeven, maar ideaal gesproken wordt de inhoud daarvan elk jaar verversd en aangepast op basis van de ervaringen van het jaar daarvoor en van nieuwe ontwikkelingen in het betreffende vakgebied of de actualiteit. Al met al kwamen de stafmedewerkers uit op intuïtieve MC als meest geschikt voor het wetenschappelijk onderwijs.

*Ad 2.* Kijkend naar het feitelijk type MC, zoals momenteel toegepast op het wetenschappelijk onderwijs, kwamen de deelnemers zowel op basis van eigen ervaringen als op basis van de casus uit op routine MC.

*Ad 3.* Kijkend naar effecten van dat type MC op de uitvoering van wetenschappelijk onderwijs, wezen de deelnemers in het bijzonder op de belangrijke rol van cursusevaluaties, die bij deze universiteit in het algemeen in een instrumentele verantwoordingscontext werden besproken tussen docenten en opleidingsdirecteuren. Anderzijds wezen zij op de meer relationele, ondersteunende rol van de interne onderwijskwalificatietrajecten, waarbij docenten werden ondersteund in hun pedagogische en inhoudelijke ontwikkeling. Deze trajecten zijn echter geleidelijk ingekort en gestroomlijnd, sinds in 2011 met de staatssecretaris is afgesproken dat een vast percentage van alle onderwijsgeevenden ten minste een basisonderwijskwalificatie zou moeten hebben in 2015. Met enkele slagen om de arm concludeerden de deelnemers dat hier sprake lijkt te zijn van een type II-mismatch. Uit de daaropvolgende discussie kwam echter naar voren dat de stafmedewerkers weinig mogelijkheden zagen om het vigerende MC-systeem binnen deze universiteit op korte termijn te veranderen. Daarvoor heeft naar hun idee het instrumentele, kwantitatieve denken zich momenteel te stevig vastgezet binnen de organisatie zelf.

### 3. Conclusies en discussie: naar een post-NPM publieke sector?

Het raamwerk van Hofstede lijkt zowel theoretisch als praktisch geschikt om de bestaande NPM-praktijken in publieke organisaties te kunnen begrijpen en bediscussiëren. Zoals de voorbeelddiscussie laat zien, biedt het publieke organisaties de mogelijkheid zelf te reflecteren op en te discussiëren over de vigerende manier van werken en aansturing, los van een algemene trend richting NPM. Het zal kunnen leiden tot een minder 'one size fits all'-benadering van publiek management, waarbij er meer aandacht komt voor de juiste match tussen MC-systemen en verrichte publieke activiteiten. Voor het naderbij brengen van een post-NPM publieke sector zijn echter drie belangrijke voorwaarden te onderkennen, zowel bottom-up als top-down.

Een eerste, bottom-up, voorwaarde is dat medewerkers binnen publieke organisaties het niet bij reflectie en discussie laten, maar bij een gebleken mismatch tussen MC en soort activiteiten ook daadwerkelijk interne actie ondernemen, waarbij een juiste mengeling van *loyalty* en *voice* het meest succesvol lijkt (Hirschman, 1970).

Een voorbeeld van dergelijke interne actie is het reeds aangehaalde protest binnen Nederlandse universiteiten tegen de wetenschap als 'koekjesfabriek', waarin 'productiedwang' en 'efficiency' leidend zijn. Inmiddels hebben deze bezwaren de minister bereikt en de KNAW, NWO en VSNU ertoe gebracht in hun meest recente *Standard Evaluation Protocol* productiviteit als apart criterium te laten vallen.<sup>1</sup> Een ander voorbeeld is het kritisch manifest van zeven raadsheren in het gerechtshof te Leeuwarden in 2011, waarin zij stelling namen tegen de rechtspraak als 'koekjesfabriek waarin productiecijfers en minutenprijzen leidend zijn'. Het manifest werd in korte tijd door 700 van de ruim 2500 rechters in Nederland ondertekend, een majeur signaal vanuit een beroepsgroep die van nature niet geneigd is de barricaden op te gaan. Inmiddels hebben deze bezwaren geleid tot erkenning van de werkdruk en een heroverweging van de dominante *managerial logic* binnen de rechterlijke macht.<sup>2</sup>

Een tweede, top-down, voorwaarde is dat de politiek-bestuurlijke top in Den Haag zich meer gaat richten op de brede, strategische hoofdlijnen van beleid: het toekomstbestendig maken van Nederland in een economisch, sociaal en ecologisch snel veranderende wereld. Het parlement zou zich veel minder bezig moeten houden met uitvoeringsdetails, micromanagement en het ter verantwoording roepen van de minister voor incidenten in de media. In dat kader zou de bestuurlijke en ambtelijke top niet langer gedetailleerde beleidsopdrachten en verantwoordingskaders mee moeten geven aan uitvoeringsorganisaties, maar meer brede en algemene beleidsmissies. Deze zouden de uitvoeringsorganisaties meer vrijheid moeten geven in de uitvoering van beleid, in het experimenteren met passende beleidsmaatregelen en in het leren daar-

van, zodat op basis van terugkoppeling van resultaten en daaruit voortkomende gedeelde best practices die beleidsuitvoering steeds effectiever kan worden (Sabel & Zeitlin, 2012; Schrijvers & Meurs, 2007).

Een voorbeeld van dit meer vrijheid geven aan uitvoeringsorganisaties is het experiment ‘regelvrij reclasseren’, waarin op basis van een door de Tweede Kamer aangenomen motie in één arrondissement in Noord-Brabant de reclassering anderhalf jaar lang de helft van haar budget vrij mocht besteden. Uit de evaluatie van het experiment blijkt dat de reclasseerders de geboden ruimte daadwerkelijk gingen benutten voor het echte reclasseringswerk, los van de als beperkend en niet-passend ervaren bestaande, NPM-geïnspireerde, ‘productiestructuur’ en ‘productfinanciering’ (Von Grumbkow & Van Vliet, 2011).

Een derde voorwaarde, met zowel bottom-up- als top-downelementen, heeft betrekking op de interne verantwoording en kwaliteit van de uitvoeringsorganisaties zelf. Verantwoording richting parlement zou niet langer moeten gaan over de vele gedetailleerde kwantitatieve streefcijfers en indicatoren, maar over de kwaliteit van de interne evaluatie en monitoring van ondernomen beleidsexperimenten en over lessons learned die voor het land als geheel van belang zijn. Daarnaast dienen deze organisaties te werken aan interne democratie, waarbij belangrijke medezeggenschap aan afnemers van en betrokkenen bij het beleid wordt gegeven (Sabel, 2004; Tonkens e.a., 2013). Omdat met dit alles de rol van de uitvoeringsorganisaties op ‘street level’- of ‘frontlijn’-niveau van het grootste belang wordt, wordt hier wel gesproken van ‘frontlijnorganisaties’ (Bruining, 2009; Tops, 2007). Deze organisaties zullen moeten uitblinken in het vaststellen en herstellen van fouten en problemen in de beleidsuitvoering, in het kritisch reflecteren op de effecten van hun beleidsexperimenten en in het soepel aanpassen van beleid in antwoord daarop. Vier eisen kunnen aan het leervermogen van ‘frontlijnorganisaties’ worden gesteld (cf. De Graaff & Kramer, 2012; Visser, 2008; Visser & Brouwer, 2007).

Als eerste eis dient binnen de uitvoeringsorganisaties het leeuwendeel van de beslissingsmacht bij de frontlijnwerkers komen te liggen, niet bij een koepelorganisatie, conserndirectie of raad van bestuur op grote afstand van de dagelijkse werkpraktijk. De frontlijnwerkers zullen moeten worden empowered om zo veel mogelijk problemen aan de ‘frontlijn’ zelfstandig aan te kunnen en mogen pakken en te experimenteren met mogelijke oplossingen. De MC-systemen in deze organisaties worden optimaal afgestemd op de aard van de activiteiten aan de ‘frontlijn’.

Als tweede eis dient er een vertrouwenwekkende openheid over fouten en problemen te bestaan. Waar problemen worden aangepakt en geëxperimenteerd wordt met mogelijke oplossingen gaan onvermijdelijk dingen mis. Daarover moet openlijk kunnen worden gesproken in een relationeel ver-

antwoordingsklimaat, waarbij werknemers worden gezien als sociale en intrinsiek gemotiveerde individuen die op horizontale wijze door het management bij het verantwoordingsproces worden betrokken. Kenmerkend voor dat klimaat is het bestaan van aannames van vertrouwen en betrokkenheid bij de organisatie die socialisering van individuele medewerkers mogelijk maakt en waarbij de nadruk ligt op *soft controls* om gezamenlijke verantwoordelijkheid vorm te geven door middel van dialoog en reflectie (Aarde- ma & Puts, 2008; Roberts, 2009; Vosselman, 2011). Een dergelijke relationele verantwoording leidt op haar beurt tot een productief en open leerklimaat, waarin eerlijkheid, oprechte keuzes op basis van valide informatie en betrokkenheid de boventoon voeren (Bruining, 2009; De Man, 2003).

Als derde eis dient er kennisdeling plaats te vinden, waarbij expliciete en stilzwijgende kennis over geslaagde en mislukte experimenten en daaruit voortkomende lessons learned breed verspreid en gedeeld worden binnen en tussen uitvoeringsorganisaties.

Als vierde en laatste eis dient er een adequaat personeelsbeleid te bestaan voor het werven, selecteren, opleiden en belonen van werknemers die de verantwoordelijkheid van frontlijnwerk, experimenteren en leren daadwerkelijk aankunnen. Het zal veelal betekenen dat binnen uitvoeringsorganisaties het zwaartepunt zal verschuiven van nu nog vaak royaal bemeten staven naar de 'frontlijn,' waar de daadwerkelijke beleidsuitvoering en dienstverlening plaatsvinden.

Al deze voorwaarden en eisen kunnen te optimistisch gedacht zijn in de huidige politieke en maatschappelijke situatie in Nederland. Maar vroeger of later zal verandering nodig zijn om publieke organisaties weg te leiden van het ultieme spookbeeld van louter instrumentele rationaliteit, zoals geschetst in Andeweg (1985, p. 220):

In de BBC-televisieserie *Yes Minister* confronteert minister Hacker zijn secretaris-generaal Sir Humphrey Appleby met het feit dat in St Edward's Hospital... wel 500 administratieve personeelsleden werkzaam zijn, maar geen medische staf: *'Humphrey', I said, very slowly and carefully. 'There are no patients! That is what a hospital is for! Patients! Ill people! Healing the sick!'* Sir Humphrey was unmoved. *'I agree, Minister,' he said, 'but nonetheless all of these vital tasks that I have listed here must be carried on with or without patients.'* *'Why?'* I asked. He looked blank. *'Why?'*

#### Noten

Ik dank de redactie van M&O, Geert Hofstede, Ed Vosselman en Jan-Kees Helderma voor hun waardevolle suggesties en ideeën bij eerdere versies van dit artikel.

1. De citaten en uitspraken uit de wetenschap zijn afkomstig uit R. Bregman, 'De prof wint het van de prof.', *de Volkskrant*, 13 april, 2013, en uit T. Mudde, 'De prikkels in de wetenschap zijn net zo pervers als bij de banken', *de Volkskrant*, 7 november, 2013. Ontevreden hoogleraren en docenten hebben zich verenigd in een kritische beweging, Science in Transition, te vinden op <http://www.scienceintransition.nl/>. Hierop zijn ook de recente ontwikkelingen met betrekking tot het nieuwe *Standard Evaluation Protocol* te vinden. Over ontwikkelingen in het Nederlandse wetenschappelijke onderwijs en onderzoek, zie reeds vroeg Daalder, 1986 en Den Hollander & Smid, 1993; meer recentelijk Ter Bogt & Scapens, 2012; Teelken, 2012; Vosselman, 2010.
2. De citaten en uitspraken van de rechters zijn afkomstig uit W. Thijssen, 'Rechters in actie tegen uitholling van rechtspraak', *de Volkskrant*, 18 december 2012, en uit 'Werkdruk voor rechters is inderdaad veel te hoog', *de Volkskrant*, 23 februari 2013. Het manifest van de raadsheren en de daaropvolgende, grotendeels tegemoetkomende reacties vanuit de Raad voor de Rechtspraak en de politiek zijn terug te vinden op <http://www.rechtspraak.nl/Zoeken/Pages/default.aspx?k=manifest>. Over ontwikkelingen in de Nederlandse rechtspraak zie Van der Knaap & Van den Broek, 2000; Mak, 2008 en meer recentelijk Fruytier e.a., 2013; Klaver, 2014.
3. Management control wordt doorgaans gedefinieerd als 'het proces waarin managers ervoor zorgen dat organisatorische hulpbronnen effectief en efficiënt worden ingezet ter bereiking van de doelen van de organisatie' (Hofstede, 1978, p. 450). Als vakgebied heeft management control raakvlakken met management, accounting en (economische) organisatietheorie (voor recente overzichten zie Speklé & Verbeeten, 2014; Strauss & Zecher, 2013). Omdat de Engelse term control daarmee meer omvat dan het Nederlandse 'controle', wordt in de literatuur meestal de Engelse term aangehouden.
4. Het kwantitatieve NPM-systeem vertoont treffende gelijkenissen met het systeem van 'targets & terror', dat voor 1991 in de centraal geleide planecoconomieën van de USSR en haar satellietstaten functioneerde en daarin aanleiding gaf tot welhaast epidemische *gaming* (Ericson, 1991; Nove, 1958). Bevan en Hood (2006, p. 519) merken daarover op: *'ironically perhaps, just as the targets system was collapsing in the USSR, the same basic approach came to be much advocated for public services in the West by those who believed in "results-driven government" from the 1980s ... It resonated with the ideas put forward by economists about the power of well-chosen numéraires linked with well-crafted incentive systems.'*
5. In meer algemene zin past NPM in langere-termijnontwikkelingen binnen Nederlandse publieke organisaties in de richting van een toenemende macht van (interne) beheerders tegenover verminderde macht van (externe) uitvoerders en van een toenemende nadruk op functionele, instrumentele rationaliteit ten koste van substantiële doelrationaliteit (Aardema, 2002, terugrijpend op Hoogerwerf, 1988).

## Literatuur

- Aardema, H. (2002). Pas op voor de veertien ongewenste neveneffecten van bedrijfsmatig werken! *B&G*, 29(12), p. 16-19.
- Aardema, H., & Puts, H. (2008). De harde werking van 'soft controls': Is een organisatie te beheersen met de cv-thermostaat? *TPC*, 6(3), p. 2-6.
- Andeweg, R.B. (1985). Overheid of overhead: De bestuurbaarheid van het overheidsapparaat. In M. Bovens & W.J. Witteveen (red.), *Het schip van staat: Beschouwingen over recht, staat en sturing* (p. 207-224). Zwolle: Tjeenk Willink.
- Bevan, G., & Hood, C. (2006). What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration*, 84(3), p. 517-538.
- Bogt, H.J. ter, & Scapens, R.W. (2012). Performance management in universiteiten: Effects of the transition to more quantitative measurement systems. *European Accounting Review*, 21(3), p. 451-497.
- Bovens, M., Schillemans, T., & Hart, P. 't (2008). Does public accountability work? An assessment tool. *Public Administration*, 86(1), p. 225-242.
- Brink, G. van den, Jansen, T., & Pessers, D. (red.) (2005). *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*. Amsterdam: Boom.
- Bruijn, J.A. de (2002). Outputsturing in publieke organisaties. Over het gebruik van een product- en een procesbenadering. *M&O Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 56(3), p. 5-21.
- Bruijn, J.A. de, & van Helden, G.J. (2006). A plea for dialogue driven performance-based management systems: Evidence from the Dutch public sector. *Financial Accountability & Management*, 22(4), p. 405-423.
- Bruining, T. (2009). Leren op de werkplek (11): Werken en leren in de frontlinie. *Opleiding & Ontwikkeling*, 22(7-8), p. 10-13.
- Daalder, H. (1986). Trends and dangers of increased bureaucracy in higher education: A view from below. In J.H.G. Segers & E.J. Bijnen (red.), *Onderzoeken: Reflecteren en meten* (p. 161-172). Tilburg: Tilburg University Press.
- Ericson, R.E. (1991). The classic Soviet type economy: Nature of the system and implications for reform. *Journal of Economic Perspectives*, 5(4), p. 11-27.
- Fruytier, B., Dijkers, J., Kessen, M., Janssen, J., Berg, I. van den, Valetton, N., & Schouteten, R. (2013). *Werkdruk bewezen: Eindrapport werkdruk onderzoek rechterlijke macht*. Utrecht/Nijmegen ([http://www.nvvr.org/view.php?Pagina\\_Id=4](http://www.nvvr.org/view.php?Pagina_Id=4)).
- Graaff, M. de, & Kramer, E.H. (2012). Leiderschap, uitzending en 'intelligent failure': De intelligente mislukking als hoeksteen van de lerende organisatie. *M&O Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 66(5), p. 41-60.
- Groot, T. (1999). Budgetary reforms in the non-profit sector: A comparative analysis of experiences in health care and higher education in the Netherlands. *Financial Accountability & Management*, 15(3/4), p. 353-376.
- Groot, T., & Budding, T. (2008). De ontwikkeling van New Public Management in Nederland. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 82(4), p. 152-160.

- Grumbkow, C. von, & Vliet, J.A. van (2011). Wisselende contacten in de reclassering. *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 65(10), p. 18-21.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hofstede, G. (1970). *The game of budget control* (2nd ed.). Assen: Van Gorcum.
- Hofstede, G. (1978). The poverty of management control philosophy. *Academy of Management Review*, 3(3), p. 450-461.
- Hofstede, G. (1981). Management control of public and not-for-profit activities. *Accounting, Organizations and Society*, 6(3), p. 193-211.
- Hollander, J. den, & Smid, G. (1993). Sturen en allocatiemodellen, een verkenning. In A. van Dijk, G. Smid & H. Woldendorp (red.), *Sturen in complexe organisaties: Theorie en praktijk in het hoger onderwijs* (p. 64-80). Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Hood, C. (1995). The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), p. 93-109.
- Hoogerwerf, A. (1988). *Van groeibeleid naar beheersbeleid? De machtsvorming der bewindvoerders in Nederland*. Den Haag: VUGA.
- Jansen, P. (2007). Welke factoren bepalen het gebruik van prestatie-informatie door lokale politici? *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 81(12), p. 615-623.
- Jong, R. de (2013). *De balans verstoord*. Een rapport over de corporatiesector ten behoeve van de Parlementaire Enquête Woningcorporaties, in opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties. Amsterdam (<http://www.aedes.nl/binaries/downloads/parlementaire-enquete/20130531-balans-verstoord.pdf>).
- Kerr, S. (1995). On the folly of rewarding A, while hoping for B. *Academy of Management Executive*, 9(1), p. 7-14.
- Klaver, S. (2014). *Performance management in het Nederlandse gerecht* (Bachelor Thesis). Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Knaap, P. van der, & Broek, R. van den (2000). Recht van spreken: Een resultaatgericht sturingsmodel voor de rechtsprekende macht. *Bestuurskunde*, 9(7), p. 313-325.
- Landau, M., & Stout, R. (1979). To manage is not to control: On the folly of type II errors. *Public Administration Review*, 39(2), p. 148-156.
- Mak, E. (2008). The European judicial organization in a new paradigm: The influence of principles of 'New Public Management' on the organization of the European courts. *European Law Journal*, 14(6), p. 718-734.
- Man, H. de (2003). Defensief gedrag in organisaties doorbroken: Terug naar Argyris. *M&O Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 57(2), p. 5-16.
- Noordegraaf, M., & Abma, T. (2003). Management by measurement? Public management practices amidst ambiguity. *Public Administration*, 81(4), p. 853-871.
- Nove, A. (1958). The problem of 'success indicators' in Soviet industry. *Economica*, 25(97), p. 1-13.

- Pidd, M. (2005). Perversity in public service performance measurement. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54(5/6), p. 482-493.
- Ridgway, V.F. (1956). Dysfunctional consequences of performance measurements. *Administrative Science Quarterly*, 1(2), p. 240-247.
- Roberts, J. (2009). No one is perfect: The limits of transparency and an ethic for 'intelligent' accountability. *Accounting, Organizations and Society*, 34(8), p. 957-970.
- Sabel, C.F. (2004). Beyond principal-agent governance: Experimentalist organizations, learning and accountability. In E.R. Engelen & M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie: Democratie voorbij de staat* (p. 173-195). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Sabel, C.F., & Simon, W.H. (2011). Minimalism and experimentalism in the administrative state. *Georgetown Law Journal*, 100(1), p. 53-93.
- Sabel, C.F., & Zeitlin, J. (2012). Experimentalist governance. In D. Levi-Faur (red.), *Oxford Handbook of Governance* (p. 169-183). Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, P.S. (1959). Management control of professional operations: Actuality or illusion. *IRE Transactions on Engineering Management*, 6(3), p. 81-86.
- Schrijvers, E., & Meurs, P. (2007). Een lerende overheid. *Bestuurskunde*, 16(1), p. 10-20.
- Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18(2/3), p. 277-310.
- Speklé, R.F., & Verbeeten, F.H.M. (2014). The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance. *Management Accounting Research*, 25(2), p. 131-146.
- Strauss, E., & Zecher, C. (2013). Management control systems: A review. *Journal of Management Control*, 23(4), p. 233-268.
- Teelken, J.C. (2012). Compliance or pragmatism: How do academics deal with managerialism in higher education? A comparative study in three countries. *Studies in Higher Education*, 37(3), p. 271-290.
- Thiel, S. van, & Leeuw, F. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance and Management Review*, 25(3), p. 267-281.
- Tonkens, E., Hoijsink, M., & Gulikers, H. (2013). Democratizing social work: From NPM to democratic professionalism. In M. Noordegraaf & B. Steijn (red.), *Professionals under pressure: The reconfiguration of professional work in changing public services* (p. 161-178). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tops, P. (2007). De politie als frontlijnorganisatie: Een her te waarderen kwali-teit. *Tijdschrift voor de Politie*, 69(6), p. 8-12.
- Verbeeten, F.H.M. (2005). New Public Management bij Nederlandse overheids- en non-profitorganisaties: Stand van zaken. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 79(1/2), p. 25-32.
- Verbeeten, F.H.M. (2008). Performance management practices in public sec-



- tor organizations: Impact on performance. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21(3), p. 427-454.
- Visser, M. (2008). 'Designed by geniuses to be run by idiots': (On)mogelijkheden van een 'lerend leger'. In N. van Gestel, J. Benders & W. de Nijs (red.), *Arbeidsbestel en werknemersparticipatie: Liber amicorum voor Fred Huijgen* (p. 183-187). Den Haag: Lemma.
- Visser, M., & Brouwer, J.J. (2007). Enkelslag in de veldslag: Organisatieleren onder condities van hiërarchie en discipline. *M&O Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 61(5), p. 21-33.
- Vosselman, E. (1999). *Management accounting en control*. Utrecht: Lemma
- Vosselman, E. (2010). Accounting en accountability in universiteiten. *Th&ma: Tijdschrift voor hoger onderwijs en management*, 17(1), p. 49-54.
- Vosselman, E. (2011). Een relationeel perspectief op accounting. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 85(4), p. 217-224.