

# Tussen schakelen en switchen

*Over de rol van de controller  
in gemeentelijke organisaties*

# Between shift and switch

*The role of controllers in local government*

Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op gezag van de rector magnificus prof. dr. S.W.J. Lamberts en volgens het besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op donderdag 26 oktober 2006 om 16.00 uur door Reijer Jacob Anderson, geboren te Utrecht.

## **Promotiecommissie**

Promotoren:

Prof. dr. C.W.A.M. van Paridon

Overige leden:

Prof. dr. mr. E.F. ten Heuvelhof

Prof. dr. G.J. van Helden

Prof. dr. C.A. van Egten

Copromotor:

Dr. H.L. Klaassen

## **Colofon**

Opmaak en vormgeving:

C. Versteeg Grafische Vormgeving

[www.cversteeg.nl](http://www.cversteeg.nl)

Druk:

Gildeprint Drukkerijen BV

[www.gildeprint.nl](http://www.gildeprint.nl)

# Inhoud

<b>Inleiding</b>	6
<b>Hoofdstuk 1 Onderzoeksopzet</b>	
1.1 Indeling	9
1.2 Een probleemverkenning	9
1.2.1 De context	9
1.2.2 De controller	11
1.2.3 Doelmatigheid	13
1.2.4 Naar een probleemschets	15
1.3 Vraagstelling en deelvragen	15
1.4 Naar een onderzoeksmodel	19
1.5 Methodologische verantwoording	19
1.6 Het verdere onderzoek	22
1.7 Samenvatting	22
<b>Hoofdstuk 2 Het meerduidige begrip doelmatigheid</b>	
2.1 Inleiding	25
2.2 Opkomst van doelmatigheid: New Public Management	25
2.3 Definities van doelmatigheid	28
2.4 Doelmatigheid in praktijk	32
2.4.1 Knelpunten van technisch-methodische aard	33
2.4.2 Knelpunten van organisatorische of gedragsmatige aard	34
2.4.3 Knelpunten van facilitaire aard	36
2.5 Oplossingen voor het doelmatigheidsvraagstuk	37
2.6 Intermezzo: Doelmatigheid nader bezien	41
2.7 Naar een operationalisatie, de uitwerking voor dit onderzoek	43
2.8 Naar een verdere concretisering	49
2.9 De basis van de operationalisatie	52
2.10 Samenvatting	55
<b>Hoofdstuk 3 De controllersfunctie ontleed</b>	
3.1 Inleiding	59
3.2 De rol van een controller en de betekenis van niet financiële informatie	60
3.3 De taken van een controller	63
3.4 De producten van een controller	67
3.5 Het primaire belang van een controller	69
3.6 De positionering van een controller	69
3.7 De variabelen op een rij	71
3.8 Dilemma's binnen de context: een confrontatie in de gemeentelijke praktijk	74
3.8.1 Rol en bestaansrecht	74
3.8.2 Belang en loyaliteit	75
3.8.3 Taken en paradoxen	77

3.8.4	Producten en spanningen	79
3.8.5	Positionering en dilemma's	83
3.9	Theorie en praktijk in een nadere gedachtebepaling	85
3.10	Het specifieke van een controller	88
3.11	Samenvatting	89

## Hoofdstuk 4 Een stijl van sturen

4.1	Inleiding	93
4.2	Van aanpak naar sturingsvisie	94
4.3	Het basis sturingsmodel	95
4.4	Sturingsobjecten	99
4.4.1	Het uniecentrische perspectief	99
4.4.2	Het multicentrische perspectief	100
4.4.3	Het pluricentrische perspectief	100
4.4.4	De perspectieven nader bezien	101
4.4.5	Fundament van perspectieven	104
4.5	Het subject van sturing	106
4.5.1	Fundament van de sturende actor: de vermogensvector	106
4.5.2	Strategische interactie van sturende actor	107
4.5.3	Een subjecttypering	111
4.6	Het subject binnen de context, naar een sturingsvisietypering	114
4.7	Twee controllers	117
4.7.1	De doelstellingen	117
4.7.2	De middelen	117
4.7.3	De interacties	118
4.7.4	Drie uitwerkingen van een empathische controller	119
4.8	Voorbeelden van procesarchitectuur	122
4.9	Samenvatting	127

## Hoofdstuk 5 Het conceptueel model

5.1	Inleiding	131
5.2.	Het conceptueel model	131
5.3	De operationalisatie	135
5.4	De vragenlijst en de resultaten	142
5.4.1	De resultaten	142
5.4.2	De analyse	145
5.5	Een tweede empirische verkenning	152
5.5.1	De resultaten	152
5.5.2	Analyse van de tweede verkenning	154
5.6	Samenvatting	159

## Hoofdstuk 6 Een case studie, het model in de praktijk

6.1	Inleiding	163
6.2	Methoden en technieken van onderzoek	163
6.2.1	Keuze voor een case studie	163
6.2.2	Het gevoerde proces als onderzoeksinsteek	165

6.2.3	Methoden	167
6.2.4	Technieken	168
6.3	De casus, een eerste verkenning	170
6.4	Analyse van het Landgoed Profundum	171
6.4.1	Actoren en Belangen	172
6.4.2	Actoren en Middelen	175
6.4.3	Het perspectief nader beschouwd	177
6.4.4	De strategische aansturing	179
6.4.4.1	Juni 2002 – September 2002	180
6.4.4.2	September 2002 – November 2002	184
6.4.4.3	December 2002 – December 2003	186
6.5	De doelmatige actor	191
6.6	Beoordeling van het conceptuele model	192
6.7	Epiloog	195

## **Hoofdstuk 7 Samenvatting en Slotbeschouwing**

7.1	Inleiding	199
7.2	De deelvragen, een samenvatting	199
7.2.1	De operationalisatie van doelmatigheid, deelvraag 1	200
7.2.2	De formele functie van de controller, deelvraag 2	203
7.2.3	De aanpak en effectiviteit van de controller, deelvraag 3	205
7.2.4	Het conceptuele model, deelvraag 4	208
7.2.5	De bruikbaarheid van het model in de praktijk, deelvraag 5	211
7.3	Complicatie in het onderzoek	212
7.4	De controller als specifieke actor, de beantwoording van de centrale vraagstelling	214
7.5	Trends voor de gemeentelijke controller	216
7.6	Internationale trends voor de controller	218
7.6.1	Inhoud vna de controllersfunctie	219
7.6.2	Positionering	222
7.6.3	Relatie met doelmatigheid	224
7.6.4	Internationale samenvatting	225
7.7	Switchen en schakelen: de effectieve controller, de conclusies	226
7.8	Naar een nieuwe invulling van de controllersfunctie	230

## **Bijlagen**

Bijlage I:	Vraaggesprekken t.b.v. Hoofdstuk 3	235
Bijlage II:	Vragenlijsten, behorende bij Hoofdstuk 5	237
Bijlage III:	Een beschrijving van de case, behorende bij Hoofdstuk 6	263

## **Literatuurlijst**

281

## **Summary**

295

## **Curriculum Vitae**

299

# Inleiding

De introductie van controllers bij Nederlandse gemeenten is snel verlopen. Had zo'n twintig jaar geleden bijna geen gemeente deze functionaris in de personeelsformatie staan, anno 2002 loopt in praktisch ieder gemeentehuis wel een controller rond.

Hoewel de functie vroeger wel werd gecombineerd met de functie van hoofd Financiën of directeur Middelen, ziet men de laatste jaren steeds meer controllers die geen dubbelfunctie meer hebben. Opvallend is daarbij, dat gemeentelijke controllers zeer veel verschillende verschijningsvormen kennen. Sommigen zijn stafachtig gepositioneerd, anderen zijn juist binnen de lijnorganisatie ondergebracht. Sommige controllers vervullen een strikt controlerende rol, andere controllers bieden eerder ondersteuning. De ene controller geeft een financiële invulling aan zijn vakgebied, terwijl de andere controller zich ook bezighoudt met strategische verkenningen, effecten en outputgerelateerde informatie. Ook het verwachtingspatroon richting de controllers wil nog wel eens verschillen, tussen gemeenten onderling, maar ook binnen een gemeente zelf. Een directeur ziet in de controller graag zijn "business advocaat", terwijl de gemeentesecretaris de controller liever aanspreekt op zijn rol als waakhond en financieel geweten van de gemeente. Ook verschillen controllers in hun stijl van opereren. Er zijn controllers die zich enkel richten op het organisatiebrede belang en niet veel inlevingsvermogen kunnen opbrengen voor andere belangen. Er zijn daarentegen ook controllers die zich handig weten te bewegen temidden van juist die andere belangen.

Dit onderzoek gaat over het werk en het functioneren van controllers binnen gemeenten. Zij tracht een rode draad te trekken door de bovenbeschreven diversiviteit. Daarbij wordt gezien wat de functie van gemeentelijke controllers inhoudt, welke aanpak controllers kunnen kiezen, hoe zij effectief binnen gemeenten kunnen opereren en met name: welke bijdrage zij kunnen leveren aan een doelmatig functioneren van een gemeente.

Het streven naar doelmatigheidsverbetering en de manier waarop de controller dit streven in de gemeentelijke praktijk kan vormgeven, is een centraal thema in dit onderzoek. Daarmee wordt tevens de context voor dit onderzoek in belangrijke mate aangegeven. Het streven naar doelmatigheid is immers niet nieuw binnen gemeenten en de controller is zeer zeker niet de enige actor die de doelmatigheid van gemeentelijk handelen tracht te verbeteren. Wel kan men stellen dat dit streven de laatste twintig jaar een nieuwe impuls heeft gekregen. De lancering van het BBI-project heeft zonder twijfel invloed gehad op de manier waarop men binnen gemeenten doelmatigheidsverbetering definieert, in kaart brengt en realiseert. Het BBI-denken heeft een basis gelegd die ook als fundering heeft gediend voor de latere vernieuwingsimpuls, de dualiseringsoperatie en zelfs het Besluit Begroting en Verantwoording, waarmee het BBI-denken een wettelijke vorm verkreeg. Deze ontwikkelingen hebben niet alleen het functioneren van de gemeentecontroller beïnvloed, maar tevens van een groot aantal andere actoren. Het management is anders gaan managen, het sectorenmodel maakte plaats voor een directieteam, lokale rekenkamers werden opgericht, auditcommissies begonnen in actie te komen. Deze ontwikkelingen en deze andere actoren in en rondom het gemeentehuis vormen de context van de controller en van dit onderzoek.

Het onderzoek is gestart in het voorjaar van 2001 en is in de zomer van 2006 afgerond. Mijn eigen ervaring als controller, een functie die ik tien jaar binnen verschillende gemeenten heb uitgeoefend, heeft zeker een rol gespeeld bij de aanleiding van dit onderzoek. In iedere gemeente waar ik zelf controller was, was de functie anders geïmplementeerd, bestond er een ander verwachtingspatroon ten aanzien van de controller, was de context anders en heb ik de functie anders vormgegeven. Dat laatste kan echter ook komen door de ervaring die door de tijd heen wordt opgedaan.

Dit onderzoek had niet tot stand kunnen komen zonder de steun van zeer veel mensen. Op het gevaar af al diegenen die mij hebben geholpen tekort te doen, wil ik hier toch enkelen specifiek vermelden. Uiteraard gaat mijn dank uit naar mijn promotor Kees van Paridon, die zeer veel tijd heeft gespendeerd aan het wegwerken van al mijn conceptversies en in zijn begeleiding een mooie balans kende tussen kritische reflectie, enthousiasme, vertrouwen en onderzoekslogica. Zeer in het bijzonder wil ik Henk Klaassen danken. Zijn bijdrage aan dit onderzoek is bijzonder groot geweest. Henk was en bleef inhoudelijk kritisch, maar gaf daarnaast altijd oplossingsrichtingen aan. Hij was in staat om nieuwe uitdagingen te bieden op momenten dat ikzelf voldoening had met de teksten. Niet in de laatste plaats heeft Henk ook de nodige persoonlijke steun geboden en bezit hij de gave om tegelijkertijd vriend en criticus te zijn. Tevens ben ik de kleine commissie dankbaar: mw. Van Egten, dhr. Ten Heuvelhof en dhr. Van Helden. Hun opmerkingen heb ik bijzonder gewaardeerd en hebben zonder meer een positieve invloed gehad op het uiteindelijke resultaat. Dhr. Van Helden wil ik speciaal danken: het onderzoek is ooit in Groningen gestart en dhr. Van Helden heeft mij letterlijk geleerd een dissertatie-onderzoek te verrichten, inclusief alles wat daar bij komt kijken. Ik mag en wil tot slot mijn echtgenoot Nery niet vergeten. Zij heeft al die jaren het geduld opgebracht en mij de ruimte gegund die nodig was om dit onderzoek af te ronden. Zij verdient het om deze ruimte die straks weer vrijkomt van een mooie invulling te voorzien.

Zoals de onderzoeksresultaten voor mij als controller herkenbaar zijn, zijn ook de valkuilen voor de controller die in dit onderzoek aan het licht komen voor mij herkenbaar. Ik kan gerust stellen, dat ik in de meeste van deze valkuilen zelf ben gestapt. Tijdens het onderzoek of misschien wel door het onderzoek werd het mij duidelijk dat mijn uiteindelijke ambitie niet zozeer op het vlak van controlling maar eerder op het gebied van wetenschap ligt.

Dit laatste inzicht heeft het onderzoek dan in ieder geval opgeleverd.

Augustus 2006  
Rick Anderson  
Breukelen





## 1.1 Indeling

Een onderzoek naar de functie van controllers binnen overheidsorganisaties klinkt nog vrij breed. Dit hoofdstuk geeft daarom eerst een korte nadere probleemverkenning. Vervolgens zal een vraagstelling geformuleerd worden en daaruit voortkomend volgen de deelvragen van het onderzoek. Basisgedachte hierbij is dat een controller zou kunnen bijdragen aan de doelmatigheidsverbetering van overheidsorganisaties en dat doelmatig handelen op zich een wenselijk streven van een overheidsorganisatie is. Het begrip doelmatigheid en de operationalisatie daarvan vormen de kern van de eerste deelvraag. De functie van de controller zal vervolgens uiteen worden gelegd in twee bestanddelen, de taken en de producten van een controller en de manier, de aanpak waarop hij deze taken ter hand neemt. Deze bestanddelen leveren een tweetal deelvragen op. De bestanddelen worden in dit onderzoek vervolgens met elkaar in verband gebracht, opdat een totaalbeeld wordt verkregen van de functie van een controller. Dit beeld beoogt de relaties tussen de bestanddelen onderling, maar ook tussen de bestanddelen en het begrip doelmatigheid, alsmede met andere factoren te duiden. Het conceptueel model dat aldus ontstaat kan een referentiekader vormen voor de analyse van een aantal praktijksituaties. Op die manier kan de praktische waarde van het model in beeld worden gebracht. De laatste deelvraag verwijst dan ook naar deze poging. Het is de bedoeling dat met de beantwoording van de deelvragen de uiteindelijke vraagstelling wordt beantwoord.

Hierna wordt eerst een beknopte probleemverkenning gegeven. In de derde paragraaf worden de vraagstelling en deelvragen geformuleerd, terwijl de vierde paragraaf een aanzet zal geven voor een conceptueel onderzoeksmodel. De vijfde paragraaf zal een doorkijk bieden op het verdere verloop van het onderzoek.

## 1.2 Een probleemverkenning

### 1.2.1 De context

Begin jaren tachtig begon binnen Nederlandse gemeenten de aandacht voor efficiency en effectiviteit toe te nemen. De internationale opkomst van New Public Management kon, mede geholpen door de toenemende budgettaire druk die Nederlandse gemeenten ondervonden, binnen deze gemeenten uitkristaliseren. Feitelijk impliceert New Public Management het importeren van sturings- en beheersingsmechanismen (eventueel in aangepaste vorm) vanuit het private domein in de publieke sector. De basis van New Public Management ligt in het verminderen of verwijderen van verschillen tussen de publieke en private sector en het verleggen van het accent op input- en procesverantwoording naar verantwoording over resultaten (Van Helden en Jansen, 2002, Hood 1995). Hoewel de eerste aanzet voor New Public Management in de Verenigde Staten werd gegeven, vond deze vorm van management tevens haar weg naar West Europa (onder meer in Engeland en Scandinavië).

Het BBI-project (Beleids- en Beheers Instrumentarium), een initiatief vanuit het toenmalige ministerie van Binnenlandse Zaken, heeft een redelijk grote rol vervuld bij de implementatie van New Public Management binnen Nederlandse gemeenten (Van Helden, 1998, p. 11). Dit project, dat de periode 1987-1995 besloeg, was in eerste instantie ontwikkeld om gemeentelijk en provinciaal beleid klantvriendelijk, inzichtelijk, stuurbaar en beheersbaar te maken. De ambities van het BBI-project waren driedelig. Op de eerste plaats moest de positie van de gemeenteraad worden versterkt door informatie op maat, een verbetering van de afwegingsfunctie van beleidsinstrumenten, inzicht in de gevolgen van beleid, sturing op basis van strategisch beleid en verhoging van de doeltreffendheid van beleid. Op de tweede plaats moest de gemeentelijke organisatie beter worden beheerst in termen van doelmatigheid. Tenslotte zou de klantgerichtheid van de gemeente moeten toenemen

(Van Helden, 1998, p. 2). Het project bevatte een aantal concrete aanbevelingen die geïnspireerd waren door de New Public Management gedachte'. Zo werden het belang van sturen en begroten op output, planning- en controlprocessen en het helder vastleggen van verantwoordelijkheden binnen de organisatie, benadrukt.

Het achterliggende streven naar doelmatigheidsverbetering, de rode draad door de New Public Management gedachte, werd zo op redelijk grote schaal door de Nederlandse gemeenten opgepakt. In 1997 werd door 70% van de Nederlandse gemeenten gebruik gemaakt van (onderdelen van) het BBI-instrumentarium (Van Helden, 1998, p. 23). De accentverschuiving van input- naar outputsturing, het verankeren van het streven naar doelmatigheidsverbetering, het introduceren van het begrip klantgerichtheid en het revitaliseren van de bepalende rol van de gemeenteraad binnen Nederlandse gemeenten vormden tevens de basis voor nieuwe gedachten over de manier waarop gemeenten zouden moeten worden aangestuurd en men zou zelfs van een vrij fundamentele omslag in denken kunnen spreken over de manier waarop gemeenten in Nederland behoren te functioneren. Gemeenten begonnen te werken met begrippen als interactieve beleidsvorming, pro-activiteit, integraal management, sturing op afstand, zelfsturende teams, etc. om de organisatorische basis neer te kunnen leggen om uiteindelijk doelmatig, aanspreekbaar en klantgericht te kunnen werken. Deze omslag heeft geleid tot een accentverschuiving binnen het BBI-project. In eerste instantie was het project sterk gericht op het aandragen van instrumenten voor de besturing en beheersing van gemeenten, terwijl in een later stadium veel meer nadruk werd gelegd op de besturingsfilosofie (Van Helden, 1998, p. 4).

Het is tijdens deze periode van New Public Management en BBI dat de eerste controllers hun weg vonden naar Nederlandse gemeenten en het zijn deze ontwikkelingen die een belangrijk gedeelte van de context hebben bepaald waarbinnen controllers nu nog steeds opereren. Vanaf de jaren tachtig<sup>2</sup> zijn de eerste controllers werkzaam binnen Nederlandse gemeenten. Twee factoren liggen hier ten grondslag aan, welke feitelijk beide voorkomen uit de New Public Management gedachte en het daaraan gelieerde BBI project. Daarbij zij gesteld, dat de eerste factor bepalend is geweest voor de introductie van de controllersfunctie, terwijl de tweede factor bepalend is geweest voor de inhoud van deze functie.

De eerste factor betreft het gedachtegoed van resultaatverantwoordelijke eenheden en decentralisatie, concepten die vanuit het New Public Management en het BBI denken binnen gemeenten zijn ingevoerd. Door de decentralisatiegolf ontstond de behoefte aan grip en toezicht (vgl. Vosselman, 2005). Bij het inruilen van het secretariemodel voor het concern-diensten-model (of sectorenmodel), werd via het concept van integraal management een vergaande beslissingsbevoegdheid gedecentraliseerd, waardoor vanuit het concern een versterkte wens tot afstemming en controle ontstond (vgl. Kickert, 2000, pag. 38, vgl. Aardema, 2002, pag. 218). "In de jaren tachtig doken op ruime schaal begrippen op als besturen op afstand, resultaatverantwoordelijke eenheden, (...) en controllerfuncties" (Aardema, 2002, pag. 77). De controller was in het begin nog financieel georiënteerd: "Het was pas bij de start van het BBI-tijdperk halverwege de jaren tachtig voordat deze functie (de controller, Anderson) ook bij gemeenten gemeengoed werd. De belangrijkste financiële adviseur werd steeds vaker controller genoemd" (ibid, pag. 217).

De factor die bepalend is geweest voor de inhoud van de functie speelde enkele jaren later een rol. De New Public Management en de BBI gedachte hield namelijk een expliciete koppeling in van input aan output. Naast de besteding van middelen, moest inzicht ontstaan in de realisatie van doelstellingen, het leveren van diensten, het verrichten van activiteiten en het genereren van effecten (vgl. Dolmans, 1995). "Met de verbre-

---

1) Overigens wordt door sommige auteurs de stelling betwongen, dat het BBI eerder is voortgekomen uit managementvormen als MBO en het PPBS, dan uit NPM. New Public Management wordt volgens deze auteurs dan eerder als basis voor het VBTB en het latere vernieuwingsimpulstraject gezien (Aardema, 2002, pag. 77). Een en ander laat echter onverlet dat het BBI project een sterk accent heeft aangebracht op het denken in termen van output en resultaatverantwoordelijke organisatorische eenheden binnen gemeenten.

2) Het is niet eenvoudig om de eerste gemeentelijke controller in Nederland te traceren, maar in 1984 hadden 28 gemeenten een controller. In 1980 stond de functie nog bij geen enkele gemeente in de formatie (VNG, 2005, informatiedienst).

ding van het BBI-concept tot alomvattende interne besturingsfilosofie verbreedde in de jaren negentig ook de controllersfunctie (vgl. Holwerda, 2005). Het ging derhalve niet alleen meer om de financiële middelen, maar ook om de bewaking of gemaakte beleidsinhoudelijke afspraken wel werden nagekomen. De controller werd van financieel geweten tot rechterhand van bestuur en management” (Aardema, 2002, pag. 217). Een dergelijke verbreding van de controlfunctie wordt in de hand gewerkt door de dualisering van het gemeentebestuur, waarbij colleges zoeken naar vormen van “in control” zijn over alle terreinen (vgl. Van Egten e.a., 2005).

Gemeenten zagen in de controller dus enerzijds de functionaris die namens het concern controle en toezicht uit moest oefenen en anderzijds de functionaris die naast een focus op middelen tevens de realisatie van doelstellingen in de gaten moest houden (ibid). Het feit dat de eerste controllers nog sterk inputgericht waren, wordt bevestigd doordat zij doorgaans hun controllersfunctie combineerden met de functie van hoofd Financiën of directeur Middelen. Pas later stelden steeds meer gemeenten controllers aan, die los stonden van de afdeling Financiën en die naast kaderstelling op het gebied van input ook moesten toezien op de realisatie van output (VNG, 2005, informatiedienst).

### 1.2.2 De controller

De controller binnen overheidsorganisaties bestaat als zodanig dus nog niet zo lang en bij sommige overheidsorganisaties bestaat deze functie nog steeds niet. Opvallend is dat verschillende overheidsorganisaties de functie van controller zeer verschillend positioneren en invullen. Zo zien sommige overheidsorganisaties in de controller de belichaming van het financiële geweten (gemeente Spijkenisse<sup>3</sup>), terwijl andere overheidsorganisaties de controller eerder de rol van beleidsinhoudelijk regisseur toedichten (gemeente Den Haag). Anderzijds kan men constateren dat in één en dezelfde overheidsorganisatie de functie door verschillende (opeenvolgende) medewerkers verschillend wordt ingevuld (gemeente Enschede), terwijl ook de werkzaamheden van een controller (soms onder een andere functiebenaming) zeer verschillend binnen de overheidsorganisaties kunnen worden gepositioneerd.

Bij private bedrijven werd de controller in eerste instantie gezien als de financiële expert (Mans, 1998, Molenkamp, 1998). Op zich een logische gedachte: in de particuliere sector is immers de beoordeling van de doelmatigheid vooral een financiële beoordeling. Wel ontwikkelt de functie van de controller zich de laatste jaren zeer snel binnen private bedrijven, waarbij hij zijn blikveld steeds verder buiten het gebied van de financiën legt. Het gaat nu niet zozeer meer om controle, maar eerder om “management accounting”, een meer facilitair begrip. Bij “management accounting” fungeert de controller als de informatieverschaffer en de sparring partner van het gehele management. Het kan hier om zeer uiteenlopende onderwerpen gaan. De controller is niet alleen adviseur en organisatiedeskundige die periodieke benchmarks opstelt, hij ontwikkelt tevens ondersteunende instrumenten als een balanced scorecard, aan de hand waarvan een strategie kan worden geoperationaliseerd. Tevens vormt hij zich een oordeel over het personeelsbeleid binnen de organisatie, evenals over de interne en externe accounting functie. Zelfs risicomangement en logistieke vraagstukken zijn het “doelwit” van het oordeel van de private controller van deze tijd (Eichler, 2000). De controller in een private organisatie wordt dus steeds meer geacht om breed te opereren.

In de publieke sector werd de controller van meet af aan breder dan louter financieel gepositioneerd. In overheidsorganisaties is de beoordeling van doelmatigheid immers niet alleen gericht op het behalen van financiële resultaten maar op het al dan niet behalen van maatschappelijke doelstellingen en effecten. In sommige overheidsorganisaties wordt de controller zelfs geheel ontkoppeld van de financiën (Roos, 1999). Anderen kennen de controller noch een financiële, noch een beleidsinhoudelijke functie toe, maar zien in de controller

---

3) Bij de gemeenten Spijkenisse, Den Haag, Enschede en Velsen zijn de functie-omschrijvingen van de concerncontroller, sectorcontroller en hoofd bedrijfsbureau, evenals de verordeningen financieel beleid en beheer en de organisatieverordeningen nader geanalyseerd. Hiertoe zijn ter plekke deze documenten opgevraagd en bestudeerd, terwijl tevens korte gesprekken zijn gevoerd met de ambtenaren die de functies uitoefenen of hebben uitgeoefend.

eerder de kritische reflectie belichaamd van het management (Puts, 1999). Dit brengt weer anderen ertoe om een dubbele rol voor controllers te zien weggelegd: "als ondersteuner, maar ook als tegengewicht tegen al te veel optreden uit louter eigenbelang van wie dan ook in de organisatie" (Dolmans, 2000).

Zowel privaats als publiek wordt daarnaast onderkend dat informatie een centraal onderdeel vormt van de functie van een controller en dat de betekenis van niet-financiële informatie in het werk van de controller zal toenemen (Van Helden, 1997, Kloot en Martin, 2000). Over de manier waarop de controller zijn informatie-verstekkende functie vervult lopen de meningen uiteen. Zo voorziet Cooper dat voor de controller enkel een ondersteunende rol wordt weggelegd omdat het gebruik van accounting-informatie zal worden gedecentraliseerd naar beleidsinhoudelijke deskundigen. Kaplan zet echter zwaarder in en beoogt de controller een rol toe te kennen bij zowel de strategiebegreping als bij de operationele informatievoorziening. Van Helden legt een koppeling naar het ontwikkelingsstadium van de financiële functie binnen een organisatie. Naarmate deze functie sterker is geïntegreerd met het operationele management, wordt de rol van de controller verlegd van die van penningmeester (financieel expert) naar die van financieel adviseur met oog voor operationele processen. Ook de organieke positionering van de controller speelt hierbij een rol: decentrale controllers vervullen een andere rol en kennen een andere scope dan concerncontrollers (Van Helden, 1997). In private en publieke organisaties komt de controller zowel als lijnmanager als in de gedaante van staffunctionaris voor. Ook Sathe voorziet verschillende typen controllers, afhankelijk van de wijze van besturen van de organisatie (Sathe, 1982).

Naast bovenstaande overeenkomsten zijn evenwel ook verschillen tussen private en publieke controllers te constateren evenals tussen de werkwijzen die deze controllers hanteren. Deze verschillen kunnen samenhangen met de verschillende context waarbinnen private en publieke organisaties opereren. Niet is uit te sluiten dat de context een dermate belangrijke factor is, dat zij niet alleen verschillen veroorzaakt tussen private en publieke controllers, maar ook tussen publieke controllers onderling (vgl. Bowerman en Hutchinson, 1998, vgl. Lapsley, 2000).

De functie van controller wordt binnen overheidsorganisaties vaak in één adem genoemd met de begrippen planning en control (P&C). De controller is dan de verschaffer van betrouwbare informatie en de coördinator van het P&C-proces (Puts, 1999). Waar het hoofd Financiën verantwoordelijk is voor de input-georiënteerde begrotingscyclus, speelt de controller de hoofdrol in de output-gestuurde planning & control cyclus. Vanouds geldt de regelkring als de essentie van control. Control omvat in deze optiek voorwaarden scheppen, normen formuleren, meten en terugkoppelen. Traditioneel beoogt control beheersing vanuit de top van de organisatie en control is dan ook uitdrukkelijk een managementverantwoordelijkheid. De rol van de controllers is vanuit die optiek een ondersteunende ten behoeve van de gehele organisatie en uiteindelijk ten behoeve van de top. Moderne control richt zich niet meer uitsluitend op financiële resultaten. Het ideaalbeeld is een vorm van beheersing waarin behalve op financiële resultaten ook gestuurd wordt op klantrelaties, op kwaliteit van processen en op lerend vermogen. Ook beheersing van risico's is een expliciete invalshoek geworden (Dolmans, 2000).

Control is een zeer breed begrip en kent zeer veel definities, maar heeft doorgaans van doen met maatregelen van het management die erop zijn gericht zeker te stellen en vast te stellen dat de organisatie in overeenstemming functioneert met haar doelen. Deze doelen worden dan in het proces van planning (of programming) geselecteerd (Anthony e.a., 1991). Het is hier dat een verbinding naar het begrip doelmatigheid kan worden gelegd. Planning en control staan dan voor het plannen en beheersen van processen, opdat middelen zo doelmatig mogelijk worden ingezet ter realisering van een vooraf gesteld doel (Dolmans, 1996, Osse, 2000, Hofstede, 1981). Het verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid kan algemeen geformuleerd dan als belangrijk oogmerk van planning en control worden aangemerkt (vgl. Van Helden, 1999). Kennelijk wordt de controller via deze weg in verband gebracht met het begrip doelmatigheid: "Door middel van de P&C-stukken

moet hij zicht laten ontstaan op de resultaten en middeleninzet van de gemeente-organisatie" (Puts, 1999). Deze gedachte wordt ook door anderen onderschreven (vgl. Vosselman, 1999, Bestebreuer e.a., 1997).

Zonder nu vooruit te lopen op het vervolg van dit onderzoek, kan gesteld worden dat de controller onder meer tot taak heeft het management te ondersteunen bij het verbeteren van de doelmatigheid binnen de organisatie.

De controller onderzoekt, adviseert, ondersteunt, speelt een rol in de planning & control cyclus, verstrekt informatie, bepaalt mede de strategie, voorziet het management van kritische reflectie en speelt in overheidsorganisaties ongetwijfeld nog zeer veel andere rollen. Aangezien de functie van een controller uiteraard niet in al zijn facetten onderzocht kan worden, is er ten behoeve van dit onderzoek voor gekozen om de relatie tussen deze functie en het begrip doelmatigheid te onderzoeken, een en ander ingegeven door de koppeling tussen het begrip control en de functie van een controller. De relatie met het begrip doelmatigheid verhoogt tevens de relevantie van dit onderzoek. Het concept van doelmatigheid wordt immers vaak opgevoerd om het functioneren van de publieke sector te kunnen beoordelen (Lovell, 1998). Hoewel het BBI project in 1995 ten einde liep (Van Helden, 1998), is het streven naar doelmatigheid binnen Nederlandse gemeenten nog steeds een actueel streven.

Naast relevantie levert de relatie tussen het werk van een controller en het begrip doelmatigheid een grond op voor een nadere probleemstelling. Dit hangt samen met de uitwerking van het begrip doelmatigheid en de wenselijkheid van het doelmatigheidsstreven binnen het openbaar bestuur.

### **1.2.3 Doelmatigheid**

Nu bestaat bij private organisaties weinig verschil van mening over de wenselijkheid om economisch doelmatig te opereren. Economische doelmatigheid kan daarbij worden omschreven als de verhouding tussen baten en lasten, waarbij enkel de baten en lasten voor zover de organisatie deze ervaart in beschouwing worden genomen (zie hiervoor tevens Hoofdstuk 2). Het streven naar economische doelmatigheid kan zelfs als uitvloeisel worden gezien van het axioma van nutsmaximalisatie, een van de pijlers van de economische wetenschap. Als deelwetenschap van de algemene economie stelt de bedrijfseconomie de doelmatigheid van bedrijfsvoering centraal in het rationaliteitsprincipe: economisch handelen wordt begrepen vanuit een afweging van in te zetten middelen met het oog op te realiseren doeleinden (Mol, 1986). Het streven naar economische doelmatigheid is daarbij continu (vgl. Horngrén e.a., 1994).

Binnen de collectieve sector ligt dit evenwel anders. Het streven naar economische doelmatigheid wordt door een aantal factoren genuanceerd. Allereerst wordt een geheel andere afweging gemaakt en kan zelfs gesproken worden over een ander rationaliteitsprincipe. De afweging van kosten en baten in de private sector beperkt zich tot de kosten en baten waarmee de producerende bedrijfshuishouding zich geconfronteerd weet. De afweging binnen de collectieve sector betreft als het goed is steeds een afweging voor de samenleving als geheel, niet voor de publieke organisatie zelf. Zij houdt met andere woorden een afweging van de maatschappelijke kosten en baten van die productie in. Er zou dan ook in de collectieve sector een ruimere definitie van doelmatigheid gehanteerd moeten worden (die uitgaat van de maatschappelijke kosten en baten) en in dit verband kan men eerder spreken over maatschappelijke doelmatigheid als breder alternatief voor het meer private begrip economische doelmatigheid (Min. van Financiën, 1992). Feitelijk wordt het begrip doelmatigheid in deze laatste opvatting te eng gehanteerd. Bij de verbreding van bedrijfseconomische kosten naar maatschappelijke kosten dient men immers de kosten die gemoed zijn met het handhaven van (of het verlies van) rechtsgelijkheid en rechtszekerheid zeer zeker mee te nemen. Er zou dan ook in de collectieve sector een ruimere definitie van doelmatigheid gehanteerd moeten worden (die uitgaat van de maatschappelijke kosten) en in dit verband kan men eerder spreken over collectieve doelmatigheid als breder alternatief voor het meer private begrip economische doelmatigheid.

Deze bredere definitie wordt ook door sommige auteurs gehanteerd. Zo stelt Hoogerwerf dat het bij doelmatigheid of efficiëntie niet alleen om de verhouding tussen financiële kosten en financiële baten gaat, maar om de verhouding tussen maatschappelijke kosten en maatschappelijke baten in de ruimste zin (Hoogerwerf, 1995, p. 67). Hij stelt daarbij dat bij het traceren van doelmatigheid ook aanvullende doeleinden zouden moeten worden betrokken. Hoewel op het eerste oog deze aanvullende doeleinden bepaalde prestaties negatief kunnen beïnvloeden, is het immers de vraag of de aanvullende doeleinden op een andere manier tegen lagere kosten kunnen worden bereikt (ibid, p.67). Onderkend wordt dat in het openbaar bestuur andere waarden een rol kunnen spelen naast de waarde van economische doelmatigheid: “economische doelmatigheid is ook in de politiek een respectabel beginsel, maar daarnaast zijn ook heel andere politieke waarden, zoals de vrijheid, de gelijkheid en de democratie in het geding” (ibid, p. 76).

Het onderscheid tussen economische doelmatigheid en maatschappelijke doelmatigheid kan men ook terugvinden in het onderscheid tussen bedrijfseconomische en sociaal-economische kosten-batenanalyse. Bij de eerste analysevorm worden uitsluitend de kosten en baten van alternatieve keuzemogelijkheden, zoals het betrokken bedrijf deze ervaart, bepaald. Als een maatschappelijke kosten-batenanalyse wordt toegepast, worden in beginsel ook de kosten en de baten voor de gebruikers en voor degenen die niet onmiddellijk als producent of gebruiker bij het betreffende project of proces betrokken zijn, in aanmerking genomen (Klaassen, 1995). Op het gebied van maatschappelijke doelmatigheid is met name vanuit de welvaartstheorie veel werk verricht: “de welvaartstheorie beziet de maatschappelijke baten en de maatschappelijke offers die door een bepaalde toedeling teweeg worden gebracht” (van den Doel, 1990). Ook vanuit de noties die de welvaartstheorie aanreikt, wordt het onderscheid tussen economische en maatschappelijke doelmatigheid onderschreven (Olsen, 1965, Hardin, 1982).

Binnen de collectieve sector kan men dus anders en zeer pluriform tegen het begrip doelmatigheid aankijken. De rationaliteit om besluitvormingsprocessen binnen de collectieve sector structuur te bieden is geenszins enkel een economische rationaliteit. In bedrijfseconomische zin zullen immers de meeste alternatieven uitkomen op een negatieve kosten-baten verhouding; zij kosten doorgaans geld. Soms wordt deze argumentatie nog zwaarder aangezet, waarbij betoogd wordt dat het openbaar bestuur haar bestaansrecht ontleent aan het feit dat zij produceert wat private organisaties vanuit bedrijfseconomische rationaliteit niet kunnen produceren: “The positive functions of the State concern partly the refinement of the institutions and legal arrangements which shape the market process, and partly the provision of goods and services which the market itself is unlikely to provide” (Gray, in Helm, 1989, vgl. Hoogerwerf, 1995, p. 79).

Hoewel het begrip maatschappelijke doelmatigheid eerder passend zou zijn voor een overheid, kan over het algemeen gesteld worden dat ook binnen de overheden consensus bestaat over de wenselijkheid van economisch doelmatig handelen (Osborne en Gaebler, 1993, Lovell, 1998). Wel zal men zich altijd bewust dienen te zijn van het verschil tussen maatschappelijke en bedrijfseconomische kosten en baten en van het feit dat het binnen overheden in eerste instantie om deze maatschappelijke kosten en baten gaat<sup>4</sup>. Anders gesteld, normen van maatschappelijke aard vormen randvoorwaarden waarbinnen de productie zich zal moeten begeven. Indien men dit bewustzijn verliest, bestaat het gevaar voor een eenzijdig accent op economische rationaliteit hetgeen kan leiden tot: “een accent op leiding in plaats van democratie, op vrijheid in plaats van gelijkheid, op individualisme en eigenbelang in plaats van solidariteit, op een eenzijdig economisch realisme in plaats van idealisme, op nut en doelmatigheid in plaats van aanvaardbaarheid van het overheidsbeleid” (Hoogerwerf, 1995, p. 77).

Een ander punt in de uitwerking van het begrip doelmatigheid ligt op het vlak van de operationalisatie en de meetbaarheid. Het is in sommige gevallen onduidelijk welke producten de overheid nu precies levert en wat

---

4) Overigens impliceert de populariteit van *New Public Management* (en in Nederland bijvoorbeeld de *BBI-gedachte*) dat het verschil tussen overheid en privaat domein soms als klein wordt ervaren.

dat precies gekost heeft, zodat economische, laat staan maatschappelijke doelmatigheid niet altijd even helder te traceren valt (Bordewijk en Klaassen, 2000). Ook veronderstelt het streven naar doelmatigheid het bestaan van een eenduidige doelstelling. Deze veronderstelling staat soms haaks op de politieke en ambtelijke realiteit binnen overheidsorganisaties (Wildavsky, 1975). Deze realiteit is dat soms verschillende doelstellingen naast elkaar bestaan. De overheid kent immers vele "stakeholders" en de doelstellingen van deze belanghebbenden zijn soms weinig helder en in de tijd niet altijd consistent in vergelijking met de meeste profit-organisaties. Ook dit kan problemen opleveren waar het de uitwerking van doelmatigheid betreft. Al in het voorwoord van dit onderzoek is kort geïllustreerd, dat verschillende actoren binnen een gemeente verschillende doelstellingen hebben en dus ook het begrip doelmatigheid verschillend invullen. Al deze knelpunten maken het operationaliseren en meten van economische, maar zeker ook van maatschappelijke doelmatigheid in sommige gevallen lastig. De beoordeling van maatschappelijke baten en kosten zijn dan soms eerder gebaseerd op percepties en voorkeuren van betrokkenen, aangezien een helder alternatief om systematisch maatschappelijke kosten en baten te traceren niet voorhanden is.

#### **1.2.4 Naar een probleemschets**

Het begrip doelmatigheid biedt een aantal gronden voor de probleemstelling van dit onderzoek. Enerzijds werd bij de opkomst van New Public Management een fors accent gelegd op het streven naar economische doelmatigheid binnen overheidsorganisaties. Anderzijds verhoudt een eenzijdig accent op economische doelmatigheid zich moeizaam tot het multirationele karakter van het openbaar bestuur en zou men economische doelmatigheid wellicht eerder moeten verbreden tot maatschappelijke doelmatigheid. Deze spanning kan zichtbaar gemaakt worden door een verdieping in het werk van diegenen die geacht worden de doelmatigheidsgedachte binnen overheidsorganisaties te vertegenwoordigen, i.e. de controllers.

De controller in het openbaar bestuur wordt immers doorgaans geacht het belang van economische doelmatigheid te vertegenwoordigen. Aan de andere kant bevinden zij zich in organisaties die gekenmerkt worden door het bestaan van verschillende rationaliteiten en waar het begrip doelmatigheid breder wordt ingevuld dan enkel de economische vorm. Het verbreden van het begrip doelmatigheid tot maatschappelijke doelmatigheid levert evenwel voor de controller de nodige methodologische knelpunten op.

De vraag rijst hoe controllers binnen het openbaar bestuur dit vraagstuk benaderen en omgaan met deze veronderstelde spanning. Zo zouden zij zich kunnen blijven concentreren op economische doelmatigheid, in de wetenschap dat deze vorm van argumentatie niet altijd de prevalerende argumentatievorm is om tot een uiteindelijke beleidsbeslissing te komen. Zij zouden ook pogingen kunnen ondernemen om het concept van economische doelmatigheid te verbreden door ook maatschappelijke waarden te betrekken in hun analyses.

### **1.3 Vraagstelling en deelvragen**

Dit onderzoek richt zich dus op de functie van controllers binnen overheidsorganisaties, waarbij de relatie tussen deze functie en het begrip doelmatigheid centraal staat. De functie van de controller zal daarbij meer omvatten dan enkel financiële taken en tevens zal rekening moeten worden gehouden met het feit dat de controller op verschillende manieren zijn informatieverstreckende functie kan vervullen en daarnaast wellicht andere facilitaire of misschien zelfs besluitvormende functies kan vervullen.

Het is nu tijd om een aantal beperkingen te formuleren en de scope van het onderzoek af te bakenen. Gezien het feit dat overheidsorganisaties gekenmerkt worden door diversiteit, is het wellicht goed om aan dit onderzoek een eerste beperking op te leggen. Om praktische redenen is ervoor gekozen om het in dit onderzoek te hebben over Nederlandse overheidsorganisaties. Verder is het raadzaam om in een onderzoek waarbij de controller centraal staat, te opteren voor vergelijkbare overheidsorganisaties. Daarmee wordt het type overheidsorganisatie en worden de bijbehorende organisatorische variabelen enigszins constant gehouden en wordt

eerder de mogelijkheid geboden om te focussen op de controller zelf. Bovendien wordt hiermee de subjectiviteit vermeden die gaat ontstaan als een selectie moet worden gemaakt uit zeer uiteenlopende overheidsorganisaties.

Gekozen is voor Nederlandse gemeenten. Hoewel gemeenten ook nog bijzonder ver uit elkaar kunnen liggen ten aanzien van bijna iedere denkbare variabele, hebben gemeenten qua taken en politieke aansturing een vergelijkbare basis. Controllers zijn dan controllers in gemeentelijke dienst die formeel ook de titel controller dragen. Om de vergelijking tussen controllers beter te kunnen maken, wordt het accent gelegd op concern-controllers en niet zozeer op decentrale controllers. Decentrale controllers zijn immers moeilijker onderling te vergelijken, aangezien zij qua taakomschrijving en context zeer kunnen verschillen. Dit kunnen dus zowel centrale als decentrale controllers zijn. Ambtenaren die wellicht feitelijk hetzelfde werk doen maar formeel niet als controller door het leven gaan, worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten (bijvoorbeeld medewerkers en hoofden van bedrijfsbureaus). Een soortgelijke uitsluiting betreft accountants en leden van lokale rekenkamers, al dan niet extern.

We kunnen dan een vraagstelling formuleren, waarbij het eerder geconstateerde verband tussen de controller en het begrip doelmatigheid als uitgangspunt dient. Daarnaast zal de bovenbeschreven spanning tussen economische en maatschappelijke doelmatigheid tot uitdrukking moeten komen in de vraagstelling. Het gaat dan om de vraag hoe controllers met deze spanning omgaan en hoe hun effectiviteit in aanpak kan worden vergroot. De vraagstelling zal dan zowel naar de relatie tussen de formele functie van een controller en het begrip doelmatigheid, als naar het functioneren van de controller zelf met betrekking tot zijn doelmatigheidsstreven moeten refereren:

**In hoeverre draagt het handelen van controllers in Nederlandse gemeenten bij aan het streven naar de vergroting van de doelmatigheid van gemeentelijke processen, hoe kan dit worden verklaard en op welke wijze kan de effectiviteit van de controller worden vergroot?**

Deze vraagstelling laat zich uitsplitsen in een aantal deelvragen. Essentieel hierbij is de gedachte dat dit onderzoek vooral verkennend, beschrijvend en deels analytisch en verklarend van aard is. Het beoogt in ieder geval niet tot een prescriptie te komen, maar gaat eerder in op de "hoe, wat en waarom-vraag". Daartoe is het onderzoek in twee delen opgesplitst. Het onderzoek zal in het eerste deel verkennend zijn, in het tweede deel eerder analytisch. Het eerste deel zal conform de vraagstelling zowel moeten ingaan op de formele functie van controllers als op de effectiviteit van de controller zelf. Bij het nader onderzoeken van de functie van controllers wordt daartoe een onderscheid gemaakt tussen de formele functiecomponent, de taken, producten en verantwoordelijkheden van de controller en de meer informele component, de aanpak en effectiviteit van de controller. Beide functiecomponenten dienen dan vervolgens in verband te worden gebracht met het begrip doelmatigheid. Als eerste zal echter het begrip doelmatigheid moeten worden uitgewerkt, gezien de bovenbeschreven knelpunten die dit begrip in haar uitwerking binnen het openbaar bestuur kan ondervinden.

Hiermee kan de eerste deelvraag luiden:

*1. Hoe kan het begrip doelmatigheid binnen Nederlandse gemeenten nader worden geoperationaliseerd?*

Als deze vraag beantwoord is, zal de bijdrage van de controller nader moeten worden bezien, aangezien in de vraagstelling de veronderstelling ligt opgesloten dat de controller een bijdrage kan leveren aan de doelmatigheid binnen een gemeente. Deze mogelijke bijdrage wordt in dit onderzoek besproken via het begrip "functie". Het betreft dan in eerste instantie de formele functie van een controller. Functie refereert dan aan beoogd handelen en functioneren, maar ook aan produceren. Aan een formele functie wordt doorgaans een verantwoordelijkheid gekoppeld, terwijl zij ook met zekere bevoegdheden gepaard gaat. Wat onder een functie wordt



verstaan kan uiteraard zeer verschillen, maar men kan zich aan de hand van functiebeschrijvingen hier wel een algemeen beeld van vormen<sup>5</sup>. Opvallend is dat in de meeste functiebeschrijvingen taken worden omschreven. Ook worden er verantwoordelijkheden geformuleerd. Deze verantwoordelijkheden kunnen abstract worden geformuleerd (verantwoordelijk voor de verbetering van doelmatigheid) of concreet (belast met het opstellen van budgetten). Verantwoordelijkheden verwijzen dan naar al dan niet concreet geformuleerde producten of diensten waarvoor een controller verantwoordelijk is. De producten en diensten kennen doorgaans een relatie met de geformuleerde taken. Tot slot komen in iedere functiebeschrijving eigenschappen voor die bij de controller geacht worden aanwezig te zijn (pro-actief, initiatiefrijk, facilitair, etc.). Deze eigenschappen kennen een relatie met de manier waarop een controller te werk gaat en met de persoonlijke effectiviteit van de controller. Dit vormt de meer informele component van het begrip functie. Het begrip functie kan uiteraard ook anders worden opgesplitst. Zo onderscheiden Van Helden en Rutten functie-eisen, taken/verantwoordelijkheden en persoonskenmerken (Van Helden en Rutten, 2000). Zij laten daarmee taken en producten samenvallen en voegen functie-eisen toe. Het element persoonskenmerken valt samen met de bovengenoemde eigenschappen van persoonlijke aard.

In dit onderzoek wordt het accent gelegd op wat de controller zelf doet en welke opvattingen hij daarbij hanteert. Condities zoals functie-eisen en de organisatorische typering en plaats (waar soms in dit verband ook naar wordt verwezen) worden in dit onderzoek eerder als exogene variabelen aangemerkt. Ook opvattingen van derden over de functie van de controller (bestuurders, managers, medewerker, etc.) zullen in dit onderzoek als exogene variabelen gelden. Deze variabelen zullen zeer zeker onderzocht worden, maar vormen geen eigen bestanddeel van het begrip functie.

In dit onderzoek wordt het begrip functie uitgesplitst in twee elementen: formele taken en bijbehorende producten en de manier, de aanpak waarop een controller deze taken ter hand neemt. Dit laatste element refereert naar de informele component van het begrip functie. Daarbij wordt de analogie aangehouden van de centrale vraagstelling, welke immers ook zowel naar de formele relatie tussen de taken van de controller en het begrip doelmatigheid, als naar de aanpak en effectiviteit in dit doelmatigheidsstreven van de controller verwijst.

In de uitwerking van het begrip functie gaat het dan in eerste instantie om het benoemen van formele taken en producten die de controller voortbrengt. Het betreft hier de elementaire activiteiten die een controller verricht om zijn verantwoordelijkheden invulling te kunnen geven en de bijbehorende producten die door de controller worden opgeleverd. Daarbij is het van belang dat andere factoren in beeld worden gehouden. De volgende deelvraag kan dan worden geformuleerd:

2. *Hoe zouden de taken van een controller en de bijbehorende producten eruit kunnen zien vanuit zijn streven naar doelmatigheidsverbetering en welke aspecten spelen hierbij een rol?*

Expliciet worden dus ook exogene aspecten betrokken bij deze deelvraag. Dit kunnen aspecten van organisatorische aard zijn (de positionering van de controller, de omvang van de organisatie, etc.), maar ook van bijvoorbeeld politieke aard (de rol van een wethouder Financiën, de gepercipieerde financiële krapte, etc.). Tevens valt niet uit te sluiten dat de aard van de betrokken processen van invloed kan zijn op de taken die een controller verricht en de producten die hij daarbij voortbrengt. Deze deelvraag gaat ook in op de producten die een controller dient voort te brengen. Gezien de koppeling van de controller aan de planning- en controlcyclus lijkt het logisch om bij deze deelvraag in te gaan op de producten die binnen deze cyclus tot stand moeten komen. Vervolgens zal bezien moeten worden hoe de controller deze taken vervult. Het gaat hier om de aanpak

<sup>5</sup> Hiertoe zijn functiebeschrijvingen van controllerfuncties binnen lokale overheden geanalyseerd, zoals deze in personeelsadvertenties in het jaar 2000 in Binnenlands Bestuur zijn opgenomen. Tevens zijn functiebeschrijvingen zoals die door een drietal wervingsbureaus (Leeuwendaal Advies, Human Capital Group en Balance) worden gebruikt geanalyseerd.

van de controller, waarbij conform de centrale vraagstelling tevens zal worden ingegaan op de effectiviteit van de controller. Daarbij is het soms tevens van belang om in te gaan op de vraag waarom de controller zijn taken vervult op een bepaalde manier. Ook hier geldt dat exogene aspecten in beschouwing moeten worden genomen:

*3. Welke aanpak kan de controller hanteren vanuit zijn streven naar doelmatigheidsverbetering en welke aspecten spelen hierbij een rol?*

Bij de bovenstaande twee deelvragen is het volgende op te merken. De beantwoording van deze deelvragen zou kunnen leiden tot een beschrijving van een aantal verschillende typen controller. Deze typen onderscheiden zich dan in taken, producten en ook in de manier waarop deze taken ter hand worden genomen. Sommige controllers leggen wellicht een accent op de financiële bedrijfsvoering en handelen daar ook naar, terwijl andere controllers eerder georiënteerd zijn op een college of op een individuele wethouder. Beide typen controllers kunnen evenwel zeer doelmatigheidsbevorderend werken. Een en ander is immers afhankelijk van de nadere uitwerking van het begrip doelmatigheid. Als nu de relatie tussen verschillende typen controllers en het begrip doelmatigheid moet worden onderzocht, kan doelmatigheid geen onderdeel van de typebeschrijving uitmaken. Doelmatigheid op zich zelf vormt dus geen onderdeel van de tweede of derde deelvraag en de relatie tussen de controller en het begrip doelmatigheid zal pas in de vierde deelvraag aan de orde komen.

Hiermee is het verkennende kader ingevuld. Deze deelvragen onderzoeken in eerste instantie de opvattingen van de controller zelf. Daarnaast worden ook de opvattingen van derden over de functie van een controller onderzocht (zij het, dat deze laatste categorie opvattingen en bevindingen tot de context wordt gerekend). Vervolgens zal bezien worden welke mogelijke verbanden bestaan tussen het begrip doelmatigheid en de taken en producten en aanpak van een controller. Ook zullen andere factoren in beeld moeten worden gebracht die een rol zouden kunnen spelen. Zo ontstaat een conceptueel model. De vierde deelvraag luidt dan:

*4. Welk verband zou men tussen de functie van een controller en doelmatigheid kunnen leggen?*

Bij een onderzoek naar de relatie tussen het begrip doelmatigheid en de controller kan men ofwel de controller centraal stellen, ofwel het begrip doelmatigheid als uitgangspunt nemen. De keuze om de rol van de controller centraal te stellen leidt tot een opzet die vrij sterk nationaal gebonden is. Immers de inhoud van de functie van de controller zal mede worden bepaald door de institutionele context. Bovendien leidt een centrale positionering van de functie van controller tot conclusies en uitspraken die eerder voor relativisering en vergankelijkheid vatbaar zijn dan het centraal stellen van het vrij universele begrip doelmatigheid. Toch wordt in dit onderzoek niet geopteerd om het begrip doelmatigheid als centraal uitgangspunt te nemen. Dit zou immers de aandacht die in dit onderzoek wordt gevraagd voor de specifieke rol van de controller afleiden.

In het tweede deel van het onderzoek zal een praktijksituatie aan de hand van het model worden geanalyseerd. Bezien zal worden hoe een controller in de praktijk daadwerkelijk werkt en welke problemen hij bij het uitvoeren van zijn functie tegenkomt. Ook in dit deel zal zowel de formele component van de controllerfunctie als de meer informele component die verwijst naar de effectiviteit van de controller aan de orde komen. Het bovenbeschreven conceptueel model vormt daarbij een referentiekader voor de analyse van een praktijksituatie. Aan de andere kant wordt niet uitgesloten dat het model door de voorgestane reflectie aan de praktijk zal moeten worden uitgebreid of bijgesteld.

*5. Welke taken verricht de controller in de gemeentelijke praktijk en welke aanpak wordt daarbij gehanteerd en hoe verhoudt dit zich tot het eerder opgestelde conceptueel model?*

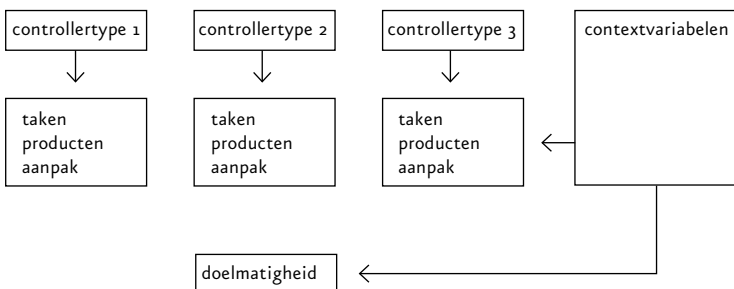
Door het begrip doelmatigheid op te nemen in het conceptueel model blijft de relatie tussen de activiteiten van de controller en het begrip doelmatigheid gewaarborgd. Op voorhand kan men echter niet uitsluiten

dat bij sommige typen controller de relatie met het begrip doelmatigheid minder sterk aanwezig is. Bij een onderbouwde beantwoording van deze vijf deelvragen kan gesteld worden dat de vraagstelling toereikend is beantwoord.

#### 1.4 Naar een onderzoeksmodel

Het conceptuele onderzoeksmodel dat in het eerste gedeelte van het onderzoek is te construeren, ontleent haar basis aan de gedachte dat vanuit de taken, producten en aanpak verschillende controllertypen zijn te beschrijven. Deze verschillende typen kunnen op verschillende manieren het begrip doelmatigheid benaderen en invulling geven.

De context is hierbij van uitzonderlijk belang: “Attempting to design control systems without having a detailed knowledge of how the business works is likely to prove a recipe for disaster” (Otley, 1999). Zo zou het kunnen zijn dat verschillende factoren vanuit de context aanleiding geven te opteren voor een andere aanpak, die dan passender wordt geacht. De aard van de primaire processen waar de controller zijn focus op richt zou zo’n contextvariabele kunnen zijn, maar ook het bestuurlijke en ambtelijke verwachtingspatroon, of de mate van decentralisatie binnen de gemeentelijke organisatie. Zo kan een hoge mate van homogeniteit en eenduidigheid van processen de controller aanleiding geven om voor een andere aanpak te opteren, dan wanneer de processen heterogeen en meerduidelijk van aard zijn (vgl. Bossert, 1993). Op dit moment valt evenwel niet te zeggen welke factoren dit betreft. Het model kan als volgt schematisch worden weergegeven.



Figuur 1.1: Eerste aanzet tot een conceptueel onderzoeksmodel

Bij de beantwoording van de eerste vier deelvragen zal dit model nader worden ingevuld. Verschillende uitwerkingen van doelmatigheid zullen worden geduid, terwijl ook verschillende controllertypen zullen worden uitgewerkt. Dit laatste zal dan aan de hand van taken, producten en aanpak kunnen geschieden. Verschillende variabelen vanuit de context zullen in verband worden gebracht met de verschillende controllertypen en mogelijk met verschillende uitwerkingen van doelmatigheid. Dit uiteindelijk ingevulde model zal dan als referentiekader moeten dienen ten behoeve van het empirisch onderzoek.

#### 1.5 Methodologische verantwoording

Hoewel in ieder volgend hoofdstuk een verantwoording voor de toegepaste methoden en technieken van onderzoek wordt afgelegd, lijkt het ten behoeve van het overzicht raadzaam om hier globaal in te gaan op de methoden en technieken die voor dit onderzoek zijn gebruikt. Het onderzoek is een verkennend en analytisch onderzoek, waarbij de “wat, hoe en waarom”-vragen centraal staan en dat is opgebouwd uit twee delen. Er wordt in dit onderzoek geen poging tot statistische generalisatie ondernomen, maar om aan de hand van een ontworpen model te pogen een praktijksituatie te analyseren. In het eerste gedeelte zullen exploratief factoren in beeld worden gebracht en mogelijke verbanden worden gelegd. Een en ander zal moeten uitmonden in een conceptueel model. Het tweede gedeelte beoogt aan de hand van het conceptueel model een praktijksitu-

atie te analyseren. Het ligt voor de hand dat voor het conceptuele verkennende gedeelte andere methoden en technieken worden gehanteerd dan voor het analytische gedeelte, hoewel de pluralistische insteek van Yin hier gedeeld wordt<sup>6</sup> (Yin, 1990).

Voor de eerste vier verkennende deelvragen wordt eerst een literatuurstudie verricht om de gangbare gedachten over de functie van een controller scherp te krijgen en om de factoren en verbanden boven tafel te krijgen. Een literatuuronderzoek leent zich immers bijzonder goed voor het schetsen van een beeld en het in theoretische zin exploreren van verbanden. Om een enigszins compleet beeld te verkrijgen zal daarbij zowel van internationale literatuur als van Nederlandse publicaties gebruik worden gemaakt.

Het tweede hoofdstuk staat in het teken van het begrip doelmatigheid. Hiertoe is een literatuuronderzoek verricht. Dit tweede hoofdstuk richt zich op de eerste deelvraag en biedt een operationalisatie voor het begrip doelmatigheid. Het derde hoofdstuk ontleedt de formele functie van de controller om op die manier een antwoord te geven op de tweede deelvraag. Ten behoeve van dit derde hoofdstuk is een literatuurstudie verricht en zijn enkele vraaggesprekken afgenomen met controllers en andere actoren om de formele functiecomponenten en de contextvariabelen die van invloed kunnen zijn op de functie van de controller beter in beeld te brengen. Het vierde hoofdstuk gaat in op de informele functiecomponent, de effectiviteit en de sturingsvisie die de controller kan hanteren en stelt daarbij de derde deelvraag centraal. Hiertoe is een literatuurstudie verricht.

Het conceptueel model dat op basis van de verkregen inzichten wordt ontwikkeld, wordt voorzien van een nadere empirische reflectie bij een aantal Nederlandse gemeenten. Ook hier wordt geen poging tot generalisatie of falsificatie gedaan. De reflectie tracht enkel gedachten te destilleren zoals die in de praktijk worden gehanteerd, om deze vervolgens af te zetten tegenover de gedachten zoals die in de literatuur beschreven worden. Zodoende zal in het vijfde hoofdstuk gezien worden in hoeverre de verbanden die vanuit de literatuur kunnen worden gelegd in de praktijk worden bevestigd. De reflectie is daarbij dus aanvullend op de literatuurstudie en poogt mogelijke andere goed operationaliseerbare aspecten van de controllerfunctie te inventariseren. De reflectie bestaat uit twee delen. Om uniformiteit en vergelijkbaarheid te bevorderen, maar ook de validiteit enigszins te kunnen waarborgen, wordt eerst gebruik gemaakt van halfgestructureerde interviews met controllers bij Nederlandse gemeenten<sup>7</sup>. De vragen kennen niet het gesloten karakter van een enquête en zijn zo open mogelijk geformuleerd om de mogelijkheid nieuwe factoren te inventariseren optimaal te benutten. In de interviews wordt bijvoorbeeld gekeken naar de knelpunten die ervaren worden en mogelijke andere factoren die van invloed zijn op het functioneren van de controller. Kernvraag in deze interviewronde is echter of er volgens de controllers een verband bestaat tussen het begrip doelmatigheid, de functie van een controller en mogelijke andere factoren. Met behulp van interviews poogt dit gedeelte van het onderzoek dus om op basis van de opvattingen in de praktijk de gangbare opvattingen over de functie van een controller aan te scherpen en wellicht te nuanceren. Daarnaast is een enquête uitgezet bij veertig gemeentelijke concerncontrollers. Deze concerncontrollers behoorden niet tot de respondenten waarbij de interviews zijn afgenomen. De resultaten van de interviews en de enquête zullen gepresenteerd en meegenomen worden bij de ontwikkeling van het conceptueel model. De enquête is niet afgenomen bij alle controllers van Nederlandse gemeenten. De verklaring hiervoor ligt enerzijds in de beperkte methodologische ambitie van de enquête. Zoals gesteld wordt immers met de enquête geen poging tot generalisatie of falsificatie gedaan, maar wordt enkel een poging ondernomen om mogelijke andere factoren of verbanden in beeld te brengen. Anderzijds hangt deze aanpak samen met het feit dat de gemeentelijke controllers nog niet zijn georganiseerd in een beroepsgroep en dus enkel individueel te benaderen zijn.

---

6) Volgens deze visie kan één onderzoeksmethode, bijvoorbeeld case studies, worden ingezet in zowel explorerend als beschrijvend als verklarend onderzoek.

7) Bij halfgestructureerde interviews worden net als in een enquête steeds dezelfde vragen gesteld, maar kennen de vragen een open karakter en bestaat de mogelijkheid om op sommige punten door te vragen (Emans, 1986, p. 20).

Zo sluit het eerste gedeelte af met een verkenning van de functie van de controller binnen gemeenten. Deze verkenning is dus op basis van het literatuuronderzoek tot stand gekomen en is aangevuld met enkele praktische inzichten. Aan de hand van het literatuuronderzoek en de praktische inzichten wordt een eerste aanzet gegeven voor een conceptueel model, waarbij het verband tussen de controllersfunctie en het begrip doelmatigheid is uitgewerkt. Dit model wordt vervolgens via een empirische reflectie nagelopen en aangescherpt. De reflectie vindt via halfgestructureerde interviews en via een enquête plaats. De wording van dit model sluit aan op de vierde deelvraag.

Het conceptueel model wordt inductief vorm gegeven. Hoewel de eerste contouren van dat model al in dit hoofdstuk zijn weergegeven, zal het model vanaf de empirische basis moeten worden ontwikkeld. Als empirische basis dienen de geboden inzichten van andere auteurs, vraaggesprekken met actoren binnen gemeenten en opvattingen van de controllers zelf.

Aan de hand van dit model zal vervolgens in het tweede deel een poging ondernomen worden om een praktijk-situatie te analyseren. Ook dit is geen poging tot statistische, maar tot analytische generalisatie<sup>8</sup>. Er is dan ook geen sprake van “toetsing” van het model, maar van een confrontatie ervan met een praktijksituatie. Daarbij wordt onder meer bezien of de gelegde verbanden zich al dan niet in de praktijk voordoen en in hoeverre de praktijksituatie aan de hand van het model geanalyseerd kan worden. Het doel is daarbij het verkrijgen van inzicht in de relaties. Het verrichten van case studie onderzoek sluit zeer wel aan op dit doel (zie ook hoofdstuk 6).

Voor het analytische deel van het onderzoek is mede gezien het bovenstaande dan ook geopteerd voor een case studie. “In case studies, an attempt is usually made to counterbalance the impossibility of applying statistical inference by, for example, the large theoretical or practical relevance of the research subject, the thoroughness of analysis and interpretation, and the triangulation of research methods” (Lukka en Kasanen, 1995). Hoewel een experiment of simulatie ook mogelijk zou zijn waar het het verklaren van relaties betreft, is hier niet voor gekozen. De gemeentelijke organisatie als geheel laat zich immers moeizaam aan een experiment onderwerpen, zodat de validiteit met deze aanpak ernstig wordt aangetast. Met name de situationele factoren, die een grote impact zouden kunnen hebben op het functioneren van een controller, blijven in een experiment buiten beschouwing. Hoewel het soms mogelijk is om buiten de organisatie een onderzoekssituatie te creëren waarbij de te onderzoeken verbanden in beeld kunnen worden gebracht, dient men zich te realiseren dat deze verbanden zich in de werkelijkheid altijd bevinden binnen de context van de betreffende organisatie (vgl. Brignall en Modell, 2000). Een case studie biedt daarentegen de mogelijkheid veel uiteenlopende factoren en invloeden binnen en buiten de organisatie in de beschouwing te betrekken, zonder dat op voorhand duidelijk is welke invloed elk ervan precies heeft. “The point is a meaningful and convincing connection of the study with the real-world phenomena surrounding the case in question, such as history, institutions and markets (ibid)”.

Er wordt dus gebruik gemaakt van verschillende methoden en technieken waar het de verschillende deelvragen betreft. Het formuleren van een conceptueel model zal eerder een proces van exploratie zijn, terwijl het analyseren van een praktijksituatie aan de hand van de operationele verbanden de vorm van een case studie kan aannemen. Het proces van exploratie maakt daarbij gebruik van literatuuronderzoek, vraaggesprekken, halfgestructureerde interviews en enquêtes. De case study wordt gebaseerd op een documentenanalyse en een participerende observatie.

---

8) Overigens is het niet altijd even duidelijk wat onder analytische generalisatie moet worden verstaan. “The objective of explanatory case research is not to draw inferences to some larger population based on sample evidence, but rather to generalize back to theory” (Spicer, 1992). Yin merkt op dit punt op: “The method of generalization is “analytic generalisation”, in which a previously developed theory is used as a template with which to compare the empirical results of the case study” (Yin, 1990).

## 1.6 Het verdere onderzoek

De opbouw van het verdere onderzoek is als volgt. In het volgende hoofdstuk zal de eerste deelvraag worden uitgewerkt. Daarbij zal het begrip doelmatigheid centraal staan. De hoofdstukken drie en vier stellen de daarop volgende twee deelvragen aan de orde, opdat een goed beeld van de functie van een controller in verkennende zin wordt verkregen. Het vijfde hoofdstuk zal een synthese laten zien, waarbij een conceptueel model wordt ontwikkeld en wordt voorzien van een operationalisatie, opdat de vierde deelvraag beantwoord wordt. Dit model wordt vervolgens geconfronteerd met de praktijk in het zesde hoofdstuk. Hiermee is dan tevens de vijfde en laatste deelvraag aan de orde geweest. Het onderzoek sluit af met een slotbeschouwing, een aantal conclusies en aanbevelingen.

## 1.7 Samenvatting

Dit onderzoek is een verkennend, beschrijvend, analytisch en verklarend onderzoek naar de functie van controllers binnen gemeentelijke organisaties in Nederland. Het onderzoek beoogt noch prescriptie noch statistische generalisatie. De gedachte dat controllers zouden kunnen bijdragen aan het verbeteren van doelmatigheid vormt de basisveronderstelling bij dit onderzoek. Het onderzoek bestaat uit twee delen. In het eerste deel zal het begrip doelmatigheid worden geoperationaliseerd en zal de functie van een controller in twee elementen uiteen worden gelegd: taken en producten enerzijds en aanpak en effectiviteit anderzijds. Ook zal in dit deel een conceptueel model worden ontwikkeld waarbij de functie-elementen met elkaar, maar ook met het begrip doelmatigheid en met andere factoren in verband worden gebracht. Deze andere factoren vormen de context waarbinnen de functie van controller is ingebed. De verwijzing naar overige aspecten in de deelvragen is mede ingegeven vanuit de wens om deze contextvariabelen te duiden. Zo zullen andere factoren vanuit de context kunnen leiden tot een andere invulling van de functie van de controller en een andere benadering van het begrip doelmatigheid. De deelvragen die in dit eerste deel beantwoord dienen te worden zijn:

- Hoe kan het begrip doelmatigheid binnen Nederlandse gemeenten nader worden geoperationaliseerd?
- Hoe zouden de taken van een controller en de bijbehorende producten eruit kunnen zien vanuit zijn streven naar doelmatigheidsverbetering en welke aspecten spelen hierbij een rol?
- Welke aanpak kan de controller hanteren vanuit zijn streven naar doelmatigheidsverbetering en welke aspecten spelen hierbij een rol?
- Welk verband zou men tussen de functie van een controller en doelmatigheid kunnen leggen?

Aan de hand van de beantwoording van deze deelvragen kan een conceptueel model worden vormgegeven. Met behulp van dit model wordt in het tweede deel een praktijksituatie geanalyseerd. Feitelijk wordt in dit tweede deel het conceptueel model niet alleen gehanteerd als leidraad voor de analyse van de casus, maar wordt tevens de mogelijkheid geboden om het model verder uit te breiden aan de hand van de casus-analyse. De deelvraag die hier beantwoord moet worden luidt:

- Welke taken verricht de controller in de gemeentelijke praktijk en welke aanpak wordt daarbij gehanteerd en hoe verhoudt dit zich tot het eerder opgestelde conceptueel model?

Met de beantwoording van de deelvragen wordt gepoogd een inzicht te verkrijgen in de functie van een controller en de uiteindelijke vraagstelling beantwoord te krijgen:

- In hoeverre draagt het handelen van controllers in Nederlandse gemeenten bij aan het streven naar de vergroting van de doelmatigheid van gemeentelijke processen, hoe kan dit worden verklaard en op welke wijze kan de effectiviteit van de controller worden vergroot?







# Het meerduidige begrip doelmatigheid

## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het begrip doelmatigheid uitgewerkt. Gelet op de veelheid aan voorhanden literatuur met betrekking tot doelmatigheid is een selectie noodzakelijk. Daarbij zijn enkel een aantal hoofdthema's verwoord en wordt soms geabstraheerd om de omvang van dit hoofdstuk binnen de perken te houden.

Zo zal worden onderzocht waar het begrip doelmatigheid vandaan komt en wat doelmatigheid ooit heeft ingehouden. Ook zal een aantal gangbare opvattingen uit de literatuur over dit begrip en haar relatie met het openbaar bestuur de revue passeren. Daarbij zullen tevens de moeilijkheden bij het operationaliseren van het begrip en de oplossingen die door enkele auteurs hiervoor worden aangedragen aan de orde komen. Tot slot zullen in dit hoofdstuk de aangedragen oplossingen van een kritische reflectie worden voorzien en zal een eigen poging tot operationalisatie worden ondernomen.

In deze uitwerking wordt dus geen volledigheid nagestreefd. De thema's zijn geselecteerd op basis van toepasbaarheid voor de rest van dit onderzoek. De literatuur waarvan in dit hoofdstuk gebruik wordt gemaakt, is gerangschikt conform dezelfde thematische indeling als van dit hoofdstuk. Zij wordt dus niet chronologisch weergegeven. Een chronologische weergave kan immers bijzonder afwijken van de gekozen thematische opbouw, hetgeen de structuur van het hoofdstuk niet ten goede komt.

Allereerst wordt ingegaan op de ontwikkelingen die hebben bijgedragen aan de recente populariteit van het begrip doelmatigheid in de publieke sector.

## 2.2 Opkomst van doelmatigheid: New Public Management

In deze paragraaf zal de hernieuwde belangstelling voor het begrip doelmatigheid binnen het openbaar bestuur uiteen worden gezet. Specifiek zal daarbij worden ingegaan op New Public Management, een managementvorm die een sterk accent legt op doelmatigheidsverbetering binnen het openbaar bestuur.

De aandacht voor doelmatigheid binnen overheden is niet nieuw. Het begrip doelmatigheid staat al zeer lang in de belangstelling (vgl. Lee en Johnson, 1977, pag. 64). "De inhoudelijke wortels van doelmatigheidsverbetering prikken dwars door de historische context heen en reiken tot zeker het begin van de vorige eeuw. De boodschap is al heel oud. Zij hoefde niet bedacht te worden. Zij ontwaakt zodra de aanleiding er weer is. Dan wordt zij telkens opnieuw als unieke boreling met enthousiasme verwelkomd" (vgl. Aardema, 2002, pag. 73). Deze aanleiding deed zich onder andere voor tijdens de economische recessie in de loop van de jaren zeventig.

Medio jaren 70 zagen overheden in West Europa zich steeds vaker gesteld voor budgettaire problemen (Humphrey e.a., 1993). Onder meer lagen de achterblijvende economische groei en de sterke groei van de overheidssector in de jaren zestig en zeventig hier ten grondslag aan. Pogingen moesten worden ondernomen om de groei van overheidsuitgaven en - personeel af te remmen. Tegelijk hiermee nam vanuit een andere hoek de druk op het openbaar bestuur toe. Het bestuur zou niet doelmatig werken en men begon zelfs gedachten te ontwikkelen om dit bestuur drastisch anders ten opzichte van de samenleving te positioneren (Teisman, 1992). Dit hield in dat overheden zich gedwongen zagen zich te bezinnen op hun bedrijfsvoering. Overheden zagen

zich genoodzaakt om hetzelfde volume en dezelfde kwaliteit van dienstverlening te leveren voor minder (belasting)geld en om efficiënter en effectiever te opereren (Brignall en Modell, 2000). Ook de belangstelling voor de gevolgen van frequente afwezigheid van concurrentie bij overheden begon toe te nemen (Lovell, 1998). Het gebruik op rijksniveau begin jaren zeventig van het Planning Programming Budgeting System, waarin ook aandacht wordt geschonken aan prestatiebegrotingen kan als één van de eerste pogingen tot herbezinning worden beschouwd. In de jaren zeventig werden de voornemens op verschillende terreinen steeds concreter en zagen de eerste meerjarige prestatiebegrotingen het licht (Bordewijk en Klaassen, 2000, p. 22 en 23). Deze ontwikkelingen werden toen echter niet op brede schaal opgepakt door decentrale overheden, alle inspanningen van de Commissie Beleidsanalyse Gemeenten ten spijt (ibid).

De herbezinning heeft in sommige gevallen geleid tot een revitalisering van het liberalisme, het neoliberalisme. Hierbij zocht men naar mogelijkheden om het openbaar bestuur te reorganiseren met het verbeteren van de economische situatie als achterliggende doelstelling (Humphrey e.a., 1993). Op het gebied van management en sturing werd het fenomeen "New Public Management" (NPM) geïntroduceerd<sup>9</sup>. In tegenstelling tot het neoliberalisme werd hiermee niet beoogd om het publieke bestel buiten spel te zetten, maar eerder om dit publieke bestel doelmatiger, transparanter (accountable) en uiteindelijk juist sterker te laten functioneren. Hiertoe moest, bijna paradoxaal, de rol van de overheid eerst gereduceerd worden (ibid).

Feitelijk impliceert New Public Management het importeren van sturings- en beheersingsmechanismen (eventueel in aangepaste vorm) vanuit het private domein in de publieke sector. De basis van New Public Management ligt in het verminderen of verwijderen van verschillen tussen de publieke en private sector en het verleggen van het accent op input- en procesverantwoording naar verantwoording over resultaten (Van Helden en Jansen, 2002, Hood 1995). Om New Public Management te introduceren moet volgens Hood aan een tweetal condities worden voldaan. Op de eerste plaats moet er een motief zijn om het publiek bestel te reorganiseren. Dit motief hangt samen met de inschatting van de kans om via New Public Management bezuinigingen te realiseren en het openbaar bestuur doelmatiger te laten functioneren. "Motive in this case might be expected to consist mainly in the promise or hope of resource saving from the adoption of NPM measures, and could therefore be expected to be proportionately higher in a context of outsize government and/or acute fiscal stress associated with poor macroeconomic performance" (Hood, 1995). Op de tweede plaats moet er mogelijkheid zijn (opportunity). Deze mogelijkheid hangt samen met de mate waarop het openbaar bestuur vanuit monocentrisch perspectief wordt aangestuurd, gecontroleerd en beheerst, i.e. is geïntegreerd: "Opportunity might be expected to depend on the existence of some "Archimedean point" from which would-be reforming politicians can influence the public sector as a whole" (ibid<sup>10</sup>). Pollitt onderscheidt een viertal fasen bij de wording van New Public Management in de praktijk. De eerste is die van discussie, gedachtenvorming en exploratie. Vervolgens zullen besluiten moeten worden genomen. Hierna volgt de fase van implementatie in de praktijk om uiteindelijk daadwerkelijk resultaat te boeken (Pollitt, 2002).

Om de introductie van private sturings- en beheersingsmechanismen handen en voeten te geven, werd een aantal thema's opgevoerd. Zo moest de organisatiestructuur worden gebaseerd op het voortbrengen van producten en niet meer op basis van disciplines. Sturing moest aangrijpen op duidelijke standaarden en prestatie-indicatoren, terwijl ook de control via output zou moeten verlopen. Verantwoordelijkheden moesten transparant worden gemaakt en men introduceerde een meer private en decentrale manier van management. Pollitt

---

9) *New Public Management kent daarbij geen directe relatie met neoliberalisme: "... ideas such as the view that NPM is all about rightwingers in office, slimming down outsized government, or responding to macroeconomic failure (in the past or present) all come up against awkward cases which do not seem to fit expectations when we look across the OECD countries"* (Hood, 1995). Daarbij wordt het land Zweden als de grootste uitschieter gezien: "It is a country which shows apparently high NPM emphasis during the 1980's, but also scores fairly high for left political incumbency with eight years out of the decade under Social Democratic governments" (ibid).

10) Overigens wordt door Van Helden de kracht van het motief genuanceerd, door dit element aan de hand van "de financial stress hypothese" nader te onderzoeken binnen Nederlandse gemeenten, hetgeen niet tot een directe onderschrijving van de hypothese heeft geleid (Van Helden, 2000).

en Bouckaert onderscheiden in dit verband een zestal dimensies waarlangs New Public Management vorm kon worden gegeven: privatisering, de introductie van marktwerking, decentralisatie, oriëntatie op output, kwaliteitsbewaking en een duidelijk accent op implementatie (Pollitt en Bouckaert, 2000). Hood onderkent gelijksoortige thema's: de ontmanteling van grote bureaucratieën en de wording van decentrale eenheden die op basis van productoriëntatie werken, de invoering van contractgebaseerde en competitieve (marktachtige) werkrelaties, de introductie van een private managementstijl, een sterk accent op efficiency, nadruk op heldere en aan personen toegewezen verantwoordelijkheden in het management, de kwantificering van normen en het meten van prestaties en tot slot een grote mate van outputoriëntatie en control op output (Hood, 1991 en 1995).

Binnen het New Public Management kwam veel accent op financieel management te liggen en daartoe werden instrumenten ontwikkeld: "Efficiency scrutinies, value-for-money audits, performance indicators, recourse management initiatives, computerized financial information systems, cash limits, delegated budgets and internal markets all became central to notions of a "new public sector management"" (Humphrey e.a., 1993, Kloot en Martin, 2000).

De impact in West Europa (en in de Verenigde Staten) van NPM was groot, mede gezien ontwikkelingen op het terrein van informatie-uitwisseling, welke de bovenbeschreven intenties hebben kunnen kathalyseren. Er kon nu een internationale beleidsagenda tot stand komen met betrekking tot publiek management die los kwam te staan van de meer traditionele beleidsinhoudelijke items (Hood, 1991). New Public Management kan feitelijk als een synthese worden gezien tussen management in praktijk en enkele economische paradigma's. Zo kan gesteld worden dat NPM elementen bevat van de public choice theorie (waarbij de actoren uitsluitend handelen vanuit eigenbelang) en vanuit die lijn wordt geopteerd voor een gereduceerde overheidsrol en meer transparantie. Ook bevat NPM elementen van de agentschaptheorie van waaruit belangenconflicten tussen agenten en principalen via contracten kunnen worden gemodificeerd. Het accent op prestatiemeting, rapportage en monitoring en de applicatie van incentives komen mede voort uit deze lijn. "Organizations are viewed as a chain of low-trust principal/agent relationships with the disaggregation of separable functions into quasi-contractual or quasi-market forms" (Boden en Gummett, 1998). Tot slot bevat NPM sporen van de transactiekostentheorie, van waaruit wordt nagedacht over een optimale communicatie- en aansturingstructuur (Lapsley en Pallot, 2000). In al de drie lijnen kan een (economische) rationaliseringstendens bespeurd worden, zowel in normatieve als in descriptieve zin: "The ideas of NPM were couched in the language of economic rationalism, and promoted by a new generation of "econocrats" and "accountocrats" in high public office." (Hood, 1995).

Ook Nederlandse gemeenten konden niet afzijdig blijven en hebben op grote schaal de ideeën en instrumenten van het New Public Management geïntroduceerd (Van Helden en Jansen, 2002). Vormen van budgetbeheer en contractmanagement werden uitgewerkt (vgl. Ter Bogt, 1999, Ter Bogt, 2001). Integraal management, waarbij beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid en verantwoordelijkheid voor beheer samengaan, werd de overheersende basisvisie. Begrippen als marktgerichtheid en klantgerichtheid werden door gemeenten opgepikt en dit alles trok een zeer zware wissel op de informatiesystemen die door de organisatie werden gehanteerd. Het "oude" inputsysteem voldeed niet meer en men begon behoefte te krijgen aan managementrapportages gericht op output, outputbegrotingen, jaarverslagen in plaats van jaarrekeningen, etc. Het initiatief vanuit het toenmalige ministerie van Binnenlandse Zaken tot het project "Beleids- en Beheers Instrumentarium" waarin een aantal doelstellingen van NPM besloten lagen, heeft zeker bijgedragen tot de aanpassing van Nederlandse gemeenten aan de NPM gedachte (vgl. Van Helden, 1998, Ter Bogt, 2001). "BBI is ontwikkeld om gemeentelijk of provinciaal beleid inzichtelijk, stuurbaar en beheersbaar te maken, zowel voor de betrokken politieke bestuursorganen en managers als voor de burgers" (Van Helden, 1999). "Generally speaking, Dutch municipalities emphasize, like NPM, output budgeting, planning and control processes, and the setting up of organizational units which are responsible for products" (Van Helden, 2000). Overigens zien sommige auteurs het BBI eerder voortkomen uit managementvormen als MBO en PPBS, dat uit het NPM (Aardema, 2002, pag. 77).

In alle publicaties over dit onderwerp komt het accent op producten en outputsturing terug. Prestatie- of productbegrotingen worden daarbij opgevat als kerninstrument, gekoppeld aan prestatiestandaarden, waarmee de kwaliteit van het planning- en controlproces kan worden verbeterd (vgl. Van Helden, 1999). Via een gerichte sturing op output zou men immers veel doelmatiger kunnen opereren dan via de klassieke input-benadering, waarbij niet werd bezien wat een apparaat feitelijk aan producten voortbracht. Men kan stellen dat doelmatigheidsverbetering binnen het openbaar bestuur één van de meest evidente doelstellingen van New Public Management is geweest (McSweeney in Hopwood en Miller, 1994, Kloot en Martin, 2000). Sommige auteurs gaan daarbij nog verder: “Omdat op grond van een aantal overwegingen in de publieke sector meer verspilling dan in de marktsector kan worden verwacht en omdat de publieke sector zo omvangrijk blijkt in de meeste economieën, is doelmatigheidsanalyse in de publieke sector een potentieel meer productieve aanwending” (Lovell, 1998).

Overigens kleven ook nadelen aan de ontwikkeling van New Public Management. Zo wijzen Olson en anderen op de mogelijke impact van decentraal management op het democratisch gehalte van publieke besluitvorming en waarbij een eenzijdige focus op efficiency niet altijd bevorderlijk is voor het algemeen belang (Olson e.a., 1998). Ook andere auteurs brengen nuanceringen aan. “Rarely is there an attempt to articulate a distinctive rationality for the public sector, one which would constitute a move beyond the confines of existing appeals to the customer and to cost control, while refraining from an unquestioning faith in expert judgement” (Humphrey e.a., 1993). De nuancering richt zich daarbij niet zelden op het belang van de context waarbinnen de intenties van NPM geïmplementeerd moeten worden. De implementatie van NPM zal problemen gaan ondervinden indien te weinig aandacht bestaat voor de sociale context waarbinnen de implementatie moet plaatsvinden en indien te weinig inzicht bestaat in de concepten, beleidsinhoudelijke thema’s en in de belangen van diverse actoren binnen het openbaar bestuur (Brignall en Modell, 2000, Bowerman in Olsen e.a., 1998). “De opvatting van de politiek als een markt is op zijn best een weinig gelukkige metafoor en op zijn slechtst een ontaarding van de politiek” (Hoogerwerf, 1995, p. 76). Goedbedoelde pogingen om NPM te laten wortelen terwijl men de context uit het oog verliest, zijn dan ook niet altijd even succesvol verlopen (Van Helden en Jansen, 2002) Verderop in dit hoofdstuk zal nog uitgebreid worden ingegaan op deze nuances.

Hoewel het concept van New Public Management genuanceerd kan en moet worden, is de invloed van deze sturingsvorm op de manier waarop binnen Nederlandse gemeenten invulling wordt gegeven aan de verbetering van doelmatigheid zonder meer groot te noemen. Vrijwel iedere Nederlandse gemeente hanteert in 2002 concepten die vanuit New Public Management worden aangereikt (Van Helden en Jansen, 2002).

### 2.3 Definities van doelmatigheid

In deze paragraaf komen kort enkele definities van doelmatigheid aan de orde. Daarbij wordt de bestudeerde literatuur niet chronologisch geordend, maar gerangschikt per thema of per interpretatie van het begrip doelmatigheid (zie ook paragraaf 2.1). De paragraaf sluit af met de bepaling van een doelmatigheidsdefinitie, zoals deze voor het vervolg van het onderzoek toepasbaar lijkt.

Terug nu naar het begrip doelmatigheid. Als het Engelse “efficiency” is het begrip geboren als bedrijfseconomisch concept en verwijst het naar de output-input verhouding in een organisatie, zoals die zich in de productiefunctie ontwikkelt. Hierbij is de output-input verhouding te betitelen als productiviteit, terwijl dit begrip afgezet tegen een norm verwijst naar het begrip efficiency. De productiefunctie zet output af tegen input. Essentieel hierbij is het principe van afnemende marginale productie. Dit principe leert dat bij een gelijke toevoeging van variabele input (gecombineerd met een gelijke hoeveelheid vaste input), er een punt wordt

---

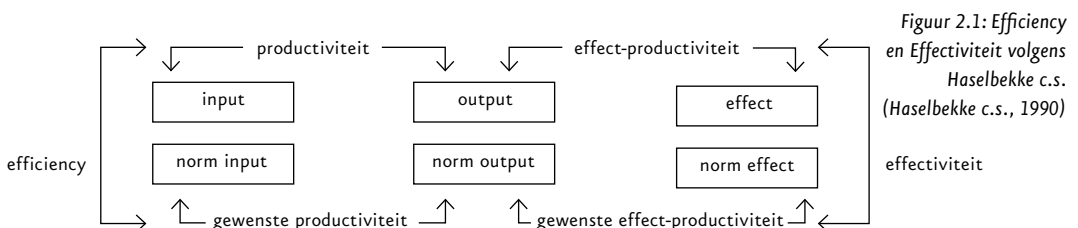
11) Overigens zijn ook verschillen te constateren. Zo wordt in Nederland minder accent gelegd op competitie en (private) managementstijl, terwijl de verbetering van informatievoorziening richting bestuur en gemeenteraad om het politiek primaat gestalte te kunnen geven en de dienstverlening naar de burgers beter te kunnen vormgeven relatief meer aandacht krijgt.

bereikt waarbij de groei van de output steeds kleiner wordt (en op een goed moment zelfs negatief wordt). Het marginale product van de variabele input (additionele output geproduceerd door toevoeging van één eenheid variabele input) is te zien als afgeleide van deze productiefunctie en neemt dus na een bepaald punt af, om vervolgens onder nul uit te komen. Indien men het begrip efficiency vanuit individuele variabele input beziet, is het meest efficiënte productiepunt daar, waar het marginale product van variabele input gemaximaliseerd wordt. Vanuit de totale variabele input bezien, wordt daarentegen de efficiency van variabele input het best gemeten door middel van het gemiddelde product van variabele input, de totale output gedeeld door alle ingezette eenheden variabele input (een curve die iets vertraging kent ten opzichte van de marginale curve). "The efficiency of an input is best measured by its average product, because it indicates the average amount of product obtained per unit of input. An input's marginal product is a measure of the efficiency of a single unit of variable input" (Newton, 1994). In combinatie met vaste input kan dit optimum (van het zogeheten gemiddelde product van totale input) overigens iets later liggen dan het optimum van het gemiddelde product van variabele input, afhankelijk van de prijzen voor vaste en variabele input<sup>12</sup>.

Het begrip rept niet over winst en concentreert zich op de productiefunctie. Deze functie is daarbij te zien als theoretisch concept en zelfs als wetmatigheid: iedere onderneming is aan dit principe onderhevig. Doelmatig is daar waar gezien het bovenstaande door de organisatie de beste combinatie tussen variabele en vaste input wordt gekozen. Het concept verwijst uiteraard niet naar andere doelmatigheden buiten dit concept. Wel beschouwd gaat het hier om de efficiency van inputgebruik (ibid).

Opvallend is dat het begrip geen monetair begrip hoeft te zijn: het drukt dan strikt genomen een output-input verhouding uit. Anders wordt dit bij de monetarisering van dit begrip, waarbij input en output worden vertaald naar geld en het begrip winst kan worden geïntroduceerd. Dezelfde parallel tussen individuele en totale input doet zich echter ook hier voor, zij het, dat hier de marginale kosten (additionele kosten bij de productie van een extra eenheid output) en de gemiddelde kosten (totale kosten gedeeld door de totale output) geminimaliseerd moeten worden om de efficiency van de individuele respectievelijk totale inzet van input te optimaliseren. De winst per eenheid output wordt gemaximaliseerd op het punt waar de gemiddelde totale kosten het verst onder de prijs voor output liggen (Newton, 1994). De totale winst wordt dan gemaximaliseerd op het punt waarbij marginale opbrengst (additionele opbrengst bij productie van een extra eenheid output) gelijk is aan marginale kosten.

Haselbekke e.a. werken het begrip doelmatigheid specifiek uit voor de overheid (Haselbekke c.s., 1990, p. 12). De auteurs onderscheiden verschillende stadia in het productieproces: input, throughput (proces), output en outcome (effect). De verhouding tussen output en input wordt als productiviteit bestempeld. Efficiency (synoniem met doelmatigheid) is dan de verhouding tussen de gerealiseerde en de gewenste productiviteit. Haselbekke c.s. sluiten hiermee aan op de bovenbeschreven bedrijfseconomische interpretatie. De relatie tussen effect en output wordt dan betiteld als effect-productiviteit, terwijl de gerealiseerde versus de gewenste effect-productiviteit als effectiviteit (of doeltreffendheid) wordt geduid.



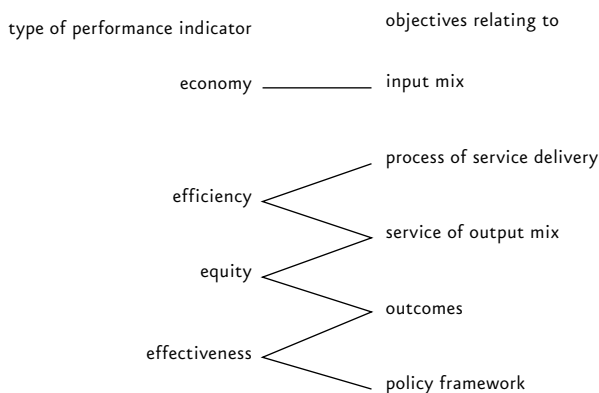
Figuur 2.1: Efficiency en Effectiviteit volgens Haselbekke c.s. (Haselbekke c.s., 1990)

12) Het optimum van het gemiddelde product van totale input ligt doorgaans achter dat van het gemiddelde product van variabele input, aangezien na het maximum van het gemiddelde product van variabele input, deze laatste begint te dalen, terwijl het gemiddelde product van vaste input nog blijft stijgen (de totale output stijgt immers nog bij eenzelfde vaste input). Het gemiddelde product van totale input "piekt" dan ook iets later.

Doelbereik wordt door Haselbekke synoniem aan doeltreffendheid gesteld. Deze in teest wordt niet door iedereen gedeeld. Weliswaar betitelt Dolmans de output-input verhouding als efficiency en de effect-output verhouding als effectiviteit, maar vervolgens voert hij doelmatigheid op als verzamelterm voor efficiency en effectiviteit (Dolmans, 1995). Ook het 'Platform Doelmatigheid' hanteert het begrip doelmatigheid als containerbegrip, zij het, dat de container hier nog groter is: naast de Angelsaksische begrippen economy, efficiency en effectiviteit bevat de container nog twee E's: equity en emotions (Kordes e.a., 1997). Onder equity wordt dan het maatschappelijke eigen vermogen verstaan, waarbij essentiële waarden als gelijkwaardigheid, rechtvaardigheid, billijkheid en rechtsbescherming aan de orde komen. Met emotions wordt bedoeld op de invloed van motivatie van medewerkers bij het streven naar doelmatig handelen (ibid). Het begrip wordt hier dus verbreed en bevat nu ook maatschappelijke kosten en baten. Het eerste hoofdstuk indachtig, wordt hier dan feitelijk verwezen naar het begrip maatschappelijke doelmatigheid. Het breder trekken van het begrip doelmatigheid was al eerder beschreven in een NIVRA-rapport dat vier niveaus van doelmatigheid onderscheidt. In het eerste niveau komt doelmatigheid overeen met efficiency en economy. Het hoogste niveau voegt daar het begrip effectiviteit aan toe (Bukkems, 1996).

Haselbekke maakt vanuit zijn concept van doelmatigheid bezwaar tegen een te brede definitie. Zo zijn equity en efficiency grootheden die tegenover elkaar kunnen staan. Hoewel bij beleid dat is gericht op efficiencybevordering rekening kan worden gehouden met aspecten als rechtvaardigheid, is voor velen incorporatie van rechtvaardigheid in het begrip doelmatigheid een contradictio in terminis (Haselbekke, 1997). Dit geldt evenzeer voor incorporatie van het begrip emotions in het concept van doelmatigheid. Bovendien bieden equity, emotions, maar ook effectiviteit te weinig houvast voor kwantitatieve informatie. Hooguit kan in sommige gevallen effectiviteit vervat worden in volumegegevens, maar daarmee ontbreekt nog steeds de basis voor een gemeenschappelijke monetaire noemer die bij de begrippen economy en efficiency wel kan worden gelegd en via welke men kan vergelijken. Wel brengt Haselbekke nu een sterke nuance aan op de gedachte dat de kosten per eenheid prestatie een eenduidige indicator vormen voor het begrip doelmatigheid. Een stijging van de kosten per eenheid prestatie impliceert niet automatisch dat er minder doelmatig wordt gewerkt en vice versa (ibid). Doelmatigheid heeft dan meer te maken met wat zich binnen een organisatie afspeelt. Overigens wordt het bezwaar van Haselbekke tegen het opnemen van equity en emotions in het begrip doelmatigheid niet door een ieder gedeeld: "Een dergelijke opvatting miskent dat het nastreven van algemene waarden als rechtvaardigheid en rechtsbescherming tot de doelen van de overheid moet worden gerekend. Dat streven kan daarom in zichzelf nooit ondoelmatig zijn" (Fuite, 1999).

Het begrip equity komt al eerder voor bij Osborne e.a.. Zij hanteren voor hun analyse het volgende model.



*Figuur 2.2: Efficiency en Effectiviteit naar Osborne, Bovaird, Martin, Tricker en Waterston (ibid, 1995)*

Opvallend is hier de invulling van het begrip equity: tussen efficiency en effectiviteit. "This requires that the distribution of outputs is consistent with the policies of local and central government, with regard to the distribution or re-distribution of resources and services to the population as a whole" (Osborne e.a., 1995).

Andere auteurs volgen de vooral op doelmatigheid in economische zin gerichte lijn van Haselbekke, gezien enkele citaten. “Doelmatig beheer is de mate waarin de te leveren prestaties bij gegeven doelstellingen met inzet van zo weinig mogelijk middelen zijn bereikt. (...) Het gaat bij doeltreffendheid om de mate waarin het beleid de vooraf gestelde doelen effectueert” (van Ginkel, 1995). “Doelmatigheid is het bereiken van het geplande productievolume tegen zo laag mogelijke kosten. Doeltreffendheid is het bereiken van de gestelde beleidsdoelen met behulp van het gerealiseerde productievolume. Efficiency is een synoniem van doelmatigheid, effectiviteit is een synoniem van doeltreffendheid” (Bonnema, e.a., 1996). “Een beleid is doeltreffend naarmate het bijdraagt tot het bereiken van de gestelde doeleinden. Een beleid is doelmatig naarmate de verhouding tussen kosten en baten positiever is, dus naarmate bepaalde baten met minder kosten worden bereikt of naarmate met bepaalde kosten meer baten worden bereikt” (Hoogerwerf, 1995, p. 226).

Ook Van Helden en Ter Bogt sluiten zich bij het input-throughput-output-outcome model van Haselbekke aan, zij het, dat de begrippen produktiviteit en effectproductiviteit niet beklijven (Ter Bogt en Van Helden, 1994). Opvallend is, dat in relatie tot contractmanagement een hiërarchie wordt aangebracht waar het de operationalisatie betreft van het bovenstaande model in prestatie-indicatoren: “In beginsel is een hiërarchie aan te brengen in de onderscheiden prestatiesoorten: van de meest wenselijke outcome-, via de output- en throughput-prestaties, tot de minst wenselijke inputprestaties” (ibid).

Mol hanteert feitelijk al eerder een overeenkomstig model, maar plaatst naast de synoniemen effectiviteit en doeltreffendheid nog een ander synoniem, allocatieve efficiency. Efficiency of doelmatigheid zijn in zijn visie synoniem met kostenefficiency. Allocatieve efficiency heeft betrekking op de verhouding tussen de baten van de geproduceerde goederen en diensten en de kosten ervan. Dit efficiencybegrip staat ook wel bekend als ‘effectiviteit’, of ‘doeltreffendheid’. De kostenefficiency heeft daartegenover betrekking op de verhouding tussen de output van de productie en de input van productiemiddelen. Dit efficiencybegrip wordt ook als ‘efficiency’ of ‘doelmatigheid’ aangeduid (Mol, 1989). Opmerkelijk is in dit verband dat Haselbekke het begrip allocatieve doelmatigheid reserveert voor kosten per eenheid prestatie en dit begrip dus eerder laat aansluiten op efficiency, dan op effectiviteit (Haselbekke, 1997). Lovell sluit nauw op Haselbekke aan, maar betreft in zijn begrip productiviteit ook de effectproductiviteit van Haselbekke: “Doelmatigheid heeft betrekking op de mate waarin de dienstverlening wordt gemaximaliseerd met gegeven middelen. Doeltreffendheid betreft de mate waarin de gerealiseerde diensten overeenstemmen met de beoogde doelstellingen van de betrokken overheidsinstantie. Productiviteitsveranderingen hebben betrekking op de verbetering of verslechtering van de doelmatigheid of doeltreffendheid in de tijd” (Lovell, 1998). Opvallend hier is de nuance op het begrip doeltreffendheid. Waar Haselbekke nog expliciet de koppeling legt tussen output en effect, gaat het er bij Lovell in eerste instantie om in welke mate de gerealiseerde diensten overeenstemmen met de beoogde doelstellingen. Deze doelstellingen behoeven niet noodzakelijkerwijs het bewerkstelligen van bepaalde effecten te bevatten.

Hoewel vele auteurs definities van doelmatigheid hanteren die min of meer overeenkomen met die van Haselbekke, is een nadere toelichting op zijn plaats waar het de begrippen zuinigheid en doelbereiking betreft. Zuinigheid wordt doorgaans niet als synoniem met doelmatigheid opgevoerd. Het gaat bij zuinigheid om de meest gunstige verhouding tussen prijs en kwaliteit bij de verwerving c.q. inkoop van de middelen (input).

Doelbereiking dient bovendien zorgvuldig te worden onderscheiden van doeltreffendheid. Bij doelbereiking gaat het om de vraag of de beoogde effecten zijn gerealiseerd, los van de vraag of deze effecten het gevolg zijn van gevoerd beleid. In de klassieke benadering van evaluatie-onderzoek stond dit begrip doelbereiking centraal. Het begrip doelbereiking wordt daarbij ook wel de bestuurskundige definitie van doeltreffendheid genoemd (de Groot, 1997). Eén van de bezwaren tegen deze benadering betreft de geringe aandacht die deze zou hebben voor neveneffecten van het gevoerde beleid. Het accent wordt vervolgens verlegd naar het begrip effectiviteit: welke van de veranderingen kunnen aan het beleid worden toegeschreven (ibid). Effectiviteit beslaat ieder effect dat het gevolg is van het gevoerde beleid, of deze effecten nu beoogd waren of niet (van Nispen,

1992). Overigens wordt deze laatste gedachte niet vaak gevolgd. Ondanks het feit dat men wel een onderscheid tussen doelbereiking en effectiviteit onderkent, heeft effectiviteit toch vooral te maken met het genereren van voorziene en beoogde effecten (en dus niet met onvoorziene en niet beoogde effecten) (vgl. In 't Veld, 1989). Wel vestigt van Nispen, niet ten onrechte, de aandacht op neveneffecten en deze aandacht zou ook voor het begrip doelmatigheid kunnen gelden. Waar doelmatigheid immers de aandacht vestigt op gewenste output, gaat men in de definitie voorbij aan onvoorziene output of output die niet beoogd was. Verder haalt van Nispen een moeilijk punt naar boven: in hoeverre kan getraceerd worden of de geresulteerde effecten daadwerkelijk het gevolg zijn van het gevoerde beleid? Ook dit onderscheid (tussen doelbereiking en effectiviteit) komt tot dusver niet voor bij het begrip doelmatigheid en het lijkt zinvol als ook deze nuancering in de nadere uitwerking van het begrip doelmatigheid wordt aangebracht. Dit onderscheid zou vertaald kunnen worden naar actieve en passieve doelmatigheidsverandering. Een actieve verandering van de mate van doelmatigheid is een direct gevolg van de inspanningen van een actor, terwijl bij een passieve verandering van de mate van doelmatigheid deze causaliteit ontbreekt.

De bovenstaande benaderingen van doelmatigheid afgewogen, wordt ten behoeve van dit onderzoek de typering van Haselbekke aangehouden en betreft doelmatigheid de output-input verhouding afgezet tegen een norm. Het begrip is synoniem met efficiency. Het begrip doelmatigheid wordt daarmee voorzien van een economische vertaling (zie hoofdstuk I). Het begrip zuinigheid (economy) betreft de verhouding tussen prijs en kwaliteit bij de verwerving van middelen. Effectiviteit (of doeltreffendheid) betreft de effect-output verhouding afgezet tegen een norm. Doelbereiking verwijst naar de mogelijkheid dat effecten autonoom tot stand kunnen komen. Bij het gangbare begrip doelmatigheid gaat het expliciet om voorziene en beoogde output. Hierbij wordt output gerelateerd aan een bepaalde input en aan een bepaald proces. Ook zal echter bezien moeten worden of het wijzigen van proces- of inputvariabelen geen onbeoogde en onvoorziene output oplevert. Deze laatste vorm van output zal dan ook mede in het onderzoek moeten worden betrokken. Tevens zal bij het in beeld brengen van de mate van doelmatigheid hetzelfde onderscheid tussen effectiviteit en doelbereiking aangebracht moeten worden in het begrip doelmatigheid. Idealiter zal dus getraceerd moeten worden of de mutatie van gerealiseerde output daadwerkelijk het gevolg is van een proces- of inputwijziging. Hiermee wordt tevens de gedachte van Haselbekke gevolgd dat doelmatigheid betrekking heeft op datgene wat zich binnen de organisatie afspeelt.

#### **2.4 Doelmatigheid in praktijk**

Nu enkele definities van doelmatigheid beschreven zijn en een definitie is gevonden die bruikbaar kan zijn voor dit onderzoek, lijkt het zinvol om te bezien hoe het begrip doelmatigheid in de praktijk is toegepast en welke knelpunten de toepassing van het doelmatigheidsbegrip in de praktijk heeft ondervonden.

In de literatuur zijn naast de nodige algemene definitiepogingen vele pogingen gedaan het begrip doelmatigheid voor diverse organisaties binnen het openbaar bestuur nader in te vullen. Hierbij wordt doorgaans, conform de bovenstaande benadering, de operationalisatie toegesneden op een input- en een outputcomponent. Men zet de gerealiseerde output-input verhouding vervolgens af tegen een output-input norm om de mate doelmatigheid te duiden. De ontwikkeling van kengetallen kan in dit verband als illustratief worden gezien. Sommige uitwerkingen van kengetallen betreffen namelijk verhoudingsgetallen die een input- en een output-component bevatten. Het aldus geformuleerde doelmatigheidskengetal biedt dan inzicht in de gerealiseerde doelmatigheid. Deze kengetallen zijn dus per definitie verhoudingsgetallen. Als voorbeelden kunnen worden genoemd (Haselbekke e.a., 1990):

- Het aantal opgehelderde misdrijven per politie-agent ten opzichte van het beoogde aantal.
- Het aantal vierkante meter herbestrating per medewerker ten opzichte van het genormeerde aantal.

Doelmatigheid blijft hierbij het resultaat van de confrontatie met een norm. Hiertoe dienen dan eerst normen



geformuleerd te worden, vervolgens dient gemeten te worden, om uiteindelijk tot evaluatie over te gaan. Om werkelijk te kunnen sturen op prestaties zullen indicatoren voor de prestaties geformuleerd moeten worden en zullen prestaties gemanaged moeten worden (vgl. Osborne e.a., 1995<sup>13</sup>, van Maanen, 2000).

In de literatuur worden knelpunten aangeduid die zich voordoen als output-inputverhoudingen daadwerkelijk in een organisatie verankerd moeten worden. Deze knelpunten kunnen van verschillende aard zijn. Te onderscheiden zijn technisch-methodische knelpunten op bijvoorbeeld het terrein van meetbaarheid van outputs. Daarnaast zijn knelpunten soms van organisatorische of gedragsmatige aard, zoals de mate van overeenstemming over de te bereiken doelstellingen en effecten. Tot slot kunnen knelpunten verband houden met een gebrek aan faciliteiten (ondersteunende systemen, trainingsmogelijkheden, etc.). Deze drie typen knelpunten worden hieronder uitgewerkt.

#### **2.4.1 Knelpunten van technisch-methodische aard**

Het is niet altijd duidelijk wat gemeenten nu eigenlijk voor producten voortbrengen en kosten kunnen niet altijd eenduidig aan een product worden toegerekend (Henzel, 1998). De onherkenbaarheid en daarmee samenhangend de ondefinieerbaarheid en onvergelijkbaarheid van output in een gemeente is één van de meest gesignaleerde problemen in de literatuur in dit verband. Men kan prestaties binnen een gemeente vaak niet eenduidig duiden, zeker niet als men kwalitatieve aspecten hierbij betreft (Bordewijk en Klaassen, 2000, Lovell, 1998). Voorts zullen processen nooit in één kengetal gevat kunnen worden, hetgeen een probleem van selectie en aggregatie oplevert. De vraag rijst in hoeverre een kengetal niet een al te eenvoudige samenvatting betreft van een soms complexe werkelijkheid. "Hoewel eenvoudig, gemakkelijk te begrijpen en weinig gegevens vergend, verschaft een dergelijke analyse uitsluitend tweedimensionale karakterisering van een inherent meerdimensionaal fenomeen. Bovendien kunnen verschillende partiële kengetallen tot tegenstrijdige signalen leiden" (Lovell, 1995). De problematiek leidt in sommige gevallen tot het abstraheren van output. Zo constateert Geurtsen in een gemeentebegroting een gebrek aan concrete projecten en beleidsdoelstellingen en mist hij doorgaans de koppeling van doelstellingen aan activiteiten (Geurtsen, 2000).

Ook aan de kostentoe rekeningskant doemen problemen op. Zo levert een gemeente een dermate divers en variërend aanbod aan diensten en producten, dat een grote wissel wordt getrokken op het toerekenen van input aan output. Het toepassen van bijvoorbeeld Activity Based Costing, om deze input adequaat toe te rekenen, levert doorgaans veel administratief werk op. Het toerekeningsprobleem vindt ook haar neerslag in pogingen gemeenten interorganisatorisch te vergelijken. Iedere gemeente gaat toch weer anders met haar kostenverdeel-problematiek om en zo worden interorganisatorische vergelijkingen bemoeilijkt. De weinige benchmarks die onder Nederlandse gemeenten het licht hebben gezien, hebben hier dan ook redelijk veel last van ondervonden. Weliswaar zijn gemeenten doorgaans in staat om historische kostprijzen te vergelijken (binnen dezelfde organisatie), maar daarmee kan toch "budgettaire lucht" in de begroting blijven zitten. Haselbekke stelt in dit verband: "Reeds de eenvoudigste kengetallen, absolute getallen omtrent inputs zoals aantallen ambtenaren, kunnen misleidend zijn bij vergelijking. Organisatieverschillen, niet ondubbelzinnige definities van begrippen, verschillen in de inrichting van de begroting en de wijze van boekhouding kunnen de oorzaak zijn van verschillen, terwijl het erop lijkt dat effectiviteit dan wel efficiency uiteenliepen" (Haselbekke, 1990). Geurtsen verzucht: "Het lijkt alsof de middelenparagraaf losstaat van de genoemde activiteiten. Indien activiteiten genoemd worden, wordt hier geen relatie gelegd met de benodigde financiën voor de uitvoering van die specifieke activiteit" (Geurtsen, 2000).

---

13) Osborne e.a. hebben het in dit verband over een vijftal stappen om tot sturen op prestaties te komen. De eerste behelst "Performance appraisal, the prior assessment of the degree to which proposed activities are likely to achieve their objectives, and the formulation of indicators and targets". Vervolgens kan men overgaan tot "Performance monitoring, the on-going assessment of a programme". Men zal daarna de stap kunnen nemen naar "Performance evaluation, the retrospective evaluation of a programme against its objectives". Welhaast onvermijdelijk zal men "Performance indicators, surrogates for the levels of performance" moeten ontwikkelen om uiteindelijk de stap naar daadwerkelijk "Performance management" te kunnen nemen (Osborne e.a., 1995).

Men zal zich bovendien moeten realiseren dat kengetallen geen eeuwige levensduur hebben en als afgeleide van beleidsprocessen kunnen worden beschouwd. Naarmate beleid in de tijd wordt gewijzigd en opnieuw wordt geformuleerd, zal men andere kengetallen nodig hebben. Tevens wordt soms gesteld, dat outputsturing een scheiding tussen de verantwoordelijkheid voor de vaststelling van de producten en de bedrijfsvoering veronderstelt, die niet altijd aanvaard wordt. Ambtelijk verantwoordelijken hebben immers ideeën over de wenselijke aard en omvang van de te leveren output, terwijl bestuurders zich soms inlaten in de manier waarop output geleverd moet worden. Bovendien leidt outputsturing soms tot grote tekorten bij het concern (wanneer door externe factoren meer output geleverd kan worden dan gepland en feitelijk een vorm van open-eind regeling is ontstaan). Een en ander noopt tot een zeer voorzichtig en zorgvuldig gebruik van doelmatigheidsoperationalisatie en het gebruik van prestatie meting in overheidsorganisaties om het gevaar van quasibeheersing tegen te gaan (Van Helden, 1991). Andere auteurs wijzen op het verschil tussen begroten op output en sturen op output (Haselbekke, 1997, Geurtsen, 2000). Zo is de waarde die wordt gehecht aan een indicator als het aantal echtscheidingen, waar de organisatie lastig op kan sturen, onduidelijk, terwijl een stijging van de kosten per eenheid prestatie in de loop van de tijd niet automatisch impliceert dat minder doelmatig wordt gewerkt. Dit laatste kan immers ook veroorzaakt worden door het feit dat de afgenomen prestaties teruglopen, iets waar een overheid niet altijd op kan sturen. De vaste kosten en de overhead zullen dan over steeds minder prestaties moeten worden toegerekend met als gevolg dat de kostprijs per eenheid prestatie stijgt.

#### **2.4.2 Knelpunten van organisatorische of gedragsmatige aard**

Verschillende auteurs wijzen op het gevaar om los van de context een kengetaloperatie in een organisatie te lanceren om de doelmatigheid te duiden en te verbeteren. Zo zal een organisatie het streven naar efficiency moeten onderschrijven. Ook zal men voorzichtig moeten zijn met het verstrekken van informatie met betrekking tot efficiency aan derden en moet er vertrouwen bestaan in een dergelijke operatie (Haselbekke c.s., 1990, p. 131). Naast vertrouwen, voert deze laatste auteur in dit verband een drietal andere factoren op: “Investeren in kengetallensystemen zal risicodragender zijn, naarmate de beleidsoriëntaties sterker uiteenlopen. In het bijzonder wanneer rationaliteitsstreven en symboliek<sup>14</sup> scherp tegenover elkaar staan, zijn conflicten te verwachten. Problemen zijn ook te verwachten, indien een sterk op efficiency en effectiviteit gerichte benadering en een sterk op verdelende rechtvaardigheid gerichte beleidsopvatting tegenover elkaar staan. Analoge knelpunten zullen ontstaan, indien naast elkaar groeperingen aanwezig zijn waarvan de ene sterk gericht is op ingrijpende veranderingen en de andere op incrementele verbeteringen” (Haselbekke 1990, p. 129). Zeker indien een kengetallensysteem gezien wordt als prestatie meet systemen bestaat het gevaar van dysfunctioneel gedrag als reactie op de manier waarop managers deze systemen hanteren (Briers en Hirst, 1990). Dit laatste fenomeen is al eerder gesignaleerd door Ouchi en Hopwood: “A control system based on such measurements is likely to systematically reward a narrow range of maladaptive behavior, leading ultimately to organizational decline” (Ouchi, 1979, p. 845). Hopwood wijst in dit verband op principal agent gedragspatronen of andere vormen van strategisch of tactisch gedrag. In het ergste geval worden data gemanipuleerd en worden schaduwadministraties aangelegd om onwettige gegevens vanuit het informatiesysteem te weerleggen (Hopwood, 1972, Hopwood, 1973). Om dergelijke ongewenste effecten te vermijden, kan het raadzaam zijn de operatie (om kengetallen te introduceren en de efficiency te verhogen) los te koppelen van bezuinigingsoperaties en dergelijke. Auteurs staan in dit verband een integratie van deze pogingen voor binnen een breder concept van strategisch management accounting, waarbij expliciet ook de nadruk wordt gelegd op proces- en veranderingsmanagement (Lapsley en Pettigrew, 1994). Deze laatste suggestie wordt niet expliciet opgepakt in de New Public Management stroom: “However, the introduction of NPM instruments in the public sector seems to lag somewhat behind such developments. Apart from the introduction of new organizational structures, in many

---

14) De auteur hanteert hier de term symbolische beleidsoriëntatie als tegenpool van de rationalistische oriëntatie. Kengetallen vervullen bij de rationalistische oriëntatie een heel andere functie dan bij de symbolische. Bij de symbolische beleidsoriëntatie gaat het niet om de inhoud, maar om de vorm (ibid, p. 128). Overigens kennen andere auteurs aan ditzelfde rationaliteitsstreven weer juist een symbolische waarde toe, welke dan eerder gericht is op het vergaren van legitimiteit (Osborne e.a., 1995, p.25).

(Dutch) government organizations the control changes especially implied that the formal emphasis shifted from inputs to outputs” (Ter Bogt, 2001).

Welhaast paradoxaal kleven problemen aan het gebruik van kengetallen als onderdeel van een prestatie meet-systeem, terwijl de ontwikkeling van prestatie meet-systemen nu juist als onlosmakelijk thema van het breed onderschreven New Public Management wordt beschouwd (Osborne e.a., 1995). Gemeenten die met forse financiële krapte te kampen hebben, worden welhaast gedwongen om hun management en planning en control instrumentarium (inclusief de toepassing van doelmatigheidskengetallen) te verbeteren (Van Helden, 2000). Aan de andere kant kan juist in deze situaties angst bestaan voor bezuinigingsoperaties en opgelegde taakstellingen, waardoor de effectiviteit van het nieuwe instrumentarium hinder kan ondervinden. Overigens is de angst om te worden “afgerekend” op prestaties en budgettair verloop niet altijd gegrond. Bij de beoordeling van managers richten wethouders zich doorgaans niet in eerste instantie op kwantitatieve output- en inputgegevens. Het gaat er vaak eerder om in hoeverre een ambtelijk manager tijdig zijn of haar wethouder informeert, tijdig op incidenten reageert en met voldoende gevoel voor politieke en beleidsinhoudelijke belangen bijdraagt aan het functioneren van een wethouder (Ter Bogt, 2000). Uiteraard moet tevens de indruk bestaan dat het organisatie-onderdeel van de betreffende manager goed functioneert (ibid).

Ter Bogt constateert bij met name wethouders weinig aandacht voor het gebruik van outputgeoriënteerde informatie. Zo al voorhanden, wordt deze vorm van informatie nauwelijks gebruikt door politiek of management (Ter Bogt, 1999, van Dam en Scheltinga, 1995, Ter Bogt, 2000, Ter Bogt, 2001). Het geringe gebruik van dit soort informatie heeft dan wellicht meer te maken met het mindere belang dat aan kwantitatieve data wordt gehecht, dan aan de technische mogelijkheid om deze informatie te leveren: “in most policy areas it was not possible to evaluate outputs only on numerical data. They (de geïnterviewde wethouders, Anderson) stressed the importance of providing qualitative information and explanations to complement the quantitative data” (Ter Bogt, 2001). “However, a higher degree of measurability of the outputs in aldermen’s portfolios does not always imply that they make more use of performance information in planning and control documents” (Ter Bogt, 2001). Bovendien wordt relatief veel gebruik gemaakt van mondelinge informatie in vergelijking tot formele, op schrift gestelde, rapporten (budgetoverzichten, jaarrekeningen, etc.), hoewel wethouders met de portefeuille Financiën hier een uitzondering op kunnen vormen (ibid).

Hoewel men bij op afstand gezette of decentraliseerde organisatie-onderdelen anders zou kunnen verwachten, blijft economische informatie vooralsnog vooral beperkt tot financiële informatie. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de omgeving van dit soort type organisaties nog steeds redelijk stabiel is. Men zou kunnen verwachten dat naarmate de omgeving dynamischer wordt en naarmate de concurrentie gaat toenemen, het accent op efficiency zwaarder wordt en het belang van economische informatie groeit. Voorts kan gewezen worden op het feit dat politiek aangestuurde organisaties (zelfs als zij op afstand zijn gezet) niet enkel op het realiseren van economische doelmatigheid worden beoordeeld (Ter Bogt, 1999). Deze stelling slaat terug op de informatiebehoefte die bij politiek bestuur en management bestaat. Ook maakt het bestaan van niet altijd even expliciete doelstellingen bij het politiek bestuur het aansturen van gemeentelijke organisaties en het aanleggen van heldere criteria niet makkelijker en transparanter. Men zou zelfs kunnen stellen dat de mogelijkheid voor politici om te interveniëren in overheidsorganisaties, het draagvlak bij managers om objectieve en heldere afspraken te maken en daadwerkelijk conform te managen doet verminderen (ibid). Ook door anderen wordt deze laatste gedachte onderschreven. Zo wijst Hazeu erop dat onderwerpen waarvoor de politieke belangstelling groot is, moeilijker in termen van heldere outputafspraken zijn aan te sturen (Hazeu, 1999).

Van Helden signaleert hetzelfde gebrek aan belangstelling voor informatie met betrekking tot output: “Hierbij valt op dat de belangstelling voor de begroting hoog wordt geacht, maar dat dit niet geldt voor de sturing op basis van prestatiegegevens in de begroting. Hiermee hangt waarschijnlijk samen dat ook de interesse voor de efficiency en effectiviteit van beleid, die zou kunnen blijken uit de planning- en controldocumenten, betrek-

kelijk laag wordt ingeschat” (Van Helden, 1999). Ook op managementniveau worden de planning- en controldocumenten slechts beperkt gebruikt om hiermee een oordeel over de efficiency en effectiviteit van het beleid te kunnen geven. Een oorzaak hiervoor kan mede gevonden worden in de decentrale weerstand die bestaat tegen het in gebruik nemen van centraal ontwikkelde planning- en controlsystemen, zoals een BBI-systeem (Van Helden, 1999). Ook de souplesse waarmee men het instrumentarium kan differentiëren en oog kan houden voor de context kan hierbij een rol spelen, alsmede de planning-attitude van de gebruikers van het instrumentarium. Wel waarschuwt deze auteur al eerder voor het trekken van te snelle conclusies. De Nederlandse cultuur vraagt soms zijn tijd: “This model requires a lot of consultation, the wish to convince each other and the necessity to reach a compromise. Changes and innovations cannot be enforced in this model” (Van Helden, 1998).

Kuipers wijst in dit verband op een informatieparadox die zich voordoet bij de ontwikkeling van kengetallen die betrekking hebben op de doelmatigheid van op afstand te zetten organisaties: “Hoe meer beheersvrijheid een dienst tijdens de begrotingsuitvoering wil hebben en hoe meer er behoefte is aan afstand bij het sturen, des te hoogwaardiger (niet meer, wel beter) zal de geleverde informatie vooraf, tijdens en aan het einde van de rit moeten zijn” (Kuipers, 1995).

### **2.4.3 Knelpunten van facilitaire aard**

Om kengetallen te kunnen ontwikkelen en om periodiek over deze kengetallen te kunnen rapporteren, zal naast de nodige inspanning op het gebied van opleiding en informatisering en automatisering tevens ambtelijke capaciteit beschikbaar moeten zijn (vgl. Ter Bogt en Van Helden, 2000, p. 276). Zo vereist een goede introductie en ontwikkeling van kengetallen andere vaardigheden dan de meer traditionele vaardigheden die oorspronkelijk lagen op het terrein van financieel beheer. Deze laatste functie richt zich immers eerder op de onderuitputting van budgetten, terwijl relatief weinig aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling van nieuwe financiële en outputgerichte instrumenten. Dit maakt aandacht voor een adequaat opleidingsplan noodzakelijk. Ook zal de organisatie doorgaans minder goed kunnen volstaan met de input-gerichte formats om de op output gerichte informatie te kunnen structureren. Een andere manier van informatisering zal daartoe soms wenselijk zijn. Op het gebied van ambtelijke capaciteit doen zich een aantal dilemma's voor. Ten eerste zal de ontwikkeling en de interpretatie van kengetallen wellicht beter kunnen plaatsvinden vanuit de vakinhoudelijke afdelingen waar de kengetallen betrekking op hebben. Zeker gezien de bovenbeschreven nuances van methodische aard, neemt het belang van een adequate analyse van kengetallen met voldoende oog voor de context toe en het is de verwachting dat de vakinhoudelijke afdelingen (die de processen voeren waar de kengetallen betrekking op hebben) zelf een scherper oog voor deze context hebben dan een stafafdeling die niet dagelijks betrokken is bij deze primaire processen. Aan de andere kant kan dit soms ten koste gaan van de betrouwbaarheid van het beoogde informatiesysteem, zeker indien bij deze vakinhoudelijke afdelingen de bovenbeschreven angst voor bezuinigingen bestaat. Gezien dit laatste aspect worden kengetallen soms vanuit concernbrede stafafdelingen ontwikkeld en hiermee stuit men op een ander dilemma. Vanuit dezelfde angst voor bezuiniging of afrekening, genieten concernbrede stafafdelingen niet altijd het vertrouwen van de vakinhoudelijke afdelingen, terwijl dat vertrouwen nu juist nodig is om toegang te krijgen tot de juiste informatie en zinvolle kengetallen te ontwikkelen. Er kan dan een vicieuze cirkel ontstaan, waarbij de ontwikkelde kengetallen steeds minder zinvol zijn, de vertrouwensbasis steeds kleiner wordt, de verstrekte informatie van de vakinhoudelijke afdelingen uiteindelijk steeds minder relevant wordt en de kengetallen vervolgens nog minder zinvol worden. De knelpunten van facilitaire aard kennen hun basis dan in het feit dat vakinhoudelijke afdelingen en concernbrede stafafdelingen soms vermeende verschillende doelstellingen nastreven. Dit kan een wissel trekken op het facilitaire gezicht van het concern richting vakinhoudelijke afdelingen, terwijl dit soms tevens de toegankelijkheid van de vakinhoudelijke afdelingen belemmert.

Het gevolg van bovenstaande knelpunten is dan ook dat de ontwikkeling van doelmatigheidskengetallen (in de zin van output-input verhoudingen) weliswaar breed heeft plaatsgevonden binnen Nederlandse gemeenten,

maar niet direct heeft geleid tot een daadwerkelijke verbetering van de doelmatigheid (Van Helden, 2000).

## 2.5 Oplossingen voor het doelmatigheidsvraagstuk

Vanuit de bovenstaande constatering, lijkt het op deze plaats zinvol om de diverse oplossingen te bezien die door verschillende auteurs zijn aangedragen om doelmatigheid te operationaliseren en daadwerkelijk te verankeren in overheidsorganisaties.

Als oplossing voor het doelmatigheidsvraagstuk worden door verschillende auteurs verschillende opties uitgewerkt. Zo opteert Haselbekke voor meer overeenstemming ten aanzien van beleidsoriëntaties en meer onderling vertrouwen. Hiermee wordt een klimaat gecreëerd waarin de voorbereiding van kengetallensystemen beter kan gedijen. De vraag of een kengetallensysteem ontwikkeld kan worden is volgens deze auteur eerst afhankelijk van de beleidsoriëntaties van betrokkenen. Deze dienen niet te zeer uiteen te lopen, terwijl tevens een breed gedragen streven naar efficiency aanwezig moet zijn. Eenmaal beschikbare kengetallen zullen voorts per definitie een rol spelen in argumentatieprocessen tussen organisatorische eenheden. Bij de overwegingen tot coöperatie bij de voorbereiding van kengetallen is het van groot belang in hoeverre partijen elkaar vertrouwen en dus in hoeverre zij voor toekomstig misbruik bevreesd zijn. Hij wijst er wel op, dat ongelijkheden en onvergelykbaarheden van kengetallen als zodanig, verschillen in behoeften met betrekking tot het gebruik en verschillen in besturingsfilosofie ertoe leiden, dat geen uniform systeem kan worden ontworpen (Haselbekke, 1990). Osborne trekt in dit verband de conclusie, dat het wellicht raadzaam is om prestatie-meetsystemen multidimensionaal te ontwikkelen (organisatorisch, strategisch, procesmatig, etc.) (Osborne e.a., 1995). De gedachte tot flexibilisering vindt steun: "aldermen often prefer detailed, flexible, timely and up-to-the-minute information provided in face-to-face encounters to formal, written, static and 'outdated' information" (Ter Bogt, 2001). Van Helden onderschrijft het belang van draagvlak, waar hij grote decentrale weerstand constateert tegen het in gebruik nemen van centraal ontwikkelde planning- en controlsystemen. Aan de andere kant heeft hij begrip voor de opvatting dat decentraal ontwikkelde systemen de consolidatie en coördinatie in gevaar kunnen brengen. Om dit spanningsveld te overbruggen onderscheidt hij twee fasen: "In de ontwerpfase moet Financiën beter overleggen met de andere organisatie-onderdelen om commitment voor daadwerkelijk gebruik te verwerven. In de controlfase is de rol van Financiën die van regisseur: wordt de informatie tijdig en overeenkomstig de minimumeisen geleverd, in welke zin kan de helpende hand worden geboden om de vereiste informatie beschikbaar te stellen, etc.?" (Van Helden, 1999). Ook zal sprake moeten zijn van een goed ontwikkelde planning-attitude om het belang van planning en control op de politieke en ambtelijke agenda te krijgen en te houden (ibid). Naast intern draagvlak spelen externe druk (financial stress) en interne druk (welke waarde hecht het bestuur aan het nieuwe meetsysteem) een niet onbelangrijke rol. De context blijft daarbij de hoofdrol spelen: "Moreover, the management may have to take into account the specific character of the government organization; i.e. the many external and internal factors that influence the organization and the political goals that may be much broader than the need to introduce performance budgeting and increase efficiency" (Ter Bogt en Van Helden, 2000).

Anderen brengen noodgedwongen een conceptuele nuance aan en volstaan soms met inputsystemen, al naar gelang de output moeilijker te identificeren is en het proces minder homogeen. Mol analyseert het begrip doelmatigheid op input, proces en output. "Deze analyse richt zich op tweemaal samenhangen: de bepaling van de samenhang van de middelen met de activiteiten en de bepaling van de samenhang van de activiteiten met de geproduceerde goederen en diensten. Bij het onderzoek naar de eerste samenhang staat de vraag centraal in hoeverre de functies in het productieproces in homogene activiteiten kunnen worden uiteengelegd. Homogene activiteiten kunnen immers eenduidig aan de input worden gerelateerd, zodat voor die activiteiten standaardkosten kunnen worden gecalculeerd. Bij het onderzoek naar de tweede samenhang staat de vraag centraal in hoeverre de functies in het productieproces uit een te identificeren output kunnen worden afgeleid. Bij een aanwijsbare output kunnen de activiteiten op basis van de verlangde prestaties worden genormeerd" (Mol,

1989). Deze analyse leidt dan ook tot verschillende budgetvormen (aspiratieniveaus van budgettering en sturen op prestaties). De matrix die aldus ontstaat ziet er als volgt uit:

Tabel 2.1: De matrix van Mol (Mol, 1989, 2006)

	Output te identificeren?	
	Ja	Nee
Activiteiten Homogeen?		
Ja	Prestatiebudget	Procesbudget
Nee	Opdrachtbudget	Inputbudget

Mol legt dus verschillende gradaties aan, waar het de operationalisatie van doelmatigheid betreft. Naarmate output niet altijd even helder gedefinieerd kan worden en input niet altijd eenduidig aan output kan worden toegerekend, neemt het aspiratieniveau ten aanzien van doelmatigheidsbepaling en sturen op prestaties af (van prestatiebudgettering naar inputbudgettering).

De gedachte om afhankelijk van het type product en de type activiteit het begrip doelmatigheid qua operationalisatie te laten variëren wordt vrij breed gedeeld en is zeker niet nieuw.

Ook Van Helden onderkent het outputprobleem en waarschuwt voor een te snelle aggregatie van niet vergelijkbare output, een neiging die zich in de praktijk nogal eens voordoet. Hij opteert dan liever voor een selectie van de politiek meest relevante outputs, een en ander afhankelijk van de vraag hoe heterogeen de output is (Ter Bogt en Van Helden, 1994, Van Helden, 1991). Een en ander wordt bepaald door de mate van kwantificeerbaarheid van de output en door de mate van aggregeerbaarheid van de output. Bij een hoge mate van kwantificeerbaarheid en aggregeerbaarheid, kunnen outputs worden gespecificeerd door middel van gemiddelden of totalen. Naarmate de kwantificeerbaarheid en aggregeerbaarheid afneemt, zal het belang van kwaliteitsaspecten beginnen toe te nemen (Ter Bogt en Van Helden, 1994).

Hirst stelt al in een eerdere publicatie dat de mate van taakonzekerheid een bepalende variabele kan zijn bij het gebruik van prestatie-meetsystemen. Hoe hoger deze taakonzekerheid is, des te groter de kans dat het systeem niet een daadwerkelijk ondersteunende rol kan vervullen, gezien het feit dat in deze situaties sprake is van soms zeer veel interdependenties welke niet in het systeem te vatten zijn (Hirst, 1981, vgl. ook Hopwood, 1972). De verwijzing naar taakonzekerheid vindt steun. Ook Govindarajan legt een verband tussen onzekerheid en het gebruik van prestatie-meetsystemen. De kennis van causale verbanden is immers in situaties van grote onzekerheid incompleet. Het gevolg daarvan is, dat een systeem dat een accent legt op output en effect in deze situaties niet adequaat gehanteerd wordt, aangezien men juist in deze situaties output en effecten minder kan beheersen (Govindarajan, 1984, vgl. de Jong en Smits van Waesberghe, 1998). Van Helden acht een differentiatie raadzaam: de ene taak kent immers een ander karakter dan de andere en zou dus ook anders gestuurd en beheerst kunnen worden dan de andere. Zo zou een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen enerzijds standaardtaken, waarvan de kenmerken zijn: sturing op hoofdlijnen door de politiek, een ruim ambtelijk mandaat en periodieke rapportage van resultaten en aan de andere kant projecten of bestuursopdrachten, waarvan de gewenste resultaten moeilijk vooraf te bepalen zijn en die zich mogen verheugen in een intensieve politieke bemoeienis (Van Helden, 1999). Ondanks de mogelijkheden die concrete en meetbare taken bieden, is het overigens nog maar de vraag of daadwerkelijk van de output-georiënteerde informatie gebruik wordt gemaakt: "Aldermen with more concrete and more highly measurable tasks in their portfolio, do not always make a more frequent use of formal performance information in planning and control documents" (Ter Bogt, 2001).

Ouchi hanteert als één van de eerste auteurs een differentiatie-model, dat in eerste instantie gelijkenis ver-

toont met de matrix van Mol (Ouchi, 1979, p. 843). Deze auteur stelt de mate van meetbaarheid van prestaties centraal: “The essential element which underlies any bureaucratic or market form of control is the assumption that it is feasible to measure, with reasonable precision, the performance that is desired” (Ouchi, 1979, p. 843). Deze meetbaarheid wordt bepaald door de mate waarin output valt te meten. Voorts speelt de mate waarin inzicht bestaat in het transformatieproces (de middel-doel relatie) een grote rol. Zo ontstaat de volgende matrix, waarbij meetbaarheid van output welhaast samenvalt met identificeerbaarheid, terwijl inzicht in het transformatieproces kan samenhangen met de homogeniteit van activiteiten:

Tabel 2.2: Differentiatiemodel van Ouchi (Ouchi, 1979, p. 843)

Inzicht in het transformatieproces?		
	Ja	Nee
Output te meten?		
Ja	Sturing op gedrag of output	Sturing op output
Nee	Sturing op gedrag	Sturing via “Clan” control

Waar Mol een vorm van procesbudgettering voorstaat in een situatie waarbij de activiteiten homogeen zijn, maar de output niet valt te identificeren, opteert Ouchi eerder voor een sturingsvorm die aangrijpt op gedrag (“behavior measurement”). Opvallend in het model van Ouchi is de introductie van “clan” control, waar Mol eerder sturing op input verwacht. Deze vorm van sturing vindt plaats via onder meer een nauwgezet selectie- en personeelsbeleid: “What happens in such circumstances is that the organization relies heavily on ritualized, ceremonial forms of control. These include the recruitment of only a selected few individuals, each of whom has been through a schooling and professionalization process which has taught him or her to internalize the desired values and to revere the appropriate ceremonies” (Ouchi, 1979, p. 844). Clan control laat zich kenmerken door een zeer grote mate van sociale controle en een zeer selectief toetredingsbeleid. Anders dan Mol voert Ouchi, naast de twee bovenbeschreven factoren van meetbaarheid ook de mate van doelcongruentie op als bepalende factor voor een geschikte aansturingsvorm. De vraag rijst dan, of de gangbare vormen van control passend zijn in organisaties die zich eerder laten kenmerken door een hoge mate van ambiguïteit en weinig mogelijkheden tot meten bieden.

Hofstede voert een viertal factoren op die bepalend kunnen zijn bij het zoeken naar een passende aansturingsvorm (Hofstede, 1981, p. 194). De eerste is de mate waarin doelstellingen ambigu zijn, waarbij hij aansluit op Ouchi (zie boven). De tweede en vierde factor zijn terug te vinden bij Mol: de mate waarin output meetbaar is en de mate waarin de activiteiten homogeen, repeterend van karakter zijn. De derde factor is de mate waarin de effecten van managementinterventies bekend zijn. Deze vier factoren leiden dan tot een zestal ideaaltypische aansturingsvormen: routinematig, expert control, trial and error control, intuïtieve control, “judgemental” control en politieke control. Indien sprake is van een eenduidige doelstelling, meetbare output en homogene activiteiten, dan is outputbudgettering geschikt om invulling te geven aan de aansturingsvorm (routinematig of trial and error control) (Hofstede, 1981, p. 203).

Door Van Helden en Johnsen wordt eveneens een differentiatiemodel in stelling gebracht waarbij onzekerheid en meerduidigheid een niet onbelangrijke rol spelen (Van Helden en Johnsen, 2002). Onzekerheid met betrekking tot de middel-doel relatie en meerduidigheid met betrekking tot de te realiseren doelstellingen zijn de bepalende factoren in dit model (vanuit de contingency theorie geredeneerd). Onzekerheid hangt dan samen met bijvoorbeeld de omvang van de organisatie die de nodige complexiteit met zich mee kan brengen, of met een informatievoorsprong die agenten hebben op principalen (vanuit de principal-agent gedachte geredeneerd). Meerduidigheid verwijst naar problemen die kunnen ontstaan bij het bereiken van overeenstemming over de te realiseren doelstellingen. Wanneer nu een situatie van relatieve zekerheid en eenduidigheid bestaat, dan wordt het gebruik van zowel input- als output-georiënteerde informatie opportuun geacht om als verantwoor-

delijke control te kunnen uitoefenen<sup>15</sup>. Wanneer sprake is van eenduidigheid over de te bereiken doelstellingen, maar zich een situatie van relatieve onzekerheid voordoet, dan zal de verantwoordelijke geneigd zijn om output-georiënteerde informatie te gebruiken. In een situatie van zekerheid maar waarin tevens meerduidigheid bestaat met betrekking tot de doelstellingen, zal men geneigd zijn om standaardprocedures overeen te komen om grip te kunnen houden als verantwoordelijke. Deze procedures hebben dan eerder betrekking op de te volgen handelswijze en gedragingen van ambtenaren. Doet zich nu een situatie voor waarin onzekerheid bestaat en ook geen overeenstemming over de te bereiken doelstellingen kan worden bereikt, dan is het de verwachting dat output-georiënteerde informatie eerder een symbolische functie vervult, gericht op het bereiken van externe legitimiteit (Van Helden en Johnsen, 2002, p. 12). In deze laatste situatie wordt dan eerder gebruik gemaakt van een vorm van control via aanstellings- en personeelsbeleid ("clan control", vgl. Ouchi, 1979), procedure-afspraken en onderhandelingen (political control, vgl. Hofstede, 1981).

Tabel 2.3: Differentiatiemodel volgens Van Helden en Johnsen (Van Helden en Johnsen, 2002)

	Zekerheid over middel-doel relatie	
	Hoog	Laag
Eenduidigheid over te bereiken doelstelling		
Hoog	Input (output is facultatief)	Output
Laag	Standaardprocedures m.b.t. gedrag	Output kent symbolische waarde

Hoewel de factoren eenduidigheid en zekerheid ook door andere auteurs worden onderschreven, rijst de vraag in hoeverre men op output kan sturen als de middel-doel relatie niet zeker is. De bovenstaande gedachte van Van Helden en Johnsen is deels terug te vinden in een eerdere publicatie van Hoogerwerf: "doeltreffendheid van overheidsbeleid is onder meer afhankelijk van vier bestuurlijke omstandigheden: de doelgerichtheid, de informatie, de macht en de coördinatie van de betrokkenen. Iets dergelijks lijkt ook voor de doelmatigheid en de aanvaardbaarheid van het beleid op te gaan" (Hoogerwerf, 1995, p. 71). Hiermee wordt met name verwezen naar de middel-doel relatie, uitgaande van de definitie die deze auteur hanteert voor doelgerichtheid: de mate waarin doeleinden weloverwogen zijn gekozen en de middelen meer op het bereiken van de doeleinden zijn afgestemd (ibid, p. 226). Opvallend is overigens, dat deze auteur meerduidigheid niet zozeer ziet als medebepalend voor de invulling van doelmatigheid, maar deze factor (onder het begrip aanvaardbaarheid) eerder afzet tegenover het begrip doelmatigheid: "Eén van de fundamentele dilemma's van de politiek is dan ook dat van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het overheidsbeleid aan de ene kant en de aanvaardbaarheid van dat beleid aan de andere kant" (ibid, p. 227).

Hazeu legt een redeneerschema aan om vanuit de transactiekostentheorie tot een organisatorische optimalisatie te komen, welk tevens inzicht biedt in de wijze waarop het prestatie-meetprobleem kan worden weggenomen. De eerste vraag is die naar de politieke belangstelling. Als deze groot is, kunnen activiteiten en prestaties het best worden geleverd vanuit de hiërarchieke slagorde. Bij een lage belangstelling doet de tweede vraag zich voor, dat wil zeggen die naar de betreffende taak zelf. Als de desbetreffende taak professioneel handelen vereist, wordt het aanleggen van prestatie-meetsystemen toch gecompliceerder dan indien de voorziening meer seriematige, goed meetbare producten betreft. Indien weinig politieke belangstelling bestaat en het proces seriematige, goed meetbare output voortbrengt, komt de laatste vraag aan de orde, i.e. in hoeverre de schaal van productie zodanig is dat slechts ruimte is voor één aanbieder of dat een markt kan worden gecreëerd. In het laatste geval zijn prestatie-meetsystemen zelfs voorzien van de mogelijkheid tot een interorganisatorische vergelijking (Hazeu, 1999).

15) Hierbij heeft het gebruik van output-georiënteerde informatie overigens de voorkeur. In een eerdere agentschapstheoretische uitwerking stelt Van Helden dat wanneer bestuur en management te maken hebben met volledig eenduidige informatie over product, activiteitsniveau en externe omstandigheden, "het managementcontract het vereiste output-niveau en het daarmee gemoeide budgetniveau kan vastleggen" (Van Helden, 1992, p. 211).



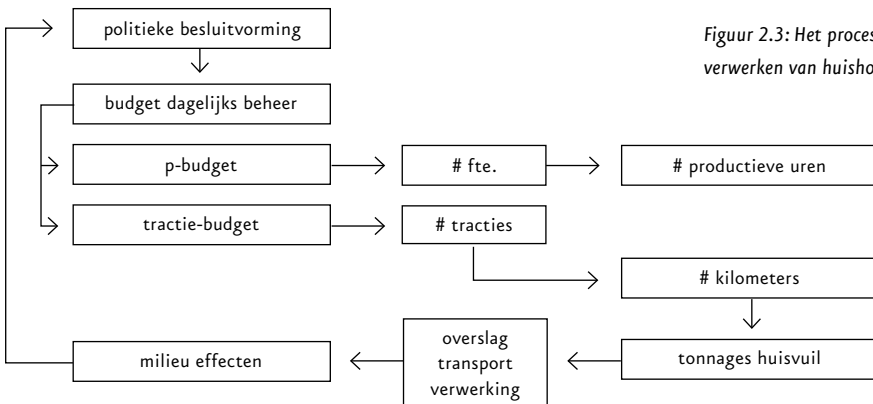
Een ietwat andere optie is, om toch criteria aan te leggen waaraan output zou moeten voldoen en om aan de hand van deze criteria output te herdefiniëren. Zo zou output meetbaar moeten zijn en een doelgroep moeten hebben, terwijl de onderliggende doelstellingen realistisch moeten worden geacht, etc. (Dolmans, 1995). Deze insteek is in die zin origineel, dat men het gebrek aan tastbare en meetbare output tracht op te lossen door de output te herdefiniëren. Een enkele auteur ziet ook kansen in de beschreven problematiek: “Voorzover een doelmatigheidsanalyse in de publieke sector is mislukt door inadequate gegevens, geeft dit een nuttig signaal naar de regering voor een herallocatie van de middelen in de richting van verbeterde procedures voor gegevensverzameling” (Lovell, 1998).

Om het begrip doelmatigheid binnen het openbaar bestuur te verankeren, wordt door de meeste auteurs geopteerd voor differentiatie. Daarbij wordt het begrip doelmatigheid verschillend geoperationaliseerd, afhankelijk van het type product, activiteit of proces dat qua doelmatigheid moet worden doorgelicht of verbeterd.

## 2.6 Intermezzo: Doelmatigheid nader bezien

Hoe eenvoudig het begrip doelmatigheid op het eerste oog lijkt, het begrip blijkt in haar uitwerking voor de overheid dus complex te zijn. Naast de bovenomschreven complicaties en uitwerkingen levert het begrip bij een nadere analyse een aantal additionele fundamentele vraagstukken op, welke niet altijd door de auteurs worden beschreven.

Zo wordt output theoretisch vaak voorgesteld als uitkomst van een proces. Dit proces zelf bestaat evenwel uit zeer veel tussenproducten. Niet altijd is helder, welke output nu eigenlijk als leidraad voor het begrip doelmatigheid moet dienen. Naarmate deze output immers verder in het proces komt te staan, neemt de kans toe dat sprake is van interveniërende variabelen (Anderson, 2001). Aan de andere kant kan een focus op een output-keuze dicht bij de inputkant kortzichtig werken. Een voorbeeld aan de praktijk ontleend kan hier duidelijkheid bieden. Gekozen is voor het inzamelen van huishoudelijk afval. Dit proces kan als volgt in beeld worden gebracht.



Figuur 2.3: Het proces van inzamelen en verwerken van huishoudelijk afval in praktijk

Het voorbeeld betreft een gemeente die de overslag, transport en verwerking van huishoudelijk afval heeft uitbesteed. De vraag rijst nu welke indicatoren voor input en output kunnen worden gehanteerd. Men zou kunnen opteren voor het aantal ingezamelde tonnages huisvuil als output. Hier doet zich echter het probleem voor dat indien minder huisvuil op straat wordt gezet (en dus ook niet kan worden ingezameld), als gevolg van bijvoorbeeld een milieucampagne, de output-input verhouding in negatieve zin wordt beïnvloed zonder dat zich feitelijk een doelmatigheidsverandering voordoet. Men maakt dan immers doorgaans dezelfde kosten (input), terwijl het aantal ingezamelde tonnages huisvuil (output) afneemt. Sprake is dan van een interveni-

erende variabele, in dit geval de milieucampagne en het in mindere mate op straat zetten van huisvuil. Een andere optie is het aantal gereden kilometers. Hierbij doet zich echter het wellicht theoretische probleem voor, dat het genormeerde aantal kilometers afgelegd kan worden, zonder dat daadwerkelijk afval wordt ingezameld. Bij deze indicator doet zich dan het gevaar van kortzichtigheid voor. Beide indicatoren zijn dan ook niet bijzonder valide. Een combinatie van de twee indicatoren ondervangt deels elkaars nadelen, maar er gaat dan een geheel ander probleem ontstaan. Naast het praktische probleem van registratie, is het lastig om beide indicatoren te aggregeren. Mochten beide indicatoren in een verschillende richting wijzen, dan kan moeizaam een oordeel worden geveld over de algehele doelmatigheid van het proces. De noodzaak tot flexibiliteit, waarbij men soms de ene en soms de andere indicator in stelling brengt, dringt zich op. Het nadeel van deze insteek is echter weer, dat flexibilisering op gespannen voet staat met de vereiste stabiliteit om output-input verhoudingen in historisch of interorganisatorisch perspectief af te zetten en te kunnen vergelijken met elkaar.

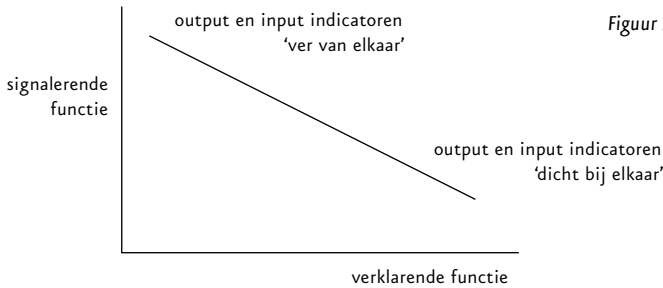
Soms worden interveniërende variabelen opgevoerd als logisch uitvloeisel van verschillende belangen die actoren bij een bepaald proces hebben. Zo zal een werknemer geneigd zijn om een hoge productiviteit toe te schrijven aan zijn eigen inzet, maar een lage productiviteit aan verouderde machines of inferieure grondstoffen (Moerland, 1999). Het onderkennen van interveniërende variabelen is van het grootste belang: "Het is belangrijk om informatie te hebben over dergelijke variabelen. Wanneer immers een doelmatigheidsanalyse wordt uitgevoerd zonder dat dergelijke variabelen in de analyse worden betrokken, zullen managers van instellingen die in een relatief ongunstige omgeving opereren terecht klagen over het feit dat zij oneerlijk worden behandeld" (Lovell, 1998).

Bij een keuze voor een output-input verhouding zal men zich voorts bewust moeten zijn van de scope van deze verhouding. Zo kan het nastreven van een bepaalde verhouding op korte termijn ogenschijnlijk doelmatigheid bevorderen, maar op lange termijn demotiverend of zelfs contraproductief werken. Ook kan het zijn, dat het nastreven van een bepaalde verhouding vanuit één bedrijfs onderdeel gezien doelmatigheidsbevorderend werkt, maar de doelmatigheid van het totale concern minder verbetert. Verhoudingen zijn in die zin begreend in tijd en organisatorische impact.

Bovenstaand voorbeeld maakt ook duidelijk, dat het verschil tussen effect en output uit het oog kan raken als niet helder blijft wat het uiteindelijke doel (en het beoogde effect) van het gehele proces was. Het aantal tonnages huisvuil kan als output worden aangemerkt, terwijl de effecten op het milieu als effect te zien zijn. Met dezelfde logica kan evenwel worden gesteld, dat het aantal tonnages huisvuil het effect is van de outputindicator afgelegde kilometers. Tonnage huisvuil kan dus worden aangemerkt als output, maar ook als effect. Al naar gelang men dus een andere output definieert, opteert men tevens voor een andere effectdefinitie. Feitelijk is dit niet ernstig, indien men zich realiseert dat het hier om een lang proces gaat met diverse tussenproducten (of -effecten) en het er uiteindelijk om gaat het gehele proces te optimaliseren.

Bij de keuze voor een bepaalde input-indicator speelt in het verlengde van de bovenbeschreven complicatie nog het volgende. De oorspronkelijke functie van een output-input verhouding is immers tweeledig. Men zal zicht willen krijgen op de doelmatigheid van het totale proces (signalerende functie), maar men zal ook willen focussen op specifieke afwijkingen in het proces (verklarende functie). Naarmate men de input zo dicht mogelijk bij het begin van het proces kiest (bijvoorbeeld het budget van de afdeling) en de output zo ver mogelijk in het proces, beslaat de output-input verhouding meer schakels in het proces. Deze verhouding wijzigt, zodra ergens in het proces een factor verandert. De signalerende functie van deze verhouding is dan misschien groot, maar de verklarende functie klein: men weet aan de hand van de gewijzigde verhouding niet waar precies in het proces een factor muteert. Dit is precies omgekeerd als geopteerd wordt voor een output-input verhouding, waarvan de componenten dicht bij elkaar liggen (bijvoorbeeld aantal fte. en aantal productieve uren). Indien deze laatste verhouding wijzigt, kan meteen op het probleem worden gefocust: het ziekteverzuim stijgt en/of de motivatie zakt. De verklarende functie is groot, maar de signalerende klein: mocht elders in het proces iets

wijzigen, dan wordt dat niet via deze laatste verhouding opgemerkt. Er bestaat dus een trade-off in de twee functies die output-input verhoudingen vervullen.



Figuur 2.4: De trade-off in output-input verhoudingen

Wat voorts nog een belangrijke rol speelt, is het feit dat niet alle betrokkenen een keuze voor een bepaalde output-input verhouding ter optimalisering van het proces hoeven te onderschrijven. Zo zal de keuze voor tonnages huisvuil als te optimaliseren output misschien niet door een ieder binnen de gemeente worden gedeeld. Voor sommige betrokkenen zal immers ook het aantal productieve uren, in relatie tot ziekteverzuimcijfers en vacaturegegevens, een relevante outputindicator kunnen zijn. Voor andere betrokkenen gaat het er wellicht eerder om, dat de tonnages huisvuil worden gereduceerd, dan dat de verhouding tonnage versus kosten wordt gemaximaliseerd. Deze verschillende doelstellingen ten aanzien van één en hetzelfde proces en de daaruit voortkomende agency-vraagstukken doen zich binnen de constellatie van gemeenten niet alleen voor tussen burgers en hun vertegenwoordigers enerzijds en politieke besluitvormers en ambtenaren anderzijds (verticale agencyproblematiek). De diffusie in voorkeuren kent ook een horizontale dimensie. Gekozen politici hebben immers te maken met verschillende kiezersvoorkeuren en ook ambtenaren hebben veelal meerdere bestuurders te dienen, elk zo met hun eigen voorkeuren (Moerland, 1999). Deze constatering houdt tevens in dat verschillende betrokkenen verschillende waarden kunnen toekennen aan één en hetzelfde prestatie-meetsysteem, aldus Osborne in een eerdere publicatie: "The meaning attached tot performance indicators should be recognised to vary between shareholders just as their priorities vary" (Osborne e.a., 1995).

Zelfs als een universele voorkeur bestaat voor een bepaalde output, biedt het concept nog ruimte voor verschillende interpretaties. Zo zou men kunnen opteren om de dienstverlening of de geselecteerde output gemaximaliseerd te krijgen, gegeven een bepaalde inzet van productiemiddelen. Ook zou men de inzet van productiemiddelen bij een gegeven vraag naar output kunnen minimaliseren. Een andere optie zou zijn, om de dienstverlening te maximaliseren gegeven een bepaald budget, waarbij managers in staat zijn om te substitueren tussen verschillende productiemiddelen. Een derde lijn zou zijn, om primair het budget te maximaliseren (vgl. Lovell, 1998, Niskanen, 1971).

Het gegeven dat een voorkeur voor een bepaalde output-input verhouding soms niet universeel onderschreven wordt, zal in de verdere operationalisatie van het begrip doelmatigheid worden meegenomen.

## 2.7 Naar een operationalisatie, de uitwerking voor dit onderzoek

In het voorgaande zijn aan de hand van bestaande inzichten vanuit de literatuur de hernieuwde belangstelling voor het begrip doelmatigheid en de verschillende definities en knelpunten van het begrip beschreven. Tevens zijn de verschillende opties tot operationalisatie, zoals deze door de auteurs zijn uitgewerkt, aan bod gekomen. Opvallend is daarbij, dat de meeste inzichten uit de literatuur het belang van de context onderstrepen. Al naar gelang deze context zich wijzigt, wordt het begrip doelmatigheid verschillend uitgewerkt. In deze paragraaf zullen de geboden inzichten van een nadere reflectie worden voorzien en zal een eigen operationalisatie van het begrip doelmatigheid worden uitgewerkt.

De matrix van Mol voert twee factoren aan die in hoge mate bepalend zijn om het begrip doelmatigheid handen en voeten te geven. Zo is in eerste instantie de identificeerbaarheid van de output van belang. In het beste geval zal helder zijn over welke output het gaat en welke kwantitatieve en kwalitatieve kenmerken deze output bevat. In tweede instantie zal de productie van deze output op homogeniteit moeten worden beoordeeld. Naar gelang de graad van homogeniteit toeneemt, kan de toe te rekenen input vanuit historisch perspectief meer eenduidig worden genormeerd. Onder homogeniteit wordt dan het repeterend karakter van de processen verstaan. Deze twee criteria (identificeerbaarheid van output en homogeniteit van productie of activiteiten) leiden vervolgens tot een viertal posities, waaraan een viertal uitwerkingen van het begrip doelmatigheid zijn gekoppeld. Als de output goed te identificeren is en de activiteiten kennen een homogeen karakter, dan kan het begrip doelmatigheid in zijn meest zuivere vorm worden geoperationaliseerd: een genormeerde output-input verhouding waartegen de realisatie kan worden afgezet. Als daarentegen de output niet helder is, terwijl de activiteiten niet homogeen zijn, moet volstaan worden met een budgettering van de input en zal het begrip doelmatigheid dus een andere uitwerking kennen. Aan de verschillende uitwerkingen van het begrip doelmatigheid zijn tevens verschillende vormen van sturen verbonden. Bij de zuivere operationalisatie van het begrip zou men kunnen opteren voor sturen op prestaties (prestatiebudget), terwijl men in een situatie waarbij de output minder te identificeren valt, maar waarbij de processen redelijk homogeen van aard zijn, zou kunnen opteren voor een meer procesmatige aansturing (procesbudget).

De matrix van Mol is logisch, maar bevat nader bezien ook een zekere vorm van tautologie. Als doelmatigheid wordt gedefinieerd als een normatieve output-input verhouding die wordt afgezet tegen de gerealiseerde output-input verhouding, is immers evident dat de mate van helderheid over deze output en de mate waarin toegerekende input kan worden genormeerd twee relevante criteria zijn. Deze twee criteria liggen welhaast besloten in de gekozen definitie van doelmatigheid en gaan niet in op de achterliggende bepalende factoren.

Ook wijkt de gekozen benadering op input en output af van de praktijk, waarbij veelal sprake is van deelproducten, activiteiten en processen. Deze praktijk zal dan ook eerder nopen tot een operationalisatie waarbij ketens en processen kunnen worden herkend. De matrix kan met andere woorden voorbij gaan aan het feit dat weliswaar het eindproduct lastig te identificeren is, maar dat dit niet zonder meer voor de tussenliggende deelproducten hoeft te gelden. Voorts biedt het (ter wille van de eenvoud) gebruiken van een dichotomie<sup>16</sup> (waarbij sprake is van een wel/niet keuze) weliswaar een duidelijk beeld, maar niet altijd de nodige nuances. Output kan soms in zekere mate te identificeren zijn en dit geldt ook voor de homogeniteit van processen.

Meer verklarend lijkt de factor van onzekerheid die door diverse auteurs wordt aangedragen. Deze onzekerheid verwijst naar doel-middelrelaties, maar soms ook naar ambiguïteit of doelcongruentie (vgl. Van Helden en Johnsen, 2002, p. 11, Ouchi, 1979, p. 843, Hofstede, 1981, p. 194). Bij de nadere uitwerking van het begrip doelmatigheid zal deze factor terdege mee moeten worden genomen. Wel verdient de factor van onzekerheid een nadere beschouwing, waarbij tevens de geboden uitwerkingen de nodige aandacht verdienen.

In de uitwerkingen worden vaak de mate van overeenstemming over de te bereiken doelstellingen en het inzicht in het transformatieproces als factoren opgevoerd die bepalend zijn om het begrip doelmatigheid te kunnen uitwerken. Bij weinig overeenstemming over datgene wat bereikt moet worden en bij weinig inzicht in het transformatieproces, zal immers moeizaam een heldere output-input verhouding geformuleerd kunnen worden waartegen de realisatie kan worden afgezet en waar daadwerkelijk op gestuurd kan worden. Naarmate de mate van overeenstemming en/of het inzicht in het transformatieproces wijzigt, wordt het begrip doelmatigheid dus verschillend uitgewerkt.

Allereerst valt op, dat de uitwerkingen zich uitlaten over de mate waarin doelmatigheid kan worden gemeten. Zij laten zich niet zozeer uit over de vraag in hoeverre het proces daadwerkelijk doelmatig is verlopen. Zo zou het kunnen zijn dat een proces doelmatig is verlopen ondanks het feit dat in eerste instantie geen overeen-

---

16) Met het hanteren van een dichotomie wordt in het algemeen getracht enkele basisvormen (ideaaltypen) te schetsen.

stemming bestond over de te realiseren doelstellingen en het transformatieproces weinig inzichtelijk was. Het onderscheid tussen het begroten van output en sturen op output speelt hierbij een rol. Een grote mate van overeenstemming, gekoppeld aan een goed inzicht in het transformatieproces kan in theorie leiden tot een output-input verhouding waar toch relatief moeilijk op gestuurd kan worden en vice versa.

Het tweede dat opvalt is het onderscheid tussen overeenstemming over doeleinden en inzicht in het transformatieproces. Dit onderscheid vindt haar basis in het onderscheid tussen doelformulering en doelrealisatie. Hoewel het op zich logisch lijkt om te veronderstellen dat men eerst een doelstelling formuleert en deze doelstelling vervolgens pogt te realiseren, wijst de praktijk soms anders uit. In de gemeentelijke praktijk komen doelstellingen soms "tijdens de rit" tot stand en de operationalisatie zal hier terdege rekening mee moeten houden. Een focus op vooraf bepaalde doelstellingen kent minder oog voor een doelstelling die tijdens het proces pas nader vorm krijgt, maar wel zeer doelmatig kan worden uitgevoerd.

Een derde opvallend punt betreft het inzicht in het transformatieproces. Hoewel inzicht in een proces noodzakelijk is om dit proces te beheersen is dit niet de enige conditie waaraan het proces moet voldoen om beheersbaar te blijven. Zo zou het kunnen zijn dat een proces weliswaar zeer inzichtelijk is, maar waar zeer veel actoren met zeer uiteenlopende gedachten bij betrokken zijn, met als gevolg dat de beheersbaarheid van dat proces laag zou kunnen liggen. Deze gedachte heeft consequenties voor de validiteit van de uitwerkingen. Een actor is te zien als een persoon of een groep personen die handelt vanuit een bepaald belang. Meer actoren vertegenwoordigen dus per definitie meerdere belangen<sup>17</sup>. Het bestaan van meerdere actoren die invloed kunnen uitoefenen op het transformatieproces, zou naast een verminderd inzicht tevens een mindere mate van doelovereenstemming tot gevolg kunnen hebben, zeker als deze overeenstemming "tijdens de rit" tot stand moet komen. Het aantal actoren kan dus zowel van invloed zijn op het inzicht in het transformatieproces als op de mate van doelovereenstemming, hetgeen de validiteit van deze twee factoren als onafhankelijke variabelen niet ten goede komt.

Hoewel in dit onderzoek zeer zeker de gedachte van een differentiatiemodel wordt onderschreven, wordt gezien de bovenstaande constatering geen van de geboden modellen volledig overgenomen en zal ook niet worden geopteerd voor een differentiatiemodel. In die zin wijkt de operationalisatie waarvoor in dit onderzoek wordt geopteerd, af van de geboden inzichten. Aandacht zal moeten worden besteed aan het feit dat in de praktijk sprake is van processen waarin een reeks deelproducten uiteindelijk kan leiden tot een eindresultaat en tot een effect. Een focus op enkel input, output en effect kan niet altijd volstaan, terwijl ook het gebruik van een nominale schaal niet altijd de ruimte voor de nodige nuanceringen biedt. Voorts zal de uitwerking de mogelijkheid moeten openhouden dat doelstellingen pas tijdens het proces zelf nader vorm krijgen en niet altijd vooraf helder zijn geformuleerd. Tevens zullen factoren gevonden moeten worden die bepalend zijn voor de verschillende vormen die het begrip doelmatigheid kan aannemen. Deze factoren zouden methodologisch gezien elkaar niet mogen beïnvloeden. Tot slot zou het model niet enkel moeten ingaan op de mate waarin doelmatigheid te meten valt, maar tevens op de mate waarin daadwerkelijk doelmatig gehandeld is of gehandeld had kunnen worden.

Voorgesteld wordt om in het model slechts één factor op te voeren, te weten de mate van beheersbaarheid. Deze factor is in het model de enige factor die bepalend is voor de uiteindelijke uitwerking van het begrip doelmatigheid en verdient een nadere toelichting. De mate van beheersbaarheid geeft de mate aan waarin het proces is te sturen door de verantwoordelijke ambtenaren en bestuurders. Beheersing van het proces vereist dat overeenstemming bestaat over het te voeren proces, terwijl weinig sprake is van interveniërende variabelen die zich buiten de invloedssfeer van de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijken bevinden, maar wel invloed kunnen uitoefenen op het proces. Beheersing vereist ook een goed inzicht in het transformatieproces. De tweede koerswijziging is, dat in het model de veronderstelling ligt, dat ieder proces te voorzien is van

---

17) Een andere definitie kan zijn: "eenheid die zich door een zekere eenheid van handelen opstelt als beïnvloedende partij" (Teisman, 1992, p. 50).

output-input verhoudingen, maar dat over sommige verhoudingen meer overeenstemming bestaat dan over andere verhoudingen.

Deze mate van beheersbaarheid kan van verstrekkend belang zijn. Zo is het aan de outputkant soms belangrijker om te weten in hoeverre men de geopteerde output breed onderstreept als nastrevenswaardig, dan in hoeverre deze output te identificeren valt. Output die weliswaar goed valt te identificeren, maar waar nog forse discussies over plaatsvinden met betrekking tot de wenselijkheid om daadwerkelijk te sturen op deze output, zal naar vermoeden een andere uitwerking van het begrip doelmatigheid kennen dan de matrix van Mol doet suggereren. Het inzicht geboden door andere auteurs leverde immers op, dat men bij een hoge mate van onenigheid over de te leveren prestatie niet zonder meer over kan gaan op prestatiebesturing. Aan de andere kant kan men zich afvragen of men zich bij een hoge mate van overeenstemming over de te leveren prestatie of activiteit niet na verloop van tijd een oordeel zou kunnen vormen over de doelmatigheid, zelfs als de prestatie niet in eerste instantie te identificeren valt.

Het kan ook in sommige gevallen van meer belang zijn om deze beheersbaarheid te traceren, dan om aan te geven in hoeverre de activiteiten homogeen van aard zijn. Indien de activiteiten op zich een hoge mate van homogeniteit kennen, maar het proces zeer veel interveniërende variabelen kent, zal noodgedwongen toch naar een andere uitwerking van het doelmatigheidsbegrip moeten worden omgezien dan waar de beschreven matrix van Mol op uitkomt. In een dergelijke situatie kan men immers niet zonder meer de doelmatigheid van de betreffende processen en activiteiten duiden. Ook hier geldt de redenering vice versa: bij een proces waarbij zich niet of nauwelijks interveniërende variabelen voordoen kan men altijd via een interorganisatorische vergelijking pogen om het begrip doelmatigheid zo zuiver mogelijk uit te werken (i.e. een output-input norm waartegen de realiteit kan worden afgezet en waar daadwerkelijk op gestuurd kan worden), ook al zijn de processen niet homogeen van aard.

De mate van beheersbaarheid kan ook op een andere manier in verband worden gebracht met de mate van doelmatigheid. Naarmate de beheersbaarheid voor een actor toeneemt houdt dit immers in, dat deze actor eerder in staat is zijn doelstellingen goed te formuleren en te realiseren. Vanuit de positie en de doelstelling van deze actor bezien neemt daarmee dan tevens de mate van doelmatigheid toe.

Figuur 2.5: De Operationalisatie van Doelmatigheid, Voorbeeld 1

mate van beheersbaarheid	hoog	×	×	×	×	×
	redelijk					
	laag					
		inputbepaling	deelproduct	deelproduct	output	effect

Horizontaal wordt het verloop van een proces weergegeven. Daarmee wordt een procesketen uitgedrukt die bestaat uit de inzet van financiële middelen en personele capaciteit en uit het voortbrengen van deelproducten, output en effect. Procedures worden hier als deelproducten beschouwd: beide zijn noodzakelijk om tot de uiteindelijke output en effecten te komen<sup>18</sup>. Een proces beslaat de gehele transformatie van input naar output en effect. De procesketen loopt van links naar rechts. Verticaal wordt de mate van beheersbaarheid aangegeven. Hoe hoger een positionering in de matrix valt, hoe groter de mate van beheersbaarheid. Aangezien het begrip beheersbaarheid echter niet in absolute termen is uit te drukken, lijkt het minder opportuun om de mate van beheersbaarheid van een ratioschaal te voorzien. Volstaan wordt met het onderscheid tussen een

lage, een redelijke en een hoge mate van beheersbaarheid. Ook het proces zelf is niet te zien als continuum in de mathematische zin van het woord en is daarom stapsgewijs uitgebeeld. Geen sprake is dus van een functie, maar meer van een matrix.

Het model werkt als volgt. In de eerste figuur wordt vooruit gekeken ten aanzien van een bepaald proces. Over het gehele proces bestaat weinig onenigheid en men voorziet ook weinig interveniërende variabelen. Output en effect staan niet ter discussie en het proces kent een hoge mate van beheersbaarheid. Er bestaat een hoge mate van inzicht in het transformatieproces. In deze situatie zou men output-input verhoudingen kunnen normeren, waartegen de realiteit kan worden afgezet en waar men verwacht op te kunnen sturen. Dit proces leent zich voor de meest zuivere uitwerking van het begrip doelmatigheid. En er bestaat voldoende basis om doelmatig te werken.

Figuur 2.6: De Operationalisatie van Doelmatigheid, Voorbeeld 2

mate van beheersbaarheid	hoog	×	×			
	redelijk			×		
	laag				×	×
		inputbepaling	deelproduct	deelproduct	output	effect

In het tweede voorbeeld kent de beheersbaarheid een ander verloop. Ook hier gaat het weer om een vooruitblik. Weinig verschil van mening bestaat hier over het budget en het eerste verloop van het proces. Dit eerste verloop kent een hoge mate van beheersbaarheid en er bestaat goed inzicht in dit eerste gedeelte van het proces. Het verdere verloop van het proces en de producten en effecten die uiteindelijk moeten worden gegenereerd zijn evenwel nog onderwerp van discussie en men voorziet veel risico's en onzekerheden. Dit is een voorbeeld van een proces waarbij men aan het begin de uiteindelijke doelstelling nog niet voor ogen heeft. De stedelijke herstructurering van een woonwijk kan hier als voorbeeld dienen. Ten aanzien van een dergelijk proces kunnen weliswaar outputindicatoren gevonden worden, maar bestaat weinig overeenstemming over deze indicatoren. Aangezien a priori nog geen overeenstemming bestaat over de uiteindelijk te realiseren doelstelling, is de basis om doelmatig te werken smaller dan in het eerste voorbeeld.

Figuur 2.7: De Operationalisatie van Doelmatigheid, Voorbeeld 3

mate van beheersbaarheid	hoog				×	×
	redelijk			×		
	laag	×	×			
		inputbepaling	deelproduct	deelproduct	output	effect

18) Feitelijk vormen procedures de randvoorwaarden waarbinnen een proces wordt vormgegeven. Gezien het feit dat deze randvoorwaarden vaak als kwalitatieve component van de (deel)producten worden gezien en deze randvoorwaarden temporeel bezien vaak samenvallen met deelproducten, worden procedures en deelproducten hier onder één noemer gebracht.

De derde figuur geeft ex ante een proces weer, waar weliswaar sprake is van een grote mate van beheersing over de te genereren output en effecten, maar waar het proces daarna toe hoogst lastig te beheersen is. Het gemeentelijk werkloosheidsbeleid zou hier als voorbeeld kunnen dienen. Het uiteindelijk te realiseren doel is vrij eenduidig (het verlagen van de werkloosheid), terwijl de manier waarop dat doel gerealiseerd moet worden onderhevig is aan zeer veel onbeheersbare factoren. Zo hebben verschillende actoren verschillende voorkeuren voor een bepaalde aanpak en wordt de aanpak mede beïnvloed door factoren van demografische en macro-economische aard. Ook hier kunnen output-input verhoudingen worden geformuleerd, maar ook hier is de basis om doelmatig te werken smaller dan in het eerste voorbeeld.

Ieder proces zal een andere inschatting van de beheersbaarheid kennen en feitelijk zijn alle lijnvormen mogelijk. Soms is enkel de inputbepaling te beheersen, soms echter een enkel deelproduct of misschien slechts het beoogde effect. Output-input verhoudingen zijn weliswaar voor ieder proces te formuleren, maar bij een lage mate van beheersbaarheid zal naar verwachting minder gestuurd kunnen worden op deze verhoudingen. Naarmate de beheersbaarheid van het proces toeneemt, kan beter worden gewerkt met output-input verhoudingen waar daadwerkelijk op gestuurd kan worden.

De drie voorbeelden betroffen inschattingen van het verloop van het proces. Als nu naar de realisatie van zo'n proces wordt gekeken, zou bij wijze van voorbeeld een proces het volgende verloop kunnen hebben.

I=inschatting ex ante R=realisatie ex post

Figuur 2.8: De Operationalisatie van Doelmatigheid, Voorbeeld 4

	hoog	I,R	I,R	R	R	
mate van beheersbaarheid	redelijk			I		R
	laag				I	I
		inputbepaling	deelproduct	deelproduct	output	effect

Het betreft hier het proces uit het tweede voorbeeld, waar het laatste gedeelte op voorhand uiterst onzeker was. Toch is gebleken dat men bij de realisatie kans heeft gezien om het proces beheersbaar te krijgen en een product op te leveren dat voldoet. Feitelijk zegt dit iets over de mate van doelmatigheid. De mate van doelmatigheid is in deze optiek te beschouwen als het verschil in beheersbaarheid (het verschil tussen de realisatie en de inschatting). Het model leidt tot de verwachting dat de oorspronkelijk ingeschatte output-input verhouding lager uitkomt dan de uiteindelijk gerealiseerde verhouding.

De aanpak gaat expliciet van de veronderstelling uit, dat voor ieder proces output-input verhoudingen zijn te formuleren, maar dat over sommige verhoudingen een mindere mate van overeenstemming bestaat. In het geval van minder overeenstemming zal de mate van beheersbaarheid afnemen en de uiteindelijke doelmatigheid ook.

De bovenstaande aanpak levert samengevat een aantal voordelen op. Zo wordt rekening gehouden met het gehele proces en wordt niet enkel aandacht besteed aan de input- en output-component van dat proces. Dit kan mogelijkheden bieden de nodige nuanceringen aan te brengen en maatwerk te leveren waar het de uitwerking van doelmatigheid betreft. Het kan immers zo zijn, dat inzicht in en overeenstemming over het transformatieproces slechts bestaat ten aanzien van een beperkt gedeelte van dat proces. Tevens wordt de mogelijkheid opgehouden dat doelstellingen pas tijdens de realisatie van het proces vorm krijgen. Het belangrijkste verschil met de geboden differentiaties vormt echter de factor beheersbaarheid. Deze factor vormt een verzame-



ling van een aantal onderliggende factoren, zoals inzicht in het transformatieproces, overeenstemming over de doelstellingen, identificeerbaarheid van output, het bestaan van exogene variabelen, etc. Het opnemen van deze factor heeft als voordeel dat ook iets kan worden opgemerkt over de mate van gerealiseerde doelmatigheid en niet alleen over de mate waarin doelmatigheid gemeten kan worden. Door doelmatigheid te formuleren als het verschil tussen de verwachte beheersbaarheid en de uiteindelijk gerealiseerde beheersbaarheid krijgt het proces als het ware een intrinsieke doelmatigheidscomponent. Het nadeel van deze factor is dat zij te breed is en dus nadere operationalisatie behoeft.

## 2.8 Naar een verdere concretisering

De factor beheersbaarheid zal nu van een verdere operationalisatie worden voorzien. Het begrip beheersbaarheid ligt dicht aan tegen het begrip “uncertainty”, dat door Van Helden en Johnsen wordt gehanteerd (Van Helden en Johnsen, 2002).

Toch wordt de operationalisatie die deze auteurs kiezen om invulling aan het begrip “uncertainty” te geven, niet zonder meer overgenomen bij de verdere concretisering van het begrip beheersbaarheid. Hoewel de omvang van een organisatie vanuit de bestuurder (principaal) gezien een zeer bepalende factor voor “uncertainty” is, behoeft dit vanuit het ambtelijk apparaat zelf gezien niet het geval te zijn. Daarnaast wordt met beheersbaarheid ook verwezen naar interveniërende variabelen, zoals rijksregels, demografische factoren, etc. Deze variabelen doen zich in relatief gelijke mate voor bij zowel kleine als grote gemeenten. Beheersbaarheid refereert aan de mate waarin processen te beheren, te sturen en te voorspellen zijn. Welke factoren hier een rol spelen is bijna een filosofisch vraagstuk. Voor de één is immers alles te beheersen, terwijl voor de ander bijna niets “in control” is te krijgen en te houden. Ook levert de factor tijd hier een complicatie op: dat wat op korte termijn niet is bij te sturen, kan soms op lange termijn zeer wel worden ingecalculeerd en worden beheerst. Daarnaast levert een langere termijn weer onzekerheden en risico's op, die op korte termijn vallen uit te sluiten. Het probleem dat zich met de operationalisatie van beheersbaarheid voordoet is het volgende dilemma. Als het goed is mondt de operationalisatie uit in één meetbare variabele. Deze variabele is dan universeel: zij geldt voor ieder voorkomend proces binnen een gemeente. Aan de andere kant zijn processen binnen een gemeente dermate divers van aard, dat deze variabele, wil zij universeel van toepassing zijn, het gevaar loopt te abstract van aard te zijn en daardoor minder goed meetbaar. Uniforme toepasbaarheid en meetbaarheid lijken elkaar dan welhaast uit te sluiten.

Dit dilemma is te doorbreken door op zoek te gaan naar de factoren die bepalend zijn voor de mate van beheersbaarheid. Verschillende auteurs dragen factoren aan die verband kunnen houden met het begrip beheersbaarheid. Zo stelt Ouchi dat het inzicht in het transformatieproces en de mate waarin output kan worden gemeten bepalend zijn voor de mate waarin via output-input verhoudingen aangestuurd kan worden. De aard van de primaire processen is hier een onderliggende bepalende factor. Tevens is de mate van doelcongruentie bepalend voor de gewenste aansturingvorm (Ouchi, 1979, p. 843-846).

Hofstede voert een viertal factoren aan voor de mate waarin via output-input verhoudingen kan worden aangestuurd die deels de indeling van Ouchi overlappen (Hofstede, 1981, p. 194): de mate van doelcongruentie, de mate waarin output kan worden gemeten, de mate waarin inzicht bestaat in de effecten van management-interventies en de mate waarin de activiteiten een repeterend karakter kennen. De mate waarin inzicht bestaat in het transformatieproces wordt door Hofstede als onderliggende factor voor de mate van doelcongruentie beschouwd, naast conflicterende belangen en waarden en naast de externe omgeving. De mate waarin output gemeten kan worden is afhankelijk van de aard van de primaire processen en hierin sluit Hofstede weer aan op Ouchi. Inzicht in het transformatieproces (“understanding of the technology in the widest sense”) is tevens bepalend voor de mate waarin inzicht bestaat in de effecten van management-interventies. De vraag of activiteiten een repeterend karakter hebben is van belang voor het leereffect in de organisatie. Het behoeft

hier niet enkel om cyclische activiteiten te gaan. Ook professionele werkzaamheden die plaats vinden onder wisselende configuraties kunnen repeterende elementen bevatten. Door het repeterende karakter kan de budgetbepaling steeds adequater plaatsvinden.

Hoewel Ouchi en Hofstede factoren aanvoeren om de gewenste aanstuuringsvorm te kunnen vormgeven, kunnen deze factoren zeer wel verband houden met het opgevoerde begrip beheersbaarheid. Dit verband kan als volgt worden toegelicht. Een hoge mate van beheersbaarheid maakt sturing via een adequate output-input verhouding mogelijk. De factoren van Ouchi en Hofstede neigen bij een juiste uitslag tot dezelfde sturingsvorm: output measurement bij Ouchi en routine control bij Hofstede (Ouchi, 1979, p. 843, Hofstede, 1981, p. 196). Feitelijk kan dan gesteld worden dat in dit onderzoek de mate van beheersbaarheid bepalend is voor de mate waarin via output-input verhoudingen kan worden aangestuurd, terwijl de beide auteurs andere onderliggende factoren aanvoeren die bepalend zijn voor de mate waarin via dergelijke verhoudingen kan worden aangestuurd. Als deze factoren in mindere mate aanwezig zijn zal moeten worden omgezien naar andere sturingsvormen. Het lijkt dan logisch te veronderstellen dat de aangedragen factoren mede bepalend kunnen zijn voor het begrip beheersbaarheid.

Het voordeel van het gebruik van het begrip beheersbaarheid is nu, dat aan de bovenstaande factoren nog een factor kan worden toegevoegd. Het lijkt namelijk logisch te veronderstellen dat naarmate het aantal actoren toeneemt dat invloed kan uitoefenen op het proces, de beheersbaarheid gaat afnemen. Degene die belast is met de realisatie van datgene waar overeenstemming over bestaat, zal dan immers met steeds meer verschillende actoren en dus met steeds meer belangen en invloeden rekening moeten houden. Als bijvoorbeeld overeenstemming bestaat over de oplevering van een kwartaalrapportage, dan houdt dit het volgende in. In het geval deze rapportage door één en dezelfde ambtenaar samengesteld kan worden en door deze ambtenaar kan worden aangeboden aan het management of het bestuur, is sprake van een hoge mate van beheersbaarheid. Slechts één actor is bij dit proces betrokken en los van zijn of haar gezondheid, competenties en de onzekerheid die het woon-werk verkeer kan opleveren, is de totstandkoming van deze rapportage redelijk te beheersen. Als nu echter andere afdelingen in hoge mate betrokken moeten worden bij deze rapportage en ook het management en individuele wethouders zich hiervoor bijzonder interesseren, dan zal de totstandkoming van deze rapportage een hogere graad van onbeheersbaarheid kennen. Deze graad gaat zeker toenemen, indien ook externe partijen onderdelen van deze rapportage moeten aanleveren (gesubsidieerde instellingen) of juist willen ontvangen (ministeries). De verschillende actoren kunnen zich dus binnen of buiten de gemeentelijke organisatie bevinden, kunnen bestuurders, raadsleden of ambtenaren zijn, kunnen zich over meerdere afdelingen bevinden, maar ook bij één en dezelfde afdeling werkzaam zijn (als sprake is van verschillende belangen binnen deze afdeling). Het gaat er hier uiteindelijk om hoeveel actoren invloed kunnen uitoefenen op het realiseren van het proces. Hoe meer verschillende actoren invloed kunnen uitoefenen op het proces, hoe groter de onbeheersbaarheid van dat proces. Aan de andere kant kent de relatie tussen het aantal actoren en de uiteindelijke beheersbaarheid een aantal interveniërende variabelen. Zo is het mogelijk, dat slechts twee actoren invloed kunnen uitoefenen op een bepaald proces, maar waarbij de onenigheid zeer groot is en de actoren in beïnvloedingsmogelijkheden vergelijkbaar zijn. In zo'n situatie kan toch sprake zijn van een grote mate van onbeheersbaarheid, hoewel er dus sprake is van slechts twee actoren. Ook zijn situaties denkbaar waarbij sprake is van zeer veel actoren, terwijl een grote mate van homogeniteit onder deze actoren aanwezig is. De uiteindelijke beheersbaarheid kan dan toch groot zijn. Tot slot kan het voorkomen, dat weliswaar geen overeenstemming bestaat ten aanzien van een bepaald proces, maar dat één actor over de aanstuuringsmogelijkheden beschikt om de andere actoren ten aanzien van dat proces aan te sturen. Ook dit kan een beheersbare situatie opleveren. Wel beschouwd, is dan niet zozeer het aantal actoren van belang, maar eerder de mate waarin de middelen van de diverse actoren worden ingezet ter realisatie van één en hetzelfde belang. Indien actoren over middelen beschikken en deze middelen kunnen inzetten om verschillende belangen ten aanzien van een bepaald proces te realiseren, ontstaat een situatie van onbeheersbaarheid. Beheersbaarheid wordt dan eerst en vooral bepaald door de eenduidigheid van middeleninzet. Deze eenduidigheid kan vergroot worden

door het creëren van overeenstemming, maar ook door het verkrijgen van aanstuuringsmogelijkheden over actoren die de beschikking hebben over middelen, maar andere belangen nastreven.

Expliciet worden in dit onderzoek zo veel mogelijk onderliggende factoren die bepalend zijn voor de mate van beheersbaarheid meegenomen, maar wordt een accent gelegd op de eenduidigheid van middeleninzet als bepalende factor voor het begrip beheersbaarheid.

Figuur 2.9: Naar een concretisering van het concept

	hoog	1-2-3	2,3	3	3	3
mate van beheersbaarheid	redelijk		1	1-2	2	
	laag				1	1-2
		inputbepaling	deelproduct	deelproduct	output	effect

1=proces 1 2=proces 2 3=proces 3

De bovenstaande concretisering kan via de bovenstaande figuur worden toegelicht. Ook hier wordt het verloop van het proces horizontaal afgezet en de mate van beheersbaarheid verticaal. Het betreft hier een drietal inschattingen van een drietal willekeurige processen. De eerste inschatting betreft een proces waarbij de budgetbepaling beheersbaar is, maar waarbij het verdere verloop van het proces gekenmerkt wordt door een grote mate van onbeheersbaarheid. Veel actoren met verschillende belangen spelen bijvoorbeeld een rol in dit proces, terwijl geen van de actoren over aanstuuringsmogelijkheden richting de andere actoren beschikt. De mate van eenduidigheid van middeleninzet is dan laag. Zoals eerder is opgemerkt heeft het normeren van een output-input verhouding in zo'n geval weliswaar zin, maar kan moeilijk gestuurd worden op deze verhouding, zodat naar verwachting de uiteindelijk gerealiseerde doelmatigheid niet al te hoog zal liggen. De tweede inschatting betreft een proces dat volgens de inschatting al meer te beheersen is. Minder actoren spelen bijvoorbeeld een rol in dit proces en de betrokken actoren zijn geneigd om in ieder geval ten aanzien van de budgetbepaling en een aantal deelprocessen hun middelen eenduidig in te zetten. In dit tweede geval is het dan mogelijk om output-input verhoudingen te formuleren, waar in zekere zin op gestuurd kan worden. Het derde proces wordt als zeer beheersbaar beschouwd. Kennelijk staan gewenste output en effect niet ter discussie en verwacht men niet te veel interveniërende variabelen. Men heeft ervaring met en inzicht in het proces en kan dit proces ook in hoge mate sturen en beheersen. De betrokken actoren zijn eenduidig ten aanzien van de middeleninzet over het gehele proces. In dit derde geval kan men daadwerkelijk output-input verhoudingen formuleren om daar vervolgens op te sturen. Eén en hetzelfde proces kan overigens wijzigen in constellatie. Een voorbeeld kan dit verduidelijken.

Uitgaande van de veronderstelling dat de eenduidigheid bepalend is voor de beheersbaarheid en uiteindelijk dus ook voor de doelmatigheid, kan de implementatie van de Wet Voorziening Gehandicapten worden bezien. In eerste instantie betreft dit een vrij routinematig proces, waar een hoge mate van delegatie richting de ambtelijke organisatie kan plaatsvinden. In deze organisatie kan een afdeling Sociale Zaken als actor redelijk zelfstandig opereren. Binnen deze constellatie zijn kengetallen te formuleren aan de hand waarvan de mate van doelmatigheid kan worden weergegeven. Als nu een politieke discussie losbreekt over de vraag in hoeverre dit proces verzelfstandigd kan worden, kan deze constellatie vrij fors wijzigen. Verschillende fracties, collegeleden en ambtenaren zullen verschillende posities innemen, terwijl ook externe actoren zich op het veld gaan vertonen (inspecties, ministeries, etc.). Hoewel de uiteindelijke output van het proces niet zozeer ter discussie behoeft te staan, kan dit wel gelden voor het proces zelf.

De centrale veronderstelling is nu, dat in de eerste constellatie een betere basis voor doelmatig werken kan worden gelegd dan in de tweede constellatie, aangezien de tweede situatie minder beheersbaar is. Men zou deze veronderstelling empirisch kunnen nagaan door voor beide situaties de looptijd en de output van het proces af te zetten tegenover de gerealiseerde lasten. Te verwachten is dan, dat de eerste constellatie een meer gunstige output-input verhouding en een kortere looptijd laat zien dan de tweede constellatie.

Deze uitwerking geeft andere uitkomsten dan de aangedragen differentiatie modellen. Op het terrein van representatie bijvoorbeeld, staat de output vaak vooraf niet vast. Mol opteert in een dergelijke situatie dan ook voor een input-budget, aangezien de doelmatigheid niet via een output-input verhouding kan worden uitgewerkt. Het bovenstaande model biedt het inzicht, dat indien slechts één actor vrij kan beschikken over dit budget, de uitvoering van dit budget per definitie doelmatig verloopt, vanuit deze actor gezien.

De operationalisatie stelt in staat om uit te kunnen gaan van het begrip maatschappelijke doelmatigheid. Dit is mogelijk door het proces en de uiteindelijke output randvoorwaarden mee te geven die naar maatschappelijke kosten verwijzen. Zo kunnen principes als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid als kwaliteitscriteria worden ingebracht bij de vormgeving van het proces. In feite worden maatschappelijke kosten opgevoerd als onderdeel van de uiteindelijk te realiseren output of het te doorlopen proces. Zo blijven deze kosten betrokken in de beschouwing.

Waar in de matrix van Mol en in de differentiatie modellen van Ouchi en Hofstede nog de nadruk ligt op de vraag in hoeverre output-input verhoudingen zijn te normeren en in hoeverre via deze verhoudingen kan worden aangestuurd, gaat het in de bovenstaande uitwerking veeleer om de vraag in hoeverre daadwerkelijk doelmatig is gehandeld. Als ex ante een lage mate van beheersbaarheid wordt ingeschat, terwijl de realisatie een hogere mate van beheersbaarheid laat zien, kan in de lijn van deze uitwerking geconstateerd worden dat doelmatig is gehandeld vanuit de beheersende actor gezien.

Toch is de uitwerking nog zeer globaal en kent nog zeer veel onzekere factoren. Naast de factoren die Ouchi en Hofstede aanvoeren en naast het aantal actoren, valt niet uit te sluiten dat bijvoorbeeld demografische en economische ontwikkelingen factoren van belang kunnen zijn. Tijdens het vervolg van het onderzoek zal de mogelijkheid van het bestaan van andere factoren expliciet open worden gehouden, hoewel een accent wordt gelegd op het aantal actoren als verklarende variabele.

## **2.9 De basis van de operationalisatie**

De operationalisatie waarvoor geopteerd wordt in dit onderzoek, kijkt op een aantal punten vrij essentieel af van de geboden inzichten uit de bestudeerde literatuur en het lijkt zinvol om in deze paragraaf de basis van de geopteerde operationalisatie nader te bezien.

De meest gangbare operationalisatie die in de bestudeerde literatuur is aangetroffen gaat nog steeds uit van een gerealiseerde output-input verhouding die tegen een norm wordt afgezet. Deze gedachte is echter moeilijk door te trekken in de praktijk en ook op dit punt is de bestudeerde literatuur redelijk eenduidig. Problemen doen zich veelal voor waar het de definiëring en meetbaarheid betreft van de output en bovendien bestaat aan het begin van het proces niet altijd een goed beeld van de gewenste output. De beschreven problemen hangen bij een nadere beschouwing samen met de ingesloten "eis van vergelijkbaarheid". De gangbare definitie van doelmatigheid houdt een vergelijking in tussen de gerealiseerde verhouding en de norm verhouding en hiertoe zullen de componenten van de beide verhoudingen bekend moeten zijn. De gewenste output ziet men daarbij als de output, zoals deze door de gehele organisatie wordt voorgestaan en die concrete aanknopingspunten op het vlak van meetbaarheid biedt. Deze organisatorische gedachte levert in de praktijk soms problemen op.

Een voorbeeld kan een en ander verduidelijken. Stel dat een deelproces op het terrein van de Wet Voorziening Gehandicapten wordt gezien. Het betreft dan de behandeling en afwikkeling van aanvragen voor gehandicaptenparkeerplaatsen. De gewenste output zou in dit geval de uiteindelijke beschikking kunnen zijn. Als input kan de benodigde ambtelijke capaciteit en de overige lasten monetair worden weergegeven. Niet valt uit te sluiten dat discussie gaat ontstaan over de beoogde output-input verhouding. Zo zal een centrale afdeling Financiën wellicht de stelling betrekken dat met zo weinig mogelijk capaciteit zo veel mogelijk beschikkingen moeten worden afgegeven. Een afdelingshoofd Sociale Zaken zal daarentegen input willen vrijspelen om te kunnen besteden aan opleiding en coaching van de medewerkers en vanuit die invalshoek opteren voor een lagere output-input verhouding. Een afdelingshoofd Juridische Zaken, dat belast is met de afhandeling van bezwaar- en beroepsschriften zal misschien opteren voor een nog lagere verhouding, als de beschikking maar voldoende zorgvuldig tot stand is gekomen. Dit voorbeeld maakt duidelijk, dat verschillende actoren verschillende voorkeuren voor een bepaalde output-input verhouding kunnen hebben, zowel ten aanzien van de norm-verhouding als ten aanzien van de gerealiseerde verhouding. De conclusie is dan, dat de verschillende actoren verschillende doelmatigheidsopvattingen kunnen hebben.

De controller zal nu een ijkpunt moeten kiezen. Hij kan daarbij één van de drie voorkeuren volgen, maar hij kan tevens een eigen verhouding formuleren. Daarbij zal hij zich kunnen realiseren dat de drie voorkeuren verband houden met elkaar, maar een andere scope kennen. Het standpunt van de afdeling Financiën is het meest begrensd: weinig middelen vrijmaken voor opleiding kan op lange termijn zeer ondoelmatig werken. Ook is een focus van de afdeling Financiën op enkel het kostenpatroon binnen de afdeling Sociale Zaken zeer betrekkelijk: bij onzorgvuldige beschikkingen kunnen de kosten die verband houden met bezwaar- en beroepsschriften navenant oplopen, zij het bij de afdeling Juridische Zaken. Het standpunt van de afdeling Sociale Zaken is ruimer in de temporele zin. Zij vraagt niet alleen oog voor korte termijn resultaten, maar tevens voor een adequaat kwalitatief niveau van afhandeling om ook op termijn resultaat te kunnen blijven boeken. De afdeling Juridische Zaken is ruimer in organisatorische zin. Deze afdeling zou graag zien dat ook de kosten elders in de organisatie in beschouwing worden genomen. Bij de formulering van een output-input verhouding zal de controller deze vormen van trade off mee moeten kunnen nemen. De controller kan ook de officiële begroting, waarin wellicht een output-input verhouding staat vermeld, als uitgangspunt nemen. Hij zal dan echter inzien dat deze begroting de uitkomst is van het bovenbeschreven keuzeproces, dat in een bepaalde mate een subjectief karakter kent. Nu kan de controller zich als bemiddelaar opstellen en een poging ondernemen om de vermeende trade off te doorbreken. Hij kan dan de output-input verhouding van Financiën als uitgangspunt nemen, maar de kosten van Juridische Zaken integreren in de kostprijs evenals de benodigde middelen voor opleiding. Daarmee worden de juridische kwaliteit en het opleidingsniveau van de medewerkers een tweetal randvoorwaarden voor het proces van aanvraagbehandeling. Wellicht is het mogelijk om via deze insteek de diverse actoren tot overeenstemming te brengen, maar het feit blijft dat in de uitgangspunt positie verschillende actoren verschillende voorkeuren hebben ten aanzien van de te realiseren output-input verhouding en deze voorkeuren ook na het bereiken van overeenstemming zouden kunnen behouden.

Uiteraard wordt het bovenbeschreven proces complexer als niet enkel de verhouding, maar ook de vorm en de inhoud van output ter discussie komt te staan. Zo is niet uit te sluiten, dat een bestuurder in plaats van op gehandicaptenparkeerplaatsen het accent legt op woningaanpassingen. In een dergelijke situatie wordt het bereiken van overeenstemming over de gewenste output-input verhouding lastiger.

Als verschillende actoren a priori verschillende voorkeuren hebben ten aanzien van een bepaald proces, zal ook de perceptie van doelmatigheid verschillend kunnen zijn. Hoewel het mogelijk is om op een goed moment overeenstemming te bereiken zullen de verschillende individuele voorkeuren daarmee niet automatisch verdwijnen. De geboden inzichten van doelmatigheid richten zich doorgaans op de overeenstemming, die (als zij breed tot stand is gekomen) betiteld kan worden als het organisatiebrede belang of een organisatiedoelstelling.

Het is deze laatste gedachte nu die in dit onderzoek niet gedeeld wordt. Hoewel ook in dit onderzoek wordt aangesloten bij de gangbare definitie van doelmatigheid, wordt afgeweken van de focus op een organisatie-breed gedragen definitie van doelmatigheid. Het bestaan van conflicterende belangen levert immers het inzicht op, dat het concept van organisatie-brede doelmatigheid lastig kan worden geoperationaliseerd. Datgene wat voor de ene actor doelmatig is, kan zeer contraproductief voor de andere actor zijn en het bestaan van een dergelijk verschil van doelmatigheidsperceptie, maakt organisatie-brede doelmatigheid in essentie tot een *contradictio in terminis*. Een focus op organisatiebrede doelstellingen gaat voorbij aan het bestaan van deze onderliggende verschillen en zal een adequaat inzicht in het handelen van individuele actoren kunnen belemmeren.

De theoretisch aangereikte conditie dat output vooraf bekend en helder moet zijn, terwijl tevens overeenstemming moet bestaan over deze output vormen soms twee onderling uitsluitende condities. Naarmate men concreter output gaat definiëren, bestaat immers een grotere kans dat discussie over deze output gaat ontstaan. Uitgaande van de mogelijkheid dat sommige belangen binnen de organisatie conflicteren, zal men dus geneigd kunnen zijn de gewenste outputdefinitie te abstraheren om overeenstemming te bereiken. Dit heeft echter weer het nadeel dat de output lastiger te meten is. Wel beschouwd, hoeven de problemen op het vlak van meetbaarheid niet altijd gebaseerd te zijn op het feit dat output daadwerkelijk moeilijk te meten is, maar kunnen de problemen mede gebaseerd zijn op het feit, dat over concrete en meetbare output moeilijker overeenstemming kan worden bereikt.

Dit onderzoek richt zich dan ook in eerste instantie op het belang van individuele actoren, niet op een vermeend organisatiebreed belang. Doelmatigheid zal worden getraceerd in relatie tot de preferenties, belangen en de doelstellingen van individuele actoren. Het maakt daarbij niet uit of deze actoren ambtelijk manager, wethouder of raadslid zijn. De wijze waarop een controller positie bepaalt temidden van deze individuele actoren, zal onderwerp van de twee navolgende hoofdstukken zijn.

Het centraal stellen van individuele actoren levert een aantal voordelen op. Ten aanzien van de gewenste output is de mate van organisatiebrede overeenstemming nu geen conditie meer<sup>19</sup>. De door de actor gewenste output wordt als ijkpunt gehanteerd. Uitgaande van een individuele actor behoeft de norm verhouding niet objectief, extern te worden bepaald, maar door de actor zelf. Ook op het gebied van meetbaarheid kunnen een aantal problemen worden opgelost. De verwachting is immers, dat één actor zeer wel in staat is om zijn of haar gewenste output van een proces te concretiseren en meetbaar te maken. Een volgend voordeel betreft de reikwijdte van uitspraken met betrekking tot de gerealiseerde doelmatigheid. Op basis van de veronderstelling dat actoren zichzelf niet benadelen, is de door de actor gerealiseerde verhouding per definitie doelmatig en conform zijn of haar norm, mits de actor geheel zelf invulling aan het proces heeft kunnen geven. Dit stelt het onderzoek in staat de mate van gerealiseerde doelmatigheid te beschrijven en niet te volstaan met de manier waarop doelmatigheid uitgewerkt kan worden. Het grootste voordeel ligt evenwel in het feit dat het handelen van actoren naar verwachting beter kan worden verklaard vanuit de verschillende preferenties van deze actoren dan vanuit de organisatiebrede doelstellingen.

Waar de gangbare opvattingen dus uitgaan van een liefst objectieve organisatiebrede norm die betrekking heeft op overeengekomen, meetbare output, gaat dit onderzoek uit van een subjectieve norm die wordt nagestreefd door een individuele actor en waar lang niet altijd a priori overeenstemming over bestaat.

De factor van beheersbaarheid ligt feitelijk voor het begrip doelmatigheid. Alhoewel de veronderstelling is, dat een hoge mate van beheersbaarheid tot een hoge mate van doelmatigheid kan leiden, zijn de begrippen

---

19) Deze mate van overeenstemming is weliswaar zeer belangrijk (zie hoofdstuk vier), maar volgens deze visie niet bepalend voor de operationalisatie van doelmatigheid.

beheersbaarheid en doelmatigheid niet aan elkaar gelijk. Beheersbaarheid is een bepalende variabele voor de afhankelijke variabele doelmatigheid, zo is de centrale veronderstelling in dit onderzoek. Het mag duidelijk zijn dat deze veronderstelling wel enige empirische illustratie vereist. In de opmaak van deze illustratie zal nauwgezet naar causale relaties moeten worden omgezien. Een en ander hangt ook samen met het eerder geconstateerde verschil tussen doeltreffendheid en doelbereiking, een onderscheid dat tevens op het begrip doelmatigheid van toepassing kan zijn.

Los van de opgevoerde factor van beheersbaarheid en het centraal stellen van individuele preferenties, kan een meer fundamenteel verschil worden geconstateerd tussen de bovenstaande uitwerking enerzijds en de matrix van Mol en de differentiatie modellen van Ouchi en Hofstede anderzijds. Deze drie auteurs geven aan welke sturingsvorm passend is voor een bepaalde positie. Zo kan bij een hoge mate van homogeniteit en bij een goed te identificeren product aangestuurd worden via prestatiebudgettering. Hoewel de bovenstaande uitwerking aangeeft dat verschillende maten van beheersbaarheid leiden tot verschillende mogelijke uitwerkingen van het begrip doelmatigheid, laat zij zich niet uit over het causale verband tussen een positie en een sturingsvorm. Wel beschouwd zou het zelfs zo kunnen zijn, dat verschillende sturingsvormen leiden tot verschillende posities. Waar de drie auteurs het sturingsconcept dus afhankelijk maken van de positie in de matrix, wordt de positie in de bovenstaande uitwerking wellicht juist bepaald door het hanteren van een bepaalde sturingsvorm. Dit vraagstuk zal in het vierde hoofdstuk worden uitgewerkt.

## 2.10 Samenvatting

In dit hoofdstuk is een poging ondernomen om het begrip doelmatigheid nader tegen het licht te houden en te operationaliseren. Het begrip mag zich sinds de opkomst van New Public Management binnen overheidsorganisaties in een warme belangstelling verheugen; doelmatigheidsverbetering staat in veel Nederlandse gemeenten hoog in het vaandel.

In de literatuur worden wel verschillende opvattingen gehuldigd over het bereik van het begrip doelmatigheid. Sommige auteurs brengen begrippen als effectiviteit en equity onder in het containerbegrip doelmatigheid, terwijl andere auteurs dit laatste begrip liever in een wat smallere versie hanteren. Ten behoeve van dit onderzoek wordt de typering van Haselbekke aangehouden en betreft doelmatigheid de output-input verhouding afgezet tegen een norm verhouding. Deze definitie grijpt terug naar een economische vertaling van het begrip doelmatigheid. Het begrip is synoniem met efficiency. Het begrip zuinigheid (economy) betreft de verhouding tussen prijs en kwaliteit bij de verwerving van middelen. Wel zullen vormen van onbeoogde en onvoorziene output expliciet in het onderzoek moeten worden meegenomen en zal daarnaast hetzelfde onderscheid tussen effectiviteit en doelbereiking aangebracht moeten worden in het begrip doelmatigheid. Getraceerd zal dus moeten worden of de mutatie van gerealiseerde output daadwerkelijk het gevolg is van een proces- of inputwijziging.

Vrijwel alle auteurs wijzen op de knelpunten die zich voordoen bij de organisatorische implementatie van het begrip doelmatigheid. Deze knelpunten hebben soms betrekking op het feit dat gemeentelijke output zeer gevarieerd van aard is en zeer moeilijk is te identificeren, te kwantificeren en te aggregeren. Knelpunten doen zich ook voor bij de toerekening van ingezette middelen naar de geleverde of de te leveren output. De methode van toerekening varieert tussen gemeenten in hoge mate, zodat een interorganisatorische vergelijking bemoeilijkt wordt. Veelal betreffen deze knelpunten de organisatorische context waarin een gemeente zich bevindt en verwijzen de problemen naar aspecten van culturele en politieke aard. Zo bestaat soms een vorm van wantrouwen tegen een systeem dat uiteindelijk prestaties en doelmatigheid moet traceren in de organisatie en geniet een dergelijk systeem niet altijd de noodzakelijke bestuurlijke belangstelling. Dit gebrek aan vertrouwen kan ook problemen opleveren voor de ambtelijke capaciteit die moet worden ingezet om het begrip doelmatigheid te kunnen doorvoeren in de organisatie.

Om deze knelpunten het hoofd te bieden wordt het begrip doelmatigheid in de literatuur vaak gedifferentieerd. Het begrip doelmatigheid neemt dan verschillende vormen aan al naar gelang de context varieert. Zo kan de manier waarop het begrip verankerd wordt, variëren naar de mate waarin output te identificeren is en de productie homogeen van aard is. Hoewel de gedachte van differentiatie in dit onderzoek wordt gedeeld, rijst de vraag of de mate van identificeerbaarheid en homogeniteit de waarlijk verklarende variabelen zijn, zeker indien men ook wenst te sturen via het begrip doelmatigheid. In sommige situaties bestaat immers een grote mate van homogeniteit en identificeerbaarheid, terwijl men toch problemen ondervindt bij het daadwerkelijk operationaliseren van output-input verhoudingen.

Een nadere analyse leverde op, dat ook een aantal problemen kleven aan de geboden uitwerkingen waarbij onder meer de mate van inzicht in het proces en de mate van overeenstemming als factoren worden opgevoerd. Zo valt op, dat de uitwerkingen zich uitlaten over de mate waarin doelmatigheid kan worden gemeten. Zij laten zich niet zozeer uit over de vraag in hoeverre het proces daadwerkelijk doelmatig is verlopen. In sommige situaties bestaat immers overeenstemming over de doelstelling en een hoge mate van inzicht in het proces, maar was het betreffende proces toch minder goed te sturen en te beheersen. Voorts komen doelstellingen soms pas tijdens het verloop van het proces tot stand en dit geldt dus evenzeer voor de mate waarin overeenstemming bestaat over de doelstellingen. Een focus op vooraf bepaalde doelstellingen kent minder oog voor een doelstelling die tijdens het proces pas nader vorm krijgt, maar wel zeer doelmatig kan worden uitgevoerd. Tot slot zou de rol en de invloed van betrokken actoren zowel een rol kunnen spelen bij de mate van onzekerheid als bij de mate van overeenstemming, met als gevolg dat deze twee factoren als verklarende variabelen niet altijd onafhankelijk van elkaar opereren.

Gezien de bovenstaande knelpunten die de geboden operationalisaties opleveren, wordt in dit hoofdstuk een eigen operationalisatie van het begrip doelmatigheid uitgewerkt, welke specifiek voor dit onderzoek bruikbaar kan zijn. In dit onderzoek wordt geopteerd voor één bepalende factor voor doelmatigheid, te weten de mate van beheersbaarheid en daarin wijkt de operationalisatie af van de opties die de bestudeerde auteurs bieden. Deze mate is afhankelijk van een zeer groot aantal onderliggende factoren, waaronder het inzicht in het transformatieproces, de mate van doelcongruentie, de meetbaarheid van output en het aantal actoren dat het proces tijdens het verloop kan beïnvloeden. Hier naast wordt evenwel het bestaan van andere bepalende factoren open gehouden en deze factoren zullen tijdens het vervolg van het onderzoek de nodige aandacht moeten krijgen. Wel zal in dit onderzoek een accent worden gelegd op de mate waarin middelen eenduidig worden ingezet als verklarende variabele voor het begrip beheersbaarheid. Deze eenduidigheid wordt weer bepaald door de mate van betrokkenheid en de mate waarin over aanstuuringsmogelijkheden richting andere actoren met andere belangen wordt beschikt

Het opvoeren van de factor van beheersbaarheid levert een aantal voordelen op. Zo kan worden ingegaan op het gehele proces, inclusief de op te leveren deelproducten. Het is immers denkbaar dat de bepaling van input en het formuleren van output een hoge mate van beheersbaarheid kennen, maar dat deze mate niet zonder meer opgaat voor het tussenliggende verloop van het proces. Verder kan nu niet alleen een beeld worden verkregen van de mate waarin doelmatigheid inzichtelijk kan worden gemaakt, maar ook van de mate waarin daadwerkelijk doelmatig is gehandeld. De factor beheersbaarheid toont immers in hoeverre het proces naar verwachting te beheersen valt en het gerealiseerde proces kan tegen deze verwachting worden afgezet. Ook wordt nu de mogelijkheid opengehouden dat doelstellingen soms pas tijdens het proces vorm krijgen.

Een focus op organisatiebrede doelstellingen in de nadere vormgeving van het concept van doelmatigheid gaat voorbij aan het bestaan van verschillende en soms conflicterende preferenties van individuele actoren en zal een adequaat inzicht in het handelen van deze individuele actoren kunnen belemmeren. In dit onderzoek wordt het begrip doelmatigheid daarom geoperationaliseerd aan de hand van de preferenties van individuele



actoren en minder aan de hand van organisatiebrede doelstellingen en ook hierin wijkt de operationalisatie af van de inzichten van de bestudeerde auteurs. Het centraal stellen van een individuele actor levert een aantal voordelen op. Ten aanzien van de gewenste output is de mate van organisatiebrede overeenstemming nu geen conditie meer. De door de actor gewenste output wordt als ijkpunt gehanteerd. Uitgaande van een individuele actor behoeft de norm verhouding niet objectief, extern te worden bepaald, maar door de actor zelf. Ook op het gebied van meetbaarheid kunnen een aantal problemen worden opgelost. De verwachting is immers, dat één actor zeer wel in staat is om zijn of haar gewenste output van een proces te concretiseren en meetbaar te maken. Het grootste voordeel ligt evenwel in het feit dat het handelen van actoren naar verwachting beter kan worden verklaard vanuit de verschillende preferenties van deze actoren dan vanuit de organisatiebrede doelstellingen.

De bovenstaande uitwerking kan specifiek worden toegesneden op iedere actor, dus ook op de controller. De controller zal immers in eerste instantie een financieel-economische doelstelling kennen ten aanzien van een bepaald proces en hier biedt de uitwerking ruimte voor. In het eerste hoofdstuk is echter al gewezen op de spanning die deze in steek kan opleveren binnen gemeentelijke organisaties, waar naast financieel-economische doelstellingen ook andere belangen worden nagestreefd. Door deze andere belangen nu te koppelen aan zijn financieel-economische doelstelling, verbreedt de controller zijn economisch concept van doelmatigheid tot maatschappelijke doelmatigheid en verkrijgt daarmee tevens de betrokkenheid van andere actoren. Feitelijk overbrugt de controller met het verbreden van zijn doelstelling de spanning die kan bestaan tussen economische en maatschappelijke doelmatigheid. Ook voor deze verbreding biedt de uitwerking uit dit hoofdstuk ruimte: aangezien de operationalisatie uitgaat van individuele preferenties, kan feitelijk iedere individuele doelstelling onder de uitwerking vallen, hoe breed of hoe maatschappelijk ook gedefinieerd. Wel zal de controller zich moeten realiseren, dat het verbreden van doelstellingen soms tot doelvervaging kan leiden en hier zal in het vierde hoofdstuk op worden teruggekomen.

De manier waarop daadwerkelijk gestuurd wordt of moet worden zou niet zozeer een afhankelijke, maar veel eerder een onafhankelijke factor kunnen zijn voor de bovenbeschreven variabele beheersbaarheid en zal expliciet in het vierde hoofdstuk aan de orde komen.



## 3.1 Inleiding

Nu het begrip doelmatigheid is uitgewerkt, zal de formele functie van de controller nader bezien kunnen worden. Hierbij kan de tweede deelvraag uit hoofdstuk 1 als aanknopingspunt dienen: hoe zouden de taken van een controller en de bijbehorende producten eruit kunnen zien volgens de controller zelf en welke aspecten spelen hierbij een rol? Op zich zou de inhoud van de controllersfunctie kunnen blijken uit de functieomschrijving van de controller en uit zijn dagelijkse werkzaamheden. De vraag rijst evenwel of men hiermee een adequaat beeld verkrijgt. De controllersfunctie varieert immers sterk per gemeente en is daarbij afhankelijk van de omvang van de organisatie, de context en de complexiteit van de organisatie en de diversiteit aan functies binnen de organisatie (Faber, 1988, p. 32). Het opvoeren van enkele analyses naar de invulling van een specifieke controllersfunctie zou in dat licht een te summier beeld geven.

In dit hoofdstuk wordt de tweede deelvraag daarom in die zin verbreed, dat niet enkel de opvattingen van controllers zelf en die van de betreffende gemeenten aan de orde komen, maar tevens een beroep wordt gedaan op auteurs die hebben geschreven over de functie van controllers. Controllers hebben immers wel eigen opvattingen en functie-omschrijvingen, maar deze zijn niet zonder meer universeel voor alle gemeenten van toepassing. Ook gemeenten zelf hebben niet altijd een helder, laat staan universeel beeld van de rol en de functie van gemeentelijke controllers. Bij sommige bedrijven doen zelfs externe invloeden het bedrijf uiteindelijk besluiten de controllersfunctie in te voeren, hoewel men de juiste invulling van de functie nog niet geheel voor ogen heeft (Faber, 1988, II, p. 78). De tweede verbreding betreft het aantal variabelen waarmee een controller kan worden getypeerd. In de tweede deelvraag is sprake van een tweetal variabelen: taken en producten. Hoewel het mogelijk is om aan de hand van deze twee variabelen diverse controller-typen uit te werken, valt niet uit te sluiten dat andere variabelen evenzeer relevant zijn. Ook hier kan eerder verricht werk door andere auteurs behulpzaam zijn.

De bedoeling van dit hoofdstuk is echter wel, dat een aantal variabelen wordt opgevoerd aan de hand waarvan verschillende controller-typen kunnen worden beschreven en in die zin zal een selectie van variabelen gemaakt moeten worden. Uit de bestudeerde literatuur is een aantal variabelen te destileren. Zo bestaan denkbeelden over de rol die een controller zou moeten vervullen, de taken die de controller zou moeten verrichten, maar ook de producten die een controller zou moeten opleveren. Tevens bestaan gedachten over het primaire belang, het ijkpunt van de controller en de positionering van de controller binnen de organisatie. Deze variabelen zullen in de navolgende paragrafen aan de orde komen, waarbij grotendeels gebruik wordt gemaakt van inzichten van bestudeerde auteurs. Per variabele zal ook de context en de bepalende factoren vanuit die context beschreven worden. Vervolgens zal in de zevende paragraaf gepoogd worden om de verschillende variabelen in verband te brengen met elkaar, zodat verschillende typen van controllers ontstaan. Dit eerste gedeelte van het hoofdstuk is dus gebaseerd op inzichten die door de bestudeerde auteurs zijn aangereikt. De inzichten beperken zich daarbij niet tot gemeentelijke organisaties, maar kunnen ook betrekking hebben op andere organisaties binnen het openbaar bestuur en zelfs op private organisaties.

Daarna zal aan de hand van een drietal veronderstellingen de confrontatie met de praktijk worden gezocht. Voor de totstandkoming van deze achtste paragraaf is gebruik gemaakt van een aantal vraaggesprekken die zijn gevoerd met controllers, managers, raadsleden en bestuurders die werkzaam zijn binnen een gemeentelijke organisatie. Deze confrontatie met de praktijk is daarbij te beschouwen als eerste terreinverkenning en dient niet ter toetsing of generalisatie van datgene wat via de literatuurstudie naar voren is gebracht. De

vraaggesprekken richten zich dus wel specifiek op de gemeentelijke context en deze achtste paragraaf geeft een samenvatting van deze vraaggesprekken weer. In de negende paragraaf zullen de bevindingen van deze confrontatie worden geformuleerd. Daarbij worden de vraaggesprekken van een interpretatie voorzien en worden de veronderstellingen op validiteit beoordeeld.

De tiende paragraaf geeft op basis van de bestudeerde literatuur en de confrontatie met de praktijk een aanzet voor een eigen inkleuring van de functie van een gemeentecontroller. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting.

### 3.2 De rol van een controller en de betekenis van niet financiële informatie<sup>20</sup>

In de Engelse literatuur wordt doorgaans de term management accountant gebruikt voor controller. Management accountancy kent dan veelal een interne oriëntatie, waar financial accountancy eerder een externe oriëntatie kent (externe verslaggeving). Dit laatste werkveld wordt in Nederland veelal vervuld door accountants (vgl. Bovenkamp en Berkien, 1996, p. 74 en 75). Een en ander is door Arentsen als volgt verwoord: “Men zou kunnen zeggen dat management accounting de kernactiviteit is van de controllersfunctie. Financial accounting betreft de financiële administratie en de daaraan verbonden externe verslaggeving” (Faber, 1988, verslag lezing Arentsen, p. 35). Bouma brengt de verschillen tussen financial accounting en management accounting als volgt in beeld:

Tabel 3.1: Verschillen tussen Financial Accounting en Management Accounting (Bouma, 1990, p. 481)

Financial Accounting	Management Accounting
Extern gericht, verslaggeving aan de ‘omgeving’	Intern gericht, ter ondersteuning van het management
Vorm en inhoud volgens wet en voorschriften	Vorm en inhoud naar eigen inzicht van het management
Afleggen van verantwoording achteraf	Analyse van verwachtingen vooraf
Beschrijvend en registrerend	Voorspellend en adviserend
Voor elk wat wils: weinig omlijnde doelgroep	Gericht op de aansluiting met bepaalde beslissingsmodellen: specifiek omschreven doelgroep

Verschillende auteurs dichten de controller een verschillende rol toe. Het begrip rol is daarbij abstracter dan takenpakket, maar kan zeer richtinggevend zijn voor de taken die een controller uitoefent, dan wel behoort uit te oefenen.

Zo ziet Bossert in de controller de functionaris die ten behoeve van het management de financieel-economische besturing van de organisatie dient te bewaken (Bossert, 1993, p. 23). In deze omschrijving vallen een tweetal zaken op: “ten behoeve van het management” en “financieel-economische besturing”. De controller heeft in deze visie een ondersteunende functie ten behoeve van het management, terwijl zijn primaire focus een financieel-economische is. Deze visie wordt eerder onder woorden gebracht door Meertens waar hij stelt dat de controller als rechterhand van de directeur als enige naast deze directeur het totale financiële overzicht over de organisatie heeft (Faber, 1988, verslag lezing Meertens, p. 32). Faber stelt in dit verband: “De rol van de controller is gericht op het beheersen en bewaken van de organisatie. Concluderend is de rol van de controller gericht op het genereren van managementinformatie ter ondersteuning van het management” (Faber, 1988, II, p. 79). Ook Van Helden onderscheidt deze twee dimensies (Van Helden, 1998, p. 8). De eerste dimensie loopt dan van een ondersteunende rol naar een leidende rol en positie voor de controller waar het veranderingsproces van ondernemingen betreft. De tweede loopt van een groot belang van financiële indicatoren naar een groot belang van niet financiële indicatoren voor het werk van de controller.

<sup>20</sup> Het betreft hier feitelijk twee variabelen: de rol van de controller en de mate waarin ook niet financiële informatie door de controller wordt gebruikt. Aangezien de bestudeerde auteurs deze twee variabelen veelal gelijktijdig behandelen, worden zij ook in dit onderzoek in dezelfde paragraaf beschreven.

Otley onderstreept het belang van de rol van de controller als ontwikkelaar. Deze functionaris is dan niet zozeer op traditionele vormen van management control gericht, maar eerder op de ontwikkeling van het management en de organisatie (Otley, 1994, p. 297). Deze auteur sluit daarbij aan op de eerste dimensie van Van Helden en kent de controller een leidende rol toe waar het veranderingsprocessen van ondernemingen betreft. Dit geldt temeer voor een organisatie die sterker onderhevig is aan competitie. Opvallend is overigens, dat Meertens de controller weliswaar een financieel ondersteunende rol toekent, maar in de controller tevens de initiator ziet van veranderingsprocessen en daarbij de controller dus een meer leidende rol ziet vervullen (Faber, 1988, verslag lezing Meertens, p. 32). Hij positioneert de controller dan ook niet eenduidig op het continuum ondersteunend-leidend. Een duidelijk leidende rol van de controller bij strategische en operationele processen binnen de onderneming wordt wel weer onderschreven door Kaplan (vgl. Van Helden, 1998, p. 16). Deze auteur constateert dat de rol van de controller zich van een langs de kant staande grensrechter getransformeerd heeft tot een waardevolle spelbepaler in het managementteam (Kaplan, 1995, p. 12): "Zij kunnen een wezenlijke bijdrage leveren aan het proces van strategieformulering en -implementatie en kunnen strategische doelstellingen en bekwaamheden vertalen in operationele kengetallen die voor het management van het bedrijf relevant zijn. Controllers hebben de mogelijkheid zich van louter hoeders van cijfers te ontwikkelen tot de ontwerpers van en de motoren achter de management informatiesystemen die voor het succes van hun bedrijf van essentieel belang zijn" (Kaplan, 1995, p. 23).

Cooper ziet een ondersteunende rol voor de controller weggelegd (Bovenkamp en Berkien, 1996, interview met Cooper, p. 72). De verantwoordelijkheid voor de primaire processen en de bedrijfseconomische afwegingen die daaraan ten grondslag liggen, zal steeds meer bij de operationele managers ("chief engineers") komen te liggen, terwijl de controller of management accountant daarbij kan ondersteunen. Zelfs de ontwikkeling van financiële informatiesystemen kan beter door de eindgebruikers, de operationele managers, ter hand worden genomen. In het geval dergelijke systemen vanuit de financiële discipline ontwikkeld worden, ontstaan namelijk veelal acceptatieproblemen bij de eindgebruikers die geen voordeel meer zien in de nieuwe informatiesystemen<sup>21</sup>. Wel ziet hij een duidelijke rol voor de controller waar het de aggregatie en omvorming betreft van informatie tot een adequaat instrument voor directies. Het verzamelen en aanleveren van deze informatie dient evenwel een activiteit van de decentrale gebruikers zelf te zijn (Bovenkamp en Berkien, 1996, interview met Cooper, p. 73, Cooper, 1996, II, p. 10). Waar auteurs als Kaplan een zeer prominente rol voor controllers voorzien waar het strategiebegrip betreft, wijst Cooper op een proces waarbij steeds meer management accounting functies worden neergelegd bij de operationele gebruikers zelf en waarbij steeds minder controllers nodig zijn (Cooper, 1996, p. 10, Cooper, 1996, II, p. 11). "De praktijk geeft aan dat het overdragen van management accounting aan de gebruiker meer succes oplevert dan het binnenhalen van de gebruiker in de management accounting" (Cooper, 1996, II, p.12). Overigens kunnen controllers, zeker in situaties waarbij operationele managers de kennis en kunde ontberen om kostensystemen te ontwikkelen, een zeer belangrijke bijdrage leveren aan het scheppen van een cultuur van verandering met betrekking tot kostenmanagement. "Hij is partner, geen leider. De management accountant wordt inderdaad belangrijker, maar zijn rol wordt niet die van een topmanager met strategische verantwoordelijkheid. Zijn rol is die van een specialist op een sleutelpositie: hij verschaft in strategisch opzicht kritische informatie die helpt bij de beheersing van kosten" (Cooper, 1996, p. 14). Ook Johnson sluit aan op de ondersteunende rol van de controller. Zijn opdracht aan de controller luidt dat hij of zij kritische vragen moet stellen over de relaties en patronen die achter de accounting-maatstaven schuilgaan en die bepalende zijn voor de resultaten (Johnson, 1995, pag. 20).

Als contextvariabele die bepalend kan zijn voor de al dan niet leidende rol van controllers, wordt door Cooper de mate van decentralisatie aangevoerd. Naarmate een organisatie sterker is gedecentraliseerd, zal het operationele management naar verwachting steeds meer management accounting functies zelf gaan uitvoeren en zal de controller steeds meer een ondersteunende rol toebedeeld krijgen (Cooper, 1996, p. 18). Later drukt de au-

21) *Vergelijk in dit verband Bouma, waar hij wijst op de spanning tussen academici en practici (Bouma, 1990, p. 480).*

teur zich normatiever uit, waar hij stelt dat een versterking van het proces van kostenbeheersing zelfs vereist dat de management-accounting functie wordt gedecentraliseerd (Cooper, 1996, II, p. 10). Kaplan stelt in dit verband: "Managers gingen steeds meer inzien dat de ideeën van continue verbetering - het verminderen en op den duur volledig elimineren van fouten en verspilling, het verbeteren van de kwaliteit en het verkorten van cyclus- en doorlooptijden - door de medewerkers zelf moesten worden aangedragen. Zij zijn het immers die uit eigen ervaring op de werkvloer de fouten en hun oorzaken kennen. Zo heeft de taak van de medewerkers zich geleidelijk ontwikkeld van het louter bewaken van bedrijfsprocessen en productie-apparatuur tot het systematisch identificeren van problemen, het zoeken naar oplossingen, het implementeren van correctiemaatregelen en het controleren en bijsturen van die ingrepen. Om die opdracht te kunnen uitvoeren moeten de medewerkers worden voorzien van informatie die helpt bij het oplossen van die problemen" (Kaplan, 1995, p. 10).

Faber stelt zich precies in het midden op van het continuum leidend-ondersteunend waar hij wijst op de dualistische rol van de controller. Enerzijds ziet hij een beslissingsondersteunende rol voor de controller weggelegd (als interne criticus van het managementteam), terwijl deze controller daarnaast volwaardig lid is van datzelfde managementteam en als zodanig mede verantwoordelijk is voor de genomen beslissingen (Faber, 1988, p. 37). De controller heeft volgens deze auteur meer te zeggen dan een staffunctie doet vermoeden: "De controller heeft namelijk de mogelijkheid binnen de lijnrelatie in zijn werkmaatschappij meer dwingend zijn mening te laten gelden" (Faber, 1988, II, p. 79). Een en ander hangt samen met het feit dat de controller doorgaans is opgenomen in het managementteam, waardoor hij zowel in staat is reactive control (beteugeling van het beleid nadat beslissingen zijn genomen) als anticipatory control (besturing van het beleid door de controller zelf) toe te passen (ibid). Deze auteur wijst voorts op het belang van informele informatie om deze rol goed te kunnen vervullen. Deze vorm van informatie is immers doorgaans sneller, hetgeen relevant is voor snel te nemen beslissingen. Daarnaast hebben controllers soms te maken met beïnvloeding van mensen, zodat de informele organisatie, waarin contact tussen ambtenaren beter tot stand komt, van groot belang voor controllers is (ibid). Ook op het continuum financieel-economisch versus operationeel-technisch plaatst deze auteur de controller in het midden. Naast financieel-economische kennis zal de controller moeten weten welke kritische schakels zich binnen het productieproces bevinden. Voorts dient een levendige dialoog tussen de financiële en technische vakgebieden in stand gehouden te worden, hetgeen slechts bereikt wordt indien beide vakgebieden enigszins dezelfde taal spreken; de controller zal daarbij in staat moeten zijn tegenspel te bieden tegen de immer financieel optimistische geest van technici en zal zich dus moeten kunnen inleven in de wereld van deze technici: hij zal een inlevingsvermogen moeten hebben voor beslissingen waaraan andere aspecten ten grondslag lagen dan financieel-economische (ibid).

Faber voorziet in de toekomst een relativering van de financieel-economische aspecten van de controllersfunctie. Meer aandacht zal uitgaan naar de sociale aspecten van het organiseren. Welke informatie uiteindelijk nodig is voor de besluitvorming dient de controller te bepalen aan de hand van de kritische succesfactoren van de organisatie. Als opmaat voor Cooper voorziet Faber dat de controller de managers moet leren omgaan met cijfermatige gegevens. De controllers moeten hiertoe tevens een logische informatiestructurering doorvoeren. Verder zal de controller ook een zelfstandige rol worden toebedeeld in de totstandkoming van strategische denkprocessen, waarin hij een stimulator en een coördinator moet zijn. Tot slot wijst deze auteur erop, dat de soms gestelde ontwikkeling van de controllersfunctie naar een allesomvattend informatiemanager toch iets te hoog gegrepen blijkt, indien de praktijk wordt gezien (ibid).

Arentsen voegt nog een derde rol toe die moeilijk geplaatst kan worden op het continuum leidend-ondersteunend, i.e. de rol van scheidsrechter. De controller functioneert daarbij als het geweten van de onderneming en stelt de genzen vast voor hemzelf en zijn collega's. Dit komt doordat de controller vaak de vertaler is van de betekenis van veranderingen in bepalingen en verordeningen, wetten, richtlijnen e.d. voor en van het bedrijf (Faber, 1988, verslag lezing Arentsen, p. 36). Ook Meertens deelt deze visie op de controllersrol waar hij stelt dat de controller het financieel-economische geweten van de organisatie is<sup>22</sup>(ibid, verslag lezing Meertens).

“Over het algemeen is men het eens over de definitie van de controller, namelijk dat hij het financieel-economisch geweten is van zijn bedrijfsonderdeel”, stelt Faber zelf in dit verband (Faber, 1988, II, p. 78). Kaplan onderkent deze rol, maar acht een dergelijke positionering wat gedateerd: “De controller werd daarbij als een soort grensrechter gezien die als onpartijdige waarnemer buiten het gebeuren stond. Van hem werd alleen verwacht dat hij telkens de wedstrijdresultaten van de afgelopen periode bekend maakte. Vaak behoefde hij de productie en de beschikbaarheid van goederen en diensten niet eens zelf te controleren” (Kaplan, 1995, p. 11).

De betekenis van niet financiële informatie in het werk van een controller lijkt de laatste jaren te zijn toegenomen (Van Helden, 1998, p. 12). Auteurs zijn eenstemmig in de stelling dat financiële informatie over het algemeen een te zwaar accent heeft gekregen in het ontwerpen van controlsystemen (Otley, 1994, p. 295). De controller wordt nu meer geacht ook andere disciplines te betrekken in de producten en diensten die hij verzorgt. Hiermee zij niet gesteld, dat de controller zijn rol als bewaker van de financieel-economische rationaliteit zal opgeven, hoewel sommige auteurs hier wel voor waarschuwen (Traas, 1997, p. 43). Groot verwoordt deze opvatting als volgt: “In vrijwel alle managementfuncties speelt andere dan financiële informatie een rol, hetgeen niet wil zeggen dat financiële informatie niet belangrijk is” (Groot, 1997, p. 101, vgl. Bruns en McKinnon, 1993). Ook Kaplan is vrij stellig waar hij constateert dat controllers, willen zij effectieve leden van het managementteam zijn, geen behoefte hebben aan extra financiële training. Eerder hebben zij behoefte aan een brede kennis met betrekking tot de product- en procestechnologiën, bedrijfsactiviteiten, systemen, marketing, strategiën en gedragswetenschappelijke en organisatorische aspecten van hun bedrijf die aan de implementatie van nieuwe systemen en processen verbonden zijn (Kaplan, 1995, p. 23).

Een andere factor wordt aangedragen door Bouma. Deze auteur wijst op de toenemende behoefte aan managementinformatie (ook niet financieel van aard), waar het marktmechanisme vervangen wordt door verticale integratie en waarbij ook diversificatie verder wordt doorgevoerd (Bouma, 1990, p. 480). Groot stelt in dit verband: “De marktconforme coördinatie van voorheen diende nu binnen de organisatie tot stand gebracht te worden. Hiertoe werd management accounting informatie geproduceerd in de vorm van kostprijzen van half- en eindproducten, productiviteitscijfers van werknemers en brutomarges van producten” (Groot, 1997, p. 97).

De twee bovenbeschreven dimensies kunnen een zekere relatie hebben. Zo wordt wel opgemerkt, dat bij een meer ondersteunende rol een grotere kennis van en betrokkenheid bij operationele processen past (Van Helden, 1998, p. 13).

### 3.3 De taken van een controller

Het Financial Executives Institute rekende de taken planning en control, rapportage en interpretatie, evaluatie en advisering, belastingadministratie en activabeheer en -waardering tot de controllersfunctie (Faber, 1988, p. 35). Ook de taken vergelijking, beoordeling en interpretatie kunnen volgens dit instituut tot het takenpakket gerekend worden (Faber, 1988, II, p. 79). Er kan evenwel meer worden opgemerkt over de taken van een controller.

Logischerwijs zouden uit verschillende rollen verschillende taken kunnen voortvloeien die de controller geacht wordt uit te voeren. Een complicerende factor is daarbij dat sommige auteurs het gehele takenspectrum beschrijven en de accenten binnen dit takenpakket verleggen naarmate de controller een andere rol wordt toegekend. Andere auteurs werken het takenpakket echter uit voor slechts één controllersrol.

Van Helden clustert het takenpakket van de controller in een drietal functiebestanddelen: transactieverwerking, planning en control en tot slot beslissingsondersteuning (Van Helden, 1998, p. 10). Faber constateert eerder ten aanzien van deze taken, dat de administratieve en transactieverwerkende functie de laatste jaren

---

22) Meertens gaat daarbij overigens niet zover als Arentsen, die de controller betitelt als het economisch geweten van de maatschappij (Faber, 1988, p.34).

plaats maakt voor een meer prospectieve functie, gericht op beslissingsondersteuning ten behoeve van het management (Faber, 1988, II, p. 78). Wel verwoordt deze auteur, dat administratieve bezigheden toch nog de helft van de tijd innemen, terwijl planning en advisering ieder 25% voor hun rekening nemen (ibid).

Een contextafhankelijke factor bij deze variabele zou de mate kunnen zijn waarin financiële informatie is geïntegreerd in de primaire operationele processen. Naarmate deze integratie sterker heeft plaatsgevonden kan de primaire insteek van een controller verschuiven van "penningmeester" en financieel expert naar financieel adviseur (Van Helden, 1998, p. 15). Bij deze laatste rol zal het accent eerder liggen op beslissingsondersteuning en in mindere mate op transactieverwerking. Ten aanzien van de beslissingsondersteunende taak van de controller valt op te merken, dat deze qua inhoud een ontwikkeling heeft doorgemaakt. Dit hangt samen met het laten vervallen van een aantal veronderstellingen die in de vroegere beslissingsmodellen werden gehanteerd. Zo ging men vroeger van gesloten modellen uit, waarin de alternatieven bekend waren, evenals de omstandigheden en de preferentiefunctie. Tevens werd verondersteld dat de beslisser onder volledige zekerheid werkte en was informatie kosteloos en zonder vertraging beschikbaar. Besluiten werden door individuen genomen. Deze veronderstellingen waren moeilijk houdbaar in de praktijk: "Eigenlijk zijn de micro-economische theorieën niet ontwikkeld om individueel beslissingsgedrag te modelleren: ze zijn bedoeld als hulpmiddel bij het formuleren van voorspellingen over het gedrag dat groepen economische subjecten, zoals vragers en aanbieders, op markten vertonen" (Groot, 1997, p. 201). De veronderstellingen van de huidige beslissingsondersteuner gaan daarom veeleer uit van onzekerheden. Hierbij worden technieken en modellen uit de statistiek ingezet en worden variabelen opgevat als stochastische grootheden. Ook hanteert men nu eerder open modellen, waarbij men ervan uitgaat dat beslissingen worden genomen op grond van een beperkte, benaderende en vereenvoudigende voorstelling van een probleem, waarbij de elementen niet op voorhand zijn gegeven, maar nader worden bepaald in het proces van besluitvorming en waarbij informatie zeer zeker niet kosteloos voor handen is. Tot slot gaat men nu veeleer van de gedachte uit, dat beslissingen niet worden genomen door afzonderlijke individuen die trouw zijn aan de doelstelling die in de preferentiefunctie van het model is omschreven, maar dat beslissingen bepaald worden door interacties tussen personen en soms door persoonlijke doelstellingen. Zo beschouwt de agency-theorie de organisatie als een netwerk van afspraken tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers en houdt zich bezig met de vraag op welke wijze optimale contracten tussen beide groepen tot stand komen. Menselijke gedragingen die samenhangen met gebrek aan motivatie, opportunisme, informatie-asymmetrie, belangentegenstellingen en dergelijke, waren niet in de oorspronkelijke modellen opgenomen. Deze omslag in beslissingsdenken heeft niet alleen invloed gehad op de inhoudelijke manier waarop de controller beslissingen ondersteunt, maar kan tevens tot een andere rol van de controller als beslissingsondersteuner leiden. Mede op basis van de huidige inzichten wordt de controller nu eerder een rol toebedeeld bij de ontwikkeling van waarnemingssystemen en beloningssystemen (Bouma, 1990, p. 485).

Traas hanteert een andere indeling die afhankelijk is van de vraag in hoeverre de management accounting functie breder wordt gezien dan het traditionele financieel-administratieve vakgebied. Bij een verbreding kan dan met name aan de volgende taken worden gedacht: de verschaffing ook van niet-financiële informatie, het vergroten van branchekennis zodat de analyses over de gang van zaken aan relevantie kunnen winnen en het optreden als 'change agent' bij het creëren van een 'lerende organisatie' (Traas, 1997, p. 43). Hij sluit evenwel aan bij Van Helden waar hij een accentverschuiving van verlaggeving (transactieverwerking) richting beslissingsondersteuning signaleert (Traas, 1997, p. 44). Om goed invulling te kunnen geven aan de beslissingsondersteunende taak onderscheidt Traas een drietal deelgebieden. De eerste betreft het gebied van beslissingscalculaties, het formuleren van de juiste probleemstelling en het bijeenzoeken van de benodigde gegevens uit een ongestructureerde beslissingsomgeving. De tweede betreft het doorgronden van het waardesysteem van de onderneming, waarbij het om de vraag gaat op welk waardeconcept de onderneming gestuurd wil worden. Het laatste deelgebied bestrijkt het ontwikkelen en implementeren van 'activity based costing' en 'activity based management', van belang om tot een adequate kostprijs en vervolgens tot een adequate verkoopprijs voor een dienst of product te komen (Traas, 1997, p. 45).



Cooper werkt het takenpakket uit voor een ondersteunende controller. Deze auteur ziet het totale takenpakket van de management accountant of controller onderverdeeld in enerzijds het rapporteren over de resultaten van de divisie of bedrijfseenheid en anderzijds de beheersing van kosten<sup>23</sup>(Bovenkamp en Berkien, 1996, interview met Cooper, p. 75). Deze laatste taak krijgt daarbij een steeds zwaarder accent. Logischerwijs stelt Cooper vervolgens dat naarmate de kostenbeheersing belangrijker wordt, tevens de totale management-accounting functie aan betekenis wint (Cooper, 1996, II, p. 10). De voornaamste opdracht voor de controller is evenwel het behouden van het overzicht over (en het toezicht op) alle management informatiesystemen en het op de juiste wijze vergaren van de informatie naast de technische kanten van zijn accounting-werk (Bovenkamp en Berkien, 1996, interview met Cooper, p. 75). Controllers kunnen volgens deze auteur een doorslaggevende bijdrage leveren aan het ontwikkelen van nieuwe informatiesystemen voor kostenbeheersing in situaties waarin management accounting voordien niet zo'n sterke positie had (Cooper, 1996, II, p. 11). Faber verwoordt deze gedachte eerder als volgt: "In nagenoeg alle gevallen had de controller een taak in het mede richting geven aan het automatiseringsbeleid met betrekking tot de informatievoorziening" (Faber, 1988, II, p. 79).

De waargenomen accentverschuiving naar kostenbeheersing hangt deels af van de mate van concurrentie waarmee de betreffende organisatie geconfronteerd wordt (Cooper, 1996, p. 9). De accentverschuiving van het verzamelen van informatie naar het aggregeren van informatie en het mede ontwerpen en ontwikkelen van systemen voor het verstrekken van informatie hangt volgens Cooper mede af van de mate van automatisering. Naarmate de informatieverschaffing sterker is geautomatiseerd zullen management accountants minder behoefte hebben om betrokken te worden bij het verzamelen en het gebruik van managementinformatie (Cooper, 1996, II, p. 11). Deze laatste accentverschuiving hangt overigens tevens samen met het bovenbeschreven proces van decentralisatie waarbij het operationeel management een steeds actievere rol vervult in het verzamelen en het gebruik van informatie en waarbij de controller zich eerder toelegt op de ontwikkeling en beheersing van informatiesystemen.

Ook Johnson werkt het taakveld uit voor een ondersteunende controller: "In feite is de voornaamste taak van management accounting altijd al geweest organisaties te helpen bij het vertellen van hun collectieve verhalen" (Johnson, 1995, p. 20). Hij signaleert daarbij een probleem: "Tot nu toe is het probleem daarbij geweest de taal die ze daarvoor gebruiken. De taal van de financiële verslaggeving bestaat louter uit het bevestigen en verdedigen van antwoorden" (Johnson, 1995, p. 20). Sterker geformuleerd: een taal met een te zwaar accent op accounting gegevens ontnemt beslissers niet alleen het zicht op factoren die daadwerkelijk de competitieve positie van een bedrijf bepalen, maar kan bij beoordeelden de neiging opwekken de accounting gegevens te manipuleren (vgl. Groot, 1997, p. 96). "Die taal zet niet aan tot kritische vragen en zet in het bijzonder geen enkel vraagteken achter het wereldbeeld waarop de manier van werken van de organisatie is gebaseerd" (Johnson, 1995, p. 20). Hij zet vervolgens controllers aan om eerst zelf een minder mechanisch, maar meer realistisch wereldbeeld te vormen, waarbij de werkelijkheid als web van relaties en niet als universum van losstaande objecten wordt beschouwd. Daarbij moet inbegrepen zijn, dat resultaatgericht management kan leiden tot angst en suboptimalisatie en dat men eerder zal moeten uitwijken naar mogelijkheden om "proces" te managen. Proces als begrip staat dicht bij het idee van patroon of blauwdruk en refereert naar de logica waarmee een onderliggende orde kan worden beschreven. Een en ander kan vergeleken worden met de blauwdrukken die evolutie-biologen en fysici gebruiken. Deze gedachte-omslag heeft volgens Johnson consequenties voor de taken die controllers ter hand nemen: "In plaats van de aandacht van mensen te richten op het behalen van doelen, concentreren deze bedrijven zich op het volledig doorgronden en beheersen van het gedisciplineerde en gestandaardiseerde proces. Management accounting zal nooit meer beschouwd mogen worden als een instrument om mensen door middel van metingen te sturen. De opdracht moet zijn het stimuleren van kritische vragen naar de relaties en patronen die achter de accounting maatstaven schuil gaan en die bepalend zijn voor de resultaten" (ibid).

---

23) Overigens stelt de auteur later wel, dat kostenbeheersing weer een ruimer gebied beslaat dan enkel dat van management accounting: een ieder in het bedrijf zou hieraan mee dienen te werken (Cooper, 1996, 2, p. 11).

Overigens draagt Johnson wel een verklaring aan voor het mechanische wereldbeeld dat doorgaans door management accountants gehanteerd wordt. “Praktijkmensen hebben weinig aandacht voor het ontwikkelen van nieuwe management accounting systemen, omdat de bestaande accounting systemen sterk worden gedomineerd door de eisen die de financial accounting stelt (er kwam dus geen input vanuit de praktijk tot stand, Anderson). Bovendien wordt het ontwikkelen en in stand houden van een apart management accounting systeem naast het financial accounting systeem door hen om economische redenen niet aantrekkelijk geacht” (Groot, 1997, boekbespreking Johnson, p. 96)<sup>24</sup>.

De rol van controller als scheidsrechter werkt Arentsen uit naar de volgende taken: het opzetten en onderhouden van informatiesystemen ten behoeve van de besturing van de onderneming, ondersteuning bij calculaties en analyses ten behoeve van bedrijfsbeslissingen, het zorgdragen voor een adequate administratieve organisatie en interne controle en het onderhouden van contacten met externe accountants. Voorts treedt hij op als gesprekspartner van externe deskundigen op het gebied van verzekeringsrecht en belastingen. In het managementteam is de controller naast de voorzitter feitelijk de enige die te maken heeft met en die een bijdrage kan leveren aan het nemen van beslissingen op vrijwel ieder terrein. De controller dient zich zo met alles te bemoeien, zonder als een bemoeial te worden ervaren (Faber, 1988, verslag lezing Arentsen, p. 35).

Meertens werkt het takenpakket uit voor een controller die vanuit een financieel-economisch werkteerrein een leidende rol heeft. Deze auteur ziet als hoofdtak van de controller het verrichten van analyses van resultaten- en vermogensontwikkeling. Op deze wijze wordt kwantitatief inzicht opgebouwd in de sterkten en zwakten van de onderneming, de succesfactoren, e.d. Deze analyses betreffen naast financieel-economische informatie tevens kwantitatieve en kwalitatieve informatie vanuit andere disciplines (Faber, 1988, verslag lezing Meertens, p. 32). Deze auteur laat de controller vervolgens een aantal bijzondere taken vervullen. Zo heeft de controller eerst een taak in de ondernemingsplanning. Hierbij zal hij zich actief bezig moeten houden met het toetsen van gemaakte veronderstellingen en zal hij daarbij vaak heftig in de slag gaan met het operationeel management. De controller dient daarbij niets te geloven tenzij aangetoond wordt dat de aannames ook daadwerkelijk realiseerbaar zijn. Vervolgens is de controller de organisator van het budgetproces en stelt hij de budgetten gedetailleerd op. Op de derde plaats verzorgt de controller ook de management- en financiële rapportering. Hij is daarbij niet enkel de architect van de rapportage die de omvang en samenstelling bepaalt, maar tevens bepaalt de controller de kwaliteit van de rapportering (Faber, 1988, verslag lezing Meertens, p. 34).

Bouma gaat verder in de leidende rol van de controller waar hij de controller als strategisch georiënteerde management accountant positioneert: “Deze controller probeert de onderneming te schetsen als een systeem van activiteiten of transacties. Een transactie wordt daarbij opgevat als een schakel in de ‘keten van waardevervorming’. Deze voorstelling van zaken beklemtoont de onderlinge samenhang van de activiteiten in tegenstelling tot een benadering die het accent legt op de toegevoegde waarde per transactie” (Bouma, 1990, p. 487). “Hij probeert tevens concrete inhoud te geven aan het principe dat de kosten in een bepaalde schakel door één of meer factoren worden veroorzaakt of aangedreven” (ibid). Het gaat hier vooral om het genereren van informatie ten dienste van de beheersing van bedrijfsprocessen en ter ondersteuning van de concurrentie-analyse en de strategiebepaling. Om deze taak goed te vervullen zou de controller het accent moeten verleggen van een analytische aanpak, waarbij het zoeken naar causaliteit centraal staat, naar een synthetische aanpak, waarbij eerder het begrip functionaliteit overheerst (ibid). “Deze laatste aanpak berust op de opvatting dat het geheel meer is dan de som der delen. Het geheel verliest essentiële eigenschappen wanneer het wordt opgesplitst in delen en ook de delen gedragen zich los van het geheel anders dan daarbinnen. De synthetische methode is verwant met het functionaliteitsprincipe, dat verklaringen zoekt in de relatie tussen de functie en de realisatie van de doelstelling van het geheel” (ibid). Ook Johnson signaleert een dergelijke accentverschuiving: “In deze syste-

---

24) Overigens weerlegt Groot deze stelling waar hij constateert dat in Duitssprekende landen wel degelijk verschillende accountingsystemen tegelijkertijd worden gebruikt (Groot, 1997, p. 100).

mische visie op de wereld is niets gewoon de som van zijn componenten. Onderdelen hebben alleen betekenis binnen de context van het grotere geheel waarin alles met al het andere samenhangt. Als controllers het nieuwe systemische wereldbeeld ernstig zouden nemen, zouden ze twijfels gaan krijgen over hun vermogen om organisatorische activiteit te beschrijven in de taal van de accounting (...), welke in zijn wezen Cartesiaans en Newtoniaans is" (Johnson, 1995, p. 17). "Waarom zouden controllers geloven dat menselijke organisaties zich als machines gedragen, terwijl de wetenschappers van wie zij dat mechanistische wereldbeeld hebben geleend, het universum vanuit een heel ander perspectief beschouwen?" (ibid). Kaplan sluit hierop aan waar hij stelt dat de gebruikelijke kostencalculatiesystemen zich vroeger concentreerden op de stabiliteit, beheersing en efficiency van afzonderlijke machines, medewerkers en afdelingen, waar de huidige context benadrukt dat de inspanningen voor het verbeteren van de effectiviteit en de efficiency van processen cross-functioneel moeten zijn. Individuele taken binnen een afzonderlijk proces staan niet langer centraal (Kaplan, 1995, p. 11).

Niet verwonderlijk werkt Kaplan het takenpakket uit voor een controller met een leidende rol. Deze taken beslaan in ieder geval de operationele beheersings- en controlesystemen, activity based kostenmanagement en prestatiemeting (Kaplan, 1995, p. 12). De taken op het gebied van operationele beheersings- en controlesystemen richten zich op de ontwikkeling en het onderhoud van informatiesystemen die meer dan enkel financiële data bevatten (vergelijk total quality management). De te leveren informatie moet een aantal sleutelparameters van processen bevatten, moet tijdig en nauwkeurig geleverd worden, moet zeker ook een aantal financiële kengetallen bevatten en zal tot slot moeten ingaan op een aantal prestatiestandaarden. Met activity based costing wordt vermeden dat kosten op basis van willekeurige en arbitraire verdeelsleutels worden doorbelast. Volgens deze methode staat niet langer de toerekening van kosten centraal, maar het identificeren van de kostenoorzaken ten behoeve van de allocatie van beschikbare middelen aan de bedrijfsprocessen. De methode leverde het inzicht op dat het zinvol en doelmatig is de in kaart gebrachte kostenstuwars (costdrivers) in te delen in een aantal categoriën. Zo zijn kostenstuwars te onderscheiden die betrekking hebben op processen, op eenheden, series, soorten en klanten. Ook andere indelingen zijn mogelijk. Een tweede inzicht dat vanuit deze methode is geleverd ligt in de relatie tussen kosten en beslissingen. Hierbij gaat activity based costing uit van de kosten van benutte capaciteit, in afwijking van meer traditionele methoden die eerder de kosten van de beschikbaar gestelde capaciteit centraal stellen. Dit inzicht kan in sommige situaties tot de conclusie leiden dat binnen bepaalde activiteiten en processen substantiële overcapaciteit bestaat. Bij prestatiemeting kan gedacht worden aan de ontwikkeling en implementatie van bijvoorbeeld de balanced scorecard, waarbij de verschillende traditionele financiële ratio's worden aangevuld met maatstaven voor de relaties met cliënten, voor de interne processen en voor de productontwikkeling. Het uitgangspunt van de kaart is dat het scheppen van lange termijn economische waarde de hoogste doelstelling van het bedrijf is. Een bedrijf kan vanuit de bovengenoemde invalshoeken doelstellingen formuleren waarin zowel de korte termijn financiële ontwikkeling als de lange termijn groeimogelijkheden zijn verdisconteerd.

### **3.4 De producten van een controller**

De controller wordt in overheidsorganisaties vaak in verband gebracht met de planning en control cyclus en de producten die tijdens deze cyclus moeten worden opgeleverd. In een gemeentelijke organisatie loopt deze cyclus van het opstellen van een college- of raadsprogramma via een begroting tot en met het opmaken van een jaarrekening en de controller vervult dan doorgaans een zekere rol bij de totstandkoming van de gemeentelijke begroting en jaarrekening. Tijdens de cyclus wordt in een gemeentelijke organisatie wel met managementrapportages en bestuursrapportages gewerkt, waarbij "tijdens de rit" wordt gezien in hoeverre de voornemens uit de begroting gerealiseerd worden of dat bijsturing noodzakelijk is. Het eerder aangehaalde BBI project heeft destijds een aantal producten opgevoerd die tijdens het verloop van de planning en control cyclus vorm zouden kunnen krijgen. Zo kunnen college- en raadsprogramma's nader worden geconcretiseerd in beleidsplannen. Deze beleidsplannen slaan dan al dan niet via afdelingsplannen neer in een begroting en een meerjarenbegroting. Ook zullen management- en bestuursrapportages vorm moeten krijgen, terwijl aan

het eind van het jaar finale verantwoording plaatsvindt via een jaarverslag en een jaarrekening. Daarnaast zal de organisatie toegesneden moeten worden om een doelmatige uitvoering van het beleid en een verbetering van de informatievoorziening mogelijk te maken. Ook zullen normen, kengetallen en prestatie maatstaven moeten worden ontwikkeld waarmee de kwaliteit van het planning- en controlproces kan worden verbeterd. Tot slot wordt een aantal overige aandachtspunten opgevoerd, zoals het belang van effectmeting en systemen voor kwaliteitsmanagement (vgl. Van Helden, 1998 en Bordewijk en Klaassen, 2000). Hoewel iedere gemeente de planning en control cyclus op de meest voor haar passende vorm invult, kan wel een zekere uniformiteit worden geconstateerd waar het bovenstaande producties betreft.

Hoewel de producten uit de planning en control cyclus doorgaans onder een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van een managementteam of een college vorm krijgen, kan de controller hier wel een rol vervullen. Zo kan de controller kaders stellen waarbinnen deze producten tot stand moeten komen of kan hij zich opwerpen als regisseur van het totstandkomingsproces. Ook kan de controller een coördinerende rol vervullen, waarbij hij als verzamelpunt de informatie die vanuit veelal decentrale organisatie-onderdelen wordt opgeleverd tot één geheel maakt. Zelfs kan de controller producties zelf ter hand nemen en bijvoorbeeld een kwartaalrapportage van A tot Z zelf schrijven.

Los van de planning en control cyclus die doorgaans een jaar beslaat, vervult de controller tevens een rol in de reguliere wekelijkse college-cyclus. De controller wordt dan vaak betrokken bij de college-adviezen die iedere week worden aangeboden. De manier waarop deze betrokkenheid wordt ingevuld, kan evenwel sterk verschillen. Soms wordt een controller enkel om een medeparaaf gevraagd nadat het advies geheel en al klaar is. In andere gevallen wordt de controller al betrokken in het eerste stadium dat het advies gestalte krijgt. Zijn inbreng kan in beide gevallen zowel strikt financieel als multidisciplinair van aard zijn. Ook de impact van zijn mede-advies kan uiteenlopen van het recht op veto tot een minder dwingend mede-advies. Zelfs de doelgroep van advisering loopt uiteen van een portefeuillehouder of een geheel college tot enkel de scribent van een advies.

De producten die door de controller worden afgeleverd kennen een relatie met de rol die men een controller toedicht en in hoeverre deze rol strikt financieel of ook niet financieel wordt ingevuld. Als deze rol voornamelijk gezien wordt als financieel-economisch geweten van de organisatie, zullen ook de producten een sterk financiële oriëntatie kennen. Aan de andere kant is het waarschijnlijk dat de controller die geacht wordt meerdere disciplines bij zijn werk te betrekken, ook producten oplevert waarin meerdere disciplines zijn vervat. De begroting, de rapportages en de jaarrekening zijn dan eerder beleidsinhoudelijk van aard en zullen naar verwachting ingaan op de output en de effecten die gegenereerd moeten worden door de organisatie. De introductie van de balanced scorecard binnen gemeenten is in dit verband illustratief voor deze brede oriëntatie (Otley, 1994, p. 295).

Logischerwijs voorziet Cooper niet alleen dat financiële rapporten vervangen zullen worden door bedrijfs- of managementoverzichten, maar dat deze overzichten tevens gegenereerd zullen worden door de managers die ze gebruiken en niet door de controllers (Cooper, 1996, II, p. 13). Deze stelling wordt niet door iedereen gedeeld. Zo ziet de Ridder producties op het gebied van planning, investeringsbeslissingen, rapportages, doorlichtingen en analyses toch eerder uit de handen van de controller komen (de Ridder, p. 17, 1997).

Het toenemende belang van niet financiële informatie houdt tevens in, dat ook de producten van de controller in toenemende mate niet meer sec financieel van aard zijn (Ter Bogt, 2000, Ter Bogt, 2001, Groot, 1997, p. 101). De toenemende complexiteit waarmee bedrijven zich geconfronteerd zien, heeft soms als consequentie dat vraagstukken zoals de wijze waarop management accounting technieken moeten worden toegepast en de manier waarop deze technieken het gedrag van organisaties en individuen beïnvloeden gaandeweg belangrijker worden. Dit kan ertoe leiden dat controllers aan de wieg staan van nieuwe beloningssystemen, verhandelingen over integriteitsbeleid en de introductie van nieuwe managementstijlen.

In het verlengde daarvan constateert Kranendonk al eerder dat de controller een rol speelt in het ontwikkelen, onderhouden en gebruiken van een viertal beheerssystemen. Diagnostische systemen, welke zijn gericht op het bewaken van resultaten en het zonodig bijsturen als de resultaten niet worden gehaald. Systemen die uitgangspunten bevatten en gericht zijn op het overdragen van waarden en normen aan medewerkers. Systemen die grensstellend zijn en uitgaan van de gedachte dat aan medewerkers moet worden verteld wat zij niet mogen doen. Tot slot bestaan er systemen die gericht zijn op interactie. Bij deze systemen zijn medewerkers direct betrokken bij besluiten over het reilen en zeilen van de organisatie, waarbij het vaak gaat om strategische en dynamische onderwerpen die niet passen in de hierboven genoemde systemen. De genoemde systemen kunnen simultaan, in wisselende verhoudingen, binnen dezelfde organisatie in gebruik zijn. De gehanteerde organisatieprincipes spelen daarbij een belangrijke rol: de beheerssystemen van organisaties die uitgaan van het bureaucratische model zijn vooral gebaseerd op het eerste type, terwijl de beheerssystemen van organisaties die netwerkachtig zijn opgezet, een accent leggen op het laatste type systeem (Kranendonk, 1996, p. 21).

Zo de relatie tussen rol en product al sterk is, de relatie tussen taakveld en product kan nog sterker zijn. Een controller die zich primair richt op transactieverwerking zal andere producten afleveren dan een controller die zich met beslissingsondersteuning bezighoudt of die zich richt op de planning en controlcyclus.

### 3.5 Het primaire belang van een controller

Onder de dimensies die achter deze noemer schuilen wordt het primaire belang verstaan waar een controller zich sterk voor maakt (of zich sterk voor zou moeten maken). Het eerste onderscheid dat veelvuldig wordt beschreven in de bestudeerde literatuur is het onderscheid tussen de controller als “corporate policeman” en de controller als “business advocate” (Van Helden, 1998, p. 11). Het eerste type dient het belang van het hoofdkantoor, het concern. Het tweede type dient het veelal decentrale management en treedt op als ambassadeur of advocaat voor de decentrale afdelingen of business units naar het hoofdkantoor. Ook Otley onderkent dit onderscheid en positioneert de controller daarbij overigens liever in de rol als business advocate (Otley, 1994, p. 298).

Faber grijpt de formele doelstellingen van de organisatie als ijkpunt aan. Doelstellingen kunnen immers fungeren als uitgangspunten voor de mogelijkheid tot procesbeheersing. Doelstellingen kunnen daarbij van bovenaf aan de controller worden opgelegd, maar de controller kan zelf ook participeren in de totstandkoming van doelstellingen (Faber, 1988, II, p. 81).

Van der Kroft en Peij zien in de controller de ultieme interne adviseur. Het managementteam van de bedrijfs-eenheid of de gehele organisatie kan daarbij beschouwd worden als de belangrijkste klant. Dit houdt in, dat deze controller een primaire focus kent op deze klant en ook zijn advies moet zien te “verkopen” aan deze klant (van der Kroft en Peij, 1997, p. 25). In gemeenten heeft de controller echter doorgaans meer klanten en dit kan in sommige situaties tot spanningen leiden. Zo zal een decentraal gepositioneerde controller binnen een dienst Welzijn zich moeten concentreren op een aantal verschillende actoren: de budgethouders of afdelingshoofden binnen de dienst, de directeur van de dienst, de concerncontroller, de portefeuillehouder Welzijn en tot slot diegenen die functies vervullen op het gebied van informatisering, automatisering en financiële administratie. Concerncontrollers kennen doorgaans nog meer actoren waar zij rekening mee dienen te houden. Dit laatste kan evenwel ook mogelijkheden bieden, zoals later in dit hoofdstuk zal blijken.

### 3.6 De positionering van een controller

In eerste instantie kan bij deze variabele gedacht worden aan een centrale versus decentrale positie. Controllers kunnen binnen een centraal georganiseerde concernstaf ondergebracht zijn, ook als hun werkterrein zich op decentrale afdelingen bevindt. Zij kunnen evenwel ook zijn ondergebracht bij die decentrale afdelingen. In

het laatste geval is dan vaak sprake van een hiërarchische relatie ten opzichte van een decentraal afdelingshoofd of directeur en een functionele relatie met een centrale concerncontroller of afdeling Planning en Control. Bij gedecentraliseerde structuren is echter wel primair van belang dat de controller in het managementteam van zijn bedrijfs onderdeel wordt geaccepteerd. Een controller kan in een decentrale structuur meestal langs de functionele lijnen, de horizontale communicatiekanalen, terecht bij de boven hem ressorterende controller indien hij problemen ondervindt in de verticale kanalen, dat wil zeggen met zijn hiërarchische baas. Hiermee kan echter de als zeer belangrijk ervaren acceptatie in het managementteam van de controller schade worden aangedaan (Faber, 1988, II, p. 85). Voor een decentrale positie wordt vaak geopteerd vanuit de gedachte dat een centrale concernstaf vaak als "spion" wordt beschouwd (Faber, 1988, II, p. 84). Bovendien is de controller in een gedecentraliseerde omgeving beter thuis in de materie van de verschillende disciplines van het betreffende onderdeel. Op de derde plaats kunnen zij los van de organisatie zijn gepositioneerd. Zij kennen dan geen hiërarchische relatie met de lijnmanagers en zelfs niet met de gemeentesecretaris en vallen direct onder het dagelijks of algemeen bestuur.

Specifiek voor gemeenten geldt veelal dat controllers een functionele en soms zelfs hiërarchische lijn kennen met een wethouder of met het gehele college. Hoe deze lijn wordt vormgegeven hangt af van de positionering en taakbreedte van de controller. Decentrale controllers hebben vaak een informerende functie richting de vakwethouder die de portefeuille van het betreffende bedrijfs onderdeel beheert (gemeente Maarssen). Een concerncontroller kent deze functie doorgaans richting het gehele college, hoewel dit weer afhangt van de breedte van het takenpakket dat men hem toebedeelt. Een concerncontroller die geacht wordt zich eerst en vooral met financiën bezig te houden, zal ook de portefeuillehouder Financiën als eerste bestuurlijke aanspreekpunt zien (gemeente Spijkenisse). Deze bestuurlijke lijn die de controller kan uitzetten, vormt een zeer belangrijke rol als stok achter de deur richting management: mocht de controller een management niet meekrijgen op een bepaald punt, dan kan hij altijd nog een en ander via de bestuurlijke lijn insteken. Wel zal de controller uitermate voorzichtig met deze bevoegdheid moeten omgaan (Roos, 1997, p. 11), gezien het bovenbeschreven belang van acceptatie in het management.

Een tweede variabele is de lijn-staf variabele. Sommige gemeenten zien de controllersfunctie als staffunctie, terwijl andere gemeenten de controllersfunctie in de lijn plaatsen, doorgaans in combinatie met de functie van hoofd Financiën, directeur Middelen of zelfs gemeentesecretaris. Een lijn-staf combinatie is verwarrend voor een nadere analyse; een splitsing in sec controllerstaken en taken die verbonden zijn aan de betreffende lijnfunctie is dan immers moeilijker te maken. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de rol van de controller als kritische reflectie van het management hinder ondervindt, indien diezelfde controller een lijnfunctie bekleedt. Hij neemt dan vanuit deze lijnfunctie soms zitting in hetzelfde management dat hij als controller een spiegel moet voorhouden. Soms valt hij als lijnfunctionaris zelfs hiërarchisch onder een manager die hij als controller aan de tand moet zien te voelen. In dergelijke dubbelfuncties kan de spagaat die gemaakt moet worden groot zijn.

Faber legt een verband tussen de positie van de controller in de organisatie en de taken waarmee een controller belast is. Hoe lager men in de organisatie komt, hoe meer dirigerende en administratief gerichte taken tot de controllersfunctie zullen behoren. Komt men hoger in de controlling organisatie, dan blijkt de managementtaak drastisch toe te nemen. Directiecontrollers zijn dan ook beleidsmakers en houden functioneel toezicht op de afdelingscontrollers. Concerncontrolling heeft meer voorwaardenscheppende, procedurele, afstemmende en regelgevende taken (Faber, 1988, II, p. 80).

Een dergelijk verband tussen het gebruik van management accounting informatie en het hiërarchische niveau in de organisatie wordt ook gelegd door Groot (Groot, 1997, p. 101), zij het in een andere richting. Managers op een hoger hiërarchisch niveau blijken vooral geïnteresseerd te zijn in financiële informatie, omdat zij ervan uitgaan dat vermogensverschaffers deze informatie gebruiken bij de beoordeling van het bedrijf en het ma-

nagement. Hoe lager men in de organisatiehiërarchie komt, des te groter wordt de rol die operationele, niet-financiële gegevens spelen. Een en ander houdt tevens in, dat de taken die een controller worden toegedicht variëren afhankelijk van de hiërarchische positionering van de controller, aldus deze auteur.

### 3.7 De variabelen op een rij

Uit de bovenstaande beschouwing kan een aantal variabelen worden gedestilleerd, aan de hand waarvan de controllersfunctie kan worden beschreven. In deze paragraaf wordt gezien, in hoeverre de variabelen een zekere mate van afhankelijkheid kennen ten opzichte van elkaar. In dat geval zou immers tot een typering van controllers overgegaan kunnen worden.

De eerste variabele betreft de mate waarin de controller een leidende dan wel een ondersteunende rol vervult. Bij een ondersteunende rol wordt dan doorgaans een afgeleide rol bedoeld. De primaire verantwoordelijkheid ligt bij het management, terwijl de controller dit management op facilitaire basis van advies, diensten en zelfs kritische reflectie voorziet. Met een leidende rol wordt vaak bedoeld op de controller die als ontwikkelaar en spelbepaler de uiteindelijke strategiebepaling mede vormgeeft en die ook autonome verantwoordelijkheden en bevoegdheden kent. Enigszins buiten deze dichotomie geplaatst bevindt zich de rol van de controller als scheidsrechter. Hij vormt in deze rol feitelijk het financieel economisch geweten van de organisatie en wordt daarbij geacht onpartijdig en zo onafhankelijk mogelijk te opereren.

De tweede variabele loopt van een strikt financiële invulling van de functie tot een strikt niet financiële invulling. In dat laatste geval betreft de controller uitsluitend niet financiële disciplines en informatie bij het vervullen van zijn functie. Hoewel soms gesteld wordt dat bij een meer ondersteunende rol een grotere kennis van en betrokkenheid bij operationele processen past (vgl. Van Helden, 1998, p. 13), gaat deze relatie niet zonder meer op: ook ondersteunende controllers kunnen in de praktijk soms een strikt financiële invulling aan hun functie geven (vgl. gemeente Spijkenisse, verordening financieel beleid, 1998). De conclusie is gerechtvaardigd dat beide variabelen redelijk onafhankelijk van elkaar geplaatst kunnen worden. Wel neemt de afgelopen jaren het belang voor de controller van niet financiële informatie toe.

Uiteraard zijn zeer veel andere typering mogelijk. Zo wordt wel gesteld dat de controller een zevental rollen zou kunnen vervullen: die van grondige maar overcomplete bever, van informatie-afschermmer om bemoeienis van bovenaf tegen te gaan, die van bakkenist om zijn directeur in de stoel te houden, van 'zoef-zoef-controller' voor tweehonderd procent facilitair voor zijn baas, van keynesiaan die in staat is hoofd- en bijzaken van elkaar te onderscheiden, van redder van de organisatie met een soms betweterige zendingsdrang en tot slot die van bemoeial die zich profileert als het financieel geweten (Kranendonk, 1996, p. 24).

Ten aanzien van de taken die een controller ter hand kan nemen kan een indeling gemaakt worden in transactieverwerking, planning en control en tot slot beslissingsondersteuning. De taak op het gebied van beslissingsondersteuning neemt de laatste jaren in belang toe, zeker indien de financiële informatie beter is geïntegreerd in de primaire operationele processen. Een zekere relatie kan geconstateerd worden tussen de bovenbeschreven variabele financieel - niet financieel en het takenpakket van de controller. Indien de controller zich tevens richt op niet financiële informatie, kan van een verbreding van zijn takenpakket worden gesproken: ook bijvoorbeeld het vergroten van branchekennis en het optreden als 'change agent' bij het creëren van een 'lerende organisatie' behoren dan tot zijn taak (Traas, 1997, p. 43). Gezien deze relatie is het niet verwonderlijk, dat het accent dat de laatste jaren wordt gelegd op het gebruik van niet financiële informatie, tevens terug is te vinden in de ontwikkeling binnen het taakveld beslissingsondersteuning. Deze ondersteuning wordt steeds minder micro-economisch van aard en men maakt nu meer gebruik van inzichten aangereikt vanuit bijvoorbeeld de sociologie, de psychologie en de bestuurskunde. Daarnaast vertaalt de toenemende betekenis van niet financiële informatie zich in de taakvelden transactieverwerking en planning en control. Zo zullen

administraties, begrotingen en rapportages steeds vaker inzicht geven in het verloop en de inschatting van niet financiële indicatoren. De nadere taken die kunnen worden afgeleid uit de bovenstaande drie hoofdtaken zijn talrijk. Zo hebben controllers taken op het gebied van administratieve organisatie, interne controle en auditing, bedrijfsdoorlichtingen, beslissingscalculaties, budgettering en planning, consolidatie, financiële administratie, fiscale zaken, handboeken, investeringsbeslissingen, jaarverslaggeving, bank- en accountant-contacten, kostprijsaangelegenheden, kwaliteitszorg, logistiek, managementinformatiesystemen, procedures, rapportages, risico-analyse, subsidies, structuren, etc.

De relatie tussen het takenpakket en de variabele ondersteunende versus leidende rol is minder eenduidig. Zo wordt de ondersteunende controller soms een taak toebedeeld in de vormgeving van het automatiserings- en informatiseringsbeleid (Cooper, 1996, II, p. 11). Ook de rol van de controller als scheidsrechter kent echter een taak op het gebied van informatisering (Faber, 1988, p. 35), terwijl het genereren van informatie ten dienste van de beheersing van bedrijfsprocessen en ter ondersteuning van de concurrentie-analyse en de strategiebepaling ook in het takenpakket van de leidende controller is terug te vinden (Bouma, 1990, p. 487). Kennelijk behoren taken op het gebied van informatievoorziening tot de functie van iedere controller. Sommige auteurs zien eerder een ondersteunende controller een taak vervullen op het gebied van het stimuleren van kritische vragen naar de relaties en patronen die achter de accounting maatstaven schuil gaan en die bepalend zijn voor de resultaten (Johnson, 1995, p. 20). Andere auteurs zien nu juist deze taak op het gebied van kritische reflectie weggelegd voor een leidende controller (Faber, 1988, p. 34).

Verondersteld kan worden dat de opgevoerde variabelen een zekere mate van onafhankelijkheid ten opzichte van elkaar kennen. Zoals de relatie tussen de rol van de controller en zijn takenpakket minder eenduidig is, zo geldt dit evenzeer voor de overige variabelen. Decentrale controllers verrichten soms enkel financiële taken, soms taken binnen andere disciplines. Ook centraal gepositioneerde controllers laten dit patroon zien. Ongeacht de positionering, vervullen de controllers soms een meer leidende en soms een meer ondersteunende rol. Soms vervullen concerncontrollers taken op het gebied van transactieverwerking, soms houden zij zich eerst en vooral bezig met beslissingsondersteuning. Hiermee wordt aangegeven dat de organisatorische positionering geen directe relatie kent met de rol en met het takenpakket.

Hoewel deze positionering een relatie kan hebben met het primaire belang van de controller, gaat ook deze relatie niet zonder meer op. Een decentraal gepositioneerde controller zal wellicht geneigd zijn om zijn primaire loyaliteit bij zijn decentrale directeur te leggen. Decentrale controllers vertegenwoordigen dan het decentrale belang en vervullen vanuit die lijn eerder de rol van business advocaat. Bij centraal gepositioneerde controllers denkt men misschien eerder aan het concernbelang en aan het uitvaardigen en handhaven van concernrichtlijnen. Toch houdt deze relatie niet onvermijdelijk stand. Concerncontrollers die enkel gericht zijn op concernlijnen, drijven op termijn te ver weg van de decentrale bedrijfseenheden die feitelijk belast zijn met de primaire processen, die veelal budgetverantwoordelijkheid kennen en die het concern van informatie moeten aanleveren. Anderzijds zullen decentrale controllers oog moeten blijven houden voor het concernbelang, aangezien dit concernbelang veelal hun ijkpunt vormt voor de kritische reflectie waarin zij moeten voorzien. Wel kan verwacht worden, dat concerncontrollers meer mogelijkheden hebben hun belang en doelstelling te verbreden. Zo kan een concerncontroller een financiële doelstelling koppelen aan doelstellingen op het gebied van welzijn, maar ook aspecten op het gebied van veiligheid en ruimtelijke ontwikkeling betrekken in zijn doelstelling en belang. Decentraal gepositioneerde controllers hebben deze mogelijkheid doorgaans niet: zij zullen hun financiële doelstellingen dienen te koppelen aan de taken en producten van de sector of directie waar zij werkzaam zijn.

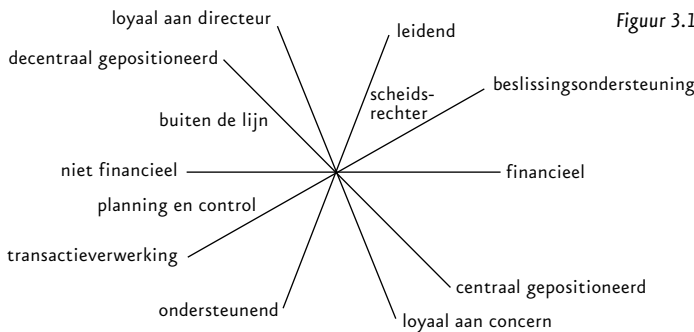
De relatie tussen de variabele financieel-niet financieel, de variabele taakveld en de variabele producten kent naar vermoeden wel een bepaald afhankelijk karakter. Naarmate de controller niet financiële disciplines gaat betrekken in zijn werk, zal ook het taakveld minder strikt financieel van aard zijn en zullen ook de producties



blijk geven van de integratie van meerdere disciplines. Hiermee zij niet gesteld dat door de accentverlegging van financieel naar niet financieel de beslissingsondersteunende taken in importatie gaan toenemen ten koste van de transactieverwerkende taken. De accentverlegging heeft eerder tot gevolg dat in al de drie hoofdtaken het gebruik van niet financiële informatie gaat toenemen. De constatering dat de beslissingsondersteunende taak in belang toeneemt ten koste van de transactieverwerkende taak is weliswaar een gedragen constatering, maar niet direct te herleiden naar het toenemende gebruik van niet financiële informatie.

Vanuit het bovenstaande kan tevens verondersteld worden dat de relatie tussen het takenpakket en de af te leveren producten een hoge mate van afhankelijkheid kent. Transactieverwerking leidt tot andere producten dan beslissingsondersteuning of taken in het kader van planning & control. Men zou zelfs kunnen stellen dat de producten van een controller eerder te zien zijn als illustratie of uitvloeisel van een toebedeelde taak, waarmee de vraag rijst in hoeverre de producten van een controller te zien zijn als volwaardige variabele.

Een en ander kan schematisch als volgt worden weergegeven, waarbij opzettelijk niet is geopteerd voor een tabelvorm om de onafhankelijkheid van de diverse benoemde variabelen te accentueren:



*Figuur 3.1: De variabelen van de controllersfunctie*

De geconstateerde mate van onafhankelijkheid heeft tot gevolg dat niet tot een typering van controllers kan worden overgegaan. Er is immers geen ideaaltypisch beeld te schetsen waarbij de variabelen een hechte relatie kennen. Het ideaaltypische beeld bijvoorbeeld van de concerncontroller die het concernbelang vertegenwoordigt, die een vrij dominante rol vervult in het managementteam en die zich met planning en control bezighoudt en dan het liefst in financiële zin, wordt door de bestudeerde auteurs beduidend genuanceerd. Deze concerncontroller vervult naar verwachting in de praktijk soms volledig de rol van business advocaat, waarbij hij eerder als ambassadeur van het decentrale management richting het college optreedt, terwijl hij op andere momenten weer een andere rol vervult. De verwachting luidt dan dat de controller in de praktijk stelling zal moeten nemen en positie zal moeten bepalen temidden van de opgevoerde variabelen. Zijn uiteindelijke keuze daarbij kan in hoge mate worden bepaald door de context.

Het lijkt raadzaam op dit punt een aantal veronderstellingen te formuleren voordat de confrontatie met de praktijk wordt gezocht. De eerste veronderstelling betreft de relatie tussen de functie van de controller en het begrip doelmatigheid. Hoewel de bestudeerde literatuur de controller in sommige gevallen een functie toedicht op het gebied van (financiële) beheersing, wordt de relatie tussen het begrip doelmatigheid en de functie van de controller niet al te vaak expliciet gelegd. Deze constatering doortrekkend valt niet te verwachten dat in de praktijk deze relatie wel expliciet wordt gelegd.

Zoals gesteld kennen de opgevoerde variabelen naar vermoeden een zekere mate van onafhankelijkheid. De tweede veronderstelling luidt, dat de uiteindelijke positie die de controller op een variabele inneemt, eerder bepaald wordt door de context waarbinnen de controller functioneert en in mindere mate bepaald wordt door de positie die de controller op de overige variabelen inneemt.

De derde veronderstelling betreft de stellingname uit het tweede hoofdstuk. In dit hoofdstuk werd het belang en zelfs de mogelijkheid van organisatiebrede doelstellingen gerelativeerd. Gesteld werd, dat de nadere uitwerking van het begrip doelmatigheid eerder langs de individuele preferenties van actoren zou kunnen verlopen dan via een vermeend organisatiebreed belang. Dit zou kunnen inhouden, dat ook de controller eerder de voorkeuren van een individuele actor als uitgangspunt zou kunnen nemen dan dat hij zich zou moeten richten op de formele doelstellingen van de organisatie waarin hij werkt. Het bestaan en het belang van individuele voorkeuren wordt onderschreven in de bestudeerde literatuur en men zou kunnen veronderstellen dat ook in de praktijk deze individuele voorkeuren een niet onbelangrijke rol spelen.

### **3.8 Dilemma's binnen de context: een confrontatie in de gemeentelijke praktijk**

Hoewel de variabelen niet kunnen worden omgezet naar ideaaltypen, begint zich nu wel een beeld af te tekenen van de functie van een controller. Dit beeld moet evenwel geplaatst worden binnen de specifieke context van een gemeente. Om deze context te duiden zijn vraaggesprekken afgenomen met controllers werkzaam bij de gemeente Spijkenisse, Maarssen, Enschede en Velsen. Daarnaast zijn raadsleden, bestuurders en managers van deze gemeenten geïnterviewd<sup>25</sup> (zie tabel 3.2). De vraaggesprekken zijn gecombineerd met enkele aanvullende inzichten van andere auteurs. De vraaggesprekken hebben het karakter van een heuristische terreinverkenning en worden in dit onderzoek opgevoerd als korte illustratie. Aan de hand van deze verkenning kunnen zeer zeker geen uitspraken worden ontleend in toetsende of generaliserende zin. Het daadwerkelijk beoordelen van het te construeren conceptuele model aan de praktijk zal pas in het vijfde hoofdstuk plaatsvinden. Met een 17-tal respondenten zijn de gesprekken afgenomen en ook dit gegeven nuanceert het gepresenteerde beeld in hoge mate. Deze paragraaf bevat een thematische samenvatting van de vraaggesprekken, waarbij de variabelen uit de eerdere paragrafen aan bod komen. Een interpretatie van de vraaggesprekken zal pas in een volgende paragraaf aan de orde komen.

#### **3.8.1 Rol en bestaansrecht**

De controller is zuiver genomen geen lijnfunctionaris, maar kan soms meer impact maken dan zijn staffunctie doet vermoeden. Een en ander wordt ingegeven door de functionele lijn die hij doorgaans kent met zijn portefeuillehouder of soms met het gehele college. Gesteld kan worden dat de controller in de eerste plaats de kritische reflectie ten behoeve van de organisatie verzorgt (95% van de respondenten, vgl. van der Meer-Kooistra, 2002, p. 22). Dit betreft niet enkel reflectie op de financiële bedrijfsvoering, maar feitelijk kan dit ieder proces beslaan waar verbeteringen op het gebied van doelmatigheid mogelijk zijn. Doelmatigheidsverbetering vormt bij 60% van de respondenten het bestaansrecht van de controller, terwijl bij 35% van de respondenten doelmatigheidsverbetering als aanmerkelijk functiebestanddeel van de controller (naast andere taken) wordt gezien. Doelmatigheid wordt daarbij door de controllers zelf economisch vertaald, terwijl de overige respondenten eerder de maatschappelijke interpretatie van doelmatigheid geven. Slechts in 5% van de gevallen wordt geen relatie gelegd tussen de functie van de controller en het begrip doelmatigheid. De controller zal bij zijn kritische reflectie soms ondersteunend moeten zijn en soms een meer leidende rol moeten vervullen (70% van de respondenten, vgl. Strikwerda, 2002, p. 34). Daarbij valt op, dat een ondersteunende rol bevordelijk kan zijn voor het vereiste draagvlak in bijvoorbeeld een managementteam, terwijl een meer leidende rol het voordeel van slagvaardigheid kent. Een controller zal zich zelden kunnen permitteren een structureel leidende en dirigistische grondhouding aan te nemen ten aanzien van de actoren om hem heen.

De context is daarbij van verstrekkend belang, zo wordt door de respondenten aangegeven. Deze context wordt

---

25) Tijdens deze vraaggesprekken werd specifiek naar de rol, de taken, de producten, het primaire belang, de positionering, etc. van de controller gevraagd. De gewenste situatie vanuit het perspectief van de geïnterviewde is daarbij afgezet tegen de actuele situatie en de mogelijke discrepanties zijn tijdens deze vraaggesprekken aan de orde gekomen. Tot slot zijn overige ontwikkelingen die een relatie kunnen hebben met de functie van de gemeentelijke controller aan de orde gekomen.

Tabel 3.2: Reacties van respondenten tijdens de korte verkenning

Respondenten

Rol van controller	Ondersteunend	% totale respons	Leidend	% totale respons	Hangt af van context	% totale respons
Managers	6				5	
Dagelijks Bestuur	4		1		3	
Raadsleden	2				1	
Controllers	5		1		3	
Totaal	3	0,18	2	0,12	12	0,71
Verzorgen van kritische reflectie	Eens	%	Oneens	%		
Managers	6		1			
Dagelijks Bestuur	4					
Raadsleden	2					
Controllers	5					
Totaal	16	0,94	1	0,06		
Factoren Context	Gevoeligheid dossier	%				
Managers	6					
Dagelijks Bestuur	4					
Raadsleden	2					
Controllers	5					
Totaal	11	0,65				
Gevoeligheid	Afhankelijk van belang	%	Afhankelijk van Verdeeldheid	%		
Managers	6		4			
Dagelijks Bestuur	4		3			
Raadsleden	2		2			
Controllers	5		2			
Totaal	13	0,76	11	0,65		
Relatie controller en doelmatigheid	Bestaansrecht	%	Onder andere	%		
Managers	6		2			
Dagelijks Bestuur	4		1			
Raadsleden	2		1			
Controllers	5		2			
Totaal	10	0,59	6	0,35		

voor een gedeelte ingevuld door de gevoeligheid die bepaalde thema's hebben (65% van de respondenten). Naarmate een bepaald beleidsthema tot meer weerstand stuit in een managementteam, zal de controller omzichtiger op dit dossier moeten opereren. Aan de andere kant wordt soms vanuit het college verwacht, dat juist op dit soort items de controller een baanbrekende rol vervult. De controller zal zich bewust moeten zijn van het feit dat meegaan met een college in sommige gevallen tot afstand ten opzichte van het managementteam kan leiden en vice versa, aldus een aantal respondenten.

Een managementteam en een college zijn bovendien niet altijd als eenheden te beschouwen, zo weten sommige respondenten aan te geven. Op sommige thema's zal het gemeentelijk management als eenheid opereren, op andere thema's zal intern grote onenigheid bestaan. Dit geldt evenzeer voor een college. De controller zal zich dus niet enkel bewust moeten zijn van de spanningen die zich soms voordoen tussen college en managementteam, maar tevens notie moeten hebben van de interne verhoudingen en spanningen die kunnen bestaan. Zijn aanpak zal gebaseerd moeten zijn op het feit dat naast organisatiebrede doelstellingen ook individuele voorkeuren, belangen en doelstellingen een rol kunnen spelen (Platje, 2002, p. 35).

De gevoeligheid van items hangt veelal af van het belang dat door de actoren aan zo'n item wordt toegedicht (75% van de respondenten). Zo kan een wethouder een beleidsinhoudelijk dossier van groot belang achten, aangezien het dossier in zijn fractie (of juist bij de oppositie) gevoelig ligt. Hij zal dan doorgaans pogen het belang te onderstrepen richting zijn betreffende vakinhoudelijke afdeling, die vervolgens dit belang al dan niet kan overnemen (vgl. van der Veer, 2002, p. 9). Naast het belang speelt de mate van verdeeldheid een bepaalde rol (65% van de respondenten). Indien het belang van een bepaald beleidsstandpunt groot wordt geacht, maar weinig verdeeldheid bestaat, kan toch sprake zijn van een weinig gevoelig dossier. Aan de andere kant ligt een dossier evenzeer weinig gevoelig, indien een grote mate van onenigheid bestaat, maar weinig belang aan het dossier wordt gehecht. Om een item als gevoelig aan te merken, is dus zowel een zekere mate van meerduidigheid nodig als een bepaald belang dat door de actoren toegeschreven wordt aan het item.

Temidden van deze actoren, gevoeligheden en belangen zal de controller een rol moeten spelen. Deze rol kan per item verschillen, al naar gelang de context verschilt. Essentieel is daarbij, dat de controller weliswaar de beheersbaarheid en de doelmatigheid van de organisatie (95% van de respondenten) of van een bepaalde actor dient, maar dat er zeer veel verschillende manieren zijn om deze rol te vervullen en zeer veel betrokken actoren als ijkpunt kunnen fungeren. Overigens houden de respondenten doorgaans vast aan de gedachte van organisatiebrede doelstellingen (65% van de respondenten). De suggestie dat de controller ook individuele doelstellingen van actoren zou moeten kunnen dienen, wordt in eerste instantie niet breed overgenomen (35% van de respondenten). De gedachte, tot slot, dat de controller zich in zijn streven naar doelmatigheid soms op de ene en soms op de andere actor zou moeten richten, wordt in eerste instantie door geen enkele respondent gedeeld.

### **3.8.2 Belang en loyaliteit**

Zeer complicerend binnen gemeenten is het feit dat de controller zich op meerdere actoren moet concentreren (vgl. Huys, 2002, II, p. 35). Zo zal een decentraal gepositioneerde controller te maken hebben met decentrale budgethouders, met een directeur waar hij hiërarchisch onder resorteert, met een concerncontroller, met een portefeuillehouder en met collega's die functies vervullen op het gebied van informatisering, automatisering en financiële administratie. Indien deze actoren verschillende verwachtingspatronen ten aanzien van het werk van de controller hebben, kunnen spanningen ontstaan. Zo kan een decentrale budgethouder in de controller eerst en vooral zijn advocaat zien, die door hem kan worden ingezet om op concernniveau budgettaire claims te verdedigen (100% van de ondervraagde decentrale managers). Aan de andere kant ziet een concerncontroller voor de decentrale controller soms eerder de rol weggelegd als bewaker van de concernfinanciën en als zijn ogen en oren in de decentrale dienst (100% van de ondervraagde concerncontrollers, vgl. Strikwerda, 2002, p. 33).

Zelfs een concerncontroller die een college als primair aanspreekpunt hanteert, kan soms complicaties ondervinden. Een college is immers niet altijd als één geheel aan te merken. Wethouders hebben doorgaans te maken met fracties die zich op een bepaald beleidsterrein willen profileren. Een hechte coalitie maakt het voor een fractie soms lastig zich te onderscheiden en een fractie die zitting neemt in de coalitie zal dan ook geneigd zijn op zoek te gaan naar onderwerpen waarmee zij zich kan onderscheiden (aldus de ondervraagde raadsleden). Deze kan zij vinden op die punten waar het college- of raadsprogramma nog algemeen en abstract

van aard is. Vaak is het collegeprogramma bewust algemeen geformuleerd, aangezien op het moment van totstandkoming van het college nog onenigheid bestond over de manier waarop nader geconcretiseerd moest worden. Fracties zijn bekend met dit gegeven en hebben dan haast om de eigen lijn van concretisering openbaar te maken. Ook kan een fractie zich een item toeëigenen dat op het moment van coalitievorming nog geen beleidsgevoelig item was. Zij monopoliseert dan een dergelijk maatschappelijk probleem voordat de andere fracties dit kunnen doen. Het zal duidelijk zijn, dat een dergelijke onderscheidingsdrift van aangesloten fracties de eenheid binnen een coalitie en dus ook binnen een college onder druk kan zetten (hetgeen bevestigd wordt door de ondervraagde collegeleden). Dit wordt in de hand gewerkt indien een oppositiefractie zich items gaan toeëigenen waarvan zij weet dat zij hoog op de politieke agenda staan van één van de coalitiepartners. Hoewel de respondenten dergelijke spanningen erkennen, wordt de controller qua belang toch bij 60% van de ondervraagden gerelateerd aan het organisatiebelang.

De gedachte dat de controller zich zou moeten richten op de doelstellingen van individuele actoren wordt dus door de respondenten niet al te zeer onderschreven. Hierbij kan echter het volgende worden opgemerkt. 60% van de respondenten relateert de controller weliswaar aan het organisatiebelang, maar deze respondenten bevinden zich allen op concernniveau: collegeleden, een secretaris, concerncontrollers en raadsleden. Van de decentrale managers onderschrijft 100% (en zelfs een gemeentesecretaris) de stelling dat de controller primair het decentrale directiebelang zou moeten dienen. Men zou de stelling kunnen betrekken dat actoren op concernniveau meer oog hebben voor het organisatiebrede belang, terwijl decentrale actoren het accent leggen op decentrale belangen. Bij nadere vraagstelling blijkt echter, dat de collegeleden organisatiebrede doelstellingen vrij specifiek concretiseren naar hun eigen portefeuille en de vraag rijst, in hoeverre men dan nog kan spreken van organisatiebrede doelstellingen in de eigenlijke betekenis. Van belang is in ieder geval, dat individuele belangen onderkend en verwoord worden, waarbij soms ook gewezen wordt op de spanning die kan bestaan tussen deze belangen en organisatiebrede belangen. Controllers zelf zijn geneigd om hun doelstellingen en belangen in financieel-economische termen te formuleren.

### **3.8.3 Taken en paradoxen**

Ten aanzien van de hoofdtaken transactieverwerking, planning en control en tot slot beslissingsondersteuning kan een hoge mate van herkenning worden geconstateerd bij de respondenten. Met name taken op het gebied van planning en control en beslissingsondersteuning worden door alle respondenten gerekend tot het takenpakket van de controller. Voor transactieverwerking geldt dat in 60% van de reacties. De respondenten geven daarbij soms aan, dat een controller die zich in hoge mate met transactieverwerking zou bezighouden, toch eerder functioneert als boekhouder dan als controller. Door alle respondenten wordt aangegeven dat het verstrekken van adequate informatie een zeer belangrijk onderdeel is van de functie van een controller. De informatie moet daarbij het liefst zowel financieel (95%) als niet financieel (75%) van aard zijn. Uiteindelijk moet de geleverde informatie de raad, het college en de ambtelijk managers de mogelijkheid bieden om toereikend geëquipeerd kaders te kunnen stellen en tijdig bij te kunnen sturen.

Voor zijn functioneren is informatie dus een zeer belangrijk middel voor de controller (vgl. van der Meer-Kooistra, 2002, p. 23). De controller zal daarom altijd hechten aan de toegankelijkheid van administraties en zal vraagstukken op het gebied van informatiserings- en automatiseringsbeleid met bovengemiddelde aandacht volgen (vgl. Blok en Nooteboom, 2001, p. 46). De controller zal data moeten kunnen omzetten in een advies, suggestie of aanbeveling waarbij draagvlak en realiteitsgehalte belangrijke criteria zijn. Hiertoe zal de controller data moeten kunnen analyseren en zich bewust moeten zijn van de concepten die hij daarbij hanteert (vgl. van Koppen en Rosielle, 2002, p. 50). Ook zal de controller oog moeten hebben voor de manier waarop hij zijn boodschap communiceert. Hij zal daarbij een keuze moeten maken wat precies, hoe en wanneer en vooral ook aan wie gecommuniceerd gaat worden. Voor het vergaren van informatie geldt in zijn algemeenheid dat zij op gespannen voet staat met de controlerende rol die de controller soms wordt toegedicht. Naarmate men in de controller sterker een controleur gaat zien, zal het voor de controller moeilijker worden om zich toegang te

verschaffen tot die informatie die nodig is om zijn werk als controller te blijven doen.

Vanuit deze laatste gedachte wordt door de ondervraagde controllers wel gewezen op de informatieparadox. Deze algemene paradox voor het functioneren van een controller ligt in het feit dat de controller voor zijn kritische reflectie informatie nodig heeft. Aan de andere kant wordt toegang tot deze informatie steeds moeilijker naarmate de controller kritischer wordt in deze reflectie. Controllers die het naamwoord kritisch laten vallen en zich enkel opstellen als advocaat of adviseur ten behoeve van bijvoorbeeld het decentrale management, zullen op termijn problemen gaan ondervinden met het concern. Deze laatste actor zal dan ongetwijfeld meer transparantie eisen in de decentrale administraties en van de decentrale controller een meer kritische rol verwachten. Controllers die zich sec kritisch uitlaten zullen echter op termijn verstoken raken van cruciale informatie die zich op decentraal niveau bevindt. “Managers en bestuurders hebben er lang niet altijd belang bij helder in zicht te brengen wat hun plannen zijn en in hoeverre deze zijn gerealiseerd. Dat is althans een opvatting die nog vaak opgeld lijkt te doen. Terwijl bij de ontwikkeling van sturing en control wellicht wordt verondersteld dat volledig inzicht in outcome, output en de hiertoe ingezette middelen goed is voor de organisatie en dus voor de mensen die daar deel van uitmaken, zitten individuele bestuurders, managers en medewerkers lang niet altijd op transparantie te wachten” (Derks e.a., 2001, p. 42).

Een andere paradox waar door de respondenten soms op wordt gewezen ligt in het feit dat de controllersfunctie feitelijk een afsplitsing is van de managementfunctie. Zodra de verzamelaar (de controller) en de gebruiker (manager) van informatie niet meer dezelfde persoon zijn, treedt onzekerheid op. De gebruiker weet immers nooit in hoeverre de aangeleverde informatie betrouwbaar is, terwijl de controller niet precies weet welke informatie de gebruiker nu nodig heeft. De controller moet van zijn manager of bestuurder te weten zien te komen welke informatie, op welk tijdstip en op welke manier aangeleverd moet worden. De concrete invulling van de rol van de controller hangt daarbij samen met de organisatiecultuur, de gehanteerde sturingsprincipes, de managementstijl, de daarmee samenhangende informatiebehoefte, alsook met psychologische factoren (Kranendonk, 1996, p. 24).

De ontwikkeling in de controllersfunctie is de afgelopen jaren gelopen van de controller als administrateur, via de controller als financial controller tot de controller als managementcontroller. De administrateur richt zich uitsluitend op het verleden. Hij stelt de jaarcijfers op die in essentie niet zijn aan te wenden als sturingsinformatie. Zolang de omgeving stabiel is, kan een controller zeer wel sec de rol van administrateur vervullen. De financial controller is daarentegen te zien als het financieel geweten van het management. Dit type controller poogt prognoses te maken en stelt bijvoorbeeld vragen of budgetten niet overschreden zijn. Ook zal dit type een manager afraden bepaalde beslissingen te nemen. Het accent in het takenpakket van de management controller ligt minder op het pure administreren. De management controller legt meer nadruk op rapporteren en controleren en met name op het kunnen leggen van verbanden tussen de verschillende indicatoren die door de controller of het management van belang worden geacht. De aan te leveren informatie heeft daarbij in beginsel betrekking op alle relevante aspecten van de bedrijfsvoering. Niet alleen voorziet zo'n controlfunctie het management van adequate stuur- en beheersinformatie, ook kan de management control-functie adviseren over en helpen bij het toepassen van methoden en technieken om de organisatie te beheersen (vgl. Driessen e.a., p. 38, 1996). In essentie legt de management controller de relatie tussen geld en de verschillende activiteiten van een organisatie. Geconfronteerd met deze ontwikkeling gaat de voorkeur van alle respondenten uit naar het laatste controllerstype, i.e. de controller als managementcontroller.

Een andere ontwikkeling in de controllersfunctie is afgeleid uit de omslag in organisatiestructurering. De laatste decennia kwam het inzicht naar boven dat het oorspronkelijke piramidemodel tot bureaucratisering en verstarring kon leiden. Als de omgeving sterk in beweging is, kan het tekort aan reactievermogen van de piramide aan het licht treden (Kranendonk, 1996, p. 21). De oorspronkelijke bureaucratie begon zodoende steeds meer plaats te maken voor netwerkachtige constructies (vgl. Coenen, 2002, p. 25, zie ook hoofdstuk 4) en

deze omslag heeft directe invloed gehad op de rol van de controller. Verstrekte controllers van oudsher met name financieel georiënteerde informatie, in netwerkorganisaties ontstaat bij het management ook behoefte aan informatie van geheel andere aard. Een en ander kan volgens Kranendonk in het verlengde worden gezien van de ontwikkeling dat steeds meer aspecten van het leiderschap worden afgesplitst, getuige het ontstaan van logistiek, facilities-, milieu-, informatie-, marketing-, relatie- en kennismanagement (Kranendonk, 1996, p. 21). Een manager krijgt bij het afsplitsen van een dergelijke functie een navenante informatiebehoefte naar het vervullen van deze functie. Los van de vraag in hoeverre het belang van niet financiële informatie het gevolg is van de omslag in organisatiestructurering, kan wel gesteld worden dat de gehanteerde organisatieprincipes consequenties kunnen hebben voor het werk van de controller; een klassieke bureaucratie hanteert andere beheersingssystemen dan een netwerkachtige organisatie en zal dan ook behoefte hebben aan een andere vorm van planning en control om deze systemen in stand te houden (vgl. Strikwerda, 2002, p. 36). Door de onderzochte controllers wordt de manier waarop de organisatie gestructureerd is als belangrijke contextvariabele aangemerkt, die zeer bepalend kan zijn voor de functie van de controller. Op de vraag hoe deze invloed zich laat gelden en welke accentverschuivingen in het controllersvak moeten worden doorgevoerd bij bijvoorbeeld de overgang naar een netwerkorganisatie, bestaat evenwel geen eenduidig antwoord.

Een derde ontwikkeling in de controllersfunctie die ook door een aantal respondenten wordt onderkend hangt samen met het eerder beschreven proces van erosie in de boodschappersrol van de controller (vgl. Cooper, Kranendonk). Een modern managementinformatiesysteem levert de manager tegenwoordig rechtstreeks informatie op die op elk tijdstip beschikbaar is en deze manager heeft dan minder behoefte aan een controller in zijn rol als boodschapper. Aangezien echter het informatie-aanbod navenant is toegenomen, gaat de controller in deze ontwikkeling steeds meer de rol vervullen van informatiemakelaar of van "navigator in de informatie-zee" (Kranendonk, 1996, p. 22). De vraag die de controller zich dan kan stellen is: waarover wil én moet een manager of bestuurder geïnformeerd zijn en hoe bied ik die informatie zodanig aan dat de boodschap overkomt? De controller stelt zich in deze ontwikkeling meer facilitair op en verruimt zijn blik tevens op niet financiële informatie als daar behoefte aan is.

### **3.8.4 Producten en spanningen**

De respondenten geven allen aan dat de controller een bijdrage zou moeten leveren aan een goed verloop van de planning en control cyclus. De producten die in dit kader genoemd worden betreffen de begroting, de voorjaarsnota, de management- en bestuursrapportages, de jaarrekening, etc. De beslissingsondersteunende taak wordt door de respondenten veelal vertaald naar analyse en advies, waarbij met name het geven van advies door alle respondenten als belangrijke taak van de controller wordt aangemerkt. Hierbij komt wel de vraag naar boven aan wie dit advies primair gericht moet zijn. De ondervraagde managers betrekken daarop de stelling dat een advies van de controller primair op het management van de organisatie gericht zou moeten zijn (100%). De ondervraagde collegeleden nuanceren deze vraag: naast de plicht van de controller een direct advies aan het college uit te brengen (100% van de ondervraagde collegeleden), moet een advies gericht aan enkel het management ook mogelijk zijn (50% van de ondervraagde collegeleden). Ook hierin speelt de bestuurlijk-ambtelijke context een niet onbelangrijke rol.

Een eerste spanning die een ondervraagde controller ervaart in de totstandkoming van zijn producten is de spanning die bestaat tussen planning en flexibiliteit (vgl. Kickert e.a., 1985, p. 186). Hoe nauwkeuriger en concreter de controller zijn begroting vormgeeft, hoe minder flexibele ruimte resteert. Een werkplan dat gedetailleerd iedere activiteit voor een volgend jaar beschrijft en koppelt aan ambtelijke capaciteit, is feitelijk dichtgetimmerd. Een snelle politieke wens die gedurende het jaar kan opkomen, kan dan moeizaam vervuld worden. Ook budgetten die nauwgezet zijn vormgegeven en waarvan vrij exact bekend is waartoe zij dienen, bieden minder "scharrelruimte" die soms in politieke termen noodzakelijk is om snel en accuraat in te springen.

Tevens bestaat volgens deze laatste ondervraagde controller een spanning tussen de manier waarop een

controller zijn informatiseringsfunctie vormgeeft en de werkelijkheid waarnaar deze informatie refereert. De controller hanteert doorgaans een piramidestructuur in zijn informatiesystemen, waarbij informatie steeds verder wordt geaggregeerd. Aan de andere kant valt beleidsinhoudelijke informatie niet altijd even goed te kwantificeren en te aggregeren. Ook de organisatie zelf laat zich niet altijd in een piramidestructuur vatten. Weliswaar kent een gemeentelijk organogram doorgaans het karakter van een piramide, maar wordt binnen de gemeentelijke organisatie in toenemende mate projectmatig gewerkt, waarbij de boomstructuur wordt doorbroken (vgl. Huys, 2002, II, p. 34). De boomstructuur die de controller als leidraad voor zijn informatiseringsfunctie volgt is verleidelijk, want zij suggereert een zekere vorm van eenduidigheid en monorationaliteit. Aan de andere kant berust deze monorationale veronderstelling binnen een gemeentelijke organisatie soms op een misverstand, hetgeen in het navolgende wordt toegelicht.

Een ontwikkeling die een derde vorm van spanning kan genereren, aldus deze controller, wordt wel de spiraal van stuurinflatie genoemd (vgl. van der Veer, 2002, p. 10). Bij decentralisatie van verantwoordelijkheden worden ook doelstellingen nader geconcretiseerd en vormgegeven. De keuzen die in dit proces gemaakt worden, zijn soms ingegeven door het criterium van het persoonlijk afbreukrisico of door andere persoonlijke voorkeuren (vgl. Huys, 2002, p. 37). De reactie van het topmanagement en staf daarop is veelal een verhoging van de instrumentele druk. Daarop ontstaat als vanzelf bij decentrale managers en op de werkvloer een soort immuniteit voor de gepericipeerde “stortvloed” aan sturing en beheersing. Dit heeft weer als reactie namens de topleiding dat de dosis sturing wordt verhoogd en zo ontstaat de “spiraal van stuurinflatie”. Ook Platje constateert een dergelijke neerwaartse spiraal van meer regels, meer procedures en meer centralisatie (Platje, 2002, p. 35). Huys wijst in dit verband op de apathie die op den duur ten aanzien van de opgelegde planning en control instrumenten gaat ontstaan, met als gevolg dat de ontwerpers van het instrumentarium ongelimiteerd hun gang kunnen gaan om het stelsel verder uit te bouwen (Huys, 2002, p. 39). Illustratief zijn in dit verband de inzichten van Derks: “In aansluiting op wat we in het voorafgaande reeds constateerden, zien wij als wellicht belangrijkste categorie tekortkomingen in de huidige praktijk van sturing en control de instrumentele benadering ervan, ofwel het ontbreken van aandacht voor het uitdragen van het gedachtegoed en voor de behoeften en belangen van de actoren in het sturing en control proces. Zuchtend en steunend zet men zich aan het maken van plannen en het opstellen van rapportages met betrekking tot de eigen werkzaamheden, conform (of als het even kan in afwijking van) in veler ogen niet-passende formats, bedacht door op afstand opererende stafmedewerkers die niet worden gehinderd door kennis van de weerbarstige, niet in formats te vatten praktijk van gemeentelijke handelen” (Derks e.a., 2001, p. 41). Algemeen geformuleerd wordt wel gewezen op het gevaar van instrumentalisme waar het de producten van de controller betreft. Een en ander wordt in de hand gewerkt door het feit dat human resource functies doorgaans worden uitgeoefend door een afdeling Personeel en Organisatie, terwijl het “hardere” regelsysteem van planning en control tot het werkterrein van de controller hoort. Deze laatste verkrijgt op die manier dus ook weinig affiniteit met de thema’s die binnen de human resource functies worden uitgewerkt en leerzaam zouden kunnen zijn voor de controller, zoals coaching, motivatie en cultuur (Huys, 2002, p. 37).

In relatie tot het voorgaande en mede ingegeven door de inzichten die Bouma en Johnson leveren (Bouma, 1990, Johnson, 1995), kan een omslag worden geconstateerd in de producties die de controller oplevert. Het bestaan en het belang van deze omslag wordt overigens door één ondervraagde manager en één ondervraagde controller onderschreven. Het BBI-project legde een vrij zwaar accent op het belang van output voor een adequate planning en control cyclus en veel gemeenten hebben dan ook outputgeoriënteerde begrotingen geïntroduceerd. Nadien zijn andere suggesties gedaan om dit accent op output nog beter te verankeren. Zo wordt het INK model toegesneden op gemeenten en werd vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zelfs een Planning en Control Scan ontwikkeld.

Hoewel het belang van output niet ontkend kan worden, gaat een te eenzijdig accent op deze output voorbij aan een aantal essentiële kenmerken van planning en control in politiek aangestuurde organisaties (vgl. Derks



e.a., 2001, p. 42). Zo staat vanuit verschillende actoren de te leveren output nog wel eens ter discussie, mede gerelateerd aan het feit dat verschillende actoren verschillende probleemdefinities hanteren. Ook is sprake van een soms vrij fors verschil tussen output begroten en daadwerkelijk sturen op output. Causale verbanden houden binnen het openbaar bestuur immers niet altijd volledig stand. Daarnaast hanteren verschillende actoren niet enkel verschillende probleemdefinities, maar hebben zij ook verschillende voorkeuren en belangen. Zo treden principal-agent achtige mechanismen in werking, komen soms principaldilemma's aan het licht en kan soms gesteld worden dat de verschillende voorkeuren een hoge mate van intransitiviteit vertonen. Dit leidt tot de conclusie dat het streven naar eenduidige outputformulering en -sturing weliswaar te legitimeren is, maar voorbij kan gaan aan het karakter van het openbaar bestuur dat zich eerder in termen van meerduidigheid en subjectiviteit laat duiden. Zonder rekenschap van deze meerduidigheid kan het formuleren van output een zeer averechts effect hebben (vgl. Platje, 2002, p. 35). Een eenzijdig accent op output is te zien als illustratie van het mechanische wereldbeeld dat volgens Johnson nog te vaak gehanteerd wordt (Johnson, 1995).

De omslag naar een synthetische aanpak, waarbij eerder het begrip functionaliteit overheerst, heeft geleid tot andere producten die een controller oplevert (vgl. Huys, 2002, II, p. 34). De controller zal nu minder geneigd zijn om resultaten in de vorm van output te formuleren, aangezien een eenzijdig accent op output angst en suboptimalisatie tot consequentie kan hebben. De controller zal mogelijkheden moeten bieden om het proces te managen (vgl. van Koppen en Rosielle, 2002, p. 49). Proces refereert dan naar de logica waarmee een onderliggende orde kan worden beschreven. Daarbij hanteert de controller het functionaliteitsprincipe, dat berust op de opvatting dat het geheel meer is dan de som der delen. Ook zal de controller het mechanische wereldbeeld moeten vervangen door een meer systemisch beeld, waarbij rekening wordt gehouden met meerduidigheid en met het bestaan van multirationaliteit.

Concreet houdt dit in, dat de gemeentelijke controller zich nu minder richt op de output van een proces, maar veeleer op de processen zelf die uiteindelijk kunnen leiden tot deze output. Daarbij realiseert de controller zich, dat verschillende actoren verschillende belangen kunnen toekennen aan dit proces. Zo zal een afdelingshoofd als procesverantwoordelijke een voorkeur voor een hoger procesbudget hebben dan de verantwoordelijke portefeuillehouder. De eerste tracht immers met een hoger budget een risico af te dekken, terwijl de tweede budget wil vrijspelen voor andere zaken. De controller zal dit proces niet enkel moeten analyseren en de verschillende belangen en voorkeuren daarbij moeten duiden. Hij zal tevens het proces moeten voorzien van checks en balances en zal stimuli moeten inbouwen om de verschillende belangen weer in elkaars verlengde te krijgen. Ook hier is de vraag aan de orde wiens doelmatigheid de controller poogt te optimaliseren. Een controller die zich in dienst heeft gesteld van een afdelingshoofd, zal uiteindelijk een ander proces ontwerpen dan een controller die facilitair naar de betreffende portefeuillehouder opereert, aldus de ondervraagde controller. Het herstructureren van processen zal later in dit onderzoek nog aan de orde komen (zie hoofdstuk 7).

Naast de planning, budgettering of begroting levert de controller vaak een bijdrage aan interne of externe rapportages. Interne rapportages zijn dan doorgaans gericht aan het management, terwijl externe rapportages bestemd zijn voor raadsleden. Nu worden op het gebied van rapporteren in een gemeentelijke organisatie door de respondenten een aantal dilemma's onderkend, waarin positie moet worden genomen.

Zo rijst eerst de vraag wat de primaire doelstelling is van een rapportage. Gaat het primair om het management van informatie te voorzien of dient de rapportage tevens als verantwoordingsdocument van het management richting college of gemeenteraad? In dat laatste geval zal het ambtelijk management de opgevoerde formuleringen en verklaringen met bovengemiddelde aandacht lezen. In het eerste geval bestaat het gevaar dat de controller rapporteert wat de meeste ambtelijk managers al weten of zouden behoren te weten.

Een rapportage kan een beeld proberen te geven van al datgene wat zich in de organisatie afspeelt, dus ook van al datgene wat volgens plan verloopt. Een rapportage kan zich daarentegen ook toespitsen op datgene wat af-

wijkt ten opzichte van de planning en wat strategisch of bestuurlijk van belang kan zijn (vgl. Huys, 2002, II, p. 36). In het eerste geval zal een rapportage een redelijk omvangrijk werk zijn, dat niet door ieder raadslid even nauwkeurig gelezen wordt. In het tweede geval kan gesproken worden van een afwijkingsrapportage met het gevaar dat een te negatief beeld wordt geschetst van de gemeente<sup>26</sup>. Bovendien zal dan bepaald moeten worden wat nu precies onder een afwijking moet worden verstaan. Betreft het hier een beleidsinhoudelijke stagnatie, een budgetafwijking in absolute termen of eerder een financiële afwijking in relatieve termen?

De rapportage kan enkel financieel van aard zijn of ook beleidsinhoudelijke thema's betrekken. Een financiële rapportage is vaak makkelijker terug te leiden tot één en dezelfde financiële administratie. Aan de andere kant zegt een enkele budgetuitputting niet veel: een exploitatie die precies volgens budget verloopt, maar waarin slechts de helft van de resultaten wordt geboekt ontkomt aan het oog van een louter financiële rapportage. Het betrekken van beleidsinhoudelijke thema's levert weer het knelpunt op dat niet ieder beleidsdossier zich makkelijk laat kwantificeren in termen van progressie. Bovendien bevindt multidisciplinaire informatie zich verspreid over de gehele gemeentelijke organisatie met als gevolg dat ook het vergaren en aggregeren van deze informatie lastiger is dan het benaderen van het grootboekstelsel.

Andere dilemma's liggen voor de hand. Zo rijst de vraag wie de rapportage eigenlijk moet schrijven. In eerste instantie is de organisatie vaak de mening toegedaan dat de controller als relatief onafhankelijke functionaris een zekere rol hierin moet vervullen. Deze controller is evenwel afhankelijk van de informatie die lijnafdelingen hem toespelen en kan deze informatie vaak niet altijd even goed beoordelen. Bovendien zijn lijnafdelingen zeer wel bereid om informatie aan te leveren, maar leveren dan graag gelijk de bijbehorende teksten en de verklaringen aan. Het dilemma ligt in het feit dat de controller enerzijds geacht wordt onafhankelijk zijn bevindingen te rapporteren, maar anderzijds afhankelijk is van de informatie die hij krijgt aangeleverd van lijnafdelingen, i.e. zij die belang hebben bij een bepaalde manier van rapporteren.

Ook de frequentie van rapporteren kan een punt van discussie zijn. Bij een te lage frequentie neemt de functie van een rapportage als sturingsinstrument af. De rapportage verliest dan aan actualiteitsgehalte en dus aan relevantie. Een te hoge frequentie trekt echter een wissel op de beschikbare ambtelijke capaciteit. Hierin ligt overigens een ander dilemma besloten, namelijk de vraag in hoeverre de rapportage mogelijkheden moet bieden om bij te kunnen sturen. Enerzijds ligt het aanbieden van sturingsmogelijkheden in het verlengde van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van een college of een gemeenteraad. Anderzijds bestaat het gevaar dat bij een zeer hoge frequentie van bijsturing het beleid een zekere mate van inconsistentie en een ad hoc karakter gaat vertonen. Overigens kan in dit verband de vraag worden gesteld of bij gesignaleerde afwijkingen het budget moet worden bijgesteld of dat eerder het primaire proces behoefte heeft aan een revitalisering. Ook is het bij geconstateerde afwijkingen mogelijk om de aspiraties van het beleid zelf kritisch tegen het licht te houden.

De tijdscope van de rapportage is voorts een punt van aandacht. De rapportage kan in beginsel puur historisch van aard zijn (retrospectief), dan wel toekomstgericht zijn opgebouwd (prospectief). Het voordeel van een historische rapportage is, dat de gerapporteerde data weinig vatbaar zijn voor discussie. Aan de andere kant biedt een dergelijke rapportage enkel inzicht in datgene wat al geweest is en bestaat het gevaar dat de rapportage geïnterpreteerd wordt als een keten van voldongen feiten. Een prospectieve rapportage geeft daarentegen een toekomstbeeld af bij ongewijzigd beleid en zet eerder aan tot acties die genomen kunnen worden om dit beeld bij te stellen. Het nadeel van een prospectieve rapportage is echter weer, dat het inkleuren van een toekomstbeeld een hoger subjectief gehalte kent dan de reproductie van historische gegevens. Prospectie vereist immers onder andere, dat extrapolaties moeten worden gemaakt en te verwachten ontwikkelingen en risico's moeten

---

26) Bij het opvoeren van afwijkingen zijn budgethouders doorgaans geneigd een wat pessimistische insteek te kiezen. Door in een vroegtijdig stadium te wijzen op negatieve effecten dekken budgethouders zich immers in, terwijl een en ander tevens tot budgetverruiming kan leiden.

worden benoemd. Wel kan gesteld worden dat toekomstgerichte informatie terrein wint ten koste van informatie over het historische en huidige functioneren van een organisatie (Blok en Nootboom, 2001, p. 44).

Rapporteren, control, blijft volgens de meeste respondenten een stiefkind van de planning en control functie. Heldere en transparante rapportages betekenen immers niet enkel zichtbare resultaten, maar ook zichtbaar falen. Het formuleren van meetbare doelstellingen en vervolgens nagaan of die doelen zijn behaald, kan dus bedreigend werken (aldus een aantal respondenten). Gemeenten zijn dan ook over het algemeen veel beter in het plannen en begroten dan in het toetsen en bijsturen. In afdelingsplannen, sectorplannen, sectorbegrotingen en concernbegroting worden keer op keer doelen gesteld en streefcijfers benoemd. Het toetsen van de voortgang (anders dan op budgetuitputting) en bijsturen als daartoe aanleiding is, is minder ingeburgerd. Deze kloof tussen planning en control is mogelijk nog groter bij de individuele medewerkers dan bij het management en het bestuur (vgl. Derks e.a., 2001, p. 42).

Deze dilemma's en vragen zullen moeten worden beantwoord door de organisatie om de rapportagefunctie toe te kunnen snijden op de specifieke situatie van de gemeente en haar context. Soms staan de vraagpunten daarbij in relatie tot elkaar, aldus enkele ondervraagde controllers. De beoogde doelstelling van de rapportage kan bijvoorbeeld invloed hebben op de vraag wie de rapportage vormgeeft en in welke mate de rapportage prospectief is ingericht. Anderzijds vormen de gevoeligheid van bepaalde beleidsthema's, de ambtelijke en bestuurlijke cultuur (waar onder het onderlinge vertrouwen), de ervaringen uit het verleden, etc. belangrijke contextfactoren die in hoge mate bepalend kunnen zijn voor de manier waarop de bovenstaande vragen uiteindelijk beantwoord worden.

Overigens kan worden geconstateerd dat de waarde van gestructureerde informatie ten aanzien van output- en prestaties niet altijd even groot is. Hoewel veel gemeenten inmiddels product- of prestatiebegrotingen hanteren waarin kengetallen en prestatie-indicatoren zijn opgenomen die een beeld geven van de prestaties van de gemeentelijke organisatie en hoewel in sommige gevallen ook over deze indicatoren gerapporteerd wordt, maken portefeuillehouders niet zeer veel gebruik van dit soort type informatie. Informeel, mondeling overleg met ambtelijk managers blijft de meest benutte informatiebron, direct gevolgd door vergaderingen en andere vormen van formeel overleg met ambtelijk managers, aldus de ondervraagde collegeleden. De wethouders verwerven de gewenste informatie dus voor een groot deel via persoonlijk overleg met ambtelijk managers. Soms betrekken deze ambtelijk managers de beschikbare concrete prestatiegegevens in een dergelijk overleg, maar de wethouders nemen er dan hooguit op indirecte wijze kennis van en gemengd met andere informatie (vgl. Ter Bogt, 2002, p. 19 en Derks e.a., 2001, p. 41).

### **3.8.5 Positionering en dilemma's**

Ten aanzien van de positionering van de controller binnen de gemeentelijke organisatie, kan gesteld worden dat concerncontrollers doorgaans zijn gepositioneerd binnen een stafafdeling die direct verbonden is aan de functie van een gemeentesecretaris (vgl. van der Velden, 2002, p. 29). Controllers die een directie of een dienst vertegenwoordigen bevinden zich niet vaak binnen een concernafdeling, maar zijn eerder ondergebracht bij de betreffende directie of dienst en kennen dan ook een hiërarchische lijn naar een directeur. In dergelijke gevallen bestaat wel vaak een functionele lijn met de concerncontroller, welke tot uitdrukking komt in een controlleroverleg. Dienst- of directiecontrollers vervullen veelal tevens de functie van hoofd bedrijfsbureau en een dergelijk bedrijfsbureau vervult naast een aantal financieel ondersteunende taken ook ondersteunende functies op het gebied van personeelsbeleid en informatisering en automatisering. Concerncontrollers vervullen soms tevens de functie van hoofd Financieel Economische Zaken of van directeur Middelen. In enkele gevallen treffen we de gemeentelijke controller geheel los van de ambtelijke organisatie aan. Hij bevindt zich dan direct onder het college van Burgemeester en Wethouders en staat in die zin naast de gemeentesecretaris.

De ideale positionering kan niet eenduidig worden aangegeven. Doorgaans betrekken portefeuillehouders

en directeuren de stelling dat dienstcontrollers beter kunnen worden ondergebracht bij de desbetreffende dienst, een beeld dat bevestigd wordt door 50% van de ondervraagde collegeleden en 100% van de decentrale managers. Dit zou hun inlevingsvermogen en hun affiniteit met de werkprocessen ten goede komen. De ondervraagde concerncontrollers pleiten evenwel voor een positionering van dienstcontrollers op een centraal niveau of een onafhankelijke positionering. Dienstcontrollers die centraal gepositioneerd worden gaan zich na verloop van tijd te zeer vereenzelvigen met het dienstbelang en verliezen op den duur hun scherpte en hun vermogen tot kritische reflectie, zo wordt dan gesteld. Zowel een centrale als een decentrale controller zal echter oog moeten houden voor zowel belangen die op dienstniveau spelen als belangen waaraan op concernniveau zwaar wordt gehecht. Het argument dat een positionering los van de ambtelijke organisatie niet werkt omdat de controller dan geen formele bevoegdheden meer zou hebben, is in de praktijk minder houdbaar: een concerncontroller die vanuit een staffunctie gekoppeld is aan een gemeentesecretaris heeft dergelijke bevoegdheden immers ook veelal niet. Wel kan gesteld worden dat een combinatie van de functie van concerncontroller met die van bijvoorbeeld hoofd Financieel Economische Zaken of directeur Middelen, tot een dubbele petten probleem kan leiden, een stelling die door 75% van de respondenten wordt onderschreven. Een concerncontroller zal in een managementteam geacht worden de concernbelangen te vertegenwoordigen, terwijl een directeur Middelen of een hoofd Financieel Economische Zaken ook andere belangen te behartigen hebben, zeker in relatie tot hun personeel. Aan de andere kant wordt ook wel weer gepleit voor het bijeen brengen van de diverse control-elementen van Financiën, P&O en I&A in een geïntegreerde controlfunctie, waarbij tevens de controltaken gericht op de bedrijfsvoering en het middelenbeheer samen worden gevoegd (Huys, 2002, II, p. 34).

Controllers binnen een gemeente hebben naast een hiërarchische relatie met hun leidinggevende en naast een functionele relatie met andere controllers doorgaans ook een relatie met hun portefeuillehouder. Deze relatie heeft soms een informerend karakter, maar kan ook sterk adviserend van aard zijn, zo wordt door de ondervraagde collegeleden en controllers aangegeven. Collegevoorstellen worden dan in een portefeuillehoudersoverleg van commentaar voorzien, worden nog eens kritisch tegen het licht gehouden of worden soms voorzien van contraire of juist ondersteunende memos. De relatie tussen een portefeuillehouder en een controller kan daarbij een zeer hechte zijn (vgl. Ter Bogt, 2002, p. 19). In weinig gemeenten heeft de controller een dergelijke lijn open naar de leden van de gemeenteraad. Zeker na de omslag naar het duale bestel, is men huisverig om de raadsleden direct toegang te geven tot de kamer van een controller, ook al om de vaak aangetreden griffier de nodige ruimte niet te ontnemen.

Opmerkelijk is het beeld dat van de respondenten kan worden verkregen. Van de decentrale managers opteert 100% voor een decentrale positionering. Eén gemeentesecretaris acht een centrale positionering wenselijk, terwijl bij een andere secretaris de onafhankelijke positionering favoriet is. Deze onafhankelijke positionering is tevens favoriet bij alle ondervraagde raadsleden en bij 60% van de ondervraagde controllers. Collegeleden opteren voor 50% voor een decentrale positionering. Op de vraag naar een nadere verklaring blijkt, dat alle respondenten exclusief de raadsleden de positionering van de controller in verband brengen met het primaire belang en de loyaliteit van de controller, hoewel prescriptief dit verband in de ogen van de respondenten aan de andere kant niet al te sterk zou moeten zijn. De gedachte dat een concerncontroller meer mogelijkheden dan een decentrale controller heeft om zijn belang te koppelen aan dat van een andere actor, wordt door de respondenten onderschreven. Een sectorcontroller dient zich toch eerst en vooral op het sectorbelang te richten en kan zijn eigen doelstelling niet zonder meer aan dat van een andere sector koppelen, zo luidt de gangbare opinie. Een concerncontroller heeft die mogelijkheid qualitate qua wel.

Algemeen gesteld levert iedere positionering voor- en nadelen op. Persoonlijke effectiviteit, waarmee bedoeld wordt dat de controller geacht wordt juist en adequaat met spanningen om te gaan en zich efficiënt door de organisatie te bewegen, is feitelijk een *conditio sine qua non* voor de controller om zijn functie goed uit te oefenen. Deze persoonlijke effectiviteit staat los van de formele positionering en wordt door sommige responden-

ten van een groter belang geacht dan de organisatorische positionering die de controller inneemt.

### 3.9 Theorie en praktijk in een nadere gedachtenbepaling

De confrontatie met de praktijk levert ten opzichte van de bestudeerde literatuur een aantal additionele spanningen, dilemma's en ontwikkelingen op, die specifiek gelden voor de functie van controllers binnen Nederlandse gemeenten. Het lijkt nu goed om op dit punt de gemaakte theoretische veronderstellingen uit te werken aan de hand van de reacties zoals die van de respondenten zijn verkregen. In deze paragraaf worden deze reacties van een interpretatie voorzien en de veronderstellingen op validiteit beoordeeld.

Door de respondenten wordt de controller redelijk direct gerelateerd aan het begrip doelmatigheid. De gedachte dat de controller (onder andere) een bijdrage zou moeten leveren aan de doelmatigheidsverbetering van gemeentelijke organisaties wordt daarbij vrij breed gedeeld: slechts door één manager wordt deze rol van de controller ontkend. In dit opzicht zijn de bevindingen van de respondenten explicieter dan de bestudeerde theoretische noties, waarbij de koppeling tussen de functie van de controller en het begrip doelmatigheid minder stringent wordt gelegd. Wel dient opgemerkt te worden dat de controllers zelf het begrip doelmatigheid in economische zin vertalen, terwijl de overige respondenten de controller eerder een rol toedichten waar het de verbetering van maatschappelijke doelmatigheid betreft.

Toch kan ook vanuit de bestudeerde literatuur de controller zeer wel in verband worden gebracht met het begrip doelmatigheid. Als de controller het bestuur en het management van kritische reflectie moet voorzien om zodoende de beheersbaarheid van de organisatie en de daarin besloten processen te verhogen, kan de controller gezien worden als het doelmatigheidsgeweten van de organisatie. Dit verband kan overigens ook op een meer indirecte manier worden gelegd. Eerst bij de introductie van het BBI binnen Nederlandse gemeenten, ontstonden de eerste controllersfuncties en deze nieuwe vorm van management binnen het openbaar bestuur is inderdaad gericht op het verbeteren van de doelmatigheid. Hoewel het fenomeen New Public Management al in het tweede hoofdstuk aan de orde is geweest, kan de invloed van deze nieuwe managementstijl op de functie van controllers nauwelijks overschat worden. Los van het feit dat het appel van New Public Management op het belang van doelmatigheidsverbetering de controller een bestaansgrond geeft, wordt ook het takenpakket van de controller voor een niet onbelangrijk gedeelte ingekleurd door New Public Management. Zo komt een accent te liggen op het gebruik van niet financiële informatie en output-gerelateerde data en komt de controller nu eerder los van het veld van financieel beheer. Bij het huidige niet al te optimistisch financieel perspectief van Nederlandse gemeenten, is het gedachtegoed van New Public Management en BBI nog steeds actueel.

Een andere relevante ontwikkeling voor de controllersfunctie betreft de introductie van het duale bestel binnen Nederlandse gemeenten sinds maart 2002 (Wet Dualisering Gemeentebestuur, Staatsblad 2002, 112, van de Mortel, 2002, p. 4-7). Was voorheen de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders een afgeleide van de autoriteit van de gemeenteraad, sinds 2002 kennen college en raad gescheiden verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Enerzijds kan dit een versterking van de positie van het college inhouden ten opzichte van de raad, zeker waar het college haar zelfstandige bevoegdheden snel en adequaat oppakt. Anderzijds is de raad nu sterker dan voorheen in staat om dit college van kaders te voorzien en ter verantwoording te roepen. Deze ontwikkeling heeft vrij vergaande gevolgen gehad voor de aansturing binnen gemeentelijke organisaties. Zo kan in een monistisch stelsel een lijn getrokken worden tussen coalitiepartners en oppositiepartners. Het doet daarbij minder ter zake of een bepaald lid van een coalitiefractie raadslid of naast raadslid ook wethouder is. De politieke loyaliteit van de controller ligt in een monistisch stelsel dan ook doorgaans bij de fracties die een coalitie zijn aangegaan. Ook fractievoorzitters van de coalitiepartijen en wethouders houden elkaar in zo'n stelsel zeer nauw gezet op de hoogte. In een duaal bestel ligt dit fundamenteel anders. Aangezien raad en college nu verschillende actoren zijn, ook staatsrechtelijk, is in een duaal stelsel eerder

het onderscheid raad - college en minder het onderscheid coalitie - oppositie relevant. Steeds vaker valt nu in een raadszaal te constateren dat een fractie moties en amendementen formuleert inzake voorstellen die zijn eigen wethouder doet, daarbij gesteund door fracties die deel uitmaken van de oppositie. Voor een controller kan een dergelijke situatie verwarrend zijn waar hij het zwaartepunt van zijn politieke loyaliteit tracht te bepalen. In de dagelijkse praktijk heeft hij immers veelal met collegeleden te maken, terwijl uiteindelijk toch een gemeenteraad het hoogste orgaan van een gemeente vormt. Ook zijn politiek inschattingsvermogen in termen van meerderheid in de raadszaal ondervindt hinder in een dergelijk bestel. Bij de bepaling van zijn ambtelijk ijkpunt zal hij bovendien positie moeten innemen in de spanning die soms tussen raadsgriffier en gemeentesecretaris kan ontstaan. Dit al maakt zijn situatie waarin toch soms sprake is van verschillende verwachtingspatronen en belangen, niet eenvoudiger.

Voor het werk en functioneren van de controller heeft de wording van het duale bestel ook directe gevolgen (vgl. Polhuis en Verdellen, 2002, p. 19, van de Mortel, 2002, p. 4-7, Geerling e.a., 2002, p. 44). Zo is in de Wet Dualisering Gemeentebestuur voorgeschreven dat gemeenten voor 2006 een rekenkamer of een rekenkamerfunctie instellen. Een rekenkamer of een rekenkamerfunctie verricht in opdracht van de raad onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid. Een rekenkamer ontleent haar basis aan de gemeentewet. Zij moet ook strikt voldoen aan de wettelijke bepalingen om deze basis te behouden. Zo mogen de leden van de rekenkamer geen raadsleden zijn. In deze wet staat verder voorgeschreven hoe lang de rekenkamerleden zitting nemen in de rekenkamer en wordt ook de onafhankelijkheid van agendabepaling en informatietoegang gewaarborgd. Een rekenkamerfunctie ontleent haar basis aan een gemeentelijke verordening. Bij de vormgeving van deze verordening hebben de gemeenten zeer veel vrijheid. Zo mag in de verordening worden bepaald, dat ook raadsleden zitting nemen in de rekenkamerfunctie. In de praktijk kiest de gemeenteraad veelal voor een rekenkamerfunctie, juist omdat de raad dan meer vrijheidsgraden en dus meer grip heeft bij de inrichting van deze functie. Een rekenkamer wordt doorgaans als zeer onafhankelijk gezien en kan, zeker in het begin, een zeker wantrouwen onder de raad opwekken. Onder raadsleden leeft ten aanzien van rekenkamerfuncties toch eerder het idee dat men deze functie beter kan aansturen (vgl. Freeke, 2005). De facto is deze perceptie overigens niet juist. Zo staat in de gemeentewet opgenomen, dat ook rekenkamerfuncties hun eigen onderzoeksagenda mogen bepalen, terwijl de gemeenteraad ten aanzien van rekenkamers de onderzoeksbudgetten blijft vaststellen. In de praktijk verschillen de twee varianten dan ook niet zoveel (van Dieren en Freeke, 2004). Ongeacht of een gemeente nu een rekenkamer of een rekenkamerfunctie heeft ingesteld, de doelstelling is hetzelfde: het verrichten van onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Uiteraard monden deze onderzoeken uit in aanbevelingen die zich ook op de ambtelijke organisatie kunnen richten en het is hier dat dit type onderzoek het werk van de controller raakt. Dit geldt temeer aangezien dezelfde Wet Dualisering Gemeentebestuur voorschrijft, dat het college periodiek ook zelf onderzoek dient te doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door haar gevoerde bestuur (de zogenaamde artikel 213a onderzoeken). In de praktijk wordt dit type onderzoek vaak door gemeentelijke controllers geregisseerd. Aangezien de beide typen onderzoek elkaar kunnen overlappen, wordt veel samengewerkt tussen controllers en rekenkamers of rekenkamerfuncties, om in ieder geval mogelijke doublures zoveel mogelijk uit te sluiten (vgl. Rekenkamer Leerdam, 2004). Aan de andere kant kan het werk van de rekenkamer of rekenkamerfunctie ook bedreigend zijn voor het werk van de controller. Zo kan de rekenkamer wijzen op manco's in de planning en control functie of blinde vlekken aan het licht brengen die de controller eigenlijk had moeten invullen (Raadscommissie Haarlemmermeer, 2005). Ook kan de rekenkamer een zeer grote informatiebehoefte hebben, waar de controller niet altijd aan kan voldoen (Rekenkamer Nijmegen, 2005). De portefeuillehouder Financiën, tot slot, kan een rekenkameronderzoek als bedreigend ervaren en proberen de controller in te zetten om deze dreiging weg te nemen (Rekenkamercommissie Velsen, 2004).

Vanuit de praktijk kan de stelling onderschreven worden dat de variabelen binnen de controllersfunctie relatief onafhankelijk van elkaar zijn. Een positionering op de variabele ten aanzien van bijvoorbeeld taken, im-

pliceert dus niet een directe positionering op een andere variabele. De enige uitzondering hierop is de relatie tussen hoofdtaken en producten die vrij sterk is. In dit opzicht corresponderen de gedachten van de respondenten redelijk met de geboden theoretische inzichten van waaruit immers een dergelijke onafhankelijkheid ook al is geconstateerd, maar waarbij ook gewezen wordt op de hechte relatie tussen hoofdtaken en producten. Theorie en praktijk gaan eveneens gelijk op in de accentuering van de context als bepalende factor voor de uiteindelijke positiebepaling op de diverse variabelen. De gevoeligheid van beleidsdossiers wordt daarbij als nadere specificering van de context genoemd door de respondenten, maar ook bijvoorbeeld de manier waarop de organisatie is gestructureerd.

Wat nu precies onder deze context moet worden verstaan blijft evenwel impliciet. In dit opzicht leidt de derde veronderstelling tot een minder eenduidig beeld. In de praktijk wordt de controller primair gekoppeld aan de doelstellingen zoals die organisatiebreed zijn geformuleerd. Vanuit deze gedachte wordt de controller geacht het organisatiebelang te dienen en zich in te zetten voor de gehele organisatie. Bij een nadere analyse valt evenwel op, dat decentrale managers de controller eerder koppelen aan het decentrale directiebelang en ook eerder voor een decentrale positionering opteren. De advisering van de controller zou zich vanuit deze gedachte dan ook primair op datzelfde decentrale management moeten richten. Collegen leden vertolken in beginsel dezelfde lijn, zij het dat volgens deze categorie respondenten de controllersfunctie zich qua ijkpunt, positionering en advisering op het college zou moeten richten. De voornemens van het college worden daarbij vrij specifiek richting de eigen portefeuilles vertaald. Opvallend is dus dat de respondenten in eerste instantie verwijzen naar een organisatiebreed belang, terwijl de functie vervolgens toch weer in verband wordt gebracht met individuele doelstellingen. Door sommige respondenten wordt daarbij zelfs gewezen op het feit dat organisatiebrede doelstellingen en individuele voorkeuren kunnen conflicteren. Opmerkelijk is evenwel, dat 65% van de respondenten aangeeft dat het functioneren van de huidige controller voor verbetering vatbaar is. 100% van deze respondenten voert daarbij als richting op, dat de controller zich beter zou moeten inleven in de specifieke situatie, de specifieke doelstellingen en de specifieke belangen van de respondent. Hoewel men dus in eerste instantie het accent legt op organisatiebrede doelstellingen, onderkent men het bestaan van individuele doelstellingen en zou de controller hier meer op zou moeten hebben.

Alles overziend kan de stelling worden betrokken dat de gemeentelijke controller een functie wordt toegedicht waar het de verbetering van doelmatigheid betreft. Waar de controller in het verleden nog wel eens als financieel geweten werd afgeschilderd, zou de controller binnen Nederlandse gemeenten van deze tijd eerder als doelmatigheidsgeweten gekarakteriseerd kunnen worden. De functie van de controller kan in een aantal variabelen ontbonden worden, waarbij deze variabelen naar verwachting een redelijke mate van onafhankelijkheid ten opzichte van elkaar kennen. De manier waarop de controller deze variabelen invult, is voor een niet onbelangrijk gedeelte afhankelijk van de specifieke context waarbinnen de controller zich bevindt. Hoe deze context nader kan worden geoperationaliseerd is evenwel vatbaar voor nader onderzoek. Toch kan aan de andere kant zowel via de bestudeerde auteurs als via de vraaggesprekken geconstateerd worden dat het bestaan van individuele doelstellingen een factor van gewicht kan zijn binnen deze context. Individuele doelstellingen kunnen soms het verwachtingspatroon ten aanzien van de controller nader inkleuren, zoals uit de vraaggesprekken blijkt. Daarbij beperken de verwachtingen zich niet enkel tot de gewenste positionering van de controller, maar strekken zich tevens uit tot het belang dat een controller geacht wordt te vertegenwoordigen, de doelgroep waar de controller zich op zou moeten richten en tot de vraag in welke specifieke situatie en voorkeur de controller zich zou moeten inleven. Deze verwachtingen bepalen in sommige gevallen zelfs de oordeelsvorming over het functioneren de controller. Ook kan de onderkenning van individuele doelstellingen een omslag inhouden voor de manier waarop de controller beslissingen ondersteunt, de organisatie analyseert en adviseert en de organisatie van sturingsmogelijkheden voorziet.

### 3.10 Het specifieke van een controller

Nu vanuit de bestudeerde literatuur een beeld is verkregen over de functie van controllers en dit beeld vervolgens via vraaggesprekken is aangescherpt en toegespitst op gemeentelijke controllers, lijkt het zinvol om in deze paragraaf een eigen inkleuring te geven van de functie van controllers binnen gemeenten. Het bestaan en de onderkenning van verschillende doelstellingen, in combinatie met het continue streven naar doelmatigheidsverbetering, biedt een eerste basis voor deze inkleuring.

Doelmatigheid verwijst naar een koppeling tussen input en output (zie ook hoofdstuk 2) en indien de controller een functie wordt toegedicht in het kader van doelmatigheidsverbetering, zal de controller dus zowel de input als de output van een proces inzichtelijk moeten zien te krijgen. Dit houdt in, dat de controller naast financiële informatie tevens beleidsinhoudelijke “output” achtige informatie zal moeten kunnen genereren en analyseren. Op het toenemende belang van niet financiële informatie naast financiële informatie wordt zowel door de auteurs als door de respondenten dan ook gewezen waar het de taken en producten van de controller betreft.

Met het enkel verstrekken van informatie waarborgt de controller evenwel de doelmatigheid niet zonder meer, laat staan dat hij deze kan verbeteren. Verschillende actoren kennen immers verschillende belangen. Zo hebben verschillende actoren verschillende voorkeuren ten aanzien van de output van een proces, maar ook ten aanzien van de input van dat proces. Bovendien treedt binnen een gemeente doorgaans de complicatie op, dat sommige actoren een zwaar belang hebben bij de beheersing en reductie van input (een afdeling Financiën, een wethouder Financiën), terwijl andere actoren een accent leggen op de maximalisatie van output (beleidsinhoudelijke afdelingen en portefeuillehouders). Controllers zelf formuleren hun belang veelal in financieel-economische termen en operationaliseren dit belang dan sterk naar de input-kant.

De functie die men controllers toedicht waar het de verbetering van doelmatigheid betreft en de onderkenning van individuele doelstellingen, dient men in relatie te zien met de eenduidigheid van middeleninzet (zie hoofdstuk 2). Indien de controller bij zal moeten dragen aan doelmatigheid en deze doelmatigheid gerelateerd is aan de eenduidigheid van middeleninzet en indien gemeentelijke organisaties niet van nature een grote mate van eenduidigheid kennen, zal de controller dus op zoek moeten gaan naar betrokkenheid en aansturingsmogelijkheden. Daarmee wordt immers een zekere mate van eenduidigheid van middeleninzet verkregen.

Het specifieke van een controllersfunctie kan dan liggen in de expliciete koppeling tussen de financiële input en de beleidsinhoudelijke output. Hiermee wordt het concept van doelmatigheid geconcretiseerd, maar kunnen ook de belangen van verschillende actoren wordt opgelijnd, waaronder die van de controller zelf. Hiermee wordt tevens de betrokkenheid verkregen die vereist is om een eenduidigheid van middeleninzet te kunnen waarborgen (zie het tweede hoofdstuk<sup>27</sup>). Bovenal wordt hiermee het concept van economische doelmatigheid verbreed naar maatschappelijke doelmatigheid en kan de aangegeven spanning (zie het eerste hoofdstuk) overbrugd worden. Door eenduidig te besluiten wat een bepaald beleidsvoornemen mag kosten, worden zowel de belangen van een wethouder Financiën en van een controller als van een beleidsinhoudelijke portefeuillehouder vastgelegd en beschermd. De budgettering van nieuw beleid is niet enkel een groen licht voor de beleidsinhoudelijke afdeling om met dit beleid aan de slag te gaan, zij stelt ook een afdeling Financiën in de gelegenheid om haar signaalfunctie te kunnen uitvoeren. Door het aanleggen van een expliciet koppeling kan de controller dan de betrokkenheid verwerven van de belanghebbende actoren. Het is op dit punt, dat een

---

27) In het tweede hoofdstuk wordt al melding gemaakt van deze mogelijkheid en wenselijkheid van belangenkoppeling: “Door deze andere belangen nu te koppelen aan zijn financieel-economische doelstelling, verbreedt de controller zijn economisch concept van doelmatigheid tot maatschappelijke doelmatigheid en verkrijgt daarmee tevens de betrokkenheid van andere actoren. Feitelijk overbrugt de controller met het verbreden van zijn doelstelling de spanning die kan bestaan tussen economische en maatschappelijke doelmatigheid (hoofdstuk 3, p. 38).



concerncontroller meer mogelijkheden heeft dan een decentrale controller. Een concerncontroller kan immers zijn financiële doelstellingen koppelen aan ieder beleidsterrein, terwijl een decentrale controller zich beperkt weet tot zijn eigen directie of sector. Een concerncontroller heeft dan uiteindelijk ook meer ruimte om de betrokkenheid van andere actoren te verwerven dan een decentrale controller.

Naast het genereren van informatie, het expliciet koppelen van input op output en het slaan van een brug tussen de wereld van Financiën en de wereld van beleidsinhoudelijke thema's, heeft de controller nog een specifiek functiebestanddeel: de doelmatigheid van de processen zal namelijk veiliggesteld moeten worden<sup>28</sup>. Het ligt immers voor de hand dat de actoren waarvan de doelstellingen niet in het verlengde liggen van de door de controller geformuleerde doelstelling, hun middelen gaan inzetten voor hun individuele doelstellingen. Bewaking, beheersing en het veiligstellen van de doelstellingen richt zich dan op het verkrijgen van aansturingsmogelijkheden over de actoren die andere belangen kennen dan de door de controller geformuleerde doelstelling. Ook hier heeft de concerncontroller meer vrijheidsgraden dan zijn decentrale collega. Een concerncontroller kan immers in het opzetten van een adequate beheersing meer aspecten toelaten dan een decentraal gepositioneerde controller, gelijk hij zijn doelstelling aan meer aspecten kan koppelen. Zo kan bij een stedelijk herstructureringstraject de concerncontroller aspecten op het gebied van veiligheid en welzijn toelaten tot de discussie en hier ook zijn bewaking op richten. Een controller die bijvoorbeeld werkt voor de sector Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer kan dit zeer duidelijk niet.

De manier waarop de controller betrokkenheid en aansturingsmogelijkheden waarborgt is afhankelijk van de rolopvatting van de controller en de rol die de organisatie hem toedicht: deze rol kan immers meer leidend of eerder ondersteunend zijn. Bij een leidende rolopvatting is de controller genegen om het proces zelf in te richten en te beheersen en daarmee de doelmatigheid te waarborgen. Bij een ondersteunende rolopvatting kan de controller volstaan met het genereren van sturingsinformatie ten behoeve van de procesverantwoordelijken. Ook andere vormen zijn mogelijk: zo kan de controller zich opwerpen als regisseur, waarbij hij het proces bewaakt, maar zich niet bezighoudt met de inhoud en de doelformulering. Tot slot kan de controller de doelmatigheid van een proces waarborgen door vooraf de juiste kaders te stellen en checks en balances in te bouwen. Hoe de controller ook invulling geeft aan zijn rol: het verkrijgen van betrokkenheid en aansturingsmogelijkheden en het zo mogelijk optimaliseren van de doelmatigheid zal gericht moeten zijn op het waarborgen dat de middelen van alle actoren conform de geformuleerde doelstelling worden ingezet.

Door informatie over zowel input als output te genereren, door deze input expliciet te koppelen aan output en door de transformatie van input naar output in termen van aansturingsmogelijkheden te waarborgen, kan een controller in staat zijn om verschillende belangen inzichtelijk te krijgen, te koppelen, vast te leggen en te bewaken in termen van doelmatigheid. Een en ander laat onverlet, dat de controller daarbij zijn eigen belang, doelstelling en loyaliteit definieert en vanuit dit ijkpunt zijn rol en functie vervult.

### 3.11 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de formele functie van de controller ontbonden in een aantal variabelen. Zo vervult de controller een bepaalde rol, heeft hij bepaalde taken en levert hij bepaalde producten. Ook kent de controller een bepaalde organisatorische positionering en een bepaald belang of loyaliteit. De variabelen zijn zo concreet mogelijk uitgewerkt. Met betrekking tot bijvoorbeeld de rol die een controller vervult, kan de controller deze rol meer ondersteunend of juist meer leidend inkleuren. Ook kan hij een strikt financiële insteek kiezen of juist ook andere disciplines betrekken in zijn werk. Zijn taak kan gericht zijn op transactieverwerking, maar ook op planning en control of op beslissingsondersteuning. De producten die de controller oplevert of op zou

---

28) Overigens zijn het formuleren van doelstellingen en het veiligstellen van deze doelstellingen in termen van aansturingsmogelijkheden niet altijd temporeel te onderscheiden. Bij de formulering van sommige doelstellingen wordt immers rekening gehouden met de mogelijkheid dat over bepaalde aansturingsmogelijkheden beschikt wordt, terwijl anders doelstellingen pas tijdens het procesverloop tot stand komen.

moeten leveren kennen een relatie met het taakveld dat men de controller toedicht. Qua positionering kan de controller centraal op concernniveau zijn gestationeerd, maar zich ook decentraal in de organisatie bevinden. Ook komen controllers voor die buiten de ambtelijke organisatie zijn gepositioneerd. Controllers kunnen verschillende belangen hebben. Soms treden zij op als advocaat van het decentraal management, soms staan zij in dienst van het vermeende concernbelang.

Geconstateerd kan worden, dat de variabelen een zekere mate van onafhankelijkheid kennen ten opzichte van elkaar. Een ondersteunende controller kan dezelfde taken en producten ter hand nemen als een controller die zich leidinggevend opstelt. Bovendien kunnen verschillende ondersteunende controllers verschillende taken vervullen en producten opleveren. Een centraal gepositioneerde controller vertegenwoordigt soms een decentraal belang, terwijl decentraal gepositioneerde controllers soms het concernbelang dienen. Op concernniveau worden soms dezelfde taken uitgevoerd als op decentraal niveau, terwijl decentrale controllers soms weer zeer verschillende taken uitvoeren en producten afleveren. De enige relatie waarbij van een zekere mate van afhankelijkheid gesproken kan worden, is de relatie tussen taken en producten. Een controller die zich primair richt op transactieverwerking, levert andere producten op dan een controller die zich eerst en vooral met planning en control bezighoudt. In dit verband kan zelfs de vraag gesteld worden in hoeverre de producten die de controller geacht wordt op te leveren niet eerder te zien zijn als illustratie van de hem toebedeelde taak.

Deze mate van onafhankelijkheid heeft tot gevolg dat niet tot een typering van controllers kan worden overgegaan. Er is immers geen ideaaltypisch beeld te schetsen waarbij de variabelen een hechte relatie kennen. Het ideaaltypische beeld van de concerncontroller die het concernbelang vertegenwoordigt, die een vrij dominante rol vervult in het managementteam, die zich met planning en control bezighoudt en dan het liefst in financiële zin, wordt in de praktijk vermoedelijk beduidend genuanceerd. Het lijkt dan raadzaam om aan de hand van een aantal veronderstellingen de geboden theoretische noties te confronteren met de specifiek gemeentelijke praktijk. De eerste veronderstelling verwijst naar de relatie tussen de functie van de controller en het begrip doelmatigheid, een relatie die door de bestudeerde auteurs veelal impliciet wordt gelegd. De tweede veronderstelling luidt dat de controller stelling zal moeten nemen en positie zal moeten bepalen ten aanzien van de opgevoerde variabelen. Zijn uiteindelijke keuze kan daarbij in hoge mate worden bepaald door de context. Een derde veronderstelling accentueert het belang van individuele doelstellingen, als nadere specificatie van deze context.

Zodoende zet dit hoofdstuk vervolgens via een confrontatie met de praktijk enkele aspecten van de specifiek gemeentelijke praktijk uiteen. Daartoe zijn niet enkel de meningen van controllers zelf gepeild, maar zijn tevens vraaggesprekken gevoerd met managers en bestuurders. De vraaggesprekken zijn daarbij op te vatten als eerste verkenning van de praktijk en hebben niet tot doel om tot toetsing of generalisatie van uitspraken te komen. Vanuit deze vraaggesprekken kan worden opgemaakt dat de controller een functie zou moeten vervullen waar het de verbetering van doelmatigheid betreft en in die zin zijn de vraaggesprekken explicieter van aard dan de gedachten zoals die door de bestudeerde auteurs worden aangereikt. Wel valt daarbij op, dat de ondervraagde controllers het begrip doelmatigheid in economische termen vertalen, terwijl de overige respondenten dit begrip eerder maatschappelijk interpreteren. Ook wordt door de respondenten het relatief onafhankelijke karakter van de variabelen ten opzichte van elkaar bevestigd, terwijl de theoretisch gesignaleerde relatie tussen het takenpakket en de producten van de controller eveneens onderschreven wordt. Ook de context als bepalende factor voor de uiteindelijke positiebepaling op deze variabelen wordt in de praktijk bevestigd. Over de juiste verdere operationalisatie van deze context is men evenwel minder expliciet.

Het belang van individuele doelstellingen zoals dat door sommige auteurs wordt aangegeven, wordt in de praktijk in tweede instantie wel herkend. Individuele doelstellingen kunnen daarbij het verwachtingspatroon ten aanzien van de controller nader inkleuren, qua gewenste positionering, te vertegenwoordigen belang, primaire doelgroep, etc. Deze verwachtingen bepalen in sommige gevallen zelfs de oordeelsvorming over het

functioneren de controller. Ook kan de onderkenning van individuele doelstellingen een omslag inhouden voor de manier waarop de controller beslissingen ondersteunt, de organisatie analyseert en adviseert en de organisatie van sturingsmogelijkheden voorziet. Daarmee kan het bestaan van individuele doelstellingen als een nadere specificatie van de gemeentelijke context worden opgevoerd. Het belang van deze individuele doelstellingen voor de functie van de controller, waar in het tweede hoofdstuk al op wordt gewezen, wordt in dit derde hoofdstuk zodoende zowel theoretisch als praktisch onderschreven.

Het hoofdstuk sluit af met een eigen inkleuring van de functie van gemeentecontroller. De functie die men controllers toedicht waar het de verbetering van doelmatigheid betreft en de onderkenning van individuele doelstellingen, dient men in relatie te zien met de eenduidigheid van middeleninzet (zie hoofdstuk twee). Indien de controller bij zal moeten dragen aan doelmatigheid en deze doelmatigheid gerelateerd is aan de eenduidigheid van middeleninzet en indien gemeentelijke organisaties niet van nature een grote mate van eenduidigheid kennen, zal de controller dus op zoek moeten gaan naar betrokkenheid en aansturingsmogelijkheden. Daarmee wordt immers een zekere mate van eenduidigheid van middeleninzet verkregen. De specifieke waarde van een controllersfunctie ligt dan niet enkel in het genereren van ook niet financiële informatie. Zij zal eerder liggen in de expliciete koppeling van input op output, waarmee verschillende belangen (waaronder het financiële belang van de controller zelf) worden verbonden en waarmee het concept van doelmatigheid wordt geoperationaliseerd. Daarmee wordt tevens de betrokkenheid verkregen die noodzakelijk is om een eenduidigheid van middeleninzet te garanderen. Tot slot kan de controller door het koppelen van doelstellingen economische doelmatigheid verbreden tot maatschappelijke doelmatigheid en de spanning overbruggen die kan bestaan tussen economische doelmatigheid en maatschappelijke doelmatigheid. De aldus geformuleerde doelmatigheid zal veiliggesteld moeten worden en ook hier kan de controller een rol vervullen. Waar het verbinden van belangen zich richt op het verkrijgen van betrokkenheid, richt het veiligstellen van doelmatigheid zich eerder op het verkrijgen en behouden van aansturingsmogelijkheden. Op deze twee begrippen zal ook in het vijfde hoofdstuk worden teruggekomen. In het verbinden van belangen en het veiligstellen van doelmatigheid heeft de concerncontroller meer mogelijkheden dan zijn decentrale collega. De eerste heeft immers de ruimte om meer aspecten, meer actoren en meer belangen te betrekken in de discussie. Het zal voor een concerncontroller dan ook makkelijker zijn om betrokkenheid en aansturingsmogelijkheden te verkrijgen dan een centraal gepositioneerde controller. De rol die controllers vervullen in het waarborgen van betrokkenheid en aansturingsmogelijkheden kan verschillen, al naar gelang de rolomvatting van de controller zelf en al naar gelang de rol die de organisatie de controller toedicht.



## 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk zal ingaan op de aanpak die de controller in de gemeentelijke praktijk kan hanteren om zijn functie zo in te vullen, dat daarmee de doelmatigheid in zijn gemeente bevorderd wordt. Nu verdient het begrip aanpak nog wel enige toelichting en de nadere uitwerking daarbij kan zich laten leiden door de intentie van de oorspronkelijke deelvraag uit het eerste hoofdstuk die verwijst naar dit begrip: Welke aanpak moet de controller hanteren vanuit zijn streven naar doelmatigheidsverbetering en welke aspecten spelen hierbij een rol? In de toelichting op deze deelvraag wordt het volgende opgemerkt: “Het gaat hier om de aanpak van de controller. Daarbij is het soms tevens van belang om in te gaan op de vraag waarom de controller zijn taken vervult op een bepaalde manier. Ook hier geldt dat exogene aspecten in beschouwing moeten worden genomen”. Aanpak verwijst in dit onderzoek dan naar de manier waarop de controller vanuit een bepaalde rationaliteit en een bepaalde motivatie zijn zaken regelt, ziet en benadert.

Dit hoofdstuk zal het begrip aanpak vertalen naar het begrip sturingsvisie, met als doel tot een typering van sturingsvisies te komen. Uiteindelijk zal de gemeentelijke controller gepositioneerd moeten kunnen worden binnen deze typering. Uitgaande van de gedachte dat sturing een gerichte beïnvloeding van een andere actor inhoudt, impliceert sturing een sturend subject, een gestuurd object en de interactie tussen deze twee entiteiten. Sturingsvisie refereert dan naar de vraag hoe deze gerichte beïnvloeding het best kan worden vormgegeven. Een sturingsvisie is in beginsel te definiëren als een consistent patroon van veronderstellingen ten aanzien van het subject en het object van sturing. Zowel een sturend subject als een aan te sturen object kunnen specifieke belangen hebben, over bepaalde middelen beschikken en interacties met andere actoren aangaan. De veronderstellingen uit een sturingsvisie zullen zich dan ook in eerste instantie richten op deze belangen, middelen en interactievormen van zowel het subject als de objecten van sturing.

Om deze veronderstellingen te typeren zal eerst een basis sturingsmodel worden opgezet. Dit model is een zeer vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Het model dient ertoe om de verschillende veronderstellingen die ten aanzien van subject en object van sturing gemaakt kunnen worden, tegen elkaar af te zetten. Dit model wordt vervolgens uitgewerkt. Daarbij zal eerst aandacht worden geschonken aan de objecten van sturing en de mogelijke constellaties waarbinnen de sturende actor zich kan bevinden. Daarna zal de sturende actor zelf van een nadere uitwerking worden voorzien. Vervolgens kunnen dan enkele sturingsvisies geconstrueerd worden, waarin veronderstellingen besloten liggen ten aanzien van zowel sturend subject als aan te sturen objecten. De aldus verkregen visietypering kan dan geoperationaliseerd worden voor specifiek de gemeentelijke controller als subject van sturing. Voor één van deze typen controllers zullen een aantal varianten en voorbeelden worden uitgewerkt.

Voor dit alles zal echter een kleine brug tussen het begrip aanpak en het begrip sturingsvisie geslagen moeten worden.

Expliciet dient te worden opgemerkt, dat in dit hoofdstuk op een andere manier gebruik wordt gemaakt van de inzichten van andere auteurs dan in de voorgaande hoofdstukken. In de voorgaande hoofdstukken dienen de aangereikte inzichten van andere auteurs als basis, welke vervolgens van een kritische reflectie wordt voorzien om uiteindelijk te komen tot een eigen inzicht dat toepasbaar lijkt voor dit onderzoek. Dit hoofdstuk is eerder te beschouwen als een conceptuele exercitie. Daarbij wordt een eigen redenering opgezet welke uitmond in een visietypering die geoperationaliseerd wordt voor de gemeentelijke controller. De inzichten van

andere auteurs fungeren als aanvulling en in mindere mate als basis. Een uitzondering hierop is de conceptuaalising van objectconstellaties, zoals die door Teisman wordt opgezet en door andere auteurs wordt uitgewerkt (zie paragraaf 4.4) en welke wel als basisonderdeel dient voor de verdere uitwerking van een visietypering.

#### 4.2 Van aanpak naar sturingsvisie

Aanpak behelst niet enkel en altijd actie. Ook het bewust opteren voor non activiteit kan een bepaalde aanpak impliceren. Zoals in de inleiding al is opgemerkt, kan aanpak daarentegen ook verwijzen naar een bepaalde benaderingswijze, die impliciet of expliciet bij iedere vorm van perceptie, gedachtevorming en actie aanwezig geacht wordt te zijn. Naast een subject, hij die aanpakt, kent een geopteerde aanpak een object: datgene wat wordt aangepakt. De objecten van aanpak of benadering kunnen zeer uiteenlopend van aard zijn. Nu zou men kunnen opteren om per soortgelijk object verschillende benaderingswijzen op te voeren om zo naar een benaderings-typologie toe te werken. Op individueel niveau worden dan verschillende benaderingswijzen opgevoerd, terwijl op organisatorisch niveau weer een andere typologie wordt ontwikkeld. Deze werkwijze levert echter een aantal nadelen op (vgl. Ostrom, 1994, p. 29, Klijn, 1996, p. 102). Op de eerste plaats zullen dan eerst de diverse objectcategorieën moeten worden getraceerd die voor een benadering in aanmerking komen. Volstaat de indeling individu, organisatie en maatschappij, of kan men beter een onderscheid maken in mens, afdeling, directie, gemeente en maatschappij? Op de tweede plaats is het de vraag of de objectgerichte uitwerking de scope van dit onderzoek in horizontale wijze niet te zeer versmalt. Een afdeling bijvoorbeeld kan als gewenst objectniveau dienen en op zich kunnen ook verschillende benaderingswijzen worden uitgewerkt die aangrijpen op dit niveau. Bij het centraal plaatsen van dit niveau als focus van onderzoek ontstaat echter het gevaar dat de externe relaties die afdelingen met elkaar en met de externe omgeving onderhouden onderbelicht raken (vgl. Teisman, 1992, p. 54, Morgan, 1986, p. 45, Bossert, 1993, p. 63). Op de derde plaats wordt met deze werkwijze de suggestie gewekt dat op individueel niveau een andere aanpak zou kunnen of moeten gelden dan op bijvoorbeeld organisatorisch niveau, een suggestie die wellicht moeilijk te onderbouwen is. Mensen maken immers de organisatie, terwijl organisaties weer onderdeel uitmaken van een maatschappij (vgl. Denhardt, 1984, p. 13). Hoewel een organisatie meer kan zijn dan de som van de individuele werknemers (vgl. March en Olsen in March, 1988, p. 341), zal een individueel subject in zijn aanpak een zekere mate van fundamentele consistentie vertonen. Vanuit deze gedachte zou objectgerichte differentiatie van benadering minder zinvol zijn en bovendien de scope van dit onderzoek ook in verticale wijze te zeer beperken: de benaderingstypering heeft dan immers enkel betrekking op één bepaald niveau.

In dit onderzoek wordt er daarom voor gekozen om één benaderingstypologie uit te werken die voor alle objectniveau's kan gelden. Het nadeel hiervan is echter weer, dat de uit te werken benaderingswijzen de kans lopen zeer globaal van aard te zijn om zodoende de universele toepasbaarheid te waarborgen. Zeer veel aspecten kunnen immers binnen het begrip benaderingswijze worden ondergebracht. Om dit nadeel op te vangen wordt ervoor gekozen één specifiek aspect van het begrip benaderingswijze uit te werken, i.e. het concept sturingsvisie als onderdeel van benadering en welk concept kan worden beschouwd als een actieve invulling van het begrip benaderingswijze. Dit aspect is immers toepasbaar op alle objectniveaus, terwijl zij voor de controller als subject van niet gering belang wordt geacht, ongeacht de rol die de controller kan vervullen: zowel in een ondersteunende als in een meer initiërende rol zal de controller immers tot doelgerichte beïnvloeding in staat moeten zijn. Dit vereist in eerste instantie een notie van de diverse manieren waarop mensen en organisaties kunnen worden aangestuurd en bijgestuurd. Bovendien verhoudt de vertaling van benaderingswijze naar het aspect sturingsvisie zich niet slecht tot de intentie van de derde deelvraag. Deze deelvraag veronderstelt immers dat de controller zou kunnen bijdragen aan doelmatigheidsverbetering. Verbetering refereert doorgaans aan een actieve vorm van bijsturing en verandering, i.e. datgene waar een bepaalde expliciete of soms impliciete sturingsvisie aan ten grondslag ligt. Hiermee wordt tevens een antwoord gegeven op de vraag naar het subject van de aanpak: dit zal in eerste instantie de gemeentelijke controller zelf zijn.

Vanuit de drieslag aanpak, benaderingswijze en sturingsvisie kan een analysekader worden opgebouwd. In dit kader worden verschillende sturingsvisies getypeerd. Dit kader kan zowel descriptief als prescriptief van aard zijn. Zij kan dus een raamwerk vormen om te signaleren en te duiden wat is, maar zij kan ook als normatief referentiepunt fungeren om te bepalen hoe de visie vanuit een bepaald uitgangspunt zou moeten zijn. Toch dient dit analysekader in eerste instantie om de aanpak van controllers te duiden en is dan primair ontologisch van aard (vgl. Teisman, 1992, p. 23). Aangezien het analysekader een universeel analysekader is en moet gelden voor alle objectniveau's en alle objecten binnen een niveau, wordt in dit onderzoek geopteerd voor een generieke benadering die zowel op private als op publieke organisaties toepasbaar is (vgl. Denhardt, 1984, p. 13). Gezocht wordt dus naar een fundamentele benadering, welke a-contextueel van aard is en deze benadering kijkt dus af van benaderingen die zich specifiek op het duiden van deze context richten (vgl. Bossert, 1993, p. 61, Hofstede, 1981, March, 1983). Wel kan de context van organisaties uiteraard in hoge mate verschillen en hier zal nauwgezet rekening mee moeten worden gehouden waar het de reikwijdte van conclusies, veronderstellingen en uitspraken betreft (vgl. van Nimwegen, 1989, p. 18).

### 4.3 Het basis sturingsmodel

Een sturingsvisie verwijst naar een voorstelling van de situatie, waarin de sturende actor zich bevindt, welke voorstelling is te duiden als sturingsparadigma (vgl. In 't Veld en Van der Knaap, 1994, p. 24). Een sturingsparadigma is te omschrijven als "een algemeen aanvaarde collectie theoretische denkbeelden rondom sturing, een aantal denkbeelden over de manier waarop deze kunnen worden gehanteerd om representaties en modellen te produceren en tenslotte de veronderstelling dat het mogelijk en zinvol is de werkelijkheid op deze wijze te benaderen" (Bossert, 1993, p. 11). Bossert vertaalt het begrip sturing vervolgens naar besturingsprocessen. Deze kunnen betrekking hebben op een groot aantal aandachtsgebieden, zoals doelstellingen, planning, beheer, structuur, communicatie, etc. (Bossert, 1993, p. 32). In 't Veld en Van der Knaap leggen het concept sturingsvisie uiteen in een besturingsniveau, een aangrijpingspunt en een stuurinstrument. Aangrijpingspunten zijn dan bijvoorbeeld input, processen of output. Als instrumenten kunnen dienen: bevelen, regels, budgetten, contracten en overtuiging (In 't Veld en Van der Knaap, 1994, p. 70). Wat opvalt in deze beide benaderingen, is dat actoren zelf niet als aangrijpingspunt dienen en dat de benaderingen uitgaan van een eenzijdige aansturing: van sturend subject naar gestuurd object (vgl. Sabatier, 1993, p. 18<sup>29</sup>). In dit onderzoek wordt daarentegen de stelling betrokken dat de basisfunctie van sturen moet worden gezocht in het gericht beïnvloeden van actoren (vgl. Bossert, 1993, p. 13), ongeacht hun omvang, hun functie, hun positionering en de aard van de structuurconfiguraties en contingentie-factoren waarin zij zich bevinden (ibid, p. 56).

Sturing kan dan gezien worden als een vorm van gerichte beïnvloeding<sup>30</sup> (Kickert, 1985, p. 46, vgl. ook Bossert, 1993, p. 11) en vormt een centraal begrip in de cybernetica of sturingsleer (Morgan, 1986, p. 86). In essentie bestaat sturing uit een viertal cruciale stappen: meten, het relateren van de meting aan een norm, de detectie van significante afwijkingen ten opzichte van deze norm en tot slot het initiëren van correctieve actie in het geval dat discrepanties zijn gesignaleerd (Morgan, 1986, p. 86, vgl. ook In 't Veld en Van der Knaap, 1994, p. 98). Deze actie kan overigens achteraf (terugkoppeling) of vooraf plaatsvinden (voorwaartse koppeling) (vgl. In 't Veld en Van der Knaap, 1994, p. 31). Hoewel sturing uiteen kan worden gelegd in de bovenstaande stappen, benadrukt een sturingsvisie eerder een consistent patroon in deze stappen. Het concept sturingsvisie gaat dan meer over de manier van meten, relateren, detecteren en corrigeren.

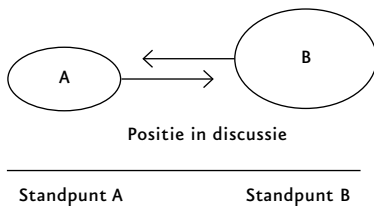
Sturing is evenwel nog steeds een abstract begrip: vaak veelvuldig aanwezig, maar evenzeer moeilijk tastbaar

29) Hier dient te worden opgemerkt, dat Sabatier niet zozeer geïnteresseerd is in de handelingen van individuele actoren, maar eerder aandacht besteedt aan de rol en handelswijze van afzonderlijke beleidscoalities.

30) Een andere definitie kan zijn: "doelgerichte beïnvloeding als vorm van verwezenlijking van doelstelling" (In 't Veld en Van der Knaap, 1994, p. 24). Of weer anders: "gerichte beïnvloeding van een organisatie door middel van besturingscycli en de daarin voorkomende besturingsprocessen, veelal leidend bij een organisatie tot een specifieke besturingsvorm" (Bossert, 1993, p. 13).

en meerduidig te operationaliseren. Sturing verwijst bijvoorbeeld naar de manier waarop een bepaald veld is georganiseerd en wat de kern is van het organiseren (vgl. Teisman, 1992, p. 26). Sturing kan ook naar actie refereren, impliciet of expliciet, maar gericht op beïnvloeding. Daarentegen kan ook non actie een bepaalde vorm van sturing inhouden (Bossert, 1993, p. 12). Sturing vertaalt zich evenwel tevens in de manier waarop beslissingen worden genomen en veranderingen in gang worden gezet. Als een manier van sturen zich laat operationaliseren aan de hand van de manier waarop besluiten worden genomen<sup>31</sup>, ligt het aangrijpingspunt van een sturingsvisie logischerwijs in de besluiten die individuen, afdelingen en organisaties kunnen nemen en de handelingen die zij op basis daarvan verrichten (vgl. De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p. 44, Starreveld e.a., 1991, p. 6, March, 1988, p. 15). Het begrip sturingsvisie verwijst volgens deze lijn tevens naar de ratio achter de besluiten en het handelen en komt daarmee dicht bij de opgevoerde blauwdruk van Johnson uit het derde hoofdstuk die daarmee de logica aangaf waarmee een onderliggende orde kan worden beschreven (Teisman, 1992, p. 30, Johnson, 1995, p. 20). De preferenties van deze individuen, afdelingen en organisaties kunnen de achterliggende ratio vormen voor de genomen en de te nemen beslissingen (Teisman, 1992, p. 30) en voor de handelingen die zij op basis daarvan verrichten. Preferenties zelf kunnen voortkomen uit belangen (vgl. Ostrom, 1994), maar ook uit politieke ideeën (vgl. Sabatier, 1993), hoewel een dergelijk onderscheid in de praktijk niet altijd even duidelijk is: de wording van politieke ideeën en opvattingen kan immers bepaald zijn door individuele belangen (en vice versa). In ieder geval kunnen preferenties niet altijd gevat worden in de noties die uitgaan van een enkel eigenbelang: "Even when they act in self-interest terms, participants in organizations do not appear to act in a way fully anticipated by self-interest theories" (March en Olsen, in March, 1988, p. 340).

In zijn meest essentiële vorm is een sturingsvisie een consistent patroon van perceptie, verwerking en actie, waarmee een actor uiteindelijk een andere actor<sup>32</sup>poogt te beïnvloeden. Deze poging tot beïnvloeding is primair ingegeven vanuit een situatie waarin de aan te sturen actor over middelen beschikt die noodzakelijk zijn om de doelstellingen van de sturende actor te realiseren, maar die niet a priori in het bezit zijn van de sturende actor. Dit houdt in, dat het concept van sturing als volgt kan worden weergegeven:



Figuur 4.1: Het basis sturingsmodel

Het basismodel bestaat uit een sturend subject A en een aan te sturen object B. Actor A heeft een belang  $X_1$ , terwijl actor B op hetzelfde aspect een belang  $X_2$  kent. De X-as is te zien als as waarop verschillende posities ten aanzien van een bepaald discussiepunt kunnen worden ingenomen. Eenvoudigheidshalve wordt in dit basismodel verondersteld dat de posities die ten aanzien van de discussie kunnen worden ingenomen éédimensionaal van aard zijn en dus op één as kunnen worden uitgedrukt. Actor A is dus in het basismodel op een andere plaats op de X-as gepositioneerd dan actor B. Daarbij is tevens de breedte van de actor van belang: hoe smaller een actor op de X-as is ingetekend, hoe scherper en concreter deze actor zijn belang heeft geformuleerd. Voorts kunnen actoren in omvang verschillen. Actor A is kleiner in omvang dan actor B, hetgeen inhoudt dat deze actor A op dezelfde middelendimensie over minder middelen beschikt. De twee pijlen geven de acties over en

31 Dit is uiteraard niet de enige mogelijke vorm van operationalisatie. Men kan een sturingsvorm tevens analyseren aan de hand van de diverse communicatievormen binnen de organisatie, aan de hand van de manier waarop taken verdeeld zijn, aan de hand van de manier waarop instrumenten worden ingezet, etc. (vgl. Morgan, 1986, p. 321, Denhardt, 1984, p. 13 en p. 17, vgl. ook Mintzberg, 1983, p. 2). Deze verschillende vormen van operationalisatie zullen tot verschillende aangrijpingspunten ten aanzien van het begrip sturingsvisie leiden.

32 Hoewel in navolging van In 't Veld en Van der Knaap ook input, processen en output als objecten van sturing kunnen dienen, worden in dit onderzoek actoren zelf als primaire sturingsobjecten beschouwd (vgl. In 't Veld en Van der Knaap, 1994, p. 70).



weer aan. Actie of interactie houdt de inzet van middelen in, om de andere actor tot beweging te krijgen. Actie is daarbij eenzijdig, terwijl een interactie een meerzijdig karakter kent.

Voor het begrip van de bovenstaande afbeelding is het van belang, dat het bovenstaande basismodel een ééndimensionaal model is, zowel wat betreft het onderhavige discussiepunt (de X-as), als wat betreft de beschikbare middelen (de omvang van de actoren). Het bovenstaande model betreft bijvoorbeeld de positie die twee actoren in een bezuinigingsdiscussie kunnen innemen, waarbij actor A een lagere taakstelling wenst door te voeren dan actor B. De hoogte van de bezuiniging betreft het enige discussiepunt. Voorts beschikken de twee actoren slechts over één middel, bijvoorbeeld informatie ten aanzien van deze bezuiniging. Het zal duidelijk zijn dat in de werkelijkheid vaak meerdere belangen simultaan een rol spelen, terwijl ook gebruik van meerdere middelen wordt gemaakt. Stel dat de bezuinigingsdiscussie nu aan een nieuwbouwworstel wordt gekoppeld, terwijl naast informatie tevens politieke slagkracht (bijvoorbeeld het aantal raadszetels van een fractie) als middel wordt ingezet, dan strekt het model zich over meerdere dimensies uit.

Het basismodel kan zo in essentie onbeperkt multidimensionaal worden uitgewerkt. Het onderscheid tussen belangen en middelen is daarbij niet altijd even helder. Indien een actor A zijn zinnen richt op het verkrijgen van de middelen van actor B, kan één en dezelfde middelenbron zowel belang als middel zijn. Uiteraard kan echter betoogd worden dat het hier primair om belangen gaat: actor A heeft belang bij het verkrijgen van de middelen, actor B bij het behouden van zijn middelen. Voorts is het onderscheid tussen een compromis in de zin van een package deal en een compromis in de zin van een politieke abstractie relevant. Bij een package deal, besluiten de bovenstaande actoren, dat de huisvesting wordt uitgevoerd (de voorkeur van actor B), maar dat de taakstelling wordt beperkt (de voorkeur van actor A). Feitelijk wordt hierbij een tweede discussiepunt toegevoegd, welke op de Y-as kan worden weergegeven. Bij het abstraheren van standpunten, verbreden actoren zich over de X-as. Zo zal in een dergelijke abstractie actor A het standpunt innemen dat "het doorvoeren van een taakstelling niet tot doelstelling mag worden verheven", terwijl actor B "enige vorm van taakstelling noodzakelijk acht". Beide actoren kunnen elkaar dan wellicht in het midden treffen. Overigens zijn de begrippen X- en Y-as niet correct, aangezien niet altijd sprake is van een continuum. Actoren nemen in discussies soms ook ordinale of nominale standpunten in, terwijl de discussie zich ook niet altijd leent voor een ratio-schaal.

Het aangaan van een (inter)actie houdt het doelgericht inzetten van middelen in. Communicatie is een vorm van (inter)actie, maar niet de enige vorm van (inter)actie. Bij communicatie wordt informatie en bijvoorbeeld overtuiging als middel ingezet om andere actoren in beweging te krijgen. Daarnaast kunnen bijvoorbeeld een monetaire overboeking of het wijzigen van een grootboekstelsel zeer effectieve vormen van (inter)actie zijn, die niet per sé gecommuniceerd behoeven te worden. Feit blijft wel, dat actie of interactie altijd in eerste instantie de inzet van middelen vergt. Bij het informeren van een andere actor, verliest men bijvoorbeeld naast tijd tevens een mogelijk informatiemonopolie. Aangezien de meeste (inter)actievormen in ieder geval tijd kosten, ligt bij iedere (inter)actie-overweging een alternatieve kostenbenadering voor de hand: wat kan een actor doen met de tijd die hij zich bespaart indien hij een voorgenomen (inter)actie achterwege laat?

Een centrale notie in het basis sturingsmodel is, dat een actor altijd blijft bestaan ook al is hij ontdaan van al zijn middelen. Uitzondering hierop is, als de actor vanuit het perspectief van de sturende actor gezien geen enkele rol meer speelt. Hier treden evenwel de volgende complicaties op. Een sturende actor kan zijn sturings-scope op verschillende manieren verleggen. Hij kan zich bijvoorbeeld gaan richten op actoren buiten zijn eigen organisatie die in eerste instantie geen rol speelden. Daarmee kunnen externe actoren toetreden op de X-as. Ook kan de sturende actor zijn scope in temporele zin verleggen. Hij houdt dan niet alleen rekening met actoren die op dit moment een rol spelen, maar ook met actoren die op langere termijn mogelijk een rol kunnen gaan spelen. Deze actoren worden dan weliswaar op de X-as gepositioneerd, maar de omtrek van deze actoren wordt gestippeld weergegeven om duidelijk te maken dat deze actoren pas op termijn daadwer-

kelijk een rol gaan spelen. Tot slot kan de sturende actor zijn scope detailleren. Hiermee wordt bedoeld dat hij zich gaat richten op actoren die in eerste instantie dermate klein waren, dat zij de sturende actor niet waren opgevallen.

Een samenwerking tussen twee actoren houdt niet automatisch in, dat de belangen van deze actoren op dezelfde X-as positie komen. Een markttransactie of het tekenen van een arbeidscontract houdt feitelijk in, dat twee actoren besluiten via interactie middelen in te zetten voor elkaar, om uiteindelijk in omvang toe te kunnen nemen. De belangen liggen daarbij nog steeds contrair. De verkoper zal altijd een hogere prijs willen vragen dan de koper bereid is te betalen, terwijl de aanstaande werknemer graag een hoger salaris zal willen uitonderhandelen dan de werkgever bereid is te bieden. Om een dergelijke interactie tot stand te laten komen is vereist, dat beide actoren de verwachting hebben door de interactie qua omvang te groeien.

Bovenstaande opmerking kan tot verwarring leiden. Op het eerste oog lijkt bijvoorbeeld een samenwerking met als doel het realiseren van een concreet project, een redelijk helder omschreven belang, waarbij de samenwerkingspartners dezelfde positionering op de X-as hebben. Indien echter uiteindelijk de winst moet worden verdeeld, of de kosten moeten worden verhaald, kunnen de posities van de partners zeer ver uiteen liggen. Feitelijk is hier sprake van een X- en een Y-as, waarbij de X-as de positionering ten aanzien van het project zelf weergeeft en de Y-as de positionering ten aanzien van de resultaatverdeling.

Het innemen van dezelfde positie op de X-as houdt in, dat actoren op deze specifieke dimensie hetzelfde belang nastreven. Dat gegeven maakt de actoren uiteraard nog niet tot één en dezelfde actor. De actoren kunnen immers op andere dossiers zeer wel verschillende belangen hebben en zijn qua beschikbare middelen nooit identiek. Het innemen van dezelfde positie houdt zelfs niet automatisch in, dat de actoren samenwerken. Wellicht hebben de actoren elkaar nog nooit ontmoet of hebben ze op een ander dossier een dermate groot conflict met elkaar, dat samenwerking minder opportuun lijkt.

Uitgaande van de stelling dat een actor die gepositioneerd is op de X-as een bepaald belang nastreeft en uitgaande van de stelling dat deze actor hiertoe een aantal middelen ontbeert die in het bezit zijn van andere actoren, kan de actor zijn sturing op twee manieren vormgeven. Ten eerste kan de sturende actor pogen om de andere actoren van hun middelen te ontdoen. Een tweede mogelijkheid is, om de andere actoren te bewegen naar de positie van de sturende actor, zodat de andere actoren samen met de sturende actor hetzelfde belang nastreven.

Een aantal verschillende veronderstellingen kunnen onder dit basismodel worden gelegd, welke gerangschikt kunnen worden al naar gelang zij betrekking hebben op de objecten van sturing of op het subject van sturing. Een sturingsvisie betreft dan de verzameling veronderstellingen ten aanzien van het subject en de objecten van sturing. De nadere uitwerking van de verschillende veronderstellingen zal zich toespitsen op de drie basisbestanddelen van subject en object, te weten de doelstelling, de beschikbare middelen en de interactie tussen het sturende subject en het aan te sturen object.

Vanuit het bovenstaande basismodel zal het begrip sturingsvisie dus geoperationaliseerd moeten worden naar de veronderstellingen ten aanzien van de doelstellingen, middelen en interactiemogelijkheden van subject en object. A priori wordt daarbij geen onderscheid gemaakt in soorten doelstellingen of middelen. De middelencategorisering bijvoorbeeld van Fenger in arbeid, kapitaal, informatie en tijd (gecomplementeerd met geld, recht en vertrouwen), betreft categorieën die elkaar in de praktijk deels overlappen en wellicht nooit geheel uitputtend zijn (Fenger, 2001, p. 46). Ook ten aanzien van de doelstellingen wordt vooraf geen beperking opgelegd, zeker niet waar het de herkomst van doelstellingen en preferenties betreft. Actie of interactie betreft dan de laatste stap in de eerder beschreven regelcyclus en kan tevens bewuste non-actie inhouden (Bossert, 1993, p. 12).

Hoewel een sturende actor als subject van sturing wordt aangemerkt, betreffen de veronderstellingen uit de sturingsvisie ook de doelstellingen, middelen en acties van de aan te sturen objecten. Dit heeft tot gevolg dat ook een beeld moet worden gevormd van de diverse veronderstellingen die ten aanzien van sturingsobjecten gemaakt kunnen worden. Het onderzoek stelt dus de veronderstellingen ten aanzien van de motivatie, de middelen en de acties van zowel de gemeentelijke controller als de aan te sturen andere actoren als centraal te onderzoeken uitgangspunt, waarbij actie gericht is op een doelgerichte beïnvloeding van deze andere actoren (Bossert, 1993, p. 13). De bovengenoemde preferenties, middelen en actiepatronen van andere actoren worden dan als sturingsobject-gebonden elementen beschouwd, waarbij zeker onderkend wordt dat deze objecten van sturing een eigen sturingsvisie kunnen hanteren en in die zin dus zelf ook sturende actoren kunnen zijn. Hoewel vanuit de geopteerde generieke benadering de visietyperingen zich kunnen richten op ieder object, wordt als kleinste object van sturing ten behoeve van dit onderzoek geopteerd voor individuele actoren (vgl. Fenger, 2001, p. 38 en Bossert 1993, p. 12).

Bij de verdere uitwerking van het basismodel lijkt het raadzaam om eerst de objecten van sturing nader te bezien. Zij vormen immers de context, de constellatie waarbinnen de sturende actor zich bevindt. De sturende actor kan zijn sturingsvormen in meer of mindere mate afstemmen op deze context. Bovendien omvat het begrip sturingsvisie niet enkel veronderstellingen ten aanzien van de doelstellingen, de middelen en de acties van een sturende actor, maar tevens veronderstellingen ten aanzien van de middelen, acties en beweegredenen van de aan te sturen actoren (de objecten van sturing).

#### **4.4 Sturingsobjecten**

Ten aanzien van de veronderstellingen die met betrekking tot doelstellingen, middelen en interacties van sturingsobjecten gemaakt kunnen worden, kan een typologie worden opgezet. De eerste typering die voor sturingsvisies kan worden gemaakt is de drieslag die Teisman opvoert waar het de organisatieprincipes van een beleidsveld betreft (Teisman, 1992, p. 26). Hoewel deze auteur deze drieslag als kader gebruikt om besluitvormingsprocessen nader te kunnen analyseren, refereert deze drieslag tevens naar de manier waarop een beleidsveld is georganiseerd en wat de kern vormt van het organiseren en sturen. De drieslag biedt daarbij niet enkel de mogelijkheid om als analysekader te dienen, maar biedt tevens de mogelijkheid om de context van de controller nader te duiden. Het lijkt dan ook raadzaam om deze drieslag nader uit te werken. Overigens bestaan de elementen uit de conceptualisering van Teisman al langer, getuige eerdere publicaties. Teisman brengt de elementen echter in een gestructureerd verband tot elkaar. Het mag overigens ook duidelijk zijn, dat deze indeling niet de enige mogelijke en voorhanden indeling is. Diverse auteurs bieden in dit verband even diverse contexttyperingen aan. Zo kan men de analytisch-rationele benadering onderscheiden van de netwerk-contextuele benadering (vgl. Hoogerwerf, 1998, p. 17, Sabatier, 1999, p. 6). Ook kan in beleids- en sturingsvisies een onderscheid worden gemaakt tussen congruente, indifferente en divergente visies (Fenger, 2001, p. 92). Een andere invalshoek is een typering naar coördinatiemechanisme (vgl. Mintzberg, 1983), of op basis van zeggenschapsverhoudingen (Emmanuel e.a., 1990, p. 24). Zelfs een typering op basis van contextgebonden factoren is mogelijk (Bossert, 1993, p. 88). De perspectieven van Teisman worden hier dus aangewend om tot een nadere typologie van de context, de constellatie te komen, waarbinnen een sturende actor zich bevindt.

##### **4.4.1 Het uniecentrische perspectief**

Het uniecentrische perspectief beschrijft een constellatie waarbij sprake is van één centraal sturend subject. “Er wordt vanuit gegaan dat de politiek-bestuurlijke top van de overheidsorganisatie het recht en het vermogen bezit om het algemeen belang te definiëren en de uitvoerders zich dienen te houden aan het vastgesteld beleid” (Teisman, 1992, p. 27). Dit algemeen belang is dus een te kennen belang, terwijl doelstellingen centraal en vooraf zijn te formuleren. “Some early treatments of organizational decision-making viewed organizations as actors possessing attributes commonly assigned to single individuals, particularly a coherent, well-defined set of preferences”, zo betoogt March al in een eerdere publicatie (March, 1988, p. 5). De nadruk komt in deze

benadering te liggen op de voorbereiding van het beleid en het formuleren van de centrale doelstellingen. Doelmatigheid wordt in dit perspectief afgemeten aan de hand van de vraag in hoeverre een project uitgevoerd is conform de eerder geformuleerde centrale doelstellingen en in hoeverre dit binnen de vooraf gestelde randvoorwaarden en tijdschema's gebeurd is (Teisman, 1992, p. 31). Analisten, onderzoekers en controllers die een rol vervullen bij de verbetering van de doelmatigheid, zullen vanuit dit perspectief de centraal bepaalde doelstellingen als uitgangspunt nemen en zich afvragen hoe deze doelstellingen zijn te bereiken. Een beleidsproces kent een gefaseerd karakter en is opgebouwd uit agendavorming, beleidsvoorbereiding, -vaststelling en -uitvoering (vgl. Bossert, 1993, p. 41). Daarmee kan de unicentrische benadering worden opgevat als een analytisch rationele benadering (vgl. Fenger, 2001, p. 15). De unicentrische benadering gaat ervan uit dat een optimale oplossing bestaat voor een probleem, los van opvattingen van andere actoren. Deze laatste opvattingen worden in dit perspectief dan doorgaans als tegenwerking ervaren. Het unicentrische perspectief is in beginsel monorationeel van karakter en wijst beleid toe aan een (centrale) eenheid (Teisman, 1992, p. 42, vgl. Bossert, 1993, p. 117, vgl. ook Emmanuel e.a., 1990, p. 25, de gezagsvorm). Logischerwijs vormen coördinatie, planning en regelgeving belangrijke hulpmiddelen in dit perspectief (Teisman, 1992, p. 38, vgl. Bossert, 1993, p. 52, tight control).

#### **4.4.2 Het multicentrische perspectief**

In het multicentrische perspectief wordt de gedachte dat één centrum tot sturing van andere actoren in staat zou zijn, in vergaande mate losgelaten. Dit centrum wordt niet in staat geacht de sturingsbehoefte van andere actoren te kennen, laat staan om deze te kunnen bevredigen (Teisman, 1992, p. 27, Bossert, 1993, p. 143). In dit perspectief staat het zelfsturend vermogen van actoren centraal en het uitgangspunt daarbij is dat zelfsturing het best tot stand komt wanneer betrokken partijen hun eigenbelang nastreven en op basis daarvan autonoom beslissingen nemen (vgl. Bossert, 1993, p. 52, loose control, vgl. ook Emmanuel e.a., 1990, p. 25, de motivatievorm). De cumulatie van deze eigenbelangen vormt het collectief belang, een centraal begrip in het multicentrische perspectief. Een belangrijk uitgangspunt binnen dit perspectief is de veronderstelling dat een bepaald beleidsveld bestaat uit autonome en gelijksoortige actoren, terwijl competitie het belangrijkste afstemmingsmechanisme is. De kern van het organiseren ligt in dit perspectief minder bij de stroomlijning van stelsels, maar eerder bij de versterking van de individuele autonomie (Teisman, 1992, p. 28). De diverse actoren accepteren dat zij hun omgeving niet beheersen en adaptie ligt dan meer voor de hand. De theoretische noties over de uitwisseling van hulpbronnen tussen organisaties kennen overeenkomsten met dit multicentrische perspectief (vgl. Fenger, 2001, p. 83 en Cook, 1977, p. 62-82). Ook deze noties benadrukken het aspect van vrijwilligheid in het ontstaan van relaties tussen actoren. Deze relaties ontstaan wanneer actoren geloven dat door interactie wederzijds voordelen behaald kunnen worden: "The classical economic instrument for solving such problems (conflicterende belangen, Anderson) is a contract and its associated incentives for inducing mutually beneficial behavior" (March, 1988, p. 5). Bij de vormgeving van de organisatie bestaat in dit perspectief de gedachte dat eigenbelang de actoren tot een calculerende houding stimuleert en inderdaad vormt het aanleggen van financiële prikkels een belangrijk hulpmiddel in dit multicentrische perspectief, zo is de verwachting (vgl. ook Bossert, 1993, p. 16).

#### **4.4.3 Het pluricentrische perspectief**

In het pluricentrische perspectief wordt afstemming en ontwikkeling van doelstellingen gezien als de uitkomst van strijd om beleid tussen diverse actoren (Teisman, 1992, p. 32). Deze actoren zullen een gezamenlijk belang moeten hebben bij het beleid, terwijl dit gemeenschappelijk belang tot stand komt door interactie (vgl. Emmanuel e.a., 1990, p. 25, de instrumentele vorm). Aan het begin van processen bestaan vaak algemene doelstellingen en tijdens de interactie worden vaak nieuwe doelstellingen ontdekt. Dit komt omdat het relatieve gewicht van algemene doelstellingen in de tijd niet stabiel is. De aanbeveling om vooraf scherpe doelen te formuleren houdt volgens dit perspectief weinig rekening met de dynamiek van de maatschappelijke ontwikkelingen en met het feit dat actoren hun eigen voorkeuren en gedrag kiezen, welke niet altijd vooraf of achteraf te kennen zijn (vgl. Sabatier, 1993, p. 18, Bossert, 1993, p. 12). Besluitvorming is niet zozeer gefaseerd,

maar eerder te zien als een kluwen van reeksen van beslissingen (vgl. Fenger, 2001, p. 46). In het accent dat dit perspectief legt op de wederzijdse afhankelijkheden van actoren, de dynamiek in beleidsvelden en de noodzaak tot aanpassing, kent dit perspectief overeenkomsten met de noties uit het contingentiedenken. Deze noties richten zich op de wijze waarop individuele actoren zich aanpassen aan veranderende omstandigheden. Hoewel commensalisme eerder een uiting is van multicentrisme, ligt de overeenkomst tussen symbiose als vorm van positieve interdependentie en pluricentrisme voor de hand<sup>33</sup>(Fenger, 2001, p. 86, Lawrence en Lorsch, 1967).

Een sturend subject richt zich in dit perspectief primair op de strategische interacties tussen actoren. Hierbij staat de beïnvloedingsvraag centraal. In dit perspectief zal niet vaak gepleit worden voor een versterking van coördinatie. Zo'n pleidooi veronderstelt immers dat de coördinator het overzicht heeft om adequaat te coördineren en over middelen beschikt om zijn zin door te drukken (Teisman, 1992, p. 37). Ook planning zal niet vaak in dit perspectief gehanteerd worden. Planning gaat immers uit van heldere doelstellingen, voldoende informatie, loyale uitvoeringsorganisaties en een stabiele omgeving, uitgangspunten die niet vaak zullen opgaan in een gemeentelijke organisatie volgens dit perspectief. Ook de mogelijkheid om centrale regels te stellen is begrensd. De regelsteller ontbeert doorgaans het inzicht om voor elke situatie adequate regels te formuleren en ten tweede garandeert het stellen van regels niet dat zij in de interactie ook gevolgd worden, aldus het pluricentrische perspectief. Ook de multicentrische inzet van financiële prikkels wordt niet zonder meer in dit pluricentrische perspectief gevolgd: prikkels laten ontvangers immers vrij erop te reageren, terwijl zij enkel bij selectieve toepassing werken. Paradoxaal genoeg stuit de informatiebehoefte die dan ontstaat bij de verstrekker, op dezelfde problemen als bij unicentrische sturingsambities (Teisman, 1992, p. 42). Informatie en steun zullen dan in het pluricentrische perspectief de belangrijkste hulpmiddelen zijn om zijn sturend vermogen nader vorm te geven (vgl. In 't Veld en van de Knaap, 1994, p. 24).

#### **4.4.4 De perspectieven nader bezien**

De vraag rijst nu, in hoeverre de drie geboden perspectieven herkenbaar zijn in de praktijk van het openbaar bestuur en specifiek in de praktijk van Nederlandse gemeenten.

Het unicentrische perspectief verhoudt zich in haar monorationaliteit niet altijd even goed tot de Nederlandse overheidsorganisatie, die zich toch eerder laat kenmerken door multirationaliteit en wederzijdse afhankelijkheid en beïnvloeding: "Het zwakke punt van de unicentrische benadering is het uitgangspunt dat de sturingsbehoefte van de samenleving en de richting waarheen de samenleving gestuurd moet worden te kennen zijn en dat het optimale sturingsprogramma bestaat" (Teisman, 1992, p. 45, vgl. ook Kickert e.a., 1989, p. 73). Een soortgelijke nuancering van het unicentrische perspectief wordt verwoord door Klaassen: "Ten eerste worden besluiten gebaseerd op onvolkomen, beperkte informatie. (...) Ten tweede ontbreekt het aan homogeniteit bij de actoren. Gebrek aan eenduidigheid in doelen of gewichten die aan de verschillende aspecten worden gehecht kan leiden tot verschillende prioriteitsrangschikkingen van alternatieven. Een laatste verklaring hangt enigszins samen met de eerste twee en heeft betrekking op het niet kunnen bereiken van procedurele rationaliteit" (Klaassen, 1995, p. 90). Ook De Bruijn en Ten Heuvelhof sluiten hierbij aan: "De hiërarchie heeft als ontwerpprincipe voor organisatorische vraagstukken weinig aanhangers" (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p. 26). Wel waarschuwen deze auteurs ervoor, dat het hiërarchisch denken veelal impliciet aanwezig is bij veel vormen van management, terwijl ook veel structuren gematigd hiërarchisch van aard zijn (ibid)<sup>34</sup>. Op het eerste gezicht lijkt het model voor een sturende actor, die zichzelf beschouwt als bovengeschied aan de andere

33) Waar commensalisme verwijst naar parasitair gedrag, waarbij een organisme een ander organisme uiteindelijk ten gronde richt, verwijst symbiose naar een samenwerkingsverband tussen twee of meer organismen, waarbij deze organismen elkaar tot dienst zijn en wederzijds afhankelijk zijn van elkaar.

34) Een voorbeeld hiervan zijn de aannamen die onder de dualiseringsoperatie liggen, zoals die in 2002 binnen het gemeentelijke bestel is doorgevoerd. De gedachte dat de raad centraal doelstellingen formuleert en vervolgens het college controleert op de realisatie van deze doelstellingen, waarbij instrumenten als rapportages en rekenkamers worden aangewend, ademt in zekere zin een unicentrische benadering.

actoren, aantrekkelijk. Evenwel gaan achter een dergelijke gedachte aannamen schuil, die zich in de werkelijkheid vrijwel nooit zullen manifesteren. Zo wordt een zekere uniformiteit binnen een organisatie verondersteld, alsmede duidelijke relaties van boven- en onderschikking, terwijl actoren open staan voor interventies van een sturende actor. Tot slot is een aanname dat deze structuur redelijk stabiel is<sup>35</sup>. "Dit model heeft in de regel een beperkte verklaringskracht. Er doen zich immers zowel binnen als tussen organisaties talloze verschijnselen voor, die vanuit dit perspectief niet kunnen worden benoemd en dus ook niet kunnen worden verklaard. De beperkte toepasbaarheid van dit model laat zich eenvoudig verklaren: de aannamen zijn niet in overeenstemming met de werkelijkheid" (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p. 30). "In particular, the assumptions are often not true. They are frequently false in a way that makes the concept of implementation not only inaccurate as a portrayal of organizational reality, but often an inappropriate base for organizational reform" (March, 1988, p. 157). "Even high-level officials do not seem to be particularly committed to the idea of making correct deductions from firmly established principles" (Majone en Wildavsky, 1979, in Pressman en Wildavsky, 1984, p. 165). Overigens dient hierbij te worden opgemerkt dat de geformuleerde kritiek deels voortkomt uit de opvatting dat de unicentrische benadering de status van theorie heeft of zou moeten hebben. Wordt de analytisch-rationele benadering van het unicentrisme opgevat als een abstracte theoretische benadering, dan heeft deze benadering als heuristisch instrument zeer zeker waarde (vgl. Fengler, 2001, p. 17).

Aan de andere kant lijkt ook de multicentrische veronderstelling dat actoren gelijkwaardige uitgangsposities kennen in de praktijk moeizaam houdbaar. De wens tot samenwerking is immers veelal ingegeven vanuit het principe dat de ene actor over andere middelen beschikt dan de andere actor: middelen die elkaar kunnen complementeren in de voorgenomen samenwerking. Dit basisprincipe gaat dan ook in beginsel uit van ongelijkheid tussen actoren en de interdependentie die hier het directe gevolg van is, wordt terecht benadrukt in het pluricentrische perspectief. Met andere middelen kan dan ook andere informatie worden bedoeld, hetgeen ook de multicentrische veronderstelling van volledige informatie die toegankelijk is voor alle actoren in de praktijk kan ondergraven. "Kritiek op het multicentrische model die voor de hand lijkt te liggen betreft het uitgangspunt van de autonomie van actoren (...). Uiteraard is niet altijd sprake van een dergelijke autonomie: actoren bezitten slechts vrijheid in gebondenheid. Wederzijdse afhankelijkheid zal eerder regel dan uitzondering zijn" (Klaassen, 1995, p. 93). Bovendien is de vertaling van doelmatigheid naar competitie niet altijd even evident. Hoewel competitie in het multicentrische perspectief doelmatigheidsvergroterend werkt, zal men soms inzien dat interne concurrentie binnen de overheidsorganisatie tot schaalnadelen en contra-productiviteit kan leiden. Bovendien lijkt het gebruik van (financiële) prikkels lang niet altijd even effectief (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p. 39). Een aantal basisprincipes uit het unicentrische perspectief, i.e. een eenduidig en vooraf geformuleerd (eigen)belang, de beschikking over eenduidige informatie om besluitvorming op te kunnen baseren, etc., breken ook dit multicentrische perspectief op in de praktijk, waar toch veeleer sprake zal zijn van "limited rationality" (March, 1988, p. 272).

Volgens de bestudeerde auteurs is het pluricentrische perspectief in de praktijk van complexe besluitvorming binnen het openbaar bestuur herkenbaar. Het gegeven dat doelstellingen tijdens de rit worden bijgesteld, is herkenbaar in de praktijk van het openbaar bestuur, waarbij doelformulering en uitvoering soms simultane en interactieve processen zijn (vgl. lokale rekenkamer gemeente Leerdam, 2001, March, 1988, p. 277, Majone en Wildavsky, 1979, in Pressman en Wildavsky, 1984, p. 164). Ook de nadruk op het feit dat doelstellingen niet altijd te herleiden zijn tot een bepaald algemeen belang, maar veeleer ingegeven kunnen zijn vanuit individuele preferenties is op te maken uit deze zelfde overheidspraktijk, alsmede de notie van wederzijdse afhankelijkheid. Een en ander verwoorden In 't Veld en Van der Knaap als volgt: "Het verworven theoretisch inzicht heeft toeneming van aandacht opgeleverd voor het feit, dat actoren belangengebonden handelen. (...) Voor een goede bestudering van het openbaar bestuur is een multi-actor benadering een vereiste. Het openbaar bestuur is het

---

35) Welhaast tegengesteld is in dit opzicht de benadering van Cohen e.a., die de organisatie eerder beschouwen als een "garbage can" waarin problemen, oplossingen, participanten en besluiten relatief onafhankelijk van elkaar bewegen (Cohen, March en Olsen in March, 1988, p. 297).

best te omschrijven als een conglomeraat van wederzijds afhankelijke organisaties, die elkaar het ene moment steunen en het andere moment beconcurreren. (...) Daarmee is het openbaar bestuur wezenlijk polycentrisch geworden" (In 't Veld en Van der Knaap, 1994, p. 49). March stelt eerder in dit verband: "Conflict of interest is not just a property of the relations between policy makers on the one hand and administrators on the other; it is a general feature of policy negotiation and bureaucratic life" (March, 1988, p. 161).

De pluricentrische benadering kan zodoende een realistisch kader bieden om vormen van gedrag en aanpak nader te kunnen analyseren. "Successful tactics for the actor in an ambiguous world call for the exploitation of garbage cans and incomplete learning cycles in the name of rationality" (March, 1988, p. 14). Zo zou men een overheidsorganisatie kunnen benaderen in termen van netwerken<sup>36</sup> opgebouwd uit actoren die soms een gemeenschappelijk belang zien en gelegenheidscoalities aangaan. Steeds meer beleidsvelden lijken deze structuur aan te nemen, een ontwikkeling die alles te maken heeft met het moderniseringsproces in de westerse samenleving en de toenemende specialisatie als kenmerk van deze modernisering (Teisman, 1992, p. 49). "Zowel in de Nederlandse als in de buitenlandse beleidswetenschappelijke literatuur neemt het concept 'beleidsnetwerken' een bijna niet meer weg te denken plaats in" (Fenger, 2001, p. 18). Een centraal uitgangspunt in de netwerkbenadering is het loslaten van de idee dat de overheid in staat zou zijn beleids- en besluitvormingsprocessen in hoge mate te beïnvloeden (Klaassen, 1995, p. 92). "De relaties in netwerken vertonen andere kenmerken dan in overwegend hiërarchische structuren of op de markten. Omdat geen der partijen heerst over de andere, bestaat er geen machtsmonopolie. Omdat partijen ook niet beschikken over ruime substitutiemogelijkheden kunnen zij ook niet volledig vrij kiezen met wie ze zaken doen. Een netwerk is te kenschetsen als een vervlochten machtsoligopolie" (Teisman, 1992, p. 51). Netwerken bestaan slechts onder de voorwaarde van asymmetrie: een ongelijksoortige verdeling van middelen en voorkeuren die nodig is om actoren tot elkaar te veroordelen (vgl. Klaassen, 1995, p. 93). De kenmerken voor een netwerk zijn dan, dat zij bestaan uit actoren<sup>37</sup>, welke vanuit een bepaalde middelenasymmetrie en ambitie een vorm van interdependentie ten opzichte van elkaar kennen. De Bruijn en Ten Heuvelhof voeren in dit verband pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheden, geslotenheid en dynamiek als kenmerken voor een netwerk op (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p. 31, vgl. ook De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002, p. 25). De netwerkbenadering gaat er in essentie van uit, dat de keuze van actoren uit hun actie-alternatieven enkel begrepen kan worden in relatie tot de behoeften, motieven, afwegingen, kortom tot de doelstellingen van deze actoren. Het verband tussen doelstellingen en middelen enerzijds en interacties anderzijds ligt dan in het verschijnsel wederzijdse afhankelijkheid (Fenger, 2001, p. 44), waarmee tevens de entiteiten van het bovenbeschreven sturingsconcept worden gedeut. Deze interdependentie is niet alleen een gegeven waaruit handelingen van actoren kunnen worden verklaard. Als gevolg van de interactie kunnen immers ook de doelstellingen en de interdependentie zelf veranderen. Het zal duidelijk zijn, dat hiërarchische sturing in een netwerk weinig kans van slagen heeft. Een bestuurder die via de unicentrische benadering een project wil realiseren, lijkt daadkrachtig, maar beschikt meestal niet over de kennis en macht om de eigen opvattingen te realiseren en roept dus vooral veel verzet op in het netwerk (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002, p. 25).

Vergelijkbaar met de netwerkbenadering is het arenamodel (Fenger, 2001, p. 18). Het model bouwt feitelijk voort op de onmogelijkheid procedurele rationaliteit, en in wisselwerking daarmee inhoudelijke rationaliteit, te bereiken. Besluitvormingsprocessen nemen binnen organisaties een soort georganiseerde anarchie

---

36) Netwerken zijn dan te beschouwen als sociale systemen, waarbinnen actoren interactie-patronen ontwikkelen (Hufen en Ringeling, 1990, p. 6). Deze auteurs vermelden later: "Beleidsnetwerken kunnen worden beschouwd als een beeld of conceptueel model dat de aandacht richt op bepaalde aspecten van, of vragen omtrent het functioneren van het openbaar bestuur" (Hufen en Ringeling, 1990, p. 14). Ook andere definities zijn mogelijk: "Beleidsnetwerken zijn te beschouwen als veranderende patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formieren rondom beleidsproblemen en/of beleidsprogramma's en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van spelen, waarin de actoren proberen door strategisch gedrag zo veel mogelijk invloed uit te oefenen op beleidsprocessen" (Klijn en Teisman, 1992, p. 32).

37) Een actor is te omschrijven als een eenheid, die zich door een zekere eenheid van handelen opstelt als een beïnvloedende partij (Teisman, 1992, p. 50).

aan. Nog sterker dan geldt voor het netwerkmodel is bij het arenamodel de contextgebondenheid waarbinnen beleidsvorming tot stand komt, een uitgangspunt (vgl. Klaassen, 1995, p. 98 en p. 99). Van de Donk voert in een eerdere publicatie de structuur als belangrijk element op: "De aard en intensiteit van die interacties worden in min of meer belangrijke mate bepaald door de structuurkenmerken van de arena" (van de Donk, 1993, p. 40). Ook de actiereana van Ostrom, waarbij het concept regels een centrale plaats inneemt, heeft kenmerken van deze benadering (Ostrom, 1994, p. 29). Overigens kan betoogd worden dat regels een onderdeel uitmaken van de context: "Deze beleidsarena bestaat uit een door informele en formele regels en sociale en fysieke factoren gestructureerde context en de actoren die zich in deze context bezig houden met een bepaald beleidsvraagstuk" (Fenger, 2001, p. 38). Eveneens vergelijkbaar is de benadering in termen van "competing values". Hiermee wordt bedoeld dat aan één organisatie verschillende en vaak onderling met elkaar in spanning verkerende waarden ten grondslag liggen. Zo kan een organisatie in staat zijn om een sterke centrale sturing en tevens een decentrale autonomie te realiseren (vgl. De Bruijn, Ten Heuvelhof, In 't Veld, 2002, p. 33).

#### **4.4.5 Fundament van perspectieven**

"Het realiteitsgehalte van het pluricentrisch perspectief, voor zover het gaat om aansluiting bij de werking van complexe besluitvormingsprocessen, is ontegenzeggelijk groter dan dat van het unicentrische of het multicentrische perspectief. Het sluit aan bij het veranderend gedrag van actoren en kan daardoor in beginsel ook een verklaring geven voor gedrag dat vanuit een rationeel perspectief als "irrationeel" zou worden gekenmerkt. Met de pluricentrische benadering is tevens een andere gedachte losgelaten: de idee dat beleidsinstrumenten altijd dezelfde effecten genereren" (Klaassen, 1995, p. 98).

De bestudeerde auteurs betrekken samengevat dus doorgaans de stelling, dat in de praktijk van het openbaar bestuur het pluricentrische perspectief herkenbaar is, zeker waar het complexe besluitvormingsprocessen betreft. Aan de andere kant wordt niet de stelling betrokken dat de gemeentelijke praktijk één of meer perspectieven zou uitsluiten. Naast het pluricentrische perspectief dat voor een aantal processen binnen gemeenten zonder meer een valide perspectief is, laten andere processen zich bijvoorbeeld eerder kenmerken vanuit het multicentrische perspectief (vgl. Teisman, 1992, p. 46). Zo introduceerde de gemeente Den Haag in 1998 binnen de dienst Stadsbeheer een stelsel van productgroepen enerzijds en stadsdelen anderzijds, met als doel marktwerking te stimuleren. Weer andere processen hebben eerder unicentrische kenmerken (vgl. Wet Dualisering Gemeentebestuur, Staatsblad 2002, 112). Zo ging de centralisatie van de financiële functie binnen de gemeente Spijkenisse in 1999 uit van een unicentrisch perspectief (vgl. Jolly, 2003, p. 218, e.v.).

Daarbij lijkt een aantal constatering relevant. Zo kunnen constellaties binnen één overheidsorganisatie zich wijzigen. Een gemeentelijke constellatie bijvoorbeeld die zich eerder liet typeren als unicentrisch, kan zich nadien ontwikkeld hebben tot een constellatie die zich beter volgens het pluricentrische perspectief laat beschrijven. Dit proces kan ook in omgekeerde richting verlopen: waar een proces in een eerder stadium kenmerken vertoont van pluricentrisme, kan dit proces na verloop van tijd een unicentrische constellatie aannemen. Bovendien vervullen sommige overheidsorganisaties een grote verscheidenheid aan functies. Deze functies kennen soms een verschillende context. Zo zal de afdeling Groenbeheer binnen een gemeente andere processen, andere klanten, andere wensen, andere medewerkers en een andere aanstuuringsvorm kennen dan de afdeling Planontwikkeling van diezelfde gemeente. De mogelijkheid doet zich dan voor, dat binnen één en dezelfde overheidsorganisatie verschillende perspectieven gehanteerd kunnen worden om de verschillende constellaties te duiden.

Het lijkt niet juist a priori te veronderstellen dat de aard van een primair proces bepalend is voor het perspectief van dat proces. Een primair proces kan in een bepaalde gemeente vrij unicentrisch zijn ingebed, terwijl dat zelfde proces in een andere gemeente eerder een pluricentrische context kent. Bovendien kan in navolging van het bovenstaande, ook de context van een specifiek proces zich wijzigen. Het proces van paspoortverstrekking bijvoorbeeld kan in de ene gemeente vrij unicentrisch zijn ingebed. Het proces wordt in deze gemeente



dan relatief eenduidig en eenzijdig aangestuurd, terwijl weinig discussie bestaat over de uiteindelijke doelstelling van dit proces. Datzelfde proces van paspoortverstrekking kan echter in een andere gemeente zeer onderhevig zijn aan discussie, die bijvoorbeeld kan gaan over de vraag of het paspoort op verschillende locaties verstrekt moet worden aan de inwoners. Deze discussie kan leiden tot een situatie waarbij verschillende actoren vanuit verschillende belangen en met verschillende middelen trachten dit proces te beïnvloeden. In deze laatste gemeente voltrekt het proces zich dan eerder in een pluricentrische context. Ook kan het zijn dat de eerste gemeente (waarbij het paspoort zich kan verheugen in een unicentrische rust) geconfronteerd wordt met ontwikkelingen op Rijksniveau, zoals de introductie van de Nieuwe Generatie Reisdocumenten. Het gevolg van deze ontwikkelingen kan zijn dat een lokale discussie losbreekt over de meest gewenste vorm van processtructurering. Het proces van paspoortverstrekking kan daardoor van een unicentrisch perspectief in een pluricentrisch perspectief terechtkomen. De conclusie die vanuit deze constatering getrokken kan worden, is dan ook, dat gemeentelijke primaire processen geen directe relatie behoeven te hebben met het perspectief waarbinnen dat proces zich in de gemeentelijke praktijk voltrekt. Een gemeentelijk proces kan zich dus in een multicentrische, een unicentrische of een pluricentrische context voltrekken.

Naast deze complicaties lijkt het noodzakelijk om het pluricentrische perspectief ook van een nadere beschouwing te voorzien. Wel beschouwd is het pluricentrische perspectief namelijk van een andere orde dan het unicentrische of het multicentrische perspectief. Uit deze laatste twee perspectieven kunnen modelmatige benaderingen ontleend worden aan de hand waarvan voorspellingen kunnen worden gedaan. Daarbij zij aangetekend, dat de libertijnse benadering welke voortvloeit uit het multicentrisme een zeer andere is dan de voluntaristische benadering die met het unicentrisme wordt geassocieerd. Ook de gehanteerde modellen zijn geheel anders in de twee perspectieven. Waar het multicentrisme eerder gebruik maakt van vraag-aanbod modellen uitgaande van individuele preferenties, hanteert het unicentrisme (meerjaren)planningen om de totale samenhang in beslissingen te vergroten en centrale beheersing te optimaliseren (vgl. Kickert e.a., 1989, p. 45, Helm, in Helm, 1989, p. 9 e.v.). Het pluricentrische perspectief is in essentie descriptief: zij biedt een analysekader om het inzicht in een reeds gevoerd proces te vergroten, maar geen houvast om tot voorspelling van een nog uit te voeren proces te komen. Daarnaast kennen het multicentrische en het unicentrische perspectief een vrij zwaar normatief karakter. Dit normatieve karakter beslaat tevens de intrinsieke motivatie van actoren en de manier waarop actoren tot handelingen komen (vgl. Sen, in Helm, 1989, p. 92 e.v.). Deze normatieve component is afwezig in het pluricentrische perspectief. Multicentrisme vindt haar normatieve rechtvaardiging van individuele verantwoordelijkheid in een positief mensbeeld, terwijl unicentrisme juist de normatieve rechtvaardiging van overheidsingrijpen ontleent aan een negatief mensbeeld. Bij het pluricentrisme is een dergelijk evident mensbeeld afwezig met als gevolg dat zij ook geen normatieve basis biedt voor een pluricentrische constellatie.

Tot slot is een nuancering van de basis van de pluricentrische benadering gewenst. Gesteld wordt immers, dat de bases van de drie benaderingen verschillen. Waar unicentrisme een te kennen algemeen belang als uitgangspunt neemt, gaat multicentrisme uit van individuele belangen. Pluricentrisme kent een gemeenschappelijk belang als vertrekpunt. Op deze manier worden de drie benaderingen van drie verschillende motivatie-bases voorzien en voor een adequaat inzicht lijkt het wenselijk om te bezien in hoeverre deze drieslag valide is.

Betoogd kan echter worden, dat alle drie de perspectieven uitgaan van individuele preferenties. Nadere analyse van de drie perspectieven leert immers, dat ook een centraal te kennen algemeen belang ooit is geformuleerd door individuen die er in zijn geslaagd om vanuit hun eigen doelstellingen en voorkeuren dit geformuleerde belang te formaliseren en te verheffen tot beleid. Vanuit deze lijn is het centraal te kennen algemeen belang eerder te beschouwen als het belang van een groep actoren die een meerderheid hebben verkregen in het proces van beleidsformulering. Het pluricentrische perspectief wijst weliswaar op het gemeenschappelijk belang, maar de vraag is in hoeverre dit gemeenschappelijk belang de intrinsieke motivatie voor samenwerking is. Een voorbeeld maakt dit duidelijk.

Actor A heeft de beschikking over een hoeveelheid middelen X, terwijl actor B over een hoeveelheid middelen Y beschikt. Zij zijn geneigd om deze middelen in te zetten voor samenwerking indien de som van hun samenwerking Z op een zodanige manier wordt verdeeld, dat het gedeelte van Z wat actor A verkrijgt ( $Z_1$ ) groter is dan het offer X, terwijl het gedeelte van Z wat actor B verkrijgt ( $Z_2$ ) groter is dan het offer Y. Z zal dus niet alleen in zijn totaliteit de som van X en Y moeten overstijgen, ook de verdeling daarbij over actor A en B is relevant (vgl. J. Rawls, 1971, De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p. 64). Het pluricentrische perspectief richt zich nu op het gemeenschappelijke belang Z, maar de individuele voorkeuren van actor A en B richten zich nog steeds op het verkrijgen van een zo groot mogelijk gedeelte van Z:  $Z_1$  respectievelijk  $Z_2$ . Vanuit deze laatste individuele voorkeursbenadering is het ook beter te verklaren dat doelstellingen tijdens de rit worden aangepast. Indien Z in omvang gaat toenemen of juist gaat afnemen, zullen de betrokken actoren A en B geneigd zijn om hun positie inzake de verdeling van de baten of de lasten opnieuw te overwegen. De conclusie van bovenstaande redenering lijkt dan, dat ook in het pluricentrische perspectief de individuele voorkeuren een doorslaggevende rol kunnen blijven spelen. Waar het pluricentrische perspectief dus het gemeenschappelijk belang centraal stelt, legt deze redenering het accent weer terug op het individuele belang  $Z_1$  of  $Z_2$ . Sterker zelfs: men zou kunnen betogen dat de verdeling over de actoren A en B niet zozeer het gevolg is van de samenwerking die tot Z heeft geleid, maar eerder bepalend is voor de omvang van Z.

In dit verband is het onderscheid tussen individueel belang en eigenbelang van belang. Eigenbelang richt zich primair op het belang van de actor zelf. Individueel belang kan zich ook richten op het belang van een andere actor. Indien daar evenwel een eigen en zelfstandige voorkeur aan ten grondslag ligt, kan individueel belang als een indirecte vorm van eigenbelang worden beschouwd<sup>38</sup>.

Samengevat kan dan de stelling worden betrokken dat in alle drie geboden perspectieven individuele preferenties en doelstellingen bepalend kunnen zijn voor het gehele procesverloop. Vanuit het basismodel geredeneerd zal immers altijd een as geconstrueerd kunnen worden die betrekking heeft op de uiteindelijke verdeling van middelen en waarbij de verschillende actoren verschillende posities innemen. Deze gedachte is van belang voor de uitwerking van een subjecttypering en een uiteindelijke sturingsvisietypering (zie paragraaf 4.5 en 4.6). De vraag rijst nu, welke factoren een rol kunnen spelen bij de vormgeving van een bepaalde constellatie. Om deze vraag beantwoord te krijgen lijkt het tijd om de sturende actor nader te bezien.

## 4.5 Het subject van sturing

Ook bij de uitwerking van sturende subjecten, zal aandacht worden besteed aan de belangen, de middelen en de interacties van een sturend subject. Eerst zal echter gepoogd worden om de fundering voor sturing, interactie en samenwerking te sorteren.

### 4.5.1 Fundament van de sturende actor: de vermogensvector

Stel dat actor A een bepaalde individuele doelstelling wenst te realiseren. In het realiseren van deze doelstelling kunnen via het basismodel een tweetal componenten worden onderscheiden: de doelstelling zelf (het belang) en de slagkracht om deze doelstelling te realiseren (de middelen). Deze twee componenten zijn te beschouwen als de twee vermogenscomponenten van een actor. De formulering van de doelstelling en het vasthouden aan deze doelstelling hangt samen met de richting van het vermogen. Als de doelstelling van een bepaald project begint af te wijken van de oorspronkelijke individuele voorkeur van een actor, wordt de richting vanuit de optiek van deze actor bezien neerwaarts bijgesteld. De slagkracht om een doelstelling te realiseren kan de grootte van het vermogen worden genoemd. Naarmate meer middelen kunnen worden ingezet om de doelstelling van een actor te realiseren, neemt de grootte van het vermogen van deze actor toe. De richting en de grootte van het vermogen vormen samen het totale vermogen (Anderson, 1993, p. 66). Dit totale vermogen

---

38) Zo kan uiteindelijk altruïsme weer als indirecte vorm van egocentrisme worden beschouwd.

is te beschouwen als een vector, welke eveneens een grootte en een richting kent, hoewel de associatie met de mechanica uiteraard niet houdbaar is. Dit totale vermogen is strict gerelateerd aan één actor. Aangezien verschillende actoren verschillende doelstellingen kunnen nastreven, zal een verschuiving in doelstelling voor de vermogensrichting van de ene actor een neerwaarts effect hebben, terwijl deze zelfde verschuiving voor een andere actor als een positief opwaarts effect wordt ervaren.

Naarmate nu meer actoren tot een samenwerking toetreden neemt doorgaans het vermogen van de initiërende actor in richting af: door de initiator zal immers steeds meer water bij de wijn gedaan moeten worden om andere actoren te overtuigen tot toetreding. Naarmate meer actoren toetreden in een samenwerking neemt de grootte van het vermogen van de actor echter toe: steeds meer actoren zijn bereid om middelen in te zetten ten behoeve van de samenwerking.

Stel dat actor A niet bij machte is, om zijn doelstelling geheel alleen gerealiseerd te krijgen, dan zal hij een samenwerking moeten aangaan met andere actoren. In termen van vermogen vindt nu een trade off plaats. Actor B heeft immers doorgaans andere individuele voorkeuren dan actor A en zal enkel geneigd zijn tot samenwerking indien de doelstelling deels wordt aangepast naar de individuele doelstelling van actor B, hiermee wordt de richting van het vermogen van actor A neerwaarts bijgesteld. Aan de andere kant zal samenwerking het duo A en B sterker maken en neemt de grootte van het vermogen van zowel A als B toe. Vanuit het basismodel geredeneerd verwijst de bovenstaande analyse naar het proces waarbij twee actoren die een initieel verschillende positionering kennen, elkaar in het midden vinden.

Deze analyse betreft zowel het proces van doelformulering als het proces van doelrealisatie, waarmee gelijk het temporele samengaan van deze processen in de praktijk wordt onderschreven.

De bovenstaande gedachte wordt tevens verwoord door Teisman: “Als actoren zich projecten ten doel stellen waarvoor ze zelf de benodigde middelen leveren is hun autonomie groot. Een actor is dan niet afhankelijk van anderen en kan de projecten eigenmachtig invullen. De reikwijdte van zijn invloed blijft echter beperkt. Hij kan voor beperkte ambities en autonomie kiezen, maar ook voor omvangrijke ambities. De consequentie van de laatste keuze is wel dat de afhankelijkheid van anderen toeneemt. Afhankelijkheid is dus geen stabiele constante waarde, die voortvloeit uit de verdeling van middelen, maar in hoge mate afhankelijk van wat een actor wil” (Teisman, 1992, p. 54).

#### **4.5.2 Strategische interactie van sturende actoren**

In de praktijk blijkt, dat de component van de grootte en de richting, i.e. de vermogensvector, geen constante is (Anderson, 1993, p. 56). Gewezen wordt dan doorgaans op het bestaan van strategisch gedrag. Hiermee pogen actoren de grootte van hun vermogen te laten toenemen, zonder de richting van dat vermogen al te zeer neerwaarts bij te stellen. Feitelijk is strategisch gedrag te beschouwen als een poging om de beheersbaarheid te behouden ondanks het feit dat meerdere actoren tot een bepaald proces toetreden (vgl. hoofdstuk 2, vgl. De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p. 45).

Strategisch gedrag is daarbij op te vatten als een “reeks van samenhangende handelingen van een actor waarmee hij zijn eigen ambities en handelingsmogelijkheden in verband brengt en koppelt aan de ambities en mogelijkheden van andere actoren” (Klaassen, 1995, p. 95, vgl. Klijn en Teisman, 1992, vgl. De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002, p. 26<sup>39</sup>). “Organizations, their clients, and their subunits pursue political tactics seeking renegotiation of policies and practices. Some parts of any administrative organization will have incentives for pursuing objectives that deviate from any policy that might be adopted” (March, 1988, p. 154). Een

---

39) De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld omschrijven strategisch gedrag als: actoren die hun gedrag en hun omgang met anderen in dienst stellen van de optimale behartiging van hun eigen belangen (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002, p. 26).

strategie kan als gedachtebasis voor strategisch gedrag worden gezien.

Het is gezien het aantal mogelijkheden vrij lastig om een kader te ontwikkelen waarbinnen alle mogelijkheden voor strategisch gedrag kunnen worden geplaatst<sup>40, 41</sup>. Een aantal auteurs onderscheiden echter enkele fundamentele acties en posities op het terrein van strategisch gedrag. Zonder volledigheid na te streven, lijkt het raadzaam om een aantal van deze fundamentele acties en posities kort weer te geven, om zodoende een indruk te krijgen van diverse vormen en mogelijkheden van strategisch gedrag.

Zo onderscheidt Teisman drie fundamentele posities die actoren in dit verband kunnen innemen. Als de aard van de activiteit van een actor als indelingscriterium wordt gebruikt, is onderscheid te maken tussen posities om (1) via interactie tot beleid te komen, (2) actoren via incentives tot gewenst gedrag te prikkelen en (3) te interveniëren in het interactiespel van andere actoren (Teisman, 1992, p. 55). Interactie laat zich vervolgens uiteenleggen naar wederzijdse aanpassing, gemeenschappelijke besluitvorming en gedelegeerde besluitvorming. Incentives betreffen zowel het inbrengen van middelen als het blokkeren door middelen te ontnemen. Interventie kan tot slot vooraf plaatsvinden, waar het de opmaak van procedures en structuren betreft, maar ook tijdens het besluitvormingspel aan de orde zijn (Teisman, 1992, p. 61).

De Bruijn en Ten Heuvelhof onderscheiden onder meer een reactieve opstelling (een eenmalige interventie in de hoop dat deze bij een aantal objecten aanslaat), een interveniërende opstelling (een aantal interventies met toenemende effectiviteit en die ook gericht kunnen zijn op de relaties tussen de partijen in een netwerk) en het introduceren van creatieve concurrentie (het introduceren van concurrentie binnen een netwerk in de hoop er een innovatiever beleid wordt voorgesteld dan wanneer één afdeling zelfstandig beleid mag ontwikkelen). Tot slot biedt de variëteit in een netwerk (verdeel en heers) en de mogelijkheid tot herinterpretatie van stuursignalen (positieve connotatie) kansen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p. 36). De bovenstaande auteurs wijzen er vervolgens op, dat sommige vormen van falende interventie voort komen uit de misfit tussen interventie en referentiekader. Paradoxaal genoeg neemt echter de kans dat een sturende actor anderen beïnvloedt af naarmate de sturende actor meer rekening houdt met het referentiekader van deze andere actoren (ibid, p. 39). De afhankelijkheidsrelaties zijn vaak meervoudig, multilateraal, asynchroon, sequentieel en dynamisch<sup>42</sup> van aard, maar kunnen zeer wel kansen bieden om tot gerichte beïnvloeding over te gaan (ibid, p. 41). Strategisch gedrag in netwerken kan zich uiten in het onderhouden van een veelzijdig patroon van relaties, waarmee toereikende informatie wordt verkregen, de afhankelijkheid van een actor van een andere actor afneemt, waarmee de voorspelbaarheid van een actor afneemt en de actor aantrekkelijk wordt voor andere actoren (ibid, p. 59). Strategisch gedrag vertaalt zich ook in een doelbewuste keuze van bondgenoten en in het in beeld brengen van de belangen van alle andere betrokkenen. Daarbij realiseert de strategische actor zich dat processen in netwerken dynamisch zijn, zowel met betrekking tot de positie van actoren, als met betrekking tot de problemen en de oplossingen (ibid, p. 91). De actor kan doelstellingen verbreden (goalstretching) om

---

40) De Bruijn en Ten Heuvelhof voeren in dit verband de formule  $I = i.k.vk.r.vr$  op om het aantal mogelijke interventies weer te geven, waarbij  $I$  staat voor het aantal verschillende interventies,  $i$  voor het aantal onderwerpen waarop men wil sturen,  $k$  staat voor het aantal kolommen,  $r$  voor het aantal rijen,  $vk$  voor het aantal variaties binnen een kolom en  $vr$  voor het aantal variaties binnen een rij (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p. 35).

41) Een bijkomend probleem van methodologische aard bij het analyseren van strategisch gedrag is, dat de voorkeuren en doelstellingen van strategische actoren niet altijd vooraf bekend zijn en doorgaans aan verandering onderhevig zijn (vgl. March, 1988, p. 278). Een ander probleem is, dat er niet vanuit mag worden gegaan, dat strategische actoren desgevraagd hun motieven oprecht zullen toelichten: "If strategic behavior is not only common but commonly anticipated, an adequate theory of information in organizations must deal with both the reality of lying (and other strategic action) and the likelihood of its anticipation" (March, 1983, p. 6).

42) Actoren zijn meervoudig van elkaar afhankelijk, als de afhankelijkheden niet in één grootheid kunnen worden uitgedrukt; als actoren bijvoorbeeld van elkaar afhankelijk zijn voor informatie, geld, grond, etc. Bij een multilaterale afhankelijkheidsrelatie zijn meer dan twee actoren interdependent. A is afhankelijk van B, B van C en C bijvoorbeeld weer van A. Eenvoudige bilaterale overeenkomsten zijn dan niet meer mogelijk. Bij een asynchrone afhankelijkheidsrelatie hebben actoren elkaar op verschillende tijdstippen nodig. Bij een sequentiële interdependentie is een handeling door A pas mogelijk indien eerder een handeling door B is verricht. Een dynamische afhankelijkheidsrelatie wijzigt door de tijd; nieuwe onderwerpen, nieuwe coalities, etc. kunnen bijvoorbeeld leiden tot nieuwe interdependenties (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p. 41).

een kritische massa te bewegen en januskoprelaties aangaan met andere actoren (waarbij met een actor zowel een coöperatieve als een conflictueuze relatie wordt onderhouden om de actor sneller tot een coöperatieve houding te brengen). De timing van de strategische actor is hierbij van groot belang: zo kan het raadzaam zijn voor de strategische actor om zich in eerste instantie te onthouden van uitspraken over een bepaald item opdat een beeld kan worden gevormd van de belangen en standpunten van de andere actoren<sup>43</sup>(vgl. De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p. 49, vgl. ook De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002, p. 32). De strategische actor zal in zijn aanpak proces- en structuurcontingent moeten zijn (ibid, p. 50).

Klaassen spreekt in dit verband van netwerkmanagement dat zich over drie mogelijke invalshoeken kan uiten. "Allereerst beleidsmanagement dat erop is gericht de parallel lopende belangen op te sporen en te benadrukken. Niet de optimale, maar een voor alle partijen aanvaardbare oplossing wordt gezocht. Het tweede element van netwerkmanagement is het procesmanagement. De idee is dat door beïnvloeding van de samenstelling van de mix van spelers in het beleidsspel, door het selectief activeren van partijen en door het arrangeren van de onderlinge interacties verbeteringen op kunnen treden in de besluitvorming. Een derde mogelijkheid is netwerkconstituering. Deze is gericht op het veranderen van de verhoudingen tussen de actoren, het beïnvloeden van de verdeling van middelen en bevoegdheden tussen actoren en het beïnvloeden van de spelregels voor interacties" (Klaassen, 1995, p. 101). Hierbij zij opgemerkt, dat een relatie bestaat tussen deze drie vormen van netwerkmanagement: spelregels (de derde vorm) kunnen immers betrekking hebben op de mix van spelers in het beleidsspel (de tweede vorm), terwijl de actor die deze spelregels bepaald als belanghebbende actor kan worden aangemerkt (de eerste vorm). In netwerkmanagement kunnen een drietal niveaus onderscheiden worden: operationele, tactische en strategische sturing. De operationeel sturende actor hanteert een directe sturingsvorm: het instrument is rechtstreeks gericht op de beïnvloeding van het gedrag van de te sturen actor. Bij tactische sturing bestaat de gedachte dat een zelfde instrument op verschillende manieren kan worden toegepast. Sturing kan echter ook gestalte krijgen door de structuur van en processen in een netwerk te wijzigen. Dit is het niveau van strategische sturing (vgl. Fenger, 2001, p. 62, vgl. ook De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995, p. 28).

Klaassen voert met betrekking tot strategisch gedrag in de context van complexe besluitvorming een kader op dat de probleemperecepties van actoren als uitgangspunt kent. De interne positiebepalingen die actoren vervolgens innemen kunnen een aantal uitkomsten aannemen. Zo kunnen actoren een mix van opportuniteiten en geschade belangen verwachten, merendeel geschade belangen of juist merendeel opportuniteiten verwachten, noch opportuniteiten noch geschade belangen verwachten of in het geheel geen verwachting hebben (in dat laatste geval kunnen de uitkomsten van het proces niet worden bepaald door deze actoren). Afhankelijk van de uitkomst van deze interne positiebepaling worden door actoren bepaalde keuzen gedaan ten aanzien van hun analytisch instrumentarium (Klaassen, 1995, p. 103). Hierbij kan worden opgemerkt, dat strategisch gedrag soms verder en welhaast per definitie verder gaat dan ieder aangereikt kader. Zo verwacht Klaassen dat bij een perceptie waarbij geen sprake is van geschade belangen of het missen van opportuniteiten, terugtrekking uit het proces zal volgen. Evenwel kan betoogd worden, dat actoren met een dergelijke perceptie juist tot actie zullen overgaan om "wisselgeld" te creëren naar andere actoren toe die wel daadwerkelijk belang hechten aan het onderwerp. Natuurlijk kan betoogd worden dat wisselgeld als opportunity kan worden aangemerkt, maar daarmee komt het kader voor wat betreft de terugtrekkende beweging van belangenloze actoren onder druk te staan. Klaassen beschrijft vervolgens een drietal basishandelingen die als mogelijkheid voor een actor openstaan. Een actor kan initiëren, stimuleren of vertragen. De basis van zijn uiteindelijke keuze is dan zijn perceptie van voor- en nadelen in het proces. Gezien het feit dat in besluitvormingsprocessen actoren verschillende doelstellingen hebben, verschillende middelen en verschillende informatiebehoeften kennen, alsmede

---

43) Men kan hierbij evenwel ook te ver gaan, aldus deze auteurs die later waarschuwen dat een dergelijke keep-options-open strategie kan impliceren dat een partij op meer borden tegelijk schaakt (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p. 107). Overigens kan men ook op de achtergrond blijven uit capaciteitsoverwegingen en vanwege het feit dat niet aan ieder relevant item aandacht kan worden geschonken (vgl. March en Olsen, in March, 1988, p. 339).

verschillende probleempercepties, actoren zich bovendien in een continu wisselend krachtenveld bevinden, in wisselende samenstelling interacteren en zich enkel kunnen positioneren met permanente evaluaties, verlopen dergelijke processen niet altijd als vanzelf efficiënt (Klaassen, 1995, p. 111).

In 't Veld en Van der Knaap benadrukken het belang van informatie: "Wie sturen wil, heeft informatiebehoefte" (In 't Veld en Van der Knaap, 1994, p. 33). Daarbij wordt gesteld dat verschillende actoren vanuit verschillende doelstellingen ook een verschillende informatiebehoefte kennen. Voorts is een bepaalde dynamiek van het openbaar bestuur te constateren en daarmee sluiten deze auteurs aan op De Bruijn en Ten Heuvelhof. Problemen verschuiven in de tijd en beleid heeft geen constante effectiviteit. Daarnaast is vaak geen objectiveerbare informatie beschikbaar en bestaat geen consensus over de normen die bij de probleemoplossing gehanteerd moeten worden (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002, p. 22). Sturing en strategisch gedrag zal rekening moeten houden met deze dynamiek en dit ongestructureerde karakter van problemen. Zo zullen aangestuurde actoren leereffecten gaan vertonen, waardoor de onbedoelde en onvoorziene effecten van beleid gaan toenemen (In 't Veld en Van der Knaap, 1994, p. 64). De sturende actor zal dus noodzakelijkerwijs een lerend vermogen moeten hebben, om adequaat op deze dynamiek te reageren. Een bepaalde gedragsvorm, een uitgezette strategie zal daartoe eerst en vooral flexibel moeten zijn en vatbaar voor signalen van buitenaf. Voorts zal de strategie van een actor eerder gericht moeten zijn op het proces dan op de inhoud. Strategisch gedrag kent verschillende vormen. "Zo kunnen actoren de informatie waarover zij beschikken gedoseerd naar buiten brengen of naar buiten brengen op een tijdstip dat hen het beste uitkomt. Zij kunnen met opzet vaag zijn over de eigen opvattingen, waarden en normen om zo de handen vrij te houden in het besluitvormingsproces. Zij kunnen coalities sluiten met andere partijen: er worden bijvoorbeeld onderling afspraken gemaakt, waardoor partijen en bloc optreden en de machtspositie van deze samenwerkende partijen wordt versterkt" (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002, p. 26). Verdere mogelijkheden bestaan uit de vormgeving van de agenda, de planning van de activiteiten, het toelaten van interventies van derden of het verstrekken (of juist ontnemen) van een repetitieve kans aan andere actoren dat zij hun belang kunnen realiseren (ibid, 148).

Fenger onderscheidt een viertal instrumentele basistactieken om gedrag te beïnvloeden: verschaffing van hulpbronnen, ontneming van hulpbronnen, conditionele verschaffing en conditionele ontneming. De sturende actor maakt daarbij een onderscheid tussen motivatie en middelen. Indien bijvoorbeeld de motivatie aanwezig is, maar de middelen niet voorhanden zijn bij de te sturen actor, lijkt het effectief om tot verschaffing van de benodigde middelen over te gaan. Indien de motivatie bij de doelgroep ontbreekt, kan met eerder overgaan tot het conditioneel verstrekken van middelen, waarbij een minder eenduidige relatie bestaat tussen de middelen en de te beïnvloeden activiteit. Met het verschaffen van informatie als hulpbron doet zich een dilemma voor. Het verschaffen van informatie als instrumentele tactiek is effectiever indien deze informatie meer overeenkomt met de opvattingen die de doelgroep al heeft. Aan de andere kant zal de gedragsverandering waartoe de nieuwe informatie moet leiden kleiner zijn, indien deze informatie nauw aansluit bij de opvattingen en het gedrag dat de actoren al vertonen. Deze paradox sluit nauw aan op de paradox die De Bruijn en Ten Heuvelhof eerder dit hoofdstuk beschreven. Daarnaast bestaan diverse vormen van indirect strategisch gedrag. Zo kan men pogen om het landschap van actoren te veranderen: bestaande actoren kunnen verdwijnen uit het veld, nieuwe actoren kunnen toetreden en actoren kunnen worden gereorganiseerd (Fenger, 2001, p. 74-77). Bij deze laatste vormen van indirect strategisch gedrag zal de sturende actor de effectiviteit van de actie nauwlettend moeten blijven volgen. Zo is het maar de vraag of de nieuwe actor ook daadwerkelijk de taken uitvoert op een wijze zoals die door de sturende actor zijn bedoeld. Ook is het de vraag of ontneming van cruciale middelen voldoende is om een actor uit het veld te dringen en zelfs wanneer dat lukt, of de individuele leden van de verdwenen organisatie hun activiteiten niet in een andere institutionele context voortzetten (ibid, p. 78). Actoren kunnen tot slot hun strategisch gedrag ook voor capaciteitsvergroting inzetten (collecteren, opeisen, ruilen/aanschaffen en produceren van middelen zijn dan geëigende acties). De manier waarop actoren daadwerkelijk handelen in de praktijk hangt enerzijds af van de mate waarin beleidsvisies congrueren met andere actoren, anderzijds af van de vorm van interdependentie (Fenger, 2001, p. 96).

### 4.5.3 Een subjecttypering

Voor een typering van subjecten zou in eerste instantie gedacht kunnen worden aan een drieslag voor sturende actoren, waarmee een parallel met de drie perspectieven van Teisman zou kunnen worden gelegd (Teisman, 1992). Men zou dan een sturende actor in een unicentrische context kunnen typeren, welke gericht is op het concernbelang en de centraal geformuleerde doelstellingen van de betreffende organisatie. Een tweede type betreft de sturende actor in een multicentrische context, gericht op de decentrale belangen van autonome managers en die veelal optreedt als business advocaat van dit decentrale management. De sturende actor in een pluricentrische context richt zich tot slot op het gemeenschappelijk belang tussen de verschillende actoren, ongeacht of zij zich op centraal of op decentraal niveau binnen de gemeentelijke organisatie bevinden. Zo zijn een drietal typen sturende actoren te construeren en enig gevoel voor context leidt dan uiteraard tot de hypothese dat er een "fit" moet bestaan tussen de aanstuuringsvorm van de sturende actor en de constellatie waarbinnen deze actor zich bevindt. Deze gedachte wordt nu juist niet gevolgd in dit onderzoek. Vanuit de bovenbeschreven stelling dat voor elk perspectief geldt, dat individueel belang de basis vormt van elk handelen en dat de perspectieven dus eerder varianten van elkaar zijn, is een dergelijke drieslag in typering immers minder houdbaar. Dit geldt temeer gezien de complicaties waar eerder op gewezen is. Het is immers mogelijk dat organisaties zich ontwikkelen van de ene naar de andere constellatie, terwijl binnen één en dezelfde overheidsorganisatie verschillende constellaties kunnen voorkomen. Zo gesteld lijkt het vrij lastig om de context van een overheidsorganisatie eenduidig te operationaliseren, waardoor ook het toetsen van de context-hypothese (waarbij de fit tussen de context en de sturingsvorm centraal staat) een hachelijke zaak wordt. Daarnaast veronderstelt een contextafhankelijke benadering, dat actoren in hun aanstuuringsvorm een adequate "fit" tot stand brengen met hun context of dat juist sprake is van een "misfit". De benadering gaat er niet vanuit dat sturende actoren een zeker leergedrag kunnen ontwikkelen om zich adequater aan te kunnen passen aan hun context. De vraag rijst dan of deze benadering toereikend rekening houdt met leergedrag en menselijke dynamiek. De grootste kritiek op de contextafhankelijke benadering kan echter worden ingezet op het feit dat deze benadering geen antwoord geeft op de vraag hoe een constellatie eigenlijk tot stand is gekomen. De contextafhankelijke benadering neemt namelijk de context als gegeven aan.

De meer fundamentele typering die kan worden uitgewerkt, vindt haar basis in de eerder beschreven vermogensthese. Hierin wordt immers gesteld dat actoren in een samenwerking de grootte van het vermogen proberen te maximaliseren, zonder dat dat al te veel ten koste gaat van de richting van dat vermogen. Om dit te doen zal een actor zich bewust moeten zijn van de belangen en middelen van andere actoren en daar ook actief op moeten inspelen. Zonder een notie van de belangen en middelen van andere actoren kan immers niet op het netwerk worden ingespeeld. Vanuit deze gedachte bestaan twee typen actoren: zij die oog hebben voor de belangen van andere actoren en zij die dat niet hebben. De eerste categorie betreft de multirationele actor, die werkt volgens een sturingsschema waarin meerdere gelijkwaardige belangen simultaan een rol spelen. De tweede categorie betreft de monorationele actor die zich heeft gefixeerd op één te behartigen belang en dit belang ook bovengeschikt stelt ten opzichte van andere belangen. Ook dit onderscheid houdt echter niet stand. Zo zou betoogd kunnen worden dat in sommige unicentrische constellaties de multirationele actor juist geen rekening houdt met de belangen van de sturingsobjecten (om zijn aandacht bijvoorbeeld op pluricentrische constellaties te richten). Daarmee wordt monorationeel handelen een vorm van multirationeel handelen en verdampt het onderscheid tussen deze twee subjecttypen. De multirationele actor die dan nog overblijft opereert feitelijk al dan niet contextgevoelig en de eerder aangegeven bezwaren tegen de contextafhankelijke benadering doen zich dan weer voor.

Het te maken onderscheid zal dus rekening moeten houden met het feit dat constellaties altijd te herleiden zijn tot de beschreven basisnotie en in die zin te beschouwen zijn als varianten op deze basisnotie. Voorts zal het onderscheid rekening moeten houden met het feit dat actoren zich kunnen aanpassen aan een bepaalde constellatie en wellicht zelfs in staat zijn om deze constellatie mede vorm te geven. Zo gesteld gaat het dan niet om de vraag of een bepaalde sturingsvisie al dan niet aansluit op een gegeven constellatie, maar om de

vraag of de sturende actor deze visie kan en wil laten aansluiten op deze constellatie en misschien zelfs om de vraag of deze sturende actor deze constellatie mede kan vormgeven.

Vanuit de vermogensthese is dan een ander onderscheid te maken. De beschreven trade off in deze these reikt immers een drietal posities aan die sturende actoren in kunnen nemen. In de eerste positie wordt de vermogensrichting zuiver gehouden en worden zo min mogelijk andere actoren toegelaten tot het proces (om de oorspronkelijke doelstelling zo zuiver mogelijk te houden). In deze positie zal het vermogen zuiver in richting zijn, maar zal qua grootte beperkt zijn. In de tweede positie worden andere actoren nu juist wel toegelaten om de vermogensgrootte te laten toenemen. In deze positie wordt echter veel water bij de wijn gedaan om actoren over te halen actief deel te nemen aan het proces en in deze positie zal de richting van het vermogen neerwaarts worden bijgesteld. In de derde positie is sprake van strategische interactie. Deze interactie is erop gericht om de grootte van het vermogen te laten toenemen, zonder dat de richting al te zeer neerwaarts behoeft te worden bijgesteld: daarmee neemt het totale vermogen toe.

Vanuit deze drie posities zijn een drietal ideaaltypen sturende actoren te construeren. Het eerste type vormt zich geen notie van de context waarin hij zich bevindt. Dit type houdt scherp de richting van het vermogen, de oorspronkelijke doelstelling in het oog en zal enkel geneigd zijn tot samenwerking als dat niet ten koste gaat van deze oorspronkelijke doelstelling. Het tweede type neemt de context aan als gegeven. Dit type ziet het belang van samenwerking in en is bereid tot samenwerking om de grootte van het vermogen te laten toenemen, zelfs als dit ten koste moet gaan van de oorspronkelijke doelstelling van deze actor. Het derde type speelt actief op deze context in om de structuur van deze context te modificeren. Dit type streeft naar een zo groot mogelijk vermogen, maar wil graag vasthouden aan haar oorspronkelijke individuele doelstelling (de richting), om op die manier het totale vermogen te laten toenemen. Dit type ziet in, dat een en ander een strategische interactie met haar omgeving vereist die er in eerste instantie gericht op is deze omgeving te modificeren.

Het eerste type actor kan als contextongevoelig worden betiteld. Het tweede type sturende actor kan als contextafhankelijk worden aangemerkt, terwijl het derde type te boek staat als de contextbepalende actor. Al de drie typen kunnen opereren in iedere variant op de beschreven basisconstellatie, waarbij het derde type deze constellatie actief modificeert. Uitgaande van de gedachte dat iedere constellatie uit diverse belangen, middelen en interacties bestaat, zal het derde type actor gericht zijn om deze drie entiteiten te muteren.

De contextongevoelige actor zal zijn individueel belang en de middelen die hij tot zijn beschikking heeft kennen. De contextongevoelige actor zal evenwel minder oog hebben voor de preferenties en middelen van andere actoren en minder strategisch gedrag vertonen. Zo hij al veronderstelt dat andere actoren andere belangen kennen, zal hij dit eerder als tegenwerking ervaren. Dit soort actoren realiseert graag op eigen kracht en minder graag via de belangen van andere actoren.

De contextafhankelijke actor zal weliswaar aandacht schenken aan de belangen en middelen van andere actoren, maar deze als gegeven beschouwen. Deze contextafhankelijke actor zal echter in zijn interactie wel gebruik maken van de belangen en de middelen van deze actoren om zijn individuele belangen na te streven en hij is daarbij bereid tot het sluiten van compromissen, ook waar het zijn eigen belangen betreft.

De contextbepalende actor zal in de verwezenlijking van zijn belang primair gericht zijn op zijn omgeving en zich bezig houden met de vraag hoe deze omgeving is te herstructureren. Dit laatste type actor betreft de stelling dat ook een constellatie door actoren is vormgegeven en dus ook door deze actoren (of door hemzelf) gemuteerd kan worden. De contextbepalende actor zal via het aangaan van een strategische interactie individuele doelstellingen pogen te realiseren via een modificatie van de preferenties, belangen en middelen van andere actoren.



In de drie typen sturingsvisie gaat men dus uit van een individueel te selecteren belang. Dit individueel te selecteren belang kan voor alle typen samenhangen met een formele doelstelling, een verwachtingspatroon van een leidinggevende, met een strikt eigenbelang, etc. en hier verschillen de drie typen dus niet fundamenteel. Zij verschillen in het nastreven van dit belang. De contextongevoelige actor zal zijn belang eerder nastreven ongeacht de belangen van andere actoren (waar hij minder oog voor heeft). De contextafhankelijke actor zal zijn belang nastreven ten gunste van andere actoren. De contextbepalende actor zal zijn belang internaliseren bij andere actoren en zodoende de context op dit gebied modificeren.

De drie benaderingen verschillen niet enkel waar het de herkenning en erkenning van andere belangen betreft. Ook de veronderstellingen ten aanzien van de inzet van middelen zijn in beginsel verschillend in de drie benaderingen. In de contextongevoelige visie zal immers de inzet van middelen anders dan in de richting van het individueel belang van de sturende actor als ondoelmatig worden aangemerkt. In de contextafhankelijke visie houdt men de mogelijkheid open dat verschillende actoren verschillende belangen kunnen hebben. De inzet van middelen wordt dan ook begrepen in relatie tot deze verschillende belangen. Het concept van doelmatigheid kan enkel worden ingevuld als zij wordt afgezet tegen een bepaald belang. Inderdaad kan het concept vanuit verschillende belangen verschillend worden ingevuld: datgene wat voor de ene actor bijzonder productief is, kan destructief zijn voor de andere actor. De contextbepalende visie is er in wezen op gericht om de verdeling van middelen die actoren tot hun beschikking hebben te wijzigen. Daarmee wordt het fundament van de constellatie immers gewijzigd.

De drie subjecttypen verschillen dus in essentie waar het de omgang met de context betreft.

Nu zou betoogd kunnen worden dat ook niet sturen een vorm van sturing is. In die zin zijn de contextongevoelige benadering en de contextafhankelijke benadering varianten van de contextbepalende benadering. Dit is op zich juist: een constellatie die toevalligerwijs zeer tegemoet komt aan de individuele belangen van een sturende actor behoeft logischerwijs niet meer gemodificeerd te worden. Uitgaande van het gegeven dat constellaties zich wijzigen zal echter een sturende contextbepalende actor de noodzaak inzien om actief deze constellatie in de gewenste richting te blijven sturen en dit vormt nu precies het onderscheid tussen dit type actor en de meer passieve contextongevoelige of contextafhankelijke actor. Verder zou men kunnen betogen dat de contextbepalende actor altijd doelmatiger opereert dan zijn contextongevoelige of contextafhankelijke partners, aangezien deze actor in staat is de context naar eigen inzicht in te richten. Ook dit is op zich een plausibele stelling, maar de centrale vraag die in het vervolg van het onderzoek beantwoord moet worden is nu juist de vraag in hoeverre actoren in staat zijn hun eigen context naar eigen inzicht in te richten.

Vanuit de drie entiteiten uit het basis sturingsmodel kan de volgende samenvatting van de subjecttypering in tabelvorm worden gepresenteerd.

Tabel 4.1: De subjecttypering geconcretiseerd

	Contextongevoelige Actor	Contextafhankelijke Actor	Contextbepalende Actor
Realiseren belang	Op eigen kracht	In samenwerking	Via strategische interactie
Doelstellingen andere actoren	Minder relevant en eerder hinderlijk	Van belang voor compromis	Te modificeren
Interactie met andere actoren	Niet of eenzijdig	Bilateraal	Multilateraal en strategisch
Eigen middeleninzet	Gericht op eigen doelstelling, introvert	Gericht op eigen doelstelling en doelstelling van partner	Strategisch en voornamelijk gericht op andere actoren, extravert
Middelen andere actoren	Minder relevant	Basis voor samenwerking	In te zetten voor eigen doelstelling

Expliciet zij hierbij vermeld dat het onderscheid tussen contextongevoelig, contextafhankelijk en contextbepalend niet parallel loopt met het onderscheid tussen monocentrisme, multicentrisme en pluricentrisme. In tegenstelling tot het mono-, multi en pluricentrisme, gaan de opgevoerde benaderingen alle uit van het individueel belang als vertrekpunt. Waar monocentrisme voorts uitgaat van een centrale organisatiedoelstelling, kan een contextongevoelige benadering bijvoorbeeld ook een decentraal belang betreffen of simpelweg een eigen belang. Waar pluricentrisme gemeenschappelijk belang als centraal begrip opvoert, ziet de contextbepalende benadering dit gemeenschappelijk belang als middel om individueel belang te realiseren. Monocentrisme, multicentrisme en pluricentrisme zijn als typering van de context, de constellatie aan te merken. De boven uitgewerkte benaderingen zijn te zien als sturingssubject-typering om met deze context om te gaan.

#### 4.6 Het subject binnen de context, naar een sturingsvisietypering

Nu verschillende constellaties de revue zijn gepasseerd en verschillende subjecttypen zijn uitgewerkt, kan een poging ondernomen worden om tot een eerste typering van sturingsvisies te komen. Een sturingsvisie betreft immers de verzameling veronderstellingen ten aanzien van de doelstellingen, de middelen en de interacties van zowel het sturende subject als de te sturen objecten.

Qua subjecten zijn een drietal typen uitgewerkt: de contextongevoelige actor, de contextafhankelijke actor en de contextbepalende actor. De contextongevoelige actor houdt zijn belang zuiver en is niet geneigd tot samenwerking als er water bij de wijn moet worden gedaan. De contextafhankelijke actor is wel bereid tot deze vorm van samenwerking. De contextbepalende actor poogt via strategische interactie andere actoren in te zetten voor de realisatie van zijn oorspronkelijke belang.

Nu zou gezien kunnen worden hoe de drieslag in constellaties over de drie typen subjecten is te leggen. Zo zou betoogd kunnen worden dat de contextongevoelige actor zeer wel effectief zou zijn in een unicentrische constellatie, uitgaande van de veronderstelling dat de contextongevoelige actor zich kan vereenzelvigen met het centraal te kennen algemeen belang. Naarmate de constellatie echter meer multi- of pluricentrische kenmerken gaat vertonen, zal deze actor minder effectief kunnen opereren binnen zijn context. Deze constellaties vragen immers om oog te hebben voor andere belangen van andere actoren. De contextafhankelijke actor zou naast de unicentrische constellatie ook effectief kunnen zijn binnen een multicentrische constellatie, aangezien deze actor op zoek zal blijven naar samenwerking en transactie met andere actoren. De contextbepalende actor zou feitelijk in alle drie de constellaties effectief kunnen opereren, aangezien deze actor uiteindelijk de voor hem meest geschikte constellatie (mede)bepaalt. De volgende tabel doet zich dan voor:

Tabel 4.2: Relatie tussen constellaties en subjecten van sturing

	Constellatie		
Sturende actor	Unicentrisch	Multicentrisch	Pluricentrisch
Contextongevoelig	effectief	minder effectief	minder effectief
Contextafhankelijk	effectief	effectief	minder effectief
Contextbepalend	effectief	effectief	effectief

Deze lijn lijkt echter niet voor de hand liggen. De suggestie wordt immers gewekt dat de unicentrische constellatie een constante is waarbinnen contextongevoelige en contextafhankelijke actoren zouden kunnen opereren. De suggestie wordt ook gewekt dat de contextbepalende actor iedere constellatie als even doelmatig zou kunnen aanmerken. Feitelijk wordt met de bovenstaande argumentatielijnen de constellatie als gegeven beschouwd. De lijn van redeneren geeft echter geen antwoord op de vraag welke factoren ten grondslag liggen aan de totstandkoming van een constellatie. Om deze vraag beantwoord te krijgen zal dus naar een andere lijn gezocht moeten worden.

Voor het vervolg van dit onderzoek worden twee veronderstellingen gehanteerd. De eerste betreft de veronderstelling dat de pluricentrische constellatie ook voor processen binnen een gemeente als een soort natuurlijke terugvalpositie is aan te merken. Als unicentrisme (of multicentrisme) niet actief wordt vormgegeven en in stand wordt gehouden, zullen de processen na verloop van tijd steeds meer pluricentrische kenmerken gaan vertonen, aldus deze veronderstelling. De tweede veronderstelling betreft het gegeven dat deze pluricentrische constellatie vanuit de optiek van een sturende actor niet als de meest doelmatige constellatie kan worden aangemerkt. Daarvoor zijn de afhankelijkheden te groot en de belangen te verdeeld. De enige constellatie die daadwerkelijk in staat stelt tot beheersing is de unicentrische constellatie. Feitelijk hangt de eerste veronderstelling nauw samen met de tweede. De tweede veronderstelling is een logisch uitvloeisel van de geopteerde operationalisatie zoals gepresenteerd in het tweede hoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt de mate van beheersbaarheid opgevoerd als bepalende factor voor doelmatigheid: "De mate van beheersbaarheid geeft de mate aan waarin het proces is te sturen door de verantwoordelijke ambtenaren en bestuurders. Beheersing van het proces vereist dat overeenstemming bestaat over het te voeren proces, terwijl weinig sprake is van interveniërende variabelen die zich buiten de invloedssfeer van de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijken bevinden, maar wel invloed kunnen uitoefenen op het proces" (Hoofdstuk 2, p. 24). Vanuit deze definitie kan gesteld worden dat een pluricentrische constellatie, waarin juist sprake is van interveniërende variabelen en wederzijdse afhankelijkheden, de beheersbaarheid en de uiteindelijke doelmatigheid niet bepaald in de hand werkt. De actor zal dus een voorkeur hebben voor een unicentrische constellatie. Aan de andere kant zal deze constellatie actief vorm moeten worden gegeven, gezien het feit dat de aard van het openbaar bestuur neigt naar een constellatie die gekenmerkt wordt door interdependentie en polycentrisme (zie pag. 12 van dit hoofdstuk). Daarmee wordt de basis gelegd voor de eerste veronderstelling. Tevens zij daarmee gesteld, dat een constellatie van unicentrisme zeer zeker ook kosten met zich meebrengt, welke samenhangen met het actief vormgeven en in stand houden van deze constellatie. Deze kosten zullen moeten worden meegenomen in de uiteindelijke beoordeling van de mate van doelmatigheid om de tweede veronderstelling te kunnen toetsen.

De vraag van de contextbepalende actor is nu, hoe hij de pluricentrische constellatie die hij doorgaans aantreft, kan omzetten in een unicentrische constellatie. Daarna rijst uiteraard de vraag hoe hij deze constellatie kan behouden. Deze tweede argumentatielijn verwijst zo naar de fundamentele vraag hoe constellaties tot stand zijn gekomen. Uitgaande van de gedachte dat het pluricentrische perspectief te zien is als natuurlijke terugvalpositie, kan pas sprake zijn van unicentrisme indien een sturende actor in staat is de pluricentrische constellatie te herconstrueren naar eigen doelstelling en inzicht. Uitgaande vervolgens van de gedachte dat dit feitelijk een verstoring van een evenwicht inhoudt, zal hij nadien actief moeten blijven sturen om de unicentrische constellatie in stand te kunnen houden. In tegenstelling tot de eerste argumentatielijn kan volgens deze tweede lijn een contextongevoelige actor nooit bestaan in een unicentrische omgeving, aangezien deze actor niet in staat is de oorspronkelijke pluricentrische constellatie om te vormen tot een unicentrische. Mocht hij deze toevalligerwijs toch aantreffen, zal hij in ieder geval niet in staat zijn haar te behouden en het proces zal na verloop van tijd weer terugvallen op het pluricentrische perspectief. Ook zal in deze tweede lijn een contextbepalende actor weliswaar kunnen opereren in iedere constellatie, maar uiteindelijk altijd uitkomen op het unicentrisme als meest gewenste constellatie die de beste basis voor beheersing biedt.

Zo ontstaat een verband tussen een sturend subject en zijn context. Naarmate dit sturend subject beter in staat is deze context te bepalen, neemt het unicentrische karakter van deze context toe en wordt het subject beter in staat gesteld om daadwerkelijk te beheersen. De onderstaande figuur doet zich nu voor, waarbij de mate van pluricentrisme en unicentrisme verticaal en de mate van contextbepaling horizontaal zijn weergegeven. Gebruik is gemaakt van een matrix, om niet de indruk te wekken dat het hier om een mathematische functie gaat, welke tot absolute uitkomsten leidt<sup>44</sup>.

---

44) De gedachte van een functionele relatie in mathematische zin is immers niet juist: de mate van pluricentrisme en unicentrisme is niet in absolute termen te meten, laat staan dat een absolute waarde (zoals 0, of 100%) aan deze begrippen kan worden toegekend.

grote mate van unicentrisme			×
mindere mate van unicentrisme			×
gelijke mate van unicentrisme en pluricentrisme		×	
mindere mate van pluricentrisme		×	
grote mate van pluricentrisme	×		
mate van contextbepaling	geringe mate	sterkere mate	hoge mate

Figuur 4.2: Een verband tussen subjecten en object-constellaties

Vanuit dit verband zijn twee uiterste sturingsvisies te construeren, welke uiteraard in de praktijk niet voorkomen, maar eerder te beschouwen zijn als uitersten op een spectrum waarbinnen de werkelijkheid zich bevindt. Zoals gesteld verschillen de visies in de veronderstellingen die ten aanzien van de belangen, de middelen en de interacties van subjecten en objecten gemaakt kunnen worden.

In de eerste visie is de context waarbinnen een sturende actor zich bevindt, te beschouwen als gegeven. Deze context bestaat doorgaans uit actoren die ook andere belangen kunnen hebben en die middelen tot hun beschikking hebben die noodzakelijk zijn voor de realisering van het belang van de sturende actor. Deze context is pluricentrisch van aard. De sturende actor houdt zijn eigen doelstelling zuiver door zo min mogelijk interactie aan te gaan. De middelen die deze actor heeft worden primair ingezet ter realisatie van de eigen doelstelling en niet om interactie aan te gaan. Daarmee wordt de context tegelijkertijd zo min mogelijk beïnvloed door deze sturende actor. Deze visie is wezenlijk minder empathisch (in de zin dat in deze visie geen actieve aandacht bestaat voor de belangen van andere actoren) en bestaat uit een combinatie van een contextongevoelig subject in een pluricentrische context.

In de tweede visie poogt de sturende actor de pluricentrische context om te vormen tot een unicentrische, waarbij zijn individuele doelstelling wordt verheven tot centraal te kennen algemeen belang. Door dit stadium te bereiken zullen andere actoren moeten worden aangezet om zich in te spannen voor het belang van de sturende actor. Hiertoe gaat de sturende actor op zoek naar de primaire belangen en middelen van andere actoren en zet hij zijn middelen via strategische interactie doelgericht in om uiteindelijk de middelen van deze actoren te laten inzetten voor zijn doelstelling. Deze visie is wezenlijk empathisch (in de zin dat in deze visie niet alleen aandacht wordt geschonken aan de belangen van andere actoren, maar dat tevens actief wordt ingespeeld op deze belangen) en bestaat uit een combinatie van een contextbepalend subject in uiteindelijk een unicentrische context (naarmate de sturende actor slaagt in zijn strategie).

De twee uitersten; contextongevoelig subject in een pluricentrische context en contextbepalend subject in een unicentrische context, laten de uitersten op het gebied van beheersbaarheid zien. De drieslag in constellaties en de drieslag in subjecten verworden daarmee tot één spectrum met twee uitersten. De drieslag in constellaties is terug te brengen tot een tweeslag vanuit de gedachte dat het pluricentrische perspectief veelal het reële gegeven is, terwijl het unicentrische perspectief vanuit het oogpunt van beheersbaarheid het meest wenselijke perspectief is. De drieslag in subjecten is terug te brengen tot een tweeslag vanuit de gedachte dat de contextafhankelijke actor feitelijk een lichte variant van de contextbepalende actor is.

Het gaat er in dit onderzoek uiteraard niet om aan te tonen dat de empathische sturingsvisie uiteindelijk meer mogelijkheden biedt tot beheersing, aangezien een dergelijke onderzoekslogica het karakter van een tautologie zou krijgen: als unicentrisme de beste basis biedt voor beheersbaarheid, unicentrisme enkel is te realiseren door de context te bepalen en deze context enkel via een empathische visie bepaald kan worden, dan lijkt het

logisch dat de empathische visie de beste basis biedt voor beheersing. Het gaat er in dit onderzoek wel om te beziën of en hoe nu eigenlijk de context bepaald kan worden. Wel beschouwd verschillen de twee uiterste visies in het al dan niet aangaan van strategische interactie.

De uiteindelijke veronderstelling in dit onderzoek is, dat naarmate een sturende actor beter in staat is strategische interacties aan te gaan, hij beter in staat is de pluricentrische context waarbinnen hij zich bevindt om te zetten tot een unicentrische context en hij uiteindelijk beter tot beheersing in staat zal zijn.

## **4.7 Twee controllers**

Vanuit de bovenstaande veronderstelling kan een aanzet worden gegeven tot de constructie van een tweetal controllers die zich in sturingsvisie van elkaar onderscheiden. Te onderscheiden zijn een empathische controller en een niet-empathische controller. Deze controllers zijn ideaaltypische persoonlijkheden: zij bestaan niet werkelijk, maar vormen de bouwstenen voor een analysekader. Dit kader, waarbij soms kleine verschillen zeer sterk worden geaccentueerd, dient in beginsel om controllers in de praktijk te duiden en te typeren. Conform de eerder geformuleerde definitie van sturingsvisie zal ook dit kader ingaan op de veronderstellingen ten aanzien van de doelstellingen, de middelen en de interactiepatronen van subject en objecten.

### **4.7.1 De doelstellingen**

De twee typen controllers kennen geen fundamenteel verschil in de formulering van hun belang. Voor controllers geldt hetzelfde als voor iedere andere actor: dit belang komt voort uit een individuele voorkeur. Het belang kan strict subjectief zijn, of eerder formeel opgetekend, maar ook in dit laatste geval verbindt de controller dit formele belang aan zijn individuele voorkeur (al was het enkel maar bij het aanvaarden van zijn benoeming). Het derde hoofdstuk indachtig zullen de belangen en doelstellingen van controllers in eerste instantie financieel-economisch van aard zijn. Bij het selecteren, formuleren en nader invullen van een financieel-economische doelstelling kan de controller echter zijn individuele voorkeur volgen. Daarbij zij gesteld, dat een concerncontroller zijn financieel-economische belangen vaak concernbreed vertaalt, waar een sectorcontroller zich blijft richten op zijn sector. De twee controllers kennen dus geen verschil in de selectie, formulering en concretisering van hun belang en houden dit belang zo scherp mogelijk in de gaten.

Wel kennen de twee typen controllers een verschil waar het de herkenning en erkenning betreft van de belangen van de aan te sturen objecten. De minder empathische controller heeft weinig oog voor de individuele belangen van de aan te sturen objecten, zeker als deze conflicteren met de belangen waar deze controller zich aan verbonden heeft. De empathische controller zal daarentegen eerst en vooral geïnteresseerd zijn in deze belangen, vanuit het besef dat deze aan te sturen objecten zich laten leiden door deze belangen. Feitelijk vormen de individuele belangen van de sturingsobjecten het aangrijpingspunt voor zijn strategisch handelen, mede vanuit de gedachte dat deze belangen zijn te modificeren.

### **4.7.2 De middelen**

Ook de middelen die de controllers tot hun beschikking hebben verschillen niet in essentie. In beide gevallen vormt informatie het belangrijkste middel. Het derde hoofdstuk voor de geest gaat het hier enkel over de controller in zijn meest zuivere vorm, i.e. als staffunctionaris. De controller kent dus geen lijnverantwoordelijkheid, maar ook geen lijnbevoegdheid. Hij is dus geen budgethouder, formeel leidinggevende of anderszins manager. Het enige middel dat naast zijn overtuigingskracht dan tot zijn beschikking staat, is de informatie die hij heeft.

De twee controllers verschillen ook niet waar het de benadering van de middelen van de te sturen objecten betreft. Deze middelen dienen zonder meer te worden ingezet ter realisatie van het belang waaraan de controllers zich gecommitteerd hebben. Waar de minder empathische controller er evenwel vanuit gaat dat de middelen van andere actoren zonder meer worden ingezet voor het belang waaraan ook hij zich heeft gecom-

mitteerd, gaat de empathische controller er vanuit, dat deze middelen worden ingezet ter realisatie van de belangen van de objecten en zodoende eerst “bemachtigd” moeten worden.

#### **4.7.3 De interacties**

*Het meest essentiële verschil tussen de twee controllers ligt in de interacties die zij aangaan met hun omgeving.*

De minder empathische controller kent zeer weinig interactie met zijn omgeving. Daarbij loopt hij immers het gevaar dat de richting van zijn vermogen neerwaarts moet worden bijgesteld. Mocht deze controller een interactie aangaan, dan is deze interactie primair gericht op de realisatie van zijn eigen doelstelling en is eenzijdig van aard. Dit type controller zet zijn middelen in ter realisatie van het belang waaraan hij zich gecommitteerd heeft.

Ook de empathische controller houdt vast aan zijn doelstelling, maar laat door middel van interactie met andere actoren zijn totale vermogen wel groeien. Om dit mogelijk te maken zal deze controller vormen van strategisch gedrag laten zien. Zijn strategisch handelen is erop gericht om de relevante middelen die de objecten van sturing tot hun beschikking hebben, aan te laten wenden voor zijn individuele doelstelling. Hiertoe dient hij de betrokkenheid van de objecten van sturing te verkrijgen of aansturingsmogelijkheden over deze objecten. De belangen van de objecten dienen als eerste aangrijpingspunt voor zijn strategische interactie. Door zijn doelstelling te koppelen aan de belangen van de objecten, weet de empathische controller de betrokkenheid van deze objecten te verkrijgen en weet hij zich verzekerd van een eenduidige middeleninzet. Aan de andere kant poogt de empathische controller aansturingsmogelijkheden te bemachtigen over die objecten waarvan geen betrokkenheid verkregen kan worden, maar die wel over noodzakelijke middelen beschikken. Dit type controller zet zijn middelen dus primair in om een interactie mogelijk te maken waardoor hij in staat is uiteindelijk nog meer middelen te genereren.

Interactie vergt evenwel de inzet van middelen. Uitgaande van de gedachte dat informatie het meest belangrijke middel voor de controller is, zal informatie dus vergeven moeten worden tijdens de interactie. Een controller heeft er dus belang bij dat zijn informatiepeil op een toereikend niveau blijft.

De minder empathische controller gaat geen strategische interacties aan en verkrijgt zijn informatie uit de organisatie op grond van zijn formele positie. Deze controller biedt informatie vervolgens ook aan op basis van een formele grondslag en het traject van verkrijgen, bewerken en aanbieden van informatie is gericht ter behartiging van één belang. Daarmee kan deze controller de eerder beschreven informatieparadox niet ontlopen (zie hoofdstuk 3). Deze paradox stelt immers, dat informatie door de controller verkregen wordt, zolang hij deze niet ter behartiging van een ander belang gaat inzetten. De informatiebron droogt namelijk op, op het moment dat de controller de geleverde informatie daadwerkelijk gaat aanwenden voor een ander belang dan dat van de verstrekker van de informatie. Uitgaande van een pluricentrische context waar informatie geleverd moet worden door actoren die welhaast per definitie een ander belang kennen dan het belang van de controller, is de kans dat de bovenbeschreven paradox zich voordoet vrij groot aanwezig.

De empathische controller ziet informatie als ruilmiddel en vergeeft informatie om daar andere informatie voor terug te krijgen. Informatie wordt uitgewisseld met steeds andere actoren en volgens een niet vast omljnd patroon, waarbij een zeker proces van redundantie in gang wordt gezet. Waar de minder empathische controller echter verzeild raakt in de informatieparadox, heeft de empathische controller kans op een informatiespiraal. Indien de controller door te blijven communiceren met meerdere actoren en met meerdere actoren “on speaking terms” blijft, raakt hij beter geïnformeerd. Dit gegeven maakt hem tot een aantrekkelijke coalitiepartner voor andere actoren, waardoor de controller nog beter geïnformeerd raakt, etc. Dit type controller is bekend met het feit, dat indien hij gegeven informatie inzet ter realisatie van een ander belang dan dat van de verstrekker van de informatie, deze laatste minder geneigd zal zijn om de controller adequaat te blijven

informereren. De aan te sturen objecten zullen dus wat “terug” moeten krijgen om de controller te willen blijven informereren.

De empathische controller houdt dan zijn informatiepeil goed op orde op deze manier, maar onderkent daarnaast dat informatie een zeer strategisch middel kan zijn. Het gaat er in de strategische interactie immers niet om het informatiepeil te maximaliseren, maar om de middelen van andere actoren in te laten zetten voor het oorspronkelijk beoogde doel van de controller. Waar de minder empathische controller informatie verwerkt en volgens een overeengekomen gestandaardiseerde procedure aanbiedt, biedt de empathische controller informatie op een geheel andere manier aan. De empathische controller realiseert zich, dat een aantal keuzen in het proces van aanbieding gemaakt moeten worden. Zo maakt het uit in welke vorm en met welke toonzetting hij informatie aanbiedt. Tevens maakt het uit, wie hij wat op welk moment aan informatie aanbiedt, etc. Andere keuzen in het proces van aanbieding zullen uiteindelijk tot een geheel andere constellatie kunnen leiden. De belangen van de objecten, maar ook het belang van de empathische controller zelf zijn daarbij aangrijpingspunten voor de controller als sturend subject. De minder empathische controller formaliseert welhaast de constellatie van objecten, terwijl de empathische controller de constellatie modificeert.

Zoals gesteld, gaat het in dit onderzoek niet om de vraag of de empathische controller doelmatiger opereert dan de minder empathische controller. Het gaat in dit onderzoek wel om de vraag of en hoe nu eigenlijk de context bepaald kan worden. Dit houdt in, dat het vervolg van het onderzoek zich zal richten op de empathische controller. Daarmee wordt de uitwerking van de minder empathische controller overigens niet minder relevant: de twee typen zijn te beschouwen als ideaaltypen en beter inzicht in het ene type kan het inzicht in het andere type versterken. Bovendien dient de gedachte dat de minder empathische controller inferieur zou zijn ten opzichte van de empathische controller ontzenuwd te worden. Een minder empathische controller kan in sommige situaties (bijvoorbeeld onder een krachtige portefeuillehouder Financiën), van grote waarde zijn voor de gemeentelijke organisatie. Bovendien staat over het algemeen de loyaliteit van een minder empathische controller zelden ter discussie. Wel kan gesteld worden dat een minder empathische controller de bestaande constellatie in stand houdt en soms zelfs versterkt. Indien deze constellatie toevalligerwijs unicentrisch van aard is en de controller het unicentrische belang ondersteunt, kan dit versterkend werken. Indien deze constellatie echter pluricentrisch van aard is, zal dit type controller niet in staat zijn om haar om te zetten tot een unicentrische constellatie; de pluricentrische context blijft dan gehandhaafd, met alle gevolgen voor de beheersbaarheid en de doelmatigheid van dien.

Samengevat ontstaat de volgende tabel, waarbij de twee controllers uiteen worden gezet (zie tabel volgende pagina).

De empathische controller richt zich sterk op het modificeren van de context, welke in eerste instantie dus pluricentrisch van aard is. Zoals gesteld is de veronderstelling in dit onderzoek, dat naarmate een sturende actor beter in staat is strategische interacties aan te gaan, hij beter in staat is de pluricentrische context waarbinnen hij zich bevindt om te zetten tot een unicentrische context en hij uiteindelijk beter tot beheersing in staat zal zijn. Specifiek voor een controller geldt de vraag in hoeverre een controller tot dergelijk strategisch handelen in staat is, als hij qua middelen enkel over informatie beschikt. Bij het verrichten van de case studies zal dan ook bezien worden in hoeverre de controller daadwerkelijk strategisch handelt en in hoeverre hij daardoor in staat is de context te modificeren.

#### **4.7.4 Drie uitwerkingen van een empathische controller**

Het kan nauwelijks genoeg benadrukt worden, dat de bovenstaande ideaaltypering zich in de praktijk niet voordoet. Om een meer realistisch beeld van een empathische controller te verkrijgen, lijkt hier een praktische uitwerking van dit type controller op zijn plaats. Deze uitwerking start bij de nuancering van de individuele

Tabel 4.3: Twee controllers

	Minder empathische Controller	Empatische Controller
Belang	Zelf bepaald en zuiver, in eerste instantie financieel-economisch van aard	Zelf bepaald en zuiver, in eerste instantie financieel-economisch van aard
Doelstellingen andere actoren	Moeten congruent zijn met het geselecteerde controllersbelang	Kunnen congruent gemaakt worden met het geselecteerde controllersbelang
Middel controller	Informatie	Informatie
Middelen andere actoren	Moeten worden ingezet ter realisatie van het geselecteerde controllersbelang	Dienen eerst bemachtigd te worden
Interactie	Formeel en beperkt	Strategisch en gericht op het modificeren
Inzet middelen	Gericht op het direct realiseren van het controllersbelang	van andere belangen en het verkrijgen van andere middelen
Informatie verkrijgen	Eenzijdig via procedure en ter ondersteuning geselecteerd belang. Informatieparadox	Gericht op de aan te sturen objecten Meerzijdig via "ruil" en tevens gericht op belangen van objecten. Opwaartse
Informatie verstrekken	Gestandaardiseerd en ter instandhouding van bestaande constellatie	informatiespiraal Geïmproviseerd en ter modificatie van een bestaande constellatie
Constellatie van objecten	Wordt in stand gehouden	Wordt gemodificeerd

doelstelling van een controller. Het bovenstaande wekt namelijk de suggestie, dat de controller een duidelijk omschreven individuele doelstelling kent en vervolgens een zekere mate van strategische interactie ter realisatie van deze doelstelling aangaat. Hierbij zij opgemerkt, dat de individuele doelstelling van de controller zich kan beperken tot het "oplijnen" van de belangen van andere actoren en dus geen directe verwijzing naar het eigen belang van de controller hoeft te kennen. De controller neemt dan eerder de positie van procesarchitect, procesmanager of aanjager van het lerend vermogen in, welke posities hieronder kort zullen worden toelicht.

Vanuit de stelling dat processen niet altijd als vanzelf op een efficiënte wijze naar evenwicht, consensus of een beslissing tenderen, breekt Klaassen een lans voor de versterking van een katalytische rol. Deze rol zou kunnen worden toebedeeld aan een procesarchitect, welke geen directe belangen heeft in het proces zelf. De rol van procesarchitect laat zich opsplitsen in een aantal functies: de objectiverende functie, de vertaalfunctie, de signalerende functie, de initiërende functie, de roldoorbrekende functie en de stabiliserende functie (Klaassen, 1995, p. 114). Deze opsplitsing van de katalytische rol maakt duidelijk dat het wegnemen van contraproductiviteit en het laten congrueren van belangen een belangrijke doelstelling voor deze architect kan zijn (vgl. ook Fenger, 2001, p. 97). Over de positionering van de architect laat Klaassen zich genuanceerd uit. Enerzijds is een onafhankelijke positionering gewenst. Daarmee wordt bewerkstelligd dat acceptatie door belanghebbenden plaatsvindt. "Het gaat daarbij om de perceptie van onafhankelijkheid door partijen: het verschil dat kan bestaan tussen onafhankelijk zijn en als onafhankelijk worden beschouwd" (Klaassen, 1995, p., 113). Aan de andere kant mag niet worden verondersteld dat een onafhankelijk procesarchitect voor de verschillende actoren over toereikende informatie kan beschikken, terwijl dit feitelijk voor zijn rol wel noodzakelijk is. "Evident is dat het aan een procesarchitect ter beschikking stellen van informatie een zeer zware wissel trekt op het vertrouwen dat actoren in de procesarchitect moeten stellen. (...) Het is niet realistisch te veronderstellen dat actoren zonder directe aanleiding informatie aangaande bovenstaande vragen aan derden ter beschikking stellen. Onafhankelijkheid als kenmerk van de procesarchitect vormt een noodzakelijke, maar tevens een tekortschietende waarborg om vertrouwelijke behandeling van informatie af te dwingen" (Klaassen, 1995, p. 121). Waar Klaassen vervolgens de condities verder aanscherpt om een procesarchitect te kunnen laten functioneren, kan ook een andere weg worden gekozen. Als onafhankelijkheid geen voldoende conditie is om



het genereren van juiste informatie te waarborgen, zou de controller de rol van architect kunnen vervullen. Vanuit zijn interne positionering beschikt de controller qualitate qua immers over meer informatie dan een architect die geheel los staat van de organisatie. Feitelijk wordt met deze richting geopteerd voor een minder onafhankelijke positionering (i.e. een interne positionering), waarbij naar verwachting wel meer informatie kan worden gegenereerd en verwerkt.

In het verlengde van procesarchitectuur ligt procesmanagement. Waar de architect zich nog richt op het ontwerpen van processen, legt de procesmanager het accent op de invoering en het beheer van een bepaald (besluitvormings)proces (De Bruijn, Ten Heuvelhof, In 't Veld, 2002, p. 17). De belangrijkste argumenten om tot procesmanagement over te gaan zijn, dat draagvlak kan worden verbreed door verschillende actoren in het proces toe te laten, dat inhoudelijke onzekerheid gereduceerd kan worden door verschillende informatiebronnen te confronteren met elkaar, dat probleemdefinities en -oplossingen verrijkt kunnen worden, dat de gesignaleerde dynamiek in het proces kan worden geïncorporeerd, dat de besluitvorming transparanter wordt en tot slot dat de besluitvorming gedepolitizeerd wordt, aangezien a priori het proces en niet de inhoud centraal staat (ibid, p. 42). Dit vereist wel dat aan een aantal ontwerpprincipes moet worden voldaan. Zo moet bij de betrokken actoren een zeker vooruitzicht op winst bestaan en moeten de betrokken actoren van voldoende gewicht zijn. Om het proces adequaat te ontwerpen zal verder onder meer een belangenscan moeten worden gemaakt van de betrokken actoren en zullen spelregels overeengekomen moeten worden. De wording en constructie van deze spelregels is een centraal thema bij procesarchitectuur en -management (vgl. ook Fenger, 2001, p. 38). Hierbij zij gesteld, dat naarmate hetzelfde procesontwerp vaker wordt toegepast, de betrokken partijen zullen leren de sturende werking van dit procesontwerp te ontlopen. Zij leren bijvoorbeeld wat de zwakke elementen in een procesontwerp zijn, die zij vervolgens benutten ten behoeve van de verwerkelijking van hun eigen belangen (De Bruijn, Ten Heuvelhof, In 't Veld, 2002, p. 89). Procesmanagement is ingebed in bestaande bestuurlijke processen, waarin zich allerlei verschijnselen van powerplay en strategisch gedrag voordoen en hier zal de procesmanager terdege rekening mee moeten houden. De procesmanager is onafhankelijk, maar tegelijkertijd ook afhankelijk van de partijen in het proces. Om deze paradox te verkleinen zou de machtspositie van de procesmanager versterkt kunnen worden. Zo zou de procesmanager een inhoudelijke bijdrage kunnen leveren en het evenwicht kunnen bewaren (ibid, p. 111). Deze versterking leidt tot de gedachte dat de gemeentelijke controller naast de rol van procesarchitect ook zeer wel de rol van procesmanager zou kunnen vervullen.

In beide bovenstaande uitwerkingen wordt gepleit voor een onafhankelijke actor, welke zich ten doel stelt om de belangen van andere actoren te laten congrueren. Informatie is daarbij het meest essentiële middel dat de procesarchitect of procesmanager tot zijn beschikking heeft. De parallel met de gemeentelijke controller dringt zich daarbij op. De gemeentelijke controller kent immers geen lijnbelangen, gezien het feit dat hij doorgaans als staffunctionaris is gepositioneerd. In die zin opereert de controller meer onafhankelijk dan een lijnfunctionaris. Tevens is ook voor de gemeentelijke controller informatie het meest essentiële middel dat hij tot zijn beschikking heeft. Wel zal duidelijk zijn dat de profilering van de controller als procesarchitect of procesmanager eerst en vooral oog vraagt voor de verschillende belangen van verschillende actoren en dus eerder is weggelegd voor een empathische controller.

Een derde mogelijkheid voor de empathische controller wordt gegeven door In 't Veld en Van der Knaap. Zij benadrukken het belang van leren. Leren vindt plaats wanneer de doelmatigheid en/of de doeltreffendheid waarop een systeem doeleinden nastreeft toeneemt. Naar aanleiding van doelgerichte feedback corrigeert een systeem haar functioneren (single-loop leren). Bij lerende feedback kunnen bovendien ook de waarden, normen, aannamen en doelen die aan het systeemfunctioneren ten grondslag liggen worden gewijzigd (double-loop leren). Feitelijk wordt hierbij het sturingsperspectief veranderd (In 't Veld en Van der Knaap, 1995, p. 95 en 99, vgl. ook Browne en Wildavsky in Pressman en Wildavsky, 1983, p. 238). Tot slot kan ook geleerd worden te leren (deutero leren). Al deze vormen van leren kunnen uiteraard betrekking hebben op de actoren zelf

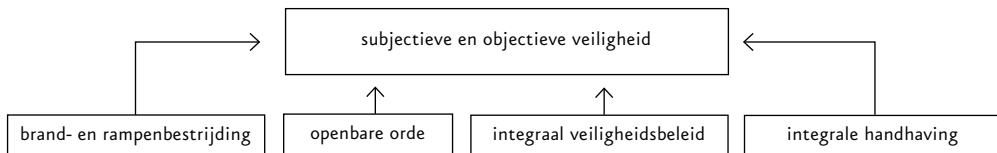
binnen het systeem. Sterker zelfs: het lerend vermogen van een organisatie wordt bijeengebracht door de individuen binnen de organisatie. Een controller zou zich kunnen richten op de verbetering van het lerend vermogen binnen de gemeentelijke organisatie, ongeacht de waarden die door deze organisatie worden nagestreefd. Het betreft dan zowel het proces van single-loop leren, als double-loop leren, maar met name het proces van deuterio leren. In zijn meest essentiële vorm kent leren een cognitieve en een handelingscomponent. Het actief handelen en vervolgens waarnemen en opdoen van ervaringen vormen samen de handelende leerfase. Het interpreteren van deze ervaringen en het ontwikkelen van besluiten vormen de cognitieve leerfase waarbinnen de verkregen kennis wordt verwerkt. Ook hier is informatie van verstrekkend belang: het opdoen van informatie of verkrijgen van gegevens vindt tijdens het gehele leerproces plaats (ibid, p. 107). Om te leren is een zekere motivatie nodig, welke in beginsel bestaat uit de als ongewenst of verrassend ervaren kloof tussen doel en werkelijkheid. Het kan dan de controller zijn die deze kloof in eerste instantie duidt en mogelijkheden biedt deze kloof te verkleinen. Ook het signaleren en wegnemen van leerbarrières, dynamisch conservatisme en defensieve routines kan deze controller tot zijn functie rekenen. “Of het nu gaat om het concreet oplossen van knelpunten, het veranderen van beleid of zelfs het overboord zetten van sturingswijzen, leren leren is van essentieel belang voor de overheid” (In ‘t Veld en Van der Knaap, 1994, p. 136). Hiertoe zal de controller een bijdrage moeten leveren aan een cultuur waarin fouten maken als uitgangspunt voor een leerproces wordt beschouwd en niet als aanknopingspunt tot afrekenen.

#### 4.8 Voorbeelden van procesarchitectuur

Op deze plaats lijkt het juist om een aantal voorbeelden uit te werken van procesarchitectuur. De voorbeelden hebben betrekking op drie verschillende processen binnen drie verschillende gemeenten. De processen dienden als onderzoeksobject voor rekenkameronderzoek en artikel 213a onderzoek. Als eerste voorbeeld van procesarchitectuur kan het veiligheidsbeleid van de gemeente Argus dienen.

Argus gaat in haar begroting voor 2005 nog uit van 4 beleidsvelden, welke uiteindelijk tot een gevoel van veiligheid moeten leiden. Schematisch ziet dit er als volgt uit:

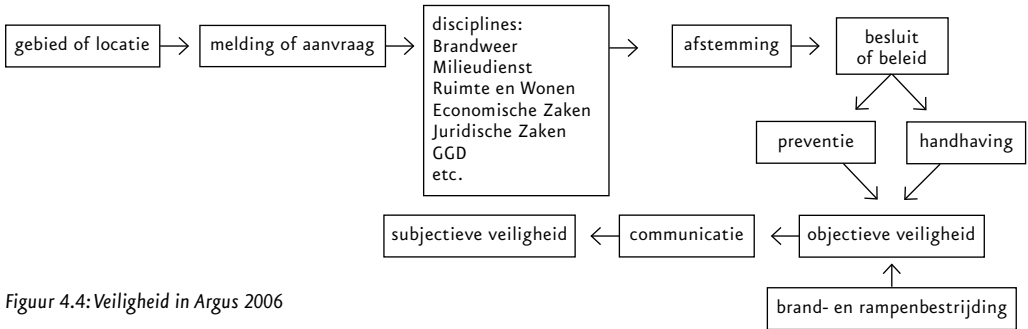
Figuur 4.3: Veiligheid in Argus 2005



In de praktijk kan de bovenstaande werkwijze vrij grote problemen opleveren. Zo zal de Brandweer een rol vervullen waar het integraal veiligheidsbeleid en integrale handhaving betreft en zich niet alleen kunnen toeleggen op brand- en rampenbestrijding. Sterker zelfs: integraal veiligheidsbeleid houdt doorgaans het inzetten van meerdere disciplines in (waaronder de Brandweer). Daarnaast wordt door de gemeente geen antwoord gegeven op de vraag hoe nu veiligheidsbeleid en handhaving meer integraal kunnen worden opgepakt. Openbare orde staat niet op zichzelf, maar is meer een cluster van (veelal justitiële) activiteiten gericht op preventie en handhaving. Het ontwikkelen van openbare orde als beleidsveld afzonderlijk staat welhaast haaks op de wens om handhaving integraal op te pakken. Integrale handhaving zou immers juist meerdere disciplines (waaronder justitiële) moeten betrekken. Integraal veiligheidsbeleid wordt door de gemeente Argus vertaald naar gebiedsgericht, maar duidelijk moge zijn, dat men vanuit één discipline de stad Argus gebiedsgericht kan benaderen, zonder integraal (in combinatie met andere disciplines) te opereren. Aan de andere kant levert het combineren van meerdere disciplines in één gebied het gevaar op, dat men andere gebieden (wellicht buiten de gemeentegrens) over het hoofd gaat zien. Bij dit alles rijst dan uiteindelijk de vraag in hoeverre deze beleidsterreinen uiteindelijk de objectieve en subjectieve veiligheid kunnen verhogen. Zeer veel brandweertuit-

rukkingen of acties op het gebied van openbare orde en veiligheid, verlagen immers doorgaans de subjectieve veiligheid. Daarnaast leidt het integraal oppakken van veiligheid en handhaving nog niet automatisch tot verhoging van de objectieve veiligheid, hooguit tot efficiency winst. Tot slot leidt verhoging van de objectieve veiligheid nog niet tot verhoging van de subjectieve veiligheid.

Om nu de diverse processen die uiteindelijk leiden tot de verhoging van subjectieve veiligheid in samenhang te brengen met elkaar en gelijk de ambities weer te geven die Argus voor ogen heeft, kan de controller van Argus het volgende schema presenteren:



Figuur 4.4: Veiligheid in Argus 2006

De bovenstaande werkwijze levert een aantal voordelen op. Zo wordt de gebiedsgerichte aanpak al vormgegeven bij het begin van het proces. Een melding of een aanvraag komt vanuit een bepaalde locatie en kan dus in relatie tot die locatie in behandeling worden genomen. Het integraal vormgeven van het veiligheidsbeleid komt tot uitdrukking in het feit, dat een melding of een aanvraag weliswaar door meerdere disciplines behandeld wordt, maar dat uiteindelijk afstemming plaatsvindt en één besluit wordt genomen. De doelmatigheid en de samenhang tussen preventie (toezicht en opsporing) en handhaving worden gewaarborgd door het onderbrengen van maatregelen op het gebied van preventie en handhaving binnen één organisatie-onderdeel. Dit al zal tot verhoging van de objectieve veiligheid moeten leiden. Het enige terrein waar geen integrale afstemming plaatsvindt is het terrein van de brand- en rampenbestrijding. Gezien de noodzaak van snel handelen tijdens ramp en brand is deze bestrijding voorbehouden aan de Brandweer. Objectieve veiligheid, tot slot, leidt enkel tot subjectieve veiligheid als er goed met de inwoners wordt gecommuniceerd over vraagstukken op het gebied van veiligheid. Hier hoort uiteraard ook een gedegen voorlichting bij over de objectieve veiligheid. Het schema maakt niet alleen de relaties meer inzichtelijk, maar leidt ook tot een bepaalde werkwijze.

Zo zou de controller een proces kunnen analyseren en voorstellen kunnen formuleren om het proces beter te laten verlopen. Hij neemt daarbij niet de verantwoordelijkheid over voor het proces, maar vervult een ondersteunende rol. Daarnaast stelt hij niet de doelstellingen zelf ter discussie die de gemeente nastreeft op het gebied van veiligheid, maar brengt deze doelstellingen enkel in samenhang met elkaar.

Nu wordt met een doorlichting een analyse verkregen van de manier waarop een proces wordt gevoerd binnen de gemeente en van de manier waarop dat proces gevoerd zou kunnen worden. Dit is echter niet voldoende. Uit de redering van dit onderzoek tot dusver blijkt, dat betrokkenheid en aansturingsmogelijkheden noodzakelijk zijn om doelmatig te kunnen handelen. Deze betrokkenheid en aansturingsmogelijkheden zullen dus moeten worden ingebouwd in het proces om het proces doelmatig te kunnen laten verlopen. Zonder deze twee factoren kan een herontwerp niet effectief worden doorgevoerd en worden beheerd.

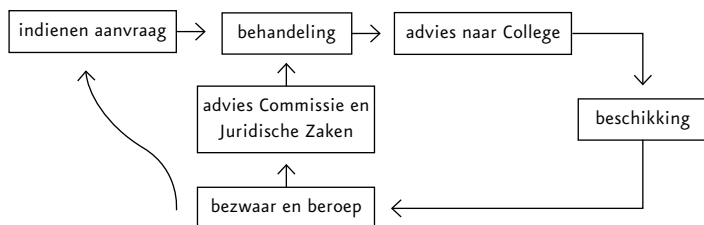
Een adequaat procesontwerp begint met een inschatting van de noodzakelijke middelen die benodigd zijn om een proces conform de doelstelling van de sturende actor te kunnen voeren. Deze middelen bevinden zich in het geval van de controller welhaast altijd in de handen van andere actoren. Procesarchitectuur richt zich dan op de belangen van deze actoren. Zowel voor het verkrijgen van betrokkenheid als voor het verkrijgen van

aansturingsmogelijkheden, is het namelijk essentieel, dat de controller zich een beeld vormt van de belangen van de benodigde actoren. Vanuit dit beeld zal de controller vervolgens het betreffende proces dienen te herstructureren, waarmee hij de eenduidigheid van middeleninzet waarborgt. Deze herstructuur is op te vatten als een soort blauwdruk. Een herstructurering dient dan aan de volgende criteria te voldoen:

1. Positieve prikkels moeten worden ingebouwd om de actoren gemotiveerd te krijgen voor het belang van de controller.
2. Negatieve prikkels moeten worden ingebouwd om het nastreven van eventuele andere belangen tegen te gaan.

Een tweede voorbeeld van procesarchitectuur richt zich op de WOZ-herwaarderingsronde. Een herwaarderingsronde in het kader van de WOZ valt onder de verantwoordelijkheid van het hoofd Belastingen. Dit hoofd is tevens de budgethouder en heeft a priori geen incentive om het proces doelmatig te voeren. Hoewel het bestuur graag ziet dat zijn afdeling zo veel mogelijk doet voor zo min mogelijk budget, doet deze budgethouder liever zo min mogelijk voor zo veel mogelijk geld. Dit gegeven zegt niets meer over de aard van deze budgethouder dan dat hij respect en begrip heeft voor zijn medewerkers, die in zijn ogen te veel overuren moeten draaien. De controller vraagt zich nu af in hoeverre de herwaarderingsronde met minder menskracht en middelen gelopen kan worden en sluit dus aan op de doelstelling van het college. Hij verkrijgt hiermee tevens de betrokkenheid van het college. De controller constateert dat de budgethouder een conflicterend belang heeft. De budgethouder wil immers zijn medewerkers niet nog meer uren laten draaien en heeft er ook geen belang bij om aan het eind van het jaar budget over te houden: dit dient immers afgestaan te worden aan het concern. Betrokkenheid kan dus niet in de huidige constellatie worden verkregen en de controller besluit nu het proces te modificeren. Het oorspronkelijke sturingsmodel was inputgerelateerd, concerngericht en moeizaam te controleren. In het nieuwe voorstel van de controller is dit anders. De budgethouder verkrijgt nu een budget gerelateerd aan de totale WOZ-waarde. Dit is de waarde die wordt vastgesteld na een eventuele bezwaar- en beroepschriftprocedure. Hij kan dit budget in iedere gewenste richting aanwenden, zij het, dat 50% van het exploitatieresultaat wordt verrekend met het concern. Met deze maatregelen worden de belangen minder conflicterend. De budgethouder heeft nu een belang bij het zo veel en zo hoog mogelijk waarderen: hiermee neemt zijn budget toe. De controller gaat er vanuit dat inwoners bezwaar en beroep aantekenen, mocht de waardering in hun ogen te hoog zijn en bouwt hiermee een controlemechanisme in. Tevens heeft de budgethouder nu een belang bij het drukken van de kosten: 50% van het exploitatieresultaat valt vrij voor de afdeling. Zo wordt de budgethouder gestimuleerd om continu de doelmatigheid van dit proces te verbeteren: zijn doelstelling komt in het verlengde te liggen van de doelstelling van de controller en van het college. Een bijkomend voordeel is, dat controles feitelijk overbodig zijn: naarmate belangen convergeren neemt immers de noodzaak tot controle af.

Een derde voorbeeld van procesarchitectuur dat is uitgewerkt met behulp van een ondervraagde manager Sociale Zaken kan nog enige verheldering bieden. Het onderstaande schema geeft zeer globaal het proces weer van aanvraagbehandeling in het kader van de Wet Voorziening Gehandicapten.



Figuur 4.5: Het proces van aanvraagbehandeling WVG

Het proces verloopt kort gesteld als volgt: een aanvraag voor bijvoorbeeld een gehandicaptenparkeerplaats

wordt ingediend bij de gemeente door een gehandicapte inwoner van die gemeente. De aanvraag wordt door de afdeling Sociale Zaken in behandeling genomen. Eventueel wordt advies ingewonnen bij de afdeling Juridische Zaken en/of bij een indicatiecommissie. De aanvraag wordt voorzien van een advies en aangeboden aan het college van Burgemeester en Wethouders ter besluitvorming. Het uiteindelijke collegebesluit is op te vatten als een beschikking in juridische zin, waartegen bezwaar en beroep mogelijk is.

Een eenzijdige gerichtheid op outputformulering vertaalt zich doorgaans in het aantal beschikkingen dat op jaarbasis afgegeven moet worden. Een en ander wordt dan opgevoerd als outputinformatie in de begroting, terwijl rapportages de daadwerkelijk afgegeven beschikkingen vermelden. Deze vertaling van doelmatigheid levert een aantal knelpunten op. Zo is het maar de vraag of de afdeling Sociale Zaken invloed heeft op het aantal afgegeven beschikkingen. Het college kan adviezen immers aanhouden, waardoor het aantal beschikkingen begint terug te lopen. Voorts heeft de afdeling Sociale Zaken zeker geen invloed op het aantal aanvragen dat wekelijks binnenkomt. Mocht nu het aantal beschikkingen teruglopen, dan kan de afdeling Sociale Zaken zich beroepen op deze twee onbeheersbare factoren. Mocht het aantal aanvragen echter toenemen, dan kan de afdeling deze factor vertalen naar een capacitair knelpunt en een poging ondernemen om de formatie uit te breiden. Vanuit de afdeling zelf geredeneerd biedt een dergelijke concretisering dus redelijk veel vrijheidsgraden en dient dus het belang van de afdeling Sociale Zaken. Het derde hoofdstuk indachtig kan dan gesteld worden dat deze vorm van concretisering de vrijheidsmarge en de beheersbaarheid van de afdeling verruimt en dus ook de doelmatigheid van de afdeling Sociale Zaken dient.

Vanuit concernoptiek geredeneerd kan dit evenwel anders liggen. De concerncontroller zal zich bewust zijn van de bovengenoemde factoren, alsmede van het feit dat op deze manier een principal - agent dilemma in de hand wordt gewerkt: de concerncontroller weet immers niet precies wanneer de afname van het aantal beschikkingen daadwerkelijk te wijten is aan de bovengenoemde factoren of aan een minder doelmatige procesvoering. De concerncontroller plaatst zich in dit voorbeeld op de lijn van de wethouder Financiën en kan zich op het standpunt stellen dat het proces doelmatiger zou moeten kunnen verlopen in termen van budgetminimalisatie of procesoptimalisatie. De concerncontroller zal vanuit deze gedachte geneigd zijn om de doorlooptijd per aanvraag als te optimaliseren indicator op te voeren. Hier heeft immers niet alleen een afdelingshoofd voldoende invloed op. Ook de concerncontroller kan deze indicator vergelijken met andere gemeenten bij de formulering van de wenselijke duur van de doorlooptijd, terwijl deze indicator tevens vrij eenvoudig is te meten tijdens de realisatiefase. In deze concretiseringsvorm kunnen verschillende voorkeuren liggen. De controller heeft belang bij het verkorten van de doorlooptijd, terwijl een afdelingshoofd de druk op zijn collega's niet te zeer wil opvoeren. Het afdelingshoofd voert vervolgens de discussie over de kwalitatieve lijn, waarin hij stelt dat een te korte doorlooptijd ten koste zal gaan van de kwalitatieve condities die verbonden zijn aan het uiteindelijke college-advies (en dus de beschikking). De controller van zijn kant zal checks en balances proberen in te bouwen op dit kwalitatieve terrein. Het aantal met succes gevoerde bezwaar- en beroepschriften kan daarbij een indicator zijn voor een laagwaardig kwalitatief niveau van advisering. Aan de andere kant kan een exorbitante toewijzing (hetgeen zich vertaalt in een zeer vlotte uitputting van de voorziening Wet Voorziening Gehandicapten) eenzelfde indicatie geven. De controller heeft nu de discussie geconcentreerd op de doorlooptijd, terwijl checks en balances zijn ingebouwd om het kwalitatieve niveau van advisering te waarborgen. Het probleem van tegenstrijdige belangen waar het de doorlooptijd betreft is echter nog steeds aanwezig. Het dilemma van de controller ligt in het feit dat een kortere doorlooptijd moeizaam automatisch beloond kan worden met budgetverruiming, aangezien een kortere doorlooptijd in tijden van mager aanbod juist een capaciteitsoverschot oplevert. Wat de controller nu kan doen, is werken volgens de volgende formule:

Aanbod  $\times$  1/te behandelen aanvragen per fte. per jaar = Benodigde formatie per jaar

Stel dat het aanbod 500 aanvragen op jaarbasis is en de doorlooptijd 2 aanvragen per week per formatiekracht, dan is de benodigde formatie (gemakshalve uitgaande van 50 werkweken, waarbij dus 1 formatiekracht 100

aanvragen per jaar kan behandelen):

$$500 \times 1/100 = 5 \text{ fte.}$$

Het aantal te behandelen aanvragen per fte. per jaar is een indicator voor de doorlooptijd. Als nu de controller voorstelt om deze indicator als controlemoment constant te houden, ontstaat een situatie waarbij de mogelijke belangentegenstelling wordt weggenomen. Het afdelingshoofd heeft er dan een belang bij om de doorlooptijd toch te verkorten. Bij een instroom van 500 aanvragen speelt het afdelingshoofd dan immers capaciteit vrij:

$$500 \times 1/125 = 4 \text{ fte. (en er wordt dus 1 fte. vrijgespeeld, want vanuit het concern wordt 5 fte. gefinancierd)}$$

Ook hier kunnen checks en balances worden ingebouwd. Als de afdeling een langere doorlooptijd gaat hantieren, zal dan uit eigen gelederen extra capaciteit moeten worden ingezet:

$$500 \times 1/50 = 10 \text{ fte. (en er moeten dus 5 extra fte. uit eigen budget worden ingezet)}$$

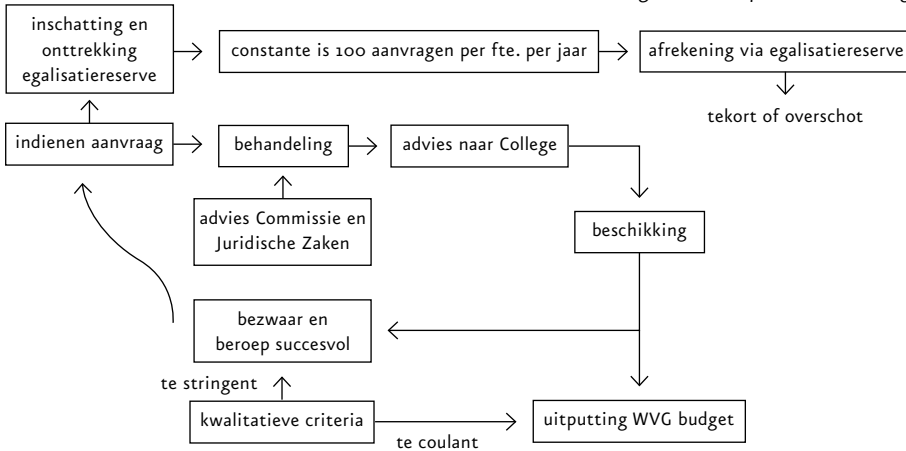
Mocht nu in enige periode het aantal aanvragen stijgen of dalen, dan zal het vanuit het concern vrij te geven budget naventant stijgen of dalen met de doorlooptijd als constante:

$$600 \times 1/100 = \text{recht op 6 fte.}$$

Een probleem kan liggen in de tijdsinterval tussen budgettering en realisatie. Mocht het afdelingshoofd een te lage aanvraagprognose afgeven, dan heeft hij tijdens de realisatiefase op zeer korte termijn extra capaciteit nodig. Dit probleem is weg te nemen door het afdelingshoofd een egaliseringsreserve toe te kennen. Mocht het aantal aanvragen stijgen, dan kan de afdeling snel een naventant beslag leggen op deze reserve, terwijl afrekening aan het eind van het jaar plaatsvindt (waarbij uiteraard de doorlooptijd constant wordt gehouden). Een bijkomend voordeel hierbij is, dat de afdeling verantwoordelijk is voor een juiste inschatting, maar ook de effecten van een verkeerde inschatting ondervindt: bij een te lage inschatting kan namelijk weliswaar snel een beroep op de reserve worden gedaan, maar het aantrekken en inwerken van personeel vergt toch altijd de nodige tijd. Deze redenering geldt ook vice versa: ambtelijk personeel kan doorgaans niet snel elders worden weggezet. Een tweede bijkomend voordeel van het instellen van een egaliseringsreserve is dat het afdelingshoofd extra gemotiveerd raakt om de doorlooptijd te verkorten. Aan het eind van het jaar wordt dan immers meer gestort in de egaliseringsreserve dan hij nodig heeft gehad aan personeelskosten. Hij houdt dan monetaire middelen over, die over het algemeen breder zijn in te zetten dan een overschot in personele capaciteit. Het stelsel van afspraken dat nu ontstaat kan uiteraard nog verder worden geperfectioneerd, waarbij tevens een vaste vergoeding wordt aangehouden (mochten geen aanvragen binnenkomen, dan zal de afdeling immers toch nog een bepaalde capaciteit moeten aanhouden). Ook zal de controller geneigd zijn om een plafond in te bouwen, hoewel het aantal aanvragen op jaarbasis binnen een gemeente in beginsel ook begrensd is. Tot slot zal de controller overwegen om in ieder jaar de doorlooptijd te verkorten om een permanent streven naar doelmatigheid in te bouwen (zie figuur 4.6).

Met het bovenstaande regelstelsel worden de belangen van de controller en die van de afdeling Sociale Zaken gecongrueerd: beide actoren hebben nu een belang bij een kortere doorlooptijd. Hierbij is relevant dat de controller met de bovenstaande afspraak eerder het proces optimaliseert dan het budget minimaliseert. Dit laatste streven zal namelijk naar verwachting op veel weerstand stuiten bij de afdeling Sociale Zaken, waarmee de kans op congruentie afneemt. Dit voorbeeld maakt duidelijk dat een eenzijdig accent op output voorbij gaat aan het gegeven dat verschillende actoren ook verschillende voorkeuren, belangen en doelstellingen kunnen hebben. Een controller die zich hier ter dege van bewust is, zal zich dan eerder richten op processtructurering. Wel zal hij zich moeten blijven realiseren, dat de bovenstaande vorm van processtructurering weliswaar het belang van zijn wethouder Financiën dient en dus vanuit deze wethouder gereedeneerd een doelmatige manier

Figuur 4.6: Het proces van aanvraagbehandeling WVG II



van werken is, maar dat het afdelingshoofd Sociale Zaken in beginsel meer gebaat was bij de oude situatie, waarbij het aantal beschikkingen als output werd opgevoerd.

De bovenstaande voorbeelden maken ook duidelijk, dat het mogelijk is voor een controller om een effectieve bijdrage te leveren aan doelmatigheidsverbetering binnen gemeenten, zonder daarbij zijn rol als controller uit het oog te verliezen. Empathie hoeft niet te leiden tot het overnemen van verantwoordelijkheid en tot het formuleren van outputgerelateerde doelstellingen. Empathie is feitelijk een noodzakelijke voorwaarde om een proces van voldoende aansturingmogelijkheden en betrokkenheid te voorzien.

#### 4.9 Samenvatting

In dit hoofdstuk wordt bezien voor welke aanpak de controller in gemeentelijke organisaties kan opteren. Het begrip aanpak is daarbij op te vatten als de manier waarop de controller de zaken regelt, ziet en benadert. Via het begrip benaderingswijze wordt aanpak uiteindelijk vertaald naar het concept sturingsvisie. Een sturingsvisie is daarbij op te vatten als een consistente manier van denken en doen gericht op een doelgerichte beïnvloeding van andere actoren. Sturingsvisies verschillen ten opzichte van elkaar waar het de veronderstellingen ten aanzien van de sturende actor en de aan te sturen actoren betreft. In dit hoofdstuk staan daarbij de veronderstellingen ten aanzien van de belangen, de middelen en de interacties van subject en objecten centraal. Het subject van de visie betreft de gemeentelijke controller als sturende actor, het object van visie is variabel, aangezien de uitgewerkte sturingsvisies betrekking kunnen hebben op ieder objectniveau. Wel geldt hierbij dat een individuele actor als kleinste object kan worden beschouwd.

Aangezien een sturingsvisie veronderstellingen ten aanzien van belangen, middelen en interacties van zowel sturende actoren als te sturen objecten herbergt, wordt in dit hoofdstuk eerst gepoogd om verschillende constellaties van objecten te duiden. Een drietal typeringen worden daartoe uitgewerkt, te weten het unicentrische, het multicentrische en het pluricentrische perspectief. De bestudeerde auteurs zijn vrij eensluidend in hun conclusie dat het pluricentrische perspectief het meest herkenbaar is in de praktijk van het openbaar bestuur. Aan de andere kant kan geconstateerd worden dat de gemeentelijke praktijk ruimte biedt aan alle drie perspectieven.

Vervolgens wordt gepoogd een typering te construeren van sturende actoren. Deze typering vindt niet haar bestaansgrond in de drie uitgewerkte perspectieven, hoewel het voor de hand zou liggen om een drietal sturende actoren te construeren: voor ieder perspectief een type met de beste "fit". Vanuit de gedachte dat voor elk perspectief geldt, dat individueel belang de basis vormt van menselijk handelen en dat de perspectieven eerder

varianten van elkaar zijn, is een dergelijke drieslag in typering echter minder houdbaar. Dit geldt temeer gezien een aantal complicaties in de perspectieven. Het is immers mogelijk dat organisaties zich ontwikkelen van de ene naar de andere constellatie, terwijl binnen één en dezelfde overheidsorganisatie verschillende constellaties kunnen voorkomen. Zo gesteld lijkt het vrij lastig om de context van een overheidsorganisatie eenduidig te operationaliseren, waardoor ook de constructie van een drietal sturingstypen die een “fit” zouden moeten hebben met hun context verificatieproblemen gaat opleveren. Daarnaast houdt een contextafhankelijke benadering minder rekening met het leergedrag dat sturende actoren kunnen vertonen om zich beter aan te kunnen passen aan de context. Tot slot neemt de contextafhankelijke benadering de context als gegeven aan, terwijl in dit onderzoek de gedachte wordt gevolgd dat een context bepaald wordt door actoren en dus zeer wel door een sturende actor (mede)bepaald kan worden.

Vanuit de vermogensthese is dan een ander onderscheid te maken. De beschreven trade off in deze these reikt immers een drietal posities aan. In de eerste positie wordt de vermogensrichting zuiver gehouden en worden zo min mogelijk andere actoren toegelaten tot het proces (om de oorspronkelijke doelstelling zo zuiver mogelijk te houden). In deze positie zal het totale vermogen zuiver in richting zijn, maar zal qua grootte beperkt zijn. In de tweede positie worden andere actoren nu juist wel toegelaten om de vermogensgrootte te laten toenemen. In deze positie wordt echter veel water bij de wijn gedaan om actoren over te halen actief deel te nemen aan het proces en in deze positie zal de richting van het vermogen neerwaarts worden bijgesteld. In de derde positie is sprake van strategische interactie. Deze interactie is erop gericht om de grootte van het vermogen te laten toenemen, zonder dat de richting neerwaarts behoeft te worden bijgesteld. Vanuit deze drieslag kunnen drie typen sturende actoren worden uitgewerkt. Het eerste type actor kan als contextongevoelig worden betiteld. Het tweede type sturende actor kan als contextafhankelijk worden aangemerkt, terwijl het derde type te boek staat als de contextbepalende actor. De typen verschillen niet in oorsprong van motivatie: zij worden gedreven vanuit individueel belang. De typen verschillen wel in hun benadering van de context.

Nu diverse constellaties van objecten zijn uitgewerkt en verschillende subjecttypen zijn beschreven, kan een eerste aanzet worden gegeven om tot een typering van sturingsvisies te komen. Een sturingsvisie is immers een stelsel van veronderstellingen ten aanzien van zowel een sturend subject als een aan te sturen object. Vanuit de gedachte dat het pluricentrische perspectief beschouwd kan worden als natuurlijke terugvalpositie voor processen binnen een gemeente en vanuit de gedachte dat het unicentrische perspectief de beste basis biedt voor beheersing, zal een contextbepalende actor het aangetroffen pluricentrische perspectief pogen te modifieren tot een unicentrisch perspectief. Zo zijn twee uitersten te construeren op één en hetzelfde “sturingsvisie-spectrum”. Het ene uiterste is een contextbepalende actor in een uiteindelijk unicentrische omgeving (die hij deels zelf heeft vormgegeven). Het andere uiterste is een contextongevoelige actor in een van nature pluricentrische omgeving.

Het gaat met de constructie van deze twee uitersten niet om de vraag welke visie excelleert. Het gaat in deze tweeslag eerder om de vraag of en hoe via strategisch handelen een context te modifieren valt en of dit de beheersing uiteindelijk ten goede komt.

Uiteindelijk zijn de twee uiterste sturingsvisies vertaald naar een tweetal controllers. Hoewel deze controllers niet verschillen in de selectie van hun doelstelling en in de beschikbare middelen (veelal informatie), verschillen deze controllers in hoge mate in hun benadering van de aan te sturen objecten. De empathische controller is in hoge mate gericht op het verkrijgen van betrokkenheid en aansturingsmogelijkheden. Waar de minder empathische controller informatie verkrijgt en verstrekt volgens een vast omschreven procedure en daarmee de constellatie in stand houdt, ziet de empathische controller in informatie een strategisch middel om de constellatie te modifieren. De vraag die in het vervolg van dit onderzoek nu beantwoord moet worden is in hoeverre de gemeentelijke controller daadwerkelijk strategisch handelt en in hoeverre hij daardoor in staat is de context te modifieren en in hoeverre dit de beheersing ten goede komt.



Het volgende hoofdstuk zal de diverse aangevoerde concepten met elkaar in verband brengen om aldus een conceptueel model vorm te geven. Ook zal dit hoofdstuk deze concepten van een nadere operationalisatie voorzien.



## 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de diverse concepten uit de voorgaande hoofdstukken met elkaar in relatie worden gebracht. Het conceptueel model dat aldus ontstaat geeft de mogelijke verbanden weer tussen de diverse begrippen. Dit schema is niet enkel te beschouwen als een samenvatting, maar dient tevens als model waarmee de praktijk kan worden benaderd. Het model fungeert dan feitelijk als zoeklicht, waarbij zij tevens beperkt: aspecten die niet in het model aan de orde komen, zullen bij het bezien van praktijksituaties onderbelicht blijven. Hoewel ieder schema een dergelijke beperking in zich heeft, is het toch raadzaam om zich deze beperking te realiseren. Het eerste hoofdstuk indachtig heeft dit onderzoek niet de ambitie verbanden te toetsen om uiteindelijk tot generalisatie, wetmatigheden en voorspellingen te komen. Het onderzoek heeft wel de ambitie om aan de hand van case studies te bezien of het schema in staat is de aan te treffen praktijksituaties te begrijpen en te analyseren. Hiertoe zal het conceptueel model van een nadere operationalisatie moeten worden voorzien: de begrippen zullen moeten worden omgezet tot begrippen die zich lenen voor een confrontatie met de empirie. Het lijkt niet overbodig om het conceptueel model dat in dit hoofdstuk wordt voorgegeven, van een korte reflectie vanuit de praktijk te voorzien. Zodoende zal dit hoofdstuk afsluiten met twee empirische verkenningen om te bezien of de verbanden uit het conceptueel model bevestigd kunnen worden in de praktijk. De resultaten van deze verkenningen zijn weergegeven in bijlage II, terwijl in dit hoofdstuk de samenvattingen en de analyses van deze resultaten zijn opgenomen.

## 5.2 Het conceptueel model

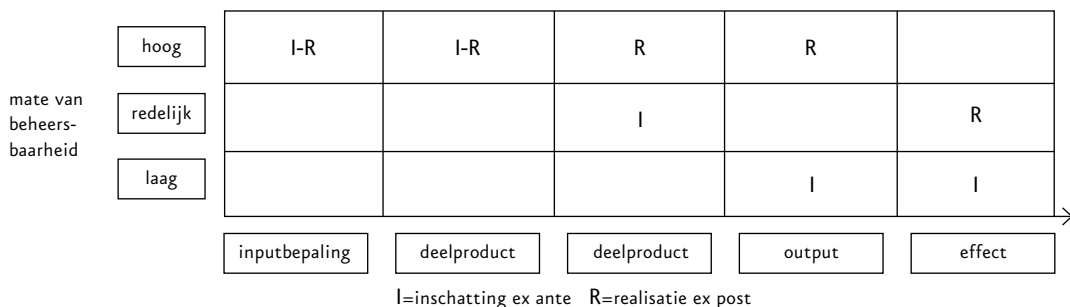
Bij de constructie van het conceptueel model dienen de deelvragen uit het eerste hoofdstuk als leidraad. Deze deelvragen waren als volgt geformuleerd:

1. Hoe kan het begrip doelmatigheid binnen Nederlandse gemeenten nader worden geoperationaliseerd?
2. Hoe zouden de taken van een controller en de bijbehorende producten eruit kunnen zien vanuit zijn streven naar doelmatigheidsverbetering en welke aspecten spelen hierbij een rol?
3. Welke aanpak kan de controller hanteren vanuit zijn streven naar doelmatigheidsverbetering en welke aspecten spelen hierbij een rol?
4. Welk verband zou men tussen de functie van een controller en doelmatigheid kunnen leggen?

De hoofdstukken twee, drie en vier hebben zich gericht op respectievelijk de eerste, tweede en derde deelvraag. De vierde deelvraag zal in dit vijfde hoofdstuk beantwoord worden.

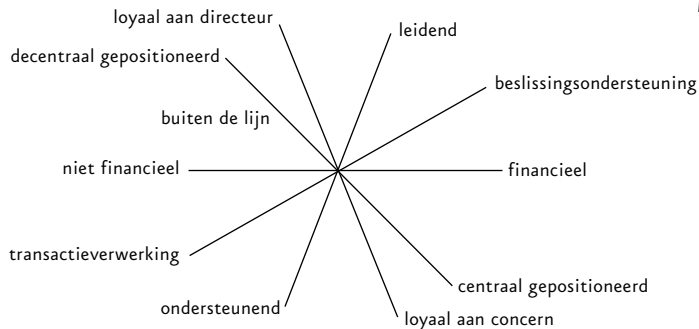
Ten aanzien van de eerste deelvraag kan de volgende figuur worden gememoreerd.

Figuur 5.1: Beheersbaarheid



Gesteld wordt in het tweede hoofdstuk dat de beheersbaarheid van een bepaald proces een factor zou kunnen zijn die de uiteindelijke doelmatigheid van dat proces zou kunnen beïnvloeden: “In dit onderzoek wordt geopteerd voor één factor, te weten de mate van beheersbaarheid. Deze mate is afhankelijk van een zeer groot aantal onderliggende factoren, waaronder het inzicht in het transformatieproces, de mate van doelcongruentie, de meetbaarheid van output en het aantal actoren dat het proces tijdens het verloop kan beïnvloeden. De belangrijkste factor is echter de mate waarin middelen eenduidig worden ingezet en hiertoe is een zekere betrokkenheid vereist evenals de beschikking over aanstuuringsmogelijkheden. Hier naast wordt evenwel het bestaan van andere bepalende factoren open gehouden en deze factoren zullen tijdens het vervolg van het onderzoek de nodige aandacht moeten krijgen. Wel zal in dit onderzoek een accent worden gelegd op de bovengenoemde eenduidigheid als verklarende variabele voor het begrip beheersbaarheid” (Hoofdstuk 2, p. 37). Het begrip doelmatigheid wordt vervolgens vertaald naar individuele doelstellingen, belangen en preferenties van actoren: “In dit onderzoek wordt het begrip doelmatigheid geoperationaliseerd aan de hand van de preferenties van individuele actoren en minder aan de hand van organisatiebrede doelstellingen” (Hoofdstuk 2, p. 37). Daarbij wordt de klassieke definitie van doelmatigheid (de relatie tussen een genormeerde output-input verhouding tot de gerealiseerde output-input verhouding) weliswaar in tact gelaten, maar wordt toegesneden op een individuele normering.

Het derde hoofdstuk ontleedt dan de formele functie van een controller binnen een gemeentelijke organisatie. Hiertoe worden een aantal variabelen opgevoerd, zoals takenpakket, producten, positionering, etc. Deze variabelen gelden voor iedere controller, zij het dat niet iedere controller hetzelfde zal “scoren” op deze variabelen. De volgende figuur uit het derde hoofdstuk vat de variabelen als volgt samen:



Figuur 5.2: De controllersfunctie ontleed

Verondersteld wordt in dit hoofdstuk dat de variabelen een zekere mate van onafhankelijkheid ten opzichte van elkaar kunnen hebben. Vanuit zijn focus op doelmatigheidsverbetering zal de controller op de opgevoerde variabelen soms positie moeten kiezen. Ook hier spelen individuele voorkeuren van actoren een rol: “Het belang van individuele doelstellingen zoals dat door sommige auteurs wordt aangegeven, wordt in de praktijk in tweede instantie wel herkend. Individuele doelstellingen kunnen daarbij het verwachtingspatroon ten aanzien van de controller nader inkleuren, qua gewenste positionering, te vertegenwoordigen belang, primaire doelgroep, etc. Deze verwachtingen bepalen in sommige gevallen zelfs de oordeelsvorming over het functioneren de controller. Ook kan de onderkenning van individuele doelstellingen een omslag inhouden voor de manier waarop de controller beslissingen ondersteunt, de organisatie analyseert en adviseert en de organisatie van sturingsmogelijkheden voorziet. Daarmee kan het bestaan van individuele doelstellingen als een nadere specificatie van de gemeentelijke context worden opgevoerd” (Hoofdstuk 3, p. 35).

Bij de uitwerking van de derde deelvraag, i.e. de vraag naar de aanpak die een gemeentelijke controller zou kunnen hanteren, spelen deze individuele doelstellingen een vrij prominente rol, zij het, dat nu ook de controller zelf een individuele doelstelling wordt toegedicht (vgl. Kluytmans en van Laanen in Kluytmans, 1999,

p. 513). De stelling wordt in het vierde hoofdstuk betrokken dat de controller een eigen doelstelling bepaalt en vervolgens deze doelstelling tracht te realiseren<sup>46</sup>. Hij zal hiertoe de context die in beginsel pluricentrisch van aard is moeten herstructureren tot een eerder unicentrische context om de beheersbaarheid te waarborgen.

Deze bovenstaande gedachten kunnen nu in verband worden gebracht met elkaar. Het onderzoek stelt de mate van beheersbaarheid als een mogelijk bepalende factor voor doelmatigheid centraal. Deze mate van beheersbaarheid wordt bijvoorbeeld bepaald door het aantal actoren dat betrokken is bij het verloop van een proces, maar eerder nog door de mate waarin middelen eenduidig worden ingezet. Verondersteld wordt in het vierde hoofdstuk dat het pluricentrische perspectief herkenbaar is in de realiteit van het openbaar bestuur. Pluricentrisme is zelfs te beschouwen als natuurlijke terugvalpositie voor processen binnen een gemeente, zo luidt de eerste veronderstelling uit het vierde hoofdstuk. Daarmee wordt aangegeven, dat zonder ingrijpen een gemeentelijk proces verschillende actoren zal kennen, die verschillende belangen hebben, verschillende middelen tot hun beschikking hebben en die een relatie van wederzijdse afhankelijkheid tot elkaar hebben. Wil dit proces beheersbaar worden gemaakt, aldus de tweede veronderstelling uit het vierde hoofdstuk, dan zal de pluricentrische context moeten worden omgezet tot een unicentrische context. Daarbij is niet zozeer het aantal actoren van belang, maar veeleer de mate waarin middelen eenduidig worden ingezet. Deze eenduidigheid is af te meten naar de mate waarin actoren ten aanzien van het proces eenzelfde belang nastreven (betrokkenheid) of waarin actoren aangezet kunnen worden hun middelen voor het gewenste belang in te zetten (aansturingsmogelijkheden). Om de pluricentrische context te kunnen modificeren, zal een sturende actor strategische aansturing<sup>47</sup> richting andere actoren moeten aangaan, zo luidt de uiteindelijke derde veronderstelling van het vierde hoofdstuk. Bij een succesvolle strategische aansturing worden de middelen van andere actoren uiteindelijk ingezet ten behoeve van het belang van de sturende actor en kan vanuit deze sturende actor een vorm van eenzijdige sturing uitgaan. Zo ontstaat een unicentrische constellatie, welke de beheersbaarheid kan waarborgen.

Bij wijze van voorbeeld kan het begrotingsproces binnen een gemeentelijke organisatie worden opgevoerd. In eerste instantie geniet dit proces over het algemeen de bovengemiddelde aandacht van zeer veel actoren (managers, wethouders, controllers, etc.). Deze actoren hebben ten aanzien van een begroting welhaast per definitie verschillende belangen, aangezien de vraag naar nieuw beleid zich over het algemeen slecht verhoudt tot de financiële ruimte voor nieuw beleid. De actoren beschikken ook allen over middelen die ten aanzien van het begrotingsproces kunnen worden ingezet, al was het enkel maar hun stemrecht in managementteam of college en de informatie die zij voorhanden hebben om hun wensen ten aanzien van nieuw beleid te kunnen onderbouwen of om andere claims te kunnen weerleggen. In eerste instantie voltrekt het begrotingsproces zich dus in een pluricentrische constellatie.

De gedachte is nu, dat door strategische aansturing aan te gaan richting al deze actoren, de sturende actor zich verzekerd weet van de middeleninzet van deze actoren in de richting van de doelstelling die deze sturende actor voor ogen staat ten aanzien van deze begroting. De sturende actor kan immers informatie die een claim van een andere actor onderbouwt prijsgeven of juist niet, maar kan ook informatie die claims van andere actoren weerlegt vrijgeven aan weer andere actoren. De sturende actor kan de vrij besteedbare budgettaire ruimte op verschillende manieren bepalen en onderbouwen, met alle gevolgen voor de begrotingsdiscussie in het managementteam of in het college van dien. Ook kan de sturende actor in het beleggen van overleg strategische keuzen maken ten aanzien van de genodigden, ten aanzien van de agenda en ten aanzien van het tijdstip (het

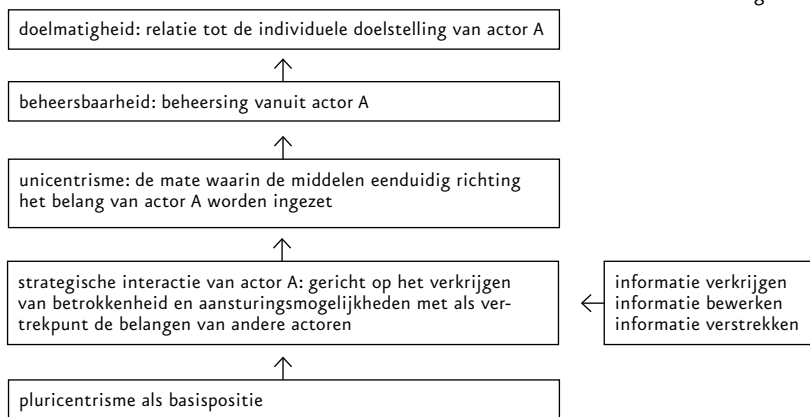
46) Daarbij zij opgemerkt dat deze doelstelling niet per sé gerelateerd hoeft te zijn aan eigenbelang. Zo kan de controller zich ook uit eigen beweging conformeren aan het belang van een directeur, secretaris of wethouder.

47) Interactie duidt strikt genomen op de acties van zowel sturend subject als aan te sturen objecten. In die zin is strategische interactie te beschouwen als de implementatie van een gezamenlijke strategie van subject en objecten. Deze vertaling van strategische interactie wordt echter niet gevolgd in dit onderzoek. De strategie is door de sturende actor geformuleerd en wordt ook door deze sturende actor geïmplementeerd. Vandaar dat de term strategische aansturing passender is in dit verband dan strategische interactie.

tijdstip bepaalt overigens met name in vakantietijd mede de genodigden die aanwezig kunnen zijn). Zelfs kan de sturende actor strategische keuzen maken in diegenen die hij informatie verstrekt: dit kunnen collega's zijn, managementteam-leden, wethouders, raadsleden uit de coalitie, maar ook oppositieleden en pers. De sturende actor heeft in een aantal gremia een meerderheid nodig voor zijn standpunt, hetgeen gelijk inhoudt dat de sturende actor niet de instemming van alle actoren nodig heeft. Hij zal de actoren wiens instemming hij strikt noodzakelijk acht, pogen over te halen door zich ook sterk te maken voor de claims van deze actoren of door andere concurrerende claims van andere actoren te weerleggen.

Uiteindelijk verkrijgt de sturende actor als het goed is een meerderheid in managementteam, college en gemeenteraad ten aanzien van zijn specifieke doelstelling ten aanzien van deze begroting. Indien deze meerderheid in stand blijft, zal een minderheid weliswaar een contrair standpunt innemen ten aanzien van deze begroting, maar niet bij machte zijn het verder proces van begrotingsvaststelling en uitvoering te beïnvloeden. Zo ontstaat een constellatie van unicentrisme en uiteindelijk beheersbaarheid, waarin de benodigde middelen van andere actoren (instemming, steun, informatie, etc.) worden ingezet om het belang van de sturende actor te vertalen in de begroting. Daarmee wordt de doelmatigheid vanuit de optiek van de individuele sturende actor geoptimaliseerd (ten aanzien van dit specifieke begrotingsproces wel te verstaan). De volgende figuur doet zich nu voor:

Figuur 5.3: Conceptueel onderzoeksmodel



Bovenstaand model geeft feitelijk de relaties weer, die in de praktijk op analyserende kracht onderzocht moeten worden. Het gaat daarbij om de vraag in hoeverre dit model (en de relaties die in dit model tussen de diverse concepten worden verondersteld) in staat is om praktijksituaties te analyseren. Het model bevat de expliciete veronderstelling dat vanuit één actor bezien een unicentrische constellatie als meer doelmatig wordt aangemerkt dan een pluricentrische constellatie. Dit model zal nu van een adequate operationalisatie voorzien moeten worden. Begrippen als pluricentrisme, unicentrisme en strategische aansturing zullen zo eenduidig mogelijk vertaald moeten worden om het model goed te kunnen aanwenden bij de nadere bestudering van de praktijk. Het model is specifiek op de gemeentelijke controller toegesneden. Dit houdt in dat de processen van informatie verkrijgen en - verstrekken als basiscomponenten van strategisch interacteren worden beschouwd, conform de uitwerking van het vierde hoofdstuk. Hoewel de variabelen uit het derde hoofdstuk geen plek kennen in het conceptueel model, spelen zij zeer zeker een rol, zij het een indirecte. Gesteld is immers dat de context bepalend kan zijn voor de positie die de controller inneemt op de verschillende variabelen. De positionering op deze variabelen legt vervolgens de basis, maar ook de condities neer waarbinnen strategische interactie zal plaatsvinden.

### 5.3 De operationalisatie

Zoals gesteld zullen in deze paragraaf de opgevoerde begrippen nader worden geconcretiseerd en meetbaar worden gemaakt, opdat zij kunnen worden ingezet bij het analyseren van praktijksituaties.

Eerst zal aandacht geschonken worden aan de begrippen unicentrisme en pluricentrisme. In zijn meest letterlijke vertaling, houdt unicentrisme een constellatie in, waarbij sprake is van één centrum van aansturing. Bij pluricentrisme is sprake van enkele centra van aansturing. De vraag in hoeverre één centrum ook één actor impliceert werpt zich dan op. Feitelijk behoeft dit niet het geval te zijn. Ook meerdere actoren kunnen zich immers in het centrum van aansturing bevinden. Als deze actoren echter verschillende belangen gaan nastreven, kan niet meer gesproken worden over unicentrisme, een begrip dat immers verwijst naar één belang (een centraal te kennen algemeen belang). De volgende vraag betreft de vraag in hoeverre de middelen die ter aansturing worden aangewend ter beschikking moeten staan van één actor. Ook deze vraag kan ontkennend worden beantwoord. Meerdere aansturende actoren kunnen immers over verschillende middelen beschikken, zij het, dat deze middelen wel dienen te worden ingezet ter realisatie van het centraal te kennen belang. De derde vraag betreft de vraag of de aan te sturen objecten eveneens het centraal te kennen belang moeten hebben geïnternaliseerd en in hoeverre deze objecten ook zelf de beschikking kunnen hebben over middelen die voor aansturing kunnen worden ingezet. Deze derde vraag is feitelijk in de eerste twee vragen beantwoord: de aan te sturen objecten kunnen zeer wel andere belangen nastreven en over middelen beschikken, maar hebben geen middelen tot hun beschikking om de centrale actor (of groep van actoren) zelf aan te sturen. Sturing in het unicentrische perspectief is immers eenzijdig.

Deze redenering komt dan uit op de stelling dat een unicentrische constellatie zich als volgt laat kenmerken (vgl. Teisman, 1992, p. 33 e.v.):

1. Sprake is van één centrum van aansturing.
2. De actoren in het centrum streven hetzelfde belang na.
3. De actoren in het centrum beschikken over middelen en zetten deze in om dit belang na te streven.
4. De aansturing vanuit het centrum richting de objecten kan eenzijdig plaatsvinden.

Wel beschouwd bestaan dus in een unicentrische constellatie voor een sturende actor twee typen aan te sturen actoren. Het eerste type streeft hetzelfde belang na als de sturende actor en bevindt zich in die zin in hetzelfde centrum van aansturing als de sturende actor. Actoren in één en hetzelfde centrum streven immers dezelfde belangen na. Dit type actor heeft het belang van de sturende actor geïnternaliseerd en voelt zich betrokken bij de realisering van dat belang. Het tweede type actor heeft het belang van de sturende actor niet geïnternaliseerd en bevindt zich dus niet in hetzelfde centrum van aansturing als de sturende actor. Dit type actor moet dan vanuit het centrum van de sturende actor worden aangestuurd om zich in te zetten voor het belang van de sturende actor. Zonder deze aansturing richt dit type actor zich op de realisatie van andere belangen. Een unicentrische constellatie laat zich dus kenmerken door de mate van betrokkenheid van andere actoren en de mate waarin de sturende actor over sturingsmogelijkheden richting andere actoren beschikt. Zo op het eerste gezicht zijn deze factoren onderling vervangbaar: indien de mate van betrokkenheid van actoren afneemt, maar de sturende actor over meer sturingsmogelijkheden beschikt, blijft de constellatie evenzeer unicentrisch (en vice versa).

Een pluricentrische constellatie ziet er uiteraard anders uit. In een dergelijke constellatie is niet sprake van één centrum, maar van meerdere aansturingscentra. Dit houdt in, dat verschillende actoren (of verschillende groepen actoren) verschillende belangen nastreven en daar ook de middelen voor hebben. Aangezien verschillende centra sturingsmogelijkheden op elkaar hebben is er geen wezenlijk onderscheid tussen sturend subject en aan te sturen object in het pluricentrische perspectief (ibid):

1. Sprake is van verschillende centra van aansturende actoren.
2. Verschillende centra streven verschillende belangen na.
3. De centra beschikken over middelen en zetten deze in om het specifieke (individuele) centrumbelang na te streven.
4. Aangezien alle centra over sturingsmogelijkheden beschikken, is geen sprake van eenzijdige aansturing, maar van interdependentie.

De bovenstaande tweedeling wekt de indruk van een dichotomie, maar is toch eerder te zien als de uiterste positionering op een continuum. Zo kunnen aansturende actoren in de unicentrische constellatie naast het algemenere belang tevens een individueel belang nastreven en in die zin weer pluricentrische kenmerken gaan vertonen. Ook zal in een pluricentrische constellatie de wederzijdse afhankelijkheid in oplopende gradatie scheef kunnen groeien met als resultaat dat de relaties tussen actoren eerder een unicentrische vorm van eenzijdigheid gaan vertonen. Voorts wekt bovenstaande vierslag de indruk dat hier verschillende variabelen worden opgevoerd, met het gevaar dat niet altijd een eenduidige indicatie van de mate van uni- of pluricentrisme wordt afgegeven. Voor de mate van unicentrisme is het echter van groot belang, dat de actoren die over aansturingsmogelijkheden beschikken, één en hetzelfde belang nastreven (de factor betrokkenheid). Vervolgens dienen actoren die andere belangen nastreven eenzijdig aangestuurd te kunnen worden (de factor sturingsmogelijkheden) vanuit het centrum. Indien niet aan deze twee voorwaarden wordt voldaan, zal de mate van pluricentrisme toenemen. Actoren die over aansturingsmogelijkheden beschikken, maar zeer andere belangen gaan nastreven, vormen immers feitelijk individuele aansturingcentra. Daarmee verdwijnt de betrokkenheid en de mate van unicentrisme. Dit geldt evenzeer voor de inzet van noodzakelijke middelen van actoren die zich niet in het centrum bevinden: de noodzakelijke middelen dienen ingezet te worden ten behoeve van het belang van de aansturende actor om een unicentrische constellatie te waarborgen. Indien actoren die zich niet in het centrum bevinden maar wel over noodzakelijke middelen beschikken, niet eenzijdig kunnen worden aangestuurd, neemt de mate van unicentrisme af.

De bovenstaande aanzet kan evenwel nog nader bezien worden. Zo rijst de vraag wat precies onder een belang moet worden verstaan en wat onder middelen (vgl. Winch, 1988, p. 78). Een belang kan worden vertaald naar een meer of minder specifieke doelstelling die een actor ten aanzien van een bepaald proces heeft. Hier doet zich het grootste knelpunt voor in de operationalisatie van de begrippen unicentrisme en pluricentrisme. Het daadwerkelijke belang van een actor behoeft immers niet altijd duidelijk te zijn uitgesproken en kan bovendien ook wijzigen in de tijd (vgl. Teisman, 1992, p. 87). Dit knelpunt kan funest zijn bij een nadere analyse van praktijksituaties. Indien verborgen belangen immers latent blijven, loopt de onderzoeker het gevaar een bepaalde constellatie als unicentrisch aan te merken, terwijl deze constellatie zich feitelijk als pluricentrisch laat betitelen. Later zal op dit knelpunt worden teruggekomen. Onder middelen kan al datgene worden verstaan wat moet worden ingezet ter realisatie van een bepaald doel. Middelen zijn dus doelgerelateerd. Zo kan het zijn, dat sommige doelstellingen weer als middel beschouwd kunnen worden voor andere doelstellingen (verticaal doel-middel verband). Ook kan het zijn dat middelen worden ingezet om andere actoren ertoe te brengen hun middelen op een bepaalde manier in te zetten (horizontaal doel-middel verband). Middelen kunnen zeer divers van aard zijn, maar kennen de universele eigenschap dat hun inzet gepaard gaat met een waarde-afname: het inzetten van middelen houdt het opofferen van middelen in.

De operationalisatie van het begrip strategische aansturing kent de nodige complicaties. Volgens Teisman kan onder strategisch gedrag worden verstaan een "reeks van beslissingen, genomen door één actor, waarmee deze inzicht geeft in zijn doelen, de middelen die hij inzet en de criteria die hij hanteert om medewerking aan het beleid te verlenen" (Teisman, 1992, p. 87). Deze definitie is vrij ruim, evenals de definitie die later door deze auteur gehanteerd wordt: "strategisch gedrag is een mengeling van middeleninzet en ambities" (Teisman, 1992, p. 90). De eerste complicatie die zich dan ook in deze ruime definiëring voordoet, is dat in sommige gevallen niet-strategische aansturing als strategievorm kan worden aangemerkt. Dit knelpunt is vrij wezenlijk van



aard en legt een hypotheek op welhaast ieder onderscheid tussen strategische aansturing en niet strategische aansturing. Daarnaast doet zich de complicatie voor dat naast het onderscheid tussen niet strategische aansturing en strategische aansturing, ook het onderscheid tussen een geslaagde strategie en een minder geslaagde strategie relevant kan zijn. Indien men een geslaagde strategische aansturing lieert aan de invloed die een dergelijke aansturing op andere actoren heeft, doen zich vrijwel accuut knelpunten voor op het gebied van de meetbaarheid van deze invloed. Deze knelpunten vinden hun oorsprong in het causaliteitsprobleem. Een strikte causaliteitsopvatting is die waarin A slechts de oorzaak van B mag worden genoemd als A noodzakelijk én voldoende is om B teweeg te brengen. Deze opvatting houdt in dat zonder de betreffende oorzaak het gevolg nooit optreedt (noodzaak) en dat deze oorzaak altijd leidt tot het bedoelde gevolg (voldoende voorwaarde). Deze vrij rigide opvatting van een causaal verband is echter niet toepasbaar bij het doen van invloedsonderzoek. Zo zal altijd enige tijd verstrijken tussen de invloedsoefening door actor A en de uiteindelijke effecten hiervan op actor B en in deze tijd kunnen omstandigheden veranderen. Tevens kan nooit worden vastgesteld wat actor B zonder de invloedsoefening door actor A had gedaan, aangezien dit nu eenmaal niet gebeurd is (Peters, 1999, p. 69 en 70). “Deze beperkingen kunnen zich des te eerder voordoen, indien de invloedsrelatie tussen A en B eruit bestaat dat één van beide of zelfs beiden iets juist nalaten te doen: men moet dan de afwezigheid van een handeling waarnemen en meten” (van Schendelen, 1984, 117 en 118). Pogingen om verschillende vormen van strategische aansturing te typeren zijn evenwel minder zinvol als niet eerst antwoord op de vraag wordt gegeven wat nu precies strategische aansturing is en hoe deze knelpunten het hoofd zijn te bieden (vgl. Higgins, 1987, p. 431).

De verleiding bestaat om strategische aansturing te operationaliseren via het eindresultaat. Dit zou evenwel tot een methodologische tautologie leiden: als moet worden aangetoond dat het inzetten van strategische aansturing leidt tot een betere beheersbaarheid en uiteindelijk tot een verhoogde doelmatigheid, dan kan men niet a priori stellen dat naarmate de doelmatigheid wordt verhoogd sprake is van geslaagde strategische aansturing. Dit is immers nu juist datgene wat onderzocht moet worden. Het knelpunt bij de operationalisatie van de begrippen pluri- en unicentrisme speelt bovendien ook hier een rol. Doelstellingen zijn niet altijd even uitgesproken, waardoor het traceren van strategische aansturing in relatie tot die doelstellingen soms een hachelijke zaak wordt. In die zin valt op te merken dat in tegenstelling tot de definitie van Teisman, waarbij de actor inzicht geeft in zijn doelstellingen, ook betoogd kan worden dat strategisch gedrag zich eerder laat kenmerken door het nastreven van weinig inzichtelijke doelstellingen.

Deze knelpunten zijn evenwel op te lossen en het vierde hoofdstuk geeft feitelijk de eerste aanzet hiertoe, in combinatie met de twee factoren die uiteindelijk bepalend zijn voor de constellatie: de mate van betrokkenheid en het al dan niet beschikken over aansturingsmogelijkheden. In het vierde hoofdstuk wordt de stelling geponereerd, dat pluricentrisme als terugvalpositie kan worden aangemerkt. Dit houdt in, dat men kan veronderstellen dat a priori verschillende actoren verschillende doelstellingen nastreven en een wisselende mate van interdependentie tot elkaar kennen. Als men deze veronderstelling doortrekt door vervolgens te veronderstellen dat deze doelstellingen per actor individueel bepaald zijn, komt men tot een basis constellatie waarbij het nastreven van individuele actor-doelstellingen eerder gewoonte dan uitzondering is. De eerste concrete veronderstelling is dan, dat ambtenaren en bestuurders als actoren streven naar een maximale realisatie van hun actor-doelstellingen. Deze doelstellingen kunnen van zeer verschillende aard zijn. Zo streeft een bestuurder als actor lang niet altijd stemmenmaximalisatie na: “In bepaalde omstandigheden is het evenwel juist niet rationeel om naar stemmenmaximalisatie te streven” (van Nispen, 1993, p. 51). Ook zijn ambtenaren niet altijd uit op budgetmaximalisatie: “Het eigenbelang van een ambtenaar behoeft geen betrekking te hebben op zijn inkomen, prestige of status, maar kan ook zijn gelegen in een vermindering van de werklast en/of een verbetering van de werksfeer die juist niet worden gediend door een streven naar budgetmaximalisatie” (ibid, 1993, p. 56). De doelstellingen van een actor behoeven in dit verband zeker niet direct gekoppeld te zijn aan eigenbelang. Deze actor-doelstellingen kunnen immers zeer wel verwijzen naar een geformaliseerd algemeen belang of een gemeenschappelijk belang. Zij blijven evenwel gerelateerd aan een actor en zijn door die actor zelf-

standig geselecteerd. Vervolgens is de strategische aansturing van een actor te operationaliseren naar de mate waarin hij rekening houdt met deze individuele belangen (vgl. de Vries, 2000, p. 19). Hiermee wordt immers betrokkenheid gecreëerd. Indien actoren evenwel niet te bewegen zijn om zich in te zetten voor het belang van de sturende actor, kan deze laatste ook via strategische aansturing pogen om aansturingsmogelijkheden richting deze actoren te verkrijgen, maar ook in dat geval vormen de belangen van de aan te sturen actor het vertrekpunt van strategische aansturing. In essentie richt strategische aansturing zich op het verkrijgen van betrokkenheid of het vergroten van aansturingsmogelijkheden en vormen de belangen van de aan te sturen actoren het vertrekpunt van strategische aansturing.

Unicentrisme is dan uiteindelijk de constellatie, waarbij de actoren die beschikken over middelen en aansturingsmogelijkheden hun middelen eenduidig richting eenzelfde belang nastreven (hetzij via betrokkenheid, hetzij omdat zij aangestuurd worden). De gedachte die hierachter ligt is, dat door uit te gaan van individuele actor-belangen uiteindelijk via strategische aansturing een constellatie kan worden verkregen waarbij een sturende actor erin slaagt om zijn eigen actor-belang tot “algemeen na te streven belang” te formaliseren (welk belang dan ook daadwerkelijk door andere actoren wordt nagestreefd). Deze redenering geldt ook vice versa: door a priori uit te gaan van een algemeen belang, legt men geen strategische aansturing aan de dag en zal de constellatie uiteindelijk pluricentrisch blijven. De paradox ligt hierin, dat men pas tot unicentrisme kan komen via pluricentrisme.

De doelstellingen van een actor kunnen evenwel nog steeds latent zijn voor de onderzoeker en de sturende actor en de vraag komt op hoe nu concreet rekening kan worden gehouden met deze latente belangen. Men kan ter beantwoording van deze vraag a priori de stelling betrekken dat naarmate ambtenaren of bestuurders als actoren meer vrijheidsgraden worden gegund ter realisatie van hun actor-doelstellingen, deze actoren hierop over het algemeen positief zullen reageren. Rekening wordt dan immers gehouden met hun belangen, zij het indirect.

De redering die in de praktijk zal moeten worden beoordeeld op haar analyserend karakter is dus vierledig:

1. Actoren streven a priori hun actor-belang na.
2. Strategische aansturing houdt per definitie rekening met deze actor-belangen: zij komt tegemoet aan deze belangen om op die manier betrokkenheid te verkrijgen.
3. Indien actoren niet te bewegen zijn om zich in te zetten voor het belang van de sturende actor, kan strategisch aansturing zich richten op het verkrijgen van aansturingsmogelijkheden richting deze actoren. Ook in dat geval zal de sturende actor rekening moeten houden met de belangen van deze actoren.
4. Naarmate de sturende actor meer rekening houdt met de belangen van andere actoren slaagt hij er beter in zijn eigen individuele actor-belang te formaliseren tot “algemeen na te streven belang” dat tevens wordt nagestreefd door de andere individuele actoren<sup>48</sup>. Daarnaast heeft de sturende actor door rekening te houden met de belangen van andere actoren, welke niet bewogen kunnen worden in de richting van het belang van de sturende actor, aansturingsmogelijkheden verkregen over deze actoren.

Het vervelende van deze redenering is evenwel, dat de controller als staffunctionaris doorgaans niet de bevoegdheid heeft om marges van andere functionarissen te verruimen of om andere actoren aan te sturen. De controller heeft immers enkel informatie als belangrijkste middel in te zetten. Dat houdt in, dat de controller in zijn strategische aansturing toch op zoek moet gaan naar de meer expliciete doelstellingen van de aan te sturen actoren en deze doelstellingen met het voorzien (of juist niet voorzien) en strategisch inzetten van informatie zal moeten ondersteunen. Daarnaast kan de informatie ook gericht zijn om de aansturingsmo-

---

<sup>48</sup> Dit belang zou men kunnen betitelen als algemeen belang, aangezien zij door alle betrokken actoren wordt nagestreeft, maar is van origine voortgekomen uit het individueel belang van één van de actoren (de sturende actor).

gelijkheden richting een actor te vergroten, zij het, dat de daadwerkelijke aansturing veelal via de lijn zal moeten lopen. Ook in het vergroten van aansturingmogelijkheden zijn de doelstellingen van de aan te sturen actor het beginpunt van strategische aansturing. Strategische aansturing richt zich in eerste instantie op de belangen van de aan te sturen actoren en is gericht op het verkrijgen van betrokkenheid of het vergroten van aansturingmogelijkheden over deze actoren.

Het moge duidelijk zijn, dat het knelpunt van verborgen belang wordt gepareerd door uit te gaan van individuele actor-belangen en vervolgens door uit te gaan van de hypothese dat ruimere marges of het doelgericht inzetten van informatie de realisatie van deze belangen ten goede komt. Strategisch handelen of interacteren wordt vervolgens gereduceerd tot de mate waarin daadwerkelijk rekening wordt gehouden met deze belangen om betrokkenheid te creëren of de mate waarin aansturingmogelijkheden worden verkregen indien betrokkenheid onmogelijk blijkt<sup>49</sup>. Unicentrisme is dan niet de constellatie waarbij het algemeen belang als vanzelf zegeviert, maar waarbij één bepaald belang wordt onderschreven doordat recht wordt gedaan aan de individuele andere belangen van de betrokken actoren, terwijl aansturingmogelijkheden aanwezig zijn richting de actoren die niet betrokken zijn.

De vraag rijst vervolgens hoe het begrip beheersbaarheid nader kan worden geconcretiseerd. In het tweede hoofdstuk is dit begrip als volgt omschreven: "De mate van beheersbaarheid geeft de mate aan waarin het proces is te sturen door de verantwoordelijke ambtenaren en bestuurders. Beheersing van het proces vereist dat overeenstemming bestaat over het te voeren proces, terwijl weinig sprake is van interveniërende variabelen die zich buiten de invloedssfeer van de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijken bevinden, maar wel invloed kunnen uitoefenen op het proces" (hoofdstuk 3, p. 24). Wel beschouwd kan beheersbaarheid als nadere concretisering van unicentrisme worden aangemerkt. De aandacht voor overeenstemming refereert naar één bepaald belang, terwijl de nadruk op interveniërende variabelen die zich buiten de invloedssfeer bevinden van de sturende actoren direct verwijst naar de (on)mogelijkheden van eenzijdige sturing. Later in het tweede hoofdstuk wordt het begrip beheersbaarheid nader geconcretiseerd: "Beheersbaarheid wordt dan eerst en vooral bepaald door de eenduidigheid van middeleninzet. Deze eenduidigheid kan vergroot worden door het creëren van overeenstemming, maar ook door het verkrijgen van aansturingmogelijkheden over actoren die de beschikking hebben over middelen, maar andere belangen nastreven" (hoofdstuk 2, p. 31). Uitgaande van de gedachte dat actoren tevens individuele doelstellingen kennen, ligt het voor de hand dat naarmate meer actoren vanuit deze individuele doelstellingen tot beïnvloeding van een bepaald proces kunnen overgaan, de beheersbaarheid vanuit één sturende actor gezien zal afnemen. Los van het aantal actoren kan echter tevens de manier waarop invloed wordt uitgeoefend een bepalende factor zijn voor de mate van beheersbaarheid. Gelijk als bij het begrip unicentrisme, wordt ook hier de indruk gewekt dat verschillende variabelen de mate van beheersbaarheid op verschillende manieren kunnen bepalen. Ook hier worden echter de mate waarin betrokkenheid kan worden verkregen en de mate waarin actoren kunnen worden aangestuurd als dominerende factoren voor de mate van beheersbaarheid beschouwd. Een proces kan naast een aansturende actor weliswaar zeer veel andere actoren kennen, maar zolang deze andere actoren niet tot beïnvloeding en aansturing van dat proces in staat zijn, neemt de beheersbaarheid vanuit de aansturende actor gezien niet af.

Over het begrip doelmatigheid is in het tweede hoofdstuk al het nodige opgemerkt. Volstaan wordt hier met de constatering dat dit begrip in essentie de discrepantie aangeeft tussen een bepaalde norm output-input verhouding en een gerealiseerde output-input verhouding. Het begrip doelmatigheid wordt ingevuld vanuit een één actor perspectief. De mate van doelmatigheid wordt dan ook beoordeeld vanuit de doelstellingen en

---

49) Uiteraard kan betoogd worden dat ook niet rekening houden met belangen van andere actoren als bepaalde strategievorm kan worden aangemerkt en feitelijk verwijst het verkrijgen van aansturingmogelijkheden naar deze optie: bij het verkrijgen van aansturingmogelijkheden wordt immers onderkend dat het belang van het object niet te congrueren is met het belang van het subject, maar dat het object wel over middelen beschikt die voor de realisatie van het belang van het subject noodzakelijk zijn. Het subject zal dan in deze optie pogen om het object eenzijdig aan te sturen om op deze manier toch de middelen van het object in te laten zetten voor het belang van het subject.

preferenties van één actor en niet vanuit een organisatiebreed of gemeentebreed perspectief. De operationalisatie kan nu als volgt worden samengevat:

Tabel 5.1: Operationalisatie samengevat

Begrip	Omschrijving
Unicentrisme	Sprake is van één centrum van aansturing. De actoren in het centrum streven hetzelfde belang na. De actoren in het centrum beschikken over middelen en zetten deze in om dit belang na te streven. De aansturing vanuit het centrum richting de objecten kan eenzijdig plaatsvinden.
Pluricentrisme	Sprake is van verschillende centra van actoren. Verschillende centra streven verschillende belangen na. De centra beschikken over middelen en zetten deze in om het specifieke centrumbelang na te streven. Aangezien alle centra over middelen beschikken, is geen sprake van eenzijdige aansturing, maar van interdependentie.
Strategische aansturing (zie ook voetnoot 2 van dit hoofdstuk)	De mate waarin via de belangen van andere actoren informatie wordt ingezet ter verkrijging van betrokkenheid of ter verkrijging van aansturingsmogelijkheden.
Beheersbaarheid	De mate waarin een proces is te sturen door de sturende actor.
Doelmatigheid	Output – input verhouding gerelateerd aan een norm vanuit het perspectief van de sturende actor.

Van belang is, dat de begrippen strategische aansturing, unicentrisme, beheersbaarheid en uiteindelijk doelmatigheid enkel geconcretiseerd worden vanuit het perspectief van één actor. Hiermee wordt recht gedaan aan de gedachte dat meerdere actoren meerdere belangen kunnen nastreven, een gedachte die tevens verwoord wordt door Teisman (Teisman, 1992, p. 95). Waar deze laatste auteur evenwel het begrip doelmatigheid koppelt aan het gemeenschappelijk meest haalbare resultaat, wordt doelmatigheid in dit onderzoek gezien in relatie tot de doelstellingen van één actor. Zoals in het tweede hoofdstuk immers uiteen is gezet, is doelmatigheid strikt individueel gebonden: dat wat voor de ene actor doelmatig is, kan voor een andere actor zeer contraproductief zijn. Dit houdt in, dat tevens beheersbaarheid, unicentrisme en strategische aansturing gezien worden vanuit het perspectief van één actor. Deze “radicaal-constructivistische” insteek plaatst de ontwikkeling van het algemeen belang in een ander perspectief, maar beperkt tevens de geldigheid van oordelen ten aanzien van de uiteindelijk gerealiseerde doelmatigheid (vgl. de Vries, 2000, p. 17).

Dit gekozen perspectief zal in de praktijk overigens veelal breder zijn. In dit onderzoek wordt zoals gesteld het belang of de gekozen doelstelling van één actor als uitgangspunt genomen. De mate waarin dit belang vervolgens wordt gerealiseerd, dient als ijkpunt voor de mate van doelmatigheid. In de praktijk zullen echter naast het belang van één actor tevens andere belangen en principes van andere actoren een rol spelen. Dit kunnen andere doelstellingen zijn, maar ook principes als rechtszekerheid of rechtsgelijkheid, welke welhaast een natuurlijke spanning kennen ten aanzien van het concept van economische doelmatigheid (zie hiertoe ook hoofdstuk 2). Hoewel in het onderzoek het belang van één actor als uitgangspunt wordt genomen, mag daarmee niet de suggestie worden gewekt dat andere belangen geen rol spelen. Juist in de strategische aansturing zullen deze andere belangen immers centraal moeten staan. Het verbreden van individuele doelstellingen door andere belangen te koppelen kan zelfs de spanning tussen economische en maatschappelijke doelmatigheid oplossen (zie hiertoe ook hoofdstuk 3). Tevens moet de gedachte ontzenuwd worden dat het realiseren van één belang altijd ten koste gaat van het realiseren van andere belangen. Doorgaans streeft een actor eerder een deelverzameling van belangen na, waarbij naast individuele belangen ook algemenere principes worden nageleefd.

De redenering luidt dan, dat via strategische aansturing een unicentrische constellatie gaat ontstaan waarbij het individuele belang van de sturende actor tot algemeen belang wordt verheven. Vanuit de gedachte dat de bovenstaande sturende actor de gemeentelijke controller is, die een zuivere staffunctie vervult, laten de objecten van onderzoek zich als volgt omschrijven:

Tabel 5.2: Objecten van onderzoek

Object	Omschrijving
Sturend subject	De gemeentelijke controller
Te beïnvloeden object	Ambtelijke collega's, bestuurders, raadsleden
Belang sturend subject	Zelf bepaald, kan gelieerd zijn aan het belang van een andere actor
Belang aan te sturen object	Verruiming marges en beleidsvrijheid/meer expliciete doelstellingen ten aanzien van een bepaald proces
Strategische aansturing	De mate waarin via de belangen van andere actoren informatie wordt ingezet ter verkrijging van betrokkenheid of ter verkrijging van aansturingsmogelijkheden
Middelen sturend subject	Informatie
Middelen aan te sturen object	Van diverse aard (informatie, capaciteit, budget, etc.)

Het onderzoek stelt dus nadrukkelijk het sturend subject, de aan te sturen objecten, de middelen en belangen van subject en objecten, alsmede de aansturing die subject richting de objecten aangaat centraal. Het maakt daarbij niet uit welk specifiek belang de controller nastreeft en op welke primaire processen dit belang kan aangrijpen; a priori leent ieder belang van de controller ten aanzien van ieder proces zich voor dit onderzoek. Wel zal naast het proces van strategische aansturing tevens de mate waarin het belang van het sturend subject inhoudelijk is gerealiseerd worden meegenomen in dit onderzoek. In die zin volgt het onderzoek niet de huidige bestuurskundige onderzoekstendens, waar het accent eerder ligt op procesmatige benaderingen van beleidsvorming, maar worden inhoudelijke aspecten en procesmatige aspecten afgewisseld<sup>50</sup>. Wel beschouwd wordt het constructivistische perspectief van de Vries gehanteerd: "Een constructivistisch perspectief biedt mogelijkheden procesgerichte benaderingen met een structureel-inhoudelijk aspect te "verrijken", zonder de waarde van dergelijke benaderingen als analytisch kader te ondergraven" (de Vries, 2000, p. 20). Binnen dit perspectief ligt de keuze voor intensieve procesanalyse welhaast voor de hand (vgl. Peters, 1999, p. 68, Huberts, 1994, p. 59, zie ook hoofdstuk 6).

Vlak voordat nu de eerste empirische confrontatie gezocht gaat worden, is een nuancering van de bovenstaande redering op haar plaats. De redering moet namelijk niet beschouwd worden als causaal model dat getoetst gaat worden en al helemaal niet als model op grond waarvan men tot voorspellingen kan komen. Het onderzoek sluit zich in die zin aan op de algemene kritiek op het positivisme, i.e. dat de maatschappij (en ook een gemeentelijke organisatie) te gedifferentieerd is om tot algemene uitspraken en typering te komen (vgl. Winch, 1988, p. 93, vgl. de Vries, 2000, p. 16, vgl. ook Teisman, 1992, p. 113). Daarnaast is al eerder afstand genomen van de contingentiebenadering op grond van het feit dat deze benadering de context als gegeven beschouwt en geen antwoord geeft op de vraag hoe de context zelf tot stand is gekomen (Hoofdstuk 4, p. 22, vgl. Crozier en Friedberg, 1980, p. 77). In die zin hanteert het onderzoek eerder een "strategic choice" benadering (vgl. Kluytmans en van Laanen in Kluytmans, 1999, p. 511). Het pleidooi voor het interactionisme van Teisman (Teisman, 1992, p. 114), wordt ook in dit onderzoek gevolgd, waarbij de nadruk wordt gelegd op het wederzijdse karakter van de relaties tussen de diverse onderzoeksobjecten. In dit methodologische perspectief wordt nadrukkelijk

50) Aangezien hier voor een één actor perspectief wordt gechopt, heeft men ook niet te volstaan met een procesmatige benadering. Het voordeel van een één actor perspectief is immers, dat vanuit een individuele doelstelling het begrip doelmatigheid kan worden genormeerd en uiteindelijk kan worden beoordeeld. Een benadering die het accent legt op een gemeenschappelijk belang zal niet snel tot een dergelijke beoordeling komen, aangezien eenzelfde uitkomst door de verschillende actoren toch weer anders wordt beoordeeld.

niet gepoogd om tot causale modellen te komen aangezien het wederzijdse karakter van de relaties zeer zeker niet stabiel hoeft te zijn. Ook wordt geen poging ondernomen om onderzoeksgegevens te aggregeren. Het gemiddelde patroon zal immers weinig voorspellende waarde hebben voor andere praktijksituaties. Het inter-actionisme legt veeleer de nadruk op “verstehen” dan op het voorspellen van situaties (zie tevens Hoofdstuk 1, p. 14) en is dienaangaande meer passend voor het ambitieniveau van dit onderzoek.

#### **5.4 De vragenlijst en de resultaten**

Nu vanuit de bestudeerde literatuur de contouren van een conceptueel onderzoeksmodel zijn weergegeven, lijkt een empirische confrontatie zinvol. Daartoe is een aantal interviews afgenomen. Om de strekking van deze empirische verkenning te doorgronden, kan hoofdstuk 1 in herinnering worden gebracht. “Ook hier wordt geen poging tot generalisatie of falsificatie gedaan. Het onderzoek tracht enkel gedachten te destilleren zoals die in de praktijk worden gehanteerd, om deze vervolgens af te zetten tegenover de gedachten zoals die in de literatuur beschreven worden. Zodoende zal in het vijfde hoofdstuk gezien worden in hoeverre de verbanden die vanuit de literatuur kunnen worden gelegd in de praktijk worden bevestigd. Het onderzoek is daarbij dus aanvullend op de literatuurstudie en poogt mogelijke andere goed operationaliseerbare aspecten van de controllersfunctie te inventariseren. Om uniformiteit en vergelijkbaarheid te bevorderen, maar ook de validiteit enigszins te kunnen waarborgen, wordt ook hier gebruik gemaakt van korte halfgestructureerde interviews met controllers bij Nederlandse gemeenten. De vragen kennen niet het gesloten karakter van een enquête en zijn zo open mogelijk geformuleerd om de mogelijkheid nieuwe factoren te inventariseren optimaal te benutten” (Hoofdstuk 1, p. 13). Gelijk als bij het eerder verrichtte literatuuronderzoek, is deze onderzoeksfase verkennend van karakter.

De vragenlijst staat weergegeven in bijlage II. In deze bijlage worden ook de afzonderlijke interviewresultaten weergegeven. In deze paragraaf zullen eerst de antwoorden op de vragenlijst kort en samengevat aan de orde komen (5.4.1). Vervolgens worden de resultaten van een analyse voorzien (5.4.2). Conform de doelstelling van de vragenlijst richt deze analyse zich niet alleen op de causale verbanden uit het conceptueel model zoals dat eerder dit hoofdstuk ontwikkeld is. De vragenlijst heeft immers primair tot doel mogelijke andere goed operationaliseerbare aspecten van de controllersfunctie op het spoor te komen en te inventariseren en de analyse zal zich in het verlengde van deze doelstelling dienen te bevinden. Centraal in de vragenlijst en de analyse staan de factoren die uiteindelijk bepalend zijn voor doelmatigheid en de rol van de controller ten opzichte van deze factoren.

##### **5.4.1 De resultaten<sup>51</sup>**

De vragenlijst is door alle 18 respondenten ingevuld. Nadien is in sommige gevallen een additionele toelichting gevraagd, terwijl ook de clustering van de antwoorden weer is teruggelegd bij de respondenten (zie later dit hoofdstuk). Op de eerste kernvraag naar de oorzaken voor een doelmatig verloop, is door 14 respondenten een valide antwoord gegeven. In 4 gevallen kon deze vraag niet beantwoord worden, veelal omdat het inzicht bij de respondent ontbrak om hier een adequaat antwoord op te geven. Men werkte te kort bij de organisatie om deze oorzaken aan te geven, werd dan vaak als reden opgevoerd. Van belang is, dat ook de tweede kernvraag naar de oorzaken voor een minder doelmatig verloop door 14 respondenten valide is beantwoord. Ook hier zijn 4 antwoorden als minder doelmatig te betitelen. Dit betreft dezelfde respondenten als bij de eerste kernvraag. Zeker gezien het feit dat de vragenlijst niet de ambitie heeft om tot generaliseerbare uitspraken te komen, maar eerder beoogt om de veronderstelde verbanden mogelijkerwijs aan te vullen met andere factoren, lijkt een valide respons van 14 toereikend. Bij de overige vragen ligt zelfs het aantal valide antwoorden hoger dan 14 (op de vragen naar het verkrijgen en verstrekken van informatie is bijvoorbeeld door 15 respondenten een valide respons gegeven).

---

51) Zie voor een volledig overzicht van de antwoorden bijlage II, behorende bij dit hoofdstuk.

De vraag naar doelmatige processen wordt zeer gevarieerd beantwoord. Soms worden vrij eenduidige processen opgegeven, zoals de heffing en invordering van belastingen, de uitgifte van standplaatsvergunningen en de processen bij Burgerzaken. Aan de andere kant worden hier ook complexere processen opgevoerd, zoals de invoering van het BTW-compensatiefonds, huisvesting onderwijs en de totstandkoming van de begroting, inclusief nieuw beleid en bezuinigingsvoorstellen. Het aantal betrokken actoren kan hierbij als indicator voor de mate van complexiteit dienen. Frapant is, dat ook de beantwoording van de controlevraag naar ondoelmatige processen eenzelfde variatie kent. Zo worden onder deze vraag complexere processen opgevoerd, zoals grote investeringen, het opstellen van begrotingen en jaarrekeningen, nieuwe projecten en de aanleg van een nieuw zwembad. Daarentegen komen ook minder complexe processen bij deze vraag aan bod: de uitgifte van groenstroken, de aanleg van een weg in een gemeente, het facturenverloop, de brievenafhandeling, etc.

De oorzaak voor een doelmatig verloop is evenzeer gevarieerd, maar kent wel een aantal overeenkomstige kenmerken<sup>52</sup>. Zo wordt 6 van de 14 valide antwoorden een goede controle, een heldere verantwoordelijkheidsstructuur en het voorhanden zijn van aansturingsmogelijkheden als oorzaak opgevoerd. Ook komt het aanwezig zijn van betrokkenheid een zevental keer naar voren, hoewel deze oorzaak soms onder de term “goed werkklimaat” of “goede werkcultuur” schuil gaat. Inzicht in de betreffende processen is een derde factor die een viertal keer naar voren komt. De controlevraag naar de oorzaken van ondoelmatigheid wordt redelijk consistent beantwoord. Ook hier komen de drie bovengenoemde factoren naar voren, zij het in negatieve zin geformuleerd: gebrek aan controle en aansturingsmogelijkheden, zelfs mismanagement komt in 8 van de 14 antwoorden terug. Ook het gebrek aan betrokkenheid wordt naar voren gebracht, zij het nu door vier respondenten. Inzicht, of liever gesteld, het niet hebben van inzicht wordt door 6 respondenten als oorzaak voor een ondoelmatig verloop aangewezen.

Zoals de processen gevarieerd in karakter zijn, zo zijn de betrokken actoren en hun rol zeer uiteenlopend. Deze variatie in actoren komt bij zowel doelmatige als bij ondoelmatige processen voor. Wel kan gesteld worden dat bij nagenoeg ieder proces zowel lijnverantwoordelijken als stafmedewerkers een rol spelen: deze laatste treden dan veelal op als adviseur, terwijl de lijnverantwoordelijke ambtenaren de eindverantwoordelijkheid over het proces dragen. In sommige processen spelen externen een nadrukkelijke rol, zoals een winkeliersvereniging bij de uitgifte van standplaatsvergunningen. In andere processen worden portefeuillehouders meer prominent naar voren geschoven. Portefeuillehouders vervullen dan wel een rol als politiek verantwoordelijken en beogen doorgaans inzicht in het proces te verkrijgen of streven naar de optimalisering van de kwaliteit van een proces. In een enkel geval neemt een wethouder de functie over van een afdelingshoofd en verwordt tot “superambtenaar”. De aard van de processen is in die zin bepalend dat de betrokken ambtenaren en portefeuillehouders doorgaans afkomstig zijn uit de betreffende vakinhoudelijke lijnafdeling, respectievelijk het proces in portefeuille hebben. Aan de andere kant kan de betrokkenheid van een portefeuillehouder zeer moeilijk voorspeld worden. In sommige gevallen is een portefeuillehouder betrokken bij een gemeentebreed proces (bijvoorbeeld het proces om nieuw beleid inclusief bezuinigingen te formuleren), in andere gevallen weer niet (het opstellen van de jaarrekening). Dit geldt evenzeer voor processen met een meer beperkte scope: soms zijn wethouders intensief betrokken bij een dergelijk proces (de aanleg van een bepaalde weg), soms in het geheel niet (de uitgifte van groenstroken).

De vragen of de processen altijd al doelmatig dan wel ondoelmatig verlopen wordt niet gelijklopend beantwoord. Bij de doelmatige processen wordt in 10 van de 12 gevallen gesteld dat de processen niet altijd doelmatig zijn verlopen. De omslag naar doelmatigheid kent echter verschillende aanleidingen: bezuinigingsdruk, het verkrijgen van inzicht, beter management, het formuleren van heldere richtlijnen, etc. Bij de ondoelmatige processen wordt echter in 4 van de 8 valide antwoorden aangegeven dat het proces altijd al ondoelmatig

---

52) Daarbij zij vermeld, dat ook meerdere processen en meerdere oorzaken voor een doelmatig of juist minder doelmatig verloop kunnen worden opgevoerd door één respondent in de beantwoording.

verlopen is. In de 4 gevallen dat een proces is “afgeleden” richting ondoelmatigheid speelt gemakzucht, het verharderen van relaties en slecht management wel een rol. Ook een gemeentelijke herindeling wordt door een respondent als oorzaak voor een meer ondoelmatig verloop opgevoerd.

Waar het de eigen rol van de respondenten betreft wordt universeel een vrij stafachtige rol opgevoerd (als er al een rol gespeeld wordt). Deze begeeft zich op de taakvelden informeren, planning en control, rapporteren, consulteren, transparant maken, ondersteunen, kritisch reflecteren, etc. Slechts in één geval gaf de respondent op dat hijzelf sturing gaf aan het proces, hetgeen zou kunnen verwijzen naar een eindverantwoordelijke rol in dat proces. Gelijk daarna wordt door deze respondent evenwel gesteld dat bij een slecht verloop van dit proces hij een en ander bespreekbaar maakt in het managementteam of het dagelijks bestuur, hetgeen weer op zijn minst op een gedeelde verantwoordelijkheid wijst. Ook de vraag naar de dagelijkse werkzaamheden sluit in de beantwoording door de respondenten goed aan op een stafachtige rol. Zo houden de respondenten zich dagelijks bezig met de ondersteuning van de planning en control cyclus, de beoordeling van begrotingen en rekeningen, met diverse projecten, het opzetten en verzorgen van managementinformatie en met het adviseren en toetsten omtrent brede aspecten van control.

Met betrekking tot de vraag naar informatie verkrijgen en informatie verstrekken kan het volgende beeld worden verstrekt. Het verkrijgen van informatie vindt het meest op schrift plaats. Vervolgens is het informele circuit de belangrijkste informatiebron voor controllers. Formeel overleg bilateraal en het raadplegen van bestanden komen op de derde respectievelijk vierde plaats. Formeel overleg met meerdere collega's neemt een vijfde plaats in, terwijl andere manieren van informatie verkrijgen op de zesde plaats komt, zij het, dat ook hier vaak informele contacten worden opgevoerd. De telefoon staat op een laatste plaats. Het verstrekken van informatie kent op sommige punten een vergelijkbaar verloop, maar met enkele wijzigingen. Ook hier wordt informatie het meest op schrift verstrekt, maar nu gevolgd door het verstrekken van bestanden. Informele contacten komen nu op de derde plaats. Andere manieren van informatie verstrekken, waaronder ook hier via informele contacten, nemen een vierde plaats in. Formeel overleg bilateraal en formeel overleg met meerdere collega's komen vervolgens op een vijfde respectievelijk zesde plaats en in die zin is dus de voorkeursvolgorde niet veranderd. De telefoon is ook hier het minst gebruikte medium om informatie uit te wisselen.

Op de vraag van wie informatie wordt verkregen en aan wie informatie wordt verstrekt, worden zeer veel verschillende actoren opgevoerd. Zo worden wethouders, directeuren, managementteams, concerncontrollers, medewerkers en collega's van de eigen afdeling, het college, etc. van informatie voorzien of voor informatiebron aangezien. Wel van belang hierbij is de positionering van de respondent in hiërarchisch en functioneel opzicht. Zo kent een sectorcontroller doorgaans een directe lijn naar de sectordirecteur, maar ook naar de concerncontroller.

In aansluiting op de rol van de respondenten refereert het doel en het belang van informatieverstrekking naar een formele vorm van stafachtige ondersteuning. Zo wil men komen tot juiste planningen en rapportages, wil men voorlichting geven of transparantie nastreven, budgethouders ondersteunen, een doelmatige aansturing mogelijk maken, etc. Op de vraag met welke andere belangen rekening wordt gehouden, worden de antwoorden strategischer van aard: de tijdsdruk van collega's, de mening van de raad, toekomstige samenwerking (volgens het geven en nemen principe), de onderlinge verhoudingen, het belang van andere medewerkers, de belangen van wethouders, eigenbelangen, de positie van de afdeling, de vraag of gescoord kan worden met de informatie, etc. zijn antwoorden die op deze vraag worden gegeven. Ook kennen de respondenten een individueel belang, zij het een zeer bescheiden. Bij het verkrijgen en verstrekken van informatie wordt in 5 van de 13 gevallen kennis vergaren en inzicht verkrijgen als individueel belang gezien. In 5 gevallen verwijst het individueel belang naar de eigen positie van de respondent (goede beoordeling, versterken positie eigen afdeling, etc.). In 2 gevallen wordt het eigen belang gerelateerd aan derden: het verkrijgen van goodwill en medewerking in de toekomst vormt dan de belangrijkste basis om informatie te verstrekken.



Het antwoord op de vraag of men een bepaalde dubbelfunctie bekleedt (vraag 19) heeft niet een directe impact op de beantwoording van de overige vragen. Daarbij zij gesteld dat dubbelfuncties niet vaak worden opgevoerd en mocht dit zo zijn, deze functies van een andere orde zijn: zo vervult een respondent tevens de functie van webredacteur, is een andere respondent OR-lid, etc. De vraag naar de positionering heeft (ook naar verwachting) wel een dergelijke relatie tot de overige vragen. Naarmate de controller zich primair richt op een bepaalde dienst of sector, worden ook vaker processen van deze dienst of sector naar voren gebracht.

#### **5.4.2 De analyse**

In deze subparagraaf zullen de interviewresultaten nader worden geanalyseerd. Daarbij staan de factoren die bepalend zijn voor doelmatigheid en de rol van de controller ten opzichte van deze factoren centraal. Een eerste analyse van deze resultaten laat zien, dat zeer diverse processen als doelmatig of ondoelmatig worden opgevoerd. Daarmee kan worden aangenomen dat het al dan niet doelmatige verloop van een proces niet direct hoeft samen te hangen met de aard van een specifiek proces.

Als oorzaak voor de mate van doelmatigheid of voor een minder doelmatig verloop worden zeer veel verschillende factoren opgevoerd. De respons varieert daarin van een goed werkklimaat tot een strakke aansturing. Toch zijn deze factoren wel te clusteren. Bij de clustering of categorisering zijn daarbij in eerste instantie twee criteria gehanteerd. Op de eerste plaats moeten zoveel mogelijk antwoorden vallen binnen één van de categorieën. Een categorisering waarbij relatief veel antwoorden buiten alle categorieën vallen, is qua inducerend vermogen minder adequaat. Op de tweede plaats moeten de categorieën elkaar uitsluiten opdat ook de plaatsing van de antwoorden in de categorieën eenduidig kan plaatsvinden. Een categorisering waarbij antwoorden zowel in de ene als in de andere categorie geplaatst kunnen worden, is uiteraard niet bruikbaar.

Met deze criteria indachtig, worden de mogelijkheden voor een adequate categorisering van de oorzaken voor een doelmatig of minder doelmatig verloop enigszins beperkt. Een clustering naar bijvoorbeeld macht, middelen en transparantie ligt bijvoorbeeld minder voor de hand. Macht houdt immers doorgaans het inzetten van middelen in, terwijl de beschikking over middelen weer vrij direct verwijst naar macht. Hiermee vervaagt het onderscheid tussen de clusters macht en middelen, waardoor een eenduidige plaatsing van de opgevoerde oorzaken in één van de clusters lastiger wordt.

Toch zijn binnen de opgevoerde criteria nog zeer veel vormen van categorisering mogelijk en de vraag rijst welke categorisering nu het best kan worden aangelegd. Bij de beantwoording van deze vraag lijkt het logisch om het in dit onderzoek veronderstelde verband tussen doelmatigheid en unicentrisme te vertalen naar de categorisering die gemaakt moet worden. Als immers een verband bestaat tussen het begrip doelmatigheid en de mate van unicentrisme, zou men logischerwijs kunnen veronderstellen dat de factoren die de mate van unicentrisme bepalen, tevens weerklinken in de opgevoerde oorzaken voor een doelmatig procesverloop. Zoals op pagina 7 van dit hoofdstuk al is aangegeven, zijn er twee factoren die de mate van unicentrisme bepalen: de betrokkenheid van de aan te sturen actoren en de sturingsmogelijkheden die een sturende actor heeft ten aanzien van de aan te sturen actoren. Deze twee factoren zouden gebruikt kunnen worden als eerste opmaat voor een categorisering. Daarnaast levert de respons zelf een derde factor op: inzicht.

Zo is ervoor gekozen om te categoriseren naar een drietal hoofdfactoren: sturing, betrokkenheid en inzicht. Onder het begrip sturing wordt het doorvoeren van maatregelen verstaan die erop gericht zijn een proces in goede banen te houden of weer in goede banen te krijgen. Sturing is in deze optiek dus negatief geformuleerd en verwijst naar actief corrigeren. Toezicht, controle en zelfs het doorvoeren van strafmaatregelen zijn begrippen die onder sturing vallen. Sturing gaat uit van een zekere mate van doeldivergentie welke actief moet worden bestreden. De divergentie blijft daarbij wel bestaan, maar actoren worden aangezet om hun handelen af te stemmen op de doelstelling van de sturende actor. De tweede factor, betrokkenheid, is daarentegen positiever geformuleerd. Betrokkenheid is te formuleren als doelcongruentie. Hierbij wordt er expliciet vanuit gegaan,

dat actoren niet alleen hun handelen, maar ook hun doelstellingen kunnen afstemmen op de doelstelling van de sturende actor. Feitelijk hoeft dan minder te worden aangestuurd. Een positief werkklimaat, een juiste cultuur, zelfs inspraak zijn begrippen die onder betrokkenheid kunnen vallen. De begrippen sturing en betrokkenheid verwijzen expliciet naar de operationalisatie die in paragraaf 5.3 van dit hoofdstuk wordt opgevoerd. Betrokkenheid verwijst naar de situatie waarin meerdere actoren zich in het centrum van aansturing bevinden en hun middelen inzetten ter realisatie van één belang. Sturing zelf verwijst naar de situatie waarin een sturend subject andere objecten (die andere belangen nastreven) zal moeten aansturen om zich in te (blijven) zetten voor de doelstelling van het sturend subject. Inzicht houdt in, dat men kennis heeft van de processen waar men verantwoordelijk voor is. Deze kennis betreft dan zowel het verloop van een bepaald proces, als de manier waarop het proces kan worden bijgestuurd. De drie bovengenoemde hoofdoorzaken kunnen als volgt schematisch worden weergegeven, waarbij de diverse antwoorden van de respondenten per hoofdoorzaak-kolom gegroepeerd staan. Daarbij zij vermeld, dat de antwoorden vrij direct naar de betreffende hoofdoorzaak kunnen verwijzen (strakke aanvoering bijvoorbeeld), maar ook naar een middel om de hoofdoorzaak te realiseren (goed werkklimaat en het aanleggen van een egalisatiereserve bijvoorbeeld).

Tabel 5.3: Drie factoren voor doelmatigheid

Sturing	Betrokkenheid	Inzicht
Goede planning. Goede controle. Sanctiemaatregelen.	Bij vormgeving notitie betrokkenen betrokken.	Tussentijdse controles/rapportages. Terugkoppeling
Duidelijke verantwoordelijkheid neerleggen bij iemand voor het totale proces.	Egalisatiereserve doelmatig werken. Hogere reserve. Kwalitatieve inspraak.	Goede org. werkproces. Goede geautomatiseerde ondersteuning.
Projectleider die er bovenop zit.	Betrokkenheid bij de diverse bureau's.	Een duidelijk/goed inzicht in werkwijze om proces goed /snel te laten verlopen. Processen zijn opnieuw beschreven i.v.m. veranderde organisatie. Herbeschreven processen ingebed in 'lopende' organisatie.
Controle, toezicht.	Goed werkklimaat.	
Strakke aanvoering en politieke druk.	Het hebben of ontbreken van bijbehorende cultuur.	
Gebruik van P&C mechanismen en op deze uitkomsten sturen. Bedr.ec. afweging maken.	Betrokkenheid medew.	
Adequaat plan van aanpak. Creëren beeld van ontwikkelingen op langere termijn.	Betrokkenheid management.	

De vragenlijst is in eerste instantie aangeboden zonder de bovenstaande categorisering. De gedachte hiërarcher is, dat iedere vorm van vooraf geformuleerde categorisering de vrijheid in respons altijd in zekere mate beperkt, terwijl de vragenlijst nu juist tot doel had zo veel mogelijk andere factoren in beeld te brengen. De categorisering is dus naderhand aangelegd, waarbij gebruik is gemaakt van de operationalisatie die eerder in dit hoofdstuk is gemaakt. Het lijkt dan vervolgens ter controle wel zinvol, om te bezien of de categorisering herkenbaar is bij de respondenten. Het zou immers mogelijk zijn dat een respondent met een bepaalde respons een geheel andere categorie in gedachten heeft dan de drie opgevoerde categoriën. Het zou ook kunnen dat een respondent een door hem gegeven respons zelf in één van de twee andere opgevoerde categoriën plaatst dan de onderzoeker in bovenstaande tabel heeft gedaan. In het eerste geval zou de categorisering aangepast moeten worden, in het tweede geval zou enkel de bovenstaande tabel moeten worden aangepast.

Ter controle zijn dan ook aan de 18 respondenten de drie hoofdoorzaken (met de bovenbeschreven definities) voorgelegd met de vraag welke hoofdoorzaak nu de bepalende factor zou zijn voor de mate van doelmatigheid

van de door de respondent zelf opgevoerde processen. In geen geval werd door de respondent een geheel andere hoofdoorzaak opgevoerd als de bovenstaande clustering voorstaat. Ook werd de plaatsing van de geleverde antwoorden in de drie clusters door iedere respondent bevestigd. De categorisering en de plaatsing van de respons is in die zin dus consistent ten opzichte van de diverse antwoorden.

In bijna de helft van de gevallen wordt aangegeven dat het huidige doelmatige verloop van processen van doen heeft met krachtig management, waarbij soms ook krachtig moet worden ingegrepen. Dit correspondeert vrij goed met het eerder veronderstelde verband tussen de mate waarin een proces eenzijdig kan worden aangestuurd, de mate van unicentrisme en via de factor beheersbaarheid de uiteindelijke mate van doelmatigheid. Meer dan de helft van de respondenten maakt melding van een ondoelmatig proces als gevolg van een wat minder krachtig management of het gebrek aan aansturingmogelijkheden. Dit proces is vervolgens in een enkel geval in betere banen geleid door het management te vervangen.

Van belang hierbij is dat het aantal actoren op zich niet veel uitmaakt. Sommige complexere processen mogen zich in de aandacht van zeer veel actoren verheugen, maar kennen vanwege het feit dat eenzijdig en “strak” wordt aangestuurd toch een doelmatig verloop. Ook bij ondoelmatige processen ontbreekt een dergelijk verband: sommige processen worden als ondoelmatig aangemerkt, maar kennen relatief weinig actoren die invloed willen of kunnen uitoefenen op het proces.

De tweede factor die wordt opgevoerd voor de mate van doelmatigheid is de mate van betrokkenheid. Deze factor verwijst naar de mate van doelcongruentie, waarbij de aan te sturen actoren het belang van de sturende actor geïnternaliseerd hebben. Zoals gesteld bij de operationalisering is naast de mogelijkheid tot eenzijdige aansturing betrokkenheid een tweede factor die de mate van unicentrisme (en dus uiteindelijk doelmatigheid) bepaalt. Betrokkenheid van het management, een goed werkklimaat of een passende cultuur zijn oorzaken die onder deze hoofdfactor geschaard kunnen worden.

Als bepalende factor voor de mate van doelmatigheid wordt soms de mate van inzichtelijkheid opgevoerd. De vraag rijst daarbij voor wie bepaalde processen inzichtelijk zouden moeten worden gemaakt en wiens doelmatigheid uiteindelijk verbeterd zou moeten worden. De indruk ontstaat dat indien processen voor de respondent niet inzichtelijk of niet goed beschreven zijn, deze processen tevens door de respondent als ondoelmatig worden gekenmerkt. Het betreft hier dan met name processen waar de respondent geen primaire verantwoordelijkheid over heeft. Dit sluit niet uit dat deze zelfde processen voor andere ambtenaren wel inzichtelijk zijn en door deze ambtenaren wel als doelmatig zouden kunnen worden aangemerkt. Inderdaad valt uit de respons soms op te maken dat er weinig motivatie bestaat bij de direct verantwoordelijken om processen zodanig inzichtelijk te maken dat ook andere actoren inzicht verkrijgen in die processen. De mate van inzicht in het proces kan als een factor voor pluricentrisme worden opgevat, indien men de stelling betreft dat inzicht in een proces tevens de aansturingmogelijkheden op dat proces vergroot. Naarmate meer actoren inzicht verkrijgen in een bepaald proces, zijn dus meer actoren tot aansturing van dat proces in staat. Deze redenering geldt ook vice versa: naarmate minder actoren inzicht hebben in een bepaald proces, nemen de aansturingmogelijkheden van diegenen die wel inzicht hebben relatief toe en neemt dus de mate van unicentrisme toe.

De drie factoren (de mate van eenzijdige sturingmogelijkheden, de mate van betrokkenheid en de mate van inzicht) bevestigen niet alleen het verband tussen unicentrisme, beheersbaarheid en doelmatigheid. Zij bevestigen ook de gedachte dat pluricentrisme vanuit één actor bezien niet altijd als meest doelmatige constellatie kan worden aangemerkt. Het gebrek aan unicentrisme wordt immers via de contravragen 6 tot en met 10 veelal als factor voor ondoelmatigheid opgevoerd.

De gedachte dat unicentrisme zonder meer voortvloeit uit strategische aansturing valt niet uit de respons op te maken. Strategische aansturing wordt nergens expliciet opgevoerd als reden voor het doelmatige verloop

van processen, noch wordt gebrek aan een dergelijke aansturing als oorzaak aangewezen voor een vermeend ondoelmatig verloop. Wel kan geconstateerd worden dat controllers die een hoge mate van strategische gedrag aan de dag leggen, “hun eigen” processen, zoals de totstandkoming van een begroting, als doelmatig betitelen. De vraag is wel, in hoeverre respondenten genegen zijn om hun eigen processen objectief te beoordelen. Op dit punt ligt een blinde vlek. Uitgaande van de stelling dat controllers bij gebrek aan formele lijnbevoegdheden strategisch gedrag aan de dag moeten leggen om “hun” processen in doelmatige banen te leiden, blijkt inderdaad dat strategische controllers deze processen als doelmatig betitelen. Aan de andere kant kunnen kanttekeningen geplaatst worden bij de objectiviteit van een dergelijk waarde-oordeel. Het zou mooi zijn geweest indien de respondenten processen hadden opgevoerd die onder de verantwoordelijkheid van een andere staffunctionaris vallen, om het verband tussen strategisch gedrag en doelmatigheid beter op het netvlies te krijgen, maar dit is niet het geval. De opgevoerde processen vallen ofwel onder de verantwoordelijkheid van het lijnmanagement, ofwel onder de verantwoordelijkheid van de controller zelf (met het risico dat de beoordeling gekleurd is). Een tweede blinde vlek betreft het gegeven dat slechts één respondent zich verantwoordelijk voelt voor een proces. De overige respondenten leggen deze verantwoordelijkheid eerder bij het lijnmanagement. Dit gegeven werkt een betrouwbare respons op dit punt niet in de hand.

Opmerkelijk is in dit verband dat de drie hoofdfactoren die de mate van doelmatigheid beïnvloeden geen relatie kennen met de verantwoordelijkheid voor een bepaald proces. Bij de processen waar het lijnmanagement verantwoordelijk voor is worden inzicht, betrokkenheid en sturing als factoren opgevoerd, terwijl deze factoren ook bij de processen waar de respondent zich verantwoordelijk voor voelt naar voren komen (strakke aansturing, inzicht). Ook het invoeren van duidelijke richtlijnen (als uiting van de factor sturing) verbetert in dit geval volgens de respondent de doelmatigheid van een proces. Wellicht wordt het gebrek aan hiërarchische en formele bevoegdheid door deze respondent gecompenseerd door richtlijnen te formuleren om het vervolg van het proces in goede banen te leiden.

Daarnaast wordt door de meeste respondenten wel strategisch gehandeld, in die zin dat vrij universeel rekening wordt gehouden met individuele actor-belangen, zoals afdelingsbelangen, belangen van collega's, politieke belangen, etc. Zoals gesteld verwijst het individueel belang van de controllers zelf naar kennisverrijking, eigen functioneren of het verkrijgen van good will. In één geval verwijst dit belang echter vrij evident naar de positie van de respondent zelf, zijn afdeling en zijn wethouder. Dit betreft dezelfde respondent die voor zichzelf een meer sturende rol in het begrotingsproces ziet weggelegd in plaats van de meer stafachtige rol die door de andere respondenten wordt opgevoerd. Deze respondent maakt in hoge mate gebruik van informele contacten, terwijl hij informatie van zeer veel verschillende actoren krijgt aangeleverd en ook zeer veel verschillende actoren van informatie voorziet: “iedereen die in het proces past”, is daarbij de vuistregel. “Informatie verstrekken is ook informatie vergaren, volgens het geven en nemen principe”, zo stelt deze respondent (vgl. Hoofdstuk 4, pag. 29). “Informatie is macht”, wordt door deze respondent vervolgens gesteld. De indruk ontstaat dat het hier om een controller zou kunnen gaan die door strategisch te handelen op het terrein van informatie verstrekken en verkrijgen, uiteindelijk in staat is om een pluricentrisch proces om te zetten tot een unicentrisch proces. Deze indruk wordt versterkt doordat de betreffende respondent het begrotingsproces inclusief de bezuinigingen opvoert als zijnde doelmatig, terwijl hijzelf een sturende rol op dit proces vervult. Als onderliggende reden voor dit doelmatige verloop wordt een strakke aanvoering en politieke druk opgevoerd. Het proces van begroten is volgens deze respondent niet altijd doelmatig verlopen, maar door het formuleren van duidelijke richtlijnen (door zijn eigen afdeling) gestructureerd conform zijn eigen inzichten. Vervolgens heeft de respondent kans gezien om deze richtlijnen te laten internaliseren bij zijn portefeuillehouder, waarmee tevens politieke sturing op de naleving van deze richtlijnen mogelijk wordt gemaakt. Zoals boven is opgemerkt, rijst evenwel de vraag in hoeverre dit proces daadwerkelijk doelmatig is verlopen, aangezien respondenten niet zonder meer hun eigen processen objectief op doelmatigheid beoordelen.

Het lijkt op deze plaats zinvol om de relaties tussen de diverse vragen nader te bezien.

Per respondent wordt niet een gelijklopend antwoord gegeven op de vragen naar de oorzaken voor een doelmatig of minder doelmatig verloop. Dit wil zeggen dat bij de vraag naar de oorzaak voor een doelmatig verloop, doorgaans een andere hoofdfactor wordt opgevoerd dan bij de vraag naar de oorzaak voor een ondoelmatig verloop. Als een respondent bijvoorbeeld het voorhanden zijn van aansturingsmogelijkheden opvoert om een doelmatig verloop te verklaren, voert dezelfde respondent doorgaans niet het gebrek aan aansturingsmogelijkheden op om een ondoelmatig verloop te verklaren (maar bijvoorbeeld het gebrek aan betrokkenheid of inzicht). Het volgende beeld doet zich voor:

Tabel 5.4: Drie factoren voor doelmatigheid per valide respondent

No. respondent	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Oorzaak doelmatig	A	NV	B	A	B	A	B	C	NV	NV	NV	C/B	A	B	A	B/C	B/C	A
Oorzaak ondoelmatig	A	NV	A	A	A	C	A	B	NV	NV	NV	C/A	A	B/C	C	A/B	B/C	C

Legenda:

A: Sturing      B: Betrokkenheid      C: Inzicht      NV: Niet valide (niet beantwoord)

Ook kan geconstateerd worden dat responsbreed de verhoudingen tussen de drie factoren over de twee vragen verschillend is. In de oorzaken voor een doelmatig verloop domineert de factor betrokkenheid over de factor sturing, zij het zeer marginaal. Inzicht wordt het minst opgevoerd als oorzaak voor doelmatigheid. Gebrek aan sturing domineert als oorzaak voor ondoelmatigheid, gevolgd door gebrek aan inzicht. Gebrek aan betrokkenheid wordt als minst relevante factor voor een ondoelmatig verloop beschouwd. Gesteld zou kunnen worden dat zonder adequate sturing processen een ondoelmatig verloop kennen, maar dat een werkelijk doelmatig verloop pas met de nodige betrokkenheid gerealiseerd kan worden. Dit levert het inzicht op, dat indien sprake is van sturingsobjecten die andere belangen nastreven, deze objecten aangestuurd zullen moeten worden om een ondoelmatig verloop te voorkomen (factor sturing). Bij het realiseren van een daadwerkelijk doelmatig verloop is echter minder sprake van aan te sturen objecten, maar streven de actoren één en hetzelfde belang na (betrokkenheid).

De betrokkenen en de rol van de respondent bij zowel doelmatig als minder doelmatig gevoerde processen lopen qua aantal en aard in de beantwoording dermate uiteen, dat moeizaam een verband kan worden gelegd tussen de beantwoording van deze vraag en de antwoorden op andere vragen. De rol van de respondent wordt daarentegen bijna universeel stafachtig ingevuld, zodat ook vanuit deze vraag via clustering van antwoorden geen relevante verbanden zijn te leggen naar andere vragen.

Voorts is interessant in hoeverre per respondent de vragen naar informatie eenduidig worden beantwoord. Hierbij lijkt met name het informeel verkrijgen en verstrekken van informatie relevant:

Tabel 5.4: Informeel informatie verkrijgen en verstrekken per respondent

No. Respondent	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Informeel verkrijgen	2	1	NV	1	1	6	6	NV	2	NV	2	5	1	2	2	6	6	6
Informeel verstrekken	3	1	NV	1	1	6	6	NV	3	NV	1	5	1	1	6	6	6	6

Toelichting: Bij cijfer 1 wordt deze vorm van informatie verkrijgen en verstrekken het meest gebruikt, bij cijfer 7 het minst

Opvallend is hier de mate van overeenstemming per respondent tussen het informeel verkrijgen en verstrekken van informatie. Deze methode van informatie verkrijgen en verstrekken wordt ofwel zeer vaak aangewend, ofwel liever in het geheel niet. Vanuit dit inzicht ligt de vraag voor de hand of er een verband kan

worden gelegd tussen de mate waarin gebruik wordt gemaakt van informele informatiecircuiten en de mate waarin rekening wordt gehouden met de belangen van andere actoren of de individuele belangen. Zoals gesteld houden de respondenten vrij breed rekening met de belangen van andere actoren en in die zin is er geen causaal verband te leggen tussen de mate waarin van informele informatiecircuiten gebruik wordt gemaakt en de mate waarin strategisch gedrag aan de dag wordt gelegd (in de zin van rekening houden met andere belangen). Met welke actoren rekening wordt gehouden, hangt mede af van de positie en functie van de respondent. Individuele belangen kunnen naar kennisverrijking, versterking van de eigen positie of naar de relatie met andere actoren verwijzen. Een samenstelling van de vragen naar informatie en naar individuele belangen in combinatie met de oorzaken van een doelmatig of ondoelmatig verloop, levert het volgende inzicht op, waarbij enkel de respondenten in beschouwing zijn genomen die een valide respons hebben gegeven op de vraag naar de oorzaken van een doelmatig of ondoelmatig verloop:

Tabel 5.6: Oorzaak verloop, informeel informatie verkrijgen en individueel belang

No. Respondent	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Oorzaak doelmatig	A	NV	B	A	B	A	B	C	NV	NV	NV	C/B	A	B	A	B/C	B/C	A
Oorzaak ondoelmatig	A	NV	A	A	A	C	A	B	NV	NV	NV	C/A	A	B/C	C	A/B	B/C	C
Informeel informatie verkrijgen	2		4	1	1	6	6	6				5	1	2	2	6	6	6
Informeel informatie verstrekken	3		6	1	1	6	6	6				5	1	1	6	6	6	6
Wat is uw eigen belang bij het verkrijgen en verstrekken van info	c		a	b	a	b							a	c	a	a		

Legenda bij oorzaak verloop: A: Sturing

B: Betrokkenheid

C: Inzicht

Legenda bij individueel belang: a: Eigen positie

b: Relatie met andere actor

c: Kennisverrijking

Uit de tabel blijkt, dat geen duidelijk verband kan worden gelegd tussen de aard van de individuele belangen en de mate waarin gebruik wordt gemaakt van informele informatiecircuiten. Ook is geen verband aanwezig tussen de gepercipieerde oorzaak van verloop en het gebruik van informele informatiecircuiten. Tot slot is tevens het verband tussen de oorzaak van verloop en de aard van individuele belangen afwezig.

Concluderend kan gesteld worden dat het conceptueel model, zoals dat op in de tweede paragraaf van dit hoofdstuk schematisch is weergegeven, niet a priori verworpen hoeft te worden. Het verband tussen unicentrisme en doelmatigheid zou stand kunnen houden, uitgaande van de stelling dat de mogelijkheid van eenzijdige sturing direct verwijst naar een unicentrische constellatie. Ook de factor betrokkenheid hangt via het begrip doelcongruentie samen met unicentrisme: naarmate deze betrokkenheid groter is, worden in toenemende mate dezelfde belangen nagestreefd. Inzicht is een noodzakelijke factor voor een adequate sturing en in die zin van een andere orde dan de factoren sturing en betrokkenheid. De drie factoren kunnen dus niet alleen in verband worden gebracht met de mate van doelmatigheid, maar ook met het concept unicentrisme. Daarmee houdt het verband tussen unicentrisme en doelmatigheid stand. Van belang is daarbij dat de factoren sturing en betrokkenheid een verschillende inwerking op de mate van doelmatigheid kunnen hebben. Sturing is noodzakelijk om een ondoelmatig verloop te voorkomen, terwijl betrokkenheid noodzakelijk is om een daadwerkelijk doelmatig verloop te realiseren.

Wel zal de factor van strategische aansturing zeer nadrukkelijk op haar analyserende waarde onderzocht moeten worden. Het is de verwachting, dat deze vorm van aansturing in belang zal toenemen, naarmate de sturende actor een meer stafachtige positionering binnen de organisatie kent en inderdaad komt uit de

respons naar voren dat iedere controller een zekere mate van strategisch handelen aan de dag legt, in de zin dat rekening wordt gehouden met andere belangen. De directe relatie tussen dit specifiek strategisch handelen en de mate van unicentrisme blijft daarbij nog vaag, maar valt ook buiten de orde van deze vragenlijst. Waar de respondenten zichzelf niet als sturende actoren zien, beschouwen zij de uiteindelijke doelmatigheid van processen wellicht als de verantwoordelijkheid van lijnmanagers. Vanuit die gedachte lijkt het logisch te veronderstellen dat hun eigen inbreng weliswaar een strategische kan zijn, maar dat de uiteindelijk gerealiseerde doelmatigheid toch eerder van doen heeft met adequaat management. Slechts in één geval wordt de relatie tussen strategisch handelen van de controller en de uiteindelijke doelmatigheid van het proces explicieter gelegd. Wel rijst in dit verband de vraag in hoeverre de respondenten in staat zijn om hun eigen processen objectief te beoordelen op doelmatigheid.

Al hoewel dus het verband tussen strategische aansturing en unicentrisme grondig onderzocht moet worden, biedt de respons wel ruimte voor een nadere beschouwing. De drie hoofdfactoren; sturing, betrokkenheid en inzicht zijn immers in verband gebracht met het begrip unicentrisme en de vraag rijst in hoeverre tussen de eerder opgevoerde operationalisatie van het begrip strategische aansturing en de drie hoofdfactoren een logische relatie is te leggen. Zoals gesteld is de factor inzicht van een andere orde dan de factoren sturing en betrokkenheid. Inzicht is eerder te beschouwen als een *conditio sine qua non*: zonder inzicht lijkt strategische aansturing, maar ook sturing en het creëren van betrokkenheid niet mogelijk. De operationalisatie van strategische aansturing wijst vrij direct in de richting van het rekening houden met de belangen van andere actoren en naar het doelgericht inzetten van informatie om deze belangen te ondersteunen. Daarnaast valt ook het verkrijgen van aansturingsmogelijkheden in de operationalisatie onder het begrip strategische aansturing. Strategisch handelen richt zich in de operationalisatie dus op dezelfde twee factoren die volgens de respondenten de mate van unicentrisme bepalen: betrokkenheid en aansturingsmogelijkheden. Informatie is daarbij welhaast gelijk aan inzicht en een eerste vereiste om als controller strategisch te kunnen functioneren. Vervolgens zal deze informatie strategisch moeten worden ingezet om betrokkenheid te creëren en sturingsmogelijkheden te verkrijgen, i.e. de mate van unicentrisme te vergroten.

Wel beschouwd is strategische aansturing dus gericht op het verkrijgen van betrokkenheid. Daarnaast zal strategische aansturing echter ook gericht moeten zijn op het verkrijgen van sturingsmogelijkheden. De respons werpt immers de stelling op, dat betrokkenheid een doelmatig verloop van een proces bevordert, maar dat een adequate sturing een ondoelmatig verloop helpt voorkomen. Strategische aansturing is dan een vorm van handelen die zich via het strategisch verstrekken van informatie richt op het verkrijgen van betrokkenheid en sturingsmogelijkheden.

Nu bestaat er een bijna natuurlijke spanning tussen het creëren van betrokkenheid en het verkrijgen van sturingsmogelijkheden. Indien een actor immers meer sturingsmogelijkheden verkrijgt richting andere actoren, zullen deze laatsten een dergelijke verschuiving niet a priori als positief ervaren en zal de betrokkenheid bij deze actoren afnemen. De gedachte vat post, dat strategische aansturing nu juist intrinsiek deze spanning overbrugt. Zo kan een aan te sturen actor op sommige beleidsvelden meer beleidsruimte worden toegekend (waardoor zijn betrokkenheid kan toenemen), terwijl deze zelfde actor op andere velden strakker gaat worden aangestuurd. Ook kan het creëren van betrokkenheid bij de ene actor ten koste gaan van de betrokkenheid van een andere actor en hier kan bewust op worden ingezet. Zelfs kan de controller opteren voor een constructie waarbij hij sturingsmogelijkheden niet zozeer bij zichzelf, maar bij andere actoren neerlegt. De controller zal dus in zijn strategische aansturing moeten bezien bij welke actoren hij betrokkenheid voor zijn doelstelling wil creëren en welke actoren hij wil gaan aansturen. De middelen die de andere actoren tot hun beschikking hebben kan daarbij als leidraad dienen.

De eerste vraag is nu, in hoeverre de factoren betrokkenheid en sturingsmogelijkheden onderling uitwisselbaar zijn. Zoals gesteld voorkomt de mogelijkheid van eenzijdige aansturing een ondoelmatig verloop, maar

wordt pas werkelijk doelmatig gewerkt indien een zekere mate van betrokkenheid aanwezig is. Dit verschijnsel kan op zich als volgt verklaard worden. Indien de aan te sturen actoren het belang van de sturende actor niet delen, zullen zij eenzijdig moeten worden aangestuurd om toch het belang van de sturende actor te verwezenlijken. Dit is een vrij negatieve vorm van sturing, aangezien actoren als het ware gedwongen moeten worden om zich in te zetten voor een belang dat zij feitelijk niet delen. Aan de andere kant zal het proces vanuit de sturende actor bezien zeker ondoelmatig verlopen indien deze andere actoren in het geheel niet worden aangestuurd. Veel positiever is de sturingsvorm waarbij de aan te sturen actoren het doel van de sturende actor onderschrijven. In essentie is dan geen aansturing meer nodig, aangezien de actoren zich vrijwillig inzetten voor het belang van de sturende actor. Deze sturingsvorm leidt uiteindelijk tot een daadwerkelijk doelmatig verloop.

De vraag rijst vervolgens wanneer strategische aansturing zich moet richten op het verkrijgen van betrokkenheid en wanneer zij zich eerder moet richten op het verkrijgen van aansturingmogelijkheden. Het bovenstaande indachtig zal strategische aansturing eerst en vooral gericht moeten zijn op het verkrijgen van betrokkenheid omdat pas in deze sturingsvorm daadwerkelijke doelmatigheid te realiseren is. Indien een aan te sturen actor echter niet is te bewegen om zich vrijwillig in te zetten voor het belang van de sturende actor, zal deze actor eenzijdig aangestuurd moeten worden. In dat geval zal de sturende actor op zoek moeten gaan naar middelen die hem tot aansturing in staat stellen. Daarbij zal hij tevens de aan te sturen actor moeten ontdoen van mogelijke sturingsmiddelen die de aan te sturen actor zelf tot zijn beschikking heeft. Het zal overigens duidelijk zijn, dat enkel die actoren strategisch behoeven te worden benaderd, die over middelen beschikken die voor de realisatie van het belang van de sturende actor noodzakelijk zijn.

## **5.5 Een tweede empirische verkenning**

Het lijkt zinvol om de bovenstaande empirische bevindingen te voorzien van een tweede verkenning. Het verband tussen strategische aansturing en unicentrisme zal hierbij centraal staan, gezien het feit dat dit verband bij de eerste empirische confrontatie onderbelicht bleef. De respondenten voelden zich in de eerste empirische verkenning doorgaans niet eindverantwoordelijk voor het procesverloop en gaven aan de mate van doelmatigheid toch eerder te zien als de verantwoordelijkheid van de managers. Dit houdt in, dat zij weliswaar strategisch handelen, maar niet met het directe oogmerk om de doelmatigheid, beheersbaarheid en de mate van unicentrisme te verhogen. Aan de andere kant kunnen vraagtekens worden gezet bij de objectiviteit van het oordeel van een respondent die zichzelf wel verantwoordelijk voelt voor een proces en datzelfde proces als zeer doelmatig betitelt. De navolgende confrontatie met de praktijk gaat expliciet in op de relatie tussen strategisch gebruik van informatie en de uiteindelijke mate van doelmatigheid.

Voor deze tweede confrontatie is een vragenlijst ontwikkeld, welke bij 40 respondenten is uitgezet. De respondenten waren op het moment van respons zonder uitzondering werkzaam als concerncontroller bij een gemeente. Ook hier zijn de vragenlijst en de afzonderlijke resultaten opgenomen in bijlage II. De volgende subparagraaf 5.5.1 bevat een samenvatting van de resultaten, terwijl in subparagraaf 5.5.2 de resultaten nader worden geanalyseerd.

### **5.5.1 De resultaten**

31 van de 40 vragenlijsten zijn valide ingevuld geretourneerd. De hoge respons kan te maken hebben met het feit dat de vragenlijsten digitaal verzonden zijn en ook digitaal ingevuld konden worden. De 9 respondenten die de lijst niet hebben ingevuld, hebben aangegeven geen tijd te hebben voor de beantwoording. Deze 9 respondenten bevonden zich in gemeenten van verschillende omvang.

De concerncontrollers hebben bijna allen een opleiding op hoger of wetenschappelijk niveau afgerond. Slechts in één geval is de hoogst genoten opleiding een MEAO opleiding. Het karakter van de opleiding is overwegend bestuurskundig of economisch. In drie gevallen is het karakter van de opleiding technisch. In vier gevallen



werkt men niet full time. In alle andere gevallen wel. De grootte van de gemeente waar men in functie is, varieert van 24.250 inwoners tot 250.000 inwoners. Doorgaans houdt men er geen andere functies op naast. In één geval wordt de functie van concerncontroller gecombineerd met die van hoofd Financiën, in een ander geval met die van directeur middelen. Men heeft doorgaans ook al eerder op een andere plek als concerncontroller gefunctioneerd: in vier gevallen wordt de functie voor de eerste keer bekleed door de respondent. De functie van concerncontroller bestaat veelal al langer: in drie van de 31 gevallen is de functie nieuw ingesteld en bestond de controllersfunctie niet eerder. Het aantal jaren dat men de functie bekleedt varieert van 1 tot 18 jaar en de functiebeschrijvingen vermelden over het algemeen dat de concerncontroller geacht wordt de doelmatigheid te verbeteren. In één geval wordt deze taak niet vermeld in de functiebeschrijving en in één geval was er geen functiebeschrijving.

De dagelijkse werkzaamheden van de controllers bestaan veelal uit het regisseren van de planning en control producties, het ondersteunen van het managementteam en het college en soms uit het doorlichten van afdelingen en het ontwikkelen van instrumenten. Transactie als activiteit vormt slechts in twee gevallen een onderdeel van de dagelijkse werkzaamheden. De concerncontroller is geen budgethouder bij uitstek: slechts in drie van de 31 gevallen was hem een budget toegekend. Wel is hij iets vaker hoofd en dan veelal van een afdeling Planning en Control, Strategie en Bedrijfsvoering of Concerncontrol. Dit komt in zes van 30 gevallen voor (één respondent heeft deze vraag niet ingevuld).

De doelstellingen waar een concerncontroller zich op richt, zijn in twee gevallen formeel van aard, in 15 gevallen voornamelijk formeel van aard en in 14 gevallen voornamelijk informeel van aard. De concerncontroller heeft de bevoegdheid om gevraagd en ongevraagd te adviseren: slechts in twee gevallen is dat niet zo. Een by pass langs de gemeentesecretaris richting het college is in 13 gevallen niet en in 18 gevallen wel mogelijk. Ook heeft de concerncontroller de bevoegdheid om informatie binnen de ambtelijke organisatie op te vragen. Slechts één respondent heeft deze bevoegdheid niet. In 20 gevallen mag de concerncontroller een oordeel vellen over het functioneren van organisatie-onderdelen. In 27 gevallen mag de concerncontroller een organisatie-onderdeel doorlichten, in vier gevallen mag hij dat niet.

In bijna alle gevallen is de concerncontroller van mening dat zijn positie versterkt wordt als hij op één en dezelfde lijn zit met zijn wethouder. In twee gevallen werd deze vraag niet ingevuld en in één geval is deze vraag negatief beantwoord. De lijn met het hoofd Financiën is minder sterk: in 20 gevallen wordt het oplijnen met het hoofd Financiën als een versterking van de eigen positie gezien, in 11 gevallen niet. De verantwoordelijk directeur wordt wel weer als relevant ijkpunt beschouwd: in 27 gevallen vindt men het van belang opgelijnd te zijn met deze directeur.

Als oorzaak voor een doelmatig verloop wordt in tien keer de aanwezigheid van control maatregelen genoemd, in 21 keer de aanwezigheid van betrokkenheid. Als oorzaak voor een ondoelmatig verloop ligt dit precies anders: zes respondenten geven het gebrek aan betrokkenheid op, terwijl 25 respondenten het gebrek aan control maatregelen aanmerken als oorzaak voor een ondoelmatig verloop. Andere factoren die bepalend kunnen zijn voor het procesverloop worden zes keer genoemd. Zo acht men de aanwezigheid van goede managementinformatie van belang, maar ook de aanwezigheid van kwalitatief goed personeel en het maken van heldere keuzen door de politiek.

Bijna iedere concerncontroller brengt zijn eigen functie in verband met doelmatigheid. Slechts in twee gevallen zag men dat verband niet. In 14 gevallen verkrijgt de concerncontroller cruciale informatie veelal langs formele weg, in 17 gevallen informeel. In 13 gevallen is de vorm van de informatie die verkregen wordt over het algemeen schriftelijk, in 18 gevallen mondeling. 25 respondenten zijn het eens of geheel eens met de stelling dat informatie sneller verkregen wordt, als de verschaffer van informatie het idee heeft dat zijn belang door de concerncontroller wordt gediend. 20 respondenten onderschrijven de stelling dat zij minder

snel informatie vanuit de decentrale organisatie-onderdelen krijgen, als zij te sterk met het concern worden geassocieerd. De gedachte dat de wijze van informatie verstrekken bepalend kan zijn voor de mate waarin betrokkenheid wordt verkregen, wordt door 30 concerncontrollers gedeeld en door één niet. Deze gedachte leeft ook sterk ten aanzien van de relatie tussen de wijze van informatie verstrekken en de mate waarin de control mogelijkheden van actoren worden beïnvloed: ook hier wordt door 30 concerncontrollers de stelling betrokken dat de wijze van informatie verstrekken de mate van control kan bepalen bij actoren die belang hebben bij een proces.

### **5.5.2 Analyse van de tweede verkenning**

Voordat de tweede verkenning van een nadere analyse kan worden voorzien, is het wellicht zinvol om vanuit de eerdere bevindingen van dit onderzoek een aantal verwachtingen te formuleren. De analyse kan dan langs dit verwachtingspatroon worden opgezet. Vanuit de eerdere bevindingen kan verwacht worden, dat de controller voor zichzelf een rol ziet weggelegd waar het de verbetering van doelmatigheid betreft. Eerder in dit onderzoek blijkt immers, dat deze rol niet zozeer door de bestudeerde auteurs, maar wel door de controllers zelf wordt onderstreept (zie paragraaf 3.9). Verder valt te verwachten dat de factoren betrokkenheid en aansturingmogelijkheden worden opgevoerd als bepalende factoren voor doelmatigheid. Daarbij is het de verwachting op grond van de eerste verkenning, dat de aanwezigheid van betrokkenheid wordt opgevoerd als oorzaak voor doelmatig handelen, terwijl het gebrek aan aansturingmogelijkheden wordt gezien als oorzaak voor ondoelmatigheid. Voorts is het de verwachting, dat men een verband ziet tussen de manier waarop men informatie verstrekt en de mate waarin men betrokkenheid en aansturingmogelijkheden verkrijgt. Samengevat en in navolging van het conceptuele model wordt verwacht, dat er een verband bestaat tussen het verstrekken van informatie, de mate waarin betrokkenheid en aansturingmogelijkheid wordt verkregen en de uiteindelijk gerealiseerde mate van doelmatigheid.

Daarnaast zijn nog meer verwachtingen te formuleren. Zo zou men een verband tussen de leeftijd van de controller en het aantal jaren dat men werkt als controller kunnen veronderstellen. Ook zou men vanuit carrièreperspectief kunnen verwachten, dat er een positieve relatie bestaat tussen het aantal jaren dat men werkt als controller en de omvang van de gemeente waarvoor men werkt. Grotere gemeenten bieden immers niet alleen inhoudelijk grotere uitdagingen voor de controller, maar over het algemeen ook een hogere functiewaardering. Naarmate men ouder is en langer de functie van controller uitoefent, zal men vermoedelijk minder formeel opereren. Uitgaande van de gedachte dat naarmate men langer de functie uitoefent, men minder zekerheden nodig heeft, zou het voor de hand liggen dat men dan ook minder gericht is op formele doelstellingen en formele informatievoorziening. Aan de andere kant kan men zich ook voorstellen, dat grotere gemeenten formeler opereren waar het juist deze informatievoorziening betreft, om de simpele reden dat men elkaar in grotere organisaties wat minder makkelijk informeel kan treffen. Naar verwachting zal er dan ook een positieve relatie bestaan tussen de omvang van de gemeente en de mate waarin men zich richt op formele doelstellingen: concerncontrollers van grotere gemeenten zullen sneller geneigd zijn zich te richten op formele organisatiedoelstellingen, aangezien er relatief minder ruimte is voor informele contacten. Als men zich richt op individuele doelstellingen, zal men ook informatie op meer informele wijze verkrijgen, zo is de verwachting. Ook zal er naar vermoeden een relatie tussen de stellingen bestaan. Als men de stelling onderschrijft dat het verstrekken van informatie de mate van betrokkenheid kan beïnvloeden, zal men tevens de stelling onderschrijven dat het verstrekken van informatie de mate van aansturingmogelijkheden kan beïnvloeden. Deze stellingen worden naar verwachting onderschreven door controllers die de mening zijn toegedaan, dat de manier waarop informatie verstrekt wordt een hoge strategische component bevat. Deze controllers zullen dan naar vermoeden ook de andere stellingen onderschrijven: de relatie tussen informatie verkrijgen en het belang dat gediend wordt en de relatie tussen informatie verkrijgen en het belang waarmee men wordt geassocieerd.

De concerncontroller heeft doorgaans een functiebeschrijving waarin de verbetering van doelmatigheid staat

opgenomen. Tevens zien de respondenten een verband tussen de introductie van de controllersfunctie en de verbetering van doelmatigheid. Gesteld kan worden, dat de controller zich in zekere zin medeverantwoordelijk voelt voor de doelmatigheid binnen gemeenten. In de reflectie worden de factoren die bepalend zijn voor een doelmatig of ondoelmatig verloop bevestigd: de mate van betrokkenheid en de mate waarin controlmaatregelen (aansturingmogelijkheden) kunnen worden toegepast. Slechts in zes gevallen worden andere factoren genoemd, waarbij er twee refereren naar informatie, een factor die zoals eerder gesteld noodzakelijk is om tot aansturing over te gaan. Het verband tussen betrokkenheid en aansturingmogelijkheden, unicentrisme, beheersing en uiteindelijk doelmatigheid kan in deze reflectie dan ook stand houden. Nu is eerder geconstateerd, dat de aanwezigheid van betrokkenheid vaak wordt opgevoerd als bepalende factor voor doelmatig handelen, terwijl gebrek aan aansturingmogelijkheden nogal eens wordt gezien als oorzaak voor ondoelmatig handelen. Het lijkt zinvol om de verschillende werking van deze twee factoren te onderzoeken in de respons. Daartoe kan de volgende tabel worden gegenereerd:

Tabel 5.7: Twee factoren voor doelmatigheid en ondoelmatigheid

	Oorzaak doelmatig handelen	
	Betrokkenheid	Control
Oorzaak ondoelmatig handelen		
Gebrek aan betrokkenheid	5	1
Gebrek aan control	16	9

Het blijkt inderdaad, dat de meeste respondenten (16) betrokkenheid als bepalende factor voor doelmatig handelen aanmerken en het gebrek aan controlmogelijkheden als oorzaak voor een ondoelmatig verloop. Het omgekeerde wordt slechts in één geval opgegeven. Het lijkt nu zinvol, de relatie tussen de oorzaak voor doelmatig handelen en de oorzaak voor ondoelmatig handelen statistisch te onderzoeken. Uitgaande van de hypothese, dat er geen verband is tussen deze twee factoren, zou men kunnen verwachten dat de respons in ieder kwadrant rond de 8 ligt (vgl. Norusis, 1988, pag. 242). Een chi-kwadraat toets levert echter op, dat bij een verondersteld non-verband de bovenstaande respons slechts in 1,26E<sup>-11</sup> % zou voorkomen (uitgaande van twee kolommen en twee rijen). Dit houdt in, dat als er geen verband zou zijn tussen de twee factoren, de bovenstaande respons in zeer weinig gevallen zou voorkomen. De hypothese dat er wel een verband bestaat tussen deze factoren, wordt daarmee aannemelijker: de respondenten voeren significant het gebrek aan control als oorzaak voor ondoelmatig handelen op, maar de aanwezigheid van betrokkenheid als bepalende factor voor doelmatigheid handelen.

De vraag rijst nu of het verband tussen strategisch handelen en de mate van unicentrisme aan de hand van de respons gelegd kan worden. Dit verband kon immers in de eerste empirische confrontatie niet goed nagelopen worden. Strategische aansturing is specifiek voor de controller eerder dit hoofdstuk geoperationaliseerd als de mate waarin via de belangen van andere actoren informatie wordt ingezet ter verkrijging van betrokkenheid of ter verkrijging van aansturingmogelijkheden.

Allereerst valt op, dat de concerncontrollers een redelijk zware bevoegdheid kennen waar het het verkrijgen en verstrekken van informatie betreft. Eén uitzondering daargelaten, kunnen alle concerncontrollers informatie opvragen vanuit de andere organisatie-onderdelen. Op basis van deze informatie zijn zij vervolgens bevoegd om gevraagd of ongevraagd te adviseren richting college en management. Het tweede wat opvalt is, dat de controllers hun eigen functioneren versterkt zien, indien aansluiting wordt gezocht bij de belangen van andere actoren. Dit zijn doorgaans de wethouder en de verantwoordelijke directeur en in mindere mate het hoofd Financiën. Het derde wat opvalt is, dat de controllers over het algemeen de relatie zien tussen de manier waarop informatie wordt verstrekt en de mate waarin betrokkenheid bij belanghebbenden wordt verkregen of waarin aansturingmogelijkheden worden gegenereerd. Eerder is al geconstateerd, dat de controllers de relatie

tussen betrokkenheid, aanstuuringsmogelijkheden en doelmatigheid bevestigen.

Als strategisch handelen wordt opgevat als de mate waarin via de belangen van andere actoren informatie wordt ingezet om betrokkenheid en aanstuuringsmogelijkheden te verkrijgen en als strategisch handelen conceptueel in relatie wordt gebracht met de mate van doelmatigheid, kan het volgende worden geconcludeerd vanuit de respons. De controllers richten zich op de belangen van andere actoren om daarmee hun eigen functioneren te versterken en in die zin zijn de geenquôteerde controllers strategisch in hun handelen. Vervolgens blijkt uit de respons dat de manier waarop informatie wordt verstrekt van belang is voor de mate waarin betrokkenheid en aanstuuringsmogelijkheden kunnen worden gegenereerd. Ook blijkt uit de respons, dat betrokkenheid en aanstuuringsmogelijkheden bepalend zijn voor de mate waarin een proces doelmatig verloopt. De conclusie is dan, dat er volgens de respons een relatie bestaat tussen strategisch omgaan met informatie en de gerealiseerde mate van doelmatigheid.

Het lijkt op dit punt zinvol om andere factoren te bezien, welke een rol kunnen spelen bij het handelen van een controller. Enkele opmerkingen vooraf zijn daartoe noodzakelijk. Om de mate van relatie tussen twee variabelen te meten, is gebruik gemaakt van de Pearson Correlatie Coefficient (Norusis, 1988, pag. 268). Deze coefficient meet de mate waarin de variabelen een lineaire relatie hebben en laat zich dus niet uit over eventuele non-lineaire relaties die tussen variabelen kan bestaan. De coefficient kan een waarde aannemen tussen  $-1$  en  $1$ , waarbij een score van  $-1$  een perfecte negatieve lineaire relatie uitdrukt en  $1$  een perfectie positieve lineaire relatie. Bij een score van  $0$  is geen sprake van een lineaire relatie. De mate van de lineaire relatie kan dus worden uitgedrukt in een score die van  $0$  naar  $1$  of  $-1$  loopt. Daarbij zij opgemerkt, dat het kwadraat van deze coefficient tot uitdrukking brengt in hoeverre een score op de ene variabele verklaard kan worden door de score op de andere variabele. Een coefficient van  $0,1$  houdt dus in, dat slechts  $1\%$  van de score op de ene variabele in staat is om de score op de andere variabele te verklaren ( $0,1 \times 0,1 = 1\%$ ). Om te spreken van een marginale lineaire relatie, dient de coefficient minimaal  $0,5$  te zijn:  $25\%$  van de score op de ene variabele wordt dan in lineaire termen verklaard door scores op de andere variabele (ibid, pag. 335). Een lineaire relatie betreft overigens enkel de samenhang in scores tussen twee variabelen en laat zich niet uit over het causale verband tussen de twee variabelen. Bij een lineaire relatie tussen twee variabelen, kan dus niet worden aangenomen dat de ene variabele de andere veroorzaakt in causale termen (Norusis, 1988, pag. 323). Overigens dient de correlatie tussen de variabelen zeer zeker groter dan  $0,5$  te zijn om tevens een lineair verband bij de gehele populatie van concerncontrollers te veronderstellen.

Indien nu de van de meest in het oog springende variabelen de correlaties worden weergegeven, ontstaat de volgende tabel (zie tabel 5.8).

De correlatie tussen de leeftijd van de controllers en de aangegeven oorzaak voor doelmatigheid is  $0,09$ , waarmee er geen verband is tussen deze twee variabelen. Dit zelfde geldt voor de correlatie tussen leeftijd en de aangegeven oorzaak voor ondoelmatigheid (correlatie is  $0,01$ ). De correlatie tussen de grootte van de gemeente en de oorzaak voor doelmatigheid is sterker:  $0,28$ . Naarmate de omvang van de gemeente toeneemt, is men sneller geneigd om de mate van betrokkenheid aan te merken als factor voor een doelmatig procesverloop. Aan de andere kant is de correlatie tussen de grootte van de gemeente en de oorzaak voor ondoelmatigheid weer kleiner:  $0,11$ . De correlatie tussen het aantal jaar dat men in deze functie opereert en de factoren voor een doelmatig of ondoelmatig verloop is eveneens klein:  $0,17$  respectievelijk  $0,25$ .

De correlatie tussen leeftijd en de mate waarop men zich richt op formele of informele doelstellingen bedraagt  $-0,23$ . Opmerkelijk is, dat de correlatie daarbij negatief is: naarmate men ouder is, richt men zich eerder op formele doelstellingen. Dit geldt tevens voor het verband tussen het aantal jaren dat men in functie is en de mate waarin men zich richt op formele doelstellingen. Naarmate men langer de functie uitoefent, richt men zich sterker op formele doelstellingen. De correlatie is daarbij  $-0,21$ . De variabelen leeftijd en aantal jaar dat

Tabel 5.8: Correlatietabel

Leeftijd	Leeftijd	Grootte	Aantal jaren	Doelstellingen	Oorzaak doelmatigheid	Oorzaak ondoelmatigheid
Grootte	1	0,46	0,54	-0,23	0,09	-0,01
Aantal jaren		1,00	0,58	-0,01	0,28	0,11
Doelstellingen			1,00	-0,21	0,17	0,25
Oorzaak doelmatigheid				1,00	-0,07	0,12
Oorzaak ondoelmatigheid					1,00	0,16
Informatie verkrijgen						1,00
Relatie belang-infoverstrekken						
Relatie associatie info verstrekken						
Relatie info verstrekken – betrokkenheid						
Relatie info verstrekken-control						
		Informatie verkr.	Belang-info	Associatie-info	Info-betrokkenh.	Info-control
Leeftijd		-0,33	-0,12	-0,11	0,04	0,04
Grootte		0,02	-0,14	0,08	-0,12	-0,12
Aantal jaren		-0,29	-0,02	-0,04	-0,08	-0,08
Doelstellingen		0,30	-0,28	-0,15	-0,17	-0,17
Oorzaak doelmatigheid		0,21	0,01	-0,14	-0,13	-0,13
Oorzaak ondoelmatigheid		0,38	0,03	-0,23	-0,37	-0,37
Informatie verkrijgen		1,00	-0,05	-0,13	-0,20	-0,20
Relatie belang-infoverstrekken			1,00	0,23	0,37	0,37
Relatie associatie info verstrekken				1,00	-0,12	-0,12
Relatie info verstrekken – betrokkenheid					1,00	1,00
Relatie info verstrekken-control						1,00

men de functie uitoefent, lijken eenzelfde patroon op te leveren en inderdaad is de correlatie tussen deze twee variabelen hoog: 0,54, hetgeen overigens ook de verwachting was. Het feit dat men formeler opereert naarmate men ouder wordt of de functie langer uitoefent, lag niet in de lijn van de verwachting. De verwachting was immers, dat men minder formeel zou opereren naarmate men langer de functie zou uitoefenen of ouder zou zijn. Een verklaring hiervoor kan liggen in een andere verwachting, namelijk dat controllers die langer de functie uitoefenen, in grotere gemeenten werken. Grotere gemeenten functioneren formeler, zo was de verwachting en de controllers van grotere gemeenten functioneren navenant formeler. Uit de tabel blijkt inderdaad, dat niet alleen de variabelen aantal jaren dat men de functie uitoefent en leeftijd een samenhang kennen. Ook de grootte van de gemeente kent een samenhang met deze variabelen. Naarmate men ouder is, is men langer in functie en werkt men voor een grotere gemeente. De correlatie tussen leeftijd en omvang van de gemeente is relatief groot: 0,46, de correlatie tussen grootte en aantal functie-jaren is nog groter: 0,58. Op zich lag het verband tussen deze drie variabelen in de lijn van de verwachting. Het feit dat men voor een grotere gemeente werkt, is echter geen verklaring voor de meer formele opstelling van de controllers. De omvang van de gemeente heeft namelijk geen invloed op de mate waarin men zich richt op formele of informele doelstellingen. De correlatie bedraagt hier 0,01. Ook tussen de omvang en de manier waarop informatie wordt verkregen bestaat geen duidelijk verband: de correlatie bedraagt hier 0,02. De omvang van de gemeente is dus geen verklaring voor het gegeven dat controllers die langer de functie uitoefenen of ouder zijn, meer formeel opereren. Het kan zijn dat hier een andere factor een rol speelt. De controllers uit de respons die de functie

langer uitoefenen en ouder zijn, zijn wellicht van een generatie die ambtelijk formeler opereert dan de generaties van na die tijd.

Tussen het formeel/informeel verkrijgen van informatie en het schriftelijk of mondeling verkrijgen van informatie is sprake van een redelijk sterke correlatie: 0,6. Dit is op zich te verklaren indien men zich realiseert dat formele informatie veelal schriftelijk wordt aangeboden, terwijl informele informatie vaak mondeling wordt verstrekt. De correlatie tussen het aantal jaar dat men in functie is en de manier waarop men informatie verkrijgt, is -0,29 en dus niet bijzonder hoog. Ook hier, gelijk bij de relatie tussen het aantal jaren dat men in functie is en de mate waarin men zich richt op formele doelstellingen, is de relatie negatief: naarmate men langer in functie is, verkrijgt men informatie eerder formeel. Dit verband ligt bij de vorm waarin informatie wordt aangeboden soortgelijk: de correlatie is hier -0,25. Naarmate men langer in functie is, verkrijgt men informatie eerder schriftelijk. Het verband tussen het verkrijgen van informatie en de leeftijd van de controllers is eveneens niet hoog en negatief: -0,33, hetgeen te verwachten was, aangezien de variabelen leeftijd en jaren dat men de functie uitoefent een hoge correlatie kennen en gelijke verbanden laten zien. Hierbij zij overigens opgemerkt dat een correlatie nog niets verklaart: een hoge correlatie duidt enkel op een patroon in de respons dat tussen variabelen kan bestaan, maar zegt niets over mogelijke verklaringen, de mate waarin de ene variabele bepalend is voor de andere, etc. De manier waarop informatie wordt verkregen kent geen relatie met de grootte van de gemeente waarin men werkt: de correlatie tussen deze variabelen bedraagt hier 0,02. Naarmate men zich eerder richt op individuele doelstellingen, verkrijgt men ook informatie eerder informeel, hetgeen ook de verwachting was. Deze variabelen kennen een correlatie van 0,30. Er is een lage correlatie tussen de oorzaak die men aanwijst voor een doelmatig verloop en de manier waarop men informatie verkrijgt (0,21). Wel is opvallend, dat dit verband tussen de oorzaak voor een ondoelmatig verloop en de manier waarop men informatie verkrijgt, sterker is: 0,38. Daarbij zij gesteld, dat men sneller geneigd is informatie op een informele manier te bemachtigen indien men het gebrek aan controlmaatregelen als factor opvoert voor een ondoelmatig verloop.

De antwoorden op de stellingen kennen soms een grote samenhang. Zo kent de respons op de stelling naar de samenhang tussen informatie verstrekken en het verkrijgen van betrokkenheid een correlatie van 1 met de stelling naar de samenhang tussen informatie verstrekken en het verkrijgen van aansturingsmogelijkheden. De respondenten die de eerste samenhang zagen, zagen eveneens de tweede samenhang. In andere gevallen is deze samenhang weer minder. Het verband tussen informatie en belang kent een zwakkere correlatie met het verband tussen informatie verkrijgen en associatie: 0,23. De correlatie tussen de stelling naar het verband tussen informatie en belang en de stelling naar het verband tussen informatie verstrekken en het verkrijgen van betrokkenheid is weer groter: 0,37 en dit geldt uiteraard eveneens voor het verband tussen informatie en belang en het verband tussen informatie verstrekken en het verkrijgen van aansturingsmogelijkheden. Al met al wordt de verwachting dat de antwoorden op alle stellingen een hoge correlatie zouden kennen, geen bewaarheid.

Verder lijkt het verband tussen de gerichtheid op doelstellingen en de relatie tussen belang en informatie verkrijgen relevant. De correlatie is hierbij -0,28. Naarmate men sterker gericht is op informele doelstellingen, ziet men sneller de relatie tussen het dienen van een bepaald belang en het verkrijgen van informatie. De correlaties tussen de relatie informatie verstrekken en het verkrijgen van betrokkenheid/aansturingsmogelijkheden en de overige variabelen dienen genuanceerd te worden. Slecht in één geval werd deze relatie ontkend hetgeen de correlaties tussen deze twee laatste variabelen en de overige variabelen minder betrouwbaar maakt. Ook uit de correlatietabel vallen geen relaties te destileren, welke afwijken van het eerder geconstrueerde conceptuele model.

De analyse naar correlaties levert weinig significante afhankelijkheden op. De beantwoording van bepaalde vragen kennen dus geen sterk verband met de beantwoording van andere vragen. Wel kunnen zekere tenden-

sen worden gedestilleerd. Zo wordt in grotere gemeenten betrokkenheid sneller opgevoerd als bepalende factor voor doelmatigheid. Naarmate men langer als concerncontroller opereert, wordt het gebrek aan controle sneller opgevoerd als oorzaak voor ondoelmatigheid. Er bestaat een verband tussen de leeftijd en het aantal jaren dat men de functie uitoefent, hetgeen niet zo verwonderlijk is. Opmerkelijk is wel, dat men zich eerder gaat richten op formele organisatie doelstellingen naarmate men langer de functie van concerncontroller uitoefent. Men zou eerder verwacht hebben, dat dit verband andersom lag: naarmate men langer meedraait, wordt men steeds informeler, zo was de verwachting. Conform deze bevinding is dan ook de relatie tussen de manier van informatie verkrijgen en het aantal jaren dat men in functie is negatief: naarmate men langer de functie van concerncontroller uitoefent, verkrijgt men de informatie meer formeel. De verklaring kan liggen in het feit dat de eerdere generatie controllers ambtelijk formeler opereert dan de navolgende generaties, maar dit is niet onderzocht. De manier waarop informatie wordt verkregen is vaak bepalend voor de vorm: informele informatie wordt immers doorgaans mondeling verstrekt, terwijl formele informatie veelal op papier staat. Naarmate men zich eerder richt op individuele doelstellingen, verkrijgt men informatie eerder informeel. Verwonderlijk is de constatering dat men sneller geneigd is om informatie op een informele manier te bemachtigen indien men het gebrek aan controlmaatregelen als factor opvoert voor een ondoelmatig verloop. Een dergelijke correlatie is immers afwezig tussen de oorzaak voor een doelmatig verloop en de wijze van informatie verkrijgen. Bovendien is conceptueel het causale verband tussen deze twee variabelen moeilijk te leggen. Overigens zijn de verbanden dermate zwak dat de correlaties elkaar gaan tegenspreken, naarmate het causaal verband wordt verlengd: naarmate men langer in functie is, gaat men formeler opereren, zo wordt gesteld. Naarmate men langer in functie is, wordt het gebrek aan controle sneller opgevoerd als oorzaak voor ondoelmatigheid. Naarmate men formeler opereert verkrijgt men ook informatie op een meer formele manier. Vanuit deze constatering is de vierde constatering niet logisch: naarmate men het gebrek aan controlmaatregelen opvoert voor ondoelmatigheid, verkrijgt men vaker informatie op informele wijze.

## 5.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk wordt eerst een conceptueel model vormgegeven. Na een korte samenvatting van de meest overheersende gedachten uit de voorgaande hoofdstukken, worden de diverse begrippen met elkaar in verband gebracht. Zo ontstaat een relatie tussen de begrippen pluricentrisme, strategische aansturing, unicentrisme, beheersbaarheid en uiteindelijk doelmatigheid. Dit conceptueel model geeft feitelijk de relaties weer, die in de praktijk op analyserende kracht onderzocht moeten worden. Het gaat daarbij om de vraag in hoeverre dit model (en de relaties die in dit model tussen de diverse concepten worden verondersteld) in staat is om praktijksituaties te analyseren.

Dit model wordt vervolgens van een operationalisatie voorzien, waarbij de begrippen unicentrisme en pluricentrisme eerst worden uitgewerkt. Hoewel onder deze begrippen meerdere factoren kunnen worden gebracht, is het voor de mate van unicentrisme van belang, dat de actoren die over aansturingsmogelijkheden beschikken, één en hetzelfde belang nastreven (de factor betrokkenheid). Vervolgens dienen actoren die andere belangen nastreven eenzijdig aangestuurd te kunnen worden (sturingsmogelijkheden) vanuit het centrum. Unicentrisme is dan uiteindelijk de constellatie, waarbij de actoren die beschikken over middelen en aansturingsmogelijkheden hun middelen eenduidig richting eenzelfde belang nastreven (hetzij via betrokkenheid, hetzij omdat zij aangestuurd worden). Nu blijft in deze operationalisatie de vraag in hoeverre het belang van een sturende actor altijd bekend is voor een onderzoeker. Ook een eenduidige operationalisatie van het begrip strategische aansturing blijft problematisch.

Deze knelpunten worden in dit hoofdstuk weggelaten door a priori uit te gaan van de individuele doelstellingen van actoren. De gedachte die hierachter rust is, dat door uit te gaan van individuele belangen uiteindelijk via strategische aansturing een constellatie kan worden verkregen waarbij een sturende actor erin slaagt om zijn eigen individueel belang tot "algemeen na te streven belang" te formaliseren (welk belang dan ook daad-

werkelijk door andere actoren wordt nagestreefd). Strategische aansturing richt zich op het verkrijgen van betrokkenheid en aansturingsmogelijkheden en kent de belangen van de aan te sturen actoren als vertrekpunt. De paradox ligt hierin, dat men pas tot unicentrisme kan komen door pluricentrisme te veronderstellen.

De individuele doelstellingen kunnen evenwel nog steeds latent zijn voor de onderzoeker en de sturende actor en de vraag komt op hoe nu concreet rekening kan worden gehouden met deze latente belangen. Men kan ter beantwoording van deze vraag a priori de stelling betrekken dat naarmate ambtenaren of bestuurders meer vrijheidsgraden worden gegund ter realisatie van hun (individuele) doelstellingen, deze actoren hierop over het algemeen positief zullen reageren. Rekening wordt dan immers gehouden met hun belangen, zij het indirect. Gesteld kan evenwel worden, dat de controller als staffunctionaris doorgaans niet bevoegd is om vrijheidsgraden toe te kennen of om functionarissen aan te sturen. Zodoende zal de controller die enkel over informatie als middel beschikt, toch op zoek moeten gaan naar meer expliciete doelstellingen van de actoren die hij wil betrekken. Hij zal zijn informatie vervolgens gericht moeten inzetten om deze doelstellingen te ondersteunen om daarmee de nodige betrokkenheid te verkrijgen. Daarnaast kan hij informatie inzetten om aansturingsmogelijkheden te verkrijgen, zij het, dat de uiteindelijke aansturing toch via de lijn zal moeten plaatsvinden. Ook in dat laatste geval vormen de doelstellingen van de aan te sturen actor het beginpunt van strategisch handelen.

Vervolgens wordt in dit hoofdstuk een eerste empirische verkenning verricht. Hiertoe is een vragenlijst ontworpen en uitgezet. Het uitzetten van deze vragenlijst bij een 18-tal respondenten is aanvullend op de eerder verrichte literatuurstudie en poogt mogelijke andere goed operationaliseerbare aspecten van de controllersfunctie op het spoor te komen en te inventariseren. De resultaten van deze verkenning zijn opgenomen in bijlage II, terwijl dit hoofdstuk een samenvatting en een analyse van deze resultaten bevat.

Aan de hand van de respons kan gesteld worden dat het ontwikkelde conceptueel model niet a priori verworpen hoeft te worden. Zo blijkt de aard van de primaire processen niet direct gerelateerd te zijn aan het al dan niet doelmatige verloop. Ieder proces loopt de kans om als doelmatig of het gevaar om als ondoelmatig betiteld te worden. Het aantal actoren dat zich bij een proces betrokken weet is daarbij van minder belang. Het doelmatige verloop hangt toch eerder samen met de mogelijkheid tot eenduidige sturing, betrokkenheid en inzicht in dat proces. Uitgaande van de gedachte dat eenduidige sturing en betrokkenheid (doelcongruentie) welhaast synoniem zijn met unicentrisme en dat inzicht vereist is om sturing mogelijk te maken, staan deze factoren zonder meer in het verlengde van het begrip unicentrisme, waarmee het verband tussen unicentrisme en doelmatigheid stand kan houden. Van belang is, dat het afwezig zijn van eenzijdige sturingsmogelijkheden, betrokkenheid en inzicht tevens als oorzaken voor een ondoelmatig verloop worden opgevoerd, waarbij feitelijk gesteld wordt dat het afwezig zijn van een unicentrische constellatie een doelmatig verloop belemmert. Hierbij zij gesteld dat sturing en betrokkenheid een andere impact hebben op het procesverloop: een adequate sturing is noodzakelijk om een ondoelmatig verloop te voorkomen, terwijl betrokkenheid noodzakelijk is om een daadwerkelijk doelmatig verloop te realiseren.

Wel moest de factor van strategische aansturing zeer nadrukkelijk op haar analyserende waarde onderzocht worden, aangezien een eerste analyse van de respons deze factor niet direct als bepalend voor de mate van unicentrisme aanwijst. Hoewel bijna alle respondenten rekening houden met de belangen van anderen en in die zin strategisch handelen, houdt dit niet in dat daarmee het verband tussen strategisch handelen, unicentrisme en doelmatigheid is aangetoond. Een bijkomend probleem hierbij is, dat controllers bij het gebrek aan hiërarchische bevoegdheden vaak zullen moeten terugvallen op strategisch handelen om hun "eigen" processen doelmatig te kunnen laten verlopen. Aan de andere kant kan niet verwacht worden dat deze controllers hun eigen processen objectief beoordelen daar waar het doelmatigheid betreft. Een tweede probleem is dat de respondenten zichzelf toch eerder als stafmedewerkers zien en de uiteindelijke doelmatigheid van de processen als lijnverantwoordelijkheid beschouwen. Lijnmanagers zullen niet zozeer strategisch moeten handelen,



maar sturingsmogelijkheden moeten hebben en deze goed moeten gebruiken om de processen doelmatig te laten verlopen, zo is de gangbare respons. Ook daarmee wordt het verband tussen doelmatigheid en strategisch handelen minder expliciet. Slechts in één geval is de relatie tussen strategisch handelen en unicentrisme evidenter aanwezig. De onderliggende gedachte is daarbij, dat strategisch handelen zich richt op het verkrijgen van betrokkenheid en sturingsmogelijkheden om daarmee de mate van unicentrisme te vergroten.

Om het verband tussen strategische aansturing en doelmatigheid te kunnen onderzoeken is een tweede empirische confrontatie gezocht. Daarbij zijn 31 concerncontrollers geïnterviewd en is de respons vervolgens geanalyseerd. Ook hier zijn de resultaten opgenomen in bijlage II, terwijl dit hoofdstuk een samenvatting en een analyse van de resultaten bevat. Uit de respons blijkt, dat het verband inderdaad kan worden aangetoond, zij het indirect. De controllers richten zich doorgaans op de belangen van andere actoren en zijn in die zin dus strategisch van aard. Ook wordt erkend, dat de manier waarop informatie wordt verstrekt bepalend kan zijn voor de mate waarin aansturingsmogelijkheden en betrokkenheid wordt verkregen. Tot slot ziet men een directe relatie tussen de factoren aansturingsmogelijkheden en betrokkenheid enerzijds en doelmatigheid anderzijds. Daarmee kan het verband tussen strategisch omgaan met informatie en doelmatigheid stand houden.

De respons op de vragenlijsten levert het inzicht op, dat het conceptueel model zoals dat op haar analyserende kracht onderzocht moet worden in het volgende hoofdstuk, weliswaar stand kan houden, maar slechts onder bepaalde condities. Zo zal enkel een controller die een 100% staffunctie vervult, geneigd zijn om tot strategisch handelen over te gaan. In combinatie met een lijnfunctie zal hij sneller de bijbehorende sturingsmogelijkheden gaan aanwenden om zijn processen doelmatig te laten verlopen en minder strategisch handelen aan de dag leggen. Ook zal de controller zich in zekere zin verantwoordelijk moeten voelen voor het betreffende proces, aangezien anders de kans aanwezig is dat hij het verloop van het proces toch als de verantwoordelijkheid van het management gaat beschouwen en zich eerder gaat richten op de ondersteuning van dit management. Het verband tussen strategisch handelen en de uiteindelijk gerealiseerde doelmatigheid wordt daarbij minder direct. Met dit inzicht kan nu de case-studie verricht worden en dit gedeelte van het onderzoek zal in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.



## 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal een casus worden uitgewerkt. De case studie wordt daarbij verricht bij een middelgrote gemeente en als primair onderzoeksobject fungeert dan ook de gemeentelijke controller als aansturende actor, welke individuele belangen kent ten aanzien van bepaalde processen en middelen inzet om deze belangen te behartigen. Daarnaast richt de case studie zich op de belangen, de middelen en het handelen van de aan te sturen actoren. In de eerste hoofdstukken is een visie op de positie en de functie van de controller ontwikkeld. Tevens is een conceptueel model ontwikkeld waarbij een bijpassend begrippenapparaat wordt aangeboden. Deze visie zou handvaten kunnen leveren om het gedrag van controllers te analyseren en om aan te geven waar de controller adequater zou kunnen handelen. De visie is twee maal empirisch uitgezet en in die zin dus beoordeeld. Uit de responsanalyse kon worden opgemaakt, dat de conceptuele verbanden stand konden houden. De verbanden tussen het strategisch omgaan met informatie, het creëren van betrokkenheid en aansturingsmogelijkheden, de mate van beheersbaarheid en uiteindelijk de mate van doelmatigheid, werden in die zin dus herkend door de ondervraagde controllers. De casus dient om de bruikbaarheid van de visie voor het voetlicht te krijgen en is te beschouwen als praktische aanvulling op de empirische confrontaties uit het vijfde hoofdstuk. Waar het vijfde hoofdstuk nog het conceptueel model zelf empirisch ter discussie stelde, wordt in dit hoofdstuk het model beoordeeld op haar bruikbaarheid. Hoewel in de eerste hoofdstukken geen hypothese is opgesteld en het niet de doelstelling van het gehele onderzoek is, om een theorie te ontwikkelen of te toetsen, kan wel aan de hand van een casus aannemelijk worden gemaakt in hoeverre de ontwikkelde visie bruikbaar is. Het doel van de casus is dan veeleer te zien als een empirische illustratie, waarbij het conceptuele model op haar analytische werking wordt beoordeeld. De case studie richt zich dus op het handelen van controllers in specifieke situaties en beogen het eerder geconstrueerde conceptuele model uit het vijfde hoofdstuk te beoordelen op haar analytische werking. Nadat een uiteenzetting is gegeven van de methoden en technieken die worden toegepast bij het verrichten van deze case studie, zal de casus worden gepresenteerd. In verband met de veelheid aan materiaal is in dit hoofdstuk enkel de analyse en de beoordeling van de case opgenomen. Voor een overzicht van de feiten, zoals deze uit de documenten ontleend kunnen worden, valt te verwijzen naar bijlage III. Tot slot zal bezien worden in hoeverre het conceptuele model uit het vijfde hoofdstuk in staat is om de case te verklaren en te analyseren.

## 6.2 Methoden en technieken van onderzoek

Hoewel het eerste hoofdstuk van dit onderzoek al kort is ingegaan op de methoden en technieken die voor de te verrichten case studie kunnen worden toegepast, lijkt het raadzaam om op deze plaats van het onderzoek nader in te gaan op de keuzen die in dit kader gemaakt moeten worden.

### 6.2.1 Keuze voor een case studie

Aan de hand van het conceptuele model dat in het vijfde hoofdstuk is vormgegeven zal nu een poging ondernomen worden om een praktijksituatie te analyseren. Dit is geen poging tot statistische, maar tot analytische generalisatie<sup>53</sup>. Er is dan ook geen sprake van statistische “toetsing” van het model, maar van een confrontatie

53) Overigens is het niet altijd even duidelijk wat onder analytische generalisatie moet worden verstaan. “The objective of explanatory case research is not to draw inferences to some larger population based on sample evidence, but rather to generalize back to theory” (Spicer, 1992). Yin merkt op dit punt op: “The method of generalization is “analytic generalisation”, in which a previously developed theory is used as a template with which to compare the empirical results of the case study” (Yin, 1990).

ervan met een praktijkgeval. Daarbij wordt onder meer bezien of de gelegde verbanden zich al dan niet in de praktijk voordoen en in hoeverre praktijksituaties aan de hand van het model beschreven en geanalyseerd kunnen worden. De case kan dan beschouwd worden als empirische illustratie, waarbij wel het model beoordeeld kan worden op haar analytische werking. Het doel is dan uiteindelijk het verkrijgen van inzicht in de aangegeven relaties en het illustreren van de bruikbaarheid van het ontwikkelde model.

Hoewel de voorkeur voor een case studie al in het eerste hoofdstuk is geuit, verdient deze voorkeur op deze plaats een nadere uitwerking. Case studie als onderzoeksvorm heeft nogal bloot gestaan aan kritiek. Zo zou case onderzoek te weinig betrouwbare gegevens opleveren en niet of slechts moeilijk te generaliseren zijn (vgl. Jolly, 2003, p. 234). Dergelijke kanttekeningen zijn evenwel ook bij andere onderzoeksvormen te plaatsen en door rekening te houden met de potentiële problemen kan case onderzoek zeer waardevolle resultaten opleveren. Wel kan gesteld worden dat iedere onderzoeksvorm (dus ook een case studie) een specifiek aspiratieniveau kent waar het generalisatie betreft. Case studies kunnen verklarend, verkennend of analyserend zijn, maar zullen nooit kunnen leiden tot uitspraken of conclusies die van toepassing zijn op een bredere populatie. Waar het bij een verklarende case studie draait om het beoordelen van causale verbanden, zal een analytisch onderzoek vooral haar waarde bewijzen wanneer geen duidelijk toepasbare theorie voorhanden is of de relatie tussen theoretische constructen onduidelijk is. Uitgaande van de opzet dat het eerste deel van dit onderzoek (de literatuurstudie, de vraaggesprekken en de enquêtes) verkennend van aard is, met als uitkomst de ontwikkeling van een conceptueel model, ligt het voor de hand dat in het tweede deel van dit onderzoek dit model onderzocht moet worden op haar analytische werking.

Voor dit analytische deel van het onderzoek wordt dan geopteerd voor een case studie. "In case studies, an attempt is usually made to counterbalance the impossibility of applying statistical inference by, for example, the large theoretical or practical relevance of the research subject, the thoroughness of analysis and interpretation, and the triangulation of research methods" (Lukka en Kasanen, 1995). Hoewel een experiment of simulatie ook mogelijk zou zijn waar het het beoordelen van relaties betreft, is hier niet voor gekozen. De gemeentelijke organisatie als geheel laat zich immers moeizaam aan een experiment onderwerpen, zodat de validiteit met deze aanpak ernstig wordt aangetast. Met name de situationele factoren, die een grote impact zouden kunnen hebben op het functioneren van een controller, blijven in een experiment buiten beschouwing. Hoewel het soms mogelijk is om buiten de organisatie een onderzoekssituatie te creëren waarbij de te onderzoeken verbanden in beeld kunnen worden gebracht, dient men zich te realiseren dat deze verbanden zich in de werkelijkheid altijd bevinden binnen de context van de betreffende organisatie (vgl. Brignall en Modell, 2000). Een case studie biedt daarentegen de mogelijkheid veel uiteenlopende factoren en invloeden binnen en buiten de organisatie in de beschouwing te betrekken, zonder dat op voorhand duidelijk is welke invloed elk ervan precies heeft. "The point is a meaningful and convincing connection of the study with the real-world phenomena surrounding the case in question, such as history, institutions and markets (ibid)".

Een case studie aanpak valt verder te prefereren boven enkel en alleen een historische documenten analyse, omdat in deze laatste methode geen gebruik wordt gemaakt van interviews. Het mogelijke voordeel van het combineren van meerdere technieken mag zeker niet onbenut blijven. Eenzelfde opmerking zou de optie betreffen om meerdere case studies aan te leggen. Op die manier kunnen immers meerdere gemeenten in Nederland onderzocht worden. De logica van meerdere case studies is daarbij een replicerende en geen generalistische en te denken valt dan aan een tweetal gemeenten, die een literale replicatie kunnen opleveren<sup>54</sup>.

Hier is in dit onderzoek niet voor gekozen. De case studie die ten behoeve van dit onderzoek wordt verricht beoogt namelijk niet om tot replicatie noch tot generalisatie te komen. Zij beoogt dus niet het model dusdanig

---

54) Bij literale replicatie verwacht men bij soortgelijke casussen dezelfde resultaten waar te nemen. Bij theoretische replicatie verwacht men daarentegen verschillende resultaten aan te treffen bij verschillende casussen.

te versterken dat aan de hand van dit model voorspellende uitspraken gedaan kunnen worden. De case studie heeft immers enkel tot doel het opgevoerde conceptuele model empirisch te illustreren en te beoordelen op haar analytische werking. Het model zelf kent niet de aspiratie om tot voorspellingen in de praktijk te komen, hooguit om deze praktijk te kunnen analyseren en te kunnen verklaren. Een case studie die wordt verricht om het model empirisch te illustreren, zal dan ook een aspiratieniveau moeten hebben dat is afgeleid van de doelstelling van het model en niet ambitieuzer kunnen zijn. Het hoogste aspiratieniveau is dan in dit geval te bezien in hoeverre een praktijksituatie aan de hand van de conceptueel voorgestelde verbanden te beschrijven en te analyseren is. Vanuit dit relatief lage aspiratieniveau is een enkelvoudige case studie toereikend voor dit onderzoek. Anders geformuleerd: het verrichten van meerdere case studies kan zelfs de suggestie wekken dat het model wordt getoetst op een zekere voorspellende werking, een suggestie die ten aanzien van het model noch ten aanzien van de empirische illustratie niet gewekt mag worden.

De keuze voor slechts één case kan ook op een andere manier worden beargumenteerd. Naarmate een bepaald causaal verband een sterkere rol wordt toegedicht bij het deductief voorspellen van empirische uitkomsten, nemen ook de eisen die ten aanzien van het proces van inductie worden gesteld naventant toe. Men kan met andere woorden dus een bepaald verband pas een voorspellende waarde toedichten indien men dit verband zeer nauwkeurig, ook in statistische zin, aan empirisch materiaal heeft getoetst. In deze fase verkeert het conceptuele model bij lange na niet. Het model is enkel te zien als een eerste opzet, waarbij concepten met elkaar in verband zijn gebracht volgens een zekere lijn van redeneren. De eerste confrontatie met de praktijk zal kunnen opleveren, dat andere verbanden met andere factoren kunnen worden gelegd. De case studie die nu wordt voorgestaan is te beschouwen als deze eerste confrontatie. Na deze confrontatie kan het model in hoge mate worden aangepast. Na aanpassing kan vervolgens een tweede confrontatie plaatsvinden net zo lang totdat de verbanden enigszins houdbaar blijken te zijn. Pas in dit stadium kan dan een replicatie of een generalisatie overwogen worden en het aanleggen van meerdere case studies heeft dan ook pas in dit stadium werkelijk zin.

Case studie onderzoek lijkt evenwel de meest geëigende onderzoeksmethode om het conceptueel model te illustreren: "A succesful case study makes a fascinating read thereby increasing the understanding of the studied field in the research community" (Lukka en Kasanen, 1995). Wel zal men dienen te waken voor valkuilen die zeker ook bij dit type onderzoek aanwezig zijn: "On the other hand, at its worst a case study is a pseudo-profound description of a research object, selected on the basis of easy access and made by an unsuspecting researcher" (ibid).

Het bovenstaande in combinatie met het vijfde hoofdstuk en ook rekening houdend met de praktische mogelijkheden, houdt in, dat geopteerd wordt voor één casus. Deze zal moeten voldoen aan de geformuleerde condities. Zo zal de controller een stafachtige functie met betrekking tot een bepaald proces dienen uit te oefenen, maar zal deze controller zich tevens verantwoordelijk dienen te voelen voor dat proces. De case studie zelf wordt opgevat als holistische eenheid. Het proces zal voorts gericht moeten zijn op het voortbrengen van een concreet resultaat, aangezien anders de operationalisatie van het begrip doelmatigheid hinder gaat ondervinden. Men denke bijvoorbeeld aan een project op het gebied van fysieke infrastructuur. De actoren die invloed kunnen uitoefenen op dat proces kunnen zich binnen, maar ook buiten de gemeentelijke organisatie bevinden.

### **6.2.2 Het gevoerde proces als onderzoeksinsteek**

Van belang is, dat de case studie zich richt op het handelen van controllers binnen de gemeentelijke organisatie. Daarbij wordt handelen toegesneden op het strategisch handelen, waarbij de controller enkel over informatie als in te zetten middel beschikt. Dit handelen kan verder nader worden toegespitst op een bepaald proces dat door de controller wordt gevoerd. Het proces dat onderzocht wordt kan weliswaar ieder gemeentelijk proces zijn, maar zal wel aan een aantal criteria moeten voldoen. Hierbij kunnen de condities uit het vijfde hoofdstuk in herinnering worden gebracht, zoals boven al is aangegeven. Zo zal de controller zich op

zijn minst verantwoordelijk moeten voelen voor het onderhavige proces, aangezien anders het gevaar bestaat dat hij de aansturing van dat proces overlaat aan een lijnmanager. Deze laatste zal, zo blijkt uit het vijfde hoofdstuk, wellicht eerder geneigd zijn om zijn lijnbevoegdheden in te zetten en minder geneigd zijn om strategisch gedrag aan de dag te leggen. Voorts zal de controller strikt in zijn rol als staffunctionaris onderzocht moeten worden, aangezien anders de kans bestaat dat hij zijn eventuele lijnbevoegdheden gaat inzetten om zijn processen te voeren. Ook andere criteria lijken relevant. Zo zal het proces idealiter afgerond moeten zijn om een goed oordeel over het verloop te kunnen geven. Tevens zal het proces zich moeten richten op het voortbrengen van een duidelijk en concreet te formuleren resultaat, om vooraf het concept doelmatigheid te kunnen operationaliseren en om achteraf een beoordeling van deze doelmatigheid te kunnen geven. Hoewel in de praktijk de oorspronkelijke doelstelling tijdens het proces van doelrealisatie veelal verschuift en wordt geherformuleerd, lijkt het toch raadzaam om in ieder geval analytisch de oorspronkelijke individuele doelstelling van de controller als uitgangspunt te nemen om de uiteindelijk gerealiseerde doelmatigheid in beeld te brengen. Vanuit de oorspronkelijke doelstelling wordt vervolgens een proces gevoerd dat tot de realisatie van deze doelstelling moet leiden.

Verder is relevant dat de case studie tot doel heeft het conceptuele model op haar analyserende werking te beoordelen. In het vijfde hoofdstuk is vrij veel aandacht besteed aan de operationalisatie van dit conceptuele model. Samengevat werd in dit hoofdstuk de volgende tabel gegenereerd:

Tabel 6.1: Operationalisatie samengevat (zie hoofdstuk 5, tabel 5.1)

Begrip	Omschrijving
Unicentrisme	Sprake is van één centrum van aansturing. De actoren in het centrum streven hetzelfde belang na. De actoren in het centrum beschikken over middelen en zetten deze in om dit belang na te streven. De aansturing vanuit het centrum richting de objecten kan eenzijdig plaatsvinden. Sprake is van verschillende centra van actoren. Verschillende centra streven verschillende belangen na.
Pluricentrisme	De centra beschikken over middelen en zetten deze in om het specifieke centrumbelang na te streven. Aangezien alle centra over middelen beschikken, is geen sprake van eenzijdige aansturing, maar van interdependentie.
Strategische aansturing	De mate waarin via de belangen van andere actoren informatie wordt ingezet ter verkrijging van betrokkenheid of ter verkrijging van aansturingsmogelijkheden.
Beheersbaarheid	De mate waarin een proces is te sturen door de sturende actor.
Doelmatigheid	Output – input verhouding gerelateerd aan een norm vanuit het perspectief van de sturende actor.

De bovenstaande begrippen zullen nadrukkelijk in de case studie onderzocht moeten worden. Daarnaast zal aandacht moeten worden besteed aan de factoren betrokkenheid en sturingsmogelijkheden, welke in het vijfde hoofdstuk als bepalende factoren voor de mate van unicentrisme werden gepresenteerd. De derde factor, de mate van inzicht, is eerder te zien als conditie om tot strategische aansturing over te gaan.

Een case studie richt zich dus op het strategisch handelen van de gemeentelijke controller met betrekking tot een bepaald proces. Hoewel de controller een stafachtige relatie kent tot dit proces, voelt hij zich wel verantwoordelijk voor dit proces, aldus een tweetal condities die aan het te selecteren proces gesteld kunnen worden. De case studie zal expliciet het verband onderzoeken dat mogelijk bestaat tussen de bovenstaande begrippen: uni- en pluricentrisme, strategische aansturing, beheersbaarheid en uiteindelijk doelmatigheid. Het mag duidelijk zijn dat per casus een nadere uitwerking noodzakelijk is. Zo zal in de casus een adequate beschrijving en afbakening van het betreffende proces moeten worden gegenereerd. De rol van de controller in relatie tot dat proces zal zeer nauwkeurig omschreven moeten worden, waarbij ook een beeld gevormd moet worden van de oorspronkelijke doelstelling van de controller met betrekking tot het proces. De andere actoren die een rol spelen in het proces, actief of passief, zullen in beeld moeten worden gebracht, waarbij tevens

ook de doelstellingen van deze actoren zullen moeten worden gereconstrueerd. Van groot belang is, dat de aansturing van de controller op deze andere actoren inzichtelijk wordt gemaakt om te bezien in hoeverre deze aansturing heeft bijgedragen aan de uiteindelijke doelmatigheid.

### 6.2.3 Methoden<sup>55</sup>

Onderzoek naar strategisch handelen als centraal concept vergt een nadere bezinning. Dit type onderzoek is zeer verwant aan onderzoek dat zich het meten van invloed tot doel stelt. Het lijkt zodoende raadzaam om de verschillende onderzoeksscholen die zich bezig houden met het meten van invloed, kort te bezien. De methoden worden daarbij beoordeeld op een aantal relevante criteria. Zo zal de gehanteerde methode de feitelijke gang van zaken in beeld moeten kunnen brengen en niet kunnen volstaan met de formele gang van zaken. Ook zal de methode de causale relatie tussen invloed en uiteindelijk resultaat zo valide mogelijk bloot moeten leggen, ook al betekent dit dat deze relaties multicausaal van aard zijn. Hieronder zullen verschillende onderzoeksmethoden op dit gebied kort de revue passeren.

Een van de oudste en meest gebruikte methoden om machtsverhoudingen vast te stellen, is de reputatiemethode. De kern van deze methode is het gelijkstellen van machtsreputatie aan macht. Aan de hand van de mening van respondenten die om welke reden dan ook als deskundig worden beschouwd, wordt vastgesteld welke actoren het machtigst zijn in een bepaalde gemeenschap, waarmee gelijk de zwakte van de methode is aangegeven: de subjectiviteit van het oordeel van de respondenten. Anders gesteld: het is niet duidelijk wat de verkregen machtsreputaties zeggen over de feitelijke machtsverdeling (vgl. Peters, 1999, p. 62-63).

De positiemethode kent macht toe aan actoren die bepaalde cruciale posities innemen. Hoewel de betrouwbaarheid van deze methode hoog is, aangezien het voor de meeste organisaties niet moeilijk is de cruciale posities vast te stellen, ligt deze methode voor dit onderzoek niet voor de hand. De basisgedachte van dit onderzoek is immers nu juist dat een controller, hoewel hij geen formele lijnpositie inneemt, toch in staat is om processen te beheersen en aan te sturen. Feitelijk zou gesteld kunnen worden dat de positiemethode deze basisgedachte welhaast uitsluit en dit geldt ook voor de netwerkmethode. Deze laatste methode is nauw verbonden met de positiemethode, maar legt het accent niet enkel op de posities die actoren innemen in een netwerk, maar vooral ook op de relaties die actoren tot elkaar hebben (vgl. Peters, 1999, p. 64).

De besluitvormingsmethode stelt invloed vast door de inbreng van actoren in een besluitvormingsproces te vergelijken met de uitkomsten. Kritiek op deze methode ligt voor de hand: macht kan zich ook uiten in het niet nemen van een beslissing of het niet op de agenda plaatsen van een item en deze vorm van uitoefening wordt niet via de besluitvormingsmethode inzichtelijk gemaakt. Voorts is er een onderscheid te maken tussen doelbereiking en invloedsoefening. Beide bezwaren betekenen dat de geldigheid van de methode in het geding is.

Als variant op de besluitvormingsmethode ontwikkelde Braam de proceseffectmethode (vgl. Braam, 1973, p. 495). Net als bij de besluitvormingsmethode wordt invloed vastgesteld aan de hand van de effecten op de besluitvorming, maar in de proceseffectmethode ligt het accent niet op een strijdpunt of item, maar op een bepaald type actor. De proceseffectmethode richt zich echter op één vrager en één beslisser, terwijl beïnvloeding door en van andere actoren niet wordt meegenomen. Bovendien wordt enkel de invloed van de vrager op de beslisser onderzocht en niet andersom (vgl. Peters, 1999, p. 67). Deze beperkingen maken de proceseffectmethode niet geschikt voor het onderhavige onderzoek, waarbij nu juist de onderlinge relaties tussen meerdere actoren onderzocht moeten worden.

---

55) Methoden van onderzoek verwijzen naar de gehanteerde onderzoekslogica en zijn abstracter dan technieken van onderzoek, welke eerder naar de daadwerkelijke onderzoekshandelingen (interviews, documentenanalyse, etc.) verwijzen.

Een andere variant op de besluitvormingsmethode is de intensieve procesanalyse (Huberts, 1994, p. 59). “Deze analysevorm heeft als voordeel dat zij geschikt is voor de analyse van complexe besluitvormingsprocessen. Net als bij de besluitvormingsmethode is bij de intensieve procesanalyse het besluitvormingsproces het uitgangspunt van de analyse. Invloed wordt vastgesteld aan de hand van effecten op de besluitvorming. Een belangrijk verschil betreft echter de lichtere “bewijslast” voor het vaststellen van invloed als een causale relatie en het onderscheid dat wordt gemaakt tussen doelbereiking en invloedsuitoefening” (Peters, 1999, p. 68). Hoewel ook de intensieve procesanalyse problemen kent op het gebied van validiteit en betrouwbaarheid, lijkt zij het meest geschikt om de rol van een controller met betrekking tot een bepaald proces te onderzoeken. Daarbij zij gesteld, dat deze analysevorm zich niet behoeft te beperken tot een besluitvormingsproces, maar zich uiteraard ook kan richten op een ander primair proces binnen een gemeente. Zeer verwant aan de intensieve procesanalyse is de besluitvormingsreconstructiemethode van Teisman (Teisman, 1992, p. 121). Deze auteur komt in drie stappen tot een beoordeling van het besluitvormingsproces (reconstructie, analyse en beoordeling). Hoewel Teisman zijn onderzoek richt op besluitvorming, terwijl dit onderzoek de mogelijkheid van processen van andere aard open laat, kunnen de drie stappen die hij onderscheidt uitermate bruikbaar zijn bij de verdere vormgeving van de case studie. Gezien het bovenstaande wordt dus gekozen voor een intensieve procesanalyse, terwijl bij de verdere vormgeving van de case studie gebruik zal worden gemaakt van het drie-stappen-model van Teisman.

#### **6.2.4 Technieken**

Ter bestudering van processen binnen een gemeente kunnen verschillende technieken worden aangewend. Zo kunnen documenten geanalyseerd worden. Een voordeel van het gebruik van documenten is dat zij reeds eerder zijn vervaardigd en dus geen invloed ondervinden van het onderzoek. Aan de andere kan niet gesteld worden dat ambtelijke documenten onbevooroordeeld van aard zijn. Ook kan het lastig zijn bepaalde documenten boven tafel te krijgen. Deze pro's en contra's gelden evenzeer voor archieven, waarbij voorts het probleem speelt dat de organisatie zelf bepaalt wat bewaard moet worden en wat niet. Bovendien is niet ieder gemeentelijk archief even goed op orde, zeker niet indien sprake is van decentrale archivering. Een belangrijke aanvulling op het analyseren van documenten en archieven is het houden van interviews. Zeer veel verschillende interviewmethoden worden in de onderzoekspraktijk gebruikt, zij het, dat in alle gevallen rekening moet worden gehouden met het voorkomen van onderzoeksbias door verkeerd geconstrueerde vragen, herinneringsproblemen en de wens van geïnterviewden de interviewer te antwoorden wat men vermoedt wat hij wil horen (vgl. Jolly, 2003, p. 237). Als aanvulling op interviews wordt soms gebruik gemaakt van directe observatie, waarbij de onderzoeker de mogelijkheid wordt geboden eigen waarnemingen te verrichten. Het nadeel van deze techniek is echter dat de observatie zeer afhankelijk is van de specifieke interpretatie van de onderzoeker. “Nog intensiever is de participerende observatie waarbij de onderzoeker aan het arbeidsproces binnen de casus deelneemt. Deze methode kan zelfs de ontwikkelingen binnen de casus beïnvloeden omdat de onderzoeker actief deelneemt” (Jolly, 2003, p. 237). Aan de andere kant kan deze techniek als pilot zeer verhelderend zijn. Indien bijvoorbeeld de onderzoeker de rol van controller zou kunnen vervullen in een gemeente en met het conceptuele model indachtig beziet in hoeverre hij daadwerkelijk een specifieke vorm van doelmatigheid zou kunnen realiseren, zou een dergelijke onderzoekstechniek waardevol voor dit onderzoek kunnen zijn.

Een case studie kan de mogelijkheid bieden verschillende onderzoekstechnieken te combineren. Tevens kunnen verschillende bronnen worden gebruikt om de casus zo veelzijdig mogelijk te belichten (triangulatie). De verschillende technieken en bronnen zouden idealiter zo complementair mogelijk aan elkaar moeten zijn.

Voor deze casus wordt analytisch het drie-stappen-model van Teisman van reconstructie, analyse en beoordeling aangehouden. Het verrichten van documentenanalyses en het houden van interviews zijn zeer geëigende technieken om een case studie onderzoek te verrichten. Het grote nadeel van deze technieken is echter, dat de onderzoeker altijd op afstand blijft van zijn onderzoeksobject. Dit nadeel weegt des te zwaarder in het geval het strategisch gedrag van actoren object van onderzoek is. Strategisch gedrag laat zich nu eenmaal moeilijk



door een buitenstaander bloot leggen, zoals ook het achterhalen van onderliggende doelstellingen door een buitenstaander niet altijd eenvoudig is. Zo bestaat de kans dat informele circuits, cruciale beslissingen en contacten, maar ook doelstellingen en middelen over het hoofd worden gezien, hetzij door de onderzoeker, hetzij door de objecten van onderzoek. Dit verklaart mede de voorkeur voor participerende observatie, de onderzoekstechniek waarbij feitelijk geen afstand tot de onderzoeksobjecten wordt bewaard. Het verzamelen van adequate informatie is echter niet de voornaamste beweegreden om tot participerende observatie over te gaan. Zoals gesteld in de inleiding dient de case studie om de bruikbaarheid van het conceptuele model voor het voetlicht te krijgen. Centraal in dit model staan de belangen en het strategisch handelen van de controller. De veronderstelling is daarbij, dat de controller door strategisch handelen in staat is om een pluricentrische constellatie om te zetten in een unicentrische, waarbij hij zijn belang realiseert. De werkelijke belangen, beweegredenen en acties zijn evenwel soms minder expliciet en zullen voor een onderzoeker nooit volledig te traceren zijn, mits hij zelf de rol van controller vervult. De onderzoeker kan zich met andere woorden pas werkelijk een oordeel vormen over de bruikbaarheid van het conceptuele model, als hij zelf met dit model in de praktijk aan de slag gaat. Zodoende is gekozen voor een participierend onderzoek, waarbij de onderzoeker de rol van concerncontroller vervult binnen een gemeentelijke organisatie. Uiteraard verhoogt deze techniek de subjectiviteit in hoge mate. Dit nadeel wordt afgevangen door de participerende observatie niet in te zetten ten behoeve van het drie-stappen-model. Dit wil zeggen dat de participerende observatie niet dient ter dataverzameling en reconstructie, maar dient om daadwerkelijk met het model aan de slag te gaan.

Naast een participerende observatie zal dan een documentenanalyse worden verricht om een goede reconstructie mogelijk te maken. De documentenanalyse zal zoveel mogelijk verschillende bronnen betrekken om het eerste gevaar van een te eenzijdige belichting (zowel door de concipiënt als door de onderzoeker) af te vangen. Van groot belang is, dat niet enkel formele documenten, maar ook informele en minder officiële stukken worden geanalyseerd (vgl. Peters, 1999, p. 92). Als documenten kunnen notulen, verslagen, voorstellen, raadsproducties, agenda's, maar ook E-mails en conceptversies dienen. De documentenanalyse heeft tot doel een procesbeschrijving te genereren, alsmede een eerste reconstructie op te zetten van de rol en de belangen van de diverse actoren met betrekking tot dat proces. Daarbij staat de rol en het belang van de controller centraal. De voornaamste doelstelling van de documentenanalyse is dan om tot een reconstructie te komen het gevoerde proces.

De driedeling documentenanalyse, actoranalyse en beoordeling loopt synchroon met de besluitvormingsreconstructiemethode van Teisman. Teisman onderscheidt daarbij als eerste fase de reconstructie van de besluitvorming (de documentenanalyse). Fase twee is een analyse van het strategisch gedrag van actoren (de actoranalyse), terwijl in de derde fase een beoordeling plaatsvindt (vgl. Teisman, 1992, p. 122 en 123). De participerende observatie valt dus nadrukkelijk buiten deze besluitvormingsreconstructiemethode. De tijdsplanning van de case studie loopt als volgt. Van mei 2002 tot en met december 2003 heeft de onderzoeker als controller geparticipeerd in de casus. Van januari 2004 tot juli 2004 is aan de hand van de documentenanalyse de reconstructie verricht. Van juli 2004 tot december 2004 is de nadere analyse van het strategisch gedrag verricht en heeft ook de beoordeling plaatsgevonden.

Objectief is de techniek van participerende observatie niet en dit is dan ook de reden waarom deze techniek niet wordt ingezet ter reconstructie van de besluitvorming (daar dient immers de documentenanalyse voor). Aan de andere kant ligt het niet in de bedoeling via deze case studie tot objectief generaliseerbare uitspraken te komen. Het is de bedoeling van de participerende observatie om het conceptuele model daadwerkelijk in de praktijk toe te passen om te bezien of dit model praktisch werkbaar is. Vanuit deze doelstelling zal een proces worden onderzocht waar de onderzoeker zelf als controller bij betrokken is geweest. De controller opereerde hierbij strikt als staffunctionaris, maar voelde zich wel verantwoordelijk voor dit proces. Ook had men met dit proces een duidelijk en concreet resultaat voor ogen. In die zin voldoet het geselecteerde proces dus aan de geformuleerde condities.

Op deze plaats lijkt het van belang om op te merken dat de onderzoeker zich realiseert dat een participierend onderzoek een wissel trekt op de betrouwbaarheid van het onderzoek. Door zelf actief deel te nemen aan het proces, wordt het proces beïnvloed en gaat het proces een ander verloop kennen dan het geval zou zijn geweest als de onderzoeker niet aan het proces had deelgenomen. Ook bestaat het gevaar dat informatie selectief wordt gegenereerd door de onderzoeker, i.e. dat met name de informatie wordt gepresenteerd en geanalyseerd die de rol van de onderzoeker als procesparticipant gunstig illustreert. Bovendien wordt het bij een participierend onderzoek soms moeilijker om toegang te krijgen tot sommige databronnen. Als participant in het proces betreft de onderzoeker actief een standpunt ten aanzien van dat proces. Actoren die andere standpunten betrekken, zullen niet snel geneigd zijn hun informatie (die zeer waardevol voor het onderzoek kan zijn) te verstrekken aan een onderzoeker die zich als actor profileert als opponent van hun standpunten. Een onderzoeker die als buitenstaander gezien wordt, wordt soms ook sneller in vertrouwen genomen juist omdat hij geen actieve rol vervult, aldus de critici ten aanzien van participierend onderzoek.

Het eerste gevaar, het feit dat het proces beïnvloed wordt door actieve deelname van de onderzoeker zelf, is feitelijk geen nadeel in dit specifieke onderzoek. Onderzocht moet immers worden in hoeverre een proces daadwerkelijk in termen van beheersbaarheid geoptimaliseerd kan worden. De veronderstelling is namelijk dat de controller, door strategisch te handelen, in staat is de context van het proces om te zetten van pluricentrisch naar unicentrisch, waardoor hij het proces gaat beheersen. De onderzoeker vervult in dit participierend onderzoek zelf de rol van de controller. Welhaast paradoxaal kan dan gesteld worden dat naarmate de onderzoeker als controller het proces sterker tracht te beïnvloeden, dit juist bevorderlijk is voor het onderzoek: dan kan immers beter bezien worden of de pogingen van de controller succesvol zijn geweest en in hoeverre de context van het proces daadwerkelijk is te beïnvloeden en om te zetten. Een controller die geen enkele poging onderneemt tot beïnvloeding, is voor een onderzoek dat doelgerichte pogingen van een controller tot invloedsuitoefening centraal heeft staan, minder interessant. Dit wil niet zeggen dat dergelijke casussen in de praktijk niet voorkomen. Sterker gesteld: de uitkomsten van de enquête indachtig, zal het in de praktijk vaker voorkomen dat de controller zich een ondersteunende rol aanmeet en niet tot doelgerichte invloedsuitoefening overgaat. In dit onderzoek wordt echter getracht om aan de hand van een casus het conceptuele model van actieve invloedsuitoefening te illustreren. Zodoende is gezocht naar een casus waarbij de controller wel een poging tot interventie en beïnvloeding heeft ondernomen. Het tweede en het derde bezwaar, i.e. het gevaar dat enkel positieve informatie over de controller wordt gepresenteerd en dat de onderzoeker als participant zich geen toegang kan verschaffen tot sommige data, zijn bezwaren die in essentie niet zijn te weerleggen. Uiteraard wordt hier in stelling gebracht dat op zijn beurt de participerende onderzoeker informatie naar boven haalt die juist weer niet voor een objectieve onderzoeker toegankelijk zou zijn. Aangezien het hier echter om andere informatie gaat, blijft het bezwaar dat participierend onderzoek de toegang tot sommige informatie blokeert bestaan. Het beste dat de onderzoeker kan doen, is zeer goed notie nemen van deze bezwaren die zich op het verzamelen, presenteren en analyseren van informatie richten. Pas indien men zich zeer bewust is en blijft van deze bezwaren, kan de subjectiviteit die het gevolg is van deze bezwaren enigszins getemperd worden. De onderzoeker zal eerst en vooral zich een kritisch oordeel moeten vormen over zijn eigen rol in het proces.

Door gebruik te maken van verschillende bronnen in de casus en van verschillende onderzoekstechnieken (observatie en documentenanalyse), wordt het gevaar van een te eenzijdige belichting zo veel mogelijk vermeden en worden de pro's en contra's van de verschillende methoden zoveel mogelijk geneutraliseerd.

### **6.3 De casus, een eerste verkenning**

Voordat de selectie voor de casus nader wordt toegelicht, lijkt een korte recapitulatie van de geformuleerde condities gepast.

Zo zal de controller zich op zijn minst verantwoordelijk moeten voelen voor het te onderzoeken proces, aangezien anders het gevaar bestaat dat hij de aansturing van dat proces overlaat aan een lijnmanager. Deze laatste zal, zo blijkt uit het vijfde hoofdstuk, wellicht eerder geneigd zijn om zijn lijnbevoegdheden in te zetten en minder geneigd zijn om strategisch gedrag aan de dag te leggen. Het gevolg is dan, dat op deze manier eerder het handelen van lijnmanagers onderzocht wordt, dan dat de specifieke functie van de controller wordt belicht. Voorts zal de controller strikt in zijn rol als staffunctionaris onderzocht moeten worden, aangezien anders de kans bestaat dat hij zijn eventuele lijnbevoegdheden gaat inzetten om zijn processen te voeren. Ook andere criteria worden opgevoerd. Zo zullen de processen afgerond moeten zijn om een goed oordeel over het verloop en de uiteindelijke doelmatigheid te kunnen geven. Tevens zullen de processen zich moeten richten op het voortbrengen van een duidelijk en concreet te formuleren resultaat, om vooraf het concept doelmatigheid te kunnen operationaliseren en om achteraf een beoordeling van deze doelmatigheid te kunnen geven. Men denke bijvoorbeeld aan een project op het gebied van fysieke infrastructuur.

Het project Landgoed Profundum van de gemeente Argus zal dienen als casus, waarbij gebruik wordt gemaakt van participerende observatie en documentenanalyse. Het project is in 1997 opgezet, maar stond vanaf mei 2002 bijzonder in de politieke belangstelling. Hoewel het project nog niet geheel ten einde is waar het de fysieke afbouw betreft, kan wel gesteld worden dat het project ambtelijk en bestuurlijk op de raadsvergadering van 20 november 2003 is afgerond (waarbij overigens een motie van wantrouwen ten aanzien van de verantwoordelijke portefeuillehouder is aangenomen door de gemeenteraad).

#### **6.4 Analyse van het Landgoed Profundum**

De volgende paragraaf betreft een analyse van het Landgoed Profundum. Daarbij zij gesteld, dat bijlage III een weergave van de feitelikheden bevat, zoals deze uit documenten is te reconstrueren. Bijlage III betreft dan dus de eerste onderzoeksfase, de reconstructie van de besluitvorming. Deze paragraaf 6.4 betreft de tweede fase, een analyse van het strategisch gedrag van actoren. Paragraaf 6.5 richt zich op een beoordeling van het proces en geeft daarmee de derde onderzoeksfase weer. In bijlage III wordt de besluitvorming chronologisch aan de hand van 74 documenten weergegeven. De navolgende analyse is een herschikking van dit materiaal, waarbij aan de hand van de operationalisatie uit het vijfde hoofdstuk accenten worden gelegd, maar ook van eigen interpretaties gebruik wordt gemaakt. Bij de beoordeling uit paragraaf 6.5 wordt de analyse vervolgens afgezet tegen een normatief kader.

Een nadere analyse van het Landgoed Profundum, zal gezien de operationalisatie uit het vijfde hoofdstuk, eerst en vooral antwoord moeten geven op de vraag van welke constellatie in eerste instantie sprake is. Hiertoe zal de operationalisatie moeten worden ingevuld. Zo zal bezien moeten worden of sprake is van één centrum van aansturing of dat sprake is van verschillende centra. Conform het vijfde hoofdstuk, waar de factoren betrokkenheid en aansturingsmogelijkheid als onderliggende factoren voor de mate van unicentrisme worden opgevoerd, lijken een tweetal vragen relevant. De eerste vraag betreft de vraag in hoeverre de diverse actoren hetzelfde belang nastreven. Indien dit het geval is, kan immers sprake zijn van een hoge mate van betrokkenheid ten aanzien van dit belang en kan gesproken worden van één centrum. De tweede vraag betreft de vraag in hoeverre de diverse actoren over aansturingsmogelijkheden beschikken. Naarmate de diverse actoren aansturingsmogelijkheden hebben, maar niet hetzelfde belang nastreven, neemt immers de mate van pluricentrisme toe.

De onderstaande analyse zal daarom eerst ingaan op de diverse actoren en hun belangen. De actoren die zich op het landgoed hebben bewogen zijn evenwel talrijk en een selectie is noodzakelijk om een adequate actor-analyse te kunnen maken. Daarbij is de mogelijkheid die de actoren hebben om de realisatie van de doelstelling van de controller te beïnvloeden (in positieve of negatieve zin), als selectie criterium gekozen. Naarmate actoren immers over meer mogelijkheden beschikken om de mate van doelrealisatie van de controller te beïn-

vloeden, nemen zij vanuit de controller bezien in belang toe. Vervolgens zal de analyse ingaan op de diverse middelen die de actoren tot hun beschikking hebben. Aan de hand van de belangen en de middelen van actoren kan dan een indruk worden verkregen van de mate van unicentrisme of juist pluricentrisme. Deze indruk is te zien als een momentopname van de constellatie zoals die in juni 2002 bestaat. Vanaf dat tijdstip is de controller zich immers gaan bezighouden met het Landgoed Profundum. Vanuit deze indruk zal dan worden ingegaan op de mate van strategische aansturing, die de actoren vanaf juni 2002 aan de dag leggen en waarbij de feitelijke gedragingen aan bod komen. Uiteraard zal daarbij langs de lijn van het conceptuele model bezien worden, in hoeverre strategische aansturing in staat stelt om de constellatie van juni 2002 te veranderen.

Het landgoed Profundum betreft een publiek private samenwerking tussen de gemeente Argus, de provincie en de private organisatie PROTON. De samenwerking concretiseerde zich in een tweetal stichtingen, waarin de gemeente en PROTON zitting namen, terwijl de provincie als subsidieverstrekker opereerde. De stichtingen hadden tot doel het landgoed fysiek in ere te herstellen en te exploiteren om daarmee een bijdrage te leveren op het gebied van werkgelegenheid, toerisme, etc. Deze samenwerking is niet vlot verlopen, hetgeen uiteindelijk resulteerde in het faillissement voor PROTON en het aftreden van de wethouder Economische Zaken. Voor een uitgebreide feitelijke beschrijving van de case valt naar de bijlage III, behorende bij dit hoofdstuk te verwijzen.

#### **6.4.1 Actoren en Belangen**

De eerste actor die een rol speelt op het landgoed is PROTON. Deze organisatie verzorgt outdoor- en managementtrainingen op het landgoed. PROTON is een private organisatie en kent dan ook een financieel belang. De realisatie van dit belang is cruciaal voor haar voortbestaan. Dit belang komt tot uitdrukking in de huurkwestie, waarbij PROTON pooft haar kosten zo laag mogelijk te houden. Voorts is de kwestie ten aanzien van het exclusiviteitsrecht terug te leiden tot dit belang. Een dergelijk recht geeft PROTON immers feitelijk een monopolie voor bepaalde activiteiten op het landgoed, hetgeen de marktpositie van deze actor en uiteindelijk haar financieel belang ten goede kan komen.

De gemeente Argus kan als tweede actor worden opgevoerd. Hier spelen echter twee complicerende factoren een rol. Op de eerste plaats is de gemeente Argus moeilijk te zien als één actor. Juist indien naar belangen wordt gekeken, valt op, dat een wethouder, een controller, een college en een gemeenteraad niet altijd dezelfde belangen behoeven te hebben. De analyse zal dus de verschillende actoren binnen de gemeente Argus dienen te onderscheiden. Op de tweede plaats zijn de belangen van de gemeentelijke en andere actoren niet altijd constant: deze kunnen door de tijd heen zeer wel aan verandering onderhevig zijn en ook daar zal de analyse rekening mee moeten houden.

Het belang van de gemeenteraad is af te leiden van de oorspronkelijke intentie-overeenkomst uit 1996 die ten behoeve van het landgoed is opgesteld. Daarbij wordt een cultuur-historische doelstelling, een doelstelling op het terrein van (arbeids)participatie en een economisch-toeristische doelstelling geformuleerd. In december 2002 wordt deze doelstelling aangevuld. De raad stelt immers bij motie dat ook rekening gehouden moet worden met de belangen van PROTON en verzoekt het college om in overleg te treden met deze actor, teneinde het voortbestaan van PROTON zeker te stellen.

Het college kent een belang dat eerder gericht is op het voorkomen van politieke schade, dan op het realiseren van doelstellingen. Het college wordt in juli 2002 voor het eerst geconfronteerd met de problematiek via het college-voorstel waarin het actieplan wordt beschreven en waarin de projectleiding wordt ingesteld. Nadien vervult het college geen actieve rol meer en laat de kwestie Landgoed Profundum aan de wethouder over.

De wethouder Economische Zaken wordt tijdens het vervolgoverleg in mei 2002 op de hoogte gesteld van de problemen op het landgoed. In eerste instantie wordt de wethouder in dezelfde reactieve rol gedreven en is

zijn belang gericht op het voorkomen van politieke schade. Nadien worden de ambities sterker en richt de wethouder zich op het vergroten van de openbare toegankelijkheid van het landgoed. Als blijkt dat PROTON het gebruik van haar vetorecht niet schuwt en de knelpunten feitelijk niet in goede harmonie kunnen worden opgelost, kristalliseert het belang van de wethouder zich steeds meer uit: het streven om de gemeente te laten domineren op het landgoed om uiteindelijk de openbare toegankelijkheid te waarborgen. Het oorspronkelijke raadsvoorstel van december 2002 van de wethouder, waarin hij pleit voor een onafhankelijke stichting waar de gemeente enig eigenaar van is, onderschrijft de wens om de gemeente meer te laten domineren op het landgoed: "De conclusie lijkt gerechtvaardigd, dat de gemeente zal moeten zorgdragen dat geen andere belanghebbende partijen in de stichting zitting nemen, noch mede-eigenaar worden van deze stichting om een herhaling van weeffouten te voorkomen" (oorspronkelijk raadsvoorstel december 2002). Deze gedachte wordt een jaar later nogmaals door de wethouder verwoord in een concept raadsvoorstel, waarin hij naar aanleiding van het Boer & Croon rapport pleit voor een onafhankelijke stichting, een voorstel dat overigens ditmaal door het college zelf wordt gemodificeerd. Het streven tot bestuurlijke dominantie op het landgoed kan gezien worden als middel om ambities na te streven. De grootste ambitie is daarbij om de openbare toegankelijkheid van het landgoed te waarborgen.

De wethouder Financiën kent een financieel belang ten aanzien van het landgoed. Dit belang laat zich concretiseren in het streven om het tekort zo veel mogelijk terug te dringen. Dit belang wordt door de afdeling Financiën van de gemeente onderschreven en ook actief gesteund.

Ook de concerncontroller van de gemeente heeft in eerste instantie een financieel belang. Hij wordt in mei 2002 door de afdeling Financiën op de hoogte gesteld van een aanzienlijk tekort en onderneemt vervolgens een poging om dit probleem op de politieke agenda te krijgen (zie ook het actieplan, d.d. 2 juli 2002 en de voortgangsrapportage, d.d. 10 september 2002). Hij neemt notie van het feit dat in de stichtingen conflicterende belangen worden nagestreefd en dat deze stichtingen nogal last hebben van de verlamdende werking van het vetorecht. Om de situatie uiteindelijk weer in financieel goede banen te kunnen leiden, is in de ogen van de controller dus volledige gemeentelijke dominantie op het landgoed vereist.

Om het belang van het hoofd Economische Zaken te traceren, kan de volgende passage uit een schrijven van het hoofd bruikbaar zijn (schrijven mw. Van Dichteren: belang hoofd EZ, no. 67): "Bij de wording van de stichting Beheer Landgoed Profundum treedt een medewerker van Economische Zaken toe als bestuurslid. Vanaf dat moment is de medewerker voor wat betreft het Landgoed Profundum verantwoordelijk verschuldigd aan de raad van toezicht en niet meer aan het hoofd Economische Zaken. Formeel hiërarchisch kan deze medewerker inzake zijn werkzaamheden voor het Landgoed Profundum dus niet meer door het hoofd Economische Zaken worden aangestuurd. Het hoofd ziet zich dus geconfronteerd met een medewerker die in opdracht van de gemeente tevens voor een stichting werkt. Heldere afspraken over de inzet van deze medewerker zijn nooit gemaakt. Hoewel in het verleden is afgesproken dat de werkzaamheden zoveel mogelijk in privé tijd dienen te worden verricht, wordt al snel duidelijk dat het overgrote deel van de werkzaamheden tijdens de kantooruren plaatsvindt. Voorts loopt de financiële afwikkeling voor de restauratie van het Landgoed Profundum over het budget van Economische Zaken. Het is echter de medewerker die in zijn hoedanigheid van penningmeester van de stichting bevoegd is om betalingen te verrichten en opdrachten voor te bereiden. De inzet van het hoofd Economische Zaken is dan ook om via het projectvoorstel de kans aan te grijpen om weer volledige controle over de personele en financiële middelen van de afdeling te verkrijgen" (ibid). Daarnaast beschikt de controller over ambtelijke informatie die van belang kan zijn voor het hoofd Economische Zaken en zij verwacht door participatie in de projectleiding beter geïnformeerd te raken.

Nadat het college instemt met het voorstel om een project in het leven te roepen (d.d. 2 juli 2002) komen de belangen van de projectleiders (concerncontroller en hoofd Economische Zaken) in het verlengde te liggen van het belang van de wethouder Economische Zaken en van de wethouder Financiën. Het streven is er

op gericht om de gemeente te laten domineren op het landgoed. Pas nadat de gemeente zich een dergelijke positie heeft verworven, kunnen de knelpunten op het gebied van financiën ter hand worden genomen en kan de openbare toegankelijkheid vergroot worden, zo luidt de redenering van de projectleiding. De doelstelling van de projectleiding is dan het terugdringen van het tekort, terwijl gelijk de openbare toegankelijkheid vergroot moet worden. Deze doelstelling is voor de projectleiding in eerste instantie leidend, maar duidelijk wordt, dat ook een aantal andere zaken geregeld moeten worden om een gezonde exploitatie te waarborgen en de openbare toegankelijkheid te vergroten. Zo zal een bouwvergunning en vervolgens een gebruikersvergunning moeten worden afgegeven om in de toekomst meer dan 50 personen op het landgoed toe te laten. Voorts moet de personele bezetting op orde zijn om de gewenste exploitatie te kunnen realiseren en zal het landgoed afgetimmerd moeten worden.

In haar streven naar bestuurlijke dominantie op het landgoed loopt de projectleiding dus synchroon met de wethouders. Waar de wethouder EZ echter zijn prioriteit legt bij de openbare toegankelijkheid en de wethouder Financiën het accent legt op het terugdringen van het tekort, heeft de controller bij het schrijven van het projectvoorstel deze doelstellingen gekoppeld en meegegeven aan de projectleiding.

Ook de stichting Beheer Landgoed Profundum kan niet als één actor worden beschouwd. Statutair levert zowel de gemeente als PROTON een vertegenwoordiger en benoemen deze vertegenwoordigers een voorzitter. De oorspronkelijke wens om met deze constructie een vermeend gemeenschappelijk stichtingsbelang te formuleren en te realiseren gaat echter nooit in vervulling: iedere vertegenwoordiger behartigt primair het belang van de organisatie waar hij afkomstig van is. Zo vertegenwoordigt dhr. Schipper primair het belang van PROTON, hetgeen de basis legt voor de sleutelkwestie en het conflict over de huurovereenkomst. Het belang van dhr. Van Bafdonk ligt in de realisatie van de oorspronkelijke intentie-overeenkomst, waar hij zelf de grondlegger van is, daarbij aansluitend op de doelstelling van de gemeenteraad. Daarbij legt hij het accent op de culturele mogelijkheid: het realiseren van culturele manifestaties en kunstvoorstellingen.

De stichting Exploitatie is in haar belangenopstelling nog meerduidiger. De ambtelijke vertegenwoordiging kent twee personele wisselingen (van dhr. Riksen naar dhr. Van Bafdonk en vervolgens naar dhr. Jansen), terwijl ook sprake is van een projectbureau. Het belang van dhr. Vermaeck is feitelijk identiek aan het belang van PROTON, zij het, dat deze actor ook voorzitter is van de MIG-stichting welke het project mede financiert. Het belang van dhr. Riksen ligt in het afsluiten van een huurovereenkomst waarbij de stichting niet alleen financieel baat heeft, maar ook haar flexibiliteit behoudt. Een en ander valt te ontleen aan de acties die dhr. Riksen met betrekking tot de huurovereenkomst neemt (zie het logboek van 28 juni 2002, no. 7). Het belang van dhr. Van Bafdonk is ook hier de realisatie van de intentie-overeenkomst, met een eenzelfde accent op de culturele mogelijkheden die het landgoed kan bieden. Het belang van dhr. Jansen is minder evident, maar ook gericht op het afsluiten van een gunstige huurovereenkomst. Het projectbureau bestaat feitelijk uit dhr. de Jager en dhr. van Leeuwen, twee ex-werknemers van PROTON. Dit bureau streeft een hoge mate van autonomie na, zeker ten aanzien van PROTON. Het bureau en PROTON zijn evenwel veroordeeld tot elkaar op het landgoed, hetgeen leidt tot de spanningen die uiteindelijk uitmonden in de strijd om de sleutel en tot het verwijt van illegitieme concurrerende activiteiten.

Begin 2002 wordt de voorzitter van de stichting Exploitatie, dhr. Contant, ook tijdelijk voorzitter van de stichting Beheer. Deze voorzitter sluit goed aan op het belang van dhr. Riksen, i.e. het afsluiten van een voor de stichting zo gunstig mogelijke huurovereenkomst, hetgeen ook tevens zijn conflict met PROTON verklaart. Een tweede belang van deze voorzitter is het bewerkstelligen van een vrijwaringbrief, waarin de gemeente de voorzitter ontslaat van alle mogelijke schade, claims en overige onvoorziene omstandigheden, die als gevolg van het handelen van het stichtingsbestuur zijn ontstaan of kunnen ontstaan. Een eerste actor-analyse levert dan het volgende beeld op:

Tabel 6.2: Actoren en Belangen op het Landgoed Profundum

Actor	Belang
PROTON	Financieel, gericht op winst.
Gemeenteraad	Cultuur-historisch, Arbeidsparticipatie, Economisch-toeristisch, later aangevuld met het belang van PROTON.
College	Gericht op het voorkomen van politieke schade.
Wethouder EZ	Voorkomen van politieke schade, oplossen knelpunten, later aangevuld met het streven om de gemeente te laten domineren op het landgoed. Accent op openbare toegankelijkheid.
Wethouder Financiën	Reduceren tekort.
Controller	Wegwerken financieel tekort bij de gemeente.
Hoofd EZ	Verkrijgen controle over personele en financiële middelen afdeling. Verkrijgen van informatie.
Projectleiding	Dominantie gemeente op het landgoed om problemen op te lossen. Koppeling tussen input gerelateerde doelstelling (reductie van tekort) en output gerelateerde doelstelling (vergroten openbare toegankelijkheid).
Bestuur Stichting Beheer	Diffuus.
Bestuur Stichting Exploitatie	Diffuus.
Projectbureau Stichting Exploitatie	Autonomie in exploitatie en programmering.
Voorzitter stichtingen	Voor de stichting Exploitatie zo gunstig mogelijke huurovereenkomst, vrijwaringsbrief gemeente.

#### 6.4.2 Actoren en Middelen

De vraag rijst vervolgens welke middelen de diverse actoren tot hun beschikking hebben om hun belangen ten aanzien van het Landgoed Profundum te verwezenlijken. Hiertoe verdient het begrip middelen nog wel een nadere uitwerking. In de operationalisatie is gesteld dat onder middelen datgene moet worden verstaan wat wordt ingezet en gespendeerd in het proces van doelrealisatie. Dit is nog een vrij brede benadering van wat nu middelen precies zijn en specifiek ten behoeve van deze casus zal daarom een categorisering worden opgezet. Een eerste onderscheid in het begrip middelen is het onderscheid tussen middelen die samenhangen met een beslissingsbevoegdheid en middelen die daar niet mee samenhangen. Het verkrijgen en verstrekken van informatie kan tot de laatste categorie gerekend worden. Een nader onderscheid in middelen die samenhangen met een beslissingsbevoegdheid kan het onderscheid tussen publiekrechtelijk en privaatrechtelijk zijn. Zo beschikt de gemeenteraad over publiekrechtelijke beslissingsbevoegdheid waar het haar kaderstellende en controlerende taak betreft. Een stichtingsbestuur heeft daarentegen een privaatrechtelijke beslissingsbevoegdheid waar zij jaarrekeningen en exploitatieplannen dient vast te stellen. Bij zowel publieke als private beslissingsbevoegdheid kan nog een verder onderscheid gemaakt worden. Besluiten kunnen immers al dan niet betrekking hebben op de exploitatie. Aangezien de exploitatie van het landgoed nogal onderwerp van discussie is geweest, lijkt deze laatste uitsplitsing raadzaam. De bovenstaande categorisering moet dan ook strikt in relatie tot de casus Profundum worden beschouwd. Een andere casus zou wellicht tot een andere categorisering hebben geleid.

Het bedrijf PROTON heeft, zeker na haar faillissement, een zeer beperkte hoeveelheid financiële middelen tot haar beschikking. PROTON heeft daarentegen een zeer krachtig vetorecht in de stichtingsbesturen: het vetorecht kan immers worden uitgeoefend ten aanzien van alle “vergaande besluiten” (stichting Beheer) en ten aanzien van “langdurige huurovereenkomsten” (stichting Exploitatie). Daarnaast heeft PROTON een erfpachtcontract met Domeinen ten aanzien van een klein gebouw buiten het landgoed en een huurcontract met Domeinen ten aanzien van een drietal ruimten in het landgoed zelf. Zeer van belang is verder, dat PROTON als

private partij gebruik kan maken van het inspreekrecht zoals dat voor belanghebbenden geldt tijdens commissie- en raadsvergaderingen. Hierop wordt bij de analyse van strategisch handelen nog nader teruggekomen.

De gemeenteraad heeft een besluitvormende bevoegdheid en het lijkt raadzaam om te bezien waar deze besluitvorming formeel betrekking op kan hebben. Allereerst heeft de gemeenteraad het budgetrecht en allociert en autoriseert zij de diverse begrotingsposten van de gemeentelijke begroting. Dit houdt in, dat uitgaven voor een specifiek doel niet eerder gedaan mogen worden zonder besluit vooraf van de gemeenteraad om deze uitgaven voor dat doel te mogen doen. Van dit recht maakt de gemeenteraad dan ook gebruik bij het besluit om voor een periode van vijf jaar jaarlijks fl. 100.000 voor de verdere ontwikkeling van het project ter beschikking te stellen. Waar het budgetrecht verwijst naar de kaderstellende rol van de gemeenteraad, verwijst de plicht tot verantwoording richting de gemeenteraad naar de controlerende rol van de raad. Zonder controle is kaderstelling immers minder zinvol en het recht om de jaarrekening vast te stellen en het resultaat te bestemmen zijn dan ook rechten van de raad die in het licht van deze controlerende taak moeten worden gezien. De vraag waar een gemeenteraad verder beslissingen over kan en moet nemen, i.e. de vraag hoever de raad kan gaan met het stellen van kaders en het uitoefenen van controle, kan naast het budgetrecht en het vaststellen van de jaarrekening niet eenduidig beantwoord worden, de wet Dualisering Gemeenten ten spijt. Hoewel de dualiseringsoperatie poogt om de gemeenteraad in haar taakuitoefening op hoofdlijnen te houden, bepaalt de raad zelf welk abstractieniveau een hoofdlijn heeft. Zeker via de versterking van de horizontale toezichtsketen, kan de raad vanuit haar controlerende rol alle details opvragen bij het bestuur en ook het bestuur hiervoor ter verantwoording roepen. Aan de andere kant kan een sterk college zich op het standpunt stellen dat zij primair met het dagelijks bestuur van de gemeente is belast en ervoor kiezen de raad enkel op hoofdlijnen te informeren. In Argus neemt de raad in februari 1999 een besluit over de organisatie-opzet van het Landgoed Profundum, een vrij gedetailleerd voorstel dat feitelijk wellicht ook door het college afgedaan kan worden. Los van de vraag op welk abstractieniveau de raad besluiten kan nemen, rijst de vraag over welke items de raad besluiten kan en moet nemen. Het Landgoed Profundum zelf kan hier weer als voorbeeld dienen. Betoogd kan worden dat buiten de beslissing over de subsidiëring en de verantwoording hierover de raad geen verdere beslissingen meer kan nemen ten aanzien van het Landgoed Profundum. Het betreft hier immers een publiek-private samenwerkingsconstructie, welke in handen is van het college (dat vertegenwoordigd is in de raad van toezicht). Het Landgoed Profundum betreft geen ambtelijk organisatie-onderdeel en is juist via een stichting op afstand gezet om flexibel in de markt te kunnen opereren, ongehinderd door bestuurlijke en ambtelijke besluitvorming. Vanuit die logica lijkt besluitvorming in de raad ten aanzien van dit project welhaast ongepast. Aan de andere kant kan betoogd worden dat de belangen van dit project op het gebied van cultuur, economie en toerisme dermate groot zijn, dat een gekozen volksvertegenwoordiging zich nu juist wel degelijk met dit project zou moeten bezig houden.

Het college beschikt formeel feitelijk over zeer weinig middelen. Vanaf mei 2002, het tijdstip dat de omvang van het probleem geconstateerd wordt, beschikt het college over geen enkele budgettaire ruimte meer. Sterker gesteld: het college wordt vanaf dat moment geconfronteerd met een aanzienlijk tekort. Vervolgens besluit het college zeer veel ten aanzien van het Landgoed Profundum, maar de vraag rijst daarbij in hoeverre het college altijd gemachtigd is om deze besluiten te nemen. Het college is daarentegen wel bevoegd (na de inwerktreding van de wet dualisering) om de erfpacht in handen te krijgen. Tevens is zij bevoegd om de gemeentelijke vertegenwoordiging in de stichtingsbesturen te benoemen of te vervangen. Ook is het college gemachtigd om de raad te informeren. Tot slot heeft het college de bevoegdheid om raadsvoorstellen aan te passen.

De wethouder Economische Zaken en Toerisme maakt qualitate qua deel uit van de raad van toezicht van de beide stichtingen. Statutair zou deze raad toezicht kunnen houden op de stichtingen. Beleidsplannen dienen immers vooraf ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de raad van toezicht, terwijl deze raad ook achteraf de jaarrekeningen dient goed te keuren. De raad heeft echter geen bevoegdheid met betrekking tot het benoemen van bestuursleden. Als lid van het college kan de wethouder de besluitvorming ten aanzien van het



Landgoed Profundum in zekere zin beïnvloeden, zij het niet formeel. Als wethouder zelf zijn minder middelen beschikbaar. De wethouder heeft namelijk wel overleg met de directie van PROTON, de curator, de advocaat van de gemeente, etc., maar is niet bevoegd om zelfstandig besluiten te nemen: ieder besluit wordt immers door het college genomen (binnen de zelfstandige bevoegdheden die wettelijk zijn geattribueerd of door de raad zijn gedelegeerd). De wethouder kent op dit dossier echter wel een vergaande informatievoorsprong. Deze voorsprong ontleent de wethouder niet enkel aan zijn contacten met de projectleiding. Zeker vanaf 2003 is hij de aangewezen gesprekspartner voor de curator van PROTON bij de totstandkoming van de overeenkomst tussen de gemeente en PROTON.

De wethouder Financiën beschikt ten aanzien van het landgoed niet over specifieke middelen, anders dan dat hij onderdeel van het college uitmaakt.

De controller beschikt qualitate qua niet over middelen: hij is geen budgethouder en heeft een zeer beperkte personele capaciteit tot zijn beschikking. De gemeente heeft hier voor gekozen om de onafhankelijke positie van de controller te benadrukken. Wel heeft de controller toegang tot alle (formele) informatiebronnen die zich in het stadhuis bevinden. Het hoofd EZ beschikt daarentegen wel over personele en financiële middelen, maar heeft geen toegang tot ieder informatiebestand.

De ambtelijke projectleiding beschikt in eerste instantie in het geheel niet over middelen, behalve dan de informatie die de controller kan verzamelen en inbrengen. Zo is geen budget beschikbaar en kan ook niet over ambtelijke capaciteit beschikt worden. Ook bestaan geen aansturingsmogelijkheden vanuit de projectleiding naar de stichtingen, naar ambtenaren of naar private partijen.

De beide stichtingsbesturen beschikken statutair over vergelijkbare middelen. Zij zijn belast met het opstellen van beleidsplannen en begrotingen, alsmede met het opstellen van jaarrekeningen. Daarbij wordt per stichting een ander accent gelegd. Waar de stichting Beheer primair verantwoordelijk is voor de afbouw van het Landgoed Profundum, richt de stichting Exploitatie zich op de huur en verhuur van het Landgoed Profundum. Zonder een erfpacht- of gebruikersovereenkomst ontberen de stichtingen echter een juridische grond om te mogen investeren op het landgoed of om het landgoed te exploiteren.

Het projectbureau van de stichting Exploitatie is formeel belast met de huur en verhuur van het Landgoed Profundum, maar hier ligt dus geen contractuele basis onder in de vorm van een erfpacht- of gebruikersovereenkomst.

De voorzitter van de stichtingen heeft formeel geen middelen tot zijn beschikking staan. Na zijn aftreden medio 2002 heeft hij tevens geen informele middelen meer.

De onderstaande tabel vat de middelen die de diverse actoren tot hun beschikking hebben kort samen (zie tabel 6.3 op de volgende pagina). Daarbij worden enkel de meest in het oog springende middelen genoemd. Zo beschikt uiteraard iedere actor over informatie, maar dit middel is in de tabel enkel opgevoerd bij die actoren die over relatief veel informatie beschikken.

#### **6.4.3 Het perspectief nader beschouwd**

Nu een nadere analyse is verricht van de actoren, de belangen en de middelen van deze actoren, kan de mate van unicentrisme of pluricentrisme getraceerd worden. Aangezien constellaties nu eenmaal aan verandering onderhevig kunnen zijn, is gekozen voor een momentopname op juni 2002. Vanaf dat moment gaat de controller zich immers bezighouden met het Landgoed Profundum. Volgens de operationalisatie is bij unicentrisme sprake van één centrum van aansturing, terwijl de actoren in dat centrum hetzelfde belang nastreven. Deze actoren beschikken over middelen, terwijl de aansturing vanuit het centrum richting de objecten eenzijdig

Tabel 6.3: Actoren en Middelen op het Landgoed Profundum

Actor	Middelen
PROTON	Privaatrechtelijke beslissingsbevoegdheid: Vetorecht in stichtingsbesturen (met een directe impact op de exploitatie van het landgoed). Erfpacht- en huurcontract met Domeinen. Informatie: Insprekrecht bij commissie en raad.
Gemeenteraad	Publiekrechtelijke beslissingsbevoegdheid: Kaderstellende en controlerende bevoegdheid. Budgetrecht (met een directe impact op de exploitatie van het landgoed).
College	Privaatrechtelijke beslissingsbevoegdheid: Bevoegdheid om erfpachtcontract af te sluiten (met een directe impact op de exploitatie van het landgoed). Bevoegdheid om de ambtelijke vertegenwoordiging in de stichtingen te benoemen of te vervangen. Informatie: Bevoegdheid om de raad te informeren. Bevoegdheid om collegevoorstellen en raadsvoorstellen aan te passen.
Wethouder Economische Zaken	Privaatrechtelijke beslissingsbevoegdheid: Zitting in raad van toezicht van beide stichtingen. Informatie: Informatievoorsprong op overige college-leden.
Wethouder Financiën	Niet specifiek.
Controller	Informatie: Fungeert als schakel in de meeste communicatiekanalen en heeft daarvoor een informatievoorsprong ten aanzien van de meeste andere actoren.
Hoofd EZ	Publiekrechtelijke beslissingsbevoegdheid: Personele en financiële capaciteit.
Projectleiding	Informatie: Aangereikt door de controller.

kan plaatsvinden. Pluricentrisme verwijst naar een situatie waarbij sprake is van verschillende centra van actoren. Deze centra streven verschillende belangen na, terwijl ieder centrum over middelen beschikt om het specifieke centrumbelang na te streven. In deze situatie is geen sprake van eenzijdige aansturing, maar van interdependentie. De onderliggende factoren die de mate van pluricentrisme dan wel unicentrisme bepalen, zijn de mate van betrokkenheid en het al dan niet beschikken over sturingsmogelijkheden (zie Hoofdstuk 5, pag. 7). Betrokkenheid duidt daarbij op een zekere vorm van doelcongruentie, waarbij actoren zich in één en hetzelfde centrum bevinden: iedere actor streeft hetzelfde belang na. Het beschikken over sturingsmogelijkheden is nodig om actoren aan te sturen die zich niet in het centrum van de sturende actoren bevinden, i.e. die een ander belang nastreven.

De constellatie op en om het Landgoed Profundum is in juni 2002 een constellatie van meerdere actoren die verschillende belangen nastreven. De analyse van de belangen uit paragraaf 7.6.2 laat immers een zeer verscheiden beeld zien. Zo kent PROTON een financieel belang, terwijl de gemeenteraad eerder gericht is op het behoud van cultuur-historische waarden, het stimuleren van arbeidsparticipatie en belangen op het gebied van economie en toerisme. De wethouders en de projectleiding streven naar gemeentelijke dominantie, terwijl het projectbureau gericht is op autonomie in bedrijfsvoering. Gesteld kan dus worden dat de belangen divers en zelfs conflicterend zijn: het financieel belang van PROTON staat bijvoorbeeld haaks op het streven van de voorzitter van de stichting Exploitatie om een zo gunstig mogelijke huurovereenkomst af te sluiten. Ook verhoudt het streven van het projectbureau naar autonomie in activiteiten en bedrijfsvoering zich niet altijd even goed met het streven van PROTON om haar (concurrentie)positie veilig te stellen.

Indien de middelen worden bezien waarover de actoren beschikken, valt op, dat in juni 2002 bijna alle actoren over middelen beschikken. Deze middelen zijn echter verschillend van aard. Zo beschikt de gemeenteraad over het recht om budgetten in te zetten en over het recht het college ter verantwoording te roepen. De wethouder EZ en de projectleiding beschikken veeleer over informatie, i.e. een informatievoorsprong op de overige actoren. PROTON beschikt over twee bestuurszetels waaraan een krachtig vetorecht is verbonden. De gemeenteraad heeft wettelijk de bevoegdheid om het college aan te sturen en in die zin kan gesproken worden van

een eenzijdige aansturing. Deze bevoegdheid reikt echter niet tot de twee stichtingen, de ambtelijke projectleiding en het projectbureau. Het zal daarnaast duidelijk zijn, dat de gemeenteraad deze bevoegdheid gebruikt op basis van de informatie die zij krijgt. De wetenschap dat deze informatie met name door het college zelf geleverd wordt, nuanceert het beeld van eenzijdige aansturing. Een zelfde nuancering betreft de relatie tussen het college en de ambtelijke projectleiding. Formeel wordt de projectleiding aangestuurd door het college. In de praktijk vindt echter deze aansturing plaats op basis van de informatie die door deze zelfde projectleiding wordt verstrekt. De projectleiding zelf heeft geen enkel middel om tot eenzijdige aansturing in staat te zijn. Dit geldt tevens voor de relatie die PROTON heeft ten opzichte van de andere actoren: ook PROTON heeft geen mogelijkheden om eenzijdig aan te sturen.

Samengevat kan gesteld worden, dat in juni 2002 de diverse actoren verschillende belangen kennen en dat deze belangen zelfs kunnen conflicteren. Daarnaast beschikt geen van de actoren over de middelen om een andere actor eenzijdig te kunnen aansturen. Formeel stuurt een gemeenteraad het college aan, terwijl het college de ambtelijke projectleiding aanstuurt, maar dit gebeurt dan toch veelal op basis van informatie die door de projectleiding aan het college wordt verstrekt en vervolgens door het college aan de gemeenteraad. In een dergelijke constellatie kan dan niet van een honderd procent eenzijdige aansturing gesproken worden. Daarnaast heeft de gemeenteraad noch het college directe aansturingsmogelijkheden richting de stichtingen, het projectbureau en PROTON. De conclusie is dan ook, dat de oorspronkelijke constellatie van het Landgoed Profundum zich anno juni 2002 laat kenmerken door een redelijk hoge mate van pluricentrisme. Het lijkt, conform het conceptueel model uit hoofdstuk 5 en de daaruit voortkomende operationalisatie, raadzaam om nu te bezien in hoeverre de diverse actoren nadien tot strategische aansturing zijn overgegaan om hun belangen te verwezenlijken.

#### **6.4.4 De strategische aansturing**

Strategische aansturing wordt in hoofdstuk 5 in eerste instantie geoperationaliseerd naar de mate waarin rekening wordt gehouden met de individuele belangen van betrokken actoren of de mate waarin aansturingsmogelijkheden over deze betrokken actoren wordt verkregen. Aangezien de belangen van de betrokken actoren veelal latent zijn, is de operationalisatie vervolgens geconcretiseerd naar de mate waarin de betrokken actoren vrijheidsgraden worden toegekend ter realisatie van individuele actor-belangen. Met deze toevoeging is het niet noodzakelijk dat de actorbelangen expliciet worden verwoord: iedere actor is immers gebaat bij zoveel mogelijk vrijheidsgraden om zijn belang te verwezenlijken, hoe latent deze belangen ook zijn. Hiermee is de operationalisatie van het begrip strategische aansturing echter nog niet compleet, aangezien de controller als staffunctionaris doorgaans niet de bevoegdheid heeft om de marges van andere functionarissen te verruimen. Daarnaast zal de controller als staffunctionaris per definitie ook niet de bevoegdheid hebben om andere functionarissen direct aan te sturen. Zo beschouwd zou de controller nooit in staat zijn om tot strategische aansturing over te gaan. De controller kan evenwel over informatie beschikken en strategische aansturing wordt dan uiteindelijk enerzijds geoperationaliseerd naar de mate waarin deze informatie wordt ingezet ter ondersteuning van meer expliciete individuele actor-belangen. Anderzijds kan strategische aansturing zich richten op het verkrijgen van aansturingsmogelijkheden, zij het, dat de daadwerkelijke aansturing veelal via de lijn zal moeten lopen. Strategische aansturing is in dit onderzoek in essentie gericht op het verkrijgen van betrokkenheid of het vergroten van aansturingsmogelijkheden.

Het gaat er bij dit alles om, om een unicentrische constellatie te creëren, waarbij de controller zijn eigen individuele belang heeft weten te formaliseren tot “algemeen na te streven belang” dat tevens wordt nagestreefd door de andere individuele actoren. Indien andere actoren niet te moveren zijn voor het belang van de controller, zal de controller deze actoren eenzijdig moeten kunnen aansturen. Hierbij zijn de twee factoren betrokkenheid en aansturingsmogelijkheden van belang. Zo zal de controller als sturende actor pogen om de noodzakelijke actoren enthousiast te krijgen voor zijn doelstelling. Aan de andere kant zal de controller pogen om aansturingsmogelijkheden te krijgen richting de actoren die andere belangen nastreven, maar die wel

over middelen beschikken die noodzakelijk zijn om het belang van de controller te realiseren. Hoofdstuk 5 in-dachtig, zal strategische aansturing zich "eerst en vooral moeten richten op het verkrijgen van betrokkenheid omdat pas in deze sturingsvorm daadwerkelijke doelmatigheid te realiseren is. Indien een aan te sturen actor echter niet is te bewegen om zich in te zetten voor het belang van de sturende actor, zal deze actor eenzijdig aangestuurd moeten worden. In dat geval zal de sturende actor op zoek moeten gaan naar middelen die hem tot aansturing in staat stellen. Daarbij zal hij tevens de aan te sturen actor moeten ontdoen van mogelijke sturingsmiddelen die de aan te sturen actor zelf tot zijn beschikking heeft" (Hoofdstuk 5, pag. 29).

De controller wordt in de navolgende analyse als sturende actor beschouwd. Daarmee zij niet gesteld, dat andere actoren geen aansturingmogelijkheden hebben of niet tot sturing of tot strategische aansturing zijn overgegaan. Het positioneren van de controller als sturende actor houdt enkel in, dat de doelstelling van de controller het vertrekpunt van de analyse vormt en dat de strategische aansturing van de controller richting de andere actoren het eerste object van analyse vormt. Daarbij zullen uiteraard wel de (re)acties van deze actoren richting de controller worden gezien. Interactie tussen andere actoren onderling zal enkel worden meegenomen in de analyse indien deze interactie de mate van doelrealisatie of handelen van de controller beïnvloed.

#### **6.4.4.1 Juni 2002 – September 2002**

De controller wordt in juni 2002 geconfronteerd met een ongedekt tekort van fl. 7.8 miljoen, terwijl de situatie zich door een hoge mate van pluricentrisme laat kenmerken (zie boven). Zijn primaire doelstelling is het reduceren van het tekort en hij ziet in, dat hiertoe een uniecentrische constellatie gerealiseerd moet worden om het project beheersbaar te krijgen en te houden. De vraag rijst bij hem welke actoren over welke middelen beschikken en welke belangen zij hebben ten aanzien van het landgoed.

In het overleg dat hij nadien voert met een aantal betrokkenen, realiseert hij zich, dat de twee stichtingen de sleutel zijn om het tekort voor de gemeente weg te werken. De stichting Beheer beschikt immers over de bankrekening waar de provinciale subsidies zijn binnengekomen, terwijl de stichting Exploitatie statutair de toekomst van het Landgoed Profundum in handen heeft. Dit laatste lijkt van belang om de "vlucht voorwaarts" in te kunnen zetten, i.e. de gemeenteraad het idee te geven dat het landgoed een goede toekomst tegemoet kan zien, waarbij de oorspronkelijke doelstellingen van de raad ruimschoots gehaald worden. Het vervelende is echter, dat de controller geen enkele zeggenschap heeft over de twee stichtingen en hij als controller ook intern geen andere positie inneemt dan die als adviseur van het college en het managementteam. Hij verwacht geen enkele medewerking van de twee stichtingen, ook niet van de gemeentelijke vertegenwoordiging in deze stichtingen. Ieder gemeentelijk voorstel zal getroffen worden door een veto van één van de participanten in de stichtingen, zo is het vermoeden van de controller. Dit vermoeden is gebaseerd op het recente verleden, waarbij PROTON zeer veel gebruik heeft gemaakt van haar vetorecht en waarbij de andere stichtingsbestuurders niet in staat waren om PROTON op een andere manier te overrulen. Hij besluit daarop de stichtingen "koud" te stellen en als het even kan te liquideren. De controller gaat er in eerste instantie vanuit, dat het college wel over de bevoegdheid beschikt om de stichtingen aan te sturen. Hij opteert er dus voor om het college betrokken te krijgen en via datzelfde college de aansturingmogelijkheden richting de stichtingen te bemachtigen. De controller is bekend met het feit dat de wethouder Financiën het tekort wil wegwerken, terwijl de wethouder Economische Zaken de openbare toegankelijkheid van het landgoed zou willen verhogen. De controller formuleert nu een doelstelling, waarbij deze belangen aan elkaar gekoppeld worden: een maximale openbare toegankelijkheid, terwijl het tekort zo veel mogelijk gereduceerd moet worden (op termijn). Hiermee verwerft de controller de steun van de twee meest betrokken portefeuillehouders. Deze doelstelling zou kunnen worden meegegeven aan een ambtelijke projectgroep, zo denkt de controller.

Zo vat bij de controller de gedachte post om een project in het leven te roepen, waarbij hij zelf de projectleiding op zich neemt. Hoewel een project in de gemeente Argus nog steeds niet geëquipeerd is met heldere

verantwoordelijkheden en bevoegdheden, is de bestuurlijke status van een project redelijk te noemen. Twee andere beweegredenen liggen ten grondslag aan de wens om het Landgoed Profundum tot project om te dopen. Op de eerste plaats zijn de problemen oorspronkelijk ontstaan door het toedoen van ambtenaren in de lijn en ligt het dus minder voor de hand om diezelfde ambtenaren te vragen naar oplossingen voor deze problemen, aldus de concerncontroller. Op de tweede plaats begint de controller, gezien de complexiteit van de materie en de omvang van het financiële probleem, de behoefte te voelen dit item naar zich toe te trekken. Het toëigenen van dit landgoed is kansrijker indien dit landgoed als project wordt betiteld, aangezien de competenties in de lijnorganisatie goed bewaakt worden en de concerncontroller volgens zijn officiële functie-omschrijving niet aan “individuele gevalbehandeling” mag doen (en al zeker geen gevallen in de lijn).

Nadat de wethouder EZ in juni 2002 door de controller op de hoogte is gebracht van met name de financiële problematiek en de politieke risico's, schrijft de controller een college-voorstel (collegevoorstel, d.d. 2 juli 2002, no. 16). In een aantal opzichten is dit voorstel opmerkelijk. Zo wordt gesteld dat de relatie tussen de gemeente en PROTON helder is, terwijl PROTON in het geheel niet op de hoogte is van het voorstel. Ook de stichtingsbesturen zijn van te voren niet op de hoogte gesteld, terwijl het voorstel wel de passage bevat dat “de projectleiding expliciet ad interim de verantwoordelijkheden van het stichtingsbestuur over neemt” (ibid). Het voorstel laat daarbij in het midden om welke stichting het gaat en of het college de bevoegdheid heeft om het bewind over de stichtingen over te nemen. De wens om de stichtingsbesturen op non actief te stellen en via het college zelf het bewind te gaan voeren over het project, is de belangrijkste reden van de controller om de stichtingsbesturen, de raad van toezicht en PROTON vooraf niet op de hoogte te stellen van het voorstel. Wel wijst het voorstel op de maatschappelijke mogelijkheden van het landgoed, maar ook op het grote financiële risico dat in de huidige situatie gelopen wordt, hetgeen uit oogpunt van politieke marketing effectief blijkt: zoals gesteld besluit het college op 2 juli 2002 conform het voorstel. Daarmee wordt de gekoppelde doelstelling door het college vastgesteld en meegegeven als projectopdracht. De controller heeft in zijn streven dus niet alleen de steun en betrokkenheid van de wethouders Financiën en Economische Zaken, maar tevens van het college bemachtigd met behulp van het voorstel.

Het voorstel heeft echter een groot probleem: formeel beschikt het college niet over de bevoegdheid om zich te bemoeien met de stichtingen, laat staan de stichtingsbesturen op non actief te stellen. Aansturing via het college is dus eigenlijk niet mogelijk. De controller moet daarom omzien naar andere middelen om de financiële component van zijn doelstelling te realiseren en richt zich eerst op de stichting Beheer.

Het project wordt daartoe aangevuld met een andere actor welke voor de controller noodzakelijk is, i.e. het hoofd van de afdeling Economische Zaken<sup>56</sup>. Het dossier Landgoed Profundum valt immers inhoudelijk onder de afdeling EZ, maar van groter belang is, dat de penningmeester van de stichting Beheer, dhr. Van Bafdonk, hiërarchisch onder dit hoofd ressorteert en dus door dit hoofd is aan te sturen. Daarnaast is de controller op de hoogte van de spanning die bestaat tussen het hoofd EZ en dhr. Van Bafdonk. Dhr. Van Bafdonk is dus gemachtigd om gelden over te maken, terwijl niet te verwachten is dat dhr. Van Bafdonk en het hoofd EZ een front zullen vormen en gezamenlijk verzet zullen plegen. De controller verwacht dus dat hij via het hoofd EZ in staat zal zijn om dhr. Van Bafdonk zover te bewegen dat hij het positieve saldo van de stichting Beheer overmaakt aan de gemeente. Zowel het hoofd EZ als de penningmeester van de stichting Beheer beschikken dus over middelen die noodzakelijk zijn om een gedeelte van de doelstelling, het overmaken van geld en daarmee het reduceren van het tekort, te realiseren: de penningmeester beschikt over de tekeningsbevoegdheid, terwijl hij direct wordt aangestuurd door het hoofd EZ. De controller opteert er voor om bij het hoofd EZ de betrokkenheid te verkrijgen, terwijl hij richting dhr. Van Bafdonk de aansturingsmogelijkheden in handen wil krijgen. Zijn wisselgeld richting het hoofd EZ ligt in de informatie over collegeleden en managementteamleden

---

56) Opmerkelijk is overigens, dat deze aanvulling in hetzelfde college-voorstel wordt verwoord, hetgeen wil zeggen dat de controller vooraf al op hoogte is van het feit dat het college formeel geen zeggenschap heeft over de stichtingen.

waarover de controller beschikt en die van groot belang kan zijn voor het hoofd EZ, aangezien de afdeling Economische Zaken een relatief kleine afdeling is en in het verleden nogal politiek en ambtelijk onder vuur heeft gestaan. Bovendien verwacht het hoofd EZ dat zij haar plaatsvervanger nog sterker kan aansturen, indien zij zich gesteund weet door de controller en zij treedt toe tot de projectleiding Landgoed Profundum.

De penningmeester van de stichting Beheer laat zich in juli 2002 echter niet zonder meer aanzetten tot het plaatsen van een handtekening. Het feit dat hij als ambtenaar valt onder het hoofd EZ, betekent immers niet dat hij in zijn hoedanigheid als penningmeester door het hoofd EZ kan worden aangestuurd, aldus dhr. Van Bafdonk. Het feit dat de werkzaamheden voor het Landgoed Profundum tijdens werktijd worden verricht, doet daar geen afbreuk aan. De controller weet vervolgens de bankafschriften van de stichting Beheer te bemachtigen. Het valt hem daarbij op, dat eens per maand €1.500 in kasgeld wordt afgenomen, waarbij gebruik wordt gemaakt van de bankpas van de stichting. Deze pas is in het bezit van de penningmeester. Verdere onderliggende stukken ontbreken. De controller confronteert de penningmeester met deze ontdekking en stelt hem in augustus 2002 voor de keuze: de penningmeester maakt het resterende saldo (2,6 mln. euro) van de stichting Beheer over naar de gemeente of een grootscheeps accountantsonderzoek zal in gang worden gezet. Hij overhandigt daarbij het betalingsverzoek van het college aan de stichting Beheer, alsmede een overschrijvingsformulier dat al is ingevuld. Het betreft hier feitelijk twee betalingsverzoeken: één naar de gemeente (2 mln. euro) en één naar de stichting Exploitatie (6 ton, bij wijze van voorschot van de gemeente aan de stichting Exploitatie om de bouwwerkzaamheden voort te zetten). De penningmeester neemt nu contact op met de voorzitter van de stichting Beheer en gaat uiteindelijk op 8 augustus 2004 over tot betaling (no. 20). Vanaf dat moment is de controller niet meer geïnteresseerd in de stichting Beheer: deze stichting heeft immers geen banksaldo meer.

Het oorspronkelijke banksaldo van 2,6 mln. euro is echter niet toereikend om de gemeentelijke voorfinanciering af te dekken, zodat de controller nog een probleem van 1,5 miljoen euro heeft op te lossen. De oplossing voor dit probleem moet worden gezocht in de toekomstige baten van de stichting Exploitatie. De controller ziet zich echter ook hier gesteld voor het probleem dat het college hem feitelijk geen bevoegdheid over de stichting Exploitatie kan geven, terwijl hij deze stichting wel nodig heeft om de resterende financiële knelpunten weg te werken. Evenals bij de stichting Beheer zal de stichting Exploitatie dus op een andere manier moeten worden aangestuurd.

De controller bewandelt daartoe vanaf medio juli 2002 de zogenaamde “activa-lijn”. Volgens deze lijn heeft de gemeente de activa voorgefinancierd en is dus eigenaar van deze activa. Dit houdt in, dat de gemeente als enige beslissingen ten aanzien van deze activa kan nemen, zolang de formele overdracht naar de stichtingen niet heeft plaatsgevonden. Deze lijn slaat aan bij de voorzitter van de stichtingen, welke in de zomer van 2002 terugtreedt en op 18 juli 2002 door de gemeente wordt gevrijwaard. Het aftreden van de voorzitter vormt een belangrijk gegeven voor de projectleiding. Doordat nu in beide stichtingen slechts twee vertegenwoordigers zitting nemen (één van de gemeente en één van PROTON) is de verwachting dat een patstelling ontstaat, waarbij de stichtingen feitelijk geen beslissingen meer kunnen nemen. Ook de raad van toezicht accepteert de activa-lijn en geeft in een schrijven te kennen, dat zij de toekomst van het landgoed in handen van de gemeente legt (no. 18, brief stichting Exploitatie, d.d. 9 juli 2002, brief de Boer, d.d. 10 juli 2002). Zo ook richt dhr. Jonker, de advocaat van PROTON, zich tot de projectleiding, “gezien de omstandigheid dat de gemeente Argus, onder terzijdestelling van de besturen van de stichtingen, u beiden heeft aangewezen als bewindvoerders” (no. 50, brief Jonker, d.d. 22 augustus 2002). De activa-lijn slaat tevens aan bij het projectbureau van de stichting Exploitatie. Dit projectbureau wordt bemenst door twee ex-werknemers van PROTON, welke via een juridische procedure afscheid hebben genomen van PROTON. Het projectbureau vreest dominantie van PROTON op het Landgoed Profundum en sluit graag aan bij de ambtelijke projectleiding. Via de “activa-lijn”, waarlangs de ambtelijke projectleiding gemeentelijke bevoegdheid suggereert, wordt dus de betrokkenheid van het projectbureau verkregen, terwijl de stichtingen in een patstelling terechtkomen. Daarnaast wordt de projectleiding

via deze argumentatielijns als gesprekspartner geaccepteerd door de raad van toezicht en PROTON.

Door zich te richten op de stichting Exploitatie is de controller in staat om de financiële doelstelling te koppelen aan de doelstelling die leeft ten aanzien van de openbare toegankelijkheid. Door het landgoed goed af te bouwen, kan de openbare toegankelijkheid vergroot worden en bestaat er een kans dat het landgoed rendabel gemaakt kan worden en het resterende tekort kan worden gereduceerd, zo denkt de controller. Daarom wordt niet het gehele positieve saldo van de stichting Beheer overgemaakt naar de gemeente. 6 ton wordt vanuit deze stichting overgemaakt naar de stichting Exploitatie. Dit wordt de stichting Exploitatie voorgeschoten om de bouwwerkzaamheden af te ronden.

De vormgeving van de BTW claim richting de belastingdienst en het opstellen van de jaarrekeningen en de begrotingen dient ook een financieel belang. Dit geldt evenzeer voor de huurovereenkomst met PROTON: de controller zet van begin af aan in op een onafhankelijke stichting welke belast wordt met de exploitatie en de verhuur van het landgoed aan zo veel mogelijk partijen om de financiële risico's te spreiden en dit is dan ook de reden waarom het exclusiviteitsrecht nooit is vergeven aan PROTON.

Om het financiële belang in de toekomst te waarborgen en de openbare toegankelijkheid te vergroten ziet de controller dus in, dat een stichting ook op andere punten een solide basis dient te hebben. Dit betekent dat de gebruikersvergunning en de bouwvergunning verstrekt moeten worden en dat ook de personele knelpunten dienen te worden opgelost. Zodoende wordt door de projectleiding een overlegronde gevoerd met de brandweer, de architect en de hoofdaannemer om het landgoed conform de veiligheidseisen af te timmeren. Ook wordt met de medewerkers van het projectbureau van de stichting Exploitatie en met de gemeentelijke afdeling Personeel & Organisatie overeengekomen arbeidscontracten op te stellen. Van groot belang voor de projectleiding is de erfpacht. Met dit recht kan de gemeente immers een formele titel verkrijgen om bouwwerkzaamheden op het landgoed te verrichten en om het landgoed te verhuren (al dan niet via een stichting). De erfpacht wordt naar aanleiding van het collegebesluit van 10 september 2002 uiteindelijk op 18 oktober 2002 verstrekt door Domeinen aan de gemeente.

Het streven naar meer gemeentelijke autonomie verklaart een aantal acties van de wethouder vanaf juli 2002. De wethouder EZ steunt de projectleiding in de "activa-lijn", i.e. de argumentatie dat de gemeente feitelijk de afbouw heeft gefinancierd en dus ook de enige is die beslissingen kan nemen over het landgoed. Gesteld kan worden dat beleidsplannen weliswaar worden aangeboden aan de raad van toezicht, maar niet expliciet door deze raad worden goedgekeurd. Hoewel voorts de raad van toezicht de stichtingen het belang van een jaarrekening onder de aandacht brengt, draagt zij de stichtingen niet op deze rekeningen samen te stellen. Het gevolg is dan ook, dat in juni 2002 nooit een jaarrekening van één van beide stichtingen is opgesteld. In de praktijk is de raad van toezicht nooit een actor van enig belang geweest. De wethouder EZ moet dus noodgedwongen naar andere middelen omzien en weet door zijn dagelijks overleg met de projectleiding een informatievoorsprong op te bouwen ten opzichte van de rest van het college.

De stichting Beheer slaagt er tot augustus 2002 niet in om deze erfpacht in handen te krijgen of een gebruiks-overeenkomst af te sluiten met Domeinen. Zij ontbeert dus een juridische grond om te mogen investeren op het landgoed. Medio 2002 treedt dhr. Contant af als voorzitter van de beide stichtingen en maakt de penningmeester van de stichting Beheer twee bedragen over naar de gemeente en de stichting Exploitatie. Daarmee wordt het banksaldo van de stichting Beheer gereduceerd tot nul. Bij het aftreden van de voorzitter ontstaat er een patstelling tussen de vertegenwoordiger van PROTON en de vertegenwoordiger van de gemeente: beide hebben zowel stem- als vetorecht. De stichting Beheer kent zodoende vanaf augustus 2002 door gebrek aan bestuurlijke slagkracht en budget een noodgedwongen slapend bestaan.

Ook de stichting Exploitatie ondervindt de gevolgen van het vetorecht. Zo lukt het de stichting niet om een

huurovereenkomst met PROTON vorm te geven, terwijl tevens de activiteiten van de stichting Exploitatie door de vertegenwoordiging van PROTON in het bestuur ter discussie worden gesteld. De stichting Exploitatie is vanaf januari 2002 operationeel, maar wordt in haar activiteiten veelal getroffen door het vetorecht van de vertegenwoordiging van PROTON in het bestuur (dhr. Vermaeck). Nadat medio 2002 de voorzitter is afgetreden, ontstaat binnen de stichting Exploitatie dezelfde patstelling als binnen de stichting Beheer. Het vacuüm dat vervolgens ontstaat, wordt opgevuld door de ambtelijke projectleiding.

Het projectbureau ziet zich vanaf haar oprichting geconfronteerd met een ambigue stichtingsbestuur. Zij houdt daarbij de lijn van de voorzitter en de gemeentelijke vertegenwoordiging aan, hetgeen dan ook snel tot een conflict met PROTON leidt. Volgens het projectbureau en de voorzitter van de stichting Exploitatie is de stichting Exploitatie bevoegd om het landgoed aan een ieder te verhuren, volgens PROTON kan het landgoed enkel verhuurd worden voor "niet-met-PROTON-concurrerende" activiteiten en bezit PROTON een exclusiviteitsrecht. Van dit vermeende verhuurrecht maakt het projectbureau regelmatig gebruik. Zo wordt het landgoed in 2002 onder andere verhuurd aan de provincie Noord-Holland, aan producenten van speelfilms, maar ook aan PBN, een organisatie die zich net als PROTON met maritieme trainingen bezighoudt. Na het aftreden van de voorzitter van de stichting Exploitatie vindt het projectbureau aansluiting bij de projectleiding.

#### **6.4.4.2 September 2002 – November 2002**

Vanaf september 2002 kristalliseert het beeld ten aanzien van de projectleiding zich steeds verder uit. Dhr. Contant is dan al afgetreden als voorzitter van de stichtingen en de projectleiding heeft de facto de rol van de stichtingsbesturen overgenomen, aangezien deze inderdaad in een patstelling terecht zijn gekomen. Feitelijk bestaat de projectleiding uit enkel de controller, aangezien het hoofd EZ weinig tijd beschikbaar heeft voor het project. De controller voert de operationele dagelijkse leiding, maakt afspraken met aannemers, brandweer en provincie, voert de financiële en personele bedrijfsvoering, is eerste gesprekspartner voor de advocaat, etc. (zie ook de voortgangsrapportage van 10 september 2002). Collegevoorstellen en raadsvoorstellen worden gecencieerd door de controller, waarbij in overleg met de wethouder EZ de timing wordt bepaald. De controller bepaalt tevens het juridische beleid: hij geeft bijvoorbeeld opdracht aan de advocaat om een kort geding tegen de curator aan te spannen, nadat deze beslag heeft gelegd op de bankrekening van de stichting Exploitatie. De controller laat alle acties lopen via de stichting Exploitatie, aangezien de stichting Beheer feitelijk leeg is en het projectbureau onder de stichting Exploitatie valt.

Met het gevaar van beslaglegging op de stichting Exploitatie in zicht, moet de stichting Exploitatie in oktober 2002 worden leeggehaald om de 6 ton voor de gemeente te kunnen behouden. Illustratief voor de bestuurlijke verlamming is het feit, dat het projectbureau van de stichting Exploitatie gebruik maakt van haar mandaat om bedragen tot €50.000 over te maken. Zij doet dit twaalf keer achter elkaar, zij het niet op verzoek van het stichtingsbestuur, maar van de controller (oktober 2002). De controller zelf heeft de suggestie tot overboeking gekregen van de wethouder EZ.

Door zijn dagelijks contact met de projectleiding, beschikt de wethouder EZ over een vrij grote informatievoorsprong. Ten aanzien van de informatievoorziening van de wethouder EZ richting het college, valt op, dat de college-voorstellen veelal worden geschreven of aangepast op dezelfde dag dat de voorstellen in het college behandeld moeten worden<sup>57</sup>. Dit houdt in, dat deze voorstellen op dergelijke dagen voor 9.00 h. geschreven moeten zijn en besproken met de wethouder EZ, aangezien in Argus de collegevergaderingen dinsdag om 9.00 h. beginnen. Dit houdt tevens in, dat de overige leden van het college deze voorstellen dus niet kunnen bestuderen voordat de besluitvorming plaatsvindt. Een regulier voorstel wordt op woensdag voor de collegevergadering eerst besproken met de gemeentesecretaris en de concerncontroller. Donderdag vindt vervolgens de verspreiding plaats, opdat de collegeleden voor het weekend in het bezit zijn van de voorstellen. Met de

---

<sup>57</sup> Hiertoe is de directory "Landgoed Profundum" op data van schrijven of aanpassen nagelopen die zich bevond in de PC van één van de projectleiders.



voorstellen over het Landgoed Profundum wordt op deze procedure dus vrij structureel een uitzondering gemaakt en dit is enkel mogelijk op uitdrukkelijk verzoek van de betreffende portefeuillehouder<sup>58</sup>. Voorbeelden in dit kader zijn het aangepaste raadsvoorstel voor de collegevergadering van 17 december 2002, geconcipeerd op 17 december 2002 en het collegevoorstel waarin een stand van zaken wordt weergegeven, bestemd voor de collegevergadering van 9 september 2003 en ook diezelfde dag geconcipeerd. Ook het accordo tussen de betrokken partijen is dezelfde dag van college-behandeling weergegeven in een collegevoorstel (1 juli 2003). Deze werkwijze is voor de controller van grote waarde om besluitvorming in het college te forceren. De instemming van de wethouder EZ is hiertoe echter wel noodzakelijk en de controller verkrijgt deze steun in ruil voor de informatie die hij de wethouder dagelijks toespeelt. De wethouder EZ steunt de controller ook buiten het college om, zoals in juridische kwesties en deze steun is onder de strikte voorwaarde dat informatie over het Landgoed Profundum altijd eerst met de wethouder EZ wordt doorgenomen alvorens zij wordt aangeboden aan het college.

Vanaf september 2002 wordt door de controller niet gepoogd om de betrokkenheid van PROTON te verkrijgen. De controller heeft immers nog een financieel knelpunt op te lossen en ziet daartoe de stichting Exploitatie als meest geëigende mogelijkheid. Als deze stichting is om te zetten in een onafhankelijke stichting (zonder PROTON) en vervolgens een voordelige exploitatie kan realiseren, dan zou deze nieuwe stichting in staat kunnen zijn om het restant van het tekort aan de gemeente terug te betalen, zo is de redenering van de controller. Daarnaast kan via deze stichting de openbare toegankelijkheid vergroot worden. Hoewel de controller de facto het dagelijks bestuur voert over de stichting Exploitatie, kan PROTON in de toekomst echter wel een probleem opleveren. PROTON beschikt immers over een vetorecht en zal zeker niet akkoord gaan met een voorstel om de stichting Exploitatie te liquideren. PROTON kan daarnaast na verloop van tijd het bestuur van de stichting Exploitatie revitaliseren, waarmee de ambtelijke projectleiding weer buiten spel komt te staan. De controller is evenwel bekend met de financiële problemen van PROTON en meent hier een aansturingmogelijkheid in te zien.

PROTON zelf stuurt in september 2002 zeer veel brieven aan de gemeente. Deze brieven worden door dhr. Jonker, de advocaat van PROTON, opgesteld en betreffen zonder uitzondering het verzoek om de sleutel tot het landgoed te verstrekken. De controller geeft hier geen gehoor aan en in overleg met het projectbureau wordt zelfs het beleid ten aanzien van de toegang tot het landgoed aangescherpt. Door te vertragen zal de financiële druk op PROTON toenemen, zo redeneert de controller. Dhr. Jonker vraagt ten slotte op 24 september 2004 een datum voor een kort gedingdagvaarding aan. Hier is de controller, na overleg met de advocaat, wel gevoelig voor en hij verstrekt op 4 oktober 2004 de sleutels. Vervolgens vermeerdert PROTON de eis via een akte vermeerdering eis en klaagt de gemeente en de stichting Exploitatie nu ook aan wegens illegitieme concurrerende activiteiten. Zoals eerder staat beschreven verzoekt de president de partijen om nader overleg te voeren. De controller realiseert zich dat het einde voor PROTON nabij is en handhaaft zijn laatste bod tijdens dit overleg, d.d. 23 oktober 2002. Hij is immers bekend met het feit dat dit bod in een eerder stadium voor PROTON onacceptabel was en weet dat de financiële druk op PROTON nu heel groot is. Dhr. Van Zandvoort, curator van PROTON neemt diezelfde dag nog actie en zet de surséance om in faillissement.

In november 2002 ontstaat dan een situatie, waarbij een deel van de financiële doelstelling van de controller is gerealiseerd via de stichting Beheer. De projectleiding bestaat feitelijk enkel uit de controller. De controller heeft de facto het dagelijks bestuur van de stichting Exploitatie overgenomen. Betrokkenheid is verkregen van het college, de wethouder EZ en de wethouder Financiën en het projectbureau. PROTON is failliet en gewerkt kan worden aan een nieuwe stichting Exploitatie die in staat is het resterende geld terug te betalen aan de gemeente. De controller laat in die tijd de plaatselijke notaris nieuwe statuten voor een nieuwe onafhankelijke

---

58) Een uitzondering is bijvoorbeeld mogelijk bij zeer spoedeisende aangelegenheden of zeer actuele informatie welke noodzakelijk is om in het college tot adequate besluitvorming te komen. Dit soort voorstellen worden ook wel "onder-de-arm-flappen" genoemd.

stichting opstellen. Daarbij zij gesteld, dat deze situatie door de controller kan worden bewerkstelligd door het leveren van informatie aan de diverse actoren. Wel verstrekt de controller verschillende vormen van informatie aan verschillende actoren op verschillende tijdstippen.

De constellatie is daarmee redelijk unicentrisch geworden. De actoren die over middelen ten aanzien van het landgoed beschikken, hebben zich geëngement aan het financiële belang van de controller of zijn deels ontdaan van hun middelen. Zodoende kan gesteld worden dat op dat moment sprake is van één aansturingcentrum.

De controller gaat in zijn tactiek echter voorbij aan de middelen die PROTON nog tot haar beschikking heeft. PROTON wordt op dat moment bemand door dhr. Van Zandvoort (de curator), dhr. Schipper (ex-directeur) en dhr. Vermaeck (aandeelhouder van PROTON en subsidieverstrekker aan het project Landgoed Profundum).

#### **6.4.4.3 December 2002 – December 2003**

Na het faillissement van PROTON vervallen de bestuurszetels van PROTON, zo is de redenering van de controller en hij onderneemt actie door dhr. Ford te benoemen als gemeentelijke vertegenwoordiging in de stichting Exploitatie (november 2002). Hiermee formaliseert de controller zijn relatie tot de stichting Exploitatie, zij het op een indirecte manier: dhr. Ford is immers medewerker van de concerncontroller en krijgt de bestuurszetel van de stichting Exploitatie als onderdeel van zijn reguliere takenpakket toegewezen. Dhr. Ford is daarmee het enige bestuurslid van de stichting Exploitatie. De concerncontroller draagt dhr. Ford op, om de gemeentelijke dominantie op het landgoed te behouden. Pas in een constellatie waarin de gemeente domineert kunnen de financiële doelstellingen gerealiseerd worden, zo wordt dhr. Ford te verstaan gegeven. Tot slot dienen alle acties van dhr. Ford te lopen via de controller.

De gedachte dat de bestuurszetels van PROTON zouden komen te vervallen blijkt echter niet geheel juist. Op 26 november 2002 wordt namelijk het raadsvoorstel door het college verstuurd naar de raad, waarin gepleit wordt voor liquidatie van de stichtingen, een voorstel dat als illustratie kan dienen voor het streven naar gemeentelijke dominantie op het landgoed. "Liquidatie is immers mogelijk nu de stichtingen enkel bemenst worden door gemeentelijke vertegenwoordigers", zo stelt het voorstel, dat door de controller en de wethouder EZ is opgesteld. Dhr. Schipper krijgt dit voorstel op 27 november 2002 in handen via de fractievoorzitter van de grootste oppositiepartij, dhr. Huizinga. Het voorstel wordt overhandigd tijdens een bijeenkomst van de lokale rotary-club, waar beide lid van zijn. Op 28 november 2002 neemt dhr. Schipper contact op met de curator. Deze laatste zet vervolgens de procedure in werking om dhr. Vermaeck te herbenoemen, hetgeen op 5 december 2002 wordt geformaliseerd. Daarmee bemachtigt PROTON immers weer het veto-recht en verdwijnt de juridische grond onder het raadsvoorstel.

Naast de actie om dhr. Vermaeck te herbenoemen om op die manier het raadsvoorstel aan te vechten, onderneemt PROTON nog een aantal acties. Zo wordt op 27 november 2002 beslag gelegd op de rekening van de stichting Exploitatie om de bedrijfsvoering van deze stichting te belemmeren.

Verder wordt in november en december 2002 door dhr. Vermaeck en dhr. Schipper actief contact gezocht met de pers, hetgeen tot vrij veel krantenberichten leidt (zie no. 69, IJmuider Courant, 2 november 2002, 5 november 2002, 12 november 2002, 13 november 2002, 30 november 2002, Haarlems Dagblad, 5 december 2002). De krantenartikelen laten zich daarbij vrij negatief over de gemeente uit, een en ander mede door het opnemen van citaten van medewerkers van PROTON en van dhr. Vermaeck en dhr. Schipper zelf.

Zeer in het oog springend is de politieke PR campagne, welke PROTON via dhr. Vermaeck inzet na het verschijnen van het raadsvoorstel. Van 28 november 2002 tot 1 december 2002 hebben dhr. Schipper en dhr. Vermaeck alle fracties van de gemeenteraad bezocht tijdens de fractievergaderingen. Tijdens deze besprekingen wordt

fel uitgehaald naar het oorspronkelijke raadsvoorstel. Het college en de controller wordt misleiding ten laste gelegd, alsmede onwettig en onbevoegd handelen, waarbij met name op de huurovereenkomst van PROTON wordt gewezen. Tevens worden de stichting Exploitatie en de gemeente het faillissement van PROTON verweeten (zie no. 68, inspreek-betog van dhr. Vermaeck, t.b.v. raadsvergadering, d.d. 19 december 2002). De controller en de wethouder EZ nemen te laat notie van deze actie: als zij bij wijze van reddingsactie op 1 december 2002 overleg voeren met de fractievoorzitters, bestaat al een zeer negatieve grondhouding ten opzichte van het raadsvoorstel, mede ingegeven door de krantenartikelen die dan al verschenen zijn. Op 4 december 2002 verzoekt de commissie dan ook het voorstel door te schuiven naar een extra commissievergadering. De commissie verzoekt daarbij het raadsvoorstel aan te passen. Geen rekening is immers gehouden met de belangen van PROTON. Tevens dringt zij aan op een nader onderzoek, terwijl zij de oude stichtingen niet wenst te liquideren. De wethouder EZ merkt nu dat de politieke druk begint toe te nemen, niet in de laatste plaats vanuit zijn eigen fractie. Hij stelt met de controller op 5 december 2002 een memo op ten behoeve van de extra commissievergadering op 11 december 2002. Hierin komt hij op een aantal punten tegemoet aan de wensen van de commissie. Zo onderschrijft hij de gedachte om een nader onderzoek in te stellen en overweegt hij een doorstart binnen de bestaande stichtingen. Dit kan echter alleen kans van slagen hebben indien de stichtingen zijn voorzien van een onafhankelijk bestuur, i.e. zonder PROTON en door het college benoemd. De wethouder EZ heeft rond deze tijd al een aantal namen van potentiële bestuurders verzameld, maar dit gegeven komt niet in de memo terecht.

De raadsleden zijn dan echter al geheel op de hand van PROTON. De commissie neemt op 11 december 2002 kennis van de memo, maar gaat niet om: de wethouder EZ wordt verzocht het raadsvoorstel geheel aan te passen conform de wensen van de commissie. Het raadsvoorstel wordt nu door de controller op instigatie van de wethouder EZ aangepast. De wethouder EZ vreest immers een behoorlijk vervelende raadsvergadering, indien hij het oorspronkelijke stuk handhaaft. Aan de andere kant gunt hij PROTON, zeker na de PR-campagne, niet te veel winst. De bestaande stichtingen blijven in het nieuwe voorstel gehandhaafd, maar worden voorzien van een onafhankelijk bestuur. Ook wordt de commissie Rekeningen verzocht een onderzoek in te stellen. Gewezen wordt op het feit dat de voorgestelde aanpak de goedkeuring van de curator dient te hebben, maar nergens wordt in het nieuwe voorstel gerept over de belangen van PROTON zelf. Dit gaat Vermaeck lang niet ver genoeg en hij besluit tijdens de bewuste raadsvergadering van 19 december 2002 in te spreken. Op 17 december 2002 verstuurt dhr. Vermaeck nog een mail naar de fractievoorzitter van Argus Lokaal, welke die zelfde dag wordt doorgemaild naar de gehele fractie van die partij. In deze mail onderschrijft en steunt dhr. Vermaeck de koerswijziging die de commissie heeft ingezet ten opzichte van het collegebeleid (zie no. 74, mail Vermaeck, d.d. 17 december 2002). Gemobiliseerd door de eerdere inzendingen, is relatief veel pers aanwezig tijdens deze raadsvergadering. Het betog van Vermaeck slaat aan bij de raad en leidt een tweetal moties die worden aangenomen. In de eerste motie wordt het college opdracht gegeven om in overleg te treden met de curator van PROTON teneinde de activiteiten van PROTON te kunnen continueren. De tweede motie geeft de wethouder de opdracht om de raad maandelijks op de hoogte te houden. Naar aanleiding van deze raadsvergadering kan gesteld worden dat dhr. Vermaeck met succes de betrokkenheid van de raad heeft weten te bemachtigen. Het bezoeken van de fractievergaderingen, maar ook het actief contact zoeken met de pers, hebben daar in positieve zin toe bijgedragen.

Daarmee wordt de constellatie weer meer pluricentrisch van aard. Nu kan immers gesproken worden van twee aansturingcentra: de eerste wordt gevormd door de controller, het college, de ambtelijke organisatie en het projectbureau, de tweede wordt gevormd door PROTON en de gemeenteraad. Beide centra beschikken over aansturingsmogelijkheden en kennen zeer uiteenlopende belangen.

Vanaf januari 2003 verandert de rol van de controller. Een aantal factoren liggen hieraan ten grondslag. Op de eerste plaats benoemt de curator zoals gesteld in december 2002 dhr. Vermaeck wederom als vertegenwoordiger van PROTON in het bestuur van de stichting Exploitatie. Hiermee komt het gemeentelijk monopolie in

het stichtingsbestuur te vervallen. Op de tweede plaats gaat de gemeenteraad niet accoord met het voorstel van december 2002, waarin de twee stichtingen geliquideerd worden en waarin wordt gepleit voor een nieuwe stichting. De raad draagt het college in plaats daarvan expliciet en bij motie op om met de curator van PROTON in overleg te treden teneinde de activiteiten van deze organisatie te kunnen continueren. De modificatie van het raadsvoorstel en het feit dat een motie wordt aangenomen die sterk pleit voor PROTON, ligt politiek gevoelig bij de controller en de wethouder EZ. Feitelijk kiest de raad voor PROTON, zo zijn de gevoelens in het gemeentehuis. Op de derde plaats besluit de raad om via de commissie Rekeningen een onderzoek in te stellen naar de gang van zaken in en rond het Landgoed Profundum.

De gemeente zal dus weer met de curator in overleg dienen te treden en gezien de verhoudingen tussen de controller en de curator, alsmede gezien de politieke gevoeligheid die ten aanzien van het Landgoed Profundum is ontstaan, lijkt de wethouder EZ zelf hiertoe de meest aangewezen actor. Bovendien zal het gevraagde onderzoek zich mede richten op de projectleiding (i.e. de controller) en lijkt het de controller raadzaam om niet te veel acties ten aanzien van het Landgoed Profundum te ondernemen hangende het onderzoek. De afbouw van het landgoed en de dagelijkse leiding verloopt nu via de dhr. Ford. Achter de schermen draait de controller echter nog wel mee: zo ondersteunt hij de wethouder en de advocaat in de onderhandelingen met de curator, fungeert hij in eerste instantie als intermediair tussen het projectbureau en dhr. Ford, schrijft college- en raadsvoorstellen, draagt zorg voor een koppeling tussen de gemeentelijke rekeningen en de rekeningen van de stichting Exploitatie, etc.

Opmerkelijk is in dit verband dat in dit tijdvak geen overleg plaatsvindt tussen dhr. Ford en dhr. Vermaeck, hoewel zij beide bestuurslid zijn van de stichting Exploitatie. Dhr. Ford zoekt dus geen steun bij dhr. Vermaeck en vice versa, hetgeen met het oog op het recente verleden niet verwonderlijk is. Dhr. Ford heeft deze steun in de praktijk ook niet nodig. De facto worden namelijk alle beslissingen voorbereid of genomen door dhr. Ford, waarbij hij wel actief steun zoekt en verkrijgt van de projectleiding, het projectbureau en het college. Het beslag dat PROTON op de bankrekening van de stichting Exploitatie heeft gelegd, belemmert overigens de bedrijfsvoering slechts ten dele. Het beslag beslaat immers 450.000 en de stichting (c.q. het projectbureau) kan vrijelijk beschikken over ieder saldo boven dit bedrag. Bovendien lopen de investeringen nog steeds via de gemeente. Dit houdt in, dat besluiten ten aanzien van deze investeringen de goedkeuring van het college behoeven en niet van de stichting Exploitatie.

Hoewel PROTON failliet is, blijft zij vasthouden aan haar vertegenwoordiging in de stichtingsbesturen. De overeenkomst zoals die op 1 juli 2003 het college wordt voorgelegd, bevat de passage dat PROTON c.q. de curator dienen af te zien van het statutaire recht bestuursleden in de beide stichtingen voor te dragen en de door hen voorgedragen bestuursleden dienen af te treden in het kader van een te bereiken regeling. In het overleg op 25 september 2003 worden echter door PROTON nog nadere randvoorwaarden gesteld. Zo zal de kwestie van de subsidie van de MIG-stichting opgelost moeten worden. Deze randvoorwaarden worden volgens dhr. Vermaeck niet vervuld met als gevolg, dat PROTON vertegenwoordigd blijft in beide besturen. Feitelijk heeft PROTON weliswaar financieel belang bij het afhechten van een overeenkomst, maar verliest zij daarbij tevens haar gehele positie op het landgoed. Voor PROTON gaat het positiebehoud in 2003 prevaleren boven het financieel belang. Dhr. Vermaeck bemerkt echter in 2003 dat de gemeente en dhr. Ford een eigen koers varen met het Landgoed Profundum en dat de stichting buiten spel is gezet. Hij richt vanaf januari 2003 dan ook meerdere brieven aan dhr. Ford, met het verzoek snel een bestuursvergadering bijeen te roepen. Dhr. Ford geeft in 2003 echter geen gehoor aan dit verzoek: iedere informatie-overdracht aan dhr. Vermaeck kan immers schadelijk zijn voor de gemeentelijke dominantie op het landgoed.

Geconstateerd kan worden, dat de raad zich vanaf december 2002 intensief met het landgoed gaat bemoeien en in die zin niet alleen gebruik maakt van haar budgetrecht en haar recht tot vaststelling, maar haar kaderstellende en controlerende taak in bredere zin gaat opvatten. Zo wordt op verzoek van de raadscommissie in

december 2002 het oorspronkelijke raadsvoorstel aangepast en wordt het college verzocht de raad maandelijks te informeren. Daarnaast wordt via de rekenkamer een nader onderzoek ingesteld naar het Landgoed Profundum.

Het college is daarentegen niet al te scheutig met het verstrekken van informatie aan de raad. Het actieplan van juli 2002 wordt bijvoorbeeld wel doorgezonden naar de raad van toezicht van de stichtingen, maar niet naar de raad. Dit geldt evenzeer voor het college-voorstel van september 2002 waarin de mogelijke toekomst voor het landgoed wordt uitgewerkt. Deze uitwerking komt uiteindelijk pas in december 2002 in de raad aan de orde. De in december 2002 gevraagde maandelijkse rapportage vindt niet maandelijks plaats. In maart 2003 wordt de eerste rapportage door het college doorgeleid naar de raad. Het collegevoorstel van juli 2003, waarin de overeenkomst tussen de betrokken partijen wordt weergegeven, wordt door het college in dit opzicht zelfs aangepast. Het concept collegebesluit om de overeenkomst door te leiden naar de raad, wordt door het college vervangen door het besluit dat niet eerder dan september 2003 de raad van informatie zal worden voorzien. Dit wordt inderdaad gedaan door het college, waarbij kan worden opgemerkt, dat de informatievoorziening strikt financieel van aard is en verder niet ingaat op de overeenkomst tussen de diverse partijen. Het college zoekt dus niet via een maandelijkse informatievoorziening steun en betrokkenheid bij de raad.

In september 2003 verschijnt dan het onderzoek van Boer & Croon, dat op 25 september 2003 besproken wordt op een thema-avond, waarbij naast de commissie tevens de fractievoorzitters en de rekenkamerleden aanwezig zijn. Deze avond levert 64 vragen op, welke qua toonzetting en inhoud kritisch richting het college genoemd kunnen worden (zie no. 70, vragen fracties themabespreking 25 september 2003). De kritiek richt zich daarbij met name op de gebrekkige informatievoorziening richting de raad. Op verzoek van de raad wordt vervolgens op 29 oktober 2003 een extra raadsvergadering gehouden om dit onderzoek verder te bespreken. Op zich laat het rapport zich zeer genuanceerd uit over de diverse actoren en wordt de negatieve beeldvorming die in december 2002 over de gemeente is afgeroepen geobjectiveerd. De controller schrijft een raadsvoorstel voor deze vergadering, waarin (wederom) wordt voorgesteld om tot liquidatie van de stichtingen over te gaan. In het voorstel wordt tevens een begroting 2004 van de nieuw op te richten stichting gepresenteerd. Hoewel de wethouder EZ het voorstel steunt, strandt het voorstel in de college-vergadering. Via de gemeentesecretaris is namelijk een communicatie-adviseur aangetrokken (dhr. Sjoelmans). Deze adviseert in de betreffende college-vergadering het voorstel te abstraheren en te volstaan met een beantwoording van de 64 vragen die naar aanleiding van het Boer & Croon rapport door de fracties zijn gesteld. Het voorstel moet daartoe grondig worden aangepast. Het college besluit conform het advies van dhr. Sjoelmans. Opmerkelijk is hierbij, dat tijdens de besluitvorming in het college de burgemeester en de overige wethouders de wethouder van Economische Zaken en Toerisme verzoeken om naar eigen inzicht te handelen, maar wel met het advies van de communicatie-adviseur als uitgangspunt en niet via de lijn van het door de wethouder EZ zelf ingediende raadsvoorstel. Deze laatste wordt daarop belast met de regie over een proces waar hij zelf niet achter staat.

De tactiek van dhr. Sjoelmans is niet geheel effectief. De raad, inclusief de eigen fractie van de wethouder EZ, acht op 29 oktober 2003 het raadsvoorstel niet concreet genoeg en verzoekt de vergadering te schorsen tot 20 november 2003 om het college in de gelegenheid te stellen een concreter voorstel uit te werken. Daarbij zal bovendien aangegeven moeten worden in hoeverre nu overeenstemming bestaat met PROTON (no. 73, bijdragen fracties, 29 oktober 2003). Ironisch genoeg kan gesteld worden dat het oorspronkelijke raadsvoorstel van de wethouder EZ en geschreven door de controller, goed aansluit bij de wensen van de raad: dit oorspronkelijke voorstel gaat immers vrij concreet in op de toekomst van het landgoed.

In de maand november wordt door de wethouder EZ geen poging ondernomen om met de diverse fracties om tafel te gaan. De controller welke aanwezig was bij de themabijeenkomst en de raad van 29 oktober 2003 adviseert rond deze tijd de wethouder EZ met klem om een aantal fractievoorzitters te sonderen en om het oorspronkelijke concrete raadsvoorstel opnieuw voor het college te agenderen. Dit gebeurt evenwel niet en in

de plaats daarvan concipieert de gemeentesecretaris een nieuw raadsvoorstel waarin met name nader onderzoek en meer tijd wordt gevraagd. Bovendien wordt in het voorstel het boetekleed aangetrokken. Tijdens de collegevergadering tekent de wethouder EZ aan, het voorstel nog steeds te abstract te vinden, terwijl hem het boetekleed slecht past (zie ook no. 72, mail wethouder, d.d. 13 november 2003). Hoewel het college de regie in handen heeft gelegd van de wethouder EZ, wordt het raadsvoorstel toch conform doorgeleid naar de raad: het is het tweede voorstel dat niet de instemming heeft van de portefeuillehouder, de wethouder EZ.

De wethouder EZ weet zich op dat moment geïsoleerd. De raad steunt zijn beleid ten aanzien van het Landgoed Profundum niet en heeft kritiek op de informatievoorziening richting de raad. Aan de andere kant lukt het de wethouder EZ tot twee keer toe ook niet om concrete voorstellen met betrekking tot het Landgoed Profundum door het college te loodsen. De overige leden van het college zien in deze tijd in, dat het Landgoed Profundum gevolgen voor het gehele college kan hebben. Zij nemen afstand van de wethouder EZ door hem en alleen hem de regie over het dossier te geven. Een voorstel waarin deze wethouder EZ het boetekleed aantrekt, komt de overige collegeleden beter uit dan een concreet voorstel, dat het gevaar loopt de plank mis te slaan.

De controller heeft feitelijk zijn kruis verschoten door het eerste raadsvoorstel te concipiëren dat nadien door dhr. Sjoelmans is gemodificeerd. De wethouder EZ ziet in, dat de controller op dat moment weinig middelen heeft die hem kunnen helpen. Sterker zelfs, doordat de controller door de raad wordt gezien als notoire tegenstander van PROTON en de raad aandacht blijft vragen voor de belangen van PROTON, lijkt samenwerking met de controller op dit moment minder opportuun.

Het voorstel van de gemeentesecretaris wordt op 20 november 2003 unaniem door de raad aangenomen, maar de raad neemt tevens een motie van wantrouwen aan richting de wethouder EZ. Het argument is daarbij dat de wethouder EZ veel te summier is geweest in zijn informatievoorziening richting de raad (zie ook no. 71, IJmuider Courant 21 november 2003).

Dit is echter niet de enige reden. Argus Lokaal levert in 2003 namelijk naast de wethouder Economische Zaken ook de wethouder Financiën, dhr. Lucassen. Deze laatste ligt vanaf zijn aanstelling in april 2002 al onder vuur vanwege het feit dat de kwartaalrapportages niet valide en betrouwbaar zijn en hij niet voldoende notie neemt van de wensen van de raad (zie ook no. 71). Tijdens de begrotingsbehandeling in oktober 2003 loopt de spanning zo hoog op, dat de fractievoorzitter van Argus Lokaal bezocht wordt door drie andere fractievoorzitters. Deze adviseren hem dringend om dhr. Lucassen te laten vallen. Mocht Argus Lokaal daar niet toe bereid zijn, dan kan dhr. Boule een motie op het Landgoed Profundum verwachten, zo is de boodschap. De fractievoorzitter van Argus Lokaal laat zich tijdens dit overleg niet onder druk zetten en handhaaft dhr. Lucassen als wethouder van Financiën. Het gevolg is dan vervolgens dat de drie fractievoorzitters feitelijk geen andere keus meer hebben dan het uitvoeren van hun dreigement.

Schematisch kan het een en ander als volgt worden weergegeven:

Figuur 6.1: historisch verloop Landgoed Profundum



## 6.5 De doelmatige actor

Nu de besluitvorming aan de hand van documenten is gereconstrueerd (zie bijlage III) en het strategisch gedrag van actoren is geanalyseerd (zie paragraaf 6.4), kan het besluitvormingsproces worden beoordeeld. Is de controller nu geslaagd in het streven om de doelmatigheid te optimaliseren?, is daarbij de centrale vraag die beantwoord moet worden om de derde onderzoeksfase te kunnen doorlopen. Om deze vraag beantwoord te krijgen zal de oorspronkelijke doelstelling van de controller moeten worden afgezet tegen de mate waarin deze doelstelling daadwerkelijk is gerealiseerd. Daarbij fungeert de oorspronkelijke doelstelling dus als norm waartegen de realisatie kan worden afgezet.

Oorspronkelijk kent de controller een financieel belang: het terugdringen van het tekort van 3,6 miljoen euro. Vervolgens verbreedt de controller deze doelstelling door haar te koppelen aan andere doelstellingen van andere actoren. Daarmee wordt immers de betrokkenheid van deze andere actoren verkregen. Zo kent de wethouder Financiën een financieel belang welke verwijst naar de input en nagenoeg overeenkomt met het belang van de controller: het Landgoed staat in mei 2002 op een tekort van 3,6 miljoen euro en dit tekort zal moeten worden weggewerkt. Aan de andere kant kent de wethouder Economische Zaken een belang dat eerder verwijst naar output: het vergroten van de openbare toegankelijkheid. De controller koppelt nu deze belangen in zijn doelstelling: het verkleinen van het tekort, terwijl gelijk de openbare toegankelijkheid vergroot wordt. Door deze koppeling verkrijgt de controller de betrokkenheid van de twee wethouders en vervolgens van het college, aangezien de verschillende bestuurlijke doelstellingen ten aanzien van het Landgoed nu verenigd worden en een ieder collegelid zich kan herkennen in de doelstelling van de controller. Door het instellen van een projectgroep en het hoofd Economische Zaken in deze projectgroep op te nemen, bemachtigt de controller eveneens de betrokkenheid van de vakinhoudelijke afdeling. In zijn streven naar de reductie van het tekort wordt de controller tevens gesteund door de afdeling Financiën, terwijl de controller tevens via de stichting Exploitatie de steun van het projectbureau weet te verkrijgen.

De controller is evenwel niet geheel succesvol in zijn aanpak. Hoewel het zonder meer waar is, dat 2 miljoen euro wordt teruggevonden en teruggestuurd naar de gemeente, terwijl tevens de openbare toegankelijkheid qua niveau gehandhaafd blijft, is het niet gelukt om de openbare toegankelijkheid te verbeteren en het landgoed geheel en al rendabel te laten exploiteren, om zo de resterende 1,6 miljoen euro terug te krijgen. De reden hiervoor ligt in het feit dat de controller weliswaar kans ziet om de betrokkenheid van het college, de ambtelijke organisatie en het projectbureau te verkrijgen, maar niet van PROTON en uiteindelijk dus ook niet van de raad. Pogingen om PROTON van haar middelen te ontdoen worden te snel gestaakt: na haar faillissement blijkt PROTON immers wel degelijk over middelen te beschikken. De lobby-actie op de fracties, het beslag op de stichting Exploitatie en het actief benaderen van de pers, onderschrijven de stelling dat PROTON na haar faillissement zeker niet ontdaan is van alle middelen. Zeker nadat PROTON de steun heeft weten te verkrijgen van de gemeenteraad, kan gesproken worden van twee aansturingscentra: het centrum controller, college, ambtelijke organisatie en projectbureau en het centrum PROTON, gemeenteraad. Dit laatste centrum blijkt een zeer krachtige combinatie. De controller zou er achteraf gezien beter aan hebben gedaan om alsnog de betrokkenheid te verkrijgen van PROTON of op een andere manier PROTON te bewegen haar middelen in te zetten in de lijn van zijn doelstelling. Met deze optie had de controller naar alle waarschijnlijkheid zijn doelstellingen beter kunnen realiseren.

Een andere optie voor de controller zou zijn geweest om veel actiever de steun te zoeken van de gemeenteraad. De controller zoekt deze steun wel, maar altijd via de wethouder EZ. Als deze laatste in 2003 het advies van de controller om fractievoorzitters te benaderen naast zich neerlegt, onderneemt de controller geen zelfstandige actie meer richting de raad, met als gevolg dat de betrokkenheid en steun van de raad nooit verkregen wordt. Deze opmerking betreft ook de relatie tussen de controller en de overige collegeleden. Tijdens de collegevergadering waarbij de wethouder EZ wordt verzocht naar eigen inzicht te handelen, had de controller kunnen inschatten dat het hier om een indekkingsoperatie gaat. De controller houdt de overige collegeleden

vervolgens niet actief betrokken bij het dossier en blijft zich enkel op de wethouder EZ richten. Het gevolg is dan, dat de isolatie van de wethouder EZ tevens de controller in zijn bestuurlijke slagkracht reduceert. Als de controller actief steun zou hebben gezocht bij de overige collegeleden en bij de fractievoorzitters, zou zonder meer betrokkenheid zijn verkregen bij het gehele college en bij de raad. De controller had dit kunnen doen door te wijzen op het maatschappelijk belang en het financiële belang dat Profundum voor de gemeente had. Daarnaast had hij kunnen wijzen op de verantwoordelijkheid van het gehele college en de raad in deze kwestie. Qua timing had hij dit uiteraard moeten doen voordat PROTON met haar lobby-actie begon, om deze laatste de pas af te snijden. De lobby-actie van PROTON zou dan vermoedelijk minder effect hebben gehad en wellicht had de controller de juiste stemming en voldoende betrokkenheid kunnen verkrijgen in de gemeenteraad. Uiteindelijk zou deze insteek de kans vergroot hebben, dat het initiële raadsvoorstel van de controller (liquidatie van de stichtingen) aangenomen zou worden en daarmee tevens de kans dat hij de gekoppelde doelstelling (financieel en op het gebied van toegankelijkheid) had kunnen realiseren.

Aan de andere kant kan verondersteld worden dat zonder de actieve inspanning van de controller, het tekort eerder was opgelopen, terwijl de openbare toegankelijkheid was teruggelopen. PROTON kent immers een financieel belang en zou niet snel uit zichzelf overgaan tot een betaling van 2 miljoen aan de gemeente. Verder interesseert PROTON zich als private organisatie minder voor de openbare toegankelijkheid. Sterker zelfs: deze toegankelijkheid (in de vorm van rondleidingen) staat op sommige momenten een commerciële exploitatie eerder in de weg.

De controller vervult zijn specifieke rol van controller in eerste instantie door het koppelen van verschillende doelstellingen die binnen het college leven. Nog specifiekere gesteld koppelt de controller doelstellingen ten aanzien van de input aan doelstellingen ten aanzien van de output. Zo wordt de financiële doelstelling van de wethouder Financiën gekoppeld aan de meer output-achtige doelstelling van de wethouder Economische zaken. In die zin weet de controller een brug te slaan tussen twee wethouders, maar ook tussen de afdeling Financiën en de afdeling Economische Zaken. Later koppelt de controller ook de doelstelling van het projectbureau aan de bestuurlijke doelstelling. Door de zelfstandigheid van het projectbureau als mogelijkheid te zien om de resterende 1,6 miljoen te genereren en de toegankelijkheid te vergroten, komt de doelstelling van het projectbureau in het verlengde te liggen van de doelstelling van het college.

In een tweede specifieke rol die is weggelegd voor controllers, i.e. het beheersen van middelen door aansturingmogelijkheden te verkrijgen, is de controller weliswaar minder succesvol gebleken, maar heeft hij zeer zeker gepoogd deze rol te vervullen. De controller kent ten aanzien van het Landgoed een continue streven naar het verkrijgen van aansturingmogelijkheden richting PROTON, maar is zoals gesteld niet bij machte om PROTON te ontdoen van met name de publicitaire middelen waarover deze laatste beschikt.

## **6.6 Beoordeling van het conceptuele model**

In aansluiting op de onderzoeksopzet wordt in deze paragraaf het conceptuele model uit het vijfde hoofdstuk beoordeeld op haar verklarende en analytische werking. Als dit model over de case wordt gelegd, kan gezien worden in hoeverre het model in staat is om de case te verklaren en te analyseren.

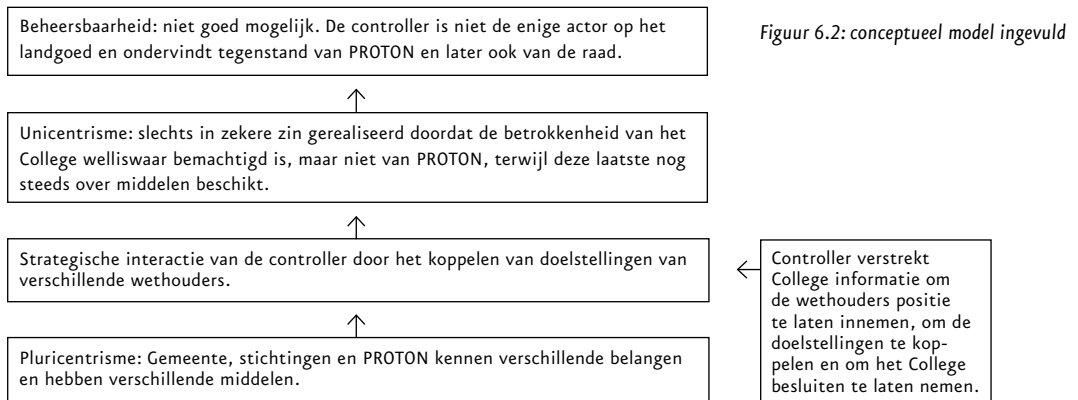
Conform het conceptuele model, is ook in de case a priori sprake van een pluricentrische constellatie, waarbij verschillende actoren over verschillende belangen en middelen beschikken. Gesteld kan worden dat zich rondom het landgoed meerdere aansturingscentra voordoen: elk met eigen middelen, doelstellingen en aansturingmogelijkheden. Ook conform het conceptuele model is vervolgens de controller als sturende actor tot strategisch handelen overgegaan. Hij koppelt daarbij verschillende doelstellingen van verschillende actoren en formuleert aldus een doelstelling waar een aantal partijen zich in kunnen verenigen. Van belang is daarbij dat de controller doelstellingen ten aanzien van de inputfunctie koppelt aan doelstellingen die refereren aan



wat men met het Landgoed wil bereiken en welke meer in termen van output zijn te formuleren. Hiermee verkrijgt hij tevens de betrokkenheid van de actoren die deze doelstellingen voor ogen hebben. Aan de andere kant is de controller op zoek naar aanstuuringsmogelijkheden richting de actoren die zich niet conformeren aan de gedefinieerde doelstelling. De controller beschikt strikt formeel genomen enkel over informatie als middel om zijn strategisch handelen vorm te kunnen geven en ook in dit gegeven sluit de case goed aan op het conceptuele model. In eerste instantie lijkt dit goed te gaan: na het faillissement van PROTON lijkt een situatie van unicentrisme te zijn ontstaan. In zijn strategisch handelen is de controller evenwel minder succesvol, omdat de aanstuuringsmogelijkheden over PROTON niet geheel verkregen worden. Het gevolg is dan ook dat een werkelijk unicentrische constellatie niet bereikt wordt, een causaliteit die vervat ligt in het conceptuele model. De case laat zich dan ook op dit punt door het conceptueel model verklaren. Strategisch handelen van een controller is immers gericht op het verkrijgen van betrokkenheid en aanstuuringsmogelijkheden. Indien één van deze twee niet verkregen worden, zal geen sprake kunnen zijn van een volledige vorm van unicentrisme. Het gevolg van deze constatering is dan weer, dat de controller het project niet volledig kan beheersen en uiteindelijk niet de beoogde doelmatigheid realiseert.

In de operationalisatie is unicentrisme te beschouwen als tegenpool van pluricentrisme en daarmee kan de indruk worden gewekt dat het hier om twee nominale begrippen gaat. De case maakt evenwel inzichtelijk, dat gradaties mogelijk zijn en dat de begrippen eerder zijn op te vatten als twee uitersten op een continuum. Een absolute vorm van unicentrisme is in de praktijk niet houdbaar, maar de mate van unicentrisme kan zeer zeker verschillen. Het feit dat de mate van unicentrisme niet in kwantitatieve termen te meten valt, geeft de begrippen unicentrisme en pluricentrisme een ordinaal karakter. Dit geldt evenzeer voor de begrippen beheersbaarheid en doelmatigheid.

Schematisch kan een en ander als volgt worden weergegeven:



Figuur 6.2: conceptueel model ingevuld

Het model laat zich door de case daadwerkelijk illustreren en het lijkt goed om op dit punt de rol van de controller nader te bezien. Hiertoe kunnen de variabelen uit het derde hoofdstuk behulpzaam zijn. Volgens zijn functie-omschrijving wordt de controller geacht de doelmatigheid van de gemeentelijke organisatie te optimaliseren. De concerncontroller in Argus is buiten de lijn gepositioneerd: zijn werkeenheden staat los van de lijnorganisatie en hij valt direct onder het college. Zijn loyaliteit ligt dan ook in eerste instantie bij het college en ook zijn doelstellingen zijn ontleend aan het college-programma. Hij vervult richting het college een ondersteunende rol, gericht op beslissingsondersteuning, waarbij hij geacht wordt financiële en niet financiële informatie te koppelen en te beoordelen. De controller beoordeelt de collegevoorstellen en adviseert het college ten aanzien van deze voorstellen. De controller vervaardigt dus zelf geen producties op het gebied van planning en control, maar beoordeelt deze wel. De ondersteuning is daarbij in de praktijk in eerste instantie op de ambtelijke lijn gericht: indien voorstellen niet consistent zijn of niet aansluiten op de behoeften van het

college, adviseert en ondersteunt de controller de lijnafdelingen in het concipiëren van een beter voorstel. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de voorstellen blijft evenwel binnen de lijn liggen: de controller in Argus is een zuivere staffunctionaris. Vanuit deze rolvervulling is het te meer opmerkelijk, dat hij ten aanzien van het landgoed een leidende rol gaat vervullen, welke een wezenlijk andere is dan de ondersteunende rol die hij doorgaans in de organisatie vervult. De controller had ervoor kunnen opteren, om het dossier bij Economische Zaken te laten en het hoofd EZ te ondersteunen in de realisatie van de diverse doelstellingen die ten aanzien van het landgoed speelden. Hier kiest de controller niet voor: door zelf de verschillende doelstellingen te koppelen en een algehele doelstelling te formuleren, door een projectgroep op te richten en door actief vanuit deze groep het project aan te sturen, vervult de controller een prominenter rol dan enkel een ondersteunende.

De vraag rijst waarom de controller op dit dossier een andere rol is gaan vervullen. Om deze vraag beantwoord te krijgen, kan de typering uit het vierde hoofdstuk behulpzaam zijn. In het vierde hoofdstuk worden twee typen controllers uitgewerkt, welke zich in de onderstaande tabel laten samenvatten. De gedachte rijst namelijk, dat empathische controllers eerder geneigd zijn om te schakelen in rolopvatting. Dit houdt in, dat een empathische controller sneller kan wisselen tussen een ondersteunende en een meer leidende rol, mocht de context daartoe aanleiding geven.

Tabel 6.4: Twee controllers

	Minder empathische Controller	Empathische Controller
Belang	Zelf bepaald en zuiver, in eerste instantie financieel-economisch van aard	Zelf bepaald en zuiver, in eerste instantie financieel-economisch van aard
Doelstellingen andere actoren	Moeten congruent zijn met het geselecteerde controllersbelang <sup>59</sup>	Kunnen congruent gemaakt worden met het geselecteerde controllersbelang
Middel controller	Informatie	Informatie
Middelen andere actoren	Moeten worden ingezet ter realisatie van het geselecteerde controllersbelang	Dienen eerst bemachtigd te worden
Interactie	Formeel en beperkt	Strategisch en gericht op het modificeren van andere belangen en het verkrijgen van andere middelen
Inzet middelen	Gericht op het direct realiseren van het controllersbelang	Gericht op de aan te sturen objecten
Informatie verkrijgen	Eenzijdig via procedure en ter ondersteuning geselecteerd belang. Informatieparadox	Meerzijdig via "ruil" en tevens gericht op belangen van objecten. Opwaartse informatiespiraal
Informatie verstrekken	Gestandaardiseerd en ter instandhouding van bestaande constellatie	Geïmproviseerd en ter modificatie van een bestaande constellatie
Constellatie van objecten	Wordt in stand gehouden	Wordt gemodificeerd

De controller ziet als één van de eerste actoren het financiële probleem van dit dossier en formuleert logischerwijs een financiële doelstelling: het reduceren van het tekort. Vervolgens poogt de controller wel om de doelstellingen van andere actoren congruent te maken met dit financiële belang. De formulering van de uiteindelijke doelstelling: het vergroten van de openbare toegankelijkheid terwijl het tekort zo veel mogelijk wordt gereduceerd, slaagt er redelijk in om de initiële doelstelling van de controller in tact te houden. Door hierbij expliciet rekening te houden met andere belangen positioneert de controller zich op dit punt eerder in

59) Zie tevens het vierde hoofdstuk: het feit dat de doelstellingen volgens de minder empathische controller congruent moeten zijn, wil niet zeggen dat deze doelstellingen in de praktijk daadwerkelijk congruent zijn. Dit geldt tevens voor de middeleninzet van andere actoren.

de empathische categorie. Vervolgens gaat de controller tot interactie over, welke erop gericht is om de betrokkenheid van andere actoren te verkrijgen (en dus de belangen van andere actoren te modificeren) en om middelen van actoren te bemachtigen (welke ten aanzien van het landgoed belangen hadden die niet congruent te krijgen waren). Ook in die zin is de controller als empathisch te betitelen. In de manier waarop de controller met informatie omgaat valt een zekere vorm van redundancy op: door bepaalde informatie op bepaalde tijden te verstrekken aan bepaalde actoren en hierbij een zeker ruilprincipe aan te verbinden, blijft de controller de meest geïnformeerde actor ten aanzien van het Landgoed. De informatieverstrekking verloopt alles behalve gestandaardiseerd en is gericht op het bereiken van een unicentrische constellatie. De constellatie wordt dan ook in het begin redelijk gemodificeerd. Samengevat kan dan gesteld worden, dat de controller volgens de bovenstaande criteria redelijk empathisch is. De grote uitzondering op de empathische werkwijze van de controller ligt in het feit, dat de controller bij de inzet van middelen sterk gericht blijft op het realiseren van het collegebelang en daarbij de aan te sturen objecten (zoals PROTON en de raad) te zeer over het hoofd ziet. Dit zou de reden kunnen zijn waarom de controller niet altijd even succesvol is in zijn strategische interactie: de controller gaat immers voorbij aan het feit dat de raad en PROTON wel degelijk over middelen beschikken die noodzakelijk blijken om het project tot een goed einde te brengen. Het feit dat de controller redelijk empathisch functioneert kan een verklaring zijn voor het feit dat hij weet te schakelen in rolopvatting. Zo ruilt hij ten aanzien van dit dossier zijn ondersteunende rol in voor een meer leidende rol en pakt hij na het aftreden van de wethouder ook weer vrij snel zijn ondersteunende rol op. Het schakelvermogen zou dan als aanvullende variabele aan de tabel kunnen worden toegevoegd. De tabel kan nu als volgt worden ingevuld:

Tabel 6.5: Controller in praktijk

	Empatische Controller	Controller in Argus
Belang	Zelf bepaald en zuiver	Zelf bepaald: reductie van tekort van 3,6 miljoen euro
Doelstellingen andere actoren	Kunnen congruent gemaakt worden met het geselecteerde controllersbelang	Doelstellingen t.a.v. input en output kunnen gekoppeld worden op elkaar.
Middel controller	Informatie	Informatie
Middelen andere actoren	Dienen eerst bemachtigd te worden	Worden verkregen via de betrokkenheid van college, de stichting Exploitatie en de ambtenaren
Interactie	Strategisch en gericht op het modificeren van andere belangen en het verkrijgen van andere middelen	Gericht op het verkrijgen en behouden van betrokkenheid en het verkrijgen van aansturingsmogelijkheden over PROTON
Inzet middelen	Gericht op de aan te sturen objecten	Gericht op het realiseren van het collegebelang
Informatie verkrijgen	Meerzijdig via "ruil" en tevens gericht op belangen van objecten. Opwaartse informatiespiraal	Via redundancy waarbij de informatie t.a.v. het landgoed gemaximaliseerd wordt
Informatie verstrekken	Geïmproviseerd en ter modificatie van een bestaande constellatie	Geïmproviseerd en gericht op het bereiken van unicentrisme
Constellatie van objecten	Wordt gemodificeerd	Wordt niet geheel gemodificeerd
Functie-uitoefening	Groot schakelvermogen	Schakelt tussen ondersteunende en leidende rol

## 6.7 Epiloog

20 november 2004, een jaar na de raadsvergadering waarin de wethouder EZ moest aftreden, lijkt de rust op het Landgoed wedergekeerd. Begin november 2004 vindt eindelijk een vervolgoverleg plaats tussen PROTON en de gemeente. Tijdens dit overleg wordt niet alleen de oorspronkelijke overeenkomst, maar ook de subsidie-

kwestie ten aanzien van de MIG-stichting besproken. De partijen bereiken wederom overeenstemming, zij het, dat het bod van de gemeente op de activa van PROTON nu verhoogd moet worden tot 300.000. PROTON komt tijdens dit overleg wederom met een aanvullende eis: de jaarrekeningen van de stichtingen moeten voorzien worden van een accountantsverklaring, opdat inzichtelijk wordt in hoeverre er mogelijk sprake is van verborgen verplichtingen. Deze eis is moeilijk te vervullen, mede gezien het feit dat een aantal boekstukken en bankafschriften niet meer voorhanden zijn. Nog steeds bezetten dhr. Schipper en dhr. Vermaeck een bestuurszetel in de beide stichtingen. Wel beschouwd is de bereikte overeenstemming een fictie: indien de condities niet worden vervuld, en die kans is groot, trekt PROTON zich niet uit de stichtingen terug.

Inmiddels is het tekort voor de gemeente opgelopen van 1,6 miljoen naar 2,5 miljoen euro, terwijl door de Brandweer nog steeds geen gebruikersvergunning voor meer dan 50 personen is afgegeven. De openbare toegankelijkheid is dan ook niet vergroot in het jaar 2004.

In het streven naar doelmatigheid dringt de parallel met een partij touwtrekken zich op. Toen de controller deelnam aan deze partij, bleef het touw in het midden staan en gebeurde er ogenschijnlijk niet veel. De inspanning om een doelstelling te realiseren, laat zich echter pas duiden, indien de betreffende actor (in dit geval de controller) het touw loslaat: het touw schiet dan snel de andere kant op. Ogenschijnlijk bleef het tekort een tijd lang op 1,6 miljoen euro staan. Nadat de controller en de overige actoren die zich in het centrum van de controller bevonden het touw hadden losgelaten, schoot het tekort vrij snel naar 2,5 miljoen.

Daarmee zij niet gesteld dat de controller achteraf gezien volledig geslaagd is in de realisatie van zijn doelstelling en de doelstelling van het college. Daarmee zij wel gesteld dat zonder de inspanningen van de controller c.s. de gemeente uiteindelijk minder doelmatig zou zijn geweest. Weliswaar is geen absolute vorm van unicentrisme te bereiken, maar de bijdragen van de actoren die zich in het centrum van de controller bevonden, hebben er wellicht voor kunnen zorgen dat de mate van pluricentrisme kon worden gereduceerd.





## 7.1 Inleiding

De zoektocht naar de relatie tussen de controller en doelmatigheidsverbetering heeft ons via een literatuuronderzoek, vraaggesprekken, enquêtes en een case studie gebracht tot dit hoofdstuk. In dit hoofdstuk zullen eerst de deelvragen beantwoord worden aan de hand van een beschouwing op het onderzoek. Ook zullen enkele knelpunten benoemd worden die zich tijdens het onderzoek hebben voorgedaan. Vervolgens zal het specifieke van de controllerfunctie aan de orde komen om de centrale vraagstelling te beantwoorden. Het hoofdstuk zal tot slot een toekomstbeschouwing geven.

## 7.2 De deelvragen, een samenvatting

In deze paragraaf zal het onderzoek tot dusver hoofdstukgewijs worden samengevat, waarbij tevens op de beantwoording van de deelvragen wordt ingegaan.

In het eerste hoofdstuk wordt al gewezen op de complexiteit van het begrip doelmatigheid in het openbaar bestuur. Dit hoofdstuk wijst op een spanning die zich kan voordoen tussen een strikt economische vertaling van het begrip doelmatigheid en de maatschappelijke interpretatie van het doelmatigheidsbegrip (vgl. Olsen, 1965, Hardin, 1982). Economische doelmatigheid beperkt zich tot de lasten en baten zoals een organisatie die zelf ervaart. Deze vorm van doelmatigheid wordt binnen de private sector doorgaans gehanteerd. De afweging binnen de collectieve sector betreft echter steeds een afweging voor de samenleving als geheel, niet voor de publieke organisatie zelf (Hoogerwerf, 1995, p. 67). Zij houdt met andere woorden een afweging van de maatschappelijke kosten en baten van die productie in. Er zou dan ook in de collectieve sector een ruimere definitie van doelmatigheid gehanteerd moeten worden (die uitgaat van de maatschappelijke kosten en baten) en in dit verband kan men eerder spreken over maatschappelijke doelmatigheid als breder alternatief voor het meer private begrip economische doelmatigheid. De spanning kan toetreden doordat maatschappelijke normen op het gebied van bijvoorbeeld rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtmatigheid zich soms slecht verhouden tot het streven naar enkel economische doelmatigheid. Maatschappelijke doelmatigheid herbergt soms conflicterende criteria in zich (Hoogerwerf, 1995, p. 77) en geeft actoren soms de vrijheid om eigen doelstellingen te formuleren en na te streven. De controller, die doorgaans een functie kent ten aanzien van de verbetering van economische doelmatigheid (vgl. Van Helden, 1999, Puts, 1999, Vosselman, 1999, Bestebreuer e.a., 1997), zal deze spanning moeten herkennen en moeten overbruggen. De vraag rijst dan hoe controllers binnen het openbaar bestuur dit vraagstuk benaderen en omgaan met deze veronderstelde spanning. Zo zouden zij zich kunnen blijven concentreren op economische doelmatigheid, in de wetenschap dat deze vorm van argumentatie niet altijd de prevalerende argumentatievorm is om tot een uiteindelijke beleidsbeslissing te komen. Feitelijk gaan controllers die enkel vasthouden aan economische doelmatigheid voorbij aan de context van het openbaar bestuur. Zij zouden ook pogingen kunnen ondernemen om het concept van economische doelmatigheid te verbreden door ook maatschappelijke waarden te betrekken in hun analyses. Vanuit de gedachte dat controllers geacht worden de doelmatigheid te verbeteren, maar tevens om dienen te gaan met de bovengesignaleerde spanning wordt voor dit onderzoek de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

In hoeverre draagt het handelen van controllers in Nederlandse gemeenten bij aan het streven naar de vergroting van de doelmatigheid van gemeentelijke processen, hoe kan dit worden verklaard en op welke wijze kan

de effectiviteit van de controller in dit opzicht worden vergroot?

Deze vraagstelling wordt uitgesplitst in een aantal deelvragen. Van belang hierbij is de gedachte dat dit onderzoek vooral verkenkend, beschrijvend en deels analytisch van aard is. Daartoe is het onderzoek in twee delen opgesplitst. Het onderzoek is in het eerste deel verkenkend, in het tweede deel eerder analytisch. Het eerste deel van het onderzoek beoogt de vraag te beantwoorden hoe doelmatigheid geoperationaliseerd kan worden binnen Nederlandse gemeenten. Vervolgens wordt de functie van controllers nader onderzocht. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de formele functiecomponent, de taken, producten en verantwoordelijkheden van de controller en de meer informele component, de aanpak en effectiviteit van de controller. Zo worden de volgende deelvragen geformuleerd:

*Hoe kan het begrip doelmatigheid binnen Nederlandse gemeenten nader worden geoperationaliseerd?*

*Hoe zouden de taken van een controller en de bijbehorende producten eruit kunnen zien vanuit zijn streven naar doelmatigheidsverbetering en welke aspecten spelen hierbij een rol?*

*Welke aanpak kan de controller hanteren vanuit zijn streven naar doelmatigheidsverbetering en welke aspecten spelen hierbij een rol?*

Vervolgens wordt het begrip doelmatigheid in verband gebracht met de formele taken van de controller en de aanpak die de controller kan hanteren. Dit verband vormt het conceptueel model en beantwoordt de volgende deelvraag:

*Welk verband zou men tussen de functie van een controller en doelmatigheid kunnen leggen?*

In het tweede deel van het onderzoek wordt een praktijksituatie aan de hand van het model geanalyseerd. Bezien zal worden hoe een controller in de praktijk daadwerkelijk werkt en welke problemen hij bij het uitvoeren van zijn functie tegenkomt. Het bovenbeschreven conceptueel model vormt daarbij een referentiekader voor de analyse van een praktijksituatie en geeft een mogelijk antwoord op de laatste deelvraag:

*Welke taken verricht de controller in de gemeentelijke praktijk en welke aanpak wordt daarbij gehanteerd en hoe verhoudt dit zich tot het eerder opgestelde conceptueel model?*

Deze deelvragen beogen dan uiteindelijk tot een beantwoording van de centrale vraagstelling te komen.

### **7.2.1 De operationalisatie van doelmatigheid, deelvraag 1**

Vervolgens wordt in het tweede hoofdstuk het concept van doelmatigheid uitgewerkt en van een operationalisering voorzien in een poging de eerste deelvraag beantwoordt te krijgen. Daarbij wordt de definitie van Haselbekke aangehouden, i.e. een gerealiseerde output-input verhouding afgezet tegen een norm output-input verhouding (Haselbekke c.s., 1990, p. 12, Ter Bogt en Van Helden, 1994).. Hoewel deze definitie in eerste instantie verwijst naar economische doelmatigheid, kunnen in de output zeer wel maatschappelijke waarden worden geïncorporeerd, opdat de spanning tussen economische en maatschappelijke doelmatigheid overbrugd kan worden. Haselbekke zelf maakt overigens bezwaar tegen een al te brede opvatting van het begrip doelmatigheid (Haselbekke, 1997). Andere auteurs verbreden het begrip doelmatigheid daarentegen wel naar maatschappelijke doelmatigheid (Dolmans, 1995, Kordes e.a., 1997, Bukkems, 1996). In de literatuur wordt veelal gewezen op de knelpunten die zich voordoen bij de implementatie van het begrip doelmatigheid. Deze knelpunten hebben dan soms betrekking op het feit dat gemeentelijke output zeer gevarieerd van aard is en zeer moeilijk is te identificeren, te kwantificeren en te aggregeren (Bordewijk en Klaassen, 2000, Lovell, 1998). Knelpunten doen zich ook voor bij de toerekening van ingezette middelen naar de geleverde of de te leveren output (Henzel, 1998, Geurtsen, 2000). Ook doen zich knelpunten voor bij de formulering van een norm verhouding en



ondervindt het concept van doelmatigheid problemen van culturele en politieke aard (Haselbekke c.s., 1990, p. 131, Hopwood, 1973, Briers en Hirst, 1990).

Om deze knelpunten het hoofd te bieden wordt het begrip doelmatigheid doorgaans gedifferentieerd. Het begrip doelmatigheid neemt dan verschillende vormen aan al naar gelang de context en de aard van het proces varieert. Zo kan de manier waarop het begrip verankerd wordt variëren naarmate output beter te identificeren is en de productie meer homogeen van aard is. Mol laat de manier waarop doelmatigheid geoperationaliseerd kan worden, afhangen van de vraag in hoeverre de producten zijn te identificeren en in hoeverre de processen die deze producten voortbrengen homogeen van aard zijn (Mol, 1989). Ouchi stelt de mate waarin output gemeten kan worden en de mate waarin inzicht in het transformatieproces bestaat centraal (Ouchi, 1979, p. 843). Van Helden en Johnsen differentiëren naarmate er eenduidigheid bestaat over de doelstellingen en naarmate er zekerheid over de doel-middel relatie bestaat (Van Helden en Johnsen, 2002).

Bij een nadere beschouwing kleven bezwaren aan een dergelijke differentiatie. Zo geven de gangbare uitwerkingen weliswaar antwoord op de vraag hoe doelmatigheid gemeten zou kunnen worden, maar niet of en hoe doelmatigheid daadwerkelijk gerealiseerd zou moeten worden. Ook gaan de uitwerkingen soms voorbij aan het feit dat de beoogde output nog wel eens wil veranderen door de tijd heen. Een accent op vooraf bepaalde doelstellingen kent minder oog voor een doelstelling die tijdens het proces pas nader vorm krijgt, maar wel zeer doelmatig kan worden uitgevoerd. Bovendien is de beoogde output doorgaans te beschouwen als keten van tussenproducten welke uitmonden in een eindproduct. Een focus op het eindproduct loopt het gevaar hieraan voorbij te gaan en men zou het inzicht kunnen verhogen door het concept van doelmatigheid procesmatig te bezien.

Geopteerd wordt dan voor een andere uitwerking. Daarbij wordt de factor beheersbaarheid opgevoerd welke bepalend zou kunnen zijn voor de mate van doelmatigheid. Deze factor hangt samen met de eenduidigheid van middeleninzet. Indien de betrokken actoren de noodzakelijke middelen eenduidig inzetten om een bepaald doel te realiseren, kan gesproken worden van een hoge mate van beheersbaarheid en uiteindelijk doelmatigheid. Indien echter sommige actoren middelen gaan inzetten om andere belangen te realiseren, neemt deze beheersbaarheid af. Beheersbaarheid is dan afhankelijk van de mate waarin actoren zich sterk willen maken voor een bepaald doel, i.e. zich betrokken voelen. Daarnaast kan beheersbaarheid ook gerealiseerd worden door aansturingmogelijkheden te verkrijgen over die actoren die wel over de noodzakelijke middelen beschikken, maar die zich in mindere mate betrokken voelen bij de beoogde doelstelling. De mate van beheersbaarheid kan voor het gehele proces zowel vooraf ingeschat als achteraf gemeten worden.

Het opvoeren van de factor van beheersbaarheid levert een aantal voordelen op. Zo kan worden ingegaan op het gehele proces, inclusief de op te leveren deelproducten. Het is immers denkbaar dat de bepaling van input en het formuleren van output een hoge mate van beheersbaarheid kennen, maar dat deze mate niet zonder meer opgaat voor het tussenliggende verloop van het proces. Verder kan nu niet alleen een beeld worden verkregen van de mate waarin doelmatigheid inzichtelijk kan worden gemaakt, maar ook van de mate waarin daadwerkelijk doelmatig is gehandeld. De factor beheersbaarheid toont immers in hoeverre het proces naar verwachting te beheersen valt en het gerealiseerde proces kan tegen deze verwachting worden afgezet. Ook wordt nu de mogelijkheid opengehouden dat doelstellingen soms pas tijdens het proces vorm krijgen.

Waar het de formulering van doelstellingen betreft neigt de gangbare literatuur ertoe, om deze doelstellingen organisatiebreed te definiëren (Van Helden en Johnsen, 2002). Vervolgens dient deze doelstelling van een inputcomponent voorzien te worden en dient de aldus tot stand gekomen verhouding van een norm te worden voorzien. Ook deze lijn levert een aantal knelpunten op. Zo zou idealiter een norm ontleend moeten worden aan een andere gemeente, maar dit levert vraagstukken op in de kostentoerekenings sfeer. Bovendien zijn organisatiebrede doelstellingen niet altijd te concretiseren in termen van output en als dit al mogelijk is, bestaat

vaak geen overeenstemming over deze output. Een nadere beschouwing leert, dat deze knelpunten samenhangen met de eis van vergelijkbaarheid die vervat ligt in de organisatiebrede benadering van doelmatigheid. Om organisatiebrede doelstellingen van een norm te voorzien zal de outputcomponent immers geconcretiseerd en organisatiebreed gedeeld moeten worden, terwijl de inputcomponent vergeleken moet worden met een andere gemeente. Indien men deze eis laat vallen zijn deze knelpunten weg te nemen. In dit onderzoek wordt het begrip doelmatigheid daarom geoperationaliseerd aan de hand van de preferenties van individuele actoren en minder aan de hand van organisatiebrede doelstellingen. Daarmee wordt tevens afstand gedaan van methoden van benchmarken.

Ook het centraal stellen van een individuele actor levert een aantal voordelen op. Ten aanzien van de gewenste output is de mate van organisatiebrede overeenstemming nu geen conditie meer. De door de actor gewenste output wordt als ijkpunt gehanteerd. Uitgaande van een individuele actor behoeft de norm verhouding niet objectief, extern te worden bepaald, maar door de actor zelf. Ook op het gebied van meetbaarheid kunnen een aantal problemen worden opgelost. De verwachting is immers, dat één actor zeer wel in staat is om zijn of haar gewenste output van een proces te concretiseren en meetbaar te maken. Feitelijk is iedere doelstelling te concretiseren, maar kan over de concretisering organisatiebreed niet altijd overeenstemming worden bereikt. De knelpunten van methodologische aard zijn dan ook soms eerder gebaseerd op het niet willen concretiseren dan op het niet kunnen concretiseren van doelstellingen. Het grootste voordeel ligt evenwel in het feit dat het handelen van actoren naar verwachting beter kan worden verklaard vanuit de verschillende preferenties van deze actoren dan vanuit de organisatiebrede doelstellingen.

Ter beantwoording van de eerste deelvraag wordt dus geopteerd voor een operationalisatie van het begrip doelmatigheid, waarbij de doelstellingen van een individuele actor als uitgangspunt worden genomen. Deze doelstellingen en de middelen die de actor daarvoor over heeft, vormen samen de normverhouding waartegen de gerealiseerde mate van doelmatigheid kan worden afgezet. Om doelmatig te opereren zal men het betreffende proces moeten beheersen. Dit is mogelijk indien de actor waarvan de doelstellingen als uitgangspunt worden genomen, de betrokkenheid verkrijgt van de actoren die over noodzakelijke middelen beschikken. Deze actoren zetten hun middelen dan in ter realisatie van de doelstellingen van de eerste actor. Mocht deze betrokkenheid niet verkregen worden, dan dient de eerste actor aanstuuringsmogelijkheden te verkrijgen over de actoren die over de noodzakelijke middelen beschikken, maar zich niet betrokken voelen.

Deze operationalisatie van doelmatigheid kan specifiek worden toegesneden op iedere actor, dus ook op de controller. De controller zal immers in eerste instantie een financieel-economische doelstelling kennen ten aanzien van een bepaald proces en hier biedt de uitwerking ruimte voor. In het eerste hoofdstuk is echter al gewezen op de spanning die deze insteek kan opleveren binnen gemeentelijke organisaties, waar naast financieel-economische doelstellingen ook andere belangen worden nagestreefd. Dit kunnen maatschappelijke belangen zijn op het gebied van bijvoorbeeld rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, etc., maar ook belangen om een zekere output tot stand te brengen, ook al is het effect van deze output niet gelijk traceerbaar. Door deze andere belangen nu te koppelen aan zijn financieel-economische doelstelling, verbreedt de controller zijn economisch concept van doelmatigheid tot maatschappelijke doelmatigheid en verkrijgt daarmee tevens de betrokkenheid van andere actoren. Feitelijk overbrugt de controller met het verbreden van zijn doelstelling de spanning die kan bestaan tussen economische en maatschappelijke doelmatigheid. Ook voor deze verbreding biedt de uitwerking uit dit hoofdstuk ruimte: aangezien de operationalisatie uitgaat van individuele preferenties, kan feitelijk iedere individuele doelstelling onder de uitwerking vallen, hoe breed of hoe maatschappelijk ook gedefinieerd.

Deze vorm van operationaliseren verschilt ook in fundamentele zin van de aangereikte differentiatie modellen. Waar auteurs als Mol, Ouchi, Van Helden en Hofstede de positie in de matrix bepalend laten zijn voor een bepaalde aanstuuringsvorm (outputsturing, inputsturing, etc), kan bovenstaande uitwerking tot gevolg hebben,

dat een bepaalde sturingsvorm bepalend is voor de uiteindelijk gerealiseerde mate van doelmatigheid.

### **7.2.2 De formele functie van de controller, deelvraag 2**

Het derde hoofdstuk gaat in op de formele functie van de controller en stelt de tweede deelvraag centraal. Daartoe worden een aantal variabelen onderscheiden die betrekking hebben op die functie. Zo kan een controller een ondersteunende rol vervullen, maar ook een meer leidinggevende rol (vgl. Faber, 1988, I en II, Van Helden, 1998, p. 8). Overigens zijn de bestudeerde auteurs het niet geheel eens waar het de positionering van de controller betreft op deze variabele. Bossert ziet de controller eerder als ondersteuner, waar Kaplan hem eerder als leidinggevende ziet functioneren (Bossert, 1993, p. 23, Kaplan, 1995, p. 12). Meer eenduidigheid bestaat er over de gedachte dat niet financiële informatie steeds belangrijker is geworden voor het werk van de controller in relatie tot strikt financiële informatie (Otley, 1994, p. 295). Naast de variabele ondersteunend-leidinggevend en de variabele financieel-niet financieel, kan ook het takenpakket van de controller als variabele worden opgevat. Van Helden clustert het takenpakket van de controller bijvoorbeeld in een drietal functiebestanddelen: transactieverwerking, planning en control en tot slot beslissingsondersteuning (Van Helden, 1998, p. 10). Andere auteurs leggen andere accenten en definiëren soms andere taken, maar zijn doorgaans wel te positioneren op de drie hoofdtaken die Van Helden onderscheidt (Traas, 1997, p. 44, Faber, 1988, II, p. 78). Daarbij wordt een accentverschuiving geconstateerd van transactieverwerking richting beslissingsondersteuning (Johnson, 1995, p. 20). In het verlengde daarvan ligt de opvatting, dat de controller zijn taal, zijn organisatorische inrichtingsprincipes en wellicht zelfs zijn wereldbeeld zal moeten aanpassen om goed te blijven functioneren. Zo zal hij moeten inzien, dat het geheel meer is dan de som der delen en een analytische aanpak moeten inruilen voor een systemische visie (Bouma, 1990, p. 487, Johnson, 1995, p. 17, Kaplan, 1995, p. 11). Hoewel het takenpakket geen directe relatie lijkt te hebben met de rol die men controllers toedicht, gaat deze relatie wel op voor de taken van de controller en de producten die een controller geacht wordt op te leveren. De controller als beslissingsondersteuner produceert andere documenten dan de controller als transactieverwerker. Daarnaast bestaat een relatie tussen de variabele financieel-niet financieel en de producten: naarmate men de controller meer in gaat zetten op niet financiële informatie, zullen ook de producten minder strikt financieel van aard zijn (Ter Bogt, 2000, Ter Bogt, 2001, Groot, 1997, p. 101). Het belang dat de controllers geacht worden te behartigen kan het belang van het hoofdkantoor of het belang van de veelal decentrale manager zijn (Otley, 1994, p. 298). Faber stelt daarentegen, dat de controller ook kan participeren in de totstandkoming van de doelstellingen en dus in zekere zin een eigen belang kan kennen (Faber, 1988, II, p. 81). De variabele positionering kent in eerste instantie hetzelfde verloop: van centraal naar decentraal (Faber, 1988, II, p. 84). In sommige gevallen wordt de controller echter ook buiten de lijn geplaatst en kent dan geen hiërarchische relatie meer met het lijnmanagement.

Vanuit de bestudeerde literatuur kan worden opgemaakt, dat de variabelen een zekere mate van onafhankelijkheid kennen ten opzichte van elkaar. Zo kan een ondersteunende controller dezelfde taken en producten ter hand nemen als een controller die een leidinggevende rol vervult. Een centraal gepositioneerde controller vertegenwoordigt soms een decentraal belang, terwijl decentraal gepositioneerde controllers soms het concernbelang dienen. De enige relatie waarbij van een zekere mate van afhankelijkheid gesproken kan worden, is de relatie tussen taken en producten. Een controller die zich bijvoorbeeld bezig houdt met transactieverwerking, levert andere producten op dan een controller die zich primair richt op de planning en control cyclus. De vraag rijst zelfs in dit verband in hoeverre het hier om twee onafhankelijke variabelen gaat of dat de producten niet eerder zijn te beschouwen als illustratie van het takenpakket van de controller.

Deze mate van onafhankelijkheid heeft tot gevolg dat niet tot een typering van controllers kan worden overgegaan. Er is immers geen ideaaltypisch beeld te schetsen waarbij de variabelen een hechte relatie kennen. Zodoende wordt aan de hand van drie veronderstellingen een confrontatie met de praktijk gezocht. De eerste veronderstelling betreft de relatie tussen de formele functie van de controller en het begrip doelmatigheid, welke in de literatuur niet vaak expliciet wordt gelegd. Aangezien de variabelen een zekere mate van onafhan-

kelijkheid kennen ten opzichte van elkaar, luidt de tweede veronderstelling, dat de uiteindelijke positie die de controller op een variabele inneemt, eerder bepaald wordt door de context waarbinnen de controller functioneert en in mindere mate bepaald wordt door de positie die de controller op de overige variabele inneemt. De derde veronderstelling gaat uit van de gedachte dat de controller eerder de voorkeuren van een individuele actor als uitgangspunt neemt dan dat hij zich richt op de formele doelstellingen van de organisatie waarin hij werkt.

De confrontatie die via vraaggesprekken met controllers, managers en bestuurders is gezocht levert op, dat in de praktijk wel een expliciete relatie tussen de functie van controllers en de verbetering van doelmatigheid wordt gelegd. In die zin is de praktijk explicieter dan de bestudeerde literatuur. Wel valt daarbij op, dat de ondervraagde controllers het begrip doelmatigheid in economische termen vertalen, terwijl de overige respondenten dit begrip eerder maatschappelijk interpreteren. In navolging van de literatuur wordt de onafhankelijkheid van de variabelen ten opzichte van elkaar bevestigd en wordt de veronderstelling dat de context uiteindelijk de bepalende factor is voor de positiebepaling op deze variabelen bevestigd.

Het belang van individuele doelstellingen zoals dat door sommige auteurs wordt aangegeven, wordt in de praktijk in tweede instantie wel herkend. Individuele doelstellingen kunnen daarbij het verwachtingspatroon ten aanzien van de controller nader inkleuren, qua gewenste positionering, te vertegenwoordigen belang, primaire doelgroep, etc. Deze verwachtingen bepalen in sommige gevallen zelfs de oordeelsvorming over het functioneren van de controller. Hoewel de respondenten aangeven dat de controller geacht wordt het organisatiebrede belang te dienen en de organisatiebrede doelstellingen te realiseren, wordt dit belang en deze doelstellingen toch vrij specifiek naar de taken of portefeuilles vertaald van de ondervraagde respondenten. Daarmee kan het bestaan van individuele doelstellingen als een nadere specificatie van de gemeentelijke context worden opgevoerd. Het belang van deze individuele doelstellingen voor de functie van de controller, waar bij de operationalisatie van het begrip doelmatigheid al op is gewezen, wordt in de uitwerking van de formele functie van controllers zodoende zowel theoretisch als praktisch onderschreven.

De literatuurstudie en de vraaggesprekken leveren op, dat de functie van de controller ontleed kan worden in een aantal variabelen. Hoewel de bestudeerde auteurs niet altijd eenduidig zijn in de positionering van de controllersfunctie op deze variabelen, bestaat wel overeenstemming over enkele ontwikkelingen. Zo lijkt het gebruik van niet financiële informatie toe te nemen en concentreert de controller zich nu eerder op beslissingsondersteuning dan op transactieverwerking. Daarnaast wordt het verwachtingspatroon ten aanzien van de controller in zekere mate bepaald door het bestaan van individuele doelstellingen. De tweede deelvraag, welke functies een controller in formele zin kan vervullen in een gemeentelijke organisatie, is daarmee weliswaar beantwoord, maar legt gelijk een extra hypotheek op de derde deelvraag: i.e. welke aanpak een controller nu kan of moet kiezen om een effectieve bijdrage aan de doelmatigheid van gemeentelijke handelen te kunnen leveren. Deze hypotheek vindt haar basis in een spanning die met name uit de vraaggesprekken naar voren komt.

Deze spanning ligt in het feit dat individuele doelstellingen van de actoren het verwachtingspatroon ten aanzien van de controller kunnen bepalen. De controller is doorgaans afhankelijk van de informatie die hij van andere actoren verkrijgt en zal dus oog moeten hebben voor de doelstellingen van deze actoren. Aan de andere kant schept een te grote conformiteit ten aanzien van een bepaalde actor weinig mogelijkheid voor kritische reflectie en teveel afstand tot andere actoren. Daarnaast kent de controller doorgaans eigen doelstellingen, zeker waar het de financiële belangen van de gemeente betreft.

Om deze spanning het hoofd te bieden kan het volgende worden gesteld. De taak die de auteurs en de ondervraagden aan controllers toedichten waar het de verbetering van doelmatigheid betreft en de onderkenning van individuele doelstellingen, kan men in relatie te zien met de eenduidigheid van middeleninzet. Indien de

controller bij zal moeten dragen aan doelmatigheid en deze doelmatigheid gerelateerd is aan de eenduidigheid van middeleninzet en indien gemeentelijke organisaties niet van nature een grote mate van eenduidigheid kennen, zal de controller dus op zoek moeten gaan naar betrokkenheid en aanstuuringsmogelijkheden. Daarmee wordt immers een zekere mate van eenduidigheid van middeleninzet verkregen. De specifieke waarde van een controllersfunctie ligt dan niet enkel in het genereren van informatie. Zij zal eerder liggen in de expliciete koppeling van input op output, waarmee verschillende belangen (waaronder het financiële belang van de controller zelf) worden verbonden en waarmee het concept van doelmatigheid wordt geoperationaliseerd. Hiermee wordt tevens de betrokkenheid verkregen die noodzakelijk is om een eenduidigheid van middeleninzet te garanderen. Tot slot wordt hiermee het begrip economische doelmatigheid verbreed naar maatschappelijke doelmatigheid en kan de spanning die soms bestaat tussen economische en maatschappelijke doelmatigheid overbrugd worden. De geformuleerde doelstellingen en perceptie van doelmatigheid zullen veiliggesteld moeten worden en ook hier kan de controller een rol vervullen. Waar het verbinden van belangen zich richt op het verkrijgen van betrokkenheid, richt het veiligstellen van doelmatigheid zich eerder op het verkrijgen en behouden van aanstuuringsmogelijkheden. De rol van de controller bij het waarborgen van betrokkenheid en aanstuuringsmogelijkheden kan verschillen al naar gelang de roloppvatting van de controller zelf en al naar gelang de rol die de organisatie de controller toedicht.

### **7.2.3 De aanpak en effectiviteit van de controller, deelvraag 3**

Vervolgens stelt het onderzoek in navolging van de derde deelvraag de aanpak en de effectiviteit van de controller centraal in het vierde hoofdstuk. Aanpak wordt daarbij vertaald naar het begrip sturingsvisie, zijnde een consistente manier van denken en doen gericht op een doelgerichte beïnvloeding van andere actoren (vgl. Bossert, 1993, p. 13). Een sturingsvisie bestaat uit een stelsel van veronderstellingen ten aanzien van een sturend subject en een aan te sturen object. De sturingsvisie kan daarbij betrekking hebben op alle objecten en objectniveaus. Om verschillende sturingsvisies te analyseren wordt eerst een basismodel uitgewerkt (vgl. In 't Veld en Van der Knaap, 1994, p. 24). In essentie bestaat dit basismodel uit twee verschillende actoren die verschillende belangen kennen en verschillende middelen tot hun beschikking hebben. Interactie ontstaat doordat een actor middelen heeft die voor de realisatie van het belang van een andere actor noodzakelijk zijn. Een sturingsvisie is dus ter herleiden tot de veronderstellingen ten aanzien van de belangen, de middelen en de interacties van subject en object en sturingsvisies verschillen van elkaar al naar gelang de veronderstellingen ten aanzien van de belangen, middelen en interacties van elkaar verschillen. Daarbij wordt de manier van sturen geoperationaliseerd naar de manier waarop besluiten worden genomen (vgl. De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p. 44, Starreveld e.a., 1991, p. 6, March, 1988, p. 15).

Aangezien sturingsvisies ten opzichte van elkaar verschillen waar het de veronderstellingen ten aanzien van zowel de sturende actor als de aan te sturen actoren betreft, wordt in dit hoofdstuk eerst gepoogd om verschillende constellaties van objecten te duiden. Daartoe worden het unicentrische, het multicentrische en het pluricentrische perspectief uitgewerkt (Teisman, 1992, p. 26). Hoewel het pluricentrische perspectief dominant is in de gemeentelijke praktijk (Teisman, 1992, p. 49, In 't Veld en Van der Knaap, 1994, p. 49, March, 1988, vgl. ook Majone en Wildavsky, 1979, in Pressman en Wildavsky, 1984, p. 164), biedt deze praktijk ruimte aan alle drie de perspectieven. De constellaties kunnen zich wijzigen in de tijd, terwijl één en dezelfde gemeente meerdere constellaties tegelijkertijd kan huisvesten. De aard van het primaire proces is daarbij minder relevant. Hoewel het verleidelijk is om de aard van het primaire proces te zien als bepalende factor voor de constellatie, blijkt soms, dat hetzelfde proces binnen verschillende gemeenten een verschillende context kent (zie hoofdstuk 3, pag. 14). Wel kunnen de perspectieven van een nadere nuancering worden voorzien. Deze nuancering begint bij het inzicht dat de drie perspectieven uitgaan van individuele preferenties. Wordt in het unicentrische perspectief uitgegaan van een centraal te kennen algemeen belang, in het multicentrische perspectief bestaat dit collectief belang eerder uit een cumulatie van individuele belangen. Het pluricentrische perspectief legt vervolgens het accent op het gemeenschappelijk belang. Nadere analyse van deze uitwerking leert evenwel, dat ook een centraal te kennen algemeen belang ooit is geformuleerd door individuen die er in zijn geslaagd

om hun eigen doelstellingen en voorkeuren tot dit algemeen belang te formaliseren en te verheffen tot beleid. Vanuit deze lijn is het centraal te kennen algemeen belang eerder te beschouwen als het belang van een groep actoren die een meerderheid hebben verkregen in het proces van beleidsformulering. Het pluricentrische perspectief wijst weliswaar op het gemeenschappelijk belang, maar de vraag is in hoeverre dit gemeenschappelijk belang de intrinsieke motivatie voor samenwerking is. Samenwerking begint immers bij de verwachting dat individuele belangen door de samenwerking beter gerealiseerd worden, met als gevolg dat ook gemeenschappelijk belang haar basis kent in individueel belang. Samengevat kan dan de stelling worden betrokken dat in alle drie geboden perspectieven individuele preferenties en doelstellingen bepalend kunnen zijn voor het gehele procesverloop (vgl. Groot en Van Helden, 2003, pag. 63).

Om de vraag te beantwoorden welke factoren een rol kunnen spelen bij de vormgeving van een bepaalde constellatie wordt vervolgens het sturend subject gezien en getypeerd. Deze typering vindt niet haar bestaansgrond in de drie uitgewerkte perspectieven, hoewel het vanuit de contingentiebenadering voor de hand zou liggen om een drietal sturende actoren te construeren: voor ieder perspectief een type met de beste "fit". Vanuit de gedachte dat voor elk perspectief geldt, dat individueel belang de basis vormt van elk handelen en dat de perspectieven eerder varianten van elkaar zijn, is een dergelijke drieslag in typering echter minder houdbaar. Daarnaast houdt een contextafhankelijke benadering minder rekening met het leergedrag dat sturende actoren kunnen vertonen om zich beter aan te kunnen passen aan de context. Tot slot neemt de contextafhankelijke benadering de context als gegeven aan, terwijl in dit onderzoek de gedachte wordt gevolgd dat een context bepaald wordt door actoren en dus zeer wel door een sturende actor (mede)bepaald kan worden.

Vanuit de vermogensthese is dan een ander onderscheid te maken (vgl. Teisman, 1992, p. 54). Bij deze notie zal een actor door andere actoren toe te laten tot de coalitie, groeien in vermogen: de coalitie krijgt immers steeds meer middelen tot haar beschikking. Aan de andere kant zal de actor steeds meer water bij de wijn moeten doen: hij zal immers met steeds meer doelstellingen van steeds meer actoren rekening moeten houden om deze actoren in de coalitie te krijgen en te houden. Het vermogen neemt dan in eenduidigheid, richting, af bij de toetreding van meer actoren. De beschreven trade off (tussen richting en grootte) in deze these reikt een drietal posities aan. In de eerste positie wordt de vermogensrichting zuiver gehouden en worden zo min mogelijk andere actoren toegelaten tot het proces (om de oorspronkelijke doelstelling zo zuiver mogelijk te houden). In deze positie zal het totale vermogen zuiver in richting zijn, maar zal qua grootte beperkt zijn. In de tweede positie worden andere actoren nu juist wel toegelaten om de vermogensgrootte te laten toenemen. In deze positie wordt echter veel water bij de wijn gedaan om actoren over te halen actief deel te nemen aan het proces en in deze positie zal de richting van het vermogen neerwaarts worden bijgesteld. In de derde positie is sprake van strategische interactie. Deze interactie is erop gericht om de grootte van het vermogen te laten toenemen, zonder dat de richting neerwaarts behoeft te worden bijgesteld (vgl. De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p. 45). Vanuit deze drieslag kunnen drie typen sturende actoren worden uitgewerkt. Het eerste type actor kan als contextongevoelig worden betiteld. Het tweede type sturende actor kan als contextafhankelijk worden aangemerkt, terwijl het derde type te boek staat als de contextbepalende actor. De typen verschillen niet in oorsprong van motivatie: zij worden gedreven vanuit individueel belang. De typen verschillen wel in hun benadering van de context.

Nu een typering is gegeven van objectconstellaties en ook de sturende actoren zijn getypeerd, zou tot een sturingsvisietypering gekomen kunnen worden. Een sturingsvisie betreft immers een stelsel van veronderstellingen ten aanzien van sturende subjecten en aan te sturen objecten, waarbij de begrippen belangen, middelen en interacties centraal staan. Nu zou bij de constructie van een sturingsvisietypering de drieslag in constellaties gecombineerd kunnen worden met de drieslag in sturende subjecten. Deze lijn lijkt echter niet voor de hand liggen. De suggestie wordt dan immers gewekt dat de unicentrische constellatie een constante is waarbinnen contextongevoelige en contextafhankelijke actoren zouden kunnen opereren. De suggestie wordt ook gewekt dat de contextbepalende actor iedere constellatie als even doelmatig zou kunnen aanmerken.

Feitelijk wordt met de bovenstaande argumentatielijn de constellatie als gegeven beschouwd. De lijn van redeneren geeft echter geen antwoord op de vraag welke factoren ten grondslag liggen aan de totstandkoming van een constellatie. De basisgedachte die echter vanaf de operationalisatie van het begrip doelmatigheid wordt gevolgd is, dat beheersbaarheid uiteindelijk bepalend is voor de mate van doelmatigheid. Om een zekere mate van beheersbaarheid te verkrijgen, zal dus de context in sommige gevallen gemodificeerd moeten worden. De meest effectieve sturende actor is dan ook die actor, die juist in staat is de context te modificeren conform zijn perceptie van doelmatigheid en niet de actor die zich het best weet te schikken naar zijn context.

Om de vraag beantwoord te krijgen hoe de meest essentiële sturingsvisietypering valt te construeren, worden in dit onderzoek twee veronderstellingen gehanteerd. De eerste betreft de veronderstelling dat de pluricentrische constellatie ook voor processen binnen een gemeente als een soort natuurlijke terugvalpositie is aan te merken. Als unicentrisme (of multicentrisme) niet actief wordt vormgegeven en in stand wordt gehouden, zullen de processen na verloop van tijd steeds meer pluricentrische kenmerken gaan vertonen, aldus deze veronderstelling. De tweede veronderstelling betreft het gegeven dat deze pluricentrische constellatie vanuit de optiek van een sturende actor niet als de meest doelmatige constellatie kan worden aangemerkt. Daarvoor zijn de afhankelijkheden te groot en de belangen te verdeeld. De enige constellatie die daadwerkelijk in staat stelt tot beheersing is de unicentrische constellatie. De vraag van de contextbepalende actor is nu, hoe hij de pluricentrische constellatie die hij doorgaans aantreft, kan omzetten in een unicentrische constellatie. Daarna rijst uiteraard de vraag hoe hij deze constellatie kan behouden. Deze argumentatielijn verwijst zo naar de fundamentele vraag hoe constellaties tot stand zijn gekomen. Uitgaande van de gedachte dat het pluricentrische perspectief te zien is als natuurlijke terugvalpositie, kan pas sprake zijn van unicentrisme indien een sturende actor in staat is de pluricentrische constellatie te herconstrueren naar eigen doelstelling en inzicht. Uitgaande vervolgens van de gedachte dat dit feitelijk een verstoring van een evenwicht inhoudt, zal hij nadien actief moeten blijven sturen om de unicentrische constellatie in stand te kunnen houden. Zo ontstaat een verband tussen een sturend subject en zijn context. Naarmate dit sturend subject beter in staat is deze context te bepalen, neemt het unicentrische karakter van deze context toe en wordt het subject beter in staat gesteld om daadwerkelijk te beheersen. Vanuit dit verband zijn twee uiterste posities te herkennen: een contextongevoelig subject in een pluricentrische context en een contextbepalend subject in een unicentrische context. De eerste positie is minder empathisch dan de tweede.

De drieslag in constellaties en de drieslag in subjecten verworden daarmee tot één spectrum met twee uitersten. De drieslag in constellaties is terug te brengen tot een tweeslag vanuit de gedachte dat het pluricentrische perspectief veelal het reële gegeven is, terwijl het unicentrische perspectief vanuit het oogpunt van beheersbaarheid het meest wenselijke perspectief is. De drieslag in subjecten is terug te brengen tot een tweeslag vanuit de gedachte dat de contextafhankelijke actor feitelijk een lichte variant van de contextbepalende actor is. Nadrukkelijk gaat het er in dit onderzoek niet om aan te tonen dat de empathische sturingsvisie meer mogelijkheden biedt tot beheersing dan de minder empathische. Het gaat er in dit onderzoek wel om te bezien of en hoe de context bepaald kan worden. Het is hier dat het al dan niet aangaan van strategische interactie het essentiële onderscheid uitmaakt tussen de twee visies.

Vanuit de twee posities worden vervolgens twee typen controllers geconstrueerd, welke zich niet zozeer in de formulering van belang of in de beschikbare middelen laten onderscheiden. In beide gevallen is dit belang zelf geformuleerd en zijn de beschikbare middelen beperkt tot informatie. De twee controllers verschillen waar het de interacties betreft die zij aangaan met hun omgeving.

De minder empathische controller kent zeer weinig interactie met zijn omgeving. Daarbij loopt hij immers het gevaar dat de richting van zijn vermogen neerwaarts moet worden bijgesteld. Mocht deze controller een interactie aangaan, dan is deze interactie primair gericht op de realisatie van zijn eigen doelstelling en is eenzijdig van aard. Dit type controller zet zijn middelen in ter realisatie van het belang waaraan hij zich

gecommitteerd heeft. Ook de empathische controller houdt vast aan zijn doelstelling, maar laat door middel van interactie met andere actoren zijn totale vermogen wel groeien. Om dit mogelijk te maken zal deze controller vormen van strategisch gedrag laten zien. Zijn strategisch handelen is erop gericht om de relevante middelen die de objecten van sturing tot hun beschikking hebben, aan te laten wenden voor zijn individuele doelstelling (vgl. Klaassen, 1995, vgl. ook Fenger, 2001). Hiertoe dient hij de betrokkenheid van de objecten van sturing te verkrijgen of aansturingsmogelijkheden over deze objecten. De belangen van de objecten dienen als eerste aangrijppingspunt voor zijn strategische interactie. Door zijn doelstelling te koppelen aan de belangen van de objecten, weet de empathische controller de betrokkenheid van deze objecten te verkrijgen en weet hij zich verzekerd van een eenduidige middeleninzet. Aan de andere kant poogt de empathische controller aansturingsmogelijkheden te bemachtigen over die objecten waarvan geen betrokkenheid verkregen kan worden, maar die wel over noodzakelijke middelen beschikken. Dit type controller zet zijn middelen dus primair in om een interactie mogelijk te maken waardoor hij in staat is uiteindelijk nog meer middelen te genereren. Ook in het gebruik van informatie verschillen de twee typen controllers in hoge mate. Waar de minder empathische controller de informatieparadox niet kan ontlopen, zet de empathische controller een tactiek van redundancy in, waarbij met steeds meer actoren informatie wordt uitgewisseld en waarbij de controller steeds beter geïnformeerd raakt ten opzichte van de andere actoren.

Vanuit de sturingsvisietypering zijn dus twee typen controllers geconstrueerd, welke feitelijk als ideaaltypen zijn te beschouwen. Dit onderzoek opteert voor een typering die vrij fundamenteel afwijkt van de contingentiebenadering, waarbij verschillende typen sturende actoren worden geconfronteerd met verschillende constellaties. Waar de contingentiebenadering de constellatie als gegeven aanmerkt, worden in dit onderzoek twee typen onderscheiden: een controllerstype dat de constellatie als gegeven beschouwt en een controllerstype dat in staat is de constellatie vorm te geven en te modificeren. Om deze constellatie te modificeren en effectief te kunnen opereren is een zeker mate van empathie nodig en zal een zeker strategisch gedrag aan de dag moeten worden gelegd. Dit gedrag is primair gericht op het verkrijgen van betrokkenheid en aansturingsmogelijkheden om uiteindelijk te kunnen waarborgen dat de middelen in de richting van de geopteerde doelstelling worden ingezet. Daarmee wordt in ieder geval theoretisch antwoord gegeven op de vraag hoe een controller zou moeten handelen, wil hij een effectieve bijdrage aan de doelmatigheid van gemeentelijk handelen leveren en wordt in die zin dus de derde deelvraag beantwoord.

#### **7.2.4 Het conceptuele model, deelvraag 4**

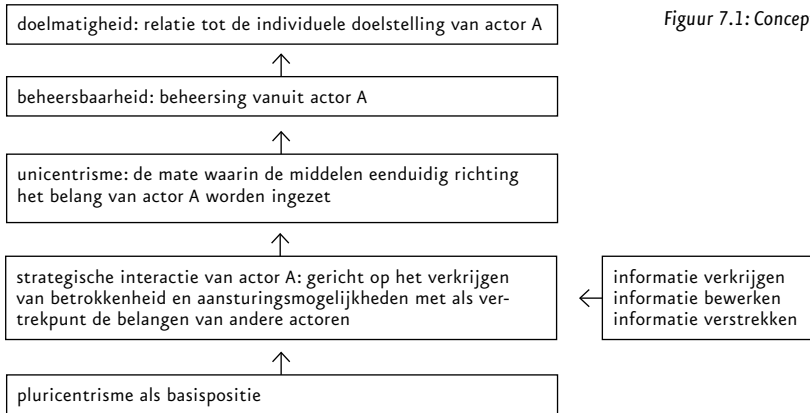
Nu het concept van doelmatigheid is geoperationaliseerd, een beeld is verkregen van de formele functie van de controller en ook inzicht is gegeven in de manier waarop een controller zou kunnen werken om een effectieve bijdrage te kunnen leveren aan de doelmatigheid van handelen, kunnen deze concepten, beelden en inzichten worden samengebracht in een conceptueel model.

De operationalisatie van doelmatigheid stelt de mate van beheersbaarheid als een mogelijk bepalende factor voor doelmatigheid centraal. Deze mate van beheersbaarheid wordt bepaald door de mate waarin middelen eenduidig worden ingezet. Verondersteld wordt dat het pluricentrische perspectief herkenbaar is in de realiteit van het openbaar bestuur. Pluricentrisme is zelfs te beschouwen als natuurlijke terugvalpositie voor processen binnen een gemeente, zo luidt de eerste veronderstelling bij de uitwerking van de verschillende mogelijke sturingsvisies. Daarmee wordt aangegeven, dat zonder ingrijpen een gemeentelijk proces verschillende actoren zal kennen, die verschillende belangen hebben, verschillende middelen tot hun beschikking hebben en die een relatie van wederzijdse afhankelijkheid tot elkaar hebben. Wil dit proces beheersbaar worden gemaakt, aldus de tweede veronderstelling met betrekking tot sturingsvisies, dan zal de pluricentrische context moeten worden omgezet tot een unicentrische context. Daarbij is niet zozeer het aantal actoren van belang, maar veeleer de mate waarin middelen eenduidig worden ingezet. Deze eenduidigheid is af te meten naar de mate waarin actoren ten aanzien van het proces eenzelfde belang nastreven (betrokkenheid) of waarin actoren aangezet kunnen worden hun middelen voor het gewenste belang in te zetten (aansturingsmogelijk-



heden). Om de pluricentrische context te kunnen modifieren, zal een sturende actor strategische aansturing richting andere actoren moeten aangaan, zo luidt de uiteindelijke derde veronderstelling ten aanzien van sturingsvisies. Bij een succesvolle strategische aansturing worden de middelen van andere actoren uiteindelijk ingezet ten behoeve van het belang van de sturende actor en kan vanuit deze sturende actor een vorm van eenzijdige sturing uitgaan. Zo ontstaat een unicentrische constellatie, welke de beheersbaarheid kan waarborgen.

Deze gedachte kan in het volgende conceptueel model worden weergegeven:



Figuur 7.1: Conceptueel model

Het ligt voor de hand dat dezelfde eenduidigheid van middeleninzet, welke uiteindelijk bepalend is voor de mate van beheersbaarheid, tevens bepalend is voor de mate van unicentrisme. Dit houdt in, dat ook unicentrisme afhankelijk is van de mate waarin betrokkenheid is verkregen en waarin over aansturingmogelijkheden wordt beschikt. Unicentrisme is dan uiteindelijk de constellatie, waarbij de actoren die beschikken over middelen en aansturingmogelijkheden hun middelen eenduidig richting eenzelfde belang nastreven (hetzij via betrokkenheid, hetzij omdat zij aangestuurd worden).

De gedachte dat via strategische aansturing pluricentrisme kan worden omgezet tot unicentrisme, houdt dus in, dat strategische aansturing zich richt op het verkrijgen van betrokkenheid en aansturingmogelijkheden, maar nog wel van een nadere operationalisatie moet worden voorzien. In dit onderzoek wordt strategische aansturing vertaald naar de mate waarin rekening wordt gehouden met de belangen van de aan te sturen objecten. Belangen zelf worden doorgaans behartigd door actoren meer vrijheidsgraden toe te kennen, terwijl tevens expliciet geformuleerde belangen als uitgangspunt kunnen worden genomen. Ook bij het verkrijgen van aansturingmogelijkheden staan de belangen van de aan te sturen actoren centraal in strategische aansturing. De paradox ligt feitelijk hierin, dat men pas tot unicentrisme kan komen door uit te gaan van een zekere vorm van pluricentrisme.

Met dit geoperationaliseerde conceptueel model wordt vervolgens de confrontatie met de praktijk aangegaan via halfgestructureerde interviews, welke bij controllers zijn afgenomen. Hierbij wordt niet alleen bezien in hoeverre de verbanden uit het conceptueel model in de praktijk bevestigd worden, maar wordt tevens gezocht naar andere factoren welke van invloed kunnen zijn op de uiteindelijke doelmatigheid. Aan de hand van de respons kan gesteld worden dat het ontwikkelde conceptueel model niet a priori verworpen behoeft te worden. Zo blijkt de aard van de primaire processen niet direct gerelateerd te zijn aan het al dan niet doelmatige verloop. Ieder proces loopt de kans om als doelmatig of het gevaar om als ondoelmatig betiteld te worden. Ook het aantal actoren dat zich bij een proces betrokken weet is van minder belang. Het doelmatige verloop hangt toch eerder samen met de mogelijkheid tot eenduidige sturing, betrokkenheid en inzicht in dat proces. Uitgaande van de gedachte dat eenduidige sturing en betrokkenheid (doelcongruentie) welhaast synoniem zijn

met unicentrisme en dat inzicht vereist is om sturing mogelijk te maken, staan deze factoren zonder meer in het verlengde van het begrip unicentrisme, waarmee het verband tussen unicentrisme en doelmatigheid stand kan houden. Van belang is, dat het afwezig zijn van eenzijdige sturingsmogelijkheden, betrokkenheid en inzicht tevens als oorzaken voor een ondoelmatig verloop worden opgevoerd, waarbij feitelijk gesteld wordt dat het afwezig zijn van een unicentrische constellatie een doelmatig verloop belemmert. Hierbij zij gesteld dat sturing en betrokkenheid een andere impact hebben op het procesverloop: een adequate sturing is noodzakelijk om een ondoelmatig verloop te voorkomen, terwijl betrokkenheid noodzakelijk is om een daadwerkelijk doelmatig verloop te realiseren (vgl. Groot en Van Helden, pag. 64). Strategisch handelen richt zich in de operationalisatie op dezelfde twee factoren die volgens de respondenten de mate van unicentrisme bepalen: betrokkenheid en aansturingmogelijkheden. Informatie is daarbij welhaast gelijk aan inzicht en een eerste vereiste om als controller strategisch te kunnen functioneren. Vervolgens zal deze informatie strategisch moeten worden ingezet om betrokkenheid te creëren en sturingsmogelijkheden te verkrijgen, i.e. de mate van unicentrisme te vergroten.

Nu bestaat er een bijna natuurlijke spanning tussen het creëren van betrokkenheid en het verkrijgen van sturingsmogelijkheden. Indien een actor immers meer sturingsmogelijkheden verkrijgt richting andere actoren, zullen deze laatste een dergelijke verschuiving niet a priori als positief ervaren en zal de betrokkenheid bij deze actoren afnemen. De gedachte vat post, dat strategische aansturing nu juist intrinsiek deze spanning overbrugt. Strategische aansturing kan dan gezien worden als het verkrijgen van betrokkenheid bij één actor, terwijl over een andere actor aansturingmogelijkheden worden verkregen. Meerdere combinaties zijn daarbij mogelijk. Zo kan een aan te sturen actor op sommige beleidsvelden meer beleidsruimte worden toegekend (waardoor zijn betrokkenheid kan toenemen), terwijl deze zelfde actor op andere velden strakker gaat worden aangestuurd. Ook kan het creëren van betrokkenheid bij de ene actor ten koste gaan van de betrokkenheid van een andere actor en hier kan bewust op worden ingezet. Zelfs kan de controller opteren voor een constructie waarbij hij sturingsmogelijkheden niet zozeer bij zichzelf, maar bij andere actoren neerlegt. De controller zal dus in zijn strategische aansturing moeten bezien bij welke actoren hij betrokkenheid voor zijn doelstelling wil creëren en welke actoren hij wil gaan aansturen. De middelen die de andere actoren tot hun beschikking hebben kan daarbij als leidraad dienen. Zoals gesteld zijn de factoren betrokkenheid en sturingsmogelijkheden niet uitwisselbaar: de mogelijkheid van eenzijdige aansturing voorkomt een ondoelmatig verloop, maar er wordt pas werkelijk doelmatig gewerkt indien een zekere mate van betrokkenheid aanwezig is.

Om de relatie tussen strategische interactie en de uiteindelijke doelmatigheid nog scherper te krijgen, wordt een tweede empirische confrontatie gezocht. Daarbij is specifiek bezien in hoeverre de controller strategisch met informatie omgaat en of hij daarmee beoogt om de uiteindelijke doelmatigheid te verbeteren. Deze tweede confrontatie wordt gezocht door gebruik te maken van enquêtes welke bij 40 gemeentelijke concerncontrollers zijn uitgezet. De ondervraagde controllers richten zich op de belangen van andere actoren om daarmee hun eigen functioneren te versterken en in die zin zijn de geenquêteerde controllers strategisch in hun handelen. Vervolgens blijkt uit de respons dat de manier waarop informatie wordt verstrekt van belang is voor de mate waarin betrokkenheid en aansturingmogelijkheden kunnen worden gegenereerd. Ook blijkt uit de respons, dat betrokkenheid en aansturingmogelijkheden bepalend zijn voor de mate waarin een proces doelmatig verloopt. De conclusie is dan, dat er volgens de respons een relatie bestaat tussen strategisch omgaan met informatie en de gerealiseerde mate van doelmatigheid en dat het veronderstelde verband dus vooralsnog stand kan houden.

Het conceptueel model positioneert strategische interactie als bepalende factor voor de mate van unicentrisme, beheersbaarheid en uiteindelijk doelmatigheid. Doelmatigheid blijft daarbij individueel gerelateerd: de mate van doelmatigheid dient dus altijd in relatie gezien te worden tot een individueel bepaalde doelstelling. Strategische interactie richt zich op het verkrijgen van betrokkenheid en het verkrijgen van aansturingmogelijkheden. Voor de controller in het gemeentehuis houdt dit in, dat hij door het strategisch inzetten van

informatie betrokkenheid van andere actoren en aanstuuringsmogelijkheden over weer andere actoren weet te verkrijgen. Betrokkenheid kan verkregen worden door de doelstellingen van actoren te koppelen aan zijn eigen doelstelling. De controller kan deze doelstellingen van andere actoren ondersteunen door het leveren van de juiste informatie. Aanstuuringsmogelijkheden kunnen verkregen worden door op het juiste moment, de juiste informatie in de juiste vorm te verstrekken aan die actoren die over formele aanstuuringsmogelijkheden beschikken. Hiermee is het model vormgegeven, waarbij tevens de vierde deelvraag is beantwoord.

### **7.2.5 De bruikbaarheid van het model in de praktijk, deelvraag 5**

Vervolgens wordt in dit onderzoek een case studie verricht. De eerdere empirische confrontaties hebben tot doel om het conceptueel model aan te scherpen en ter discussie te stellen. Nu dit model stand kan houden, kan in een case studie de bruikbaarheid van dit model in de praktijk beoordeeld worden. In die zin is de case studie dus aanvullend op de eerdere empirische reflectie. Hoewel in de eerdere fase van dit onderzoek geen hypothese is opgesteld en het niet de doelstelling van het gehele onderzoek is, om een theorie te ontwikkelen of te toetsen, kan wel aan de hand van een casus aannemelijk worden gemaakt in hoeverre het ontwikkelde model bruikbaar is. Het doel van de casus is dan veeleer te zien als een empirische illustratie, waarbij het conceptuele model op haar analytische werking wordt beoordeeld. Als case is het oog gevallen op het landgoed Profundum, waarbij de concerncontroller als projectleider een zekere rol heeft vervuld.

Conform het conceptuele model, is ook in de case a priori sprake van een pluricentrische constellatie, waarbij verschillende actoren over verschillende belangen en middelen beschikken. Gesteld kan worden dat zich rondom het landgoed meerdere aanstuuringscentra voordoen: elk met eigen middelen, doelstellingen en aanstuuringsmogelijkheden. Ook conform het conceptuele model is vervolgens de controller als sturende actor tot strategisch handelen overgegaan. Hij koppelt daarbij verschillende doelstellingen van verschillende actoren en formuleert aldus een doelstelling waar een aantal partijen zich in kunnen verenigen. Van belang is daarbij dat de controller doelstellingen ten aanzien van de inputfunctie koppelt aan doelstellingen die refereren aan wat men met het Landgoed wil bereiken en welke meer in termen van output zijn te formuleren. Hiermee verkrijgt hij tevens de betrokkenheid van de actoren die deze outputgerelateerde doelstellingen voor ogen hebben. Aan de andere kant is de controller op zoek naar aanstuuringsmogelijkheden richting de actoren die zich niet conformeren aan de gedefinieerde doelstelling. De controller beschikt strikt formeel genomen enkel over informatie als middel om zijn strategisch handelen vorm te kunnen geven en ook in dit gegeven sluit de case goed aan op het conceptuele model. In eerste instantie lijkt dit goed te gaan: na het faillissement van PROTON lijkt een situatie van unicentrisme te zijn ontstaan. In zijn strategisch handelen is de controller evenwel minder succesvol, omdat de aanstuuringsmogelijkheden over PROTON niet geheel verkregen worden. Het gevolg is dan ook dat een werkelijk unicentrische constellatie niet bereikt wordt, een causaliteit die vervat ligt in het conceptuele model. De case laat zich dan ook op dit punt door het conceptueel model verklaren. Strategisch handelen van een controller is immers gericht op het verkrijgen van betrokkenheid en aanstuuringsmogelijkheden. Indien één van deze twee niet verkregen worden, zal geen sprake kunnen zijn van een volledige vorm van unicentrisme. Het gevolg van deze constatering is dan weer, dat de controller het project niet volledig kan beheersen en uiteindelijk niet de beoogde doelmatigheid realiseert.

De case laat zich dus inderdaad door het conceptueel model analyseren. Aan de hand van de factoren interactie, betrokkenheid en aanstuuringsmogelijkheden kan daadwerkelijk geanalyseerd worden waarom een uiteindelijke situatie van doelmatigheid niet gerealiseerd kon worden in de case. Daarnaast biedt het model een kader waarmee een aantal succesfactoren kunnen worden benoemd en waarmee het mogelijk is een inschatting te maken van de situatie die ontstaan zou zijn als de controller niet op deze case gehandeld had. Ook blijkt het mogelijk via het model alternatieven voor de controller uit te werken: keuzen die hij had kunnen maken waardoor hij zijn doelstelling adequater had kunnen realiseren.

De vraag rijst dan vervolgens waarom de controller op dit dossier vanuit een ondersteunende rol een meer

leidende rol is gaan vervullen om vervolgens weer een ondersteunende rol te spelen. Om deze vraag beantwoord te krijgen, kan de typering van de twee controllers behulpzaam zijn. Deze typering laat zich echter niet uit over de manier waarop controllers al dan niet veranderen van rolopvatting. Aangezien de controller uit de case op de overige variabelen redelijk empathisch “scoort” rijst de gedachte, dat empathische controllers eerder geneigd zijn om te schakelen in rolopvatting. Dit houdt in, dat een empathische controller sneller kan wisselen tussen een ondersteunende en een meer leidende rol, mocht de context daartoe aanleiding geven. Het schakelvermogen zou dan als aanvullende variabele aan de controllerstypering kunnen worden toegevoegd.

### 7.3 Complicatie in het onderzoek

De doelstelling van dit onderzoek was, dat zou worden gezien in hoeverre de gemeentelijke controller een bijdrage zou kunnen leveren aan de doelmatigheid van gemeentelijk handelen. Het onderzoek kende daartoe een verkennend deel, waarbij de rol van de controller theoretisch vormgegeven moest worden en een analytisch deel, waarbij de rol van de controller in een concreet praktijkvoorbeeld zou worden onderzocht. Zowel voor het verkennende als voor het analytische deel lag het in de bedoeling dat zou worden aangetoond dat de controller de doelmatigheid van gemeentelijk handelen bevordert, of anders gesteld, dat de gemeentelijke organisatie ondoelmatiger af zou zijn als de controller er niet zou zijn geweest.

Om deze bijdrage te kunnen onderzoeken, moest eerst het begrip doelmatigheid geoperationaliseerd worden. Gedacht werd aan een output-input verhouding voor een bepaald proces of een project die geoptimaliseerd moest worden. Vervolgens zou dan de rol van de controller onderzocht kunnen worden in de optimalisering van deze output-input verhouding.

Het onderzoek kende een conceptueel knelpunt dat opgelost moest worden. Dit knelpunt was, dat het begrip doelmatigheid door verschillende actoren binnen een gemeentelijke organisatie verschillend wordt gepercipieerd. Een gemeentelijke organisatie is immers eerder te zien als een constellatie, waarbij verschillende actoren verschillende doelstellingen nastreven en wat voor de ene actor doelmatig is, kan voor de andere actor contraproductief zijn. Deze pluricentrische constellatie is een direct gevolg van het feit dat gemeenten politiek en meerduidig worden aangestuurd. Zo bestaat een raad uit meerdere fracties, een college uit meerdere wethouders en de gemeentewet ten spijt: de raad is niet op te vatten als één actor, een college is niet één entiteit. Individuele wethouders kennen individuele doelstellingen en deze worden afgestemd met de doelstellingen van “hun” ambtelijk managers, zodat de meerduidigheid wordt doorgetrokken naar de ambtelijke organisatie. Het formeel reduceren van deze meerduidigheid zet de verhoudingen binnen een coalitie op scherp: een concrete keuze houdt namelijk in, dat er verliezers en winnaars zijn. In de praktijk worden raads- en collegeprogramma's, maar ook begrotingen dan ook bewust abstract gehouden. De verhoudingen blijven daarbij in tact, maar de conflicterende doelstellingen ook. Lokale democratie is door dit alles eerder het naast elkaar voortbestaan van conflicterende belangen en niet zozeer het laten prevaleren van een bepaald concreet belang. De gangbare literatuur wijst op de technische problemen die de operationalisatie van het begrip doelmatigheid in de gemeentelijke praktijk oproept. Zo zou output van een gemeente niet homogeen van aard en niet te identificeren zijn, met als gevolg dat doelmatigheid (als gerealiseerde output-input verhouding afgezet tegen een normverhouding) niet te meten is. De bovenstaande zienswijze levert het inzicht op, dat output en doelmatigheid zelfs in een gemeente goed te concretiseren en te operationaliseren is, maar dat deze concretisering nogal wat weerstand oproept. Het concretiseren van gewenste output houdt immers in, dat concreet wordt aangegeven welke doelstellingen de gemeente gaat nastreven en welke vooral ook niet. In principe is ieder proces te vertalen naar gewenste output. De vraag is of er overeenstemming bereikt kan worden over deze gewenste output. Het bestaan van conflicterende doelstellingen houdt in, dat er geen universeel concept van doelmatigheid bestaat in een gemeente en de enige manier om dit knelpunt te pareren is om doelmatigheid individueel te vertalen. Individuele doelmatigheid verwordt dan tot de mate waarin een actor in staat is het proces te beheersen conform zijn of haar doelstelling.

Dit zette het onderzoek in een ander licht. De gemeentelijke controller kan geen bijdrage leveren aan de algemene doelmatigheid, omdat er in een gemeente geen algemeen gepercipieerd concept van doelmatigheid is. Hij zou hooguit een bijdrage kunnen leveren aan een individueel concept van doelmatigheid. In plaats van dat de controller dus de algemene doelmatigheid zou kunnen verhogen, zou hij enkel een bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van één doelstelling van één actor.

Dit leidde tot de volgende constatering in het onderzoek: de zeer grote variëteit in de rolvulling van gemeentelijke controllers. Deze variëteit wordt minder veroorzaakt door de functie-omschrijvingen van gemeentelijke concerncontrollers. Vrijwel in alle onderzochte gevallen dienen de concerncontrollers formeel de planning en control cyclus op orde te houden, het management en het college te ondersteunen in het nemen van de juiste beslissingen en een bijdrage te leveren aan de doelmatigheid van gemeentelijk handelen. Dergelijke omschrijvingen zijn echter dermate abstract geformuleerd dat zeer veel ruimte wordt geboden aan eigen rolvulling, maar dat ook een zeer gevarieerd verwachtingspatroon ten aanzien van de controller kan bestaan. Dit verwachtingspatroon wordt ingegeven door het naast elkaar bestaan van individuele doelstellingen in een gemeentelijke organisatie. Managers verwachten dat de controller zich primair opstelt als “hun” advocaat, terwijl wethouders in de controller liever de regelaar zien die snel in staat is ambtelijk zaken voor elkaar te krijgen om de doelstellingen van deze wethouders te realiseren. Een gemeentesecretaris heeft graag dat de concerncontroller optreedt als toezichthouder en controleur en juist die boodschappen verkondigt in het managementteam die hij als gemeentesecretaris liever niet verkondigt. Iedereen is het erover eens dat de controller een bijdrage zou moeten leveren aan de doelmatigheid, maar een ieder heeft daarbij in eerste instantie zijn eigen doelstellingen en doelmatigheid voor ogen. Feitelijk leidt het bestaan van individuele doelstellingen tot verschillende percepties van doelmatigheid, verschillende verwachtingspatronen ten aanzien van de controllersfunctie en tot verschillende rolopvattingen en functievervullingen bij controllers zelf.

Zo bleef het knelpunt bestaan, dat de controller feitelijk enkel een bijdrage aan individuele doelstellingen kan leveren en dat dit gegeven zijn functie, rol en bijdrage enigszins marginaliseert. Om individuele doelstellingen doelmatig te kunnen realiseren, zijn de factoren betrokkenheid en aansturingmogelijkheden bepalend, zo wees dit onderzoek uit. Deze factoren kunnen worden ingezet om het knelpunt van individuele doelstellingen op te lossen. Door doelstellingen te koppelen op elkaar wordt betrokkenheid verkregen. Daarmee worden individuele belangen iets minder individueel van aard: aangezien er een steeds breder draagvlak voor de doelstellingen ontstaat. Dit geldt evenzeer voor het aanbrenge van aansturingmogelijkheden, maar dan vice versa. Door aansturingmogelijkheden te bieden wordt het nastreven van individuele doelstellingen door andere actoren geconditioneerd.

Om het conceptuele knelpunt van individuele doelstellingen op te lossen en een meer dan marginale bijdrage aan doelmatig handelen te kunnen leveren, zal de controller dus commitment moeten zien te verkrijgen voor een bepaalde doelstelling. Indien dit commitment niet verkregen kan worden, zal de controller aansturingmogelijkheden moeten zien te verkrijgen over de middelen die noodzakelijk zijn om de doelstelling te realiseren. Het gaat er bij dit alles om de eenduidigheid van middeleninzet, de beheersbaarheid, te kunnen garanderen. Informatie is daarbij het middel bij uitstek, zo niet het enige middel, dat de controller tot zijn beschikking heeft. Door informatie met zo veel mogelijk verschillende actoren uit te wisselen, ontstaat een proces van redundancy, waarbij de controller uiteindelijk zijn informatiepeil ten opzichte van de andere actoren zo hoog mogelijk houdt. Deze informatie zet de controller vervolgens in om de doelstellingen van actoren te ondersteunen (om betrokkenheid te verkrijgen) en om de doelstellingen van andere actoren te conditioneren (om aansturingmogelijkheden te verkrijgen).

De doelstelling die de controller wenst te realiseren, kan van een andere actor zijn, maar ook van de controller zelf en het is hier dat het onderscheid tussen een controller enerzijds en een wethouder, een directeur of een projectleider anderzijds dreigt te vervagen. De effectieve controller kan eenduidigheid scheppen in een

pluricentrische omgeving, kan betrokkenheid verkrijgen en kan (via de lijnverantwoordelijken) aanstuuringsmogelijkheden verkrijgen. Zijn functie-omschrijving is abstract, terwijl het verwachtingspatroon ten aanzien van zijn functioneren door andere actoren individueel wordt ingekleurd. Er is geen algemene doelstelling, enkel actoren met individuele doelstellingen en hij zal met steeds andere actoren moeten communiceren om zijn informatiekanaal open te houden. Hij beschikt over informatie en selecteert naar eigen geweten zelfstandig een doelstelling die de moeite van het nastreven waard is. Hij heeft met andere woorden zeer veel vrijheidsgraden om zijn functie in te kunnen vullen. Het gevaar bestaat in zo'n situatie, dat de controller zijn eigen doelstelling gaat formuleren en deze actief en strategisch gaat nastreven. Daarmee kan het onderscheid tussen een controller en bijvoorbeeld een wethouder vervagen. Het tweede gevaar is, dat de controller de unicentrische constellatie die hij heeft bewerkstelligd gaat aansturen om de realisatie van zijn doelstelling te bevorderen, waarmee hij op de stoel van een manager of een projectleider gaat zitten.

#### 7.4 De controller als specifieke actor, de beantwoording van de centrale vraagstelling

Het onderzoek toont de formele relatie tussen de gemeentelijke controller en het begrip doelmatigheid aan, maar doet tevens het onderscheid tussen de controller en een manager, projectleider of zelfs bestuurder vervaagen. Aan de andere kant draagt het onderzoek voldoende bouwstenen aan om het specifieke van de controllersfunctie nader te omschrijven.

Om het specifieke van de controllerfunctie in het licht van doelmatigheidsverbetering te kunnen duiden, kunnen twee functiebestanddelen worden gezien: het koppelen van doelstellingen en het bewaken van deze doelstellingen.

In het kader van doelmatigheidsverbetering stelt het onderzoek dat de controller doelstellingen koppelt. De controller zelf kent doorgaans een inputgerelateerde doelstelling, welke verwijst naar de middelen, de input, die nodig zijn voor een bepaald proces. Zijn doelstelling betreft dan bijvoorbeeld het op peil krijgen van het eigen vermogen, het waarborgen van de rechtmatigheid van besteding of het voorkomen van budgetoverschrijdingen. Het koppelen van doelstellingen is op zich niet specifiek voor een controller. Ook managers, projectleiders en wethouders koppelen doelstellingen van verschillende actoren om op die manier draagvlak te verkrijgen. Het specifieke van een controller ligt in het feit dat zijn eigen formele doelstelling inputgerelateerd is, maar dat hij wel een koppeling maakt naar outputgerelateerde doelstellingen (vgl. Huys, 2005). Ambtelijk managers worden geacht om vanuit een outputgerelateerde doelstelling het budget aan te geven en te beheersen en maken in die zin dus eerder een koppeling van output naar input. Een politicus veroorlooft het zich soms, om enkel outputgerelateerde doelstellingen te koppelen, zonder daarbij doelstellingen ten aanzien van de input te formuleren. Een controller die input niet aan output weet te koppelen en zich blijft concentreren op input, onderscheidt zich niet van een hoofd Financiën. De volgende tabel doet zich voor:

Tabel 7.1: Koppeling input-output

Koppeling aan	Primair belang		
		Output	Input
	Input	Ambtelijk manager	Hoofd Financiën
	Output	Politicus	Controller

Verder ziet de controller toe op de bewaking van doelrealisatie en ook dit is op zich niet specifiek voor een controller. Managers dienen immers ook een zekere mate van doelrealisatie te waarborgen. Wat wel specifiek is, is dat de controller daarbij een ondersteunende rol vervult en geen leidende positie inneemt, zoals managers en projectleiders. Daarnaast is een controller staffunctionaris en onderscheidt zich daarin van een hoofd Financiën:

Tabel 7.2: Positionering en rol

Positionering	Rol	
	Leidend	Ondersteunend
In de lijn	Ambtelijk manager	Hoofd Financiën
In een stafafdeling	Projectleider	Controller

De controller wordt dus geacht een bijdrage aan de verbetering van doelmatigheid te leveren. Hij zal dat moeten doen door zijn primaire inputgerelateerde doelstelling te koppelen aan doelstellingen (van andere actoren) op het gebied van output. De aldus geformuleerde doelstelling zal vervolgens gerealiseerd moeten worden. In dit alles vervult de controller een ondersteunende rol: hij is en blijft adviseur en geen eindverantwoordelijke functionaris (vgl. Anthony en Young, 2003, pag. 394). De ogenschijnlijke contradictie, namelijk dat de controller een bijdrage dient te leveren aan de verbetering van doelmatigheid, maar dit niet vanuit een verantwoordelijke maar vanuit een ondersteunende rol dient te doen, is een specifiek kenmerk van de functie van controllers.

De rol, de positionering, het primaire belang en de koppeling naar andere belangen, maken de controller formeel tot een unieke functionaris binnen een gemeentelijke overheid. Het onderzoek richt zich vervolgens op de vraag hoe een effectieve controller zou kunnen handelen om zijn bijdrage aan doelmatigheidsverbetering te optimaliseren. Deze tweede component bepaalt het succes van een controller: "Het feit dat een controller vakbekwaam moet zijn is slechts een randvoorwaarde voor zijn goed functioneren. Een aantal meer persoonlijke eigenschappen bepalen vervolgens het succes van een controller" (Huys, 2005).

Om het tweede gedeelte van de centrale vraagstelling beantwoord te krijgen beziet dit onderzoek de aanpak en de handelwijze van controllers. De centrale gedachte daarbij is, dat vanuit een actor geredeneerd een pluricentrische constellatie niet direct als de meest doelmatige kan worden aangemerkt. Deze constellatie zal dus moeten worden omgezet in een unicentrische constellatie (vgl. Groot en Van Helden, 2003, pag. 62). Het omzetten van een constellatie vereist betrokkenheid en aansturingsmogelijkheden, hetgeen ook in de casestudie naar voren komt. Een effectieve controller zet informatie doelbewust en strategisch in, om daarmee betrokkenheid en aansturingsmogelijkheden te verkrijgen en om daarmee uiteindelijk een unicentrische constellatie te creëren die een garantie kan bieden voor doelmatig handelen.

De bovenstaande twee tabellen kunnen ook prescriptief worden geïnterpreteerd. De illustratie uit het eerste hoofdstuk maakt duidelijk, wat er kan gebeuren als de controller zijn inputgerelateerde doelstellingen uit het oog verliest en zelf doelstellingen op het gebied van output gaat formuleren en gaat nastreven. Het onderscheid tussen een controller en een wethouder vervaagt daarmee. Hoewel dit in de praktijk wel gebeurt, is een dergelijke functie-invulling inadequaat: controllers zijn immers aangesteld om inputgerelateerde doelstellingen te bewaken en te realiseren. De case studie laat zien, wat er kan gebeuren als de controller zijn ondersteunende rol inwisselt voor een leidende rol. Het onderscheid tussen een controller en een projectleider vervalt in de case volledig, zelfs in formele zin. Het nadeel van deze rolwisseling is, dat het ambtelijk management en het college de controller niet goed meer kunnen aansturen: op het moment dat de wethouder moet aftreden en het project dreigt mis te gaan, verwisselt de controller zijn projectleiderpet weer voor een controllerpet en kan als projectleider niet meer worden aangesproken op het verloop van het project. Uiteindelijk wordt het hoofd Economische Zaken als lijnverantwoordelijke aangesproken op het project, terwijl ook dit hoofd geen invloed heeft kunnen hebben op het handelen van de controller als projectleider: in de eerste plaats omdat dit hoofd formeel medeprojectleider is, in de tweede plaats omdat de controller formeel door dit hoofd niet kan worden aangesproken. Een controller zou zich ten alle tijden moeten blijven concentreren op ondersteuning, waarbij deze ondersteuning zich uiteraard zowel op het management als op het college kan richten.

Hoe prescriptief ook, een zeker dilemma blijft bestaan. Aan de ene kant wordt verwacht dat de controller een zeker empathisch vermogen aan de dag legt. Inherent aan dit empathisch vermogen is het kunnen switchen tussen verschillende belangen, actoren en..... rolopvatting. Aan de andere kant zou een controller zich enkel op zijn ondersteunende rol moeten toeleggen en outputgerelateerde doelstellingen moeten voorzien van inputgerelateerde. Dit dilemma kan nog worden doorgetrokken. Enerzijds wordt van de controller verwacht dat hij een actieve bijdrage levert aan de wording van een unicentrische constellatie. Anderzijds dient hij de verleiding te kunnen weerstaan deze unicentrische constellatie niet zelf te gaan managen of eigen doelstellingen op het gebied van output te gaan formuleren. Andere actoren zijn en blijven verantwoordelijk voor de uiteindelijk gerealiseerde doelmatigheid en de geselecteerde doelstellingen op het gebied van output. In dit opzicht is de case zeer bewust geselecteerd: één van de criteria was immers dat de controller zich in zekere zin verantwoordelijk moest voelen voor het procesverloop, aangezien anders het gevaar te groot was dat de controller teveel zou afschuiven richting het management.

Het dilemma vindt haar grondslag in de twee bestanddelen van de centrale vraagstelling. Een controller dient als ondersteuner bij te dragen aan doelmatigheid en selecteert zelf geen doelstellingen op het gebied van output. Om echter een effectieve bijdrage aan doelmatigheid te kunnen leveren, zal de controller het proces dienen te domineren en de constellatie dienen te modificeren. Het gevaar bestaat dan dat de controller zijn rol als ondersteuner verliest en ook zelf doelstellingen op het gebied van output gaat formuleren.

Het dilemma zou wellicht doorbroken kunnen worden, door de controller een taak te laten vervullen welke enerzijds oog voor verschillende belangen vereist, maar anderzijds de controller ondersteunend en input-output-gerelateerd laat zijn. Om deze taak te vinden zal men zich af moeten vragen wat een gemeente zou zijn zonder controller. Anders geformuleerd: is de gemeentelijke organisatie nu beter af met een controller? Het project Profundum zou zeer wel in goede handen zijn van een projectleider. Daarmee zouden de verschillende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op zijn minst gezegd meer helder zijn neergelegd en zou het management en het college beter tot aansturing in staat zijn gesteld. Aan de andere kant zou de gemeente Argus zonder controller het budgettaire probleem waarschijnlijk minder snel hebben gesignaleerd. Nu kan betoogd worden dat een hoofd Financiën geacht wordt dergelijke problemen te constateren, maar dit hoofd signaleert enkel wat het systeem van financiële checks en balances aangeeft. Als deze checks en balances niet deugen, wordt er dus niet veel gesignaleerd en het is hier dat de controller een wezenlijke functie kan vervullen: het doorlichten van de controlemechanismen en het bezien of de juiste checks en balances zijn aangebracht. In het kader van functiescheiding kan dit per definitie niet door het hoofd Financiën worden gedaan. Deze laatste gedachte kan een opmaat zijn voor een nieuwe invulling van de controllerfunctie, waarbij tevens het bovenstaande dilemma wordt doorbroken. Om deze invulling verder uit te werken, worden eerst enkele ontwikkelingen beschreven die invloed hebben op de gemeentelijke controller.

## **7.5 Trends voor de gemeentelijke controller**

De controllersfunctie is binnen Nederlandse gemeenten gelijk met de implementatie van New Public Management en de BBI-gedachte geïntroduceerd, maar wordt niet voorgeschreven door deze vorm van management. De daadwerkelijke reden dat men controllers binnen gemeenten begon aan te stellen is, dat men bij de decentralisatie van budgetten behoefte had aan een onafhankelijk toezicht op de doelmatige besteding van deze budgetten (Vosselman, 2005, vgl. Van Egten 2005). In het begin was dit toezicht strikt financieel van aard en concentreerde zich met name op de besteding van budgetten (vgl. Aardema, 2002).

De afgelopen decennia heeft de controllerfunctie zich ontwikkeld van een klassiek hoofd Financiën, welke zich concentreert op inputgerelateerde doelstellingen, tot een functionaris die zowel inputgerelateerde doelstellingen als doelstellingen met betrekking tot de output bewaakt (Huys, 2005, Van Egten, 2005, Van Egten, 2006, pag. 12). Hij vervult daarbij een kritische en adviserende rol richting college en management (Dolmans,



2005, pag. 23), hoewel hij soms ook de rol van uitvoerder, specialist, begeleider of coach vervult (Huys, 2005). Het toenemende belang van niet financiële informatie maakte, dat de controller zich begon toe te leggen op outputformulering, programmabegrotingen, productramingen, etc. Van Egten spreekt in dit verband van drie trends waar het het takenpakket van de public controller betreft: “De eerste trend is de toenemende verbreding van het aandachtsveld van de controller. De tweede trend is het steeds grotere belang dat de niet-financiële informatie speelt in publieke organisaties en de rol die de controller speelt in de borging van deze informatie. De derde trend is de rol van de controller, gegeven de wens naar ‘good governance’, in het borgen van risicomangement en van checks and balances in de organisatie” (Van Egten, 2006, pag. 18).

De manier waarop de gemeentelijke controller in Nederland echter zijn functie vervult en met input en output omgaat, varieert per gemeente en per controller in zeer sterke mate (vgl. Van Egten e.a., 2006, pag. 6). De tabellen 7.1 en 7.2 indachtig, wil de controller in de praktijk namelijk nog wel eens “glijden”, zowel in doelstelling als in rolopvatting en de meerduidige aansturing binnen politiek aangestuurde organisaties geeft daar ook alle ruimte voor.

Zo blijven sommige controllers zich concentreren op de financiële bedrijfsvoering en vervullen daarmee de facto de functie van hoofd Financiën (vgl. Huys, 2005). Dit wordt in de hand gewerkt door het gegeven dat zeker in kleinere gemeenten de functie van concerncontroller vaak door het hoofd Financiën wordt vervuld. Huys spreekt in dit verband over commodity taken, zoals administratie en reguliere rapportages en stelt: “Met commodities kun je niet scoren, je kunt er wel meer onderuit gaan” (Huys, 2005). Andere controllers verliezen de financiën volledig uit het oog en houden zich enkel met de selectie en bewaking bezig van outputgerelateerde doelstellingen (rekenkamer Leerdam, 2003). Zoals gesteld, neemt daarmee het onderscheid tussen een controller en bijvoorbeeld een wethouder af. Dit laatste verschijnsel is een direct en logisch gevolg van het bovenbeschreven dilemma: controllers die uiterst effectief zijn in het creëren van unicentrische constellaties, hebben logischerwijs de neiging om eigen doelstellingen te formuleren en na te streven, ook op het gebied van output.

Ook in rolopvatting glijdt de controller in de praktijk nog wel eens. Het komt voor, dat controllers zich te zeer op outputdoelstellingen richten, zich daar uiteindelijk verantwoordelijk voor voelen en dus feitelijk de rol van projectleider of zelfs ambtelijk manager vervullen (zie hoofdstuk 6, vgl. Anthony en Young, 2003, pag. 427). Dit lijkt niet gewenst. Ook deze functievervaging in rolopvatting is een logisch gevolg van het bovenbeschreven dilemma: het is immers soms moeilijk de verleiding te weerstaan om een constellatie aan te sturen die zelf is vormgegeven.

Sommige controllers hebben de neiging om hun ondersteunend vermogen instrumenteel in te vullen (Dolmans, 1995, Anderson, 2005). Het management wordt dan bestookt met formats op het gebied van tijdschrijven, outputgerelateerde kengetallen, budgetafwijkingen, etc. Deze rolopvatting is niet altijd even succesvol. Huys stelt in dit verband: “Uitgebreide maandrapportages, gedetailleerde administratieve organisatorische maatregelen, op gedetailleerde scorecards gebaseerde beloningssystematieken, tijdschrijfsystemen met een hoog detailniveau (...) leiden eerder tot inflexibiliteit en apathie dan tot zelfstandige op innovatie gerichte organisatieonderdelen en medewerkers. (...) De controller, veelal de keizer van het proces van planning en control, is volledig in beslag genomen door zijn rapportages” (Huys, 2002). Zoals uit het onderzoek naar voren kwam, bestaat soms ook de neiging om te zeer het belang van één actor te ondersteunen. Daarmee gaan controllers voorbij aan het feit dat zij geacht worden vaak de belangen van verschillende actoren te vertegenwoordigen. Sommige controllers zijn te facilitair en verliezen hun controlerende functie uit het oog, andere controllers zijn te controlerend en raken verstoken van informatie.

Een tendens die uit de praktijk van Nederlandse gemeenten is waar te nemen, is dat de controller zich steeds meer gaat toeleggen op doelmatigheidsonderzoek (Lindelauf, 2005, pag. 36, Van Egten, 2006, pag. 11). Hij wordt

daarbij geholpen door de nieuwe gemeentewet, waarin deze vorm van periodiek intern onderzoek wordt voorgeschreven (artikel 213a Gemeentewet). Aan de andere kant ondervindt de controller op dit terrein de nodige concurrentie, waar die zelfde gemeentewet rekenkamers en rekenkamerfuncties voorschrijft, welke ook het verrichten van doelmatigheidsonderzoek als taak hebben, zij het in opdracht van de gemeenteraad. Ook willen controllers en accountants zich nogal eens op hetzelfde terrein begeven: beide hebben een taak waar het de controle op de rechtmatigheid betreft en beide formuleren aanbevelingen om deze rechtmatigheid te verbeteren (ibid, pag. 38). Van Egten merkt in dit verband op: “Deze wijziging in de vormgeving van de inrichting van het bestuur van medeoverheden zal ongetwijfeld zijn verdere uitwerking krijgen op aard en omvang van de functie van controller binnen de medeoverheden. In feite is bij medeoverheden een interessant krachtenveld ontstaan van raad, college en leidinggevendenden met elk eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden, die een beroep kunnen en zullen doen op de financiële en controlerende functie in de organisatie” (Van Egten, 2006, pag. 20).

Een andere tendens in de praktijk van de gemeentelijke controller is het verder structureren van de begroting en verantwoording. Deze tendens werd op rijksniveau gevoed vanuit het VBTB project (van begroting tot verantwoording). Dit project legt een hernieuwd accent op de output- en effectvragen en besteedt relatief veel aandacht aan een adequate verantwoording (van den Berg en Klinkers, 2005). Het project kent zijn gemeentelijke evenknie in de vernieuwingsimpuls, een initiatief van het ministerie van BZK en in de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften: het besluit begroting en verantwoording dat vanaf 2004 in werking is getreden. Evenals bij het VBTB project wordt in dit besluit gewezen op het belang van de drie “W-vragen”: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten? Het besluit begroting en verantwoording is feitelijk te beschouwen als de juridische neerslag van een ontwikkeling die zich sinds het BBI al in gang heeft gezet: een ontwikkeling waarbij het accent op resultaat en output werd gelegd en het belang van een adequate verantwoording werd onderstreept (vgl. nota van toelichting, besluit begroting en verantwoording). Het onderstrepen van output, het beheersen van deze output en de daartoe ingezette middelen en het belang van verantwoorden, worden naast de projectmatige en juridische ontwikkelingen nog in de hand gewerkt door het feit dat vanaf 2002 forse kortingen op de algemene uitkering van het gemeentefonds hebben plaatsgevonden (vgl. meicirculaire 2001, septembercirculaire 2001 en meicirculaire 2002, BZK). Gemeenten kwamen daardoor in een financieel lastig vaarwater en moesten omzien naar bezuinigingen. Daarnaast neemt ook de behoefte bij de inwoners aan transparantie en verantwoording over het gevoerde beleid toe (“de mondige burger”), een en ander mede uit onvrede over dit beleid. De dualiseringsoperatie, welke onder andere de kloof tussen burgers en politiek beoogt te overbruggen en de opkomst van de “leefbaar partijen” kunnen als illustratie voor de afstand tussen inwoners en conventioneel bestuur dienen.

## 7.6 Internationale trends voor de controller

Ook internationaal zijn trends en ontwikkelingen in de controllersfunctie waar te nemen. Om deze ontwikkelingen gestructureerd in beeld te brengen, dient een selectie van landen te worden gemaakt, alsmede een selectie van functie-variabelen die vergeleken kunnen worden. Men kan geografisch gezien landen selecteren die in de directe nabijheid van Nederland liggen. Daarbij zouden ontwikkelingen in de controllersfunctie in bijvoorbeeld Duitsland en Frankrijk kunnen worden afgezet tegenover ontwikkelingen in Nederland. Een dergelijke geografische selectie ligt echter niet voor de hand. Gezien de koppeling die is gevonden tussen New Public Management en de introductie van de controllersfunctie, lijkt het logischer landen te selecteren, die voor zijn gegaan in de implementatie van New Public Management. Dit zijn dan in eerste instantie de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Australië en Nieuw Zeeland (Aardema, 2002, pag. 41, Olson, 1998). De functievariabelen die vergeleken moeten worden, betreffen in ieder geval de inhoud en de positionering van de controllersfunctie, gezien het belang van deze variabelen voor de controllersfunctie. Daarnaast zal de specifieke relatie met het begrip doelmatigheid internationaal vergeleken moeten worden, gelet op de doelstelling van dit onderzoek. Vanuit de bevindingen uit dit onderzoek is het de verwachting, dat ook internationaal de

introductie van de controllersfunctie gerelateerd wordt aan de wording van resultaatverantwoordelijke eenheden. Verder kan men verwachten dat ook internationaal de inhoud van de controllersfunctie verbreed is richting output gerelateerde doelstellingen, waarbij tevens het gebruik van niet financiële informatie belangrijker is geworden. Tot slot ligt het in de verwachting dat men ook internationaal het gevaar heeft geconstateerd dat controllers soms de neiging hebben, zitting te nemen op de stoel van de manager.

### **7.6.1 Inhoud van de controllersfunctie**

Gelijk aan de ontwikkeling van de controllersfunctie in Nederland, koppelen ook Anthony en Young de introductie van de controlfunctie in non profit organisaties binnen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk aan het belang van management control systemen, een belang dat ontstond bij het decentraliseren van verantwoordelijkheden (responsibility centers) (Anthony en Young, 2003, pag. 7).

Ook door andere auteurs wordt gewezen op het verband in de angelsaksische landen tussen het ontstaan van decentrale resultaatverantwoordelijke eenheden en een andere vorm van management control, waarbij de controller een sterke rol vervult (vgl Aardema, 2002, pag. 77). Uit dit oogpunt wordt internationaal het ontstaan van de public controller wel in relatie gebracht met de introductie van New Public Management, een managementvorm welke sterk heeft ingezet op de wording van resultaatverantwoordelijke eenheden en decentralisatie (Olson e.a., 1998). De controller vervult bijvoorbeeld binnen de federale overheid van de Verenigde Staten een niet geringe rol waar het de training en ondersteuning van resultaatverantwoordelijke managers betreft in het formuleren van meetbare beleidsdoelstellingen (Cavalluzzo en Ittner, 2004). Schendler stelt in dit verband dat een model van New Public Management enkel kans van slagen heeft als ook een nieuwe vorm van control wordt geïntroduceerd (Schedler, 2005, pag. 10). Weer andere auteurs koppelen de introductie van resultaatgebieden en de daaruit voortvloeiende nieuwe systematiek van managementcontrol eerder aan het Management by Objectives, een managementstijl die voorafgaand aan New Public Management werd geïntroduceerd in de Verenigde Staten (Aardema, 2002, pag. 75).

Na de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk kunnen Australië, Zweden en Nieuw-Zeeland als koplopers worden gezien in het doorvoeren van New Public Management (Olson, e.a., 1998). Zweden begon echter van deze landen als eerste met de invoering van output-gericht management van resultaatverantwoordelijke eenheden in de lagere overheden en introduceerde dan ook als eerste een nieuwe vorm van management control binnen gemeenten (Olson en Sahlin-Andersson, 1998). "In the beginning of the 1980's, New Public Management although not yet denominated as such, first entered Sweden and Swedish municipalities. Public administration was being decentralised and financial responsibilities redefined. The financial responsibility of the local administration and its operative units was expanded. The classic control model with responsibilities for specific accountants was abandoned as a more broadened and concentrated financial responsibility was defined" (Brorstrom, 1998, pag. 2). Deze ontwikkeling werd in de hand gewerkt door de fusiegolf tussen Scandinavische gemeenten, waarbij de gemiddelde omvang van gemeenten rond de 30.000 inwoners kwam te liggen (Davey, 2002, pag. 8). Een dergelijke fusiegolf vond ook plaats in het Verenigd Koninkrijk (ibid, pag. 8). In het Verenigd Koninkrijk wordt de versterkte behoefte aan control ook wel gerelateerd aan de scheiding tussen beleidsformulering en uitvoering: "Separating policy making from execution has repercussions for the role of ministers or other politically responsible positions, which has not always been anticipated in new accountability, monitoring, control and feedback structures" (Toonen, 1997, pag. 2). Scott en anderen stellen dat de laatste vijftien jaar het gebruik van strategische planning om doelstellingen scherp te formuleren binnen gemeenten in Nieuw-Zeeland in belang is toegenomen. Tevens nam de noodzaak tot monitoring toe als gevolg van decentralisatie binnen gemeentelijke organisaties toe (Scott e.a., 2004, pag. 15). Daarbij vervult de controller een zeer leidende rol en in die zin sluiten deze auteurs aan op de bevindingen in andere landen.

Internationaal gezien kan gesteld worden dat de introductie van de controllersfunctie binnen het openbaar bestuur een logisch gevolg is van de wording van resultaatverantwoordelijke eenheden en de nieuwe vorm van

management control systematiek die daarbij hoort. Daarnaast kan ook internationaal bezien een verbreding worden geconstateerd van de controllersfunctie, waarbij het gebruik van niet-financiële strategische informatie steeds meer in belang toeneemt.

Zo constateren Anthony en Young gelijk als in Nederland een functieverbreiding van de controllers binnen non profit organisaties in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Deze auteurs stellen dat niet al te lang geleden de controller zich voornamelijk met boekhouding en het verzamelen van historische data bezig hield, maar dat steeds meer het accent op strategische outputgeoriënteerde informatie kwam te liggen. "With the development of formal management control systems, and the increased emphasis on information needed for planning and decision making, the controller's function has broadened" (Anthony en Young, 2003, pag. 7). "The job of the controller is to provide information that will facilitate good decision making by line managers" (ibid, pag. 7). Opvallend is, dat in de lijn van dit onderzoek ook Anthony en Young de controller dus zowel een rol ten aanzien van de input als ten aanzien van de output toedelen: de controller is in zekere zin verantwoordelijk voor het budgetvoorbereidingsproces (input), maar ook voor de informatievoorziening ten behoeve van het strategische planningsproces (output) (ibid, pag. 427). Overigens beperkt de rol van de controller zich in de ogen van deze auteurs strikt tot het structureren van informatie: "The controller's office, as the office responsible for all information flows, should be responsible for the flow of strategic planning information. If there is a formal strategic planning system, the controller's office should oversee its operation; that is, it should set up procedures governing the flow of information through the system, and it should assure that these procedures are adhered to" (ibid, pag. 428). Ook in Zweden verbreedde de controllersfunctie zich in niet-financiële richting, een en ander als gevolg van het accent dat kwam te liggen op output, doelstellingen en resultaten (vgl. Brorstrom, 1998).

Schedler stelt, dat met name in Australië, Nieuw-Zeeland, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Zweden de controlfunctie in oriëntatie verschoven is van input naar prestatie- en effect-indicatoren (Schedler, 2005, pag. 2). Deze auteur benadrukt zelfs een zekere noodzaak tot koppeling in de controlfunctie van input op output: "A separation of performance planning and financial planning cannot be maintained in results-oriented public management. Particularly in medium- to long-term planning, an interconnection must be achieved among all the relevant factors. A further aim must be to ensure that these integrated financial and performance plans, which are the result of public administration controlling, are submitted to parliament and council" (Schedler, 2005, pag. 8).

Overigens waren de pogingen om het accent richting effecten te verleggen niet altijd succesvol, stellen Kloot en Martin over gemeenten in Australië: "NPM focuses on performance outputs (numbers of services), input efficiencies (resources used) and associated parsimony in resource use and private sector management practices (Hood 1995). However, there is little emphasis placed on outcomes (stakeholder perceptions of results that matter). While the drive for more outcomes-oriented public sector management is a characteristic of Australian local government reform rhetoric (Kloot 2001) the development of strategic, outcomes-focused performance measurement and management systems for local government has not occurred (Kloot and Martin 2000). To date, there has been no empirical research on strategic performance measures which enable local governments to determine the impact of their efforts on the day-to-day lives of individuals and the local community" (Kloot & Martin, 2003, pag. 1).

De groeiende betekenis van niet financiële informatie leidde ook internationaal bezien tot de introductie van niet financiële instrumenten: "Vanaf de jaren tachtig deden steeds meer niet-financiële instrumenten, naast de al bestaande en nieuwe financiële instrumenten als activity based costing, hun intrede. Binnen publieke organisaties vonden niet-financiële instrumenten als balanced scorecard en diverse kwaliteitsmodellen hun weg" (Van Egten, 2006, pag. 61). "The pre-occupation with Kaplan and Norton's (1992, 1996) 'balanced scorecard' concept in local government (Quinlivan 2000) reflects the interest in performance outcomes at this level of

government. Kloot and Martin (2000) used this framework to develop a comprehensive model of strategic performance management in Australian local government. This model incorporates the use of strategic FMCS in managing organisational performance. This model, and similar models such as Atkinson and McCrindell (1997) and Fitzgerald et al (1991), incorporates strategic community outcomes into the performance management system” (Kloot & Martin, 2003, pag. 3).

Naast het verbreden van de controllersfunctie valt internationaal ook een accentverschuiving in de controllersfunctie waar te nemen. De drie hoofdtaken, (transactieverwerking, planning en control en beslissingsondersteuning) indachtig, besteedt de controller steeds minder tijd aan transactieverwerking en relatief steeds meer tijd aan beslissingsondersteuning (vgl. Van Egten, 2005, pag. 17).

Van Egten constateert dat “vaktechnisch of expertmatig gesproken de functies van controller in de publieke en non-profit sector en de private sector op een aantal gebieden naar elkaar toe groeien. De verwerking van met name financiële en personele gegevens door middel van grootschalige ERP-toepassingen en het gebruik van bedrijfseconomische modellen ter ondersteuning van de besluitvorming over het verwerven, aanwenden en efficiënt gebruiken van middelen zijn daarvan voorbeelden. De context waarbinnen dit gebeurt, de publieke en maatschappelijke opdracht van de organisatie en de wet- en regelgeving die van toepassing is, is daarentegen een andere” (Van Egten, 2006, pag. 17).

In de Verenigde Staten wordt wel “veelvuldig betoogd dat controllers zich bezig zijn te ontwikkelen van veredelde boekhouders naar volwaardige managers met een sterke betrokkenheid bij strategische en operationele besluitvorming” (Maas, 2005, pag. 15). Sommige auteurs wijzen juist op de gevaren van deze ontwikkeling voor het vakgebied. Zij stellen dat een controller in de eerste plaats de verantwoordelijkheid moet dragen voor betrouwbare, juiste en tijdige managementinformatie. Te veel betrokkenheid bij besluitvormingsprocessen zou volgens hen ten koste kunnen gaan van de professionele objectiviteit van controllers (ibid). Een andere kritische noot bij de ontwikkelingen in het controllersvak komt van auteurs die menen dat door te veel op te schuiven in de richting van het algemeen management, controllers hun specifieke toegevoegde waarde voor de organisatie verliezen (ibid). In die zin sluiten deze waarschuwingen aan op dit onderzoek, waarin ook wordt geconstateerd dat de gemeentelijke controllers nogal eens willen “glijden” richting management en zelfs richting bestuur. Het onderzoek van het Institute of Management Accountants (IMA) toont aan, dat controllers soms de neiging hebben zich te gaan richten op managementbeslissingen die eerder door managers werden genomen (Siegel & Sorensen, 1999). Ook Van Egten signaleert dit gevaar en zoekt de oplossing in het afstemmen van het onderlinge verwachtingspatroon: “Ook voor hem of haar geldt dat er dilemma’s kunnen optreden bij het professioneel uitoefenen van de functie. Naast deugdelijke werkafspraken geldt ook hier dat wederzijdse helderheid over de verwachtingen inzake de functievervulling van wezenlijk belang is voor een plezierige en professionele werkrelatie” (Van Egten, 2006, pag. 68).

Andere onderzoeken laten in dit verband zien, dat angelsaksische controllers drie functies uitoefenen. Op de eerste plaats vervullen zij een functie waar het de planning en control producten betreft. Het gaat hier om de totstandkoming van begrotingen, budgetten, management- en bestuursrapportages en jaarverantwoordingen. Vervolgens vervult de controller een toezichthoudende functie<sup>60</sup>. Daarbij fungeert de controller als toezichthouder namens het concern, het management en het college. Op de derde plaats vervult de controller een ondersteunende rol richting het management en het college (vgl. Jablonksky e.a., 1993, Merchant en van der Stede, 2003). Ook deze onderzoeken wijzen op de spanning die zich kan voordoen tussen het uitoefenen van controle en het vervullen van een ondersteunende rol, een spanning die ook in dit onderzoek is geconstateerd.

---

60) Feitelijk is hier meer sprake van controle dan van toezicht. Controle en controleren hebben meerdere betekenissen, die grotendeels overlappend zijn met het Angelsaksische begrip ‘control’. Controle kan echter ook zelfcontrole of interne controle inhouden, terwijl toezicht vrijwel altijd extern wordt uitgeoefend, zij het soms ook door het verantwoordelijke bestuursorgaan (van Egten, 2006, pag. 55).

Conform de gedachtenlijn van dit onderzoek wordt ook in de bovenstaande onderzoeken de persoonlijke effectiviteit van de controller opgevoerd als bepaalde factor om met deze spanning om te gaan: "These control related roles are challenging to fill because they involve an inherent conflict of interest. Individuals in these roles are asked to serve their organization and its management while at the same time providing a management oversight role on behalf of the organization's owners and other stakeholders. Their role may require them to take actions that are quite costly to their organization in the short run, such as exposing a fraudulent financial reporting scheme. It takes strong, courageous individuals with excellent interpersonal skills to perform such roles effectively" (Merchant en van der Stede, 2003, pag. 506).

Een rapport vanuit Australië laat overigens zien, dat de interne controle functie soms te wensen overlaat: "Last year, we reported that a number of local governments did not have an internal audit function. For 2004-05, we again note that 12 local governments did not have an internal audit function. Nine of these have not had an internal audit function for at least the past 2 years. The amount and nature of resources allocated for internal audits by local governments continues to vary widely. Eight local governments used their own staff for internal audits, and 6 used both staff and external contractors. The remainder fully outsourced their internal audit function" (Auditor General, Victoria, december 2005). Ook vanuit andere onderzoeken wordt deze gedachte gedeeld: "Victoria, the Australian state that restructured and reformed its system of local government in the 1990s more radically than any other state, still has much to do to improve local government FMCS (Financial Management and Control System, Anderson) such that they are valid and reliable sources of information on council performance. The Institute of Chartered Accountants of Australia (2001) recently undertook a survey of Victorian local government budgets, one essential element of a council's financial management and control system. The ICAA concluded in its damning report that the quality and content of Victorian council budgets is variable but generally poor, indicating that the sector has not effectively embraced the notion of accountability. Financial projections are based on out dated methods which incorporate revenue and expenditure measurement techniques which do not comply with generally accepted accounting principles and are therefore inconsistent with annual financial reporting; The ICAA's assessment suggests that reforms have been misguided, or poorly implemented, or a combination of these and other factors. The implications of these findings, in a supposedly leading local government system, for the financial management and control practices of local governments in other states should be of concern to state governments, the level of government in the Australian federal system with legal responsibility for local government (Kloot & Martin, 2003, pag. 4).

### **7.6.2 Positionering**

Een tweede factor die is meegenomen in de internationale vergelijking, is de organisatorische vormgeving van de controlfunctie (vgl. Sathe, 1982). De controlerende functie zou volgens de meeste bovenaangehaalde onderzoeken beter tot uitdrukking komen via een controlfunctie die geheel buiten de lijn is geplaatst, terwijl de ondersteunende rol nu juist beter vanuit de lijn vervuld kan worden. Ook in Nederland wordt deze gedachte steeds vaker verwoord (vgl. van Egten, 2006). Deze gedachte wordt in mindere mate gevolgd in dit onderzoek. De controller zal voor beide functies aansluiting moeten houden met zowel het concern als de decentrale eenheden. Hij zal pas tot goede controle in staat zijn via een adequate vorm van ondersteuning: een te sterk accent op enkel controle of op enkel ondersteuning zal op de lange duur leiden tot verstoring in de informatie die de controller verkrijgt en verstrekt, zo is de lijn van dit onderzoek. Sterker gesteld: een organisatorische setting die een dergelijk accent aanbrengt, kan als hinderlijk worden ervaren om de twee (of één van de twee) bovenstaande functies uit te kunnen oefenen.

Daarbij zij gesteld, dat het proces van decentralisatie op zich al de nodige complicaties oplevert voor de controller als staffunctionaris. Een publicatie van Bach met betrekking tot decentralisatie binnen gemeenten in Australië, Nieuw Zeeland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden merkt daarover het volgende op: "First, decentralization by shifting responsibilities and resources to lower tiers of authority confronts complex issues of existing power relations. These issues often manifest themselves in staffing problems, such as reluctance

to allow staff mobility or ambiguous definitions of responsibilities between different tiers of government. They also appear as financial problems in terms of resource allocation. There is often a temptation for central authorities to retain resources at central level where existing resources are already heavily concentrated. This can result in the decentralization of responsibilities without the accompanying resources to undertake the new roles expected of staff. Moreover, a reluctance to decentralize staff management, especially recruitment, selection and management accounting, can leave decentralized authorities with an inappropriate mix of staff with which to meet their policy objectives” (Bach, 2000, pag. 16).

Opvallend is, dat in de Verenigde Staten de gemeentelijke controller zeer onafhankelijk is gepositioneerd: hij wordt in sommige gevallen gekozen voor een periode van vier jaar en treedt op als gemeentelijk schatkistbewaarder: “The Controller’s office is the city’s auditing agency. It is responsible for protecting citizen’s interest in the handling of the city’s money. In most cities, the city controller is elected to a four-year term midway between the elections of the mayor and city council, to encourage a measure of independence from the officials whose expenditures (amount of money spent) the controller’s office must audit” (Student Voices, 2005). Titel 53 van de consolidated statutes van de staat Pennsylvania geeft in dit verband het volgende aan: “The council shall provide by separate ordinance or in the administrative ordinance for the exercise of a control function in the management of the finances of the municipality by the municipal controller or an independent auditor or, in the case of the optional plan set forth in Subchapter F of Chapter 30 (relating to optional county plan), by the controller or auditors (paragraaf 3151). Under any of the optional plans as set forth in this subpart, except for the plans set forth in Subchapter F of Chapter 30 (relating to optional county plan), the office of controller may be omitted or it may be filled by election by the electors rather than by appointment when recommended by the government study commission and adopted by the electors. If the office of controller is to be filled by appointment, a controller shall be appointed for an indefinite term by a majority of the members of the governing body” (paragraaf 3153) (Consolidated Statutes Pennsylvania, 2005). Pennsylvania biedt dus de mogelijkheid een controller te kiezen, maar schrijft deze vorm van aanstelling niet voor. Soms wordt de controller aangesteld door de burgemeester: “The City Controller’s Office is responsible for all financial aspects of the City of Lafayette. These responsibilities include: cash management; budgeting and financial management; debt management; accounting, auditing and financial reporting. Some of the specific duties performed by the Office are collection of revenue, investing cash resources, processing vendor payments for all purchases made by the City, preparing and administering the budget, processing the City’s payroll and, issuing various miscellaneous permits and licenses. The Controller is appointed by the Mayor. The Controller is an active member of the Government Finance Officers Association, the Indiana Controllers Association, and the Association of Government Accountants. The Controller is charged with ensuring compliance with the Accounting and Uniform Compliance Guidelines Manual for Cities and Towns issued by the State Board of Accounts, as well as, Generally Accepted Accounting Principles and Governmental Accounting Standards” (verordening City of Lafayette, 2005). Ook als de controller niet gekozen wordt, valt zijn onafhankelijke positie op in deze functiebeschrijvingen. In alle gevallen dient de controller erop toe te zien dat de financiële bedrijfsvoering conform de geldende wet- en regelgeving wordt uitgevoerd.

Ook in andere landen komt deze onafhankelijke en zelfs gekozen positionering voor. In Nieuw Zeeland heeft de controller een duidelijk toetsende rol richting de gemeenteraad, zij het in financiële zin: “The statutory framework attempts to align the accountability and audit provisions applying to local government with those applying to central government. For example, councils are subject to the same processes of financial scrutiny by the controller that apply to central government agencies” (Scott e.a., 2004, pag. 14).

Niet in ieder land geniet de controller een electorale basis. In het Verenigd Koninkrijk wordt de controller doorgaans in de vorm van een auditor benoemd door de gemeenteraad en legt ook verantwoording af aan deze gemeenteraad (vgl. Bach, 2000, ).

Ook in Zweden is de controller vrij onafhankelijk gepositioneerd: de controller wordt gekozen door de gemeenteraad en neemt daarbij de rol van externe auditor aan: "Every local authority must have at least three auditors. They are elected representatives appointed by the assembly. This means that being an auditor is a political office. These auditors are assisted by experts, who are professionally qualified auditors" (Osterberg, 2005, pag. 13). De OECD merkt in dit verband op: "The central government does not set formal rules for the establishment of agencies by local government. Accounting in local governments shall be carried out in accordance with provisions in the Act on Local Government Accounting. With some adaptations the rules correspond to generally accepted accounting principles. The assemblies elect auditors that scrutinise all municipal and county council operations. No professional qualifications are prescribed for these auditors" (OECD, 2001, pag. 163).

De vraag rijst, in hoeverre het feit dat een controller gekozen wordt, bevordelijk is voor de effectiviteit van zijn functie-uitoefening. Een tweede vraag betreft de wenselijkheid om de functie van controller te laten samenvallen met de functie van externe auditor. Op deze vragen zal in paragraaf 7.6.4 nader worden ingegaan.

### **7.6.3 Relatie met doelmatigheid**

Ook internationaal wordt onderschreven, dat binnen publieke organisaties individuele doelstellingen een vrij prominente rol kunnen spelen waar het het handelen van ambtenaren en bestuurders betreft (vgl. Merchant, 2003, pag. 10). Vanuit het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten wordt het inzicht aangereikt, dat prestatiebeloning en het inbouwen van marktprikkels niet toereikend is om individuele doelstellingen altijd in het verlengde te krijgen van organisatiebrede doelstellingen (vgl. Gradus, 2005, pag. 19). "Als er meerdere doelen zijn, er sprake is van gezamenlijke producten of het meten van de output onmogelijk dan wel alleen tegen hoge kosten realiseerbaar is, dan kan prestatiebeloning averechts werken" (ibid, pag. 19). Daarnaast toegen Burgess en Ratto dat in veel overheidsorganisaties en non-profitinstellingen idealistische types werken. Het introduceren van marktprikkels en vormen van prestatiebeloning kan door hen worden geïnterpreteerd als een signaal dat de relatie tussen werknemer en organisatie een pure marktrelatie is (Burgess en Ratto, 2003). Ook Heckman, Smith en Taber onderschrijven deze gedachte (Heckman e.a., 1996). De uitdaging voor de controller ligt er dan in om: "de mogelijkheden om de personele en culturele besturing en beheersing in de organisatie te versterken ten koste van de proces- en resultaatbeheersing, dan wel meer nadrukkelijk gebruik te gaan maken van personele en culturele besturing en beheersing" (Van Egten, 2006, pag. 66). Kloot en Martin sluiten vanuit Australië bijna naadloos hierop aan: "Previous research points to a lack of technical accounting and finance expertise in Australian local government (e.g. Kloot et al 1999). However, lack of technical expertise should be able to be overcome. Appropriate management accounting technologies which exist in the private sector can be transferred to the public sector with relative ease. (...) The fact that the lack of expertise continues despite such strategies being widely available points to a deeper problem. We contend that the problem is related to organisational culture. Previous research (Kloot and Martin 2000, Kloot et al 1999) has noted local government cultures in which the view that local government is different and therefore cannot learn from private sector technologies persists at all levels of management. Why this view persists and how it can be overcome is, we contend, related to mental models and existing logics of action: the expression of culture (Kloot & Martin, 2003, pag. 7).

De constatering dat handelen soms kan zijn ingegeven vanuit individuele motieven, sluit goed aan bij de bevindingen van dit onderzoek, terwijl het accent op personele besturing ook weer gevolgd wordt in de uitwerking die gegeven wordt in de volgende paragraaf. Daarbij wordt tevens het pleidooi van Dixit aangehouden: "Every government agency should have a small group of 'devil's advocates' whose sole job is to determine how any policies promulgated by this agency can be misused or manipulated, often in conjunction with some other policy that exists for some other reasons" (Dixit, 2002, pag. 723).



#### 7.6.4 Internationale samenvatting

Een aantal inzichten, trends en ontwikkelingen met betrekking tot de controllersfunctie uit dit onderzoek worden dus internationaal bevestigd. De introductie en navolgende verbreding van de controllersfunctie binnen Nederlandse gemeenten heeft zich ook in de landen voorgedaan die zijn meegenomen in de vergelijking en gesteld kan worden dat deze internationale ontwikkeling vermoedelijk bepalend is geweest voor de introductie van de gemeentelijke controller in Nederland. Ook andere ontwikkelingen worden internationaal bevestigd, zoals het toenemende gebruik van niet financiële informatie en de introductie van niet financiële instrumenten. Het gegeven dat controllers soms de neiging hebben af te glijden richting de managementstoel, wordt ook internationaal geconstateerd. Dit zelfde geldt voor de spanning die zich in de controllersfunctie kan voordoen waar het ondersteuning en controle betreft. Eén van de hoofdthema's van dit onderzoek, i.e. de constatering dat handelen soms eerder wordt ingegeven vanuit individuele doelstellingen en in mindere mate vanuit organisatiebrede doelstellingen, wordt eveneens internationaal geconstateerd (vgl. Kloot & Martin, 2003).

Internationaal wordt de controllersfunctie steeds onafhankelijker geïncorporeerd. Om de bovenbeschreven spanning tussen controle en ondersteuning op te heffen en om het gevaar weg te nemen dat de controller afglijdt richting het management, wordt de controller dan als onafhankelijk auditor buiten de organisatie geplaatst en voorzien van een electorale basis. In New Zeeland valt de functie van de controller bijvoorbeeld geheel samen met die van de auditor-generaal, welke gekozen wordt (Office of the controller and auditor-generaal, juni 2004). Ook in de Verenigde Staten en Zweden komt deze combinatie voor (Merced County, California, 2004).

Hoewel de positionering en het feit dat de controller gekozen wordt, zeer bevorderlijk kan zijn voor de onafhankelijke opstelling van een controller, rijst de vraag, in hoeverre het verkiezen van een controller niet een ander gevaar oplevert. Een gekozen controller kan immers met een beroep op zijn electorale legitimiteit zelf doelstellingen gaan formuleren, waarmee het gevaar tot "glijden" (zie hiervoor) versterkt wordt. Dit gevaar wordt verder versterkt als de functiebeschrijving van de controller verder reikt dan enkel controle. In het verleden zag men hier overigens geen gevaar in: "This post had control over the royal budget, tax collection, and many other aspects of administration. In the eighteenth century, the Controller-General of Finances was almost a prime minister. Under Louis XVI, many reform efforts emanated from this office" (Exploring the French Revolution, Browse Glossary, 2005, pag. 3). Vanuit de bevindingen van dit onderzoek, lijkt de idee van een gekozen controller niet voor de hand te liggen: het gesignaleerde gevaar dat de controller zich bezig gaat houden met het formuleren van outputgerelateerde politieke doelstellingen wordt hierdoor immers in de hand gewerkt.

Over de wenselijkheid om de controller en de externe auditor samen te laten vallen, kan het volgende worden opgemerkt. De controllersfunctie en de functie van auditor betreffen twee verschillende functies. Een auditor wordt doorgaans geassocieerd met toezicht en controle achteraf, terwijl een controller zich tevens met ex ante evaluaties en ondersteuning bezighoudt. De controllersfunctie is dus ruimer dan de functie van auditor of anders geformuleerd: een controller houdt zich naast andere zaken ook met auditing bezig. Gezien zijn interne positie vervult de controller dan de rol van interne auditor. Een journal van de Europese Gemeenschap merkt hierover het volgende op: "Pending the recasting of the Financial Regulation, the internal audit function should, where necessary, be separated from the financial controller's other functions. The result of this would be that the financial controller will continue to fulfil his present functions, including ex ante financial control, but not that of internal audit, which will be performed by an internal auditor independent of the financial controller" (Journal of the European Communities, 2001, pag. 1). Deze passage maakt duidelijk, dat het verrichten van audits ex post onderdeel uitmaakt van de controllersfunctie, maar niet de enige taak is van de controller. Door de controller enkel te belasten met auditing versmalt men de functie van controller dus tot de functie van een controlerende auditor, een gedachte die overigens niet in EG verband is gevolgd, zo

maakt de passage eveneens duidelijk. Ook binnen Nederlandse gemeenten vervult de controller meer taken dan enkel auditing: de controller is doorgaans belast met het verrichten van artikel 213a onderzoek, maar vervult daarnaast zeker ook ondersteunende taken.

In Nederland wordt de gedachte om de controller onafhankelijker te positioneren wel steeds vaker verwoord: "Wel is anno 2005 in publieke en maatschappelijke organisaties een ontwikkeling waarneembaar naar een meer onafhankelijke controller (...)" (van Egten, 2006, pag. 90). Hiermee sluit de ontwikkeling in het denken over de controllersfunctie in Nederland goed aan op de internationale ontwikkeling.

Dit onderzoek volgt deze gedachte echter niet. Een onafhankelijke controller, welke in het meest extreme geval als externe auditor buiten de organisatie is geplaatst, zou volledig met controle worden geassocieerd en geen ondersteuning meer kunnen bieden. De informatievoorziening richting deze controller zou sterk geformaliseerd moeten zijn en de controller zou ook zeer frequent een beroep moeten doen op deze formele bevoegdheid om informatie op te vragen. Feitelijk wordt de spanning tussen ondersteuning en controle met deze denkrichting niet opgelost, maar geformaliseerd. Het goed duiden en analyseren van deze spanning leidt echter tot de constatering dat controle niet mogelijk is zonder ondersteuning. Via ondersteuning verkrijgt de controller immers de meest waardevolle informatie welke hij nodig heeft om zijn controlerende rol te kunnen vervullen. Een effectieve controller zal daarom goed moeten kunnen schakelen tussen zijn ondersteunende en controlerende rol, aldus dit onderzoek. Door de controller een enkel controlerende taak en een onafhankelijke positionering als auditor (intern dan wel extern) te geven, wordt hem dit schakelen onmogelijk gemaakt. Het gevolg is, dat hij op basis van zijn formele bevoegdheid verkeerde informatie verkrijgt en uiteindelijk ook zijn controlerende taak niet meer kan vervullen. In de volgende paragraaf zal hier verder op worden ingegaan.

Gesteld kan worden, dat ook internationaal gezien de controller geacht wordt een effectieve maar ondersteunende bijdrage te leveren aan het formuleren van doelstellingen en de efficiënte realisatie van deze doelstelling en de vraag rijst, hoe deze ondersteuning in de praktijk nader geconcretiseerd kan worden, terwijl het eerder beschreven dilemma kan worden doorbroken.

### **7.7 *Switchen en schakelen: de effectieve controller, de conclusies***

Het onderzoek toont aan, dat de controller een bijdrage kan leveren aan de doelmatigheid van gemeentelijk handelen. Door strategisch om te gaan met informatie kan betrokkenheid verkregen worden of kunnen aansturingsmogelijkheden gecreëerd worden die noodzakelijk zijn om de juiste mate van unicentrisme te verkrijgen. De vraag voor controllers is dan, hoe zij strategisch gezien het meest effectief kunnen handelen en kunnen omgaan met informatie. Het antwoord ligt in het vermogen om te schakelen over de variabelen die in het derde hoofdstuk zijn opgevoerd.

Bij de uitwerking van de empathische controller wordt al gewezen op het feit, dat de controller zijn informatiekanalen richting verschillende actoren zal moeten openhouden. Hij zal dus met zo veel mogelijk actoren informatie moeten uitwisselen om via het proces van redundancy zelf relatief goed geïnformeerd te blijven. Informatie-uitwisseling is echter enkel mogelijk, indien er een zekere vertrouwensbasis bestaat. Dit houdt in, dat de actoren met wie de controller informatie uitwisselt, het idee moeten hebben dat de controller zich ook sterk maakt voor hun belang en in zekere zin ook loyaal is aan hen. De gedachte rijst, dat de perceptie van het belang waar de controller zich sterk voor maakt, bepalend is voor de informatie die andere actoren bereid zijn de controller te verstrekken en ook bepalend is voor de beoordeling van de controller (een constatering die in het derde hoofdstuk is gedaan en die in de tweede empirische confrontatie in het vijfde hoofdstuk is bevestigd). Als een actor, met andere woorden, niet verwacht dat de controller zich sterk maakt voor het belang van die actor, zal hij niet geneigd zijn de controller van informatie te voorzien en ook de controller minder positief beoordelen. Om van voldoende actoren voldoende informatie te blijven krijgen, kan geen enkele controller het zich permitteren zijn belang te koppelen aan steeds dezelfde actor. Naarmate de controller immers

sterker geassocieerd wordt met bijvoorbeeld de gemeentesecretaris, droogt de informatievoorziening vanuit de decentrale eenheden op. Aan de andere kant zal de controller die zich steeds maar blijft profileren als advocaat van de decentrale directeur, op den duur last krijgen van het college omdat hij de concernbelangen niet meer goed behartigt. De conclusie is dan ook, dat de effectieve controller eerst en vooral zal moeten kunnen switchen en schakelen in het belang dat hij behartigt en in de loyaliteit die hij kent. Switchen kan daarbij worden opgevat als het verschuiven in loyaliteit richting verschillende actoren. Daarnaast zal de controller in staat moeten zijn steeds andere belangen te kunnen behartigen (ook al zijn deze van één actor) en dit kan als schakelen worden opgevat. Door steeds andere belangen van steeds andere actoren te behartigen, blijft de controller goed geïnformeerd. De dominantie van belang over informatie kan ook worden doorgetrokken naar de andere variabelen. Het belang dat de controller dient, bepaalt uiteindelijk de manier waarop de controller zijn rol vervult, de wijze waarop hij informatie verschaft (bijvoorbeeld financieel of ook niet financieel), de taken en producten die hij verricht en levert, etc. Aangezien de controller moet kunnen switchen en schakelen in na te streven belang, houdt dit automatisch in, dat hij ook tot herpositionering op de overige variabelen in staat moet zijn. Een gemeentesecretaris verwacht nu eenmaal andere informatie en een andere invulling van de controllersfunctie dan een decentrale manager of een raadslid. De belangen en actoren waaraan de controller zich committeert, selecteert hij zelf. Het onderzoek wijst echter uit, dat dit dus steeds andere belangen en andere actoren dienen te zijn, gelet op de noodzaak van een adequate informatievoorziening. Dit houdt in, dat de controller zich soms ook moet committeren aan actoren en belangen die verder liggen van de financieel-economische rationaliteit. Aan de andere kant zal de controller soms afstand moeten houden tot belangen en actoren die juist wel financieel-economisch goed onderbouwd zijn. Dit vereist niet alleen een vermogen tot schakelen en switchen, maar ook tot strategisch denken en het rationaliseren van een bepaalde strategie. Wel gesteld, vormen het schakelen tussen belangen en het switchen in loyaliteit de basiscomponenten van strategische interactie.

Het onderzoek toont dus aan, dat de organisatorische positionering van de controller minder relevant is. Een controller zal tussen belangen, actoren en posities moeten kunnen blijven switchen en schakelen om zowel zijn rol als controleur als zijn rol als ondersteuner te kunnen blijven vervullen. Ook om één van de rollen te vervullen zal hij moeten kunnen switchen en schakelen, aangezien hij anders op langere termijn verstoken raakt van cruciale informatie. Het meest relevant in dit verband is het vermogen van de controller om te kunnen switchen in loyaliteit, aangezien deze variabele de perceptie van andere actoren, maar ook de positionering van de controller op de andere variabelen in hoge mate bepaalt. De organisatorische positionering is daarbij eerder hinderlijk, aangezien zij wezenlijk statisch is en de controller dus belemmert in het noodzakelijke schakelen. Overigens bestaat er een directe relatie tussen switchen in loyaliteit en de spanning die tussen controle en ondersteuning kan bestaan. Door zijn loyaliteit te richten op een decentrale directeur, neemt de ondersteuning van de controller richting deze directeur doorgaans toe. Legt de controller echter zijn loyaliteit bij een wethouder, dan zal de controller primair ondersteuning aan deze wethouder bieden en nemen zijn controlerende activiteiten richting het decentrale management in de regel toe. Ondersteuning voor de ene actor houdt dan controle richting de andere actor in. Uiteindelijk is het de loyaliteit die bepaalt wie ondersteund wordt en wie gecontroleerd.

Ook wetenschappelijk is de noodzaak tot switchen en schakelen relevant. Zoals in het vierde hoofdstuk is gesteld, wijkt dit onderzoek vrij fundamenteel af van de contingentiebenadering. Deze laatste neemt de context als gegeven en construeert verschillende contexttypen waarop verschillende typen actoren meer of minder adequaat aansluiten. Als deze benadering gevolgd zou zijn in dit onderzoek, zouden verschillende typen context leiden tot een verschillende positionering op de variabelen. Ieder type context leidt dan tot een bepaalde positionering die het meest "fit". De context wordt daarmee bepalend voor de gewenste positionering. De contingentiebenadering geeft echter geen antwoord op de vraag hoe de context eigenlijk tot stand is gekomen. Het onderzoek heeft zich met name gericht op deze vraag, waarbij uitdrukkelijk is gezien in hoeverre de context gemodificeerd kon worden. Het onderzoek heeft dus expliciet de context niet als gegeven genomen, maar zich

juist eerder op de maakbaarheid daarvan gericht. De bovenstaande lans die gebroken wordt voor het switchen schakelvermogen van controllers is in die zin wetenschappelijk relevant, omdat het causale verband wordt omgelegd. Naarmate controllers beter kunnen switchen en schakelen in belang en op de andere variabelen, worden zij effectiever in het creëren van unicentrisme en dus in het modificeren van de context. Een bepaalde positionering op de variabelen van de controllersfunctie bepaalt dus uiteindelijk de context, in plaats van dat de context deze positionering bepaalt (zoals de contingentiebenadering stelt).

Het dilemma van controllers is soms, dat zij geacht worden een bepaalde constellatie vorm te geven, terwijl zij haar niet mogen beheersen. Controllers hebben dan ook in de praktijk de neiging om op de stoel van de manager te gaan zitten of om politieke doelstellingen te formuleren. Om dit dilemma te doorbreken en de controller een zinvolle invulling te kunnen laten geven aan zijn functie, biedt dit onderzoek en de volgende paragraaf het alternatief van procesarchitectuur. Het gaat daarbij niet enkel om het doorlichten van processen, maar zeer zeker ook om het herstructureren van processen. Daarbij worden checks and balances ingebouwd, maar wordt het proces ook van de juiste stimuli voorzien. Het grote voordeel daarvan is, dat hiermee niet enkel wordt gewaarborgd dat een bepaalde output-input verhouding doelmatig wordt gerealiseerd, maar dat tevens een continue streven naar doelmatigheidsverbetering wordt gegeneerd. Vanuit zijn ondersteunende rol, maar ook vanuit zijn rol als financieel geweten dat budgetten koppelt aan politiek geformuleerde doelstellingen, kan de gemeentelijke controller daaraan een zeer nuttige bijdrage leveren.

Resumerend kan op basis van het onderzoek het volgende worden geconcludeerd:

- Een differentiatie van het begrip doelmatigheid geeft weliswaar antwoord op de vraag hoe doelmatigheid gemeten zou kunnen worden, maar niet hoe doelmatigheid daadwerkelijk gerealiseerd zou moeten worden.
- Vanuit een bepaalde actor met een bepaald belang gezien, wordt de mate van doelmatig handelen bepaald door de mate waarin dit handelen beheersbaar is. Deze beheersbaarheid hangt samen met de eenduidigheid waarmee middelen worden ingezet. Deze eenduidigheid is op zijn beurt afhankelijk van de mate waarin betrokkenheid wordt verkregen van actoren die over de noodzakelijke middelen beschikken of van de mate waarin deze actoren zijn aan te sturen. Deze conclusie komt tevens tegemoet aan het gegeven dat verschillende actoren verschillende belangen en dus ook verschillende interpretaties van doelmatigheid kunnen hebben.
- Zolang men conceptueel organisatiebrede normen voor doelmatigheid nodig heeft welke het liefst zo objectief mogelijk tot stand zijn gekomen, zullen zich knelpunten blijven voordoen waar het de operationalisatie en realisatie van doelmatigheid betreft.
- De problemen die naar voren worden gebracht bij de operationalisatie van het begrip doelmatigheid, zijn niet zozeer van technische aard, maar eerder van politiek-bestuurlijke aard: technisch is immers iedere doelstelling te operationaliseren, maar er kan niet altijd organisatiebrede overeenstemming worden bereikt over de juiste operationalisatie.
- Aangezien het begrip doelmatigheid door verschillende actoren met verschillende voorkeuren verschillend wordt geoperationaliseerd, bestaat er geen universele definitie van doelmatigheid binnen Nederlandse gemeenten. Het handelen van actoren wordt beter verklaard vanuit de verschillende preferenties van deze actoren dan vanuit de organisatiebrede doelstellingen. Het operationaliseren van doelmatigheid en het traceren en verbeteren van doelmatigheid, kan dan ook beter plaatsvinden vanuit de individuele voorkeuren van individuele actoren.
- De gemeentelijke controller kan zijn financieel-economische doelstellingen koppelen aan de belangen van andere actoren. Daarmee verbreedt de controller zijn economische concept van doelmatigheid tot maatschappelijke doelmatigheid en kan daarmee tevens de noodzakelijke betrokkenheid van andere actoren verkrijgen.

- De functie van controller wordt in de gemeentelijke praktijk dermate divers ingevuld, dat geen typering is te ontwikkelen aan de hand van functievariabelen. Het onderzoek wijst uit dat de functievariabelen een zekere mate van onafhankelijkheid kennen ten opzichte van elkaar.
- De gemeentelijke controller wordt in de praktijk doorgaans geacht een bijdrage aan de doelmatigheid van gemeentelijk handelen te leveren. Het verwachtingspatroon dat actoren van de gemeentelijke controller hebben, wordt echter ingekleurd door de individuele belangen van deze actoren. Dit houdt in, dat de controller in de ogen van andere actoren een bijdrage zal moeten leveren aan de realisatie van de specifieke doelstellingen van deze actoren.
- De contingentiebenadering geeft weliswaar antwoord op de vraag welke actor de beste "fit" kent met welke context, maar geeft geen antwoord op de vraag hoe deze context tot stand is gekomen en kan worden gemodificeerd.
- Binnen gemeenten is de pluricentrische constellatie als een soort natuurlijke terugvalpositie aan te merken, maar is de unicentrische constellatie vanuit de optiek van een sturende actor als de meest doelmatige constellatie aan te merken.
- Controllers beschikken als staffunctionarissen enkel over informatie als middel. Door zich voldoende in te leven in de belangen van andere actoren kunnen controllers een strategische interactie aangaan. Deze interactie is gericht op het verkrijgen van betrokkenheid en aansturingsmogelijkheden van en over andere actoren. Deze interactie is terug te leiden naar de manier waarop informatie wordt verkregen, bewerkt en verstrekt.
- Bij een succesvolle strategische interactie kan een pluricentrische constellatie worden omgezet tot een unicentrische. Deze laatste biedt een betere basis voor beheersbaarheid en uiteindelijk doelmatigheid.
- Een controller vervult een ondersteunende rol als staffunctionaris. Hij koppelt daarbij zijn eigen input-gerelateerde doelstelling aan output-gerelateerde doelstellingen van andere actoren. In de gemeentelijke praktijk bestaat echter het gevaar dat de controller zijn functie ruimer invult. Hij neemt daarbij leidinggevende taken op zich en gaat zelf output-gerelateerde doelstellingen formuleren. Om dit gevaar te beperken en de controller een zinvolle bijdrage te laten leveren aan de doelmatigheid van gemeentelijk handelen, zou de controller zich kunnen toeleggen op procesarchitectuur. Procesarchitectuur biedt niet alleen de mogelijkheid om een gegeven output-input verhouding doelmatig te realiseren, maar tevens om een continue streven naar doelmatigheidsverbetering aan te brengen.
- Het belang dat de controller dient, bepaalt uiteindelijk de manier waarop de controller zijn rol vervult, de wijze waarop hij informatie verschaft en de taken en producten die hij verricht en levert.
- De effectieve controller zal moeten kunnen switchen in loyaliteit en moeten kunnen schakelen tussen belangen om zijn informatievoorziening op peil te houden en zijn functie adequaat te kunnen vervullen. De organisatorische positionering is minder relevant voor de effectiviteit van de controller. Deze positionering is zelfs eerder hinderlijk, aangezien een positionering wezenlijk statisch is en de controller belemmert in het noodzakelijke schakelen en switchen.
- Switchen in loyaliteit en schakelen tussen belangen zijn te beschouwen als de basiscomponenten van strategische interactie. Beide componenten zijn noodzakelijk om een unicentrische constellatie te verkrijgen in de gemeentelijke praktijk.

## 7.8 Naar een nieuwe invulling van de controllersfunctie

Zoals gesteld legt de case studie een terrein bloot waar de controller een essentiële rol kan vervullen: het doorlichten van processen om te bezien of de juiste checks en balances en controlemechanismen zijn aangebracht. Dit doorlichten doet recht aan de ondersteunende rol die controllers geacht worden te vervullen. Daarnaast is voor een adequate doorlichting een koppeling van input- op outputgerelateerde doelstellingen noodzakelijk. Aangezien processen zich qua verloop en qua doelstellingen ontwikkelen binnen gemeenten, is het van belang dat deze processen periodiek worden doorgelicht op consistentie en controlmomenten. Het doorlichten van processen kan worden doorgetrokken naar het herstructureren van processen, waarbij betrokkenheid en de juiste aansturingmogelijkheden in het proces worden ingebouwd en ook hier kan de controller een toegevoegde waarde leveren. Het is daarbij van belang dat de controller de diverse belangen van de verschillende actoren onderkent en de contraproductiviteit wegneemt van deze belangen. Verschillende belangen kunnen dienen als checks en balances, terwijl constructies denkbaar zijn waarbij belangen weer in het verlengde van elkaar worden gebracht (vgl. Van Egten, 2006, pag. 66). Dit samenspel van procesdoorlichten en procesherstructureren kan onder de noemer van procesarchitectuur worden geschoven en het vijfde hoofdstuk geeft een aantal voorbeelden hiervan. Juist in een gemeente, waarbij belangen doorgaans conflicteren, is het van belang dat belangen worden opgelijnd en in het verlengde van elkaar worden gebracht. Feitelijk wordt met procesarchitectuur het evalueren, herzien en inbouwen van de juiste beheerssystemen bedoeld (vgl. Groot en Van Helden, 2003, pag. 67). Het belang van procesarchitectuur kan ook op een andere manier worden toegelicht. Door inputdoelstellingen te koppelen aan doelstellingen die gerelateerd zijn aan output, kan weliswaar doelmatig een doelstelling worden gerealiseerd, maar blijft de doelmatigheidsverbetering onderbelicht. De voorbeelden uit het vijfde hoofdstuk laten zien, dat door het inbouwen van de juiste stimuli een continue streven naar doelmatigheidsverbetering wordt aangebracht. Hiermee wordt bedoeld, dat men het proces op dusdanige wijze construeert, dat budgethouders worden aangezet om een steeds optimalere output-input verhouding te realiseren. Overigens verhoudt de geconstateerde noodzaak tot switchen en schakelen zich zeer wel tot de rol die de controller als procesarchitect zou kunnen vervullen. Juist bij het herstructureren van processen is het immers van belang, dat de controller zich weet in te leven in de belangen van steeds andere actoren.

Procesarchitectuur zou een optie kunnen zijn voor de controller van de toekomst. Huys stelt in dit verband: "Het gaat hier om inzicht in de samenhangen tussen de verschillende activiteiten en processen die zich in de organisatie afspelen, gezien in relatie tot de doelstellingen en de output van de organisatie" (Huys, 2005). Het onderzoek heeft aangetoond dat de gemeentelijke controller een bijdrage kan leveren aan de individuele doelmatigheid van gemeentelijk handelen. Het onderzoek heeft echter ook een aantal gevaren aan het licht gebracht, welke soms inherent zijn aan de functie van een controller en welke groter worden bij een sterke focus op individuele doelstellingen. Waar de controller afkomstig is uit het financiële veld, bevindt hij zich nu tussen input en output. Waar de controller vroeger te beperkt was in zijn rolopvatting, dreigt hij nu zijn functie soms te ruim te interpreteren. Deze ruimte verkrijgt de controller doordat er geen eenduidige aansturing plaatsvindt en doordat verschillende conflicterende doelstellingen naast elkaar kunnen voortbestaan in een gemeente. Deze ruimte verkrijgt de controller met name doordat hij beoordeeld wordt naar de mate waarin hij in staat is individuele doelstellingen van actoren te realiseren.

De functies die een procesarchitect kan vervullen zijn door Klaassen als volgt samengevat:

1. "Brenge van evenwicht in de arena waarin de ex ante evaluatie moet plaatsvinden.
2. Fungeren als couverteiling power bij het identificeren en kwantificeren van effecten.
3. Zorgen voor draagvlak, en weerstanden, opgewekt door een (te) centriscie benadering, signaleren en ondervangen.
4. Achterhouden van informatie signaleren en ondervangen (open houden van informatiekanalen).
5. Koppelen van het beginselbesluit aan een financiering van het project (het stellen van de financiële ruimte).

6. Koppelen van het beginselbesluit aan de kostentoedelingsvraag en het zo mogelijk doorbelasten aan degenen die voordeel hebben van het project (het inbrengen van het profijtbeginself).
7. Zoeken en voorstellen van compensaties voor actoren die op enigerlei wijze nadeel van realisatie ondervinden.
8. Zoeken en voorstellen van compensaties voor (natuur) waarden die door realisatie teloor gaan” (Klaassen, 1995, pag. 185).

Zeer herkenbaar voor dit onderzoek is het accent op draagvlak, betrokkenheid en het signaleren en onderwerpen van weerstanden. Ook het koppelen van beginselbesluiten (doelstellingen op het gebied van output) aan doelstellingen op het gebied van financiering en kostentoedeling (inputgerelateerde doelstellingen) wordt in dit onderzoek onderschreven als mogelijke functie voor de controller als procesarchitect. Dit geldt evenzeer voor het belang van informatie en het openhouden van informatiekanaalen. Waar Klaassen echter procesarchitectuur in dienst stelt van de factor betrokkenheid, wordt in dit onderzoek de mogelijkheid van aansturingmogelijkheden open gelaten. Dit houdt in, dat de controller als procesarchitect er bewust voor kan opteren om informatie niet door te spelen en om conflicten in stand te houden om in de nodige checks and balances te voorzien. Vosselman zet in navolging van Klaassen in op betrokkenheid: “Daarom heb ik mijn hoop gevestigd op controllers die vertrouwen voorop stellen, die positieve verwachtingen hebben over de intenties en gedragingen van individuele organisatielieden” (Vosselman, 2005, pag. 26). Procesarchitectuur houdt niet alleen het inbouwen van financiële prikkels in: “In de vele discussies in de afgelopen jaren over dit onderwerp komt telkens weer naar voren dat invloed, acteren dicht bij de macht, status, persoonlijke ontwikkeling en het kunnen nastreven van eigen maatschappelijke doelen voor medewerkers, sterkere prikkels zijn dan financiële prikkels om optimale inzet te tonen” (Van Egten, 2006, pag. 64).

Om procesarchitectuur in de praktijk toe te passen, zal de controller over een aantal instrumenten moeten beschikken. Zo zal de controller processen eenduidig in beeld moeten brengen en aan de hand van vooropgestelde criteria de processen moeten kunnen toetsen. In een gemeentelijke organisatie is dit doorgaans het domein van Administratieve Organisatie en Interne Controle (AOIC), een domein waarin de controller een zeer actieve rol vervult. Vervolgens zal de controller de diverse belangen van de betrokken actoren in beeld moeten kunnen brengen en hiervoor kan hij diverse instrumenten gebruiken, zoals een belangenkaart. De diverse belangen kan hij koppelen aan elkaar, maar ook bewust ontkoppeld houden, zodat checks and balances worden ingebouwd in het proces. De diverse actoren kennen daarbij conflicterende belangen en houden elkaar als het ware scherp. Een klant-leverancier relatie, waarbij de klant belang heeft bij een zo'n laag mogelijke prijs en waarbij de leverancier scherp wordt gehouden door de klant, is een voorbeeld van een dergelijke constructie. Vosselman spreekt in dit verband over “hard controls”: beloningen of boetes. “Wantrouwen, expliciete afspraken, expliciete monitoring en afrekening zijn de ingrediënten van deze moderne vorm van sturen” (Vosselman, 2005, pag. 24). Deze auteur waarschuwt voor een te groot vertrouwen in deze “hard controls”, aangezien welwillende ambtenaren zich gewantwoord gaan voelen, de gecompliceerde werkelijkheid zich nooit laat vangen in een prestatieschema en de intrinsieke motivatie kan afnemen (vgl. Vosselman, 2005, pag. 26). Groot en Van Helden hebben meer vertrouwen in het gebruik van prestatiesystemen, hoewel ook zij wijzen op de kans van disfunctionele effecten (Groot en Van Helden, 2003, pag. 151). Ook zal de controller als procesarchitect evaluatiemethoden tot zijn beschikking moeten hebben, om zich vooraf en achteraf een oordeel over de effectiviteit en doelmatigheid te kunnen vormen (vgl. Klaassen, 1995, pag. 186).

Door een controller te belasten met procesarchitectuur, ziet hij zich beperkt tot een ondersteunende, maar zeer noodzakelijke rol. Het onderzoek begon immers met de constatering dat er geen algemeen concept van doelmatigheid bestaat in een gemeentelijke overheid en dat eerder sprake is van conflicterende belangen. De gevaren werden werkelijkheid toen de controller zijn eigen doelstellingen begon te selecteren en een leidende rol begon te vervullen. Uitgaan van individuele doelstellingen bracht de gevaren aan het licht, maar bood in normatieve zin de mogelijkheid dat deze gevaren zich ook daadwerkelijk gingen voordoen. Daarnaast biedt

procesarchitectuur de mogelijkheid om niet enkel een gegeven output-input verhouding doelmatig te realiseren, maar tevens om een continue streven naar doelmatigheidsverbetering aan te brengen (vgl. Van Egten, 2006, pag. 18).

Om evenwel echt een wezenlijke bijdrage te kunnen leveren aan de doelmatigheid en de gevaren te omzeilen, dient het concept van doelmatigheid weer een algemeen gedragen concept te worden (vgl. Dolmans, 2005, pag. 24). Dit vereist dat de verschillende belangen eerst en vooral opgelijnd worden. Dit begint bij de erkenning van individuele doelstellingen, maar mag daar nooit bij blijven. "Het aansturen van organisaties is in essentie het zoeken van een balans tussen het activeren van individuele eenheden of medewerkers en het zorgdragen dat de daarmee ontstane activiteiten passen binnen de uiteindelijke doelstellingen van de organisatie" (Huys, 2002, vgl. ook Groot en Van Helden, 2003, pag. 63). Een focus op individuele doelstellingen maakt immers, dat de controller zich actief inzet voor de realisatie van een individuele doelstelling van een actor of van hemzelf. Door strategisch om te gaan met informatie zal de controller pogen het proces te beheersen en uiteindelijk naar zijn hand te zetten, met een individuele doelstelling in zijn achterhoofd. Het is van uitzonderlijk groot belang dat naast de inventarisatie en erkenning van verschillende doelstellingen, deze doelstellingen zo veel mogelijk worden gekoppeld en worden opgelijnd. Zo ontstaat een steeds algemener gedragen concept van doelmatigheid, waarbij niet zozeer het recht van de meest strategische actor, maar meer het recht van inzet en betrokkenheid gaat prevaleren. De controller ondersteunt daarbij vanuit een inputgerelateerde doelstelling, maar neemt het proces niet over. Hij blijft oog houden voor individuele belangen, maar wel vanuit een meer algemeen belang. Hij blijft controle uitoefenen, maar is ook duidelijk over zijn controlerende rol. "Hij wordt de adviseur die vooral luistert, monitort en coacht" (Huys, 2002). "De controller vervult in veel organisaties vanuit de eigen expertise en ervaring een onderzoekende, analytische, prikkelende en/of adviserende rol in het kader van management control en wordt ook steeds vaker betrokken bij het ontwerpen en implementeren van een management control systeem" (Van Egten, 2006, pag. 14). Het feit dat hij ondersteunt sluit aan op zijn hoofdtaak: het opnieuw ontwerpen van processen, waarbij voldoende checks, balances en interne controlemaatregelen zijn ingebouwd. "De primaire rol van de controller komt te liggen bij het maken van de plannen en het afbakenen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van managers" (Huys, 2002). In tegenstelling tot het betoog van Vosselman (Vosselman, 2005) wijst dit onderzoek immers voornamelijk uit dat vertrouwen goed kan zijn, maar controle beter is.

Gezien de toenemende behoefte aan transparantie, een zwaarder accent op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid en mede gezien de budgettaire krapte waar gemeenten de laatste drie jaar mee geconfronteerd worden, is een adequate invulling van de controllersfunctie niet enkel raadzaam, maar wellicht zelfs noodzakelijk. Gemeenten kennen immers geen automatisch streven naar continue doelmatigheidsverbetering, terwijl zij ook niet van nature transparant opereren richting de inwoners. Ook liggen belangen en doelstellingen niet altijd a priori in het verlengde van elkaar en is een gemeente niet altijd voldoende extern gericht. Het management, maar ook het college van een gemeente zullen dus van voldoende kritische reflectie moeten worden voorzien en het is hier dat de controller een noodzakelijke rol vervult.

Dit onderzoek laat zien hoe controllers deze rol effectief kunnen vervullen, waar zich de valkuilen bevinden en welke mogelijkheden de gemeentelijke controller in de toekomst heeft in zijn streven naar doelmatigheidsverbetering en het bieden van reflectie. Dit onderzoek biedt tevens een perspectief voor controllers om dichter bij hun rol te blijven en niet de managementverantwoordelijkheid van lijnmanagers over te nemen. Tot slot laat dit onderzoek mogelijkheden zien om belangen te convergeren en neemt daarmee de grootste angst bij de overige actoren weg: een steeds groter wordend leger controllers waarbij controle een doel op zich is gaan worden. De meest effectieve manier om de controllersfunctie invulling te geven leidt immers tot de situatie waarin belangen daadwerkelijk convergeren en waarin nauwelijks nog controllers nodig zijn.....







De vraaggesprekken zijn in de periode juli 2001 tot augustus 2002 gevoerd met bestuurders, raadsleden, managers en controllers van een viertal gemeenten. De vraaggesprekken hebben gemiddeld zo'n anderhalf uur geduurd en zijn gevoerd op de betreffende stadskantoren of gemeentehuizen.

Inhoudelijk is met name gevraagd naar de rol die een controller zou moeten vervullen en naar de taken en de producten die een controller zou moeten vervullen en leveren. Daarnaast is gevraagd naar de meest voor de hand liggende positionering en naar het primaire belang of de primaire loyaliteit die een controller zou moeten hebben. Vervolgens is vrij uitgebreid stilgestaan bij de ontwikkelingen, de spanningen en de mogelijke dilemma's die een rol kunnen spelen bij de functie-uitoefening van de controller. De vraaggesprekken kenden een halfgestructureerd karakter. Dat wil zeggen dat de vragen wel steeds terugkwamen in de diverse vraaggesprekken, maar dat de beantwoording volledig vrij was en ook de mogelijkheid aanwezig was om op sommige punten door te vragen.

### **De vragen zijn als volgt geformuleerd:**

1. Welke rol ziet u voor de controller in de gemeentelijke organisatie weggelegd?  
(Hierbij is doorggevraagd naar de twee variabelen leidend-ondersteunend en financieel-niet financieel)
2. Welke taken zou de controller moeten vervullen?
3. Welke producten zou de controller moeten opleveren?
4. Waar zou u de controller binnen de gemeentelijke organisatie het liefst willen positioneren?  
(Hierbij is doorggevraagd naar het onderscheid tussen concerncontrollers en dienstcontrollers)
5. Welk belang zou de controller volgens u moeten dienen?  
(Hierbij is tevens het loyaliteitsvraagstuk aan de orde gekomen)
6. Hoe vindt de uitoefening van de functie plaats in uw gemeentelijke praktijk?  
(Hierbij zijn de bovengenoemde variabelen aan de orde gekomen)
7. Welke ontwikkelingen, spanningen en dilemma's kan u onderscheiden bij de functie-uitoefening van de controller?

De ondervraagden hebben zoals gesteld zeer verschillend geantwoord op bovenstaande vragen. Hierbij was de beantwoording van de controllers zelf net zo meerduidig als de beantwoording van bestuurders en managers. Wel kwamen een aantal spanningen, ontwikkelingen en dilemma's terug in de gesprekken en deze zijn dan ook verwerkt in dit derde hoofdstuk. Opmerkelijk is overigens, dat deze spanningen vaak werden aangevoerd om bij de zesde vraag een mogelijke discrepantie te verklaren.

### **Bij de volgende personen zijn vraaggesprekken afgenomen:**

Dhr. Sitton (wethouder Financiën en Beheer Spijkenisse)	Dhr. Tuytjens (concerncontroller Leeuwarden)
Dhr. Nederlof (gemeentesecretaris Maarssen)	Dhr. Krabbe (concerncontroller Enschede)
Dhr. Broekhuis (burgemeester Spijkenisse)	Dhr. Hartman (dienstcontroller Enschede)
Dhr. Brok (concerncontroller Spijkenisse)	Dhr. Geval (directeur BAZ Enschede)
Dhr. Oosterwijk (directeur ROB Spijkenisse)	Dhr. Hertog (burgemeester Velsen)
Dhr. Winkelhuizen (dienstcontroller ROB Spijkenisse)	Dhr. Achterbosch (wethouder Financiën Velsen)
Dhr. Lievaart (concerncontroller Oost-Zaan)	Dhr. Zandkuyl (gemeentesecretaris Velsen)
Dhr. de Leeuw (directeur ROB Maarssen)	Mw. Huys (griffier Velsen)
Dhr. Gijssen (fractievoorzitter Maarssen)	Mw. Bokking (fractievoorzitter Velsen)



# Bijlage II Vragenlijsten, behorende bij Hoofdstuk 5

## Vragenlijst eerste ronde

1. Kent u een aantal processen binnen uw gemeente die naar uw mening doelmatig<sup>61</sup> zijn verlopen of naar uw mening als doelmatig zijn te betitelen? Zo ja, welke zijn dat dan?
2. Wat is naar uw mening de meest bepalende factor voor dit doelmatige verloop?

Deze twee vragen refereren naar de bepalende factoren voor doelmatigheid, zonder daarbij het verband tussen unicentrisme, beheersbaarheid en doelmatigheid in de vraagstelling te veronderstellen. Een en ander om zoveel mogelijk ruimte te bieden voor eventuele andere factoren.

3. Welke verschillende betrokkenen c.q. welke belangen spelen een rol bij de processen uit vraag 1?
4. Kunt u ten aanzien van de processen bij vraag 1 de rol van de betrokkenen beschrijven en de manier waarop zij deze processen mede vormgeven?

Deze twee vragen pogen inzicht te krijgen in de mate van pluri- dan wel unicentrisme. Naarmate de belangen sterker divergeren (vraag 3) en naarmate de betrokkenen meer wederzijdse aansturingsmogelijkheden hebben (vraag 4), neemt de mate van pluricentrisme toe. Te verwachten is evenwel, dat de processen uit vraag 1 zich eerder laten kenmerken door unicentrisme. Deze verwachting wordt echter in de vragenlijst niet geënta-meerd, aangezien deze nu juist geverifieerd moet worden.

5. Zijn de processen uit vraag 1 naar uw mening altijd doelmatig verlopen? Zo nee, hoe heeft deze omslag kunnen plaatsvinden?

Hier wordt ingegaan op de gedachte dat pluricentrisme een soort natuurlijke terugvalpositie voor ieder proces is. Unicentrisme zal actief vormgegeven moeten worden en actief in stand gehouden moeten worden. Het antwoord op deze vraag zal naar verwachting ontkennend zijn. De manier waarop de organisatie unicentrisme al dan niet vormgeeft en in stand houdt, is een eerste verwijzing naar strategische aansturing. Ook hier wordt in de vraagstelling unicentrisme niet gerelateerd aan doelmatigheid, om in de beantwoording zo veel mogelijk ruimte te laten voor andere factoren.

Het lijkt zinvol om de eerste vijf vragen van een viertal controlevragen te voorzien:

6. Kent u een aantal processen binnen uw gemeente die naar uw mening ondoelmatig<sup>62</sup> zijn verlopen of naar uw mening als ondoelmatig zijn te betitelen? Zo ja, welke zijn dat dan?

---

61) Onder doelmatigheid wordt hier verstaan: het genereren van een zo hoog mogelijke productie (output) tegen dezelfde kosten (input), of het genereren van dezelfde productie tegen zo laag mogelijke kosten. Hoewel deze definiëring afwijkt van de definitie die ten behoeve van dit onderzoek wordt gehanteerd, lijkt deze definiëring minder technisch en eenvoudiger te hanteren door de respondenten.

62) Doelmatigheid is feitelijk geen absoluut begrip en de term "minder doelmatig" zou in deze vragenlijst wellicht passender zijn dan de term "ondoelmatig". Te verwachten is evenwel dat de respondenten zich sneller een voorstelling kunnen maken bij de term "ondoelmatig" dan bij "minder doelmatig".

7. *Wat is naar uw mening de meest bepalende factor voor dit ondoelmatige verloop?*
8. *Welke verschillende betrokkenen c.q. welke belangen spelen een rol bij de processen uit vraag 6.*
9. *Kunt u ten aanzien van de processen bij vraag 6 de rol van de betrokkenen beschrijven en de manier waarop zij deze processen mede vormgeven?*
10. *Zijn de processen uit vraag 6 naar uw mening altijd ondoelmatig verlopen? Zo nee, hoe heeft deze omslag kunnen plaatsvinden?*

Uiteraard is het de verwachting dat de processen uit vraag 6 eerder een pluricentrisch karakter zullen kennen, welke verwachting gestaafd wordt via vraag 8 en 9. Vraag 7 houdt expliciet de mogelijkheid open voor andere bepalende factoren. Van belang bij vraag 6 is om na te gaan in hoeverre hier verschillende processen worden opgevoerd. Naarmate door de respondenten bij deze zesde vraag meer verschillende processen worden opgevoerd, kan sterker gesteld worden dat ieder proces vatbaar is voor pluricentrisme en dat wellicht in zijn algemeenheid pluricentrisme een natuurlijke terugvalpositie is voor gemeentelijke processen. Indien bij de zesde vraag niets wordt ingevuld, veronderstelt de betreffende respondent een zekere mate van unicentrisme. Vraag 9 gaat in op de aansturingsmogelijkheden die de betrokkenen hebben. Indien de aansturingsmogelijkheden van de meeste betrokkenen beperkt is, kan toch weer eerder van unicentrisme gesproken worden. Vraag 10 is een controlevraag op vraag 5.

Om de koppeling tussen de controller en het begrip doelmatigheid te kunnen nagaan, lijkt de volgende vraag opportuun:

11. *Wat is uw rol ten aanzien van het verloop van de onder vraag 1 en 6 genoemde processen binnen uw organisatie?*

De volgende vragen gaan specifiek in op het proces van informatie verkrijgen en verstrekken. Aangezien informatie op zeer veel verschillende manieren kan worden verkregen en verstrekt, lijkt het zinvol de eerst volgende twee vragen een gesloten karakter mee te geven. Ook wordt informatie gekoppeld aan de functie-uitoefening, om alle andere informatie die door de controller wordt verkregen en verstrekt, maar geen directe relatie heeft met zijn functie-uitoefening uit te sluiten.

12. *Hoe verkrijgt u uw informatie, die u voor de uitoefening van uw functie noodzakelijk acht (in volgorde van gebruik aangeven, waarbij 1 het meest frequent wordt gebruikt en 7 het minst)?*
  - Op schrift, via mail
  - Door het raadplegen van bestanden
  - Via formeel overleg met één collega<sup>63</sup>
  - Via formeel overleg met meerdere collega's (managementteam, etc.)
  - Via telefonisch onderhoud
  - Informeel, namelijk door ...
  - Anders, namelijk: .....
13. *Hoe verstrekt u informatie in het kader van uw functie-uitoefening (in volgorde van gebruik aangeven, waarbij 1 het meest frequent wordt gebruikt en 7 het minst)?*
  - Via mail of memo gericht aan één collega
  - Via rapportages, voorstellen of notities gericht aan meerdere collega's
  - Via formeel overleg met één collega

---

63) Onder collega kan ook een wethouder of raadslid worden verstaan.

- Via formeel overleg met meerdere collega's (managementteam, etc.)
- Via telefonisch onderhoud
- Informeel, namelijk door. ..
- Anders, namelijk: .....

14. Van wie verkrijgt u informatie en aan wie verstrekt u informatie bij het uitoefenen van uw functie?

15. Met welk doel en belang verstrekt u informatie bij het uitoefenen van uw functie?

16. Met welke andere belangen houdt u rekening bij het verkrijgen en verstrekken van informatie?

17. Wat is uw eventuele individuele belang bij het verkrijgen en verstrekken van informatie?

Deze vragen pogen het strategisch inzicht van de controller zelf inzichtelijk te krijgen. Naast het feit dat strategische aansturing op het gebied van informatie ook een duidelijk informele component kent, zal strategische aansturing zich ook vertalen in een toenemend aantal actoren waarvan informatie wordt verkregen en waar informatie aan verstrekt wordt. Zeker zal het strategisch verstrekken van informatie gerelateerd zijn aan een bepaalde doelstelling. Vervolgens zal een strategisch georiënteerde controller een bepaald beeld hebben van andere belangen en daar ook rekening mee houden. Tot slot zal deze controller zijn individueel belang kennen, welk belang niet per definitie gerelateerd hoeft te zijn aan een formeel opgetekend belang dat in vraag 15 tot uitdrukking kan komen.

De vragenlijst gaat zodoende in op de relatie tussen pluricentrisme, strategische aansturing, unicentrisme en tot slot doelmatigheid. Het voert te ver om de strategische aansturing van de controller zelf in relatie te brengen met het realiseren van doelmatigheid: hiertoe zal daadwerkelijk case studie verricht moeten worden.

De vragenlijst kan in principe door iedere controller worden ingevuld die werkzaam is bij een Nederlandse gemeente. Het maakt daarbij niet uit, of de adressant dienstcontroller of concerncontroller is. Wel zal hier bij de analyse rekening mee gehouden moeten worden. Zo zullen dienstcontrollers eerder geneigd zijn om de processen binnen hun eigen dienst naar voren te brengen, hetgeen een vertekend beeld kan opleveren. Ook het bestaan van dubbelfuncties kan het beeld verstoren. Een en ander leidt tot de laatste categorie vragen:

18. Hoe is uw functie hiërarchisch en functioneel gepositioneerd binnen de organisatie?

19. Heeft u naast de functie van controller nog een andere functie (bijvoorbeeld hoofd Financiën, directeur Middelen, hoofd Bedrijfsbureau)? Waar bestaan uw dagelijkse werkzaamheden uit?

Resultaten eerste ronde

Respondent							
	Processen doelmatig	Oorzaak doelmatig	Betrokkenen en rol doelmatig	Altijd doelmatig	Processen ondoelmatig	Oorzaak ondoelmatig	Betrokkenen en rol ondoelmatig
1	niet	Goede planning. Goede controle. Strafmaatregelen. A	Raad. Wethouder. Sectorhoofd. Afdelingshoofd. Ambtenaar. Burgers.		Niet.	Gebrek aan consequenties. A	
2	Heffing en invordering belastingen.	Uitbesteding schaalgrootte deskundigheid.	Uitvoerend bureau financiën. Soza. Burgers. Rol bepaald door wet.	Nee. A	Grote investeringen. Restauratie kademuren.	Onbekendheid met juridische kant.	Aannemers (bouw). Burgers. Ambtenaren voor begeleiding.
3	Uitgifte standplaatsvergunningen.	Standplaatsnotitie betrokkenen. B	Ambtenaren mkb. Winkeliersvereniging. Vroegtijdig overleg, duidelijke verantwoordelijkheid.	Nee, initiatie tot beschikbaar maken taken. A	Uitgifte groenstroken.	Ontbreken kader teveel in 1 keer willen regelen. A	Ambtenaren nutsbedrijven slechte afstemming.
4	Inrichting nieuw financieel systeem.	Projectleider die er bovenop zit. A	Diensten (behoud zelfstandigheid). Deelname in p-groepen concern (integraliteit consolidatie). Projectleiding bestuur (heldere rapportages).		Doorloop stukken van college-raad.	Machtsverhouding bestuursondersteuning - griffie. A	Bestuursondersteuning griffie. Postievorming. Gatekeeper. Procedures termijnen ambtenaren. Stukken efficiënt door college en raad heen. Bestuursondersteuning. Tijdige aanlevering. Voorbereidingstijd. Flexibiliteit. Eigen prioriteiten. Nee, door het loskoppelen van griffie waarbij oud hoofd BO griffie is geworden.
5	Huisvesting onderwijs.	Egalisatiereserve doelmatig werken. Hogere reserve. Kwalitatieve inspraak. B	Med. onderwijs (vrijheid). Fin. adviseur en controller (zicht op proces en fin.). Wethouders (kwaliteit zo hoog mogelijk). Med. onderwijs biedt transparantie. Controller biedt reservemogelijkheden.	Nee, pas bij instellen reserve. Eerder geen inzicht. A	Opstellen begroting. Opstellen jaarrek.. Verstrekken subsidie aan grotere instellingen.	Niet aanspreken op afspraken. A	Budgethouders (zijn liever met inhoud bezig). MT. Financiën. Wethouder (wil inzicht). Financiën is trekker.



Resultaten eerste ronde

Respondent							
	Processen doelmatig	Oorzaak doelmatig	Betrokkenen en rol doelmatig	Altijd doelmatig	Processen ondoelmatig	Oorzaak ondoelmatig	Betrokkenen en rol ondoelmatig
6	Werving en selectie treasury-beheer.	Duidelijke verantwoordelijkheid neerleggen bij iemand voor het totale proces. A	Sectorhoofd Middelen. Treasury-beheerder FEZ: bezuiniging door goede relatie met Middelen is bij deze sector gelukt.	Nee, pas bij bezuiniging (w&rs) en pas bij personele wisellingen (treasury). A	Nieuwe projecten.	Geen kennis van project-management. C	Medewerkers VROM. Medewerkers OW. Deze moeten de projecten opstarten en dragen de verantwoordelijkheid.
7	Invoering BTW-Compensatiefonds.	Betrokkenheid bij de diverse bureau's. B			Opstellen jaarrekening met daarbij aanlevering van de diverse gegevens door de vakafdelingen.	Het zich niet houden aan afspraken die op managementniveau zijn gemaakt. A	Administrateurs vakafdelingen. Budgethouders: vasthouden budg. in volgend jaar. Sectorhfdn: zie budgethouders + analyse belangen. Administratie: tijdige afwikkeling, voldoen aan eisen accountant.
8	Nog niet te zeggen. Te weinig geëvalueerd. Voldoende middelen dan wordt er minder niet gekeken naar.	Tussentijdse controles / rapportages. Terugkoppeling. C	Uitvoerenden: ideeën. Leidinggevende: ideeën/begeleiding. Weth./raad: verantwoordelijkheid	Rijke gemeente.	Opstellen budgethoudersregelingen. Cultuurverandering nodig.	Gedachtenwisseling / betrokkenheid. B	Budgethouders, sectorhoofd, gem.secr, hfd. Fin. Bewaking / toegankelijkheid financiële gegevens. Verantwoordelijkheidgevoel.
9	Nee	Controle, toezicht. A	Medew: ideevoering/uitvoering. Sectorhoofd: controle aansturing. Wethouders: verantw. Afd. hoofden, raad	Doordat het misgaat, dan wordt het proces bekeken en veranderd. A	Ja, aanleg van een bepaalde weg in de gemeente.	Werk is uitgevoerd maar voor te weinig ingeraamd, werd niet veel duurder dan gepland.	Medewerkers: uitvoering. Wethouder: verantwoordelijke.
10	Nee				a. Facturenverloop. b. Beroep- en bezwarenprocedures.	a. Software. b. Werkdruk.	a. Het op tijd betalen van facturen. b. Bureauhfd. Verdeelt ingekomen stukken en heeft verder geen controle op voortgang.

Resultaten eerste ronde

Respondent							
	Processen doelmatig	Oorzaak doelmatig	Betrokkenen en rol doelmatig	Altijd doelmatig	Processen ondoelmatig	Oorzaak ondoelmatig	Betrokkenen en rol ondoelmatig
11	Nee				a. Binnenkomende facturen. b. Beroep- en bezwaar-procedures.	a. Software. d. Werkdruk.	b. Bureauhoofd passieve rol.
12	Heffing c.q. aanslag oplegging belastingen. Bijstandsverlening.	Goede org. Werkproces. Goede geautomatiseerde ondersteuning. Goed werkklimaat. C+B	Ext: politiek belang (bijstand). Bijstandscliënten. Burgers (belastingen). Extern: niet. Intern: sector management. Soza en F&I. Intern: verbeteren org.	Belastingen: wel. Bijstandsverl: niet. Door sector management meer oog voor procesbenadering, kwaliteit org. Etc. A	Brievenafhandeling (tijdig).	Slechte managementinfo. Geen aandacht topmanagement/leidinggeven. C+A	Slechte managementinfo. Geen aandacht topmanagement.
13	Proces nieuw beleid en bezuinigingen voor de begroting 2005.	Strakke aanvoering en politieke druk. A	Sectorhfd: bespr. met pf. houder wensen en bezuinigingen conform programakkoord. Dag. bestuur beslist adhv aangeleverde post. Afd. Fin. beleid geeft richtlijnen aan waarbinnen sectoren moeten opereren. Sectorcontroller.	Nee, geen duidelijke richtlijnen vanuit FB. Gevolg: veel prioriteiten en geen posterio-titeiten. Nu wordt voor aanvang zowel ambt. als best. de richtlijnen bepaald. A	Bouw van een nieuw zwembad.	Geen duidelijke ambt.en bestuurlijke aansturing. A	Sector Welzijn / hoofd Sport / medew. Zwembad. Hfd. Sport op non-actief, medewerkers zwaar gefrustreerd. Weth. Sport: trekt stevig aan touwtjes en wordt hierdoor 'superambtenaar'.
14	Onvoldoende zicht op dit soort van processen. Normen ontbreken om doelmatigheid te toetsen.	Het hebben of ontbreken van bijbehorende cultuur. B	Wet en regelgeving. Proceseigenaren: beschrijven+actueel houden. Politieke wenselijkheid. Eindverantwoordelijken: initiatief + bewaking. Leidinggeven: stimuleren. Controller/auditors: toetsing en verbetering. Eigen belangen: wil ik mijn processen inzichtelijk maken.		Elk proces is te verbeteren /efficiënter te maken bijv. vanwege de toenemende ICT mogelijkheden.	Heilige huisjes. Dit doe ik al jaren zo. Onvoldoende inzicht op actuele ontw. op vakgebied. Onwetendheid. B+C	zie 3 en 4

Resultaten eerste ronde

Respondent							
	Processen doelmatig	Oorzaak doelmatig	Betrokkenen en rol doelmatig	Altijd doelmatig	Processen ondoelmatig	Oorzaak ondoelmatig	Betrokkenen en rol ondoelmatig
15	Inhaalslag gebruiksvergunning Brandweer. WOZ-taxaties.	Gebruik van P&C mechanismen en op deze uitk. sturen. Bedr. ec. afweging maken. A	Comm.br.weer: beslissend, uitvoerend. Med. Preventie: uitvoerend. Controller: initierend. Fin. consultant: (inhoud). Afd.hfd. Belastingen: beslissend, uitvoerend. Fin. consultant: adviserend. Controller: controlerend.	Nee, bewust gebruik P&C instrument. A	Verlening bouwverg, evenementverg. e.d.. Boekhouding: m.n. fact. afhandeling en boeking kas / bank / giro.	Gebrek aan aandacht voor procesinrichting. Competenties medewerkers. C	Afd.hfd. verbetering resultaten medewerkers. Controller: creëren ruimte om verbetering tot stand te brengen.
16	Div. processen bij burgerzaken. Duidelijke procesomschrijving. Weinig mensen betrokken bij afwikkeling. Boekhouding.	Betrokkenheid medew. En duidelijk/goed inzicht in werkwijze om proces goed /snel te laten verlopen. B+C	Medew. BuZa/Fin. Geen persoonlijke of (politiek) gevoelige handelingen. Fout ontvangst budget-houder inboeken betalen. Proces geven zij wordt geen vorm opgelegd.	Nee, procesgang is verbeterd door verbeterplan. A	Tijdverantwoording. Medewerkers moeten gewerkte tijd verantwoorden naar activiteit / producten.	Doel van deze registratie onduidelijk. Heeft geen koppeling / sanctie voor de dagelijkse werkwijze. A+B	Medew. zelf + leidinggevende. Zij vormen geen actie, onderdeel wordt opgelegd. Proces 1xpw invullen van urenbriefje op de PC
17	Aanvr. subsidies samenleving - welzijn. Registratie Grafrechten. Aanspr.heidstellingen/claimafh. Verzekeringen. Stroomlijning info. voorz. i.h.k.v. dualisering. Inkoopproces. Wet verbetering Poortwachter.	Processen zijn opnieuw beschreven i.v.m. veranderde organisatie. Herbeschreven processen ingebed in 'lopende' organisatie. Betrokkenheid management bij invoering. B+C	Proj.org.verbeterplan: sturing en bewaking processen. Afd. management: bewaken herbeschrijven processen. Medewerkers: toepassen herbeschreven processen. Projectorg. verbeterplan = plan om kwaliteit v.d. bedr.voering te verbeteren.		Voordat gestart werd met verbeterplan waren dit de onder sub 1 genoemde processen.	Volharden in "we doen dit al 20 jr zo". Ontbrekende aandacht voor de afstemming tussen dag. Werkprocessen en beschreven processen. B+C	zie 3 en 4

Resultaten eerste ronde

Respondent							
	Processen doelmatig	Oorzaak doelmatig	Betrokkenen en rol doelmatig	Altijd doelmatig	Processen ondoelmatig	Oorzaak ondoelmatig	Betrokkenen en rol ondoelmatig
18	Opzet adm. Organisatie. Realisatie bedrijfsplan, product-begroting en jaarplan. Diverse concrete productieprocessen	Adequat plan van aanpak. Creëren beeld van ontwikkelingen op langere termijn. A	Proj.leiding: verantw. voor resultaat. Adviseurs: ondersteuning. Uitvoerders: product realisatie. Rol management: concreet beeld van ontwikkelingen op langere termijn.	Nee, zeker de (normale) productieprocessen worden minimaal eens per jaar geanalyseerd i.c.m. de bijbehorende kengetallen. A	Aanschaf geautomatiseerd systeem voor de reg. van product-gegevens incl. facturering.	Afgewogen keuze voor het betreffende systeem is nauwelijks aanwezig. C	Beleidsmedew: voorstel keuze. Formuleren van doelen. Appl. Beheer: inrichten modules, converteren van data. Uitwerken van voorstel in projectgr. Aanschaf software en implementatie.

Respondent	Info verkrijgen								
	Altijd ondoelmatig	Eigen rol	Op schrift	Raadplegen bestanden	Formeel overleg bilateraal	Formeel overleg meerdere collega's	Telefoon	Informeel	Anders
1		Informatievoorziening, planning, rapportage.	1	5	3	4	6	2	
2	Nee, problemen verhardten relaties onderling. B	Niet.	5	6	2	4	3	1	
3		Indertijd bij gemeente als beleidsvormgever.	1	2	5	6	3	4	
4	Nee, door het los-koppelen griffie waarbij oud hoofd BO griffier is geworden. B	1: niet betrokken. 6: contacten onderhoud om eigen stukken "door" te krijgen.	4	6	5	2	3	1	
5	ja. A	Controlerend, transparant maken en optimaliseren processen.	4	3	2	6	5	1	
6	ja. A	Consulteren invloed via persoonlijk contact.	4	2	1	3	5	6	7
7			2	3	5	4	1	6	7
8	Te weinig inzicht	Meer inzicht/meer invloed, erover praten met collega's. Hopen dat leidinggevende hier iets mee doet - klein MT.	2	5	1	4	3	6	7
9	Nee, door gemak-zucht. B	Toeschouwer	1	6	4	5	3	2	7
10			1	5	4	2	3		
11	Ja, voor zover bekend. A	Geen rol	1	3	4	5	6	2	

Respondent		Info verkrijgen							
Altijd ondoelmatig	Eigen rol	Op schrift	Raadplegen bestanden	Formeel overleg bilateraal	Formeel overleg meerdere collega's	Telefoon	Infor- meel	Anders	
12	Ja. A	Ondersteunen opzetten goed MI-model. Voortdu- rend aan de kaak stellen.	1	2	6	3	4	5	7
13	Het nieuwe hoofd Sport pakt proces nu projectmatig op en koppelt maan- delijks terug aan MT en DB.	Sturing geven aan proces. Signaleren dat proces niet goed loopt en dit bespreekbaar maken bij sector, MT of DB. Gevolgen proces op langere termijn overzien en dit bespreekbaar ma- ken. Wijzen op politieke risico's.	2	6	5	3	4	1	7
14	De omslag zou kunnen plaats- vinden door het proces gewoon- weg te gaan beschrijven en op zoek te gaan naar een goede situatie d.m.v. voorlichting / auditing.	Inrichten, implemen- teren, toetsen en bijsturen, AO/IC vwb de gehele organisatie AO/IC blijft iets van organisa- tie zelf. Controller gaat het niet overnemen.	3	1	5	4	6	2	7
15	In verleden doel- matiger gewerkt. Ivm herindeling kennis weg- gestroomd en processen her- ingedeelde ge- meenten niet/te weinig op elkaar afgestemd. B	Bijdragen aan inzicht- lijk maken knelpunten. Stimuleren bewust- wording kwaliteits- en resultaatgericht denken en handelen bij medew. en MT. Eventueel aandragen mogelijke oplossingen. Volgen voortgang verbeterings- traject.	1	5	4	3	6	2	7
16	Te kort bij deze gemeente om te kunnen bepalen of het ooit goed is verwerkt.	Geen	5	4	1	2	3	6	7

Respondent	Info verkrijgen								
	Altijd doelmatig	Eigen rol	Op schrift	Raadplegen bestanden	Formeel overleg bilateraal	Formeel overleg meerdere collega's	Telefoon	Infor- meel	Anders
17	Jzie vraag 5	Eén v.d. initiatiefnemers van het verb. plan. bedr. voering. Projectleider deelproject beschrijft werkprocessen.	2	1	4	3	5	6	
18	Niet altijd doelmatig geweest ivm vertraging en soft-wareachtige knelpunten. Omslag door afspr. met leverancier en inzet extra appl. beheerder.	Bewaking doelmatige registratie. Controle op juiste facturering. Toezien op besteding van budgetten.	2	1	3	5	4	6	7

Respondent	Info verstrekken							Van wie en aan wie verstrekt u info	Met welk doel en belang verstrekt u info
	Op schrift	Raadplegen bestanden	Formeel overleg bilateraal	Formeel overleg meerdere collega's	Telefoon	Infor- meel	Anders		
1	2	1	5	4	6	3		Wethouder, sectorhoofd, afdelingshoofden, medewerkers.	Komen tot juiste planningen en rapportages.
2	4	6	2	5	3	1		Budgethouders. Collega's Financiën. Afdelingshoofd. Wethouders. GS. Burgemeester.	Belang van eigen afd.. Budgethouders, college.
3		1			2	3 (6)		Persoonlijke contact. Officiële stukken.	Voorlichting, steun, bevestiging.
4	4	3	6	5	2	1		Financien P&O, Infobeleid CC, dienstcontrollers GS, weth. Fin., Burge-meester, Hoofd BO, Bestuursadviseur, Secretaresse, Griffie, OR.	Voorbereiding, besluitvorming, beleidsvorming, terugkoppeling, infoverstrekking college.
5	3	2	4	5	6	1		Sectordirecteur, concern-controller, medewerkers.	Transparantie.
6	1	5	2	3	4	6		Budgethouders, chefs, hoofden, directe collega's FEZ, FAZ, P&O.	Faciliterend naar medew. toe.

Respondent	Info verkrijgen								Met welk doel en belang verstrekt u info
	Op schrift	Raadplegen bestanden	Formeel overleg bilateraal	Formeel overleg meerdere collega's	Telefoon	Informeel	Anders	Van wie en aan wie verstrekt u info	
7	4	5	1	3	2	6	7	Medewerkers binnen de afdeling. Leidinggevenden.	Geven van inzichten in budgetten aan budgethouders. Beter laten verlopen van dagelijkse werkzaamheden. Juiste verwerking van adm. gegevens voor goede jaarrekening.
8	2	5	1	4	3	6	7		
9	1	2	5	6	4	3	7	Collega's eigen afd., collega's andere afd., leidinggevende, sectorhoofd.	Ondersteuning budgeth. Duidelijkheid. Begrijpen van elkaar.
10	2	4		3	1			De gemeenten en gemeenschappelijke regelingen.	Informatieve doeleinden.
11	2	5	3	4	6	1		Verkrijgen: gemeente, CBS, Knipselkrant, BZK. Verstrekken: gemeente.	Ondersteuning aan gemeenten.
12	1	2	6	3	4	5	7	Alle leidinggevenden en fin. medewerkers  Iedereen die in het	Centrale gegevensverzameling. Gegevens moeten tijdig, juist en controleerbaar zijn. Info vergaren die voor
13	3	2	6	5	4	1	7	proces past: DB, MT, medew. of externen.	dit proces of een ander proces nuttig kan zijn.
14	4	1	3	2	5	1	6	Verkrijgen: stafafd. en mgt. Verstrekken: mgt en MT.	Betere, doelmatige en doeltreffende aansturing v.d. org. richting haar doelstellingen (bv. Vastgelegd in collegeprogr., concernplan of afd. plan).
15	3	1	5	2	4	6	7	Van: medew., management, ext. Bronnen (VNG, Min BIZA, andere gemeenten). Aan: Management, medewerkers, bestuur (college / raad).	Bewerkstelligen realiseren beoogde resultaten. Monitoren voortgangs-activiteiten. Initiëren resultaatgericht denken. Laten nadenken over planning & control.

Respondent		Info verkrijgen							
	Op schrift	Raadplegen bestanden	Formeel overleg bilateraal	Formeel overleg meerdere collega's	Telefoon	Informeel	Anders	Van wie en aan wie verstrekt u info	Met welk doel en belang verstrekt u info
16	2	1	3	4	5	6	7	Collega's fin. beheer beleid. Leverancier fin. pakketten.	Mgt. Rapp. Moet beter worden af-gestemd op behoefte / wensen.
17	2	1	4	3	5	6		College, afd. hoofden, directeur, collega-hfd. bedr. bureau, eigen afd. medew.	Onderst. primaire processen en gem. bedr. voering. Verstreken van (management) info.
18	2	1	4	3	5	6	7	Info. Uit geautom. systeem. Info. managementteam / dir. team.	Voortgangsbew. Exploitatie. Inzicht in ontwikkelingen. Periodieke bestuursinfo.

Respondent	Met welke andere belangen houdt u rekening bij verkrijgen en verstrekken info	Wat is uw eigen belang bij het verkrijgen en verstrekken van info	Functie hiërarchisch en functioneel	Andere functie	Dagelijkse werkzaamheden
1	Tijdsdruk collega's.	Halen termijnen, realiseren plannings. C	In lijn afdeling.	Webredacteur.	Ondersteuning P&C.
2	Mening raad.	Beter functioneren. A			
3	Toekomst geven en nemen.		Lijn (financieel toezicht).		Beoordelen begroting en rekeningen.
4	Uitvoering diensten. Onderlinge verhoudingen diensten-concern. GMT -college. College -raad. Griffie.	Medewerking toekomst college / MT tevreden. B	In concernstaf.		Project en beleidsmatig P&C produkten. Consulent. Secretaris. Contr. overleg.
5	Moeite die anderen moeten doen. Belang van andere medewerkers.	Goede beoordeling. A	Sectorcontroller.		Overleg P&C cyclus.
6	Vertrouwelijk of niet? Hebben andere collega's ook belang bij de informatie?	Goodwill en het verkrijgen van wederdiensten. B	FEZ, sector Middelen.	OR-lid	Begroting, consulent, AU, Project Bedrijfsv. Sectorplannen etc.
7			Aanspreekpunt vanuit de uitvoerende medewerkers administratie en aanspreekpunt hoofd Fin. dir. Bedrijfsvoering	Senior medew. Fin.	Adm. Werkzaamheden. Beperkt leidinggevende werkzaamheden. Coördinatie adm. werkzaamheden. Inventarisatie werks. heden om bezetting / werkprocessen in kaart te krijgen.



Respondent					
	Met welke andere belangen houdt u rekening bij verkrijgen en verstrekken info	Wat is uw eigen belang bij het verkrijgen en verstrekken van info	Functie hiërarchisch en functioneel	Andere functie	Dagelijkse werkzaamheden
8					
9	Wethouder, collega's.	Kennis vergaren over diverse onderwerpen. C			
10		Kennis om je werk beter te kunnen doen. C			Toetsing van be-grotingen en rekeningen (o.a. maraps en begrotingswijzigingen).
11		Kennis opdoen. C	Ergens onderaan.		Toetsen: begrotingen, (wijzigingen), rekeningen, rapportages.
12	Eigen belangen organisatie. Politieke belangen. Belangen externen (CBS).	Onderstrepen belang controller-functie. D	Combi met sectorhfd. F&I. Functioneel leidinggeven aan ? Bureau's sectoren.	Zie 18	Vergaderen (60%), aansturen (mail, overleg, etc 30%), schrijven (10%).
13	Hoe ligt dit politiek. Positie afdelingen. Kan iemand anders hiermee scoren.	Informatie is macht. Versterken positie eigen weth. cq. eigen afd. A	Onder sec.hof.Fin Straks: stafbureau van de stadsdeelsecretaris onder de concerncontroller.	Nee	Coördineren / regisseren P&C cyclus. Adviseren MT en DB over DB voorstellen. Adviseren stadsdeelsecr. Over organisatie.
14	Betrouwbaarheid v.d. info. Tijdigheid. Afstemmen op de doelgroep.	Kennisverrijking / ontplooiing. Toegevoegde waarde aantonen bevordert het goed functioneren. C	Rechtstreeks onder gem. secr. als soort concernstaf onder functionele aansturing v.d. concerncontroller.	Nee	Professionaliseren v.d. P&C cyclus. Opzetten verzorgen managementinfo. Opzetten dualistisch instrumentarium. Adviseren en toetsen omtrent brede aspecten van control.
15		Kunnen uitoefenen eigen functie. Informatie is van essentieel belang. A	In een stafafdeling controlling dat rechtstreeks onder de secretaris valt.	Nee	Overleg met: afd. hfd. P&O, Fin. en Jur. Zaken, dir. Middelen en comm. Brandweer. Opstellen rapportages. Deelnemen aan werk- en projectgroepen. Coördinatie div. activiteiten.
16		Voldoening als mgt gebruik kan maken van informatie om te kunnen sturen. A	DIRA - afd.chef - coordinator-ik.	Ik ben geen controller.	M.g.t. informatie applicatiebeheer fin. pakket. Vraagbaak voor afd. Fin. beheer.
17	Objectieve info staat voorop.		Hoofd bedr.bureau van de bestuursdienst (vroeger sectorcontroller).	Behoudens projectleiderschap werkgroep geen andere functie.	Leidinggeven ont-wikkelen instrumenten tot verbetering van de bedrijfsvoering coördinatie controlcyclus bestuursdienst.

Respondent					
	Met welke andere belangen houdt u rekening bij verkrijgen en verstrekken info	Wat is uw eigen belang bij het verkrijgen en verstrekken van info	Functie hiërarchisch en functioneel	Andere functie	Dagelijkse werkzaamheden
18	Kwaliteit van de productie. Verhouding / relatie tussen input en output. Rechtmatigheid van kosten en opbrengsten.	In principe sprake van een individueel belang	Adviseur v.h. afd. hoofd binnen de staf van dir.. Afd. functioneel aansturen v.h. bedr. Bureau.	Hoofd bedr. Bureau; wordt in het nieuwe org.plan geformaliseerd.	Fin. beheer 30%. Planning en control 30%. Adm. Org. 30%. Overig 10%.

## Vragenlijst tweede ronde

De onderstaande vragen richten zich op enkele algemene gegevens en op de invulling van de functie van controller. Deze vragen kunnen bruikbaar zijn gezien het feit dat verschillende gemeenten en verschillende controllers soms een zeer verschillende invulling geven aan de controllersfunctie.

### 1. Algemene gegevens

- Leeftijd.....
- Hoogst genoten opleiding.....
- Is dit een economische of bestuurskundige opleiding?
  - ja, nl. ....
  - nee, nl.....
- Bent u full time werkzaam?
  - ja
  - nee (doorhalen wat niet van toepassing is)
- Hoe groot is de gemeente waar u werkzaam bent naar omvang van de bevolking?
  - .....inwoners

### 2. Daadwerkelijke invulling van de functie van controller

- Heeft u naast uw functie als controller nog een eventuele andere functie in de gemeentelijke organisatie? (meerdere antwoorden zijn mogelijk):
  - Hoofd Financiën
  - OR-lid
  - Hoofd Personeel en Organisatie
  - Directeur Middelen
  - Hoofd Informatisering en Automatisering
  - Hoofd Financieel Beleid
  - Anders, nl.....
- Is dit uw eerste functie als controller?
  - Ja
  - Nee
- Bent u de eerste concerncontroller in deze gemeente?
  - Ja
  - Nee

d. Aantal jaren dat u deze functie binnen deze gemeente vervult.....

e. Is in uw formele functie-omschrijving van controller de bevordering van de doelmatigheid van gemeentelijke processen opgenomen?

f. Waaruit bestaan uw dagelijkse werkzaamheden (meerdere antwoorden zijn mogelijk)?

Tijdsbesteding procentueel:

- o Transactieverwerking
- o Het registreren van planning en control producties (begroting, rapportages, jaarverantwoording, etc)
- o Beslissingsondersteuning ten behoeve van het ambtelijk management (advisering op MT-voorstellen, het adviseren van het ambtelijk management, het verrichten van analyses, etc.)
- o Beslissingsondersteuning ten behoeve van het college (advisering op college-voorstellen, het adviseren van portefeuillehouders, etc.)
- o Anders, nl.....

g. Bent u budgethouder?

- o Nee
- o Ja, mijn budget beslaat op jaarbasis ongeveer..... en heeft betrekking op.....

h. Bent u als controller hoofd van een organisatie-onderdeel

(bijvoorbeeld een staf-eenheid Planning en Control of een werkeenheid Concerncontrolling)?

- o Nee
- o Ja, mijn onderdeel bestaat uit ..... Fte.

i. Richt u zich in uw functie van controller op (slechts één antwoord is mogelijk):

- o Strikt op de formeel vastgestelde organisatie-doelstellingen
- o Voornamelijk op de formeel vastgestelde organisatie-doelstellingen, maar soms ook op de doelstellingen van individuele portefeuillehouders en managers
- o Voornamelijk op de doelstellingen van individuele portefeuillehouders en managers, maar soms op de formeel vastgestelde organisatie-doelstellingen
- o Strikt op de doelstellingen van individuele portefeuillehouders en managers

j. Welke bevoegdheden heeft u om uw functie invulling te kunnen geven (meerdere antwoorden zijn mogelijk)?

- o Gevraagde advisering aan het college en het management
- o Ongevraagde advisering aan het college en het management
- o Advisering aan het college zonder formele instemming van de gemeentesecretaris
- o Het opvragen van informatie binnen de ambtelijke organisatie
- o Het beoordelen van het functioneren van organisatie-eenheden
- o Het doorlichten van organisatie-eenheden op doelmatigheid en doeltreffendheid
- o Anders, nl.....

k. Wat betreft uw functioneren als controller in een complexe gemeentelijke organisatie, wordt uw positie versterkt als (graag alle opties beantwoorden):

- |  |          |
|--|----------|
| - u op één lijn zit met de politieke verantwoordelijke wethouder | ja / nee |
| - u op één lijn zit met het hoofd Financiën                      | ja / nee |
| - u op één lijn zit met de verantwoordelijke directeur?          | ja / nee |

### 3. Factoren voor doelmatigheid en ondoelmatigheid

Een controller heeft doorgaans een rol in het kader van de verbetering van doelmatigheid van gemeentelijke processen. De onderstaande vragen richten zich op de factoren die deze doelmatigheid kunnen beïnvloeden.

- a1. Waaraan meet u de doelmatigheid van gemeentelijke processen af?
  - a2. Worden er door u respectievelijk door uw gemeente maatstaven gehanteerd om die doelmatigheid in kaart te brengen?
  - a3. Heeft toepassing van die maatstaven tot een verbetering geleid?
- b. Om de doelmatigheid van een proces in uw gemeente te bevorderen is het noodzakelijk dat (slechts één antwoord is mogelijk):
- o De betrokkenheid verkregen wordt van de mensen die een rol spelen in het proces
  - o Voldoende controle- en aansturingsmogelijkheden aanwezig zijn om het proces eenduidig aan te kunnen sturen
- c. De oorzaak van een ondoelmatig procesverloop binnen uw gemeente ligt voornamelijk in (slechts één antwoord is mogelijk):
- o Een gebrek aan betrokkenheid van de mensen die een rol spelen in het proces
  - o In het feit dat er geen (of onvoldoende) controle- en aansturingsmogelijkheden zijn om het proces eenduidig aan te kunnen sturen
- d. Zijn er naar uw mening ook andere factoren die de doelmatigheid van een gemeentelijk proces kunnen beïnvloeden?
- e. Bent u het eens dan wel oneens met de volgende stelling: Dankzij de introductie van de functie van controller is de doelmatigheid van het gemeentelijk proces verbeterd?
- Eens / Oneens
- Toelichting:

### 4. Informatie verstrekken en verkrijgen

Het verkrijgen en verstrekken van informatie kan van belang zijn voor de uitoefening van uw functie. Daarnaast geldt dat de manier waarop een controller informatie verstrekt bepalend kan zijn voor de mate waarin doelstellingen worden gerealiseerd en voor de mate waarin processen doelmatig verlopen. Onder informatie wordt in dit onderzoek ieder zinvol gegeven verstaan, met dien verstande dat de informatie wel betrekking moet hebben op de gemeentelijke organisatie.

- a. Hoe verkrijgt u de meeste informatie die van waarde is voor uw functie (slechts één antwoord is mogelijk)?
- o Formeel, via gestandaardiseerde procedures
  - o Eerder formeel, maar soms informeel (niet via gestandaardiseerde procedures)
  - o Eerder informeel, maar soms ook formeel
  - o Informeel
- b. Hoe verkrijgt u de meeste informatie die van waarde is voor uw functie (slechts één antwoord is mogelijk)?
- o Schriftelijk (brief, memo, mail, sheet)
  - o Mondeling (bilateraal, telefonisch)
  - o Vergadering of bijeenkomst
- c. Kunt u aangeven in welke mate u het eens bent met de volgende stellingen (aankruisen wat van toepassing is)?

“Als mensen om me heen het idee hebben dat ik hun belang niet dien, verkrijg ik ook niet de informatie die ik nodig heb”.

- o Geheel eens
- o Eens

- o Bijna eens
- o Overwegend oneens
- o Oneens
- o Geheel oneens

“Als ik sterk met het concern (de centrale middelenafdelingen of de gemeentesecretaris) word geassocieerd, verkrijg ik minder informatie vanuit de decentrale organisatie-onderdelen”.

- o Geheel eens
- o Eens
- o Bijna eens
- o Overwegend oneens
- o Oneens
- o Geheel oneens

“De wijze waarop informatie wordt verstrekt kan de mate van betrokkenheid beïnvloeden van personen die belangrijk zijn voor een proces”.

- o Geheel eens
- o Eens
- o Bijna eens
- o Overwegend oneens
- o Oneens
- o Geheel oneens

“De wijze waarop informatie wordt verstrekt kan de mate van “control” beïnvloeden van personen die belangrijk zijn voor een proces”.

- o Geheel eens
- o Eens
- o Bijna eens
- o Overwegend oneens
- o Oneens
- o Geheel oneens

*d. Welke middelen zijn naast informatie voor de uitoefening van uw functie van belang?*

Indien u nog opmerkingen heeft naar aanleiding van de vragenlijst kunt u deze hieronder kwijt:

...

Resultaten tweede ronde

Respondent	Leeftijd	Opleiding	Karakter opleiding	Full time	Grootte gemeente	Andere functies
1	60	HBO	EZ/BsK	Nee	45000	o
2	58	HBO +	EZ/BsK	Ja	24250	Hfd. Fin.
3	53	HBO	EZ/BsK	Ja	30000	o
4	51	WO +	EZ/BsK	Ja	95000	Dir. Mid.
5	32	WO	EZ/fiscaal	ja	44000	o
6	49	WO	BsK	Ja	96000	o
7	44	HBO	EZ	nee	35000	o
8	32	HEAO	EZ	ja	25000	o
9	35	HBO	EZ	Ja	24000	o
10	34	HBO	EZ	nee	38000	o
11	33	MEAO	EZ	ja	26000	o
12	58	TU	Technisch	Ja	250000	o
13	33	WO	BSK	Nee	80000	o
14	39	WO	EZ	ja	55000	o
15	49	WO	EZ	ja	60000	o
16	43	HBO	EZ	ja	40000	o
17	37	HEAO	EZ	ja	45000	o
18	44	WO	EZ	ja	75000	o
19	29	WO	BsK	ja	35000	o
20	31	HEAO	EZ	ja	42000	o
21	39	HEAO	EZ	ja	80000	o
22	41	HBO	Technisch	ja	45000	o
23	48	WO	BsK	ja	90000	o
24	28	WO	BsK	ja	35000	o
25	32	HEAO	BsK	ja	35000	o
26	32	HBO	EZ	ja	55000	o
27	38	HBO	Technisch	ja	59000	o
28	45	HEAO	EZ	ja	74000	o
29	51	WO	BsK	ja	90000	o
30	56	WO	BsK	ja	93000	o
31	42	WO	EZ	ja	120000	o

Respondent	Eerste functie		Aantal jaren	Doelmatigheid in FuBe	Dagelijkse werkzaamheden			
	als CC	Eerste CC			Transactie	Regisseren P&C	Onderst. MT	Onderst. College
1	Nee	Ja	1	ja		ja	ja	ja
2	Nee	Ja	15	ja				ja
3	Nee	Ja	3	geen Fube			ja	ja
4	Ja	Nee	5	ja		ja	ja	ja
5	Nee	Nee	5	ja		ja	ja	ja
6	Ja	Nee	5	ja		ja	ja	
7	Nee	Nee	4	ja	ja	ja	ja	ja
8	ja	Nee	5	ja		ja	ja	ja
9	Nee	Nee	4	ja		ja	ja	ja
10	Ja	Nee	4	nee		ja	ja	ja
11	Nee	Nee	2	ja	ja		ja	ja
12	Nee	Nee	18	ja		ja	ja	
13	Nee	Nee	3	ja		ja	ja	ja
14	Nee	Nee	4	ja		ja	ja	ja
15	Nee	Nee	7	ja		ja	ja	ja
16	Nee	Nee	8	ja		ja	ja	ja
17	Nee	Nee	6	ja		ja	ja	ja
18	Nee	Nee	4	ja		ja	ja	ja
19	Nee	Nee	2	ja		ja	ja	ja
20	Nee	Nee	4	ja		ja	ja	ja
21	Nee	Nee	6	ja		ja	ja	ja
22	Nee	Nee	6	ja		ja	ja	ja
23	Nee	Nee	5	ja		ja	ja	ja
24	Nee	Nee	3	ja		ja	ja	ja
25	Nee	Nee	2	ja		ja	ja	ja
26	Nee	Nee	2	ja		ja	ja	ja
27	Nee	Nee	8	ja		ja	ja	ja
28	Nee	Nee	7	ja		ja	ja	ja
29	Nee	Nee	7	ja		ja	ja	ja
30	Nee	Nee	9	ja		ja	ja	ja
31	Nee	Nee	5	ja		ja	ja	ja

Respondent	Budget- houder	Hoofd	Doelst.	Bevoegdheden			By pass GS	Opvragen info	Beoor- delen org.	Door- lichten org.
				Gevr. adv.	Ongevr. ad					
1	nee	nee	formeel	1	ja	ja		ja	ja	Ja
2	ja	nee	formeel	1		ja	ja			Ja
3	nee	nee	vnl. form	1	ja	ja	ja	ja	ja	Ja
4	ja	ja	vnl. form	1	ja	ja	ja	ja	ja	Ja
5	nee	nee	vnl. form	1	ja	ja		ja	ja	Ja
6	nee	nee	vnl. form	1	ja	ja		ja		Ja
7	nee	nee	vnl. form	1	ja	ja	ja	ja		Ja
8	nee	nee	vnl. form	1	ja	ja		ja	ja	
9	ja	nee	vnl. indiv.	2	ja	ja		ja		
10	nee	nee	vnl. indiv.	2	ja	ja		ja		
11	nee		vnl. form	1	ja			ja	ja	
12	nee	ja	vnl. form	1	ja	ja		ja	ja	Ja
13	nee	ja	vnl. indiv.	2	ja	ja	ja	ja	ja	Ja
14	nee	nee	vnl. form	1	ja	ja	ja	ja		Ja
15	nee	nee	vnl. indiv.	2	ja	ja	ja	ja	ja	Ja
16	nee	nee	vnl. indiv.	2	ja	ja	ja	ja		Ja
17	nee	nee	vnl. form	1	ja	ja		ja	ja	Ja
18	nee	nee	vnl. indiv.	2	ja	ja	ja	ja	ja	Ja
19	nee	nee	vnl. indiv.	2	ja	ja	ja	ja	ja	Ja
20	nee	ja	vnl. form	1	ja	ja	ja	ja		Ja
21	nee	nee	vnl. indiv.	2	ja	ja		ja	ja	Ja
22	nee	nee	vnl. indiv.	2	ja	ja	ja	ja	ja	Ja
23	nee	nee	vnl. indiv.	2	ja	ja	ja	ja	ja	Ja
24	nee	ja	vnl. form	1	ja	ja		ja	ja	Ja
25	nee	nee	vnl. indiv.	2	ja	ja	ja	ja	ja	Ja
26	nee	nee	vnl. indiv.	2	ja	ja	ja	ja		Ja
27	nee	nee	vnl. form	1	ja	ja		ja		Ja
28	nee	nee	vnl. form	1	ja	ja	ja	ja	ja	Ja
29	nee	nee	vnl. indiv.	2	ja	ja	ja	ja	ja	Ja
30	nee	ja	vnl. form	1	ja	ja	ja	ja	ja	Ja
31	nee	nee	vnl. indiv.	2	ja	ja		ja		Ja



Respondent	Positie versterkt:			Meten	Maatstaven	Maatstaven hebben resultaat
	1 lijn met wethouder	1 lijn met hoofd Fin.	1 lijn met direct leidinggevende			
1	ja	nee	nee	Benchmark	nee	nvt
2	ja	nee	nee	Kosten	nee	nvt
3	ja	ja	ja	kostprijs/doeltr	in ontwikkeling	te vroeg
4	ja	nee	ja	Benchmark	in ontwikkeling	ja
5		ja	ja	Begroting	ja	
6		ja	ja		in ontwikkeling	nee
7	ja	ja	ja	Inzet budget.	in ontwikkeling	te vroeg
8	ja	ja	ja			
9	nee	ja	ja	output	ja	ja
10	ja	ja	nee			
11	ja	ja	ja			
12	ja	nee	ja	financien	progr. stur.	te vroeg
13	ja	nee	nee			
14	ja	ja	ja			
15	ja	ja	ja			
16	ja	nee	ja			
17	ja	ja	ja			
18	ja	ja	ja			
19	ja	nee	ja			
20	ja	nee	ja			
21	ja	ja	ja			
22	ja	ja	ja			
23	ja	nee	ja			
24	ja	ja	ja			
25	ja	ja	ja			
26	ja	nee	ja			
27	ja	ja	ja			
28	ja	ja	ja			
29	ja	ja	ja			
30	ja	nee	ja			
31	ja	ja	ja			

Respondent	Oorzaak doelmatigheid	Oorzaak ondoelmatigheid	Andere factoren voor doelm.	Verband CC doelmatigheid
1	betrokkenh.	1 gebrek betr.	1	ja
2	betrokkenh.	1 gebrek controle	2	ja
3	control maatreg.	2 gebrek controle	2	nee
4	control maatreg.	2 gebrek controle	2	ja
5	betrokkenh.	1 gebrek controle	2 man. info	ja
6	betrokkenh.	1 gebrek betr.	1 geen samenh.	ja
7	betrokkenh.	1 gebrek betr.	1 personeel	ja
8	betrokkenh.	1 gebrek betr.	1	ja
9	betrokkenh.	1 gebrek controle	2	ja
10	betrokkenh.	1 gebrek betr.	1 kennis	ja
11	betrokkenh.	1 gebrek controle	2	ja
12	control maatreg.	2 gebrek controle	2 politieke keuzes	nee
13	control maatreg.	2 gebrek betr.	1 politieke keuzes	ja
14	betrokkenh.	1 gebrek controle	2	ja
15	betrokkenh.	1 gebrek controle	2	ja
16	betrokkenh.	1 gebrek controle	2	ja
17	betrokkenh.	1 gebrek controle	2	ja
18	betrokkenh.	1 gebrek controle	2	ja
19	control maatreg.	2 gebrek controle	2	ja
20	control maatreg.	2 gebrek controle	2	ja
21	betrokkenh.	1 gebrek controle	2	ja
22	control maatreg.	2 gebrek controle	2	ja
23	betrokkenh.	1 gebrek controle	2	ja
24	betrokkenh.	1 gebrek controle	2	ja
25	betrokkenh.	1 gebrek controle	2	ja
26	betrokkenh.	1 gebrek controle	2	ja
27	control maatreg.	2 gebrek controle	2	ja
28	control maatreg.	2 gebrek controle	2	ja
29	control maatreg.	2 gebrek controle	2	ja
30	betrokkenh.	1 gebrek controle	2	ja
31	betrokkenh.	1 gebrek controle	2	ja

Hoe verkrijg je info				Relatie belang diene en info verkrijgen			Relatie associatie concern en info verkrijgen
Respondent	Form/infor	Schrijft/mon/verg					
1	eerder for.	1	schriftelijk	1	eens	1	oneens
2	eerder for.	1	schriftelijk/mond	1	geheel eens	1	overwegend eens
3	eerder for.	1	schriftelijk	1	geheel eens	1	geheel eens
4	informeel	2	schriftelijk	1	oneens	2	oneens
5	eerder infor.	2	schriftelijk	1	oneens	2	oneens
6	eerder for.	1	schriftelijk	1	eens	1	bijna eens
7	eerder for.	1	mondeling	2	bijna eens	2	bijna eens
8	eerder for.	1	mondeling	2	eens	1	oneens
9	eerder for.	1	schriftelijk	1	oneens	2	overwegend oneens
10	eerder for.	1	schriftelijk	1	geheel eens	1	bijna eens
11	eerder for.	1	schriftelijk	1	eens	1	eens
12	eerder for.	1	schriftelijk	1	eens	1	bijna eens
13	eerder infor.	2	mondeling	2	eens	1	eens
14	eerder infor.	2	mondeling	2	eens	1	eens
15	eerder infor.	2	mondeling	2	eens	1	eens
16	eerder for.	1	schriftelijk	1	geheel eens	1	geheel eens
17	eerder infor.	2	schriftelijk	1	oneens	2	eens
18	eerder infor.	2	mondeling	2	eens	1	eens
19	eerder infor.	2	mondeling	2	eens	1	eens
20	eerder infor.	2	mondeling	2	eens	1	geheel eens
21	eerder for.	1	schriftelijk	1	geheel eens	1	eens
22	eerder infor.	2	mondeling	2	eens	1	eens
23	eerder infor.	2	mondeling	2	eens	1	eens
24	eerder infor.	2	mondeling	2	eens	1	bijna eens
25	eerder infor.	2	mondeling	2	eens	1	eens
26	eerder infor.	2	mondeling	2	geheel eens	1	bijna eens
27	eerder for.	1	schriftelijk	1	oneens	2	eens
28	eerder infor.	2	mondeling	2	eens	1	eens
29	eerder infor.	2	mondeling	2	eens	1	eens
30	eerder for.	1	mondeling	2	eens	1	eens
31	eerder infor.	2	mondeling	2	eens	1	eens

Respondent	Relatie info verstrekken en betrokkenheid		Relatie info verstrekken en control		Andere middelen
1	eens	1	eens	1	goed man. info. sys.
2	geheel eens	1	geheel eens	1	nvt
3	eens	1	eens	1	communicatie, analytisch vermog.
4	overwegens eens	1	overwegend eens	1	benchmarken
5	eens	1	eens	1	bilateraal
6	geheel eens	1	eens	1	computer
7	bijna eens	2	bijna eens	2	
8	eens	1	eens	1	
9	eens	1	eens	1	commitment
10	geheel eens	1	geheel eens	1	
11	eens	1	eens	1	
12	eens	1	eens	1	rol en taakafbak.
13	eens	1	eens	1	steun
14	eens	1	eens	1	
15	eens	1	eens	1	
16	geheel eens	1	geheel eens	1	
17	overwegens eens	1	eens	1	
18	eens	1	eens	1	
19	eens	1	eens	1	
20	geheel eens	1	geheel eens	1	
21	eens	1	eens	1	
22	geheel eens	1	eens	1	
23	eens	1	eens	1	
24	eens	1	eens	1	
25	eens	1	eens	1	
26	geheel eens	1	geheel eens	1	
27	eens	1	eens	1	
28	eens	1	geheel eens	1	
29	overwegens eens	1	eens	1	
30	eens	1	eens	1	
31	eens	1	eens	1	





# Bijlage III

## Een beschrijving van de case, behorende bij Hoofdstuk 6

In het zesde hoofdstuk wordt de case studie onderverdeeld in drie fasen: de reconstructie van het besluitvormingsproces, een analyse van dit proces en een beoordeling van het besluitvormingsproces. De analyse en de beoordeling zijn weergegeven in paragraaf 6.4 respectievelijk 6.5. Deze bijlage bevat de reconstructie van het besluitvormingsproces. Daarbij is gebruik gemaakt van een aantal documenten welke betrekking hebben op het Landgoed Profundum. De reconstructie is chronologisch opgezet.

### **De casus Landgoed Profundum**

Het Landgoed Profundum is een landgoed midden in de bossen van de gemeente Argus. De bossen worden doorkruisd door de rivier de Amber, hetgeen het landgoed een bijzonder grote waterpartij oplevert. Het oorspronkelijke landgoed dateert uit 1808. In de tweede wereldoorlog wordt het landgoed door de Duitse bezetters versterkt met bunkers, mede gezien de strategische ligging van het Landgoed Profundum. Voor het jaar 1994 verkeert het landgoed in een zeer slechte staat. Sindsdien vinden er veranderingen plaats. Het maritieme- en managementtrainingsbedrijf PROTON vestigt zich in 1995 op het landgoed en op 27 november 1996 wordt een intentie-overeenkomst getekend door de gemeente Argus, Rijkswaterstaat en de provincie Noord-Holland met als doel het Landgoed Profundum Argus verder te ontwikkelen (zie intentie-overeenkomst project Landgoed Profundum Argus, no. 1). De doelstelling is daarbij drieledig. Allereerst kent de overeenkomst een cultuurhistorische doelstelling. De partijen beogen daarbij het Landgoed Argus te behouden en te vitaliseren. Voorts kent de overeenkomst een doelstelling op het terrein van (arbeids)participatie. De partijen willen het project uitvoeren met werkervarings-, trainings- en scholingsprogramma's. Zij hebben daarbij de ambitie om voor 250 personen programma's te organiseren ter bevordering van de toeleiding naar de arbeidsmarkt en ter integratie in het arbeidsproces. Tot slot wordt een economisch-toeristische doelstelling geformuleerd, waarbij de partijen de ambitie uitspreken om tenminste 50 arbeidsplaatsen op locatie te realiseren. Met het project willen de partijen nieuwe economische activiteiten tot ontwikkeling brengen, waarmee werkgelegenheid in de maritieme, educatieve, cultuurhistorische, recreatieve en toeristische sfeer wordt gecreëerd. De uitvoer van het project moet via een projectorganisatie tot stand komen. Vervolgens wordt op diezelfde dag een overeenkomst getekend tussen de gemeente Argus en PROTON, waarbij PROTON het toezicht op de uitvoering van de werkzaamheden, de logistieke en facilitaire ondersteuning en tevens de verzorging van het benodigde materiaal op zich neemt (zie overeenkomst Argus-PROTON, no. 2). PROTON verwerft een jaarlijks te toetsen gebruiksrecht voor het landgoed, realiseert een tijdelijke behuizing en verkrijgt een langdurig erfpachtcontract voor een gedeelte van het landgoed met Domeinen.

Eind 1996 begint, met het ruimen van het puin, de eerste fase van het project, waarbij het accent ligt op de ontgraving en het toegankelijk maken van het landgoed. Deze fase wordt gefinancierd op basis van de PESCA-subsidie, bijdragen van de gemeente Argus, de provincie Noord-Holland en Rijkswaterstaat. PROTON vervult in deze fase de rol van opdrachtnemer voor de operationele leiding en geeft logistieke en facilitaire ondersteuning. Het architectenbureau Doorn & Roos wordt aangetrokken om gestalte te geven aan de tweede fase, het cascoherstel van het Landgoed Argus en het aanbrengen van de noodzakelijke infrastructuur en voorzieningen voor de exploitatie. In juni 1998 gaat deze tweede fase van start en ook nu neemt PROTON de operationele

leiding en de facilitaire ondersteuning ter hand. Dhr. Vermaeck van Bureau ACT wordt benaderd om ten behoeve van de tweede fase het project te voorzien van advies met betrekking tot de exploitatie, ontwikkeling en organisatie van het Landgoed Profundum. Dit advies resulteert in het Bedrijfsplan Landgoed Profundum Argus (het plan ACT, augustus 1998, zie no. 3).

Het plan concludeert dat PROTON door de rol die het bedrijf tot nu toe heeft gespeeld, de aangewezen eerste particuliere partner voor de contractpartijen is in een op te richten exploitatie-organisatie. In dit plan wordt vervolgens geadviseerd om een joint venture tussen PROTON en de gemeente op te richten. Deze joint venture zou de vorm moeten krijgen van een stichting en zou een natuurlijk vervolg zijn op de eerder getekende intentieovereenkomst (zie plan ACT, pag. 12). De gebruiksrechten van PROTON zouden moeten worden overgedragen aan deze stichting, onder gelijktijdige vastlegging van de rechten van PROTON in de vorm van een langjarig huurcontract, waarbij de stichting als verhuurder en landgoedbeheerder optreedt. Het plan concludeert ook dat nieuwe partners uit het bedrijfsleven aangetrokken kunnen en moeten worden, die willen mede-exploiteren en zelfs willen mede-investeren. Ook deze partners kunnen als huurder met een langjarig huurcontract aanschuiven. Op deze manier zou een optimale exploitatie bereikt kunnen worden, zou het bedrijfsleven een goed aanspreekpunt hebben, welke voorzien is van alle benodigde bevoegdheden, zou Rijkswaterstaat en de provincie een vorm van rust en zekerheid worden geboden en zou de gemeente een logische vervolgstap zetten. De doelstellingen uit de intentieovereenkomst worden in dit plan nader uitgewerkt. Het plan stelt eveneens dat het de gemeente voor ogen staat uiteindelijk het landgoed over te dragen aan het bedrijfsleven, waarbij zij wel een bewaking op afstand prefereert ten aanzien van de financiële continuïteit en ten aanzien van de toeristische - en werkgelegenheidseffecten (ibid, pag. 21).

In september 1998 besluit Provinciale Staten van Noord-Holland positief op een verzoek van de gemeente om voor vijf jaar jaarlijks fl. 1000.000,00 te storten in het Landgoed Profundum. In december 1998 besluit de gemeenteraad van Argus bij de begrotingsbehandeling om voor een periode van vijf jaar jaarlijks fl. 100.000,00 voor de verdere ontwikkeling van het project ter beschikking te stellen (raadsvoorstel, 19 feb. 1999, no. 5). De verwachting is dat in april 1999 de provinciale bijdrage kan worden geëffectueerd en afspraken kunnen worden gemaakt voor de financiering van het bouwprogramma tot 2003. Daartoe heeft Doorn & Roos, samen met de projectorganisatie, een bouwprogramma voor de jaren 2000-2003 opgesteld. De dekking van het bouwprogramma staat omschreven in een financieringsplan 1999-2003, de vijfjaarsperiode waarop het bedrijfsplan "Plan Act" van augustus 1998 betrekking heeft.

In februari 1999 besluit de gemeenteraad in principe accoord te gaan met de voorgestelde organisatie-opzet, welke bestaat uit de stichting Beheer Landgoed Profundum en de stichting Exploitatie Landgoed Profundum. Dit raadsvoorstel beschrijft drie voorwaarden waaraan moet worden voldaan om het project verder vorm te kunnen geven (zie raadsvoorstel, 19 feb. 1999, no. 5, pag. 2).

1. De gebruiksrechten moeten voor langere perioden verzekerd zijn.
2. De overheid dient zich te committeren aan het casco-herstel van het kustlandgoed.
3. Er moet één aanspreekpunt zijn voor alle zaken het Landgoed Profundum betreffende.

Uit overleg met Rijkswaterstaat is gebleken dat deze laatste bereid is om het Landgoed Profundum, onder bepaalde condities, voor een periode van 30 jaar in erfpacht uit te geven. Over deze condities bestaat al overeenstemming tussen de projectorganisatie en Rijkswaterstaat (aldus het raadsvoorstel, 19 feb. 1999, no. 5, pag. 2). Ten aanzien de tweede voorwaarde stelt het raadsvoorstel dat de provincie zich heeft uitgesproken voor het behoud van het landgoed als beeldbepalend onderdeel van het bos en bereid is tot het leveren van een aanzienlijke bijdrage in het casco-herstel. De derde voorwaarde vormt de hoofddoelstelling van het raadsvoorstel: het presenteren van een nieuwe organisatie-opzet. Ten aanzien van de participatie van het bedrijfsleven wordt gesteld dat een tweede ronde van gesprekken heeft plaatsgevonden en dat deze ronde naar verwachting



in maart 1999 zal uitmonden in een aantal “letters of intent”, waarin de participatie van de bedrijven verder vorm zou krijgen (ibid).

Op 9 augustus 1999 worden bij de notaris Wiarda een tweetal stichtingen opgericht: de stichting Beheer Landgoed Profundum en de stichting Exploitatie Landgoed Profundum (zie afschriften van oprichting, no. 4). De stichting Beheer heeft tot doel “het Landgoed Profundum uit cultuurhistorisch en architectuurhistorisch oogpunt van bijzondere betekenis, daarbij inbegrepen het historische kustlandgoed en het omliggende terrein met bijbehorende verdedigingswerken, te behouden en zoveel mogelijk opnieuw te bestemmen respectievelijk functioneel te maken” (afschrift van oprichting, stichting Beheer, pag. 2). De stichting Beheer tracht dit doel te bereiken door “de vorenomschreven zaken in eigendom, erfpacht of huur te verwerven (...) en door de vorenomschreven zaken in huur dan wel ondererfpacht uit te geven aan de Stichting Exploitatie. Door nauwe samenwerking met overheden, bedrijven en instellingen die door hun betrokkenheid en investeringen de restauratie en instandhouding bevorderen” (ibid, pag. 2 en 3). Het bestuur wordt als volgt samengesteld: de gemeente Argus benoemt een bestuurslid en PROTON benoemt een bestuurslid. De gemeente en PROTON benoemen door unanieme voordracht een onafhankelijk voorzitter. De vertegenwoordigende bestuursleden bezitten met betrekking tot statutenwijzigingen en vergaande besluiten een vetorecht (ibid, pag. 8). Daarnaast wordt een raad van toezicht opgericht, welke vooraf ter goedkeuring beleidsplannen zouden worden voorgelegd. Voorts zou de raad van toezicht jaarlijks ter goedkeuring de jaarrekening van de stichting ontvangen. De raad heeft geen bevoegdheid met betrekking tot het benoemen van bestuursleden (ibid, pag. 5). Het eerste bestuur van de stichting Beheer bestaat uit dhr. Kamps (voorzitter), dhr. Schipper (PROTON) en dhr. Van Bafdonk (gemeente Argus) (zie collegevoorstel, d.d. 1 juni 1999, no. 6).

De stichting Exploitatie heeft tot doel “een historisch verantwoorde, rendabele exploitatie van het Landgoed Profundum Argus, daarbij inbegrepen het historische kustlandgoed en het omliggende terrein met bijbehorende verdedigingswerken” (afschrift van oprichting, stichting Exploitatie, pag. 2). De stichting Exploitatie tracht dit doel te bereiken door: “de vorenomschreven zaken in huur te verwerven, dan wel te exploiteren (...), de vorenomschreven zaken te gebruiken en door andere bedrijven en instellingen te doen gebruiken door middel van uitgifte in huur dan wel op andere door het bestuur te bepalen wijze, zowel incidenteel als langdurig; door het aantrekken van bezoekers naar het landgoed, door de organisatie van evenementen en promotie (...) en door samenwerking met overheden, bedrijven en instellingen die door hun betrokkenheid en bijdragen de exploitatie bevorderen” (ibid, pag. 2 en 3). Ook hier wordt het bestuur gevormd door een vertegenwoordiging van de gemeente Argus, een vertegenwoordiging van PROTON, welke samen een onafhankelijk voorzitter benoemen (ibid, pag. 3). In het bestuur bezitten de vertegenwoordigers een vetorecht met betrekking tot het aangaan van langdurige huur- of erfpachtovereenkomsten door de stichting met bedrijven en instellingen (ibid, pag. 4). Ook hier is sprake van een raad van toezicht, welke vooraf goedkeuring zou moeten verlenen aan beleidsplannen en achteraf de jaarrekening zou moeten goedkeuren. Ook deze raad heeft geen bevoegdheid met betrekking tot het benoemen van bestuursleden (ibid, pag. 6). Het eerste bestuur van de stichting Exploitatie bestaat uit dhr. Bunders (voorzitter), dhr. Vermaeck (PROTON) en dhr. Riksen (gemeente Argus) (zie collegevoorstel, d.d. 1 juni 1999, no. 6).

De stichting Beheer is vanaf haar oprichting aan de slag gegaan met het landgoed. Eind 2001 is meer dan 6 miljoen euro geïnvesteerd op het Landgoed Profundum (zie no. 47, verantwoording aan provincie Noord-Holland en rapportage en bouwprogramma 2002). De oorspronkelijke raming ging uit van een totale investering van fl. 15.300.000 (zie no. 55, brief provincie, d.d. 3 april 2000, raming cf. Roos en cf. ACT).

De huur die PROTON als klant zou moeten betalen aan de stichting Exploitatie begint evenwel een probleem te worden, aldus het bijgehouden logboek (logboek, 28 juni 2002, no. 7).

“Op 12 maart 2001 komt een brief binnen van PROTON waarin zij in reactie op de rekening over het jaar 2000

(welke op 31 januari 2001 was verzonden) stelt dat nog geen afspraken zijn gemaakt over de vergoeding van de koepelzaal. Op 27 maart 2001 komt het tot een gezamenlijke afspraak tussen Schipper, Riksen en dhr. van Trap-pen. Op 13 april 2001 komt er een brief binnen bij de gemeente Argus van de directie Domeinen, waarin staat dat nu de erfpacht tussen Domeinen en de gemeente nog niet tot stand is gekomen, Domeinen aan PROTON (alsnog) toestemming zal verlenen het gebruik voort te zetten onder de voorwaarden van het oude huurcon-tract. Het innen van de huur (fl. 1.700 per jaar) zal achterwege blijven, zodat dit door de gemeente kan worden afgewikkeld zodra de erfpacht tot stand is gekomen. Op 3 mei 2001 reageert de gemeente richting Domeinen. De gemeente betreft het dat Domeinen een nieuwe regeling heeft getroffen met PROTON voor het gebruik van het Landgoed Profundum. Met instemming van rijkswaterstaat en de provincie hebben de gemeente en PROTON immers hun handtekening gezet onder een stichtingsakte, waarin de nieuwe gebruiksorde op het Landgoed Profundum is geregeld. Op 22 mei 2001 komt bij de gemeente een brief binnen van Domeinen waarin zij haar standpunt handhaaft. Op 29 mei 2001 verstrekt het bestuur van de stichting Exploitatie een opdracht aan AMEO om tot taxatie over te gaan. Deze taxatie wordt op 6 september 2001 gepresenteerd, maar leidt niet tot overeenstemming tussen de stichting Exploitatie en PROTON” (no. 7, logboek verhuur, reactie dhr. Riksen, d.d. 17 oktober 2001).

Gedurende de rest van het jaar 2001 wordt geen oplossing gevonden voor de huurkwestie. De stichting besluit daarop om sloten op het landgoed te zetten en PROTON geen sleutel te geven. Op 29 maart 2002 wordt door PROTON een fax gestuurd naar de stichting Exploitatie, waarin zij de stichting een sleutel van het landgoed vraagt. Diezelfde dag schrijft de stichting bij monde van dhr. de Jager een brief terug, waarin gesteld wordt dat het afgeven van een sleutel een bestuursbesluit vergt en waarin wordt verzocht dit besluit af te wachten. In de tussentijd zal de stichting medewerkers van PROTON toegang tot het landgoed verschaffen (no. 11, fax PROTON en brief stichting Exploitatie, 29 maart 2002). PROTON weigert in 2002 nog steeds de stichting te betalen voor huur, met als gevolg dat medio 2002 meer dan €50.000 open staat (zie 46, overzicht uitstaande vorderingen).

Vanaf 1 januari 2002 wordt de stichting Exploitatie Landgoed Profundum operationeel. Deze stichting kent een projectbureau. Dit bureau wordt bemenst door dhr. van Leeuwen en dhr. de Jager, twee voormalig medewer-kers van PROTON. Het bureau wordt, conform de oprichtingsstatuten van de stichting Exploitatie, belast met de verhuur van het Landgoed Profundum en de ontwikkeling van commerciële activiteiten op het Landgoed Profundum. Op 18 maart 2002 komt bij de stichtingen en de raad van toezicht een brief van PROTON binnen, waarin het bedrijf haar zorgen uit (no. 9, brief Schipper, 18 maart 2002). “Andere private partners zijn immers nog steeds niet gevonden, waardoor de financiering van de restauratie onder druk komt te staan. Bovendien is de huurkwestie nog steeds niet opgelost. De stichting Exploitatie benadert klanten van PROTON en gaat zo feitelijk outdoor trainingen organiseren, begeleiden en uitvoeren. Ook wordt PROTON gepasseerd als logistieke partner in het project. Het vervoer van goederen en personen wordt namelijk door de stichting zelf ter hand genomen” (ibid). PROTON wijst er in haar schrijven op, dat volgens het plan ACT de logistiek en het verzorgen van outdoor trainingen exclusief aan PROTON zijn voorbehouden. Ook wijst PROTON erop, dat de stichting Ex-ploitatie Landgoed Profundum feitelijk geen gebruiksrecht op het landgoed heeft. “Juridische stappen worden overwogen”, zo besluit PROTON haar schrijven. Dhr. Contant, inmiddels voorzitter van de beide stichtingen, schrijft op 25 maart 2002 een brief aan PROTON, waarin hij stelt dat de stichtingen geen behoefte hebben om wederom eerder gemaakte afspraken te bediscussieren (no. 10, brief Contant, 25 maart 2002). Op 4 april 2002 schrijft PROTON een brief terug aan Contant, waarin zij stelt dat in het geheel geen afspraken zijn gemaakt. Opmerkelijk is, dat de dubbelrol van PROTON tevens in deze brief naar voren komt: “U spreekt ook uit mijn naam als u zegt “Stichtingen hebben geen behoefte....”. U weet mijn standpunten inzake hetgeen u “afspra-ken” noemt” (no. 12, brief Schipper, 4 april 2002). Tevens wordt in deze brief verwezen naar een op handen zijnde mediation, om de impasse tussen PROTON en de stichtingen te doorbreken.

Op 3 april 2002 verstuurt de provincie Noord-Holland een brief aan het bestuur van de stichting Beheer, waarin zij kenbaar maakt de totale subsidie te hebben vastgesteld op €2.682.194,86. Het laatste restant van

€147.478,57 zal zo spoedig mogelijk worden overgemaakt aan de stichting (zie no. 48, brief provincie, d.d. 3 april 2002).

Op 28 mei 2002 komt het mediation rapport uit (Verzakelijking van een innige relatie, no. 13, 28 mei 2002). Gewezen wordt op de fragiele basis van het landgoed: zo is sprake van een meerdere-petten probleem, kent de structuur onduidelijkheden, zijn er verschillen in cultuur en deskundigheid tussen de ambtelijke en commerciële organisaties en is sprake van economische tegenwind. De opsteller van het rapport heeft niet veel vertrouwen in PPS-constructies: "Alle betrokkenen weten of kunnen weten dat PPS constructies vrijwel nooit kunnen bogen op succes, onder meer omdat vaak in het midden wordt gelaten wie uiteindelijk verantwoordelijk is" (ibid, pag. 4). Verder wijst het rapport op het feit dat bij tegengestelde belangen een vetorecht verlamdend kan werken: "Uit een oogpunt van slagvaardigheid een uiterst onwenselijke situatie. Geen van beiden hebben het daardoor voor het zeggen op het landgoed" (ibid, pag. 4). De opsteller steunt PROTON in haar denken over het gebruik van het landgoed: "Tot op heden is de stichting Beheer er niet in geslaagd een erfpacht- c.q. gebruiksovereenkomst te sluiten met de eigenaar van het landgoed (directie Domeinen, red.). Strikt genomen ontbreekt daardoor iedere rechtsgrond voor de beide Stichtingen om op het landgoed wat dan ook te ondernemen, laat staan huur in rekening te brengen. Feitelijk opereren de beide Stichtingen op het landgoed onder de paraplu van de erfpacht- c.q. gebruiksovereenkomst die PROTON heeft met Domeinen. Deze overeenkomst geeft PROTON o.m. het recht op het gebruik van praktisch het gehele landgoed en toegang tot het landgoed" (ibid, pag. 5). Voorts wordt in het rapport een verklaring voor de verstoorde relatie tussen PROTON en het projectbureau aangedragen: "Begin 2002 werden twee ex-werknemers van PROTON, van Leeuwen en de Jager door de Stichting Exploitatie als medewerkers van bovenbedoeld bureau aangesteld. Eén van deze medewerkers, van Leeuwen, werd eerder ontslag aangezegd door PROTON. Het getuigt welhaast van naïviteit om er van uit te gaan dat deze medewerker, na dit tot voor de rechter uitgevochten conflict, vervolgens vanuit de Stichting Exploitatie loyaal en innig met PROTON zal samenwerken. PROTON heeft hierin slechts een mogelijkheid gezien deze medewerker te lozen, zonder voor haar financiële gevolgen" (ibid, pag. 6). Het rapport vervolgt: "Tot op heden zijn de beide Stichtingen er niet in geslaagd aan de statutaire verplichting te voldoen om tijdig een jaarrekening te produceren. Inzicht in het financiële reilen en zeilen ontbreekt ten enenmale. De administratie wordt thans blijkbaar gevoerd door de gemeente Argus, onder verantwoordelijkheid van de inmiddels afgetreden penningmeester Riksen" (ibid, pag. 6). Het rapport sluit af met de constatering dat sprake is van mismanagement door de stichtingen. Om de onstane impasse te doorbreken zouden een aantal acties ondernomen moeten worden, aldus het rapport. "Zo moet duidelijk zijn wie het op het landgoed voor het zeggen heeft. Een cohabitation tussen stichtingen en PROTON is onmogelijk in de huidige constellatie. De zeggenschap kan alleen ontleend worden aan een behoorlijk contract met Domeinen. Daarbij doen zich voor de stichting Beheer twee mogelijkheden voor. Het concept-contract met Domeinen kan geëffectueerd worden, wat dwingt tot een regeling met PROTON. Ook kan het contract dat PROTON heeft met Domeinen overgenomen worden, waarbij overwogen kan worden om de gehele PROTON BV over te nemen. Onverwijld moet een onafhankelijke en capabele directeur aangesteld worden die alle aangelegenheden van de stichtingen zorgvuldig behartigt. Deze directeur zal ook tevens een goed onderbouwd plan dienen te ontwikkelen dat overheden er toe zal verleiden de additionele kosten voor hun rekening te nemen. Naast de kosten die het aanstellen van de directeur zelf met zich mee brengt, doemt immers een investeringsnoodzaak op ter grootte van ca. €180.000 als gevolg van de veiligheidseisen. Na een behoorlijke regeling met PROTON kan pas met PROTON als cliënt van de stichting Exploitatie een overeenkomst gesloten worden. Zo spoedig mogelijk dient een financiële verantwoording door de stichtingen over het verleden te worden geproduceerd. De statuten van de stichtingen zullen gewijzigd moeten worden in die zin dat belangen en daarmee samenhangende vetorechten op stichtingsbestuursniveau daarin geen plaats moeten hebben. Slechts de raad van toezicht vormt een afspiegeling van de diverse belangengroeperingen met dienovereenkomstige bevoegdheden" (ibid, pag. 8 en 9).

De reacties op het rapport blijven uiteraard niet uit. Zo onderschrijft de raad van toezicht het rapport op grote lijnen, hoewel zij zich distantieert van de term mismanagement (no. 14, brief raad van toezicht, d.d. 7 juni

2002). In de ogen van de raad van toezicht zouden de besturen op korte termijn een statutenwijziging moeten voorbereiden, de belangenverstrengeling moeten bestrijden en inzicht moeten geven in de financiële positie van het Landgoed Profundum. De gemeente zou zeer snel het contract met Domeinen moeten afsluiten, aldus de raad van toezicht (ibid). Ook PROTON kan zich vinden in het rapport. Zij stelt echter wel, "dat zolang de gemeente het contract met Domeinen over het gebruik van het Landgoed Profundum niet heeft afgesloten, zij zich niet gebonden voelt om huur te betalen aan de stichting voor het gebruik van het Landgoed Profundum. PROTON eist daarom met directe ingang toegang tot en de sleutels van het Landgoed" (no. 14, brief PROTON, d.d. 20 juni 2002). Op 20 juni 2002 stelt dhr. Schipper evenwel dat bij het neerleggen van zijn functie, hij de middelen om te participeren zou moeten missen, hetgeen hem weerhoudt om zijn lidmaatschap neer te leggen (no. 14, voorlopig verslag vergadering stichting Beheer, 20 juni 2002).

In juni 2002 gaan geruchten door het stadhuis met betrekking tot het Landgoed Profundum. Ingegeven door deze geruchten neemt dhr. Jobsen, de concerncontroller van de gemeente contact op met de afdeling Financiën om zich op de hoogte te stellen van de financiële situatie van het Landgoed Profundum. Aldaar wordt een overzicht geconcipeerd waaruit blijkt dat de gemeente vanaf 1996 fl. 7.800.000 heeft bijgedragen aan het Landgoed Profundum, terwijl niet zeker is "of er ook maar één cent terugkomt" (gesprek Jobsen en Duits, 14 juni 2002, no. 15, overzicht 1996 tot en met 2002). Een raadsbesluit waarin een additioneel krediet buiten de fl. 500.000 was gevoteerd ontbreekt en de concerncontroller neemt contact op met mw. Van Dichteren, hoofd van de afdeling Economische Zaken en Toerisme, de direct betrokken lijnafdeling in het stadhuis. Het blijkt inderdaad dat de gemeente de uitgaven voor het Landgoed Profundum voorfinanciert, terwijl de subsidies bij de stichting Beheer Landgoed Profundum binnenkomen. Een afspraak over een afrekening tussen de gemeente en de stichting Beheer ligt nergens vast, terwijl ook een vorm van budgettering of kredietbewaking ontbreekt. De facturen die te maken hebben met het Landgoed Profundum worden door de penningmeester van de stichting Beheer (dhr. Van Bafdonk) afgeparafeerd, betaald door de gemeente en vervolgens weggeboekt op een activa-rekening. Deze rekening vormt een onderdeel van de staat van activa van de gemeente (de gemeentelijke staat C) en kent dus geen directe relatie met de winst- en verliesrekening van de gemeente, welke doorgaans snel in het oog springt. Zodoende kan deze rekening ieder jaar in stilte groeien tot het bedrag van fl. 7.8 miljoen.

Deze constatering resulteert in een vervolgoverleg met de portefeuillehouder, de concerncontroller, het hoofd EZ en een drietal betrokkenen (waaronder dhr. Van Bafdonk en dhr. Riksen). Dit vervolgoverleg slaat neer in een college-voorstel, waarin een aantal acties worden voorgesteld (collegevoorstel, Jobsen en Van Dichteren, d.d. 2 juli 2002, no. 16).

"Op de eerste plaats het spoor van ontvlechting tussen de gemeente en de stichting (of liever gezegd stichtingen). Hoewel de gemeente kans heeft gezien haar relatie met PROTON helder te krijgen en met PROTON overeenstemming te bereiken over de financiële afwikkeling, is de relatie tussen de gemeente en de stichtingen nog vrij warrig. Voor de financiële ontvlechting is de accountant gevraagd de einddeclaratie van de gemeente naar de stichting te beoordelen op rechtmatigheid. Daarnaast zullen de winst- en verliesrekeningen van de stichtingen moeten worden opgesteld. Ook bestuurlijk zal ontvlechting moeten plaatsvinden om een goede basis voor de toekomst te scheppen (...).

Op de derde plaats speelt het vraagstuk van het gebruiksrecht een belangrijke rol. Het zakelijk recht vormt de juridische basis voor de exploitatie c.q. de BTW-belaste verhuur aan gebruikers. Met het verwerven van het zakelijk recht door de gemeente of de stichting kunnen de gebruiksrechten voor de stichting voor een periode van 30 jaar worden verzekerd. Met rijkswaterstaat is al geruime tijd overeenstemming over de condities waaronder het landgoed kan worden gebruikt. Het overleg met domeinen over de wijze waarop dit gebruik zakelijk recht vormt krijgt, zal nu zo spoedig mogelijk moeten worden afgerond. Daarbij zal tevens de zakelijke verhouding tussen de gemeente, de stichting en PROTON moeten worden geregeld. Deze laatste heeft immers een huidige overeenkomst met domeinen over het gebruik (...).

Het voorstel vervolgt:

“Mw. Van Dichteren en dhr. Jobsen hebben zich bereid gevonden om op te treden als projectleiders om bovenstaande acties uit te voeren. Een en ander onder de strikte conditie dat het voorgestelde actieplan niet enkel de goedkeuring krijgt van het college, maar tevens van de raad van toezicht van de stichting(en). De projectleiding neemt expliciet ad interim de verantwoordelijkheden van het stichtingsbestuur over en rapporteert naar het college en naar de raad van toezicht. Het tijdelijk buiten werking stellen van het stichtingsbestuur is noodzakelijk om de ontvlechtingsoperatie tot een goed eind te brengen” (ibid).

En het college besluit op 2 juli 2002:

1. Het actieplan vast te stellen.
2. mw. Van Dichteren en dhr. Jobsen aan te stellen als projectleiders om dit actieplan uit te voeren.
3. Deze besluiten voor te leggen aan de Raad van Toezicht van de stichting (ibid).

In diezelfde tijd loopt de spanning tussen dhr. Schipper en dhr. Contant (voorzitter van de stichting Exploitatie en tijdelijk voorzitter van de stichting Beheer) dermate op, dat de laatste zich genoodzaakt voelt om af te treden als voorzitter van de stichting Beheer Landgoed Profundum (no. 17, brieven Contant, d.d. 28 juni 2002 en d.d. 5 juli 2002). In dit schrijven wordt ook duidelijk dat een gesprek is gepland op 5 juli 2002 tussen de burgemeester en dhr. Contant, dhr. Jansen (bestuurslid van de stichting Exploitatie vanuit de gemeente) en dhr. de Boer (voorzitter raad van toezicht). Dit gesprek vindt weliswaar plaats, maar zonder de burgemeester. In de plaats daarvan neemt mw. Van Dichteren voor de gemeente deel aan het gesprek. Op 8 juli 2002 stuurt mw. Van Dichteren een brief aan de raad van toezicht met het actieplan, een en ander conform het collegebesluit van 2 juli 2002. Op 10 juli 2002 schrijft dhr. de Boer een brief aan de gemeente, waarin hij de gemeente het groene licht geeft om invulling te geven aan het actieplan. Hij sluit tegelijkertijd aan bij de opvatting van het stichtingsbestuur van de stichting Exploitatie, dat op 9 juli 2002 een reactie op het actieplan van de gemeente concipieert (no. 18, brief stichting Exploitatie, d.d. 9 juli 2002, brief de Boer, d.d. 10 juli 2002).

Op 14 juli 2002 wordt door dhr. Jansen en dhr. Contant een overdrachtsrapportage gefaxt naar mw. Van Dichteren, waarin de problematiek nog eens goed beschreven wordt. Nogmaals wordt gewezen op de moeilijkheid om de statuten te wijzigen: “Nadrukkelijk wijzen wij op de vetorechten van de oprichters, zijnde gemeente en PROTON. Zonder overeenstemming tussen gemeente en PROTON valt niets te wijzigen. Deze weeffout stamt nog van wethouder Westerhof. Aan de gemeente om deze thans te herstellen” (overdrachtsrapportage, d.d. 14 juli 2002, no. 22). Ook de huurkwestie wordt onder woorden gebracht: “Wij bevelen aan deze lijn voor te zetten: op hoofdlijnen met PROTON tot een vergelijk te komen, waarbij het feitelijk beschikken over een zakelijk recht de vluchtweg van PROTON om praktisch voor niks deze publieke voorziening te mogen gebruiken, op basis van exclusiviteit, wordt afgesloten en eindelijk op redelijke grondslag zakelijk wordt verrekend” (ibid).

De projectleiders mw. Van Dichteren en dhr. Jobsen ondernemen vanaf 2 juli 2002 een aantal acties, zo getuigt een voortgangsrapportage die op 10 september 2002 door het college ter kennisgeving wordt aangenomen (no. 19, collegevoorstel, d.d. 10 september). In deze voortgangsrapportage wordt eerst een samenvatting gegeven van de meest spoedeisende problemen. De voortgangsrapportage vervolgt: “Vanaf 2 juli 2002 zijn er vrij veel acties ondernomen door de ambtelijke projectleiders Jobsen en Van Dichteren. Deze acties hebben in het begin nogal wat weerstand ondervonden van de stichtingsbesturen. Statutair kunnen namelijk geen bewindvoerders worden aangesteld zonder dat alle bestuurders daarmee akkoord gaan. Vanuit de bestuurder PROTON is een veto afgeroepen over het idee om met bewindvoerders in zee te gaan. Dit leidde volgens sommige bestuurders tot de conclusie dat de projectleiders feitelijk geen bevoegdheid hadden.

Geopteerd is voor een geheel andere lijn om de zaak in beweging te krijgen. Uitgaande van het feit dat de

gemeente de totale investering tot dusver heeft gefinancierd (8 miljoen gulden), is de gemeente dus eigenaar van deze investering. Het is dan het recht van de gemeente, zo niet de plicht, om deze activa goed te beheren. Anders gesteld, andere partijen mogen geen beslissingen nemen ten aanzien van deze activa. Deze lijn doortrekkend kwam de gemeente tot de conclusie dat de stichtingen dus geen enkele beslissing mogen nemen over gebruik of verbruik van het landgoed, aangezien de gemeente eigenaar is van de activa op dat landgoed. Deze lijn sloeg bij de stichtingen aan en zij hebben zich vanaf dat moment neergelegd bij het feit dat zij zich niet meer mochten bemoeien met het landgoed" (ibid). Op 18 juli 2002 wordt door de gemeente een schrijven gericht aan dhr. Contant, waarin deze wordt gevrijwaard van iedere verantwoordelijkheid, maar waarin tevens wordt verwoord dat "de bestuurleden van de stichtingen geen bevoegdheid hebben om beslissingen te nemen die gevolgen kunnen hebben voor de activa die immers nu nog in bezit zijn van de gemeente Argus" (zie no. 49, schrijven gemeente Argus, d.d. 18 juli 2002).

De rapportage continueert: "Met de medewerkers van het projectbureau en met de afdeling P&O is overeengekomen arbeidscontracten op te stellen. Met de brandweer en de architect zijn de bouwtekeningen aangepast om te kunnen voldoen aan de veiligheidseisen. Deze eisen zijn immers in 2001 aangescherpt met als gevolg dat met de oorspronkelijke plannen maximaal 50 personen op het landgoed kunnen worden toegelaten. Dit aantal is ongunstig voor de exploitatie van het landgoed die onder meer uitgaat van inkomsten uit bijeenkomsten voor grote groepen. Voor de tussentijd is overeenstemming met de brandweer bereikt over het gebruik van het landgoed, waarbij de brandweer op een zeer constructieve manier heeft meegedacht. De hoofdaannemer heeft opdracht gekregen de laatste bouwfase (inclusief de veiligheidseisen) zo spoedig mogelijk te realiseren. Met de accountant zijn jaarrekeningen, begrotingen en een mogelijke openingsbalans opgesteld (zie ook no. 61, conceptjaarrekeningen). Tevens is de BTW claim richting de belastingdienst verder vormgegeven en is de claim van de gemeente op de stichtingen goedgekeurd.

Aangezien het gevaar bestond dat PROTON beslag zou leggen op de liquide positie van de stichtingen, is acuut ingegrepen. De liquide positie van de stichtingen behoort immers de gemeente toe die de voorfinanciering van de investeringen ter hand heeft genomen. De liquide positie van de stichtingen is namelijk opgebouwd uit provinciale subsidies die gerelateerd zijn aan deze investeringen. Op onverklaarbare wijze zijn deze subsidies bij de stichtingen en niet bij de gemeente terechtgekomen. Mocht dit geld voor andere zaken worden aangewend, dan bestaat de kans dat de provincie deze subsidies gaat terugvorderen. Bovendien zal de gemeente Argus dan een verlies van 8 miljoen gulden moeten nemen (het bedrag van voorfinanciering). De Stichting Beheer Landgoed Profundum, die nog een zelfstandige bevoegdheid kende om betalingen te doen en verplichtingen aan te gaan, is daarom door de projectleiders qua liquide positie leeggehaald ten gunste van de gemeente. Dit heeft het risico van de gemeente verlaagd van 3,5 miljoen euro (zo'n 8 miljoen gulden) naar 1,5 miljoen euro. Helaas bleek de liquide positie van de stichting niet geheel toereikend om de gemeentelijke vordering tot nul te reduceren" (ibid, zie hiertoe ook het betalingsverzoek van het college aan de stichting Beheer Landgoed Profundum, d.d. 8 augustus 2002, no. 20).

"Met Domeinen is het erfpachtcontract uitonderhandeld (zie hiertoe ook no. 53, brief Domeinen, d.d. 19 augustus 2002, brief Rijkswaterstaat, d.d. 10 juli 2002, brief gemeente, d.d. 10 september 2002 en brief Domeinen, d.d. 24 september 2002). Het in handen krijgen van de erfpacht zou immers de gemeente niet enkel eigenaar maken van de investering, maar tevens "huurbaas" maken van het landgoed. De laatste stok van PROTON was (nu zij geen eigenaar meer was van de activa) haar huurovereenkomst met Domeinen. Met dit contract in handen kan zij immers naast de stichtingen opereren op het landgoed, een situatie die uiteindelijk tot escalatie heeft geleid en die in de ogen van de projectleiders zeer onwenselijk is. Voor de goede orde, PROTON als bestuurder van de stichtingen communiceert enkel nog via haar advocaat met de medebestuurders, terwijl de medewerkers van de stichting Exploitatie ex-medewerkers zijn van PROTON die via een arbeidsconflict met PROTON bij de stichting terecht zijn gekomen. Bezoekers die voor de stichting het landgoed opkomen worden niet vervoerd met het bootje van PROTON en vice versa, hetgeen een welhaast lachwekkende situatie oplevert

voor een nietsvermoedende toerist” (no. 19, collegevoorstel, d.d. 10 september).

Tot slot worden in deze rapportage een aantal oplossingen beschreven: “Vervolgens is bezien hoe de stichtingen nu het best in de toekomst verder kunnen gaan. Aangezien liquidatie van de stichtingen een unaniem besluit van de bestuurders vereist en aangezien de partij PROTON hier een veto over uit zal spreken, lijkt dit geen realistische optie. Geopteerd wordt dus voor een nieuwe stichting. De gemeente zal dan de activa over kunnen dragen aan deze nieuwe stichting. Het bijkomend voordeel van deze constructie is, dat een nieuwe rechtspersoon juridisch geen binding heeft met eerder gedane (oneigenlijke) toezeggingen van de oude stichtingen.

Deze nieuwe stichting gaat op een zakelijke manier contracten aan met private partijen, waaronder PROTON, ten aanzien van het gebruik van het landgoed. Zij houdt daarbij haar begroting, maar ook eisen ten aanzien van de openbare toegankelijkheid in het oog.

Van uitzonderlijk belang is echter dat de gemeente niet enkel de activa overdraagt, maar tevens aan de nieuwe stichting de erfpachtconstructie kan overdragen. Pas dan kan de nieuwe stichting met private partijen, waaronder dus PROTON, afspraken maken over het gebruik.

De erfpachtconstructie zoals Domeinen die nu aanbiedt, is daartoe vereist en geeft de gemeente Argus niet alleen de activa in handen (die waren al van de gemeente) maar tevens het gebruiksrecht van het landgoed en beslissingen daarover. Vervolgens kan de gemeente dit overdragen aan de nieuwe stichting. Anders gesteld: zonder de erfpacht kan de gemeente feitelijk niets overdragen.

Bijgaand treft u een begrotingsopzet aan zoals die er voor de nieuwe stichting uit zo kunnen zien. Te zien is, dat de voorgestelde erfpacht te dragen is door de stichting” (ibid: no.19).

Het college besluit op 10 september 2002 (ibid: no. 19):

- Kennis te nemen van bovenstaande toelichting en bijgaande concept stichtingsbegroting.
- Akkoord te gaan met de brief van Domeinen waarin zij bereid is het landgoed in erfpacht over te dragen aan de gemeente.
- De projectleiders te verzoeken verder vorm te geven aan het uiteindelijke college- en raadsvoorstel met betrekking tot het Landgoed Profundum.

Om dit uiteindelijke raadsvoorstel vorm te kunnen geven moeten evenwel nog een aantal acties ondernomen worden.

Nadere uitwerking moet bijvoorbeeld worden gegeven aan het collegebesluit van 10 september 2002 om de erfpacht in handen te krijgen. Op 10 september 2002 richt de gemeente dan ook direct een brief aan Domeinen, waarin zij zich akkoord verklaart met de opgevoerde condities (no. 53). De erfpachtakte passeert op 18 oktober 2002 de notaris (ibid).

Verder is de relatie met PROTON nog zeer gevoelig, getuige een brief van de advocaat van PROTON, dhr. Jonker, aan de projectleiders op 22 augustus 2002 (no. 50, brief Jonker, d.d. 22 augustus 2002). Dhr Jonker richt zich nu tot de projectleiding, “gezien de omstandigheid dat de gemeente Argus, onder terzijdestelling van de besturen van de stichtingen, u beiden heeft aangewezen als bewindvoerders” (ibid). Uiteraard verzoekt dhr. Jonker om per omgaande PROTON de sleutels tot het landgoed te verschaffen.

Op 6 september 2002 schrijft dhr. Jobsen een brief aan PROTON, waarin hij de laatste een voorstel doet om

gebruik te kunnen maken van het Landgoed Profundum. Dit schrijven is gebaseerd op een overleg dat gevoerd is op 4 september 2002, tussen dhr. Jobsen en dhr. Grol (Financieel Directeur van PROTON) en dhr. Schipper (no. 21, brief Jobsen, d.d. 6 september 2002). In dit schrijven wordt PROTON een exclusiviteitsrecht gegund voor outdoortrainingen en managementtrainingen. Diezelfde dag reageert PROTON afwijzend op het voorstel: "Uitdrukkelijk is door u en ons uitgesproken dat PROTON exclusiviteit krijgt op outdoortrainingen, managementtrainingen, maritieme trainingen, outdoor evenementen, sport en spel. Voor PROTON is aantasting hiervan niet acceptabel" (no. 51, brief PROTON, d.d. 6 september 2002). 11 september 2002 stuurt PROTON een fax naar de besturen van de stichtingen, de raad van toezicht, het college en de gemeenteraad, waarin zij de situatie uiteen zet en verzoekt om de activiteiten van het projectbureau van de stichting Exploitatie stop te zetten (no. 56, brief PROTON, 11 september 2002). Eveneens op 11 september 2002 richt dhr. Jonker een verzoek aan dhr. Boule en dhr. Jobsen om financiële hulp. De Belastingdienst heeft beslag gelegd op de activa van PROTON en zal op zeer korte termijn tot publicatie van de executiedatum voor verkoop van de in beslag genomen zaken overgaan. Dit verzoek wordt diezelfde dag afgewezen (no. 52, schrijven Jonker en schrijven Jobsen). Op 12 september 2002 schrijft dhr. Jonker, advocaat van PROTON, een brief aan dhr. Jobsen en mw. Van Dichteren, waarin ook hij het voorstel van dhr. Jobsen van de hand wijst: "Ondanks herhaald verzoek is de bevestiging van de afspraken uitgebleven, totdat afgelopen vrijdag een fax is ontvangen, die op geen enkele wijze hetgeen besproken, om niet te zeggen afgesproken was, weergaf" (no. 30, brief Jonker, d.d. 12 september 2002).

26 september 2002 wordt door de rechtbank Haarlem aan PROTON surséance van betaling verleend met benoeming van dhr. Van Zandvoort tot bewindvoerder. Deze laatste houdt de stichting Exploitatie Landgoed Profundum aansprakelijk voor deze droevige gang van zaken, getuige zijn schrijven op 10 oktober 2002 (no. 25, brief PROTON en Van Zandvoort, d.d. 10 oktober 2002, no. 27, surséancebeschikking rechtbank Haarlem en surséanceverslag Van Zandvoort, d.d. 26 september 2002).

Een vervolgoverleg tussen de gemeente en PROTON vindt plaats op 2 oktober 2002 en leidt tot een aangepaste offerte. Hierin is het exclusiviteitsrecht geheel komen te vervallen (zie no. 58, brief Jobsen, d.d. 7 oktober 2002).

De tweede helft van september 2002 komen regelmatig verzoeken binnen bij de gemeente, afkomstig van dhr. Jonker, advocaat van PROTON, om PROTON de sleutel tot het landgoed te verstrekken (no. 24, brieven Jonker, 19 en 20 september 2002). Nadat hier geen gehoor aan wordt gegeven, wordt op 24 september 2002 door dhr. Jonker een datum voor een kort gedingdagvaarding gevraagd (no. 24, brief Jonker, d.d. 19 september 2002, dagvaarding Jonker). Binnen 24 uur zal PROTON de sleutel tot het landgoed moeten worden verstrekt, op straffe van €1.000 per dag indien aan dit verzoek geen gehoor wordt gegeven, zo luidt de eis. Op 4 oktober 2002 worden PROTON dan uiteindelijk de sleutels verstrekt. Op 16 oktober 2002 worden de stichting Beheer, de stichting Exploitatie en de gemeente Argus alsnog officieel door Jonker c.s. Advocaten gedagvaard in kort geding (no. 24, dagvaarding, Jonker). Een dag eerder, d.d. 15 oktober 2002, komt via de advocaat van de gemeente, Smithuysen advocaten, een akte vermeerdering eis binnen waarin gedaagden worden verzocht zich te onthouden van concurrerende activiteiten op het Landgoed Profundum, terwijl tevens een aantal (financiële) stukken worden opgeëist (no. 26, akte vermeerdering eis). De akte vermeerdering eis is nodig, aangezien de sleutelkwestie met het overhandigen van de sleutels is afgedaan op 4 oktober 2002.

22 oktober 2002 om 9.00 h. treffen de gemeente Argus, de medewerkers van het projectbureau van de stichting Exploitatie en PROTON elkaar voor de president van de rechtbank te Haarlem. De huurkwestie is inmiddels verlegd naar de vraag in hoeverre de stichting Exploitatie onrechtmatige concurrerende activiteiten op het Landgoed Profundum ontplooit en daarmee PROTON schade toebrengt (no. 29, pleitnota, dhr. Jonker, pleitnotitie, dhr. Paters). De president verzoekt evenwel partijen om nog eens aan tafel te gaan en te bezien of hier wellicht een regeling te treffen is die recht doet aan de diverse invalshoeken van de diverse partijen. Nadien zou de president graag vernemen of er alsnog vonnis gewezen moet worden. Dit gesprek vindt plaats op 23 oktober



2002 tussen de gemeente en PROTON en leidt niet tot het gewenste resultaat. De gemeente komt niet terug op haar laatste bod inzake de huur van het landgoed, welk bod door PROTON als te hoog wordt ervaren. Dhr. Van Zandvoort constateert tijdens dit overleg dat hem als bewindvoerder geen andere mogelijkheid meer openstaat dan de surséance om te zetten in faillissement. Gelijktijdig trekt hij het kort geding in (no. 28, schrijven Jonker aan rechtbank Haarlem, schrijven Jonker aan Paters van Smithuijsen en schrijven Paters aan gemeente Argus, d.d. 23 oktober 2002).

Daarmee lijkt de kwestie PROTON opgelost.....

Nu PROTON failliet is, vervallen ook de bestuurszetels van PROTON, zo is de redenering van de gemeente. Vanuit de gemeente wordt dhr. Ford een bestuurszetel aangeboden in de stichting Exploitatie. Dhr. Ford is assistent concerncontroller binnen de gemeente Argus.

Na op 19 november 2002 te zijn aangehouden, besluit het college op 26 november 2002 de eerste versie van het raadsvoorstel door te leiden naar de gemeenteraad. In dit voorstel wordt de raad verzocht om in te stemmen met de oprichting van een nieuwe stichting, de stichting Landgoed Profundum. De oude stichtingen zullen geliquideerd worden, hetgeen mogelijk is nu de stichtingen enkel bemenst wordt door gemeentelijke vertegenwoordigers. De nieuwe stichting treedt op als huurbaas en is belast met de verhuur, de exploitatie en het beheer van het Landgoed Profundum. Het raadsvoorstel gaat verder niet in op het faillissement van PROTON. Dit voorstel roept op 4 december 2002 dermate veel weerstand op in de commissie Bewoners, dat besloten wordt om op 11 december 2002 een extra commissievergadering te beleggen. Geen rekening is immers gehouden met de belangen van een privaat bedrijf. De commissie geeft voorts aan behoefte te hebben aan een nader onderzoek, welke via de commissie Onderzoek Rekeningen zou moeten lopen. Vooralsnog bestaat geen aandrang bij de commissie om om te zien naar een nieuwe stichting. Op 5 december 2002 verstuurt de wethouder Boulle een memo naar de commissie Bewoners, waarin hij de gedachte tot een nader onderzoek onderschrijft. Een doorstart binnen de bestaande stichtingsconstructie kan alleen kans van slagen hebben, indien de stichting Exploitatie bemenst wordt door onafhankelijken, aldus de wethouder. Op 11 december 2002 overweegt de commissie Bewoners de memo van wethouder Boulle. Zij verzoekt de wethouder het raadsvoorstel aan te laten passen, conform het gestelde op 4 december 2002. Een en ander mondt uit in een nieuw raadsvoorstel, dat op 17 december 2002 door het college wordt doorgeleid ten behoeve van de gemeenteraadsvergadering op 19 december 2002. De raad wordt nu voorgesteld om de bestaande stichtingen van een onafhankelijk bestuur te voorzien, maar ook om de lopende investeringen af te ronden, teneinde de laatste bouwphase niet te zeer in gevaar te brengen. Expliciet wordt nog wel gewezen op het feit dat de voorgestelde aanpak enkel juridisch kan worden bewerkstelligd indien ook de curator van PROTON de aanpak onderschrijft. Ook wordt voorgesteld om de commissie Rekeningen een onderzoek te laten verrichten. De raad besluit conform, maar neemt gelijk een motie aan, waarin zij het college opdraagt in overleg te treden met de curator van PROTON teneinde de activiteiten van PROTON te kunnen continueren. Ook verzoekt zij het college om de raad maandelijks op de hoogte te houden (no. 31, collegevoorstel, 19 november 2002, collegevoorstel, 26 november 2002, eerste raadsvoorstel, 19 december 2002, memo Boulle, 5 december 2002, collegevoorstel 17 december 2002, aangepast raadsvoorstel, 19 december 2002, motie raad, 19 december 2002, concept akte van oprichting nieuwe stichting).

Op 27 november 2002 wordt echter door de curator van PROTON, dhr. Van Zandvoort, beslag gelegd op de stichting Exploitatie voor een bedrag van €450.000 (no. 35, beslagbrieven Snijder Gerechtsdeurwaarders). De gemeente verzoekt daarop haar advocaat, dhr. Paters, een kort geding aan te spannen tegen dhr. Van Zandvoort. Op 2 januari 2003 wordt de curator dan ook gedagvaard en op 14 januari 2003 om 9.00 h. verschijnen de partijen wederom voor de president van de rechtbank, waar nu ook de schadeclaim van PROTON richting de stichtingen en de gemeente ad. €411.500 onderbouwd wordt: de gemeente en de stichtingen hebben immers door onrechtmatige concurrerende activiteiten te ontplooiën en te bevorderen direct het faillissement van PROTON veroorzaakt (zie dagvaarding Paters, d.d. 3 januari 2003, pleitnota Paters, d.d. 14 januari 2003 en

pleitnota Mulder, d.d. 14 januari 2003, Inventarislijst PROTON, no. 32). De redenering van de gemeente dat de bestuurszetels van PROTON in de stichtingen zijn vervallen vanwege het faillissement, wordt overigens niet door de curator gevolgd gezien het feit dat hij op 5 december 2002 dhr. Vermaeck benoemt als vertegenwoordiger van PROTON in de stichting Exploitatie Landgoed Profundum. Het blijkt dat de tijd die is uitgeruimd nogal aan de krappe kant is en de rechter schorst de behandeling dan ook tot 28 januari 2003, met het nadrukkelijke verzoek richting betrokkenen om voor die tijd in overleg te treden en hem te laten weten wat de uitkomst van dat overleg zou zijn (no. 33, proces-verbaal zitting in kort geding). Dit overleg vindt plaats op 23 januari 2003 om 9.00 h. in het gemeentehuis (no. 34, brieven dhr. Paters, d.d. 14 januari 2003 en d.d. 15 januari 2003).

Het overleg op 23 januari 2003 verloopt redelijk en de partijen besluiten het overleg te continueren. Aangezien de deadline van 28 januari 2003 met het overleg van 23 januari 2003 gehaald is en de partijen vertrouwen hebben in het vervolgoverleg, wordt door de curator richting de rechtbank aangegeven, dat gewerkt wordt aan overeenstemming: de gemeente wordt uitstel verleend tot 7 mei 2003 voor haar conclusie van antwoord (no. 41, brief Paters, d.d. 27 maart 2003).

Ondertussen wordt door de gemeente dhr. Bleeker aangetrokken om de bouwwerkzaamheden te begeleiden, een en ander conform het raadsbesluit van december 2002 (zie besprekingsverslagen, no. 60).

Op 25 maart 2003 verschijnt een brief van de hand van de advocaat van de gemeente Argus, dhr. Paters, waarin de onderhandelingsresultaten tot nu toe zijn samengevat (no. 36, brief Paters, d.d. 21 maart 2003). De gemeente blijft de vordering van PROTON op grond van gederfde omzet betwisten. Zij is enkel bereid activa over te nemen wanneer overeenstemming wordt bereikt met de curator over beëindiging van de procedure en een aantal overige kwesties. De activa belopen in totaal 165.950 waarop 40.000 in mindering moet worden gebracht in verband met de bodemsanering die door de gemeente betaald is. Tevens staan nog een aantal vorderingen open van de gemeente en de beide stichtingen op PROTON. Deze vorderingen hangen met name samen met de huur voor het gebruik van het landgoed, welke nooit door PROTON betaald is. De vorderingen belopen in totaal 155.306,58. Voor het verlies van PROTON wordt de volgende passage geformuleerd: "PROTON wijdt dit verlies ten onrechte geheel of in belangrijke mate aan concurrentie haar aangedaan door de stichting Exploitatie Landgoed Profundum en heeft daarop haar rechtsvordering gebaseerd. Het is de gemeente nochtans wat waard dat de procedure wordt beëindigd in samenhang met een algehele oplossing van de probleempunten opdat een nieuwe start gemaakt kan worden (...) Voor beide elementen tezamen; goodwill en doorhaling van de procedure is de gemeente bereid een bedrag te betalen onder de noemer van goodwill groot 150.000" (ibid). PROTON c.q. de curator dienen dan wel af te zien van het statutaire recht bestuursleden in de beide stichtingen voor te dragen en de door hen voorgedragen bestuursleden (Vermaeck en Schipper) dienen af te treden in het kader van een te bereiken regeling. De Migraine Stichting, waar dhr. Vermaeck voorzitter van is, heeft het subsidiebedrag ad. fl. 300.000 terugggevorderd bij de stichting Beheer, aangezien het kenniscentrum (waarvoor de subsidie oorspronkelijk bedoeld was) nog niet gerealiseerd is. Ook deze vordering zal moeten worden ingetrokken, aldus het schrijven van dhr. Paters. Dhr. van Leeuwen, een werknemer bij het projectbureau van de stichting Exploitatie, zal door de curator moeten worden ontslagen uit zijn concurrentiebeding en de curator zal moeten afzien van iedere mogelijke boete in die richting. Zo komt de gemeente op het volgende bod:

Overname activa	€165.950
Goodwill	€150.000
Kosten bodemsanering	- €40.000
Boedelschuld	- €845
Totaal	€275.105

Rekening houdend met de concurrente vorderingen en met het juiste uitkeringspercentage richting crediteu-

ren, resteert te voldoen door de gemeente een bedrag groot €212.838" (ibid).

De brief van Paters valt in eerste instantie niet verkeerd bij de curator, getuige een mail van dhr. Paters aan de concerncontroller van Argus, d.d. 28 maart 2003 (no. 37, mail Paters, d.d. 27 maart 2003). De procedure wordt bij de rechter aangehouden in afwachting van het eindresultaat.

Op 31 maart 2003 richt wethouder Boulle een memo aan de raad, waarin hij deze informeert over de stand van zaken op het Landgoed Profundum. Zo vindt overleg plaats met PROTON en worden de bouwtekeningen aangepast om de benodigde vergunning te verkrijgen. Ook wordt gewerkt aan de verdere vormgeving van de BTW claim (no. 45, memo Boulle, d.d. 31 maart 2003).

In mei en juni 2003 vindt enige malen informeel overleg plaats tussen dhr. Paters, dhr. Boulle, dhr. Mulder en dhr. Van Zandvoort. Het bod van €212.838 wordt tijdens deze overlegronde afgemaakt op €250.000 (zie no. 63, brieven Paters, d.d. 28 mei 2003 en 13 juni 2003). Aangezien nu in ieder geval informeel overeenstemming bestaat, wordt de procedure aangehouden tot 6 oktober 2004 (no. 63, brief Paters, 23 juni 2003). 25 juni 2003 stuurt dhr. Mulder een brief aan dhr. Paters, waarin hij aangeeft dat de curator het voorstel heeft aanvaard (no. 63, brief Mulder, d.d. 25 juni 2003). Een officieel vervolgoverleg waarbij het bod bekrachtigd wordt, laat evenwel op zich wachten, zeker nu dit vervolgoverleg is uitgebreid tot wethouder Boulle, concerncontroller Jobsen, advocaat Paters, advocaat Mulder, curator Van Zandvoort, dhr. Schipper, dhr. Vermaeck en dhr. Hart (zie ook no. 39, brief Van Zandvoort, d.d. 6 augustus 2003).

Op 1 juli 2003 wordt het college een voorstel voorgelegd, waarin de principe overeenkomst met de curator van PROTON uiteen wordt gezet en wordt voorgesteld de raadscommissie Bewoners te informeren. Hoewel het voorstel niet het overname bedrag in concreto vermeldt, worden wel de activa genoemd die de gemeente met deze overname in handen krijgt. Tevens wordt gesteld dat volgens de regeling de leden van de besturen van de stichtingen en de leden van de raad van toezicht hun functie ter beschikking moeten stellen om de weg vrij te maken voor een nieuwe onafhankelijke bestuursstructuur. Ook zal de MIG Stichting dienen te verklaren af te zien van haar voornemen de verstrekte subsidie terug te vorderen. Daar staat wel tegenover dat de gelden zullen worden besteed overeenkomstig de doelstelling van de stichting. De gemeente krijgt, wanneer de regeling is geëffectueerd de volledige zeggenschap over het Landgoed Profundum, aldus de regeling. Het voorstel bevat tevens een verantwoording aan de provincie Noord-Holland, waarin wordt gesteld dat de voorgenomen investeringen op het Landgoed Profundum ruimschoots gehaald gaan worden (zie no 47, Collegevoorstel Jobsen, d.d. 1 juli 2003). Het college besluit om weliswaar kennis te nemen van de verantwoording richting de provincie, maar om de raadscommissies nu nog niet in te lichten en te volstaan met een brief aan de gemeenteraad waarin besluitvorming in september wordt aangekondigd.

Op 18 september 2003 biedt de voorzitter van de commissie Rekenkamer, dhr. Meerhof, de gemeenteraad het rapport aan van Boer & Croon over het Landgoed Profundum. Dit rapport is in opdracht van de commissie Rekenkamer opgesteld en beoogt een feitenonderzoek naar de juridische, financiële en organisatorische situatie en risico's vanaf het moment dat de gemeente bij het project betrokken is. Tevens beoogt het rapport op basis van het verkregen inzicht aanbevelingen te doen die de raad kunnen ondersteunen bij zijn oordeelsvorming over de actuele situatie, almede aanbevelingen gericht op de toekomst van het Landgoed Profundum te formuleren (zie no. 44, brief Meerhof, d.d. 18 september 2003, Boer & Croon Rapport, Katten in het Nauw).

Het rapport geeft eerst een beeld van de ontwikkelingen op het Landgoed vanaf 1991. Aangegeven wordt dat in de planvorming met betrekking tot het Landgoed Profundum de economische doelstellingen niet van een kritische reflectie worden voorzien. Het rapport gaat vervolgens in op de financiële gang van zaken, waarbij zij aangeeft dat de daadwerkelijke private co-financiering sterk achter blijft bij de oorspronkelijke ambities (0.9 miljoen euro om 1.9 miljoen euro). Daarnaast worden in de verantwoording aan de provincie de private

co-financieringen erg positief opgenomen en wordt het begrip privaat wat verbreed: zo vallen ook Rijkswaterstaat en de Zeehaven Argus onder private organisatie. De gedachte dat op het Landgoed een recht op volledige BTW-aftrek zou ontstaan met betrekking tot de renovatie van en investeringen in het Landgoed Profundum, wordt niet door de Belastingdienst gedeeld. Deze laatste betreft het standpunt dat slechts 40% van de totale BTW voor aftrek in aanmerking komt. Ten aanzien van de financiële organisatie constateert het rapport het volgende:

“Sinds de aanvang van het project droeg de gemeente de eindverantwoordelijkheid. Dit uitte zich er ondermeer in dat:

- De inkomsten en uitgaven via de gemeente liepen.
- Door de toenmalige afdeling middelen een kapitaalkrediet werd geopend waarop bewaking van de kredietlimiet plaatsvond.
- De projectleider (dhr. Van Bafdonk) opdracht gaf tot betalingen die werden uitgevoerd door de financiële afdeling ten laste van het kapitaalkrediet.

Na oprichting van de stichtingen kwamen de inkomsten voor de restauratie grotendeels terecht bij de stichting Beheer. De betaling van de facturen bleef evenwel via gemeentelijke kapitaalkredieten lopen, waarmee de gemeente het project ging voorfinancieren. Terwijl er toestemming was voor gemeentefinanciering van in totaal fl. 1 miljoen, liep de kredietlijn volgens de gemeente op tot circa fl. 8 miljoen (stand medio 2002)” (no. 44, Boer & Croon rapport). Het rapport vervolgt:

“Voor zover bekend zijn er geen limietverhogingen voor kapitaalkredieten aangevraagd bij het college of de gemeenteraad; kredietbewaking werd uit het oog verloren. Er waren geen afspraken vastgelegd tussen de gemeente en de stichting Beheer over de voorfinanciering. Het budgethouderschap was en bleef onduidelijk. De betalingsopdrachten kwamen van dhr. Van Bafdonk, aanvankelijk als projectleider, na oprichting van de stichtingen was hij ook penningmeester van de stichting Beheer. Een gedegen aansluiting tussen de gemaakte kosten door de gemeente en de beschikbare middelen die werden opgebouwd bij de stichting Beheer ontbrak” (ibid).

Het rapport stelt dat om financiële en bestuurlijke redenen de gemeente in de zomer van 2002 een actieplan voor het Landgoed Profundum opstelt, waarbij twee projectleiders worden aangesteld. De bestuurleden van de stichtingen trekken zich evenwel niet formeel terug, met uitzondering van dhr. Contant, terwijl de projectleiders niet bij de KvK als bestuurders worden ingeschreven. Van het saldo van €2.6 miljoen dat bij de stichting Beheer aanwezig is, wordt in augustus 2002 €2 miljoen naar de gemeente overgemaakt, terwijl €0.6 miljoen naar de stichting Exploitatie wordt overgemaakt. Vervolgens maakt de stichting Exploitatie deze €0.6 miljoen weer over naar de gemeente, zij het in 12 delen. De reden voor deze laatste transacties ligt in het feit dat de stichting Exploitatie bang is in die tijd dat PROTON beslag op haar rekening zou leggen. De reden om deze transactie in 12 delen te laten verlopen ligt verder in het feit dat de projectmedewerkers van de stichting Exploitatie gemandateerd zijn om uitgaven tot €50.000 te verrichten zonder tussenkomst van bestuursleden. In november 2002 lijkt het gevaar van beslaglegging geweken en wordt deze €0.6 miljoen weer door de gemeente teruggestort. Het totale resulterende risico wordt door Boer & Croon becijferd op €2.4 miljoen. De financiële administratie van de stichtingen is gebrekkig en de verantwoording niet adequaat.

Op het bestuurlijke terrein oordeelt het rapport zo mogelijk nog explicieter. De direct betrokkenen uit de participerende instellingen zijn in de stichtingsbesturen benoemd, wat op zijn minst tot conflicterende belangen in één stichting kan leiden. Zo heeft na februari 1999 in het geheel geen bestuurlijke informatievoorziening richting de gemeenteraad plaatsgevonden tot de 1e kwartaalrapportage van 2002.

Het rapport concludeert dat het marktpotentieel van het Landgoed Profundum tot nu toe veel beperkter is dan in de oorspronkelijke plannen is aangegeven. Ook heeft de verwevenheid tussen de stichtingen en de gemeente

geleid tot een ongestuurde opbouw van financieel risico bij de gemeente, terwijl ook de verschillende belangen niet goed bestuurlijk zijn ingebed. Dat de gemeente in actie kwam was gerechtvaardigd, maar de wijze waarop roept vraagtekens op. Zo was de positie van de projectleiders onduidelijk en zijn de feitelijke handelingen van de projectleiders bestuurlijk niet eenduidig. Met het actieplan is weliswaar op een aantal vlakken vooruitgang geboekt (brandveiligheid, afsluiten arbeidscontracten, opstellen jaarrekeningen en begrotingen), maar op een aantal vlakken ook niet (bestuurlijke ontvlechting, de zakelijke verhouding tussen de gemeente, stichtingen en PROTON regelen).

De aanbevelingen liggen dan bijna voor de hand. Zo wordt voorgesteld om met het Landgoed Profundum een doorstart te maken op basis van realistische uitgangspunten. De exploitatie van het Landgoed Profundum moet voorzien in een heldere scheiding tussen beheerder en gebruikers. Er zou een onafhankelijke stichting moeten worden opgericht welke belast is met het behoud van de cultuurhistorische waarde van het landgoed en de toegankelijkheid daarvan. Deze stichting beheert en verhuurt het landgoed. Het bestuur van deze stichting wordt door de gemeente benoemd. De gemeente verleent waar nodig vergunningen voor het gebruik van het landgoed, is in bezit van het recht van erfpacht van het Landgoed Profundum, draagt zorg van het groot onderhoud, verhuurt het landgoed aan de stichting, beoordeelt de begroting en heeft inzage in de jaarrekening en benoemt, schorst en ontslaat de leden van het bestuur van de stichting. Het budgethouderschap van het Landgoed Profundum met betrekking tot de verhuur aan de stichting wordt ondergebracht bij het hoofd EZ. De afdeling Financiën zorgt voor adequate checks & balances in het financiële beheer. De voortgang ten aanzien van het Landgoed Profundum wordt jaarlijks geëvalueerd en bondig aan de raad gerapporteerd. Er zal spoedig een risico-analyse moeten worden gemaakt en tot slot zal overeenstemming met PROTON bereikt moeten worden om de nieuwe structuur vorm te kunnen geven (no. 44, rapport Boer & Croon).

De reacties op het rapport blijven niet uit. De rekenkamer zelf stelt dat "het rapport van Boer & Croon een goed inzicht biedt in de gang van zaken rond het project Landgoed Profundum" (no. 44, aanbiedingsbrief rekenkamer, d.d. 18 september 2003). Ook de projectleiding van het Landgoed Profundum komt met een reactie. De projectleiding deelt de constatering van Boer & Croon in zeer grote mate en sluit zich dan ook aan bij de reactie van de commissie rekenkamer. De projectleiders betrekken het standpunt dat de overboeking van €2 miljoen van de stichting Beheer naar de gemeente door het stichtingsbestuur is verricht, de enige actor die daartoe bevoegd was en bestrijden de gedachte dat deze overboeking onbevoegd heeft plaatsgevonden (no. 44, reactie projectleiding Boer & Croon rapport). De afdeling Financiën reageert als volgt: "De afdeling Financiën vervult een adviserende rol aan de afdelingshoofden. Met betrekking tot het Landgoed Profundum was dat het afdelingshoofd Economische Zaken. In de tweede plaats heeft de afdeling een uitvoerende rol. Zij voert betalingen uit in opdracht van de aangewezen budgethouders. In de periode tot en met 2001 heeft de afdeling geen betalingen verricht zonder een betaalopdracht met de vereiste autorisaties. Alle opdrachten waren immers ondertekend door dhr. van de Meerakker (toenmalig hoofd Economische Zaken) en dhr. Van Bafdonk (beleidsmedewerker EZ). De afdeling Financiën heeft in januari 1999 het college wel gewezen op het feit dat het tempo van de uitgaven moet worden afgestemd op de inkomsten die worden gegenereerd. In de periode na mei 2002 is door de afdeling Financiën op verzoek van de concerncontroller de vordering in debiteurenbeheer vastgelegd. Betalingen vonden alleen plaats na akkoord van de concerncontroller" (no. 44, reactie afdeling Financiën Boer & Croon rapport).

Ondertussen belooft de vordering die de gemeente heeft uitstaan richting de stichtingen €2.178.012, getuige een memo van dhr. Gravemaker (zie no. 59, memo Gravemaker, d.d. 26 augustus 2003).

Op 24 september 2003 informeert het college de raadscommissie over de stand van zaken Landgoed Profundum. Hierin wordt vermeld, dat de oorspronkelijke vordering ad. €1.600.000 nog steeds open staat, maar dat geen additioneel krediet nodig is (zie no. 64, memo college, 24 september 2003).

Op 25 september 2003 vindt dan het langverwachte overleg tussen de gemeente en PROTON plaats. Hierin worden de volgende besluiten genomen (no. 40, verslag bespreking 25 september 2003):

- Dhr. de Boer zal worden gevraagd als voorzitter voor beide stichtingen.
- Jobsen maakt een overzicht van de financiële gang van zaken bij de exploitatie van het Landgoed Profundum door de stichting Beheer en de stichting Exploitatie en de gemeente Argus.
- De inhoud van de bereikte regeling tussen de curator en de gemeente wordt vooralsnog geheim gehouden.
- Partijen streven ernaar de kwestie van de subsidie van de Kesper-Beckerling Stichting te regelen en overeenstemming te bereiken tussen de gemeente en NUTEC.
- Algehele overeenstemming zal moeten worden bezegeld door de rechter commissaris in het faillissement en de raad en/of het college van B&W van de gemeente Argus.

Op 14 oktober 2003 worden door de gemeente de conceptjaarrekeningen van de beide stichtingen aangeboden aan de stichtingsbesturen en aan de raad van toezicht (zie no. 62, aanbiedingsbrief Jobsen).

Na deze datum blijft het wederom stil. Uiteindelijk richten dhr. Schipper en dhr. Vermaeck een brief aan de gemeente, waarin zij de gemeente verzoeken gehoor te geven aan de gemaakte afspraken. Deze worden als volgt samengevat (no. 42, brief Schipper en Vermaeck, d.d. 19 november 2003):

- De gemeente werkt er aan mee om de bestaande stichtingen weer een correcte bestuursamenstelling te geven zodat op legale wijze met geldige bestuursbesluiten verdere stappen gedaan kunnen worden zoals het opheffen van de Stichtingen.
- Binnen twee weken levert de gemeente historische Boulleansen en gloBoulee winst- en verliesrekeningen, zodat inzicht ontstaat in de feitelijke eigendomssituatie.
- De gemeente werkt aan een doorstart voor de activiteiten van PROTON door NUTEC.
- De gemeente werkt mee aan de oprichting van een strikt particuliere stichting die slechts door een ondererfpacht of huurcontract aan de gemeente gebonden is en borg staat voor het cultuur-historische en toeristische belang van het Landgoed Profundum.

Naar aanleiding van het Boer & Croon rapport wordt een extra raadsvergadering ingelast op 29 oktober 2003. Het oorspronkelijke raadsvoorstel stelt voor om tot liquidatie van de stichtingen over te gaan en een onafhankelijke stichting in het leven te roepen. Tevens wordt de raad gevraagd om in te stemmen met de begroting 2004 van de nieuwe stichting en wordt een uiteindelijke vordering gepresenteerd van €2.400.000. Hiervan wordt voorgesteld om €1.600.000, de oorspronkelijke vordering als verlies te nemen en het restant om te zetten in een renteloze lening. Het uiteindelijke raadsvoorstel stelt de raad echter enkel in kennis van de antwoorden gesteld door de raadsfracties. De raad acht het voorstel echter ontoereikend en verzoekt de voorzitter tot schorsing over te gaan om het college in de gelegenheid te stellen een concreet voorstel te formuleren (zie no. 65, raadsvoorstel, 29 oktober 2002, verslag raadsvergadering, 29 oktober 2002, oorspronkelijk raadsvoorstel voor 29 oktober 2002, raadsvoorstel 20 november 2002, motie van wantrouwen, 20 november 2002). De vergadering wordt gecontinueerd op 20 november 2003, waarin het college een nieuw voorstel aan de raad voorlegt. Nu wordt voorgesteld om juridisch advies in te winnen, een marktonderzoek te laten verrichten, een nieuwe bestuursstructuur uit te werken en het college 6 maanden te tijd te geven om een gewogen voorstel inzake de toekomst van het Landgoed Profundum te formuleren (ibid). Ook wordt de instemming gevraagd om een bedrag van in totaal €2.400.000 voor te financieren. Het raadsvoorstel wordt unaniem aangenomen. Gelijk daarop wordt het vertrouwen in dhr. Boule opgezegd.

Twee dagen daarvoor heeft het college een voorstel om de projectleiding Landgoed Profundum te beëindigen aangenomen (no. 66 collegevoorstel, d.d. 18 november 2003).







# Literatuurlijst

- Aardema, H. (2000), Contextmanagement, een nieuw bestuurs- en managementconcept, VNG-uitgeverij, Den Haag.
- Aardema, H. (2002), Doorwerking van BBI, BMC, Leusden.
- Algemene Rekenkamer (2001), Achtergrondstudie Bedrijfsvoering, Den Haag.
- Anderson, R.J., De effectieve controller, Public Controlling, maart 2005.
- Anderson, R.J. e.a. (2001), Financiële Bedrijfsvoering, Elsevier, Den Haag.
- Anderson, R.J. (2001), Syllabus Planning en Control, Bestuursacademie, Maarssen.
- Anderson, R.J. (1993), Kosten zonder baten, baten zonder wensen, Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Anthony, R.N., Dearden, J., Govindarajan, V. (1991), Management Control Systems, Homewoods, Illinois.
- Anthony, R.N., Young, D.W. (2002), Management Control in Nonprofit Organizations, McGraw-Hill, Boston.
- Auditor General Victoria (2005), Results of 30 juni 2005 financial statement and other audits, December 2005, Victoria.
- Babbie, E. (1979), The practice of social research, Wadsworth Publishing Co., Californië.
- Bach, S (2000), Decentralization and privatization in municipal services: The case of health services, International Labour Office, Geneva.
- Bachrach, P., Baratz, M.S., Decisions and nondecisions, American Political Science Review, 57, 1963.
- Bachrach, P., Baratz, M.S., Power and Poverty, New York, 1970.
- Baerends, J., Doelgericht sturen met de gemeentelijke programmabegroting, B&G, Januari 2005.
- Berg, J., van den, Klinkers, L., De controlfunctie op weg naar 2010, Public Controlling, september 2005.
- Bestebreuer, A., Goyen, M.C.E., Hofstra, P., Inbedding van doelmatigheid; een dilemma?, Overheidsmanagement, 1997, no. 12.
- Blok, A., Nooteboom, P., Ondergang en opkomst van de controller, Controlling, no. 12, 2001.
- Boden, R., Gummett, Ph., Men in white coats... men in grey suits, Accounting, Auditing & Accountability Journal, Vol. 11, No. 3, 1998.

- Bogt, H.J. ter, Prestatiegegevens nog geringe functie voor politiek bestuur gemeente, B&G, juli/augustus, 2002.
- Bogt, H.J. ter, Financial and economic management in autonomized Dutch public organisations, *Financial Accountability & Management*, 15 (3) & (4), Augustus/November 1999.
- Bogt, H.J. ter, Politicians and output-oriented performance evaluation in municipalities, *The European Accounting Review*, 10:3, 2001.
- Bogt, H.J. ter, Gebruik van outputinformatie door gemeentebestuurders, *Overheidsmanagement*, 2000, no. 7.
- Bogt, H.J. (2001), Politicians' use of performance information: survey research in Dutch municipalities on local politician's sources of performance information, *Research School Systems, Organisation and Management*.
- Bogt, H.J. ter, Helden, G.J. van, Kwaliteit van prestatiemeting bij gemeentelijke overheden, *Bestuurskunde*, 1994, no. 1.
- Bogt, H.J. ter, Helden, G.J. van, Accounting change in Dutch government: Exploring the gap between expectations and realizations, *Management Accounting Research*, no. 11, 2000.
- Bonnema, W., e.a. (1996), *Gemeentefinanciën*, Samson Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Bordewijk, P., Klaassen, H. (2000), *Wij laten ons niet kennen*, VNG, Den Haag.
- Bossert, J. (1993), *De Organisatie van Besturingsprocessen*, Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Bouma, J.L., *Ontwikkelingen in het Management Accounting-onderzoek*, MAB, november, 1990.
- Bovenkamp, A.P. van de, Berkien, J.A.M., Cooper: management-accountant terug naar af...., *Tijdschrift Financieel Management*, september/oktober, 1996.
- Bowerman, M., Hutchinson, F., The role of local authority accountants in environmental decision-making, *Financial Accountability & Management*, november 1998.
- Braam, A. van (1973), Het vierde machtssyndroom, voordracht gehouden voor de Vereniging van Inspecteurs van 's Rijks belastingen, in *Werkboek Staatskunde*, 1984, Samsom, Leiden.
- Braam, A., van (1989), *Filosofie van de bestuurswetenschappen*, Nijhoff, Leiden.
- Briers, M., Hirst, M., The role of budgetary information in performance evaluation, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 15, No. 4, 1990.
- Brignall, S., Modell, S., An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new' public sector, *Management Accounting Research*, no. 11, 281-306, 2000.
- Brorstrom, B., Solli, R., *Accounting Models Matter*, School of Public Administration, Goteborg University, 1998.
- Browse Glossary, *Exploring the French Revolution*, 2005.
- Bruns, W.J., McKinnon, Sh.M., Information and Managers: A Field Study, *Journal of Management Accounting*

- Research, Vol. 5, 1993,
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten (1999), *Management in Netwerken*, Lemma, Utrecht.
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten (1995), *Netwerkmanagement. Strategieën, instrumenten en normen*, Lemma, Utrecht.
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten, Veld, R.J. in 't (2002), *Procesmanagement, Over procesmanagement en besluitvorming*, Academic Service, Schoonhoven.
- Bukkems, G. (1996), *Onderzoek naar doelmatigheid bij de overheid*, NIVRA, Amsterdam.
- Burgess, S., Ratto, M. (2003), *The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence*, *Oxford Review of Economic Policy*, no. 19.
- Burns, T, Stalker, G.M. (1961), *The Management of Innovation*, Tavistock, Londen.
- Cavalluzzo, K.S., Ittner, C.D., *Implementing performance measurement innovations: evidence from government*, *Accounting, Organizations and Society*, 29, 243-267, 2004.
- Chandler, M. (2002), *Grant transfers and financial supervision in Lithounia*, EuroFaculty Vilnius Centre, Vilniaus Universitetas, Vilnius, Lithuania.
- Cicero, M.T. (54 v. Chr.), *De Re Publica*, Atticus, Roma.
- Coenen, B., *Controlling binnen hybride organisatievormen*, *Controlling*, februari, 2002.
- Cook, K.S., *Exchange and Power in Networks of Interorganizational Relations*, *Sociological Quarterly*, Vol. 18, pp. 62-82, 1977.
- Cooper, R., *De veranderende praktijk van management accounting I*, *Tijdschrift Financieel Management*, no. 3, 1996.
- Cooper, R., *De veranderende praktijk van management accounting II*, *Tijdschrift Financieel Management*, no. 4, 1996.
- Crozier, M., Friedberg, E. (1980), *Actors and systems; the politics of collective action*, University of Chicago Press, Chicago.
- Dam, M.J.E.M. van, Scheltinga, J.G.W., *Begroten: berekenend ramen?*, *Openbare Uitgaven*, no. 2, 1995.
- Davey, K. (2002), *Balancing National and Local Responsibilities*, Budapest.
- Denhardt, R.B. (1985), *Theories of Public Organization*, Brooks/Cole Publishing Company, Pacific Grove, California.
- Derks, E., Ploeg, N. van der, Radstake, K., *Afrekenen met de productbegroting*, *Controlling*, no. 11, 2001.
- Dixit, A., *Incentives and Organizations in the Public sector: An interpretative review*, *Journal of Human*

Resources, no. 37, 2002.

Doel, J. van den, Velthoven, B.C.J. van (1990), *Democratie en Welvaartstheorie*, Samsom Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.

Dolmans, L. (1995), *Controllershandleiding*, Bestuursacademie, Maarssen.

Dolmans, L. (1996), *Planning en Control*, Bestuursacademie, Maarssen.

Dolmans, L., *Haalt control de tweeëntwintigste eeuw?*, *Overheidsmanagement*, no. 10, 2000.

Dolmans, L., *Openingsrede TCG Congres*, Apeldoorn, 2004.

Dolmans, L., *Rekenkamers versterken control*, *Public Controlling*, maart 2005.

Donk, W. van de, *Wetenschap, beleid en politiek: contouren van een nieuw cont(r)act*, in Heffen, O. van, Twist, M.J.W. van (1993), *Beleid en wetenschap. Hedendaagse bestuurskundige beschouwingen*, Samson Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn.

Driessen, J., Geeve, E., Molenkamp, A., *Operational auditing als controllerstaak*, *TAC*, no. 5, 1996.

Edwards, P.K. (1979), *Contested terrain: The transformation of the workplace in the twentieth century*, Basic Books, New York.

Egten, C. van, Gradus, R., Weldman, W., *Wat doet de public controller?*, *Public Controlling*, september 2005.

Egten, C. van, Veldman, W. (2006), *De controlfunctie in de publieke sector*, SDU, Den Haag.

Emans, B. (1986), *Interviewen*, Wolters-Noordhoff, Groningen.

Emmanuel, C., Otley, D., Merchant, K. (1990), *Accounting for management control*, Chapman and Hall, London.

Eichler, S., *Trends in de controlling*, *FM-select*, nr. 1, 2000.

European Communities (2001), *COUNCIL REGULATION (EC, ECSC, EURATOM) No 762/2001*, 9 april 2001, Brussel.

Faber, J., *De controllersfunctie*, *Tijdschrift Financieel Management*, no. 1, 1988.

Faber, J., *De inhoud en organisatie van de controllersfunctie*, *Tijdschrift Financieel Management*, no. 3, 1988.

Fayol, H. (1949), *General and Industrial Management*, Pitman, London.

Fenger, M. (2001), *Sturing van samenwerking, Institutionele veranderingen in het beleid voor werk en inkomen*, Thela Thesis, Amsterdam.

Fuite, D.J., *De overheid moet doelmatig en doeltreffend werken*, *Overheidsmanagement*, no. 1, 1999.

Geerling, M., Loon, W. van, Meeuwssen, M., *Risicobeheersing binnen gemeenten*, *Controlling*, no. 10, 2002.

- Geurtsen, A., De fictie van planning & control binnen gemeenten, *Overheidsmanagement*, no. 12, 2000.
- Ginkel, F. (1995), *Handboek Planning en Control*, Bestuursacademie, Maarssen.
- Govindarajan, V., Appropriateness of Accounting Data in Performance Evaluation: An Empirical Examination of Environmental Uncertainty as an Intervening Variable, *Accounting, Organizations and Society*, pp. 125-135, 1984.
- Groot, H. de, Goudriaan, R. (1991), *De Produktiviteit van de Overheid*, *Bedrijfskundige Signalementen Academic Service*, Schoonhoven.
- Groot, H. de, Maessen, F., Mol, N., *Wikken en wegen*, *Overheidsmanagement*, no. 9, 1997.
- Groot, T.L.C.M., *De ontwikkeling van Management Accounting Theorie en Praktijk*, MAB, maart, 1997.
- Groot, T.L.C.M., Helden, G.J. van (2003), *Financieel Management van Non-profit-organisaties*, Stenfert Kroese, Groningen.
- Hardin, R. (1982), *Collective Action*, John Hopkins University Press, London.
- Haselbekke, A.G.J., *Doelmatigheid te ruim bemeten*, *Overheidsmanagement*, no. 12, 1997.
- Haselbekke, A.G.J., e.a. (1990), *Prestaties Tellen*, VNG Uitgeverij, Den Haag.
- Hazeu, C.A., *De uitvoering van overheidsbeleid in transactiekostenperspectief*, *Openbare Uitgaven*, 1999.
- Heckman, J.J., Smith, J.A., Taber, C. (1996), What do bureaucrats do? The effects of performance standards and bureaucratic preferences on acceptance into the JTPA Program, NBER Working Paper, no. 5535.
- Heidema, Th., Doeland, J. (2000), *Planning en Control*, Deloitte en Touche, Nieuwegein.
- Heijnsdijk, J. (1990), *Vitale Organisaties*, Wolters-Noordhof, Groningen.
- Helden, G.J., *Veranderingen in de functie en rol van de controller*, Paper, RUG, Groningen, 1998.
- Helden, G.J. van, Johnsen, A., *A comparative analysis of the development of performance-based management systems in Dutch en Norwegian local government*, RUG, Groningen, 2002.
- Helden, G.J. van, Jansen, E.P. (2002), *New Public Management in Dutch Local Government*, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Helden, G.J. van (1998), *BBI in de praktijk*, Shaker Publishing, Maastricht.
- Helden, G.J. van, *Management accounting-goeroes over de toekomst van de controller*, *Tijdschrift Financieel Management*, Jrg. 17, no. 2, 1997.
- Helden, G.J. van, *De controller van de toekomst*, *Tijdschrift Financieel Management*, Jrg. 18, no. 6, 1998.
- Helden, G.J. van, *Is Financial Stress An Incentive For The Adoption Of Businesslike Planning And Control*

In Local Government? A Comparative Study Of Eight Dutch Municipalities, *Financial Accountability & Management*, 16 (1), Februari 2000.

Helden, G.J. van, A review of the policy and management instruments project for municipalities in the Netherlands, *Financial Accountability & Management*, no. 14 (2), Mei 1998.

Helden, G.J. van, Planning en control bij de provincies, *Openbare Uitgaven*, no. 5, 1999.

Helden, G.J. van, Prestatiemeting bij de overheid en management control, *Beleidsanalyse*, Jrg. 20, no. 4, 1991.

Helden, G.J. van, Contractmanagement bij lagere overheden, *MAB*, mei 1992.

Helden, G.J. van, Rutten, M.P., Wat zeggen personeelsadvertenties over het profiel van de controller in non-profitorganisaties?, *Overheidsmanagement*, 2000, no. 5.

Helm, D., e.a. (1989), *The Economic Borders of the State*, Oxford University Press, Oxford.

Henzel, F., Bedrijfsvergelijking, *Overheidsmanagement*, 1998, no. 6.

Higgins, J.M. (1987), *Human Relations, Behavior at Work*, Random House, New York.

Hirst, M.K., Accounting Information and the Evaluation of Subordinate Performance: A Situational Approach, *The Accounting Review*, October, 1981.

Hofstede, G., Management Control of Public and Not-for-profit Activities, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 6, No. 3, 1981.

Hood, C.C., A public management for all seasons, *Public Administration*, 69, no. 1, 1991.

Hood, C.C., Contemporary public management: a new global paradigm?, *Public Policy and Administration*, 10, 1995.

Hood, C.C., The 'New Public Management' in the 1980's: Variations on a Theme, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, No. 2/3, 1995.

Hoogerwerf, A. (1995), *Politiek als Evenwichtskunst*, Samson Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.

Hoogerwerf, A. (1998), *Het ontwerpen van beleid. Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*, Samsom, Alphen aan den Rijn.

Hoogwout, M., De productbegroting in de gemeente, *Openbaar Bestuur*, 6/7, 1999.

Hopwood, A.G., Miller, P. (1994), *Accounting as Social and Institutional Practice*, Cambridge Studies in Management, Cambridge.

Hopwood, A.G., An Empirical Study of the Role of Accounting Data in Performance Evaluation, *Journal of Accounting Research*, pp. 156-182, 1972.

Hopwood, A.G. (1973), *An Accounting System and Managerial Behaviour*, Saxon House, London.

- Horngren, C., Foster, G., Datar, S. (1994), *Cost Accounting*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Huberts, L.W.J.C., Intensieve procesanalyse, in: Huberts, L.W.J.C., Kleinnijenhuis, J (1994), *Methoden van invloedsanalyse*, Boom, Amsterdam-Meppel.
- Hufen, J.A.M., Ringeling, A.B. (1990), *Beleidsnetwerken: Overheids-, semi-overheids en particuliere organisaties in wisselwerking*, Vuga, Den Haag.
- Humphrey, C., Miller, P., Scapens, R., *Accountability and Accountable Management in the UK Public Sector*, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 6, no. 3, 1993.
- Huys, G., *Planning en control: het einde?* *ControllersMagazine*, januari/februari, 2002.
- Huys, G., *De organisatie op koers*, *ControllersMagazine*, mei, 2002.
- Huys, G. (2005), *De functie van de controller*, *Bijdrage TCG Congres*, 2005, Amersfoort.
- Jablonsky, S.F., Keating, P.J. (1998), *Changing roles of financial management: integrating strategy, control and accountability*, The Financial Executives Research Foundation, Morristown, NJ.
- Jablonsky, S.F., Keating, P.J. (1993), *Business advocate or corporate policeman? Assessing your role as a financial executive*, The Financial Executives Research Foundation, Morristown, NJ.
- Jolly, R. (2003), *De Lerende Bureaucratie? Een onderzoek naar de betekenis van ICT voor leren in het openbaar bestuur*, Ponsen & Looijen BV, Wageningen.
- Jong, W.M. de, Smits van Waesberghe, M.A.M., *Besturingsfilosofie vormt basis voor effectief sturen*, *Overheidsmanagement*, no. 7, 1998.
- Johnson, H.T., *Management Accounting in de 21ste eeuw*, *Tijdschrift voor Financieel Management*, no. 6, 1995.
- Kaplan, R.S., *De nieuwe rol van de controller*, *Tijdschrift voor Financieel Management*, no. 3, 1995.
- Kickert, W.J.M., Aquina, H., Korsten, A.F.A. (1989), *Planning binnen Perken*, Kerckebosch BV, Zeist.
- Kickert, W.J.M. (2000), *Public Management Reforms in the Netherlands*, Eburon, Delft.
- Klaassen, H.L. (1995), *Besluitvorming in afhankelijkheid*, Eburon, Delft.
- Klijn, E.H., Teisman, G.R., *Besluiten in beleidsnetwerken: een theoretische beschouwing over het analyseren en verbeteren van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels*, *Beleidswetenschap*, no. 1, 1992.
- Klijn, E.H., *Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks. A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems*, *Administration and Society*, no. 1, 1996.
- Kloot, L., Martin, J., *Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government*, *Management Accounting Research*, 2000, no. 11.
- Kloot, L., Martin, J., *Developing strategic financial management control systems in local government*, paper,

University Melbourne, 2003.

Kluytmans, F., Laanen, Ch. van, Veranderen van organisaties, in: Kluytmans, F. (1999), *Personeelsmanagement*, Kluwer, Deventer.

Koningsveld, H. (1987), *Het verschijnsel wetenschap*, Boom, Amsterdam.

Koppen, Y. van, Rosielle, M., De rol van de controller bij VBTB, *Controlling*, no. 6, 2002.

Koppenjan, J., Ringeling, A., Velde, R. te (1987), *Beleidsvorming in Nederland*, Vuga, Den Haag.

Kordes, F.G., Goyen, M.C.E., Oosterom, R.P. van, Naar een doelmatiger overheid, *Overheidsmanagement*, no. 12, 1997.

Kranendonk, A., Leeuwen, O. van, De piramide af; de piazza op, *TAC*, no. 5., 1996.

Kroft, van der E., Peij, S., De vier P's van de moderne controller, *TAC*, no. 10, 1997.

Kuipers, R.I.J.M., *Lessen in verzelfstandiging*, Openbare Uitgaven, no. 4, 1995.

Lapsley, I., *Management accounting and the state: Making sense of complexity*, *Management Accounting Research*, 2000, no. 11.

Lapsley, I., Pallot, J., *Accounting, management and organizational change: A comparative study of local government*, *Management Accounting Research*, no. 11, 2000.

Lapsley, I., Pettigrew, A., *Meeting the challenge: accounting for change*, *Financial Accountability & Management*, no. 10 (2), mei 1994.

Lawrence, P.R., Lorsch, J.W. *Differentiation and Integration in Complex Organizations*, *Administrative Science Quarterly*, no. 12, 1967.

Lee, R.D., Johnson, R.W. (1977), *Public Budgeting Systems*, Baltimore.

Lindelauf, W., *Implementatie 213a-onderzoeken*, *Overheidsmanagement*, nr. 2, 2005.

Lovell, C.A.K., *Doelmatigheidsonderzoek in de publieke sector*, Openbare Uitgaven, no. 1, 1998.

Lukka, K., Kasanen, E., *The problem of generalizability: anecdotes and evidence in accounting research*, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 8, no. 5, 1995.

Maanen, G.H.O. van, *Ruimte voor doelmatigheid*, Openbare Uitgaven, no. 1, 2000.

Maas, V.S., *De rol van de controller in Nederland*, MCA, oktober 2005.

Mans, W., *Financiële prognose als stap in het strategisch proces*, *Controlling*, nr. 10, 1998.

March, G.J. (1988), *Decisions and Organizations*, Basil Blackwell Ltd, Oxford.



- Marginson, P. (1993), Power and efficiency in the firm: Understanding the employment relationship, in: Pitelis, C., Transaction costs, markets and hierarchies, Blackwell, Oxford.
- Maslow, A.H., A Theory of Human Motivation, Psychological Review, 50, 1943.
- Mayo, E. (1933), The Human Problems of an Industrial Civilization, Macmillan, New York.
- Meer-Kooistra, J. van der, De controller is politie-agent-af, ControllersMagazine, juni/juli, 2002.
- Merchant, K.A., Stede, van der, W.A. (2003), Management Control Systems: Performance Measurement, Evaluation and Incentives, Pearson Education, Harlow, Essex, UK.
- Ministerie van Financiën (1992), Kosten zonder baten, baten zonder wensen, Onderzoek naar perceptiekosten binnen de Belastingdienst, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002), De financiële functie in een duaal stelsel; een overzicht van de regelgeving, Den Haag.
- Mintzberg, H. (1983), Structures in Fives, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Moerland, P.W., Publiek-private samenwerking vanuit het perspectief van de economische organisatietheorie, Openbare Uitgaven, no. 2, 1999.
- Mol, N.P. (1989), Bedrijfseconomie voor de collectieve sector, Samson Vuga, Den Haag.
- Mol, N.P. (2006), Operationele budgettering in de publieke sector, Public Controlling, deel 12, SDU, Den Haag.
- Molenkamp, A., De controller als administratie en de rest, TAC, september 1998.
- Morgan, G. (1991), Images of Organization, Sage, Beverly Hills.
- Morgan, G., Willmott, H., The 'New' Accounting Research: On Making Accounting More Visible, Accounting, Auditing and Accountability Journal, no. 6, 1993.
- Mortel, E.G. van de, De financiële functie in een duaal stelsel; een overzicht van de veranderingen, Rekenschap, september, 2002.
- Newton, G.W. (1994), Certified Management Accountant Review (part 1, 3 en 4), Malibu Publishing Company, Inc., Westlake Village.
- Nimwegen, H. van (1989), Het (eigen)aardige van Bestuurlijke informatieverzorging en administratieve organisatie, VU, Amsterdam.
- Niskanen, W.A. (1971), Bureaucracy and representative government, Aldine Publishing Co., Chigaco.
- Nispen, F. van (1992), Het dossier Heroverweging, Eburon, Delft.
- Norusis, M.J. (1988), Data Analysis, SPSS Inc., Chicago.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) 2001, *Financial Management and Control of Public Agencies*, Stigma papers no. 32, Paris.

Olson, M. (1965), *The logic of collective action*, Harvard University Press, London.

Olson, O., Guthrie, J., Humphrey, C. (1998), *Global Warning: Debating International Developments in New Public Financial Management*, Cappelen Akademisk Forlag, Oslo.

Olson, O., Sahlin-Andersson, K. (1998), *Accounting Transformation in an Advanced Welfare State: the case of Sweden*. In Olson e.a., *Global Warning: Debating International Developments in New Public Financial Management*, Cappelen Akademisk Forlag, Oslo.

Osborne, D., Gaebler, T. (1993), *Reinventing Government*, Plume, New York.

Osborne, S.P. e.a., *Performance Management and Accountability in Complex Public Programmes*, *Financial Accountability & Management*, Februari, 1995.

Osse, Th.J.H.M., *Planning en control: waarom en hoe?*, *Overheidsmanagement*, 2000, no. 1.

Osterberg, S. (2005), *Local Government in Sweden*, Ministry of Local Government and Financial Markets, Stockholm.

Ostrom, E. e.a. (1994), *Rules, Games and Common-Pool Resources*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

Otley, D., *Performance management:: A framework for management control systems research*, *Management Accounting Research*, 10, 1999.

Otley, D., *Management control in contemporary organizations: towards a wider framework*, *Management Accounting Research*, no. 5, 1994.

Ouchi, W.G., *A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms*, *Management Science*, September, 1979.

Peters, C.E. (1999), *Verdeelde macht, een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*, Boom, Amsterdam.

Platje, A., *De opkomst van project based management*, *Controlling*, februari, 2002.

Polhuis, P.L., Palm, H.W., *De beleidsbegroting als informatie- en sturingsinstrument van bestuurscolleges*, B&G, juli 1999.

Polhuis, P., Verdellen, H., *Planning en control en gemeentelijk dualisme*, *Openbaar bestuur*, no. 2, 2002.

Pollitt, C., *Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform*, *Public Management Review*, no. 1, 2002.

Pollitt, C., Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.

- Pot, F. (1998), *Continuity and Change of Human Resource Management*, Tinbergen Institute Research Series, Rotterdam.
- Pressman, J.L., Wildavsky, A. (1984), *Implementation, The Oakland Project*, University of California Press, California.
- Puts, H.G.A., De positie van de dienstcontroller, *Overheidsmanagement*, nr. 4, 1999.
- Puts, H.G.A., Een plezierige advocaat van de duivel, *Controlling*, 7/8, 1999.
- Rekenkamercommissie Apeldoorn, *Onderzoek naar jaarrekening 2004 gemeente Apeldoorn*, Apeldoorn, 2005.
- Rekenkamer Leerdam, *Onderzoek naar subsidierelaties en control gemeente Leerdam*, Leerdam, 2003.
- Rekenkamercommissie Velsen, *Artikel 213a onderzoeken gemeente Velsen 2004*, Velsen, 2004.
- Rekenkamercommissie Zwijndrecht, *Onderzoek naar jaarrekening 2004 gemeente Zwijndrecht*, Zwijndrecht, 2005.
- Ridder, H. de, Van afhaalchinese tot pizzabezorger, *TAC*, no. 10, 1997.
- Roos, J., Controller zonder geld, *Controlling*, 1/2, 1999.
- Roos, J., De praktijk is vaak sterker dan de controller, *TAC*, no. 10, 1997.
- Sabatier, P.A., Jenkins-Smith, H.C. (1993), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder.
- Sabatier, P.A. (1999), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder.
- Sathe, V. (1982), *Controller involvement in management*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Scapens, R.W., Never Mind the Gap: Towards an Institutional Perspective on Management Accounting Practice, *Management Accounting Research*, no. 5, 1994.
- Schedler, K. (2005), *Legitimization as granted by the customer?*, University of St. Gallen.
- Scott, C., Reid, M., Yeabsley, J., Zollner, E. (2004), *Positioning New Zealand Local Government*, Victoria University of Wellington.
- Schendelen, M.P.C.M. van, Politieke invloed, in: Schendelen, M.P.C.M. van (1984), *Kernthema's van de politicologie*, Boom, Meppel en Amsterdam.
- Siegel, G, Sorensen, J.E. (1999), *Counting More, Counting Less. Transformations in the Management Accounting Profession*, Institute of Management Accountants, USA.
- Simons, R., Control in an Age of Empowerment, *Harvard Business Review*, Maart-April, 1995.

Slovak Republic, A summary, Internetsite, Public Administration Slovakia, Document no. 20040511, 2004.

Starreveld, R.W., Mare, H.B. de, Joëls, E.J. (1991), Bestuurlijke informatieverzorging, deel 1: Algemene Grondslagen, Samsom, Alphen aan den Rijn.

Strikwerda, H., De rol van de controller: Kerncompetent of universele adviseur?, *ControllersMagazine*, juni/juli, 2002.

Student Voices, december 2005, Ask Speak Vote, Glossary of Local Government Terms.

Taylor, F.W. (1911), *Principles of Scientific Management*, Harper & Row, New York.

Teisman, G.R. (1992), *Complexe Besluitvorming*, Vuga, Den Haag.

Teisman, G.R., Veld, R. in 't (1992), *Over effectieve structuren tussen overheid en bedrijfsleven*, Vuga, Den Haag.

Toonen, T (1997), *Civil service systems in comparative perspective*, Indiana University, Bloomington, Indiana.

Tops, P., Zouridis, S. (2002), *De binnenkant van politiek*, Atlas, Amsterdam.

Traas, L., *Management accountants/controllers onder de maat?*, *Tijdschrift Financieel Management*, juli/augustus, 1997.

Veer, E.A. van der, *Het control-spel in gemeenten*, *Rekenschap*, mei 2002.

Veld, R. in 't (1989), *De Verguisde Staat*, Vuga, Den Haag.

Veld, R. in 't, Knaap, P. van der (1994), *Dynamische Bestuurskunde*, Uitgeverij Pheadrus, Den Haag.

Velden, H.P.F. van der, *De 'losse' controller*, *ControllersMagazine*, november, 2002.

Vosselman, E.G.J., *Management accounting onderzoek en controllership*, MAB, Maart 1999.

Vosselman, E.G.J., *Redevoering over de overheidscontroller van de toekomst*, TCG Congres, Amersfoort, mei 2005.

Vosselman, E.G.J., *Systematisch prestatie management. Wat een armoe!*, *Controllersmagazine*, januari/februari, 2005.

Vries, G.J. de (2000), *Beleidsdynamica als sociale constructie*, Eburon, Delft.

Weber, M. (1947), *The Theory of Social and Economic Organisation*, Oxford University Press, London.

Wildavsky, A. (1975), *Budgeting, a Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston.

Winch, P. (1988), *The idea of a social science and its relation to philosophy*, Routledge, New York.

Witteveen, A., *Van scorekeepers naar businesspartners*, *Controllers magazine*, nr. 1, februari 1999.

Yin, R. (1990), *Case Study Research*, Sage Publications, London.



# Summary

This study aims to enhance our understanding of the role and function of the controller in governmental organizations, more specifically in Dutch municipalities. The study focuses on the question in which way the controller can contribute to the efficiency of municipalities.

To answer this question, the concept of efficiency needed to be explored first. The literature shows a multitude of definitions of efficiency. A first resemblance between these approaches is the notion to differentiate the definition of efficiency according to the specific situation. A second similarity is the use of an organization-wide definition of efficiency as objectively as possible. These two notions, however, were not used in this study. At first sight differentiation may be plausible, showing us how efficiency could be measured, but it will not answer the question how and whether efficiency is actually realized. Also, the use of organization-wide goals hampers the formulation of concrete standards. Hence, this study did not differentiate the concept of efficiency but puts forward one factor, which is supposed to determine efficiency: the degree of control. Furthermore, the study used individual preferences as standards instead of organization-wide goals. Doing so, it becomes possible to investigate how and whether efficiency is actually realized.

To explore the function of controllers, the function of a controller was divided into several variables: the degree the controller uses financial and non-financial information, the role and the tasks of the controller, the products of the controller, the position of the controller and the goals of the controller. It seemed that these variables are independent from each other. From a central position the controller may or may not produce the same products on the planning and control function as his decentralized colleague. A leading controller fulfills the same tasks as a facilitating controller and so on. So, an empirical reflection seemed useful and therefore, several interviews have been held with different actors and controllers working in a number of municipalities. These sessions gave us the insight that the controller is supposed to contribute to the efficiency of municipalities but the concept of efficiency is thereby rather based on individual preferences of the actors. Because of the independency of the several variables, the position of the controller on these variables is more determined by the context, and more specifically, by the individual preferences of the actors.

Now the formal aspects of the function have been elaborated, the informal aspects of the function of the controller are analyzed next. The study tried to work out several models of interventionist behaviour, which can be used by the controller. These models discern between a steering subject and an object to be steered. This study focused on the objects first. It concludes that all object-types are fundamentally based on individual preferences. Steering subjects were divided between subjects, which focus heavily on the individual preferences of other actors, and subjects which focus rather on organization-wide goals. In this way, two types of steering controllers can be distinguished. Furthermore, it is assumed that municipalities originally are pluricentric in decision making and acting. This pluricentric character can be turned into a more unicentric context by the controller. When a controller is able to realize such a unicentric context, an essential condition to realize the necessary degree of control and finally efficiency is fulfilled.

To bring about this change, turning the context from pluricentric to unicentric, the controller must be able to focus on individual preferences to retrieve commitment and control. Despite the fact that the controller has only limited information and does not control the relevant budgets or personnel, the controller can act strategically. This way of acting is crucial for his contribution to efficiency. Strategic acting aims to get commitment or control over the relevant actors, which appear to be conditional to realize a unicentric level of the context.

The relationship between a pluricentric context, strategic acting, the enhancing of commitment and control, the creation of a unicentric context and finally the reaching of the right level of efficiency is the baseline of the conceptualization of this study. This relationship is empirically tested using two questionnaires. The analysis confirms the previous findings.

To test this relationship more thoroughly, the study describes in more detail an appropriate case. The case study focused on a landed property (Profundum) which was managed by a municipality and a private organization. The controller of this municipality was in charge as a manager on this project. The case study shows that the relation described above can still be held and in this way, the case can be analyzed according to the given conceptualization. The controller was able to retrieve commitment and control by using information strategically. The originally pluricentric context could be turned into a more unicentric context, which enhanced the efficient realization of municipal targets. However, the controller was not able to realize the optimal level of control. The consequence was that the targets of the municipality could not be realized entirely. The controller should have acted more strategically on this point. Furthermore, the case showed that the controller had to switch between different preferences and actors to create this more favorable environment.

Finally, the study gives a reflection on the total results. The case shows the significant danger that controllers can take over the role of managers and even of politicians. To cope with this danger, the controller should fulfill a role as a process architect. In this role, the controller is responsible for the analysis and the restructuring of processes and is facilitating his management. The reflection also comprehends an international comparison, making clear that else where similar developments can be observed. Finally, the case study reveals a so far missing factor regarding the behaviour of controllers, namely the capability to switch and shift between preferences and actors. It seems that this capability must be seen as a basic foundation of strategic acting. This capability is necessary to turn the pluricentric context to a more unicentric. Whereas the contingency approach takes this context for granted, this study focuses on the question how this context can be organized and modified. Using this approach the controller can operate more efficient, at the benefit of municipalities and its citizens.







# Curriculum Vitae

Rick Anderson werd geboren op 29 april 1966 in Utrecht. Hij studeerde bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam en rondde daarna de opleiding tot certified financial manager aan de Vrije Universiteit te Amsterdam af.

Vanaf 1994 heeft hij gewerkt als hoofd Financiën en concerncontroller bij diverse gemeenten. In 2005 maakte hij de overstap naar een onderzoeksorganisatie te Utrecht, welke gespecialiseerd is in raads- en rekenkameronderzoek. Als senior onderzoeker heeft hij vanuit deze organisatie onderzoek op het gebied van de planning en control functie verricht bij gemeenten als Leeuwarden, Haarlemmermeer, Goes, Roosendaal, etc.

Medio 2006 kreeg hij een aanstelling als hoofddocent bij de postdoctorale opleiding tot public controller aan de Vrije Universiteit, Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde. Vanaf 1997 is hij tevens als hoofddocent verbonden aan de Bestuursacademie Nederland te Maarssen op het gebied van planning en control.

In 2002 werd hij beëdigd als lid van de gemeenteraad van Maarssen en na zijn verhuizing naar Breukelen is hij sinds 2006 lid van de gemeenteraad van deze gemeente. Daarnaast is hij lid van de rekenkamer van de gemeente Leerdam.

Hij publiceert met name op het gebied van planning en control binnen het openbaar bestuur.









