

Controllership in de publieke sector:

naar sturen op waarden of 'hoe sterk is de eenzame controller?'¹

Hans Bossert en Ed Vosselman

SAMENVATTING De ontwikkeling van controllership in de publieke sector heeft sterk onder invloed gestaan van het discours over New Public Management. Afgrenzing van organisatorische eenheden, interne contractering, marktwerking en 'accountability' zijn essentiële elementen in dit discours. Toenemende complexiteit en onzekerheid in de samenleving vragen echter om een sterkere focus op (besturing van) relaties en netwerken. Controllership wordt dan minder systematisch en raakt sterker verbonden met de praktijk van alledag. Vanuit een Public Network Management-denken richten controllers zich op ontsluiting van informatie in concrete praktijken in netwerken. Dit vraagt om een moderne vorm van een sterke controller.

RELEVANTIE VOOR DE PRAKTIJK Dit artikel beschrijft de ontwikkeling van controllership in de publieke sector en is dus vooral relevant voor controllers en managers die in die sector actief zijn. Voorst is het relevant voor allen die in de publieke sector zijn geïnteresseerd.

1 Inleiding

Zonder enige overdrijving kan gesteld worden dat controllership een professie is. In de eerste plaats is er sprake van gedegen opleidingen tot controller; de topopleiding in Nederland is academisch van aard en is geaccrediteerd als een 'master of science'. In de tweede plaats doet het beroep van controller een sterk appèl op integriteit en ethisch gedrag. Dat appèl is bijvoorbeeld door de beroepsvereniging van registercontrollers, de Vereniging van Registercontrollers, vastgelegd in een 'code of conduct', waarvan iedere controller voor zijn of haar afstuderen verplicht kennis moet nemen. In de derde en zeker niet onbelangrijkste plaats maken praktiserende controllers gebruik van gezond verstand. Zij zijn in staat om in hun beroepsuitoefening de specifieke situatie waarin zij handelen voorop te stellen en die situatie tegen de achtergrond van opgedane kennis en ervaring tegemoet te treden. Controllership is immers niet zomaar de toepassing van kennis en inzichten, maar is vooral ontwerpen, oplossingen zoe-

ken en tegenkracht bieden in de concrete situatie waarin de controller werkzaam is.

In Nederland is er ook een speciale opleiding voor controllership bij de overheid, de zogenaamde CPC-opleiding: Certified Public Controlling. Deze opleiding is (nog) niet geaccrediteerd als een 'masters of science', maar maakt een route tot 'masters of science' mogelijk. De deelnemers aan de opleiding komen van en gaan naar allerlei overheidsorganen en overheidsbedrijven. Zij werken bij het Rijk, gemeenten, provincies en allerlei (semi)overheidsorganisaties als ziekenhuizen, woningcorporaties, (hoge)scholen en universiteiten. Die opleiding heeft ongetwijfeld bijgedragen (en zal dat in de toekomst ook doen) aan de professionalisering van controllership bij de overheid. Het bestaan van een afzonderlijke opleiding tot Public Controller duidt erop dat er (grote) verschillen zijn tussen controlling in de publieke sector en controlling in de private sector. Die verschillen liggen voor de hand: overheidsorganisaties en overheidsbedrijven dienen een (semi)publiek belang en niet het private belang van bijvoorbeeld aandeelhouders; bij de overheid en overheidsorganisaties is het budgetmechanisme nog steeds belangrijker dan het marktmechanisme; en de overheid kent haar eigen specifieke 'governance'-systemen. Toch zijn er ook grote overeenkomsten met bedrijven uit de private sector.

In dit artikel wordt ingegaan op ontwikkelingen van controllership bij de overheid en op de achtergronden daarvan. De professionalisering van controllership wordt geplaatst in een ontwikkeling van vermarkting van de samenleving en haar organisaties en wordt in verband gebracht met het discours en het programma van New Public Management, ofwel NPM (Hood, 1991; 1995). Hoewel NPM in het huidige discours weer behoorlijk ter discussie staat, is de ontwikkeling van controllership bij de overheid, zoals die zich in de laatste decennia heeft afgetekend, daaraan sterk gerelateerd. In dit artikel wordt evenwel beargumenteerd dat explorerende processen in tegenstelling tot repeterende processen vragen om controlarrangementen die

meer op het zich ontwikkelende discours van Public Network Management (PNM) zijn geënt. De kenmerken van dat discours worden behandeld en de belangrijkste elementen in de ontwikkeling van controllership komen aan de orde: meer aandacht voor beslissingsondersteuning in een strategische context; een ontwikkeling naar 'accounting houses' als vormen van 'shared service centers'; een versteviging van de 'counter-role' ten opzichte van het uitvoerend management door veranderingen in de organisatorische positionering van controllership; meer aandacht voor risicomangement en meer nadruk op controllership in relationele netwerken.

Het artikel wordt afgesloten met een korte blik op de toekomst.

2 New Public Management

Het discours (in goed Nederlands: het vertoog) over New Public Management (Benz & Frey, 2007; Hood, 1991; Hood, 1995; Frey et al., 2013) raakt sterk aan de 'management control'-functie, de functie in organisaties die zich richt op de mobilisering en aansporing van managers en andere organisatieleden in de richting van de organisatiedoelstellingen. Hoewel controllership sterk aan de management controlfunctie is gerelateerd, is de inrichting en werking van management controlsystemen en de praktisering van management control niet in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van controllers. Met andere woorden: het is niet in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van degenen die de 'counter-role', de tegenkracht van het 'executive' management vormen, maar de verantwoordelijkheid van het uitvoerend management zelf. Management control is een zaak van managers onderling. Desalniettemin staat de vormgeving en werking van die tegenkracht sterk onder invloed van NPM. NPM is vooral een besturings- en beheersingsmentaliteit die tegen de achtergrond van de vermarkting en de financialisering van onze samenleving tot ontwikkeling is gekomen. Die mentaliteit heeft zich op een aantal wijzen gematerialiseerd. De belangrijkste kenmerken zijn: een *ontvlechting van overheden* in publieke en (semi)private organisaties gericht op productie en dienstverlening; marktwerking, contractering en kostenbewustzijn; het overnemen van de managementstijlen uit de private sector; het streven naar zowel efficiency en flexibiliteit; en het implementeren van 'accountability'-systemen. De ontvlechting van overheden heeft onder andere tot een striktere scheiding van beleid en uitvoering geleid. Zo is een aantal sterk op uitvoering gerichte taken van ministeries bijvoorbeeld ondergebracht in zogenaamde agentschappen. Voorbeelden ervan zijn het KNMI, het Centraal Justitiele Incassobureau en Rijkswaterstaat. De agentschappen zijn baten-en-lastendiensten met een eigen financiële administratie, maar vallen nog wel onder de ministeriele verantwoordelijkheid. Nog meer op afstand van de

overheid staan de zogenaamde zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) is een bestuursorgaan dat onder de Rijksoverheid valt, maar niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. De desbetreffende minister heeft wel een (beperkt) aantal bevoegdheden, maar is niet direct verantwoordelijk. Voorbeelden van ZBO's zijn Kamers van Koophandel, de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). *Contractering en elementen van marktwerking* zijn anno 2014 ook steeds meer herkenbaar bij de overheid. Zo worden bijvoorbeeld prestatiecontracten afgesloten tussen de Minister en Colleges van Bestuur van universiteiten waarin de universiteiten zich verplichten tot bepaalde onderzoeken en onderwijsprestaties (vaak gedefinieerd in outputtermen) en waarbij de bekostiging van diezelfde universiteiten ook gedeeltelijk aan de realisatie van die afspraken is gekoppeld. Voor leveranties tussen diverse eenheden of afdelingen, bijvoorbeeld tussen een ICT-afdeling en een eenheid op een ministerie worden zogenaamde 'transfer prices' gebruikt, zodat er intern marktgedrag vorm kan krijgen. Al deze hervormingen hadden en hebben tot doel de doelmatigheid of *efficiency* bij overheidsorganisaties te vergroten, vooral in die delen van de overheid waar uitvoering (en niet de beleidsvorming) centraal staat. Tegelijkertijd bevordert marktwerking de *flexibiliteit*. De markt is immers bij uitstek de plek waar partijen 'switching possibilities' hebben: er is een voortdurende dreiging dat een organisatie bij slechte prijskwaliteitsverhouding wordt weggespeeld. Er is, met andere woorden, een voortdurende 'exit threat' (Vosselman, 2002). In NPM krijgt ook *accountability* een vorm zoals we die in de private sector al decennia lang kennen in de vorm van systemen van 'responsibility accounting'. De op min of meer grote afstand staande uitvoeringsorganisaties krijgen taakstellingen van het hoger management, bij de overheid vaak de 'eigenaren' genoemd. Die taakstellingen kunnen zowel in financiële als in niet-financiële termen worden uitgedrukt; ook bij veel overheidsorganisaties is het werken met zogenaamde KPI's, prestatie-indicatoren rond kritische succesfactoren, sterk in zwang geraakt. Achteraf wordt gemeten en beoordeeld in welke mate de taakstellingen zijn gerealiseerd. De verantwoordelijke managers moeten zich vervolgens verantwoorden voor verschillen, in het bijzonder voor negatieve verschillen. Soms wordt dit 'accountability'-systeem aangevuld met een beloningssysteem. Managers krijgen dan het vooruitzicht van een beloning (voor zichzelf en/of voor hun eenheid). De noodzaak zich te verantwoorden en het vooruitzicht van de beloning (in feite een vorm van marktwerking) zou hen moeten aansporen tot een economisch verstandige bedrijfsvoering. Bij dit systeem van 'accountability' past ook de gedachte dat de zogenaamde 'pay for performance', het 'eerst presteren, dan belonen' sterk moet worden doorgezet in de publieke sector.

Zijn we hiermee op de goede weg? En zullen deze ontwikkelingen zich op deze manier doorzetten? Er is veel kritiek op NPM en er zijn indicaties dat het gaat veranderen in de publieke sector. Wat betekent dat dan voor controllership in die sector? In de volgende paragraaf worden de ontwikkelingen in controllership nader geduid.

3 Controllership in een strategische context

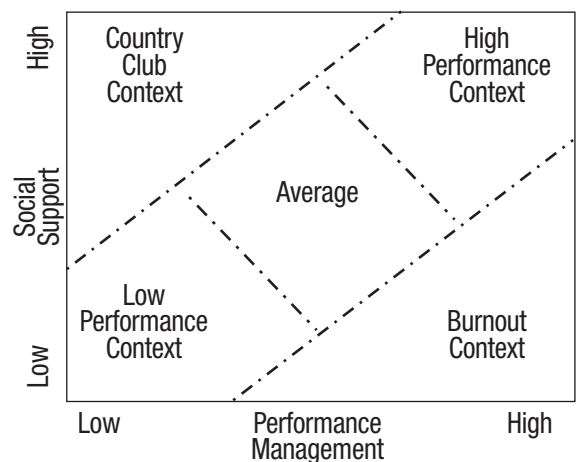
Zoals gezegd, NPM heeft inmiddels behoorlijk wat kritiek te verduren gekregen (zie bijvoorbeeld Frey *et al.*, 2013; Lindemann, 2014; Van Eijck, 2011, 2014; Vosselman, 2011; Speklé en Verbeeten, 2013). Zo heeft NPM er bijvoorbeeld toe geleid dat het 'eigenbelang', zowel van eenheden als van individuen, in veel overheidsorganisaties sterk voorop is komen te staan. NPM helpt sterk om het concept van de economisch rationeel denkende mens, de Homo Economicus, vorm te geven (Vosselman, 2011; 2014). Tot op zekere hoogte is dat goed, want Homo Economicus probeert om verstandige economische afwegingen te maken. Maar er is ook een keerzijde: de economische mens is behalve verstandig ook opportunistisch. Hij zoekt zijn kansen en vertoont daarbij vaak listig gedrag; soms zelfs gedrag dat informatievertekening en 'gamesmanship' met zich meebrengt (zie bijvoorbeeld Vosselman, 2011). Een aantal 'financiële schandalen' dat zich in overheidsorganisaties als hogescholen, woningcorporaties, en ziekenhuizen heeft gemanifesteerd, bevestigt dat dergelijk opportunistisch (en soms zelfs frauduleus) gedrag zich inderdaad voordoet. Maar ondanks deze kritiek is NPM nog steeds goed zichtbaar in de vigerende coördinatievormen, organisatiestructuren, besturingsarrangementen en besturingsinstrumenten.

De ontwikkeling van controllership is sterk verbonden met de ontwikkeling van NPM. Controllers zijn bij uitstek degenen die de economische rationaliteit van de bedrijfsvoering moeten bewaken. Zij doen dat in principe door vanuit een tegenrol ten opzichte van het uitvoerend management een bijdrage te leveren aan het ontwerp, de inrichting en de werking van het management controlsysteem. Alles denkende vanuit het beginsel van de economische rationaliteit. Dat is echter in veel organisaties uit de publieke sector slechts één belangrijke waarde. Veel overheids- en semi-overheidsorganisaties streven ook een andere waarde na, namelijk maatschappelijke waarde (Moore, 1997; 2013). Anders dan bij veel organisaties uit het bedrijfsleven is in de publieke sector niet één van deze waarden dominant: de economische waarde wint het niet van de maatschappelijke waarde en vice versa. Vaak worden deze waarden als 'strijdend' of concurrerend met elkaar ervaren; managers in de publieke sector ervaren hun organisaties als tweeslachtig of 'tweebenig'. Birkinshaw & Gibson (2004) karakteriseren dit als een belangrijk dilemma bij het organiseren en besturen in de publie-

ke sector en duiden dit aan met 'ambidexterity' (in goed Nederlands, letterlijk: 'beidhandigheid' of beter 'tweebenigheid').

In het concept van Birkinshaw & Gibson worden twee soorten oriëntaties benoemd die tot een tweetal soorten van prestaties leiden: een hoge of lage 'social performance' en een hoge of lage 'management performance'. Afgezet tegen elkaar vormen deze oriëntaties vier mogelijke kwadranten van situaties (zie figuur 1).

Figuur 1 Twee oriëntaties: performance management en social support (bron: Birkinshaw & Gibson, 2004)



Birkinshaw & Gibson (2004) benadrukken dat de meest wenselijke situatie die is waar beide oriëntaties in balans zijn. In dat geval zullen beide elkaar versterken. Echter, vaak is er sprake van een onbalans, waarbij één van beide oriëntaties de overhand krijgt. Wanneer de economische component in 'performance management' de overhand krijgt en managers geen of weinig erkenning krijgen op de meer maatschappelijke kant van de zaak, zullen managers geprikkeld worden telkens te 'bewijzen' dat ze economisch een goede bijdrage leveren. Hierdoor ontstaat een vicieuze cirkel van steeds maar weer bewijzen op de economische waarde. Door Birkenshaw & Gibson (2004) wordt aan deze situatie gerefereerd als aan een 'burnout context', een situatie vergelijkbaar met een ver doorgevoerd NPM-besturingsarrangement (vergelijk bijvoorbeeld de 'bonnencultuur' bij de politie). Aan de andere kant van het spectrum ligt de situatie waarin de maatschappelijke waarden de boventoon voeren en de economische performance weinig aandacht krijgt. Managers hebben dan veel discussies over hoe hun bijdragen aan de maatschappij tot stand moeten komen, maar de economic performance krijgt weinig aandacht, waardoor de ideeën vaak niet of beperkt van de grond komen. Aan deze situatie wordt door Birkenshaw & Gibson (2004) gerefereerd als aan de 'country club context'. Zoals gezegd deze beide extreme situaties zijn onwen-

selijk, beide oriëntaties moeten in balans komen. Interessant is ook dat Birkinshaw & Gibson (2004) aan beide oriëntaties andere typen bedrijfsprocessen verbinden. Bij de oriëntatie op de 'economic performance' horen meer repeterende bedrijfsprocessen die vaste patronen kennen, meetbare output leveren en gericht zijn op efficiency. Qua aard is dit type bedrijfsprocessen heel geschikt voor NPM-arrangementen. De maatschappelijke oriëntatie gaat gepaard met explorerende bedrijfsprocessen, die van nature niet gestructureerd zijn, vaak eenmalig voorkomen en ruimte moeten bieden voor vakmanschap en professionaliteit. Als het gaat om de oriëntatie op maatschappelijke waarden zijn de activiteiten meer gericht op de effectiviteit van de organisatie en zijn vakmanschap en professionaliteit sleutelbegrippen. Dat vraagt om andere vormen van controllership in de publieke sector: de controller zal veel meer invulling aan zijn kritische rol moeten gaan geven om de wenselijke balans tussen de oriëntaties tot stand te laten komen.

4 Ontwikkeling naar 'accounting houses'

Het onderscheid tussen repeterende en explorerende bedrijfsprocessen is ook herkenbaar in het controllership zelf. Vaak worden repeterende processen, zoals ondersteunende facilitaire en financiële diensten steeds meer in een 'shared service center' (SSC) ondergebracht, waarna er contracten tussen het SSC en de interne klanten (overheidsdiensten) worden afgesloten waarin prestaties en tegenprestaties worden gespecificeerd. Zo is er bijvoorbeeld het 'shared service center ICT' bij de Dienst Justitiële Inrichtingen. Dit SSC ontwikkelt, bouwt, implementeert en beheert ICT-werkplekken, applicaties en infrastructuur. In de relatie tussen het SSC en haar interne klanten kan ook marktwerking optreden. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de interne klanten ook de mogelijkheid hebben om niet van het eigen SSC, maar van derden af te nemen. Het SSC staat dan onder de druk van de concurrentie; als de klanten economisch verstandig handelen zullen zij immers voor de leverancier met de beste prijs-kwaliteitsverhouding kiezen. In feite betekent dit dat een managementstijl uit de private sector wordt geadopteerd. In ondernemingen uit die sector is het immers staande praktijk dat de managers van de diverse business units en van service units (een alternatieve benaming voor SSC's) worden 'afgerekend' op resultaten. Zij worden zo tot Homo Economicus gevormd. Dat gaat goed als het inderdaad om de meer bedrijfsmatige repeterende bedrijfsprocessen gaat.

Wat dan overblijft voor het controllership zijn de meer unieke controlprocessen, waarbij inzicht en vakmanschap voorop staan. Goede management-informatievoorziening is cruciaal voor de besturing. Controlling is de verbindende schakel om tot betekenisvolle informatie te komen. De controllers geven betekenis aan de

aangeleverde gegevens. Zij duiden en verklaren omstandigheden en beoordelen of het afwegingsproces bij (strategische) beslissingen wel van voldoende kwaliteit is geweest. Om dit alles waar te kunnen maken, dienen controllers onbelemmerde toegang tot informatie- en informatiesystemen van de 'accounting houses' te hebben. Hier zullen de nodige waarborgen voor moeten worden ingebouwd. De regie op deze waarborgen is een verantwoordelijkheid van de controller.

5 Ruimte voor 'soft controls' en versteviging van de 'counter-role'

Een grotere oriëntatie op maatschappelijke waarden leidt tot andere rollen en taken van het controllership. Effectiviteit van de organisatie wordt belangrijker in plaats van efficiency. De rol en taken zoals die vanuit het controllership worden uitgevoerd, zijn dan niet langer in vaste regels te vatten, omdat de uitvoering hiervan per onderwerp en situatie verschillend kan zijn. Wel is een aantal meer algemene uitgangspunten te formuleren waar structureel aandacht voor zal bestaan, namelijk:

- realisatie van doelen en waarden;
- signaleren van onregelmatigheden/ afwijkingen;
- omgaan met risico's;
- identificeren van verbeteringen;
- informatievoorziening inrichten en aanbevelingen doen;
- beoordelen van de effectiviteit van de sturing.

Het realiseren van maatschappelijke doelen en waarden vergt sturing op resultaten die moeten worden gegenereerd door het vakmanschap van de 'professional'. Deze 'professional' heeft daarvoor een eigen afgebakende professionele ruimte nodig. Vanuit organisatieperspectief betekent dat loslaten en vertrouwen. Dit uitgangspunt van sturing heeft direct gevolgen voor het controllership. Naast de zogeheten 'hard controls' zal de sturing ook 'soft controls' moeten gaan omvatten. Traditionele 'hard controls' worden vaak als een harnas gevoeld en als niet-constructief. Zij zijn vaak belemmerend voor de 'professional' als die 'op straat loopt' (politie) of 'voor de klas staat' (onderwijs). Controlling bestaat van oudsher en zeker ook in het NPM-paradigma vooral uit die zogeheten 'hard controls'. Die controls materialiseren zich in een bepaalde vorm van meet- en regelsystemen; zij nemen bijvoorbeeld de vorm aan van protocollen, AO/IC of budgettaire taakstellingen, waarvan de realisatie in de loop van de tijd wordt gevolgd (monitoring). Afwijkingen leiden tot bijsturing. 'Soft controls' zijn daarentegen vooral gebaseerd op vertrouwen en commitment. 'Soft controls' omvatten een breed scala gedragsbeïnvloedende maatregelen en kunnen een significante positieve invloed op het realiseren van organisatie-doelstellingen hebben. Het baseren van werkrelaties op vertrouwen in plaats van op gezagsverhoudingen en hiërarchie is daarbij be-

langrijk. Niet alleen vertrouwen, maar ook voorbeeldgedrag behoort tot de 'soft controls' met potentieel belangrijke positieve effecten. Hetzelfde geldt voor het creëren van betrokkenheid en daarmee draagvlak. Het bevorderen van intrinsieke motivatie van medewerkers is van groot belang om de organisatiedoelstellingen te realiseren. Met 'soft controls' kan de professionele ruimte een adequate plek krijgen en daarmee de sturing effectiever maken. Kennen en herkennen van de richting van de organisatie is erg belangrijk.

Dit alles vraagt van controllers gevoel voor en oordeelsvorming over toepassing en gebruik van 'soft controls': een belangrijke nieuwe toevoeging aan het controllership. Zij zullen middenin de praktijk van alledag moeten staan en toch een kritische afstand ten opzichte van het uitvoerend management moeten bewaren. Afstand dus niet in geografische of locale zin, maar in mentale en virtuele zin.

6 Meer aandacht voor risicomanagement

Toepassen van 'soft controls' en het creëren van professionele ruimte schept meer onzekerheden in de organisatie. De invulling van het vigerende NPM-besturingsmodel gaat uit van een sturing bij een redelijke zekerheid. Dat zal niet langer voldoende zijn en daarom is er ook een noodzakelijke plaats voor risicomanagement. Het controllership zal zich ontwikkelen in een risicogerichte benadering van controlling, vergelijkbaar met de toepassing van risicogericht toezicht. Risicoanalyses kunnen aangeven dat organisatieonderdelen ofwel een hoog ofwel een laag risicoprofiel hebben. Delen van de organisatie met een in relatie tot de te realiseren doelen groot afbreukrisico worden op grond van die risicoanalyse omgeven met een zwaardere controlling dan delen met een laag afbreukrisico.

Het managen van processen met bijbehorende risico's is (en blijft) een managementverantwoordelijkheid. De controller *ondersteunt* het management en zal tijdig risico's signaleren. Uitgangspunt voor het risicomanagement is de missie en visie van de organisatie en de keuze van het management om risico's stelselmatig op de agenda te zetten. En erg belangrijk: er wordt een principekeuze gemaakt voor sturing op waarden en een voortdurende aandacht voor een verbetering van de kwaliteit van de werkzaamheden. Risicomanagement vindt plaats dichtbij en in de uitvoering van de werkzaamheden. Hierbij past een stijl van leren en verbeteren waarbij de vermogens van en in de organisatie zo goed mogelijk worden benut en worden gekoppeld aan de 'overall'-doelen van de organisatie. Deze managementstijl vraagt om een signalerende en adviserende invulling van de rol van de controller. Bovendien vraagt risicomanagement ook om een sterke externe oriëntatie van controllers. De buitenwereld gaat een steeds belangrijker rol spelen, niet in de laatste plaats door de 'vernetwerking' van overheden in de maatschappij. Daar waar overheden in het verle-

den een grote zelfstandige rol hadden in het realiseren van beleid, zal dat in toenemende mate samen met maatschappelijke partners moeten gebeuren. Dit werpt een ander perspectief op het risicomanagement en informatievoorziening. Daar waar vroeger risicomanagement vooral een interne bedrijfsvoeringsaangelegenheid was, zal dat meer en meer betrekking krijgen op sturingsvragen en afstemmingvragen met derden. Afwegingen van leiding en management kunnen dan gemakkelijk tot een 'faux pas' leiden. De controller wordt dan met allerlei soorten ethische vraagstukken geconfronteerd. Van belang is om goede afstemming en uitwisseling naar de buitenwereld (in de 'netwerken') te hebben over informatievoorziening.

In de volgende paragraaf wordt een ontwikkeling naar Public Network Management geschetst.

7 Controllership in Public Network Management

New Public Management staat meer en meer ter discussie (zie voor recente kritieken bijvoorbeeld Lindemann, 2014; Van Eijck, 2014). De besturingsvormen en instrumenten die zich uit het NPM-discours hebben gematerialiseerd hebben er bijvoorbeeld toe geleid dat (semi) publieke organisaties als ziekenhuizen en (hoge)scholen steeds meer een eigen missie en organisatiedoelstellingen hebben geformuleerd. Voor de managers van de diverse eenheden waaruit de organisatie bestaat, worden vervolgens taakstellingen vastgesteld; de managers worden daarna verantwoordelijk gesteld op basis van cijfers (financieel en niet-financieel) die de prestaties van die eenheden zouden moeten representeren.

Deze op NPM gebaseerde verantwoordelijkheidsstelling werkt primair individualiserend en disciplinerend. De grenzen van de eenheden waarvoor de verschillende managers verantwoordelijk zijn, worden duidelijk afgebakend en voor zover de prestaties van de eenheden onderling afhankelijk zijn, wordt met verrekenprijzen en met de inrichting van marktpleinen geprobeerd om die afhankelijkheid te reguleren om zo prestatie-evaluatie van de verschillende eenheden door het topmanagement mogelijk te maken. Managers worden via deze systematiek aangespoord om vooral het belang van de eigen eenheid te behartigen. Spontane vormen van samenwerking die buiten het 'verticale' verantwoordingspatroon vallen komen daardoor maar moeizaam van de grond. Dergelijke samenwerking kost moeite en geld, maar leidt binnen het formele verantwoordingsstelsel niet of nauwelijks tot waardering. Dat formele systeem probeert allerlei afhankelijkheden immers juist zoveel mogelijk uit te zuiveren en bevordert zeker geen min of meer spontane grensoverschrijding. Het systeem disciplineert op verticale wijze; het bevordert geen horizontale samenwerking. Dat is niet bevorderlijk voor het leveren van goede en innovatieve bijdragen aan een samenleving waarin de problemen steeds meer met elkaar verbonden en verknoopt zijn. Voorbeelden

daarvan zijn gemakkelijk te geven. Om de leefbaarheid in een woonwijk te verbeteren is op specifieke plaatsen een goede samenwerking tussen scholen, politie, woningcorporaties, buurtwerkers en andere professionals nodig. Om de jeugdzorg te verbeteren is op plaatselijk niveau samenwerking tussen politie, maatschappelijk werkers, scholen etc. nodig. De moderne samenleving heeft kortom behoefte aan flexibele en probleemgebonden *netwerkvorming*. Problemen in de huidige tijd vragen om hybridisering, dat wil zeggen om gemakkelijk te overschrijden grenzen en om voortdurende vernieuwing leidend tot min of meer robuuste nieuwe combinaties van organisatievormen en organisatieprocessen. In een complexe en onzekere omgeving kan een dergelijke hybridisering niet of nauwelijks door een centraal bestuursorgaan worden bestuurd. Hybridisering zal van onderop moeten komen; het veronderstelt pluricentrisme (Van Eijck, 2011; 2014). Dat wil zeggen dat er veelsoortige organisatorische locaties zijn waarvan de diverse managers en professionals met elkaar in dialoog gaan en met elkaar samenwerken om specifieke problemen op te lossen. Het specifieke probleem is dus leidend voor de organisatievorm en voor de organisatorische processen. Die specifieke problemen veranderen voortdurend van gedaante. Dit alles vraagt om initiatief en vindingrijkheid van lokale managers en professionals en spoort slecht met de disciplinerende vormen van verantwoordelijkheidsstelling vanuit NPM. Deze inzichten ontwikkelen zich in een discours dat kan worden aangeduid als het discours over Public Network Management (o.a. Van Eijck, 2011; 2014). Uitgangspunt is dat overheidsorganisaties een bijdrage moeten leveren aan het creëren van maatschappelijke waarde die alleen door onderlinge samenwerking kan worden verkregen. De focus van control is dan niet meer de afzonderlijke entiteit (bijvoorbeeld een hogeschool of een deel daarvan), maar het *relationele netwerk*. Op NPM gebaseerde instrumenten verliezen dan hun effectiviteit en kunnen zelfs negatieve effecten hebben. Public Network Management (PNM) vraagt immers om *ontsluiting* en niet om *sluiting*; vraagt om vormen die niet, of niet alleen, de efficiency proberen te verbeteren, maar vooral de flexibiliteit.

Voor controllership wordt het er dan allemaal niet gemakkelijker op. De ordelijke 'top-down'-sturing van goed afgeperkte territoria bevolkt door managers met goed en helder gespecificeerde bevoegdheden en verantwoordelijkheden staat dan op het spel; de organisatiearchitectuur verliest grond onder de voeten. Daarmee wankelt ook de inrichting en werking van bekende management controlsystemen als budgettering en performance management van eenheden op basis van (financiële en niet-financiële) prestatie-indicatoren. Menige huidige 'planning en control'-cyclus is verbonden met de organisatiearchitectuur en verdraagt zich slecht met de netwerkorganisatie. Kortom,

de focus van controllership op 'ex ante' en 'ex post' afdelingsgebonden (of eigenlijk entiteitsgebonden) informatie moet dan veranderen in een op verandering gerichte netwerkfocus. In de netwerken gaat het er niet om dat managers zich conformeren en dat zij vooral de efficiency in hun eenheden bevorderen, maar gaat het erom dat managers voortdurend nieuwe vormen en oplossingen vinden en dat zij flexibiliteit bevorderen. In die netwerken bevolkt door innovatieve en creatieve managers is vooral behoefte aan toekomstgerichte informatie. Die informatie moet voor alle belanghebbenden ontsloten worden; in netwerken is behoefte aan een *informatiedemocratie*. De moderne informatietechnologie heeft de ontwikkeling van zo'n informatiedemocratie natuurlijk wel een stuk gemakkelijker gemaakt; zij heeft er zelfs voor gezorgd dat managers vaak geen behoefte meer hebben aan controllers; zij worden hun eigen controller (zie Scapens, 2010). Veel van de benodigde informatie en kennis is voorts informeel van aard en komt niet uit de bronnen van de controller, maar is 'tacit'. 'Tacit knowledge' is stilzwijgende kennis, vaak berustend op ervaringskennis en intuïtie van individuen of een groep van individuen. Dit type kennis laat zich niet of nauwelijks vastleggen in formele systemen. Sterker nog, controllers zullen er bedacht op moeten zijn dat formele informatiesystemen de 'tacit knowledge' van de netwerkmanagers niet ondermijnen. Tegelijkertijd moeten controllers ook hun tegenrol blijven spelen: zij moeten het economisch aspect van het handelen in de netwerken bewaken en moeten opportunistisch gedrag van managers proberen te voorkomen en zonedig proberen te bestrijden. Dat is voorwaar geen eenvoudige opdracht: hoe blijf je op een verantwoorde manier 'lastig' in een omgeving die dat in feite niet vraagt en waardeert.

Toch is dit de richting waarin controllership zich bij menige overheidsorganisatie zal moeten ontwikkelen: minder nadruk op formele registraties en formele managementinformatie- en control-systemen, meer nadruk op kritische maar tegelijkertijd betrokken strategische ondersteuning van netwerkmanagers in hun dagelijkse praktijk. De sterke controller van de toekomst zal als het ware kritisch met het management moeten meelopen, hij wordt een kritische ondersteuner in netwerken. Hij moet het aandurven om de veilige geborgenheid van de organisatiearchitectuur zoals die is verbonden met het NPM gedachtengoed, los te laten. De huidige tijd met veel complexe problemen en onzekerheid vraagt om het doorbreken van allerlei systematiek en vraagt om de aanwezigheid van de controller in dagelijkse praktijken die vooral worden gekenmerkt door een zekere rommeligheid.

8 Tot besluit: de controller van de toekomst

Naar verwachting zal de ontwikkeling van meer oriëntatie op maatschappelijke waarden en minder 'NPM'

zich in de nabije toekomst voortzetten met alle consequenties voor management en controllership van dien. De 'repeterende' controlfunctie en de formele registraties worden steeds meer ingericht met behulp van accounting houses, terwijl de 'explorerende' controlfunctie meer en meer een gerichtheid op risicomanagerpraktijken zal laten zien. Bovendien zal toekomstig controllership in toenemende mate een externe component hebben. Controllership in de publieke sector zal op een moderne wijze moeten worden ingericht met oog voor maatschappelijke waarden in balans met economische resultaten, met oog voor de professionele ruimte en 'soft controls'. Bij invulling van het controllership is van belang dat controllers naast hun vakinhoudelijke kennis en kunde ook praktische ervaring met sturing en management van de organisatie en van netwerken hebben, zodat ze in dagelijkse praktijken betekenis kunnen geven aan gegevens en kunnen adviseren. Dat betekent ook voor de persoon van de controller een aanpassing: met name de wijze waarop de controller invulling geeft aan de 'counter-role' zal steeds belangrijker worden. De controllers behoren hun taak vanuit een integraal per-

spectief in te vullen en het vermogen te hebben om te schakelen van maatschappelijke waarden naar economische resultaten en andersom. Controllers moeten in staat zijn op het terrein van controlling een risicogerichte benadering te hanteren.

Controllership van de toekomst is niets voor bange mensen die voortdurend op zoek zijn naar harmonie. Het is wel iets voor kritische geesten die een ondersteunende rol willen spelen die tegelijkertijd een tegenrol is; een rol middenin de praktijk van alledag die tevens een rol op virtuele afstand is. ■

Prof. dr. J. Bossert is hoogleraar Public Governance aan Nyenrode Business Universiteit en tevens als onderzoeksdirecteur verbonden aan Het Zijlstra Center van de VU. Prof. dr. E.G.J. Vosselman is hoogleraar Accounting aan de Radboud Universiteit Nijmegen en hoogleraar Management Control in de Publieke Sector aan de Vrije Universiteit.

Noten

■ Vrij naar Boudewijn de Groot: 'Hoe sterk is de eenzame fietser?'

Literatuur

- Benz, M., & Frey, B.S. (2007). Corporate governance: What can we learn from public governance? *Academy of Management Review*, 32, 92-104.
- Birkinshaw, J., & Gibson, C. (2004). Building ambidexterity into an organization. *MIT Sloan Management Review*, 45(4), 47-55.
- Frey, B.S., Homberg, F., & Osterloh, M. (2013). Organizational control systems and pay-for-performance in the public service. *Organization Studies*, 34, 949-972.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?, *Public Administration*, 61(1), 3-19
- Hood, C. (1995). The new public management in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), 93-109.
- Lindemann, B. (2014). *Lost in translation-how public professional services reconfigure professional practices*. Dissertatie Vrije Universiteit.
- Moore, M.H. (1997). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore, M.H. (2013). *Recognizing public value*. Cambridge: Harvard University Press.
- Scapens, R.W. (2010). The changing role of the controller: the anti-thesis. In: I.J. Bakker, G.J. van Helden, P.E. Kamminga, & Scapens, R.W.(red.). *Caleidoscoop van accounting onderzoek*, Liber Amicorum (pp. 103-117). Groningen.
- Speklé, R.F., & Verbeeten, F.H.M. (2013, verschijnt nog), The use of performance measurement systems in the public sector: effects on performance. *Management Accounting Research*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.mar.2013.07.004>.
- Van Eijck, K.H. (2011). Adding citizen value through social enterprises - grasping on entrepreneurial opportunity. In: J.W. Björkman, R. van Eijbergen, G., Minderman, & H. Bekke (red.), *Public leadership and citizen value*, (pp. 23-39). Eleven International Publishing.
- Van Eijck, K.H. (2014). *Crafting spaces, strategies of social entrepreneurs for managing agendas*. dissertatie Vrije Universiteit
- Vosselman, E.G.J. (2002). Towards horizontal archetypes of management control: a transaction cost economics perspective. *Management Accounting Research*, 13(1), 131-148.
- Vosselman, E.G.J. (2011). *Rekenschap en management control in de publieke sector: hoofdweg, dwaalweg en uitweg*. Oratie Vrije Universiteit.
- Vosselman, E.G.J. (verschijnt in 2014). Accounting, accountability and ethics in public sector organizations: towards a duality between instrumental accountability and relational response-ability. *Administration and Society*, <http://dx.doi.org/10.1177/0095399713514844>.