

# 1 Het huis der conflicten

## 1.1 Inleiding

De meeste controlmodellen nemen organisatiebrede en formele doelstellingen als uitgangspunt. De praktijk van overheidsorganisaties laat zich echter soms kenmerken door een veelheid aan individuele en soms conflicterende doelstellingen. Dit eerste hoofdstuk gaat daarom in op het bestaan van verschillende voorkeuren en doelstellingen binnen één en dezelfde overheidsorganisatie. Deze verschillen kunnen bestaan tussen diverse actoren die verschillende doelstellingen kennen, maar ook kunnen verschillen bestaan tussen individuele belangen en organisatiebrede belangen. Dit maakt dat men niet te snel mag uitgaan van organisatiebrede, formeel opgetekende, doelstellingen. Sterker geformuleerd: programmabegrotingen, missies en formele visies worden over het algemeen niet al te best bestudeerd en onderschreven door de medewerkers, de managers en de bestuurders. Dit hoofdstuk belicht niet alleen de mogelijke tegenstellingen in voorkeuren, maar geeft hier ook een aantal verklaringen voor. Het besef dat overheidsorganisaties legitieme, maar conflicterende doelstellingen kunnen hebben, is een centraal uitgangspunt van deze beschouwing en wellicht noodzakelijk om een realistische sturingsvisie te ontwikkelen.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst worden enkele dilemma's beschreven die de praktijk van de publieke sector kunnen inkleuren. Vervolgens zullen enkele sturingsconcepten de revue passeren, die men in stelling heeft gebracht om met deze dilemma's om te gaan. Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies en beschouwingen. Eerst zal echter worden beschreven waarom missies, visies en doelstellingen zo slecht meetbaar en concreet worden gemaakt in de praktijk van de publieke sector.

## 1.2 Het lastige van missies, visies en SMART-doelstellingen

### 1.2.1 De vrijheid van abstracties

Eén van de concepten die vanuit de theorie is geïntroduceerd binnen de praktijk van de publieke sector, is de notie dat een overheidsorganisatie een missie en een

visie moet hebben. Los van het feit dat er zeer veel verschillende definities worden aangedragen voor een missie en een visie, rijst natuurlijk de vraag waarom een overheidsorganisatie een missie en een visie nodig heeft en wat er gebeurt als de organisatie dit achterwege laat. De missie geeft een richting aan, is een veel gehoorde vuistregel in dit verband. Hoe concreter die richting wordt geformuleerd, hoe minder *bewegingsvrijheid* bestuurders en ambtenaren hebben. Feitelijk impliceert het concretiseren van doelstellingen het gevaar om hier later op afge-rekend te worden. Het gevolg hiervan is dat missies en visies bijzonder abstract geformuleerd worden, juist om zo veel mogelijk vrijheidsgraden te behouden. Een kort onderzoek naar vijftien visies en missies van vijftien willekeurig gekozen gemeenten bracht aan het licht dat deze visies en missies vrij veel op elkaar lijken:

*'In onze gemeente is het goed wonen, werken, recreëren, jong zijn en ouder worden...'*

Deze passage troffen we in elf van de vijftien gevallen aan. Het zal duidelijk zijn dat het management en het bestuur hier nog alle kanten mee uitkan. De mogelijkheid tot afrekenen vanuit een concrete missie en visie is ook precies de reden waarom het SMART formuleren van doelstellingen maar moeizaam wil lukken. Hoe meer SMART iets geformuleerd wordt, hoe groter de kans dat je erop kan worden afge-rekend, is de overheersende gedachte in de praktijk van het openbaar bestuur. Het SMART formuleren is niet iets wat ambtenaren en bestuurders moeten leren, het is iets waar men minder behoefte aan heeft. Niemand in de publieke sector zit te wachten om afgerekend te worden op SMART-doelstellingen die niet gehaald zijn. Vanuit deze gedachte blijft men zich liever in abstracties hullen. Bij gemeenten geldt de programmabegroting als de ideale plaats om deze abstracties te stallen:

*'Het komende jaar gaan wij de kwaliteit van onze dienstverlening optimaliseren.'*

*'Om de gevolgen van de kredietcrisis te beperken zullen wij alle financiële zeilen bijzetten.'*

*'Door ons arbeidsbeleid te activeren verwachten wij een gezond economisch klimaat te bewerk-stelligen.'*

Dit zijn voorbeelden van programma- en zelfs productdoelstellingen uit drie ver-schillende programmabegrotingen. Ook overige instellingen binnen de publieke sector abstraheren vrij makkelijk bij de vormgeving van de begroting.

*'Het leveren van een kwaliteitsimpuls richting onze studenten is het komend jaar meer dan noodzakelijk.'*

*'Komend jaar zal worden ingezet op een betere aansluiting van primaire, secundaire en tertiaire processen.'*

*'De doelstelling voor volgend jaar is concreet te omschrijven als het verbeteren van de kwaliteit van onze gezondheidszorg, maar ook van de kwantiteit en de efficiency.'*

Omdat dergelijke abstracties natuurlijk niet zoveel zeggen over de concrete budgetten en voorgenomen activiteiten, worden missies, visies en begrotingen niet altijd even goed gelezen.

‘Een onderzoek, verricht bij één van de vier grootste gemeenten van Nederland laat zien, dat 82% van de medewerkers niet bekend is met de missie en visie van zijn of haar gemeente. 5% van de raadsleden is bekend met de missie of visie van de gemeente. 91% van de medewerkers heeft de begroting nooit integraal gelezen en ook 72% van de raadsleden heeft nooit geheel kennis kunnen nemen van dit product. Aan de andere kant weet 78% van de medewerkers wat er in de begroting over zijn of haar dienstonderdeel en de betreffende producten staat. 63% van de raadsleden is bekend met de passages uit de begroting die betrekking hebben op hun portefeuille of interessegebied.’

### 1.2.2 *Planning versus flexibiliteit*

De drang tot bewegingsvrijheid komt overigens niet altijd voort uit laksheid of een andere negatieve grondhouding. Doorgaans ziet een manager of een bestuurder in dat hij of zij niet altijd feilloos toekomstige ontwikkelingen kan inschatten. We weten immers niet precies wat er de komende jaren op ons pad komt en welke ontwikkelingen van belang gaan zijn. Om hier toch op in te kunnen spelen hebben we dus een zekere bewegingsruimte nodig, ook wel scharrelruimte genoemd. Afdelingsmanagers hebben een aversie om hun processen en capaciteit al te concreet te vertalen naar plannen, omdat daarmee deze scharrelruimte verdwijnt. Mocht zich dan een ontwikkeling voordoen waarop gereageerd moet worden, dan is de afdeling hier niet toe in staat. Het antwoord richting de bestuurder is dan doorgaans: ‘we kunnen dit wel oppakken, maar dat kan niet binnen de beschikbare middelen’ of ‘we kunnen dit wel doen, maar geeft u dan aan wat niet meer gedaan hoeft te worden’... Beide redeneerlijnen zijn minder populair bij bestuurders.

‘Een directeur Middelen van een middelgrote gemeente heeft zijn directieplan zojuist afgerond. De planning voldoet exact aan de gestelde eisen en de directeur heeft zelfs kans gezien om de juiste formats te gebruiken bij de vormgeving van zijn directieplan. In het plan worden prioriteiten aangegeven en wordt heel concreet aangegeven wie wat volgend jaar gaat doen binnen de directie. Op dat moment meldt een oude bewoner van de gemeente zich bij de plaatselijke politie. Hij verklaart dat hij al oud is en iets op zijn hart heeft, dat hij kenbaar wil maken voordat het wellicht te laat is. In de Tweede Wereldoorlog heeft hij namelijk gezien dat een vliegtuig iets op het centrum van de gemeente liet vallen. Gelukkig is er niets ontploft, maar omdat er nooit meer iets over vermeld werd, kreeg de oude man de indruk dat hij misschien de enige was die zich het voorval kan herinneren. De politie neemt deze zaak zeer serieus en informeert onmiddellijk de korpsleiding en de burgemeester. Deze laatste roept het managementteam in een spoedzitting bijeen. Gekeken wordt naar de directeur Middelen, die immers

verantwoordelijk is voor communicatie, voorlichting en burgerzaken. Deze directeur ziet met lede ogen aan dat zijn planning, waarin van uur tot uur staat aangegeven wat de directie van plan is, de komende maanden, vrijwel waardeloos zal zijn. Het argument dat deze nieuwe ontwikkeling niet kan worden opgepakt omdat het niet in het directieplan voorkomt, brengt de directeur wijselijk maar niet in stelling.'

Dit voorbeeld illustreert de spanning die tussen planning en de benodigde flexibiliteit kan bestaan. Het vervelende is dat het motief om extra ruimte te claimen in de praktijk niet altijd even duidelijk is. Soms is dit motief inderdaad ingegeven vanuit noodzakelijke bestuurlijke flexibiliteit, soms echter vanuit de onwil om afgerekend te worden.

### 1.2.3 *Hoe concreter, hoe heftiger de discussie*

Vraag aan een gemeenteraad wanneer het programma openbare orde en veiligheid succesvol is gerealiseerd en ieder raadslid weet hier een concreet antwoord op te geven. Het opmerkelijke is alleen dat het ene raadslid daarbij denkt aan de reductie van diefstal, een ander raadslid het eerder heeft over de verkeersveiligheid en een derde graag praat over gebruikersvergunningen en brandveiligheid. Als de formele doelstelling 'het bevorderen van de objectieve en subjectieve veiligheid voor inwoners' wordt opgetekend in de begroting, kan ieder raadslid dit uitleggen. Ieder raadslid kan in deze formulering immers zijn of haar eigen voorkeur lezen en articuleren richting de achterban. Pas als concreet gepraat moet worden over de vraag wat de gemeente nu daadwerkelijk gaat doen en wat vooral niet, wordt de discussie scherper en ontstaan conflicten. Vanuit een natuurlijke bestuurlijke neiging niet van alles een conflict te maken, wordt dan ook graag geabstraheerd.

'Zo heeft een politieke partij in een middelgrote gemeente zijn best gedaan bij de gemeenteraadsverkiezingen en krijgt er een paar zetels bij. De partij wordt dan ook prompt uitgenodigd om deel te nemen aan de coalitieonderhandelingen. Na drie maanden kan de partij lezen en schrijven met de grootste beoogde coalitiepartij, op één punt na: de partij wil graag bouwen voor ouderen en de grootste beoogde coalitiepartij ziet liever nieuwe woningen voor jongeren. Na veel intern beraad lijkt het de partijen beter om hier geen breekpunt van te maken: wie breekt betaalt, hoor je immers vaak. Uiteindelijk wordt in het raadsprogramma opgenomen: "De woningbouw van onze gemeente zal de komende jaren gerevitaliseerd worden." "Abstracter krijg je ze bijna niet," roept de dienstcontroller uit na het lezen van het programma. Hij neemt daarop contact op met de wethouder om samen met hem te bezien hoe deze formulering voorzien kan worden van concrete en meetbare indicatoren (doelgroep, locatie, prijscategorie, enz.). Tot zijn verbazing krijgt hij van de wethouder te horen, dat dit het moment niet is om concreet te gaan formuleren. "Je zet dan een fragiel evenwicht binnen de coalitie gelijk zo onder spanning," vertelt de wethouder hem. De concrete vertaling komt er ook nadien niet.'

Het bovenstaande voorbeeld maakt duidelijk, dat het formuleren van concrete beleidsdoelstellingen niet alleen bewegingsvrijheid voor ambtelijk en bestuurlijk handelen wegneemt, maar ook politieke bewegingsvrijheid beperkt. Ook deze constatering vergroot de weerstand tegen het concreet formuleren van missies, visies en doelstellingen.

#### 1.2.4 *De vlucht voorwaarts: beweren is beter dan bewijzen*

Vanuit dezelfde weerstand om afgerekend te worden kijkt men liever naar voren dan naar achter. Bestuurlijk, maar ook ambtelijk, is het handiger om aan te geven waar we het volgend jaar op gaan inzetten en wat we beter gaan doen, dan dat we terugkijken en benoemen wat er mis is gegaan. Dit is de reden waarom rekenkamerrapporten niet altijd de meest populaire documenten zijn en waarom men liever twee dagen over een begroting dan twee minuten over een jaarverantwoording praat. Tactisch heet dit ook wel 'de vlucht voorwaarts'.

'Op een goed moment stort een publiek werk in. Een aantal inwoners raakt daarbij zelfs gewond. De oppositie heeft haar munitie al klaar voor in de raadszaal en de wethouder is nog maar nauwelijks gaan zitten, of de oppositie vraagt waarom de wethouder zijn ontslagbrief nog niet heeft ingediend. De wethouder antwoordt dat hij natuurlijk een en ander betreurt, maar dat hij zich de komende tijd zo sterk mogelijk zal maken om zo veel mogelijk publieke werken aan de hoogst mogelijke eisen te laten voldoen. Na een kwartaal ondervraagt de oppositie hem opnieuw. Gelukkig heeft de wethouder zich zo sterk mogelijk gemaakt om zo veel mogelijk werken (enz., enz.)... Een motie over het functioneren van de wethouder blijft uit.'

Bovenstaand voorbeeld is een toonbeeld van de vlucht voorwaarts. Door in abstracto aan te geven wat in de toekomst zoal gedaan moet worden, wordt de aandacht van het verleden afgeleid.

Dit al maakt, dat er van het concretiseren van missies, visies en doelstellingen betrekkelijk weinig terecht komt in de praktijk van de publieke sector. Er zijn weinig rekenkamerrapporten die geen enkele aanbeveling wijden aan het concretiseren van doelstellingen. Er zijn echter weinig rapporten die ingaan op de vraag waarom deze concretiseringslag niet gemaakt wordt. Hoewel sommige rekenkamers de overtuiging hebben dat raadsleden hier niet toe in staat zijn, leert een vragenronde onder raadsleden naar bijvoorbeeld het bovengenoemde programma openbare orde en veiligheid, dat ieder raadslid kan concretiseren, maar dat ervaren raadsleden inzien dat het niet altijd politiek handig is om dit te doen... De tactiek van abstracties werkt overigens vrij goed. Een ervaren lokaal politicus, onderzoeker en columnist riep eens uit: 'Ik heb nog nooit iemand binnen de publieke sector in Nederland zien aftreden omdat ie zijn meetbare beleidsdoelstellingen

niet had gehaald.' Dit komt waarschijnlijk niet doordat in Nederland alle meetbare beleidsdoelstellingen gehaald worden.

### 1.2.5 *Liever niet integraal*

De bewuste keuze van doelstellingen veronderstelt niet alleen dat doelstellingen concreet moeten worden gemaakt, maar ook dat alle doelstellingen bekend zijn bij de besluitvormers. Dit gebeurt in de praktijk niet altijd, om de eenvoudige reden dat het verborgen houden van doelstellingen de kans op realisatie soms vergroot. Anders gesteld: het opvoeren van een doelstelling in de discussie kan inhouden dat deze doelstelling tijdens het debat sneuvelt. Omdat de meeste ambtenaren en bestuurders weten dat het politieke debat vrijwel altijd gaat over nieuw beleid (in iedere vorm), is het dan soms de kunst om nieuwe doelstellingen onder bestaand beleid te manoeuvreren: daarmee wordt een wellicht vervelende discussie voorkomen. Dit lukt in sommige gevallen erg goed: het verschil tussen nieuw en bestaand beleid is in de praktijk namelijk niet altijd helder...

'Een gemeentecontroller heeft het onderscheid tussen bestaand en nieuw beleid vrij concreet geoperationaliseerd. De komende begroting worden de lasten met 2% geïndexeerd. Alles wat boven deze twee procent uitkomt, wordt beschouwd als nieuw beleid. De begroting wordt bottom-up samengesteld, om het draagvlak zo groot mogelijk te houden. Nadat de input van de budgethouders is binnengekomen, loopt de controller de budgetten langs op zoek naar nieuw beleid. Op een goed budget komt hij een verhoging tegen van 24%. Hij neemt contact op met de betreffende budgethouder, die hem uitnodigt voor de koffie om een en ander toe te lichten. Bij de koffie wordt hem verteld dat het hier om een gesubsidieerde instelling gaat. De gemeente subsidieert de personele lasten, die gekoppeld zijn aan de landelijke cao. Nu is deze cao plots fors gestegen, met als gevolg dat ook de gemeentelijke subsidie fors moet stijgen. Dit beleid wordt al meer dan twintig jaar gehanteerd en is dus in het geheel niet nieuw. De controller druipt af en ziet tot zijn ontsteltenis bij een ander budget een budgetverhoging van 110%. Hij neemt wederom contact op met de budgethouder (een andere budgethouder overigens) en alweer mag de controller op de koffie komen. De budgethouder vertelt hem dat dertig jaar geleden besloten is om een nieuwe woonwijk aan te leggen, vijftien jaar geleden is deze wijk in zijn geheel opgeleverd en nu moeten de tegels vervangen worden. Hier is niets nieuws aan, want het besluit is al dertig jaar oud. Overigens wordt er ook bij verteld dat als de gemeente deze maatregel achterwege laat, de gemeente op de meest afschuwelijke manier aansprakelijk kan worden gesteld voor ongevallen.'

Bovenstaand voorbeeld maakt duidelijk dat het onderscheid tussen bestaand en nieuw beleid in de praktijk alles behalve helder is. Nieuwe claims op budgettair gebied worden soms bewust onder bestaand beleid opgenomen om ze weg te houden van het politieke debat. Dit zijn uiteraard met name de claims waar weinig politieke steun voor bestaat.

### 1.2.6 De arrow-paradox

De democratische keuze van doelstellingen verloopt in de praktijk alles behalve theoretisch zuiver. Stel, een gemeenteraad bestaat uit drie fracties die alle drie geen absolute meerderheid hebben, maar waar twee van de drie fracties wel een meerderheid kunnen vormen. Deze raad moet stemmen over drie alternatieve voorstellen ten aanzien van nieuw beleid: een nieuw zwembad, een kinderboerderij en de verlaging van de OZB. Er is maar budget voor één voorstel. De prioritering per fractie is als volgt:

Fractie I: zwembad > kinderboerderij > OZB-verlaging  
 Fractie II: OZB-verlaging > zwembad > kinderboerderij  
 Fractie III: kinderboerderij > OZB-verlaging > zwembad

Nu moet er vervolgens gestemd worden over deze alternatieven. De voorzitter brengt eerst het zwembad versus de kinderboerderij in stemming. Fractie I en fractie II vinden het zwembad belangrijker en vormen daarmee een meerderheid:

Zwembad > kinderboerderij

Vervolgens brengt de voorzitter de kinderboerderij versus de OZB-verlaging in stemming. Hier stemmen fractie I en fractie III voor de kinderboerderij, zodat de prioritering wordt:

Kinderboerderij > OZB-verlaging

Daarmee is de stemming tot een goed einde gebracht...

Zwembad > kinderboerderij > OZB-verlaging

Totdat iemand het idee krijgt om de OZB-verlaging en het zwembad in stemming te brengen. Fractie II en fractie III zullen tot ieders verbazing voor de OZB-verlaging stemmen:

OZB-verlaging > zwembad

Daarmee wordt de totale prioritering:

Zwembad > kinderboerderij > OZB-verlaging > zwembad

De bovenstaande logica kan zich voordoen in situaties waar meer dan twee partijen of actoren gaan stemmen over meer dan twee voorstellen. Dit is binnen het management of het bestuur van een publieke organisatie zeer vaak het geval, met als gevolg dat de bovenbeschreven (arrow-)paradox veelvuldig voorkomt.

De bovenstaande analyse geeft het inzicht, dat degene die de besluitvormingsprocedure bepaalt (de volgorde van stemming), tevens de inhoudelijke uitkomst van de discussie en de stemming bepaalt. Stel immers dat de voorzitter zijn oog heeft laten vallen op het zwembad. Dan zal deze voorzitter eerst de OZB-verlaging en de kinderboerderij in stemming brengen. De kinderboerderij wint deze stemming. Vervolgens worden de kinderboerderij en het zwembad in stemming gebracht en hier zal uiteindelijk het zwembad als winnaar uit de bus komen. Zo is iedere gewenste uitkomst te genereren al naar gelang de volgorde wordt gewijzigd. Het bovenstaande is in de praktijk van het openbaar bestuur niet altijd voor iedereen duidelijk. Vaak ziet men niet dat de volgorde waarin besluiten worden voorgelegd, bepalend kunnen zijn voor de inhoudelijke uitkomst van de vergadering. De volgorde is daarnaast niet altijd expliciet. Soms is sprake van één voorstel met daarin verschillende onderdelen, zoals het geval is met een aanbestedingsbrief bij een begroting. Een aanbestedingsbrief waarin eerst melding wordt gemaakt van nieuwe beleidsvoornemens en daarna van bezuinigingen, zal echter een ander debat opleveren met een andere uitkomst dan als eerst de bezuinigingen en daarna pas de nieuwe voornemens worden gepresenteerd.

Het feit dat niet iedereen de inhoudelijke kracht van een procedure ziet, wordt ook nog in de hand gewerkt als men gaat hameren op het onderscheid tussen proces en inhoud. Soms wordt dit onderscheid tactisch opgenomen in functiebeschrijvingen. 'Programmacoördinatoren zijn bijvoorbeeld van het proces en niet van de inhoud,' zo wordt dan gesteld. 'Controllers regisseren het proces, maar de inhoud blijft van de managers...' Hiermee ogen coördinatoren en controllers minder bedreigend voor de inhoudelijk verantwoordelijken. Eenieder die het bovenstaande goed doorziet, weet dat het onderscheid tussen proces en inhoud bewust is aangebracht om minder ervaren managers en bestuurders te laten geloven dat zij de inhoud van hun beleidsterrein naar eigen inzicht kunnen invullen en dat coördinatoren en regisseurs hen enkel helpen met de besluitvorming. Zij die het onderscheid hebben aangebracht bekleden vaak een regisserende rol binnen een organisatie. Het onderscheid maakt hen minder bedreigend, maar ook minder verantwoordelijk. In de praktijk kunnen ervaren regisseurs door de procedure te bepalen de inhoudelijke uitkomst van het debat in hoge mate bepalen, zonder dat dit opvalt en zonder dat zij inhoudelijk hiervoor verantwoordelijk zijn.



### 1.3 Dilemma's binnen het openbaar bestuur

Het gegeven dat doelstellingen binnen het openbaar bestuur soms moeilijk geformuleerd en geconcretiseerd worden, laat zich ook aan de hand van een tweetal dilemma's verklaren die zeer frequent voorkomen in de praktijk van het openbaar bestuur.

#### 1.3.1 *Het principaal-agent-dilemma*

Het eerste dilemma betreft het principaal-agent-dilemma. In dit dilemma is sprake van een eindverantwoordelijke, de principaal, die de rol van opdrachtgever vervult. Daarnaast is sprake van een uitvoerder, de agent, die fungeert als opdrachtnemer. Beide actoren kunnen binnen dezelfde organisatie zijn geïncorporeerd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een bestuurder van een organisatie (de principaal) en de directeur (de agent). Ook is de relatie tussen een algemeen directeur en een manager te zien als principaal-agent-relatie. Soms kan een actor in een bepaalde discussie de rol van agent hebben, maar in een andere discussie weer de rol van principaal. Een wethouder opereert bijvoorbeeld richting zijn vakdirecteur als principaal, maar richting de gemeenteraad weer als agent.

Het principaal-agent-dilemma heeft een aantal kenmerken, maar twee daarvan zijn zeer herkenbaar binnen de praktijk van het openbaar bestuur. Zo hebben de principaal en de agent tegengestelde belangen. De principaal wil immers dat de agent zo veel mogelijk doet voor zo min mogelijk budget (dan houdt hij immers budget over voor andere zaken), terwijl de agent zo min mogelijk wil doen voor zo veel mogelijk budget (om zich in te dekken voor onvoorziene omstandigheden). Een tweede eigenschap van dit dilemma is het gegeven dat de agent een informatievoorsprong heeft op de principaal. De decentrale agent weet per definitie meer van de omstandigheden waarin zijn processen gevoerd worden dan de centrale principaal. Deze informatievoorsprong wordt door de agent ingezet voor zijn eigen preferenties en doorgaans niet voor de voorkeuren van zijn principaal. Zo wordt informatie door de agent op een specifieke manier omgezet in rapportages, waarin dan vaak exogene omstandigheden worden opgevoerd (vooraf of achteraf) om extra budget te kunnen claimen. Gesteld kan dus worden dat dit soort rapportages een zekere kleuring meekrijgt alvorens ze op de tafel van de principaal terechtkomen. Om de objectiviteit van informatie te garanderen, belast men dan ook soms een stafafdeling op concernniveau (de concerncontroller, de afdeling Planning & Control, enz.) met het opstellen van rapportages. Het nadeel van deze constructie is echter dat de agenten niet zonder meer bereid zijn hun informatievoorsprong op te geven en de stafafdelingen geen kijkje in de keuken gunnen. Dergelijke concernafdelingen worden vaak als 'spion' of 'infiltrant' van het concern beschouwd, zeker als deze afdelingen bevoegd zijn om informatie ongeregisiseerd voor te leggen aan de centrale principalen.

In zijn algemeenheid komt dit dilemma sterker voor naarmate men sterker gaat decentraliseren. De afstand tussen de principaal en de agent neemt dan immers toe. De invloed die agenten hebben op besluitvorming illustreert tevens de waarde van informatie. Formeel wordt immers van de agenten een loyale houding ten opzichte van de principaal verwacht. Het dilemma vestigt de aandacht op het gegeven, dat met een toereikende informatievoorsprong agenten zeer wel in staat zijn om de besluitvorming in een gewenste richting te sturen, ook al bestaat hier geen formele bevoegdheid of basis voor.

‘In 2002 heeft de lokale partij in een gemeente een bijzonder actieve verkiezingscampagne gevoerd. Het gevolg is dan ook, dat deze partij in één klap 44% van de raadszetels in handen krijgt. Uiteraard mag deze partij de coalitievorming leiden en uiteindelijk levert deze partij drie van de vijf wethouders. De concerncontroller die tijdens de installatie van het drietal zijn opwachting maakt, krijgt te horen: “Fijn dat u er bent. Wij hebben de slag om de stad gewonnen en nu nog de slag om het stadhuis...” Een veldslag wordt het. Eén van het drietal krijgt de portefeuille openbare werken en dagelijks beheer toegewezen. Hij heeft persoonlijk in zijn verkiezingsprogramma de sterren van de politieke hemel geschreven door aan te geven wat een bende de openbare ruimte nu is en wat hij daar allemaal aan gaat doen, mocht hij plaatsnemen als wethouder. Deze wethouder krijgt de directeur Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer als ambtelijk tegenspeler. Deze directeur zwaait al meer dan twintig jaar met harde maar rechtvaardige hand de scepter over zijn directie. Deze directeur kent alles en iedereen van ook maar enige importantie voor ruimtelijke ontwikkeling en beheer (tot en met de laatste bestektekening). Deze directeur vindt de nieuwe wethouder eigenlijk een grote schreeuwlelijk... Het zal duidelijk zijn dat de twee niet de beste vrienden worden. Voor iedere politieke ambitie van de wethouder heeft de directeur namelijk een probleem. “Het plan krijgt geen goedkeuring van Rijkswaterstaat, de grond gaat verzakken, het aansprakelijkheidsrisico is te groot, het georganiseerd overleg gaat niet mee, het staat niet in de voorjaarsnota, de personeelsvereniging gaat steigeren, enz.”, zijn de argumenten waar de wethouder iedere maandag tijdens het portefeuillehouderoverleg naar moet luisteren en waar hij doorgaans weinig tegenin kan brengen. Na twee en een half jaar is er welgeteld een halve rotonde aangelegd. Eerst begint de oppositie wat lacherig vragen te stellen. Met de nieuwe verkiezingen in zicht begint de toonzetting echter ernstiger te worden. “Van al uw mooie beloften is niet zo veel terechtgekomen, constateren wij,” klinkt het in de raadszaal. Vier maanden voor de verkiezingen beginnen ook coalitiepartijen zich zorgen te maken. “We gaan afgerekend worden op deze manier als we geen daad stellen,” zo wordt de vrees verwoord. Twee maanden voor de verkiezingen moet de lokale partij deze daad stellen en de wethouder naar huis sturen. Een motie van wantrouwen wordt met een ruime meerderheid ingestemd en de wethouder loopt stil de raadszaal uit. De concerncontroller, die dit spektakel al een tijdje zwijgend volgt, hoort de directeur Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer op de bank voor ambtelijke ondersteuning nog zacht fluisteren: “Op naar de volgende wethouder...” ’

Het bovenstaande voorbeeld uit een middelgrote gemeente illustreert hoe groot de invloed van agenten op principalen en op de besluitvorming kan zijn. Hoewel

de formele kaders anders doen vermoeden, kan op zijn minst gesteld worden dat principalen en agenten elkaar nodig hebben en van elkaar afhankelijk zijn. Agenten in het openbaar bestuur laten zich doorgaans niet leiden door wat hun principaal vindt, tenzij zij daar de voordelen van inzien. Het bovenstaande voorbeeld illustreert tevens de kracht van informatie en het belang van informatievoorsprong.

### 1.3.2 *Het prisoner's dilemma*

Een tweede dilemma dat zich vaak voordoet in de praktijk van het openbaar bestuur, is het zogeheten prisoner's dilemma. Dit dilemma ziet er in het kort als volgt uit. Twee boeven worden opgepakt en geïsoleerd van elkaar ondervraagd. Boef A kan boef B verklikken (praten) of zwijgen en boef B heeft dezelfde opties. De strafmaten zijn als volgt. Als beide boeven zwijgen, schiet de bewijslast tekort en kunnen de boeven slechts voor één jaar worden opgesloten. Als beide boeven praten, kunnen ze rekening houden met ieder vijftien jaar gevangenisstraf. Als boef A nu praat, terwijl boef B zwijgt, dan gaat boef A vrijuit, terwijl boef B dertig jaar de cel in moet. Omgekeerd geldt hetzelfde. In het geval dat boef B praat, terwijl boef A zwijgt, dan is boef A de klos en moet dertig jaar zitten: boef B gaat die dag nog vrijuit. Schematisch ziet dit verhaal er als volgt uit, waarbij het eerste getal de strafmaat is voor boef A en het tweede getal de strafmaat voor boef B:

Tabel 1.1 *Het prisoner's dilemma*

Prisoner's dilemma	B zwijgt	B praat
A zwijgt	-1, -1	-30, 0
A praat	0, -30	-15, -15

Het zal duidelijk zijn dat voor het boevencollectief A-B een algeheel zwijgen tot de beste situatie leidt. De totale straf is dan immers twee jaar cel, terwijl alle andere situaties leiden tot meer jaren straf. De praktijk verloopt echter anders. Zo vraagt boef A zich af wat hij moet doen en redeneert als volgt. Als boef B nu zwijgt, dan kan boef A beter praten. Hij mag dan immers vandaag nog weg, terwijl hij anders een jaar gevangenisstraf krijgt. Als boef B nu eens onverhoopt praat, dan kan boef A ook beter praten. Hij krijgt dan weliswaar een straf van vijftien jaar, maar in ieder geval niet van dertig jaar. De enige logisch denkbare conclusie voor boef A is dan ook, dat ongeacht wat boef B doet, boef A beter kan praten. Natuurlijk is boef B ook een logisch rationeel mens en bedenkt precies hetzelfde. Het gevolg is dan ook, dat beide boeven gaan praten en beide boeven vijftien jaar cel krijgen.

Dit dilemma maakt het verschil duidelijk dat kan bestaan tussen individueel belang en collectief belang. Wat goed en logisch kan zijn voor een individuele actor, kan contraproductief zijn voor het collectief.

‘Drie managers en een controller moeten besluiten over een begrotingsvoorstel voor het bestuur. De eerste manager legt een claim neer van 4 ton, de andere twee van 3 ton ieder. Nu heeft de controller becijferd dat er maar een ruimte is van 8 ton voor nieuw beleid. Niet alle claims kunnen dus gehonoreerd worden. Omdat het laten vallen van één van de drie claims voor alle managers onbespreekbaar is, stelt de controller voor om allemaal wat water bij de wijn te doen. Als de eerste manager nu op 3 ton gaat zitten en de andere twee op 2 ton ieder, is het totale beslag 7 ton en houdt het bestuur zelfs nog een ton over voor eigen inzicht. Anders geformuleerd: als er een ongedekt voorstel bij het bestuur wordt neergelegd, raakt het bestuur vast en zeker geïrriteerd of, erger nog, ze gaan zelf ongeregisseeerde besluiten nemen... Hoewel dit op zich een werkbare oplossing lijkt, pakt de praktijk toch anders uit. De eerste manager krijgt namelijk het inzicht dat als zijn twee collega-managers water bij de wijn doen en hij niet, het totale beslag binnen de kaders valt (8 ton), terwijl hij de hele buit binnenhaalt. Hij neemt daarop het woord en spreekt: “Kijk eens hier, mijn oorspronkelijke claim was eigenlijk 5,5 ton. Ik heb hemel en aarde verzet om de laatste euro’s eruit te halen en ben nu op 4 ton beland. Daar kan echt helemaal niets meer af...”. Vervolgens kijkt hij zijn collega’s aan. Deze collega’s draaien echter ook al een tijdje mee en hebben precies hetzelfde verhaal. De begroting blijft op 10 miljoen staan en ten einde raad wordt de kwestie maar voorgelegd aan het bestuur...’

Waar het principaal-agent-dilemma de verschillende voorkeuren en doelstellingen tussen personen (of groepen) belicht, laat het prisoner’s dilemma zien dat er een verschil kan zijn tussen collectief belang en individueel belang. Wat goed is voor de organisatie als geheel, is soms contraproductief voor een individuele afdeling, hetgeen de spanning die soms bestaat tussen concern en decentrale afdelingen goed kan verklaren. Het opmerkelijke van het prisoner’s dilemma is, dat het laat zien dat individueel (om niet te zeggen asociaal) gedrag loont... Als iedereen het collectief belang van de organisatie in de gaten houdt, terwijl één manager dat niet doet, gaat deze laatste manager er doorgaans met het budget vandoor.

#### 1.4 Bestuurlijke noties

Om de problemen met doelformulering het hoofd te bieden zijn de laatste decennia enkele noties uitgewerkt die betrekking hebben op besturen in Nederland. De eerste notie heet ‘besturen op hoofdlijnen’. Dit principe houdt in, dat het algemeen bestuur van een publieke organisatie zich niet te zeer moet inlaten met details. Waar de ambtelijke organisatie zich richt op gedetailleerde procesgegevens, opereert een dagelijks bestuur op tactisch en een algemeen bestuur op strategisch niveau, zo is de gedachte. Daarmee zou voorkomen worden dat bestuurders op de stoel van ambtenaren gaan zitten. Ook voor een heldere belegging van verantwoordelijkheden is het goed duidelijk aan te geven welke discussie in welke arena thuishoort. Deze notie is in de praktijk echter niet altijd werkbaar. Zo is het soms moeilijk eenduidig aan te geven wat precies een hoofdlijn en wat een detail is. Wat

voor de ene bestuurder een hoofdlijn is, kan immers voor de andere een detail zijn (en omgekeerd). De definitie van een hoofdlijn is doorgaans een politiek-normatieve aangelegenheid en voor iedere bestuurder anders. Ook het bevattingvermogen speelt hier een rol. 'We hebben meer wethouders zien aftreden op een kwartje OZB-verhoging, dan op een miljoenenoverschrijding binnen een grondcomplex,' wordt in het gemeentehuis wel eens in dit verband gezegd. Verder is het aggregeren van informatie lang niet altijd mogelijk. Processen binnen een publieke organisatie zijn vaak zeer divers en dus moeilijk te aggregeren tot een meer geconsolideerd niveau. Binnen een welzijnsorganisatie worden bijvoorbeeld bijzonder veel diverse cursussen en trainingen gegeven, die niet zonder meer zijn op te tellen. Omdat sommige trainingen eenmalig zijn, terwijl andere trainingen jaren kunnen doorgaan, kan ook het aantal deelnemers niet makkelijk bij elkaar worden opgeteld. Dit maakt, dat de output van zo'n organisatie niet in één cijfer is weer te geven en dat informatie dus niet altijd op een operationeel, een tactisch en een strategisch niveau kan worden weergegeven. Overigens verhoudt het concept besturen op hoofdlijnen zich slecht tot de wens om doelstellingen en resultaten zo concreet mogelijk weer te geven.

De tweede notie stelt 'besturen op afstand' voor. Volgens deze suggestie zou het algemeen bestuur zich met de maatschappelijke effecten bezig moeten houden, terwijl de manier waarop deze effecten gegenereerd worden eerder een zaak is voor de ambtelijke organisatie en het dagelijks bestuur. Ook deze notie levert in de praktijk de nodige problemen op. Zo staat soms het uiteindelijke effect niet zozeer ter discussie, maar kan de manier waarop processen worden vormgegeven een zeer gevoelige politieke discussie teweegbrengen. Een goed voorbeeld hiervan is veiligheid. De meeste algemeen bestuurders zullen van mening zijn dat veiligheid belangrijk is en veelal verbeterd kan worden. De manier waarop brengt echter verschillende zienswijzen aan het licht. Zo hechten sommige bestuurders aan preventieve maatregelen, terwijl andere bestuurders eerder heil zien in repressie. Bovendien kan een focus op effecten een zekere kortzichtigheid opleveren. Mocht het gewenste effect niet zijn gegenereerd, dan zal het algemeen bestuur bij een dergelijke focus moeten volstaan met de constatering dat het gewenste effect nog niet is gegenereerd. Een meer fundamentele discussie over de vraag waarom het effect zich nog niet heeft voorgedaan, komt al snel in de richting van de processen en de ambtelijke organisatie en lijkt met deze notie afgeschermd voor algemeen bestuurders. Bovendien verhoudt deze notie zich slecht tot het budgetrecht van het algemeen bestuur. Doorgaans stelt het algemeen bestuur niet alleen de gewenste effecten, maar ook de beschikbare budgetten vast. Daarmee is een focus op effecten zelfs juridisch niet juist.

De twee noties dragen ook een zeker gevaar van 'ambtelijk dirigisme' in zich. De ambtelijke organisatie bepaalt immers in hoge mate welk voorstel op welk tijdstip

op de bestuurstafel belandt en gebruikt de twee bovenstaande noties in de praktijk om nog meer discussies weg te houden van deze bestuurstafel. Gelukkig laten bestuurders dit niet altijd gebeuren...

'In een kleine gemeente ligt op een goed moment een begrotingswijziging ter besluitvorming voor. Het voorstel kost de gemeente 4 ton op jaarbasis, wat voor deze gemeente zeer veel geld is. De argumentatie is, dat de afgelopen jaren aan bepaalde taken te weinig is gedaan en dat nu een inhaalslag moet worden gepleegd. Hiertoe zijn externen nodig, die nu eenmaal duurder zijn. In het kader van besturen op afstand hoort deze afweging echter door het managementteam van de ambtelijke organisatie en niet door de gemeenteraad gemaakt te worden. Eén raadslid weet echter de discussie open te breken in de raadszaal. Zij stelt dat zolang de gemeenteraad het budgetrecht heeft, deze raad ook mag weten hoe deze budgetten besteed worden en in hoeverre dat doelmatig gebeurt. Verder vindt zij 4 ton een dermate grote hoofdlijn, dat zij hier alles van wil weten. Tot slot vraagt zij zich af waarom er nu budget bij moet... De taak is immers een aantal jaar verwaarloosd, maar dit heeft nooit tot budgetoverschrijding geleid. De burgemeester grijpt op een goed moment in en roept in een schorsing de fractievoorzitters bij elkaar. Hij stelt dat hij het managementteam beloofd heeft dit voorstel door de raad te loodsen en vraagt enige clementie van de raadsleden. Met uitzondering van de fractie van het betreffende raadslid wordt deze clementie gegeven. Nadien krijgt het raadslid nog "op haar kop" van de gemeentesecretaris: zij moet zich niet zo met details bezighouden, zo is het betoog van de secretaris. Een personeelsvoorstel is immers een ambtelijke aangelegenheid en hoeft niet uitgebreid aan de orde te komen in de gemeenteraad.'

Het voorbeeld laat zien dat er in de praktijk zeer wel gediscussieerd kan worden over de vraag wat nu precies een hoofdlijn is en wat precies de juiste afstand is. Hier is moeilijk een waterscheiding aan te brengen. Rekenkamerrapporten die de 'inhuur van derden' als object van onderzoek hebben, kunnen dezelfde discussie tegemoet zien.

De noties van besturen op hoofdlijn en afstand ondervinden in de praktijk ook de nodige problemen waar het de causaliteit betreft. Zo is het vaak nog maar de vraag of effecten zich voordoen als gevolg van het beleid dat is ingezet of dat deze effecten zich ook zonder dit beleid zouden hebben voorgedaan. Veiligheidsbeleving of gezondheid zijn bijvoorbeeld waarden die niet alleen bepaald worden door het beleid dat een gemeente of een ziekenhuis hanteert. Meer algemeen gesteld wordt de werkelijkheid in deze noties dusdanig simpel voorgesteld, dat de noties niet meer bruikbaar zijn in de praktijk. In de praktijk is immers geen sprake van een eenduidige conversie van 'input', via 'output' naar effect. De praktijk van publieke organisaties laat zich eerder kenschetsen door een veelheid aan tussenproducten, verschillende organisatieonderdelen, belanghebbenden, exogene factoren, enzovoort.

## 1.5 Slotbeschouwing

Om de publieke sector beheersbaar te maken en te houden hanteren managers, controllers, maar ook bestuurders besturingsconcepten over de werking van de publieke sector. Eén van die concepten is de gedachte dat een organisatie handelt vanuit één visie, één missie en één organisatiebreed belang. In termen van control is dit een zeer verleidelijk concept. Vanuit één organisatiebreed belang kan immers een organisatie worden uitgebouwd, procedures worden vormgegeven en het handelen in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid eenduidig worden beoordeeld. De praktijk laat zich echter kenmerken door een veelheid aan belangen, voorkeuren en doelstellingen, die soms op gespannen voet staan met elkaar. Verschillende mensen en groepen kunnen verschillende belangen hebben, terwijl ook verschillen kunnen bestaan tussen individuele eenheden en de organisatie als geheel. Deze verschillende voorkeuren verklaren het handelen van ambtenaren en bestuurders in hoge mate. Ambtenaren en bestuurders laten zich nu eenmaal eerder door hun eigen voorkeuren leiden dan door wat staat opgetekend in een missie of een visie.

Het bestaan van individuele doelstellingen verklaart precies waarom het concretiseren van missies, visies en organisatiebrede doelstellingen in de praktijk maar niet wil lukken. Vanuit de behoefte om een eigen werksfeer veilig te stellen worden organisatiebrede doelstellingen namelijk liever niet concreet gemaakt. Daarmee neemt de kans op afrekening immers toe en verdwijnt de ruimte om naar eigen inzicht flexibel te kunnen handelen. Ook zet het concretiseren politiek-ambtelijke discussies soms op scherp, terwijl men liever abstract beweert dan concreet bewijst. Daarnaast is het in publieke organisaties niet altijd handig al de doelstellingen integraal te articuleren.

De noties die men in stelling heeft gebracht om overheidsorganisaties aan te kunnen sturen, zijn gebaseerd op dezelfde één-organisatie-veronderstelling en werken dus in de praktijk evenmin. Sturen op hoofdlijnen en sturen op afstand worden in de praktijk eerder gebruikt om het gevaar van ambtelijk dirigisme nog sterker in de hand te werken, dan dat zij een wezenlijke bijdrage leveren aan het doelmatig handelen binnen de publieke sector. Uiteraard zullen ambtenaren het bestaan van individuele voorkeuren met klem ontkennen en de term ambtelijk dirigisme 'ver van zich werpen'. Praktisch georiënteerd onderzoek toont het bestaan van verschillende voorkeuren echter sterk aan, terwijl het verloop van processen en besluitvorming binnen de praktijk van de publieke sector zich veel beter laat verklaren en analyseren aan de hand van individuele doelstellingen dan aan de hand van formele doelstellingen (die overigens bijna niemand kent).

Een valide visie op het aansturen en beheersen van overheidsorganisaties zou dan ook moeten beginnen bij deze individuele voorkeuren. Ambtenaren, bestuurders,

belangengroeperingen, organisatieonderdelen: zij kennen vanuit hun verschillende taakopvatting en verschillende waardetoekenning verschillende doelstellingen, die overigens doorgaans zeer legitiem zijn. Hoe verleidelijk ook in termen van control: het kiezen van een organisatiebrede doelstelling als startpunt voor control, ontkent het bestaan van individuele en conflicterende doelstellingen en zal in de realiteit dan ook niet werken als controlconcept. Het opteren voor individuele doelstellingen als startpunt kent uiteraard ook een nadeel. Een controlvisie die gebaseerd is op een individuele doelstelling kan immers valide en effectief zijn, maar slechts in het licht van deze individuele doelstelling. Een dergelijke visie kan de controller, de bestuurder, de afdeling, de belangengroepering, enzovoort, weliswaar verder helpen, maar niet de organisatie als geheel. Aan de andere kant kan men wellicht beter kiezen voor een beperkte maar effectieve visie dan voor een allesomvattende visie die in het geheel niet werkt...