

Provincie Utrecht: Op weg naar een waardegedreven controlfunctie?

Een kwalitatief onderzoek naar de ontwikkeling van de controlfunctie bij de provincie Utrecht en de rol van publieke waarde daarbij.

Wim Heimensen

Utrecht, 12 februari 2020

Provincie Utrecht: Op weg naar een waardegedreven controlfunctie?

Een kwalitatief onderzoek naar de ontwikkeling van de controlfunctie bij de provincie Utrecht en de rol van publieke waarde daarbij.

Master Publiek Management, Universiteit Utrecht

Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO)

Onderzoeker

Wim Heimensen (4159020)

Begeleiding Universiteit Utrecht

Eerste lezer: Tom Overmans

Tweede lezer: Robin Bouwman

Opdrachtgever

Provincie Utrecht

Eenheid Concerncontrol

Begeleiders: Johan Luiks en Martien Dijkstra

Plaats en datum

Utrecht, 12 februari 2020

Voorwoord

Beste lezer, in het woord 'voorwoord' zit zoals u kunt lezen het woord 'voor'. Nu denkt u misschien dat dit een onbenullig, simpel woordje is. Maar denkt u eens goed na: hoe vaak heeft u vandaag dit woordje gebruikt? En wist u dat volgens de Nederlandse encyclopedie 7957 woorden beginnen met 'voor'? Ik niet. Het woordje is dus zo onbenullig helemaal niet. Dus daarom een aantal woorden met daarvoor 'voor'.

Voorgerecht – Daar begint het altijd mee. Meestal is het erg lekker maar tegelijkertijd voelt het ook vaak als wachten voordat het echte genieten begint, het hoofdgerecht. En zo was het jaar voordat ik in september bij de provincie Utrecht mocht beginnen ook. De tijd 'op' de USBO, dat blijkbaar net zoiets is als 'op' Urk: je moet er geweest zijn om vervolgens ook weer niet heel erg rouwig om te zijn er na een tijdje weer te vertrekken. Dat klinkt alsof het een verschikking was dat ene jaar maar dat viel wel mee: ik heb enorm genoten van al die fijne colleges en de goede gesprekken met al die slimme medestudenten en docenten. Tegelijkertijd was het soms ook een pittig jaar met zo zijn nodige pieken en dalen.

Vooroordeel – Ja laten we eerlijk zijn dat had ik toen ik bij de provincie op 2 september naar binnen stapte. Een logge bureaucratische organisatie die niet een tram kan laten rijden over 8 kilometer, om over de jaarrekening 2017 die pas in september 2019 werd goedgekeurd maar niet te beginnen. Ik had nogal wat vooroordelen dus. En om eerlijk te zijn heb ik de afgelopen maanden een deel hiervan bevestigd zien worden. Ja de provincie is soms traag en log, en ja er gaat een heleboel mis maar ... er gaat ook ongelooflijk veel goed en dat had ik toch eigenlijk niet verwacht. De enorm gemotiveerde mensen die er werken zorgen er elke dag maar weer voor dat de provincie een plek wordt waar het fijner wonen, werken en leven is. Ik kijk dan ook terug op een schitterde tijd daar op de 15^e verdieping met dat onvergetelijke uitzicht over de provincie.

Voortgang – Het is een mooie traditie om in het voorwoord van je scriptie mensen te bedanken. Mensen die de afgelopen tijd waardevol voor mij waren. Mooie mensen bij de provincie Utrecht, bedankt voor het vele geduld en al jullie antwoorden op mijn vragen! Johan & Martien: wat moet het vervelend zijn geweest, weer zo'n wijsneus die van alles van je wilt weten, dank voor al jullie tijd! Tom: dank voor al die tomeloze energie die je stopte in de begeleiding van mijn scriptietraject dat de nodige hobbels kenden. Je constructieve feedback was enorm waardevol! Robin: ook dank aan jou voor de mooie, scherpe feedback. Mineke: ik mag je bijna mijn vrouw noemen (het is nog maar een kwestie van weken...) en dat is niet voor niks, je was de afgelopen tijd gedurende mijn scriptietraject (en ook daarvoor hoor) mijn rots in de branding. Hoe geweldig is het dat we ons zometeen allebei Master of Science mogen noemen?! (Niet zo heel geweldig, ik weet het, maar toch, we hebben wel maar even mooi geflikt.)

Voorgegaan – Tja zult u misschien zeggen moet dat nou je scriptie eindigen met zo'n serieus woord? Ja dat moet. Want ook al leek de afgelopen maanden het schrijven van mijn scriptie één van de allerbelangrijkste dingen in het leven, dat is het simpelweg niet. Het leven is (veel) meer dan dat en het leven is eindig, zo werd ik het afgelopen jaar maar weer eens mee geconfronteerd. Dus als u deze scriptie, met hopelijk, veel plezier heeft gelezen leg hem dan weer snel naast u neer en doe iets leuks voor iemand anders (haal koffie voor je stagiair, doe een dansje in de kantine of geef iedereen op de werkvloer een lekker biertje).

Ik wens u/jou veel leesplezier!

Samenvatting

De afgelopen decennia is de wijze waarop publieke organisaties sturen op de realisatie van prestaties veranderd. Traditioneel werd er onder *old public administration* voornamelijk gestuurd op de realisatie van rechtmatige en rechtvaardige prestaties. De focus verschoof onder *new public management* echter naar prestaties waar efficiëntie, effectiviteit en zuinigheid belangrijk waren. De afgelopen jaren is er een nieuw derde sturingsperspectief bijgekomen: *public value management*. Dit perspectief gaat ervan uit dat de opgaven waar publieke organisaties mee te maken hebben te complex zijn om alleen aangepakt te kunnen worden en dat publieke organisaties samen met hun partners zouden moeten sturen op publieke waarde. Binnen publieke organisaties is de controlfunctie ervoor verantwoordelijk dat het interne proces zodanig is ingericht dat er op een beheersbare wijze gestuurd kan worden op prestaties en daarmee de doelstelling van de organisatie. Een verschuiving in de wijze waarop publieke organisaties prestaties moeten realiseren heeft dan ook gevolgen voor de inrichting van de controlfunctie. Op dit moment is echter onduidelijk wat *public value management* betekent voor de inrichting van de controlfunctie. Onderzoek daarnaar is daarmee relevant en vond plaats bij de provincie Utrecht. Bij deze organisatie was de wens aanwezig om onderzoek te doen naar hoe de controlfunctie zich zou moeten ontwikkelen met het oog op publieke waarde en in hoeverre de controlfunctie nu al geschikt is om deze prestaties te faciliteren.

Om dit te onderzoeken zijn documenten geanalyseerd en drieëntwintig semigestructureerde interviews gehouden met bestuurders, managers en controllers van de provincie Utrecht. Hieruit blijkt dat al langere tijd de provincie Utrecht prestaties moet realiseren passend bij *public value management*. Dit betekent echter niet dat de prestaties passend bij *old public administration* en *new public management* verdwijnen. Integendeel, deze prestaties blijven een belangrijk onderdeel uitmaken van het sturingsinstrumentarium van de provincie Utrecht. Waardegedreven prestaties maken hier volgens de provincie naar verwachting wel een steeds groter onderdeel van uit. De controlfunctie is echter op dit moment vooral gericht op prestaties passend bij *old public administration* en *new public management*. Hierdoor is de huidige controlfunctie onvoldoende geschikt om de prestaties in de toekomst te faciliteren. Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat managers teveel bezig zijn met de dagelijkse gang van zaken en te weinig met het sturen op prestaties. Ook zijn ze zich onvoldoende bewust dat waardegedreven prestaties vragen om andere mechanismen. Daarnaast zijn de informatiesystemen onvoldoende op orde waardoor controllers (teveel) tijd kwijt zijn aan het opstellen van rapporten en te weinig tijd hebben voor activiteiten die passen bij het realiseren van prestaties in netwerken. Tot slot worden sturingsvraagstukken die samenhangen met waardegedreven prestaties bij de provincie Utrecht onvoldoende geadresseerd.

Om in de toekomst prestaties te kunnen blijven realiseren zou het management duidelijk moeten maken waarop het wil sturen en zou het minder bezig moeten zijn met de dagelijkse gang van zaken. Daarnaast zouden managers en controllers vaker met elkaar in gesprek moeten gaan over de gewenste rol en inhoud van de controlfunctie die past bij waardegedreven prestaties. Ook zou de provincie Utrecht een alliantiemanager kunnen aanstellen die onder andere verantwoordelijk wordt voor het op de agenda krijgen en oplossen van sturingsvraagstukken passend bij waardegedreven prestaties.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	3
1 Inleiding.....	7
1.1. Aanleiding.....	7
1.2. Controlfunctie bij provincies	7
1.3. Provincie Utrecht.....	8
1.4. Doelstelling en onderzoeksvraag	8
1.4.1. Theoretische deelvragen	8
1.4.2. Empirische deelvragen	8
1.5. Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....	9
1.6. Leeswijzer	9
2 Contextuele beschrijving.....	10
2.1. De presterende provincie.....	10
2.1.1. Van oudsher: toezichthouder, handhaver en wetgever	10
2.1.2. Het managementtijdperk: zelf realiseren van efficiënte en effectieve prestaties.....	11
2.1.3. Huidige tijd: anderen laten presteren in netwerken en burgerparticipaties	11
3 Theoretisch kader.....	13
3.1. Duiden van prestaties.....	13
3.1.1. Old public administration	13
3.1.2. New public management	13
3.1.3. Public value management	14
3.2. De publieke controlfunctie.....	15
3.2.1. Managers aan zet	15
3.2.2. De controlfunctie: sturen op prestaties	15
3.2.3. Sturen op proces, resultaten, gedrag en cultuur	16
3.3. De faciliterende rol van de controlfunctie	18
3.3.1. De faciliterende rol van control voor rechtmatige en rechtvaardige prestaties.....	18
3.3.2. De faciliterende rol van control voor efficiënte en effectieve prestaties	18
3.3.3. De faciliterende rol van control voor waardegerichte prestaties	18
3.4. Samenvatting.....	19
4 Methode en technieken	21
4.1. Kwalitatieve onderzoeksmethode.....	21
4.2. Casestudy	21
4.3. Methode van dataverzameling	22
4.3.1. Literatuurstudie.....	22
4.3.2. Documentenanalyse.....	22
4.3.3. Semigestructureerde interviews	23
4.4. Operationalisatie.....	23

4.5. Data-analyse	23
4.6. Betrouwbaarheid en validiteit.....	24
4.6.1. Betrouwbaarheid.....	24
4.6.2. Validiteit	24
5 Resultaten.....	25
5.1. Diversiteit aan prestaties blijft in de toekomst bestaan	25
5.1.1. Provincie Utrecht realiseert nu zowel rechtmatige/rechtvaardige als efficiënte/effectieve en netwerkende/participerende prestaties	25
5.1.2. Provincie Utrecht verwacht ook in de toekomst verscheidenheid aan prestaties te realiseren.....	26
5.1.3. Prestaties in netwerken zijn minder goed zichtbaar en meetbaar en vraagt daardoor om andere mechanisme binnen de provincie Utrecht.....	26
5.2. Grote onduidelijkheid over doel en scope controlfunctie van de provincie Utrecht	27
5.3. Controllers hebben moeite om het management optimaal te faciliteren bij de realisatie van prestaties.....	28
5.4. Managers moeten hun aandacht teveel richten op de dagelijks gang van zaken in plaats van het sturen op prestaties. Dit belemmert het effectief sturen op prestaties.	29
5.5. De controlfunctie van de provincie Utrecht is gericht op duidelijk in processen te vatten en meetbare prestaties. Hierdoor is het lastig om prestaties in netwerken te realiseren.....	30
6 Conclusie	32
6.1. Beantwoording deelvragen	32
6.1.1. Deelvraag 1: Welke huidige en toekomstige prestaties moet de provincie Utrecht volgens (domein)managers en controllers realiseren?	32
6.1.2. Deelvraag 2: Hoe is de controlfunctie van de provincie Utrecht georganiseerd?	32
6.1.2. Deelvraag 3: Wat zijn volgens (domein)managers en controllers de sterke en zwakke punten van de huidige controlfunctie?	33
6.2. Beantwoording hoofdvraag: in hoeverre is de huidige controlfunctie van de provincie Utrecht geschikt om het leveren van toekomstige prestaties te faciliteren?	33
6.3. Aanbevelingen.....	34
7 Discussie	36
7.1. Beperkingen onderzoek	36
7.2. Bijdrage wetenschappelijk en maatschappelijk debat	37
Literatuurlijst	38
Bijlagen	42
Bijlage 1: Topiclist.....	42
Bijlage 2: Codeerschema	43

1 Inleiding

1.1. Aanleiding

De verwachtingen van de maatschappij ten opzichte van de prestaties van publieke organisaties zoals provincies veranderen de laatste jaren sterk (Moore, 2013). Van oudsher hielden provincies toezicht op gemeenten en waterschappen en verleenden ze een grote diversiteit aan vergunningen (Castenmiller & Herweijer, 2015a,b; Binnema & Vollaard, 2019). De laatste twintig jaar is daar een veelvoud aan taken bijgekomen. Zo zijn provincies onder andere verantwoordelijk voor het organiseren van het regionaal openbaar vervoer, de planvorming in de openbare ruimte en het verlenen van subsidies met betrekking tot een grote verscheidenheid aan doelen zoals cultuur- en plattelandsontwikkeling (Herweijer, 2019). Provincies zullen in de toekomst naast deze bestaande prestaties ook andere prestaties gaan leveren. Zo zullen ze, om de doelen te bereiken, meer netwerken en overleggen faciliteren waarbij er niet meer nadrukkelijk wordt gestuurd op meetbare prestaties maar meer op 'outcome' of publieke waarde (Herweijer, 2019). Daarnaast zullen provincies in de toekomst burgers proberen te betrekken bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Daartoe zullen burgerinitiatieven en burgerparticipaties actief gestimuleerd worden (De Jong & Boeltje, 2015; Binnema, 2019).

Deze ontwikkeling, van een naar binnen gerichte provincie naar een provincie die actief andere partijen en burgers opzoekt om de prestaties te leveren, is mede een gevolg van de steeds complexere vraagstukken waar provincies in toenemende mate mee te maken krijgen (Ansell & Gash, 2008). Daarbij is het voor provincies van groot belang om hier tijdig op in te kunnen spelen omdat de provincie een bestuurslaag is die stevig onder druk staat. Criticasters van provincies geven bijvoorbeeld aan dat: *"gemeenten (...) zo groot en machtig [zijn] geworden, dat het Rijk en de gemeenten het heel goed samen af kunnen in een duaal systeem"* (De Vries, 2019). Hoewel in 2013 het plan om de provincies samen te voegen tot vijf landsdelen het niet haalde is het duidelijk dat provincies onder druk staan en zich zouden moeten herijken op welke prestaties ze zouden moeten realiseren (Rijksoverheid, 2019). Alleen als ze tegemoet weten te komen aan de veranderende maatschappelijke verwachtingen ten opzichte van de prestaties die ze zouden moeten leveren zijn de provincies in staat om hun bestaansrecht waar te maken.

1.2. Controlfunctie bij provincies

Om te sturen op de prestaties van de provincie willen managers de voortgang beheersen.¹ Dit in-control zijn betekent dat ze ervoor moeten zorgen dat de doelen zoals gesteld door bestuurders worden behaald (Groot & Van Helden, 2017). Op dit moment is de controlfunctie van provincies gericht op het volgen van de juiste regels en procedures omdat de prestaties die gerealiseerd moeten worden rechtmatig en voorspelbaar moeten zijn (Budding & Wassenaar, 2018). Dit is steeds minder houdbaar omdat het werken in netwerken en de verschillende vormen van burgerparticipaties vraagt om professionals die om een bepaalde mate van autonomie vragen (Noordegraaf, 2015). De controlfunctie is er daarnaast op gericht om managers te ondersteunen in het realiseren van de gevraagde prestaties op de meest effectieve en efficiënte wijze (Budding & Wassenaar, 2018). Daartoe moeten managers sturen op resultaten. Uit onderzoek blijkt echter dat dit zorgt voor veel perverse effecten en strategisch gedrag van managers en medewerkers (Van Thiel & Leeuw, 2002; Van der Kolk & Kaufmann, 2018). Dit uit zich bijvoorbeeld in managers die sturen op makkelijk meetbare prestaties in plaats van moeilijk

¹ Waar beheersen staat kan in deze thesis ook control gelezen worden en vice versa.

meetbare prestaties. Daarnaast wordt steeds duidelijker dat de uitkomsten van provinciaal beleid steeds moeilijker te meten zijn (Binnema & Vollaard, 2019).

Sommige wetenschappers beweren dat publieke organisaties helemaal niet in-control kunnen zijn vanwege de complexe omgeving waarin ze prestaties moeten realiseren (Abma & Noordegraaf, 2003). Deze complexe omgeving is, ondanks de vele pogingen, in steeds mindere mate meetbaar en beheersbaar. Managers moeten in toenemende mate om weten te gaan met een omgeving die ambigue is en waarin tegengestelde voorkeuren en onduidelijke oorzaak-gevolg relaties dominant zijn. Kortom, het is onduidelijk of, en in hoeverre, de huidige inrichting van de controlfunctie geschikt is om de realisatie van in de toekomst gevraagde prestaties op een goede manier te faciliteren.

1.3. Provincie Utrecht

Bij de provincie Utrecht is er concrete behoefte aan onderzoek naar hoe de controlfunctie ingericht kan worden op een wijze dat toekomstige prestaties gerealiseerd kunnen worden. Bij de provincie Utrecht zijn er signalen dat de organisatie niet of onvoldoende in-control is (Algemeen Dagblad, 2018, 2019; Randstedelijke Rekenkamer, 2018). De accountant stelt in het accountantsverslag over de jaarrekening van 2017 bijvoorbeeld: *“De interne beheersorganisatie van de provincie is in onvoldoende mate zelf controlerend en in control.”* (EY, 2019, p. 10). Hoewel de provincie Utrecht aangeeft een grote hoeveelheid verbeteringen door te voeren betreft dit een langdurig traject waarbij inzicht in hoe de controlfunctie van de provincie Utrecht het beste aan kan sluiten bij toekomstige prestaties van belang kan zijn (Provincie Utrecht, 2019a).

De provincie Utrecht de laatste jaren bezig om in netwerken de doelen te bereiken en burgers te betrekken bij het beleid en minder met het verlenen van subsidies om een bepaalde output te halen (Provincie Utrecht, 2019b). Dit vraagt om een herbezinning van de controlfunctie.

1.4. Doelstelling en onderzoeksvraag

Het doel van dit onderzoek is om te beschrijven wat veranderende maatschappelijke verwachtingen ten opzichte van prestaties van provincies betekenen voor de invulling van de controlfunctie bij de provincie Utrecht. De onderzoeksvraag is dan ook: *In hoeverre is de huidige controlfunctie van de provincie Utrecht geschikt om het leveren van toekomstige prestaties te faciliteren?*

1.4.1. Theoretische deelvragen

1. Hoe zijn de prestaties die provincies nu en in de toekomst moeten realiseren te duiden?
2. Wat is een publieke controlfunctie en hoe kunnen provincies deze op een geschikte wijze organiseren?
3. In hoeverre zijn verschillende type controls geschikt om de realisatie van verschillende type prestaties te faciliteren?

1.4.2. Empirische deelvragen

1. Welke huidige en toekomstige prestaties moet de provincie Utrecht volgens (domein)managers en controllers realiseren?
2. Hoe is de controlfunctie van de provincie Utrecht georganiseerd?
3. Wat zijn volgens (domein)managers en controllers de sterke en zwakke punten van de huidige controlfunctie?

1.5. Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

De wetenschappelijke literatuur focust zich op de prestaties die de verschillende bestuurslagen zoals ministeries en gemeenten realiseren (De Vries, Nemeč & Špaček, 2019; Ter Bogt, 2018). Ook focust de literatuur zich vanuit een *new public management* perspectief op de inrichting van de controlfunctie binnen (publieke) organisaties (Van Hengel, Budding & Groot, 2014; Ter Bogt, Van Helden & Van der Kolk, 2015). Deze literatuur biedt ruimte om op een aantal punten aangevuld te worden.

Ten eerste negeert de literatuur op dit moment grotendeels de provincie als bestuurslaag. Uitzondering hierop is recent onderzoek van Binnema & Vollaard (2019). Zij geven vanuit een historisch perspectief aan dat de prestaties die provincies moeten leveren om verschillende redenen veranderen. Recent empirisch onderzoek naar de huidige prestaties van provincies is er niet, terwijl provincies op een behoorlijk aantal beleidsterreinen van groot, vaak zelfs doorslaggevend, belang zijn voor het realiseren van maatschappelijke doelen (Binnema & Vollaard, 2019).

Ten tweede gaat de literatuur over controlfuncties bij (publieke) organisaties niet in op het *public value management* als een perspectief dat de controlfunctie beïnvloedt (Hengel et al., 2014; Bogt, 2018; De Vries et al., 2019). Dit terwijl bepaalde elementen uit dit perspectief van toepassing zijn op de praktijk van de provincie. Zo worden bijvoorbeeld steeds meer prestaties gerealiseerd samen met andere partijen in netwerken, worden middelen voor de realisatie van prestaties vaker buiten de provincie gezocht en vindt er een verschuiving plaats van output-sturing naar sturing op outcome of publieke waarde (Tillema, 2015; Binnema & Vollaard, 2019; Herweijer, 2019). Deze veranderingen betekenen dat provincies anders zouden moeten werken dan de huidige dominante literatuur laat zien. Inzicht in wat dit *public value management* perspectief betekent voor de inrichting van de controlfunctie is theoretisch vernieuwend aangezien er nog geen onderzoek is gedaan vanuit dit perspectief naar prestaties bij provincies en de rol van de controlfunctie in het faciliteren daarvan (Bryson, Crosby & Bloomberg, 2015).

Dit onderzoek is naast wetenschappelijk relevant ook maatschappelijk relevant. De maatschappelijke verwachtingen van de prestaties die provincies moeten leveren zijn namelijk veranderd (Ansell & Gash, 2008; Moore, 2013; Binnema & Vollaard, 2019). Dit vraagt om de realisatie van andere prestaties. Deze veranderende prestaties hebben grote consequenties voor de inrichting van de interne organisatie waar de controlfunctie een belangrijk onderdeel van uitmaakt. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen helpen om inzicht te krijgen in hoeverre deze controlfunctie op een zodanige wijze ingericht kan worden dat het provincies, en in het bijzonder de provincie Utrecht, faciliteert bij het realiseren van de prestaties die de maatschappij van ze verwacht.

1.6. Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk gaat in op de prestaties die provincies nu en in toekomst volgens de literatuur moet realiseren. Het hoofdstuk daarna, het theoretisch kader, duidt allereerst aan de hand van de literatuur de huidige en toekomstige prestaties die provincies moeten realiseren. Vervolgens wordt ingegaan op hoe publieke organisaties, zoals de provincie, de controlfunctie kunnen organiseren en welke veelvoorkomende activiteiten hiervoor kunnen worden georganiseerd. In het daaropvolgende hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd. In hoofdstuk vijf wordt de conclusie weergegeven waarna in hoofdstuk zes de discussie en de aanbevelingen volgen.

2 Contextuele beschrijving

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de geschiedenis van prestaties door provincies en op de prestaties die provincies volgens de literatuur in de toekomst zouden moeten realiseren. Omdat de controlfunctie deze prestaties moet faciliteren is inzicht in deze context noodzakelijk om zo de (wenselijke) ontwikkeling van de controlfunctie te kunnen duiden.

2.1. De presterende provincie

2.1.1. Van oudsher: toezichthouder, handhaver en wetgever

Provincies zijn al eeuwenoud en daarom mag er niet aan hun bestaansrecht getwijfeld worden. Dat is een vaak terugkomend argument wanneer er kritisch naar (het functioneren van) provincies wordt gekeken (Van Lier, 2007; Castenmiller & Herweijer, 2015a; Binnema & Vollaard, 2019). De wortels van veel provincies gaan terug tot de dertiende eeuw (Castenmiller & Herweijer, 2015a; Vollaard, 2019a). Vanaf de zestiende eeuw hadden de provincies zelfs een bepalende rol in het buitenland- en defensiebeleid (Van Lier, 2007; Castenmiller & Herweijer, 2015a). Deze bloeitijd met toonaangevende taken duurde maar kort want de provincies kregen al snel slechts een administratieve functie waarbij ze moesten zorgdragen voor de waterstaat en het toezicht op gemeenten en waterschappen (Van Lier, 2007; Vollaard, 2019a). Deze laatste taak, waarvoor het volgen van de juiste procedures van belang is, hebben provincies overigens nog steeds (Castenmiller & Herweijer, 2015a,b; Binnema & Vollaard, 2019). Belangrijk ijkpunt in de geschiedenis van de prestaties door provincies is de herziening van de grondwet in 1814 (Vollaard, 2019a). Hoewel de periode die volgde ook wel ‘de tijd van het beknotte bestuur’ wordt genoemd en provincies volgens Van Lier (2007) een marginale rol van betekenis speelden werd in de grondwet wel een aantal specifieke prestaties vastgelegd die provincies moesten realiseren (Castenmiller & Herweijer, 2015a). Naast het eerder genoemde toezicht op gemeenten en waterschappen werden provincies verantwoordelijk voor het bemiddelen bij geschillen tussen lokale besturen en het uitvoeren van een aantal rijkswetten waaronder het bevorderen van de armenzorg (Vollaard, 2019a). De prestaties die provincies realiseerden moesten op een rechtvaardige en rechtmatige manier tot stand komen. Daarvoor was een duidelijke top-downsturing met duidelijke rollen en verantwoordelijkheden en strikte wetgeving van belang. Burgers hebben namelijk het recht om te weten van ze van de overheid kunnen verwachten (Van Lier, 2007; Budding & Wassenaar, 2018)

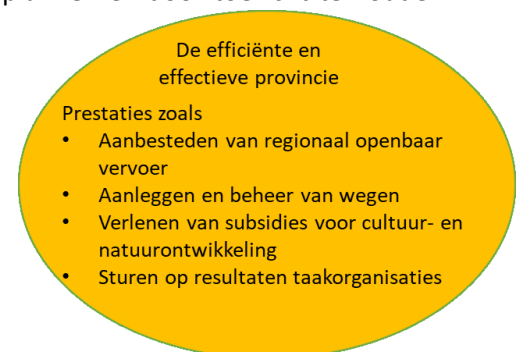
De herziening van de grondwet van 1848, waarin formeel de rol van provincies ten opzichte van andere bestuurslagen werd vastgelegd, is een tweede belangrijk ijkpunt in de historie van de prestaties door provincies (Binnema & Vollaard, 2019). Dankzij dit huis van Thorbecke nam de beleidsruimte van provinciebesturen toe (Vollaard, 2019a). Dit leidde er mede toe dat in de eeuw die volgde een tweede periode begon waarin de diversiteit van prestaties door de provincies toenam (Castenmiller & Herweijer, 2015a,b). Zo werden provincies verantwoordelijk voor het oprichten en financieren van gestichten, het oprichten en beheren van de elektriciteits- en drinkwatervoorzieningen en het plannen van en toezicht houden op de ontwikkeling van de ruimtelijke ordening (Vollaard, 2019a). Hierbij waren provincies voornamelijk bezig met rapporteren, toezicht houden, plannen en subsidiëren (Van Lier, 2007).



Figuur 2.1: De rechtmatige en rechtvaardige provincie

2.1.2. Het managementtijdperk: zelf realiseren van efficiënte en effectieve prestaties

Tot aan de jaren '70 hadden de provincies een kleine rol in het bestuurlijk speelveld. Vanaf die tijd kwam het idee van de maakbare samenleving op en moesten provincies een grotere diversiteit aan prestaties leveren (Van Lier, 2007; Binnema & Vollaard, 2019). Toen aan het einde van de twintigste eeuw het rijk ook nog eens fors moest bezuinigen kregen provincies nog meer taken opgelegd (Castenmiller & Herweijer, 2015a,b). Veel van de prestaties die provincies nu leveren hebben ze opgedragen gekregen tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen en moeten worden geleverd omdat het wettelijk zo is vastgelegd (Binnema & Vollaard, 2019). Hoewel, in tegenstelling tot de begintijd van provincies, er wel ambitie is om meer en andere prestaties te leveren ontbreekt het provincies aan middelen en formele macht om ambitieuze prestaties te leveren (Van Lier, 2007; Castenmiller & Herweijer, 2015a; Herweijer, 2019). Desalniettemin zijn het takenpakket en de prestaties die ze realiseren divers. Zo zijn provincies verantwoordelijk voor het zo goedkoop mogelijk aanbesteden en uitvoeren van openbaar vervoersvoorzieningen, de aanleg en het beheer van provinciale wegen op de meest efficiënte en effectieve wijze, cultuur- en plattelandsontwikkeling en het stimuleren van de regionale economie (Van Lier, 2007; Herweijer, 2019). Deze prestaties realiseren provincies door het maken van wetten, provinciale ruimtelijke plannen en door toezicht te houden (Herweijer, 2019). De prestaties in het managementtijdperk worden daarnaast geleverd door het sturen van provincies op output. Daarbij maken provincies voornamelijk gebruik van subsidies, leningen en garanties (Molenaar, 2015; Van Kampen, 2015; Herweijer, 2019). Vooral subsidies vormen een belangrijk sturingsmechanisme van provincies waarbij subsidieverkrijgers een vooraf vastgestelde meetbare prestatie moeten leveren. Bij het sturen op output passen daarnaast ook taakorganisaties die voor provincies prestaties leveren (Castenmiller & Herweijer, 2015b).



Figuur 2.2: De efficiënte en effectieve provincie

Kortom, de prestaties die provincies hierbij leveren zijn het stellen van kaders, richtlijnen, doelen en het toezien op het behalen van de doelen voor subsidieontvangers c.q. taakorganisaties. Bij deze prestaties is de sturing vooral gericht op efficiëntie, effectiviteit en zuinigheid.

2.1.3. Huidige tijd: anderen laten presteren in netwerken en burgerparticipaties

Gedurende de afgelopen jaren lijkt er volgens de literatuur steeds meer sprake te zijn van een bepaalde mate van doelverschuiving (Binnema & Vollaard, 2019). Provincies proberen om, binnen de ruimte die ze daarvoor hebben, nieuwe onderscheidende prestaties te leveren. Eén van de terreinen waarbij provincies andere accenten proberen te leggen is het milieu (Herweijer, 2019). Waar voorheen de nadruk lag op handhaving en het verlenen van vergunningen is er inmiddels een ontwikkeling zichtbaar waarbij provincies zich gaan bezig houden met een nieuw thema: de energietransitie. Provincies gaan hiermee aan de slag door middel van het stimuleren van bijvoorbeeld de aanleg van windmolens. Dit doen ze vanwege de beperkte middelen niet zelf maar bijvoorbeeld in netwerken, door het stimuleren van anderen, al dan niet met subsidie, en het maken van regels en wetten (Binnema & Vollaard, 2019). Deze ontwikkeling is op het terrein van het milieu zichtbaar en de verwachting is dat ook op andere terreinen deze ontwikkeling plaats gaat vinden.

Dit voorbeeld laat zien dat provincies met de prestaties die ze nu leveren door middel van subsidies en top-downsturing meer willen gaan bereiken door andere sturingsinstrumentaria in te zetten zoals netwerken (Allers, 2019). Dit is voor provincies enerzijds uit noodzaak omdat ze op de meeste beleidsvelden te weinig beschikken over voldoende doorzettingsmacht (Herweijer, 2019). Anderzijds hebben provincies steeds meer wettelijke taken waarin ze expliciet als regisseur, coördinator of integrator zijn benoemd (Van Lier, 2007). De prestaties die provincies hierbij leveren zijn het faciliteren van hiervoor genoemde overleggen en netwerken en het ontwikkelen van communicatie-uitingen om ontwikkelingen in de provincie bij te sturen. Dit op het gebied van het eerder genoemde takenpakket.

Provincies zullen zich intensiever gaan richten op het betrekken van burgers bij de prestaties die provincies willen leveren (De Jong & Boeltje, 2015; Binnema, 2019). Provincies zien namelijk in dat voor veel burgers de provincie een bestuurslaag is die ver van burgers afstaat en daaraan wil de provincie wat doen, provincies zijn immers afhankelijk van burgers voor hun democratische legitimiteit (Binnema, 2019). Hoe het betrekken van burgers vormgegeven kan worden en welke prestaties hierbij horen is echter vaak niet helemaal duidelijk (De Jong & Boedeltje, 2015). Provincies houden zich volgens Van Lier (2007) namelijk bezig met grondgebonden materies in plaats van persoonsgebonden materies. Het doel van burgerparticipaties is vaak heel divers maar het gaat provincies voornamelijk om het krijgen van draagvlak en input voor beleid en bepaalde beslissingen (De Jong & Boedeltje, 2015). Om die redenen zullen de prestaties rondom burgerparticipatie dan ook vooral betrekking hebben op het organiseren van bijeenkomsten en andere mogelijkheden waar burgers hun mening kunnen geven en hun expertise kunnen delen.



Figuur 2.3: De netwerkende en participeren provincie

3 Theoretisch kader

3.1. Duiden van prestaties

Het vorige hoofdstuk heeft inzichtelijk gemaakt hoe de prestaties van provincies in de loop van de tijd zijn ontwikkeld. Hierbij zijn verschillende patronen zichtbaar die kunnen worden geduid aan de hand van een aantal dominante sturingsperspectieven uit de bestuurskunde. In figuur 3.1 zijn de in de vorige hoofdstuk genoemde prestaties geordend naar sturingsperspectief. Daarbij is het van belang dat het ene perspectief niet plaatsmaakt voor het andere maar dat er op wordt voortgebouwd en dat de huidige en toekomstige prestaties bestaan uit een combinatie van prestaties met verschillende sturingsperspectieven (Steen, Scherpenissen & Van Twist, 2015; Hyndman & Liguori, 2016).

3.1.1. Old public administration

Bij een groot aantal prestaties is rechtmatigheid en voorspelbaarheid van belang. Zo is bij bijvoorbeeld het benoemen van burgemeesters het zorgvuldig volgen van de juiste procedures belangrijk, moeten vergunningen volgens de juiste regels worden verleend. Ook is het voor het toezicht op gemeenten en waterschappen van belang dat ze volgens een vooraf opgesteld vast format de juiste documenten aanleveren zodat gecontroleerd kan worden of deze voldoen aan de juiste criteria (Castenmiller & Herweijer, 2015a,b; Binnema & Vollaard, 2019). De door de provincie op een rechtmatige wijze ontwikkelde wetten moeten op een rechtvaardige wijze worden gehandhaafd. Bij de planvorming en toezicht op de ruimtelijke ordening moeten de juiste procedures worden gevolgd zodat burgers niet verrast worden (Binnema & Vollaard, 2019).

Bij deze prestaties is er een centrale rol voor de provincie en staat het algemeen belang voorop. Daarnaast wordt dit sturingsperspectief, *old public administration*, gekenmerkt door weinig directe input van burgers, bedrijven en andere publieke organisaties (Van Helden & Hodges, 2015; Douglas, Overmans & Sicilia, 2018). Provincies leveren directe prestatie vóór deze partijen maar niet mét deze partijen. Hierbij is overigens de afgelopen tijd wel een verschuiving zichtbaar waarbij bijvoorbeeld de provincie bij het toezicht op gemeenten en waterschappen steeds meer de rol aanneemt van overlegpartner in plaats van toezichthouder (Van Lier, 2007; Binnema & Vollaard, 2019). Er wordt bij het verlenen van vergunningen niet alleen gestuurd op rechtmatigheid maar ook op bijvoorbeeld efficiëntie. Dit laatste komt vooral omdat een groot kritiekpunt op het *old public administration* is dat de overheid inefficiënt was geworden door de nadruk op rechtmatigheid en voorspelbaarheid (Geuijen, 2014).

3.1.2. New public management

Bij veel prestaties die provincies realiseren staat efficiëntie, effectiviteit en zuinigheid centraal. Zo moeten bijvoorbeeld de wegen op de meest goedkope wijze worden aangelegd waarvoor de prijs per kilometer van belang is en wordt er continu geprobeerd het beheer van deze wegen te optimaliseren. Bij het verlenen van subsidies wordt er gestuurd op het efficiënt en effectief leveren van de vooraf bepaalde output (Castenmiller & Herweijer, 2015a). Daarnaast wordt het regionaal vervoer aanbesteed en uiteindelijk gegund aan het bedrijf dat volgens afspraak de beste kwaliteit voor de laagste prijs kan leveren. De kwaliteit van dit openbaar vervoer wordt gemonitord door middel van reizigerstevredenheidsonderzoeken (Herweijer, 2019).

Deze prestaties worden voornamelijk door anderen vóór provincies geleverd in plaats van onder *old public administration* waarbij provincies zelf prestaties leveren voor anderen. Bij de realisatie van door subsidies en taakorganisaties staat het marktdenken centraal. Dit *new public management*

sturingsperspectief maakt de wettelijke kaders en normen van het voorgaande sturingsperspectief niet minder dominant maar is een aanvulling daarop (Bryson et al., 2014; Stoker, 2006). Er is echter wel veel kritiek op dit sturingsperspectief. Zo zou het perspectief niet passen bij de aard van publieke organisaties omdat de prestaties die ze leveren niet goed te meten zijn door middel van prestatie-indicatoren (De Vries, 2007). Desalniettemin wordt in de publieke sector nog veel gebruik gemaakt van prestaties die gestuurd worden door middel van methoden die zijn gebaseerd op het *new public management* sturingsperspectief (Hengel et al., 2014; Bogt, 2018; De Vries et al., 2019).

3.1.3. Public value management

Een alternatief sturingsperspectief is *public value management*. Dit perspectief gaat ervan uit dat publieke organisaties zoals provincies in tegenstelling tot private organisaties publieke waarde creëren in plaats van winst (Moore, 2013). De publieke waarde die publieke organisaties na willen streven zijn vaak niet alleen lastiger meetbaar maar door de politiek-bestuurlijke context zijn ze vaak ook onduidelijk geformuleerd. Dit maakt het uitdagend om hierop te sturen. De totstandkoming van prestaties van publieke organisaties en de publieke waarde waaraan deze prestaties bijdragen kan conceptueel worden weergegeven in een zogenaamde strategische driehoek (Moore, 2013). Daarbij wordt er gestreefd naar een evenwicht tussen de autoriserende omgeving die moet zorgen voor legitimiteit en steun, de operationele capaciteit en de nagestreefde publieke waarde (Moore, 2013). Uit de wetenschappelijke literatuur komt naar voren dat *public value management* een lastig concreet te maken perspectief is dat “*can remain vague on practical implications*” (Douglas, Overmans & Sicillia, 2018, p.2). Desondanks zijn er twee verschillende manieren waarop bij de provincies dit perspectief concreet vormgegeven kan worden (Alford, Douglas, Geuijen en 't Hart, 2017; Douglas, Overmans & Sicillia, 2018).

De eerste manier is door middel van netwerken. Steeds meer prestaties van de provincie komen tot stand in en door netwerken. Deze prestaties worden niet door of voor provincies geleverd maar met provincies. Deze netwerkpartners van provincies kunnen omschreven worden als de operationele capaciteit van de provincie omdat ze zorgen voor inzet en/of middelen zodat de nagestreefde waarde kan worden behaald (Moore, 2013). Het samenwerken met andere partijen is daarmee deels een pragmatische keuze omdat een provincie alleen de prestaties niet kan leveren vanwege het gebrek aan middelen. Deels is het samenwerken met andere partijen ook een principiële keuze vanuit het idee dat er door samenwerkingen betere oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken kunnen worden ontwikkeld (Castenmiller & Herweijer, 2015a,b). De prestaties die bij deze samenwerkingen tot stand komen zijn divers. Het gaat bijvoorbeeld om het faciliteren van netwerken en overleggen, het opstellen van convenanten en het beïnvloeden van ontwikkelingen door communicatie-uitingen. Deze prestaties zijn vaak moeilijk meetbaar, dit zorgt er dan ook voor dat bij deze netwerken vaak kritisch wordt gekeken naar de doelen die bereikt zouden moeten worden (Budding & Wassenaar, 2018). Dit is zeker het geval bij provincies waar nu en in de toekomst de provincie niet altijd de rol heeft van de bepalende partij (Binnema & Vollaard, 2019). Daarom kan het onduidelijk zijn of de doelen die de provincies hebben met bepaalde netwerken worden behaald.

De tweede manier waarop *public value management* concreet gemaakt kan worden is door middel van burgerparticipatie. De burgers vormen de autoriserende omgeving van provincies omdat zij zorgen voor legitimiteit en steun voor de doelen van provincies (Moore, 2013). Dit streven naar burgerparticipatie sluit aan bij de overheid als responsieve overheid. Hierbij is het “*creëren van maatschappelijke waarde (...) vanuit dit perspectief bezien een zaak van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zelf*” (Van der Steen, 2019, p.67). Deze burgers, bedrijven en

maatschappelijke organisaties zijn hierbij “niet de uitvoerders van overheidsbeleid, maar ondernemen uit eigen beweging activiteiten die deels samenvallen met doelen die de overheid nastreeft” (Van der Steen, 2019, p.67). Dit gaat verder dan alleen maar het betrekken van burgers bij toch al bestaande plannen. Het laten meebeslissen of coproduceren van beleid door burgers vraagt om een nog grotere herbezinning op de rol van de provincie in de maatschappij.



Figuur 3.1: Prestaties door provincies inclusief sturingsperspectieven

3.2. De publieke controlfunctie

3.2.1. Managers aan zet

Zoals in de inleiding duidelijk gemaakt zijn managers primair verantwoordelijk voor de controlfunctie in provincies. Deze controlfunctie is bedoeld om het realiseren van prestaties te faciliteren. Deze prestaties komen tot stand in een proces waarbij eerst de strategische doelen worden geformuleerd (Merchant & Otley, 2007). Dit wordt gedaan door bestuurders en vindt in publieke organisaties zoals de provincie hun weerslag in bijvoorbeeld coalitieakkoorden (Groot & Van Helden, 2017). De akkoorden vinden op hun beurt hun weerslag in de jaarlijkse begroting waarin bestuurders aangeven wat ze dat jaar willen bereiken. De begrotingen komen tot stand met informatie uit programma's en uitvoeringskaders waarin bestuurders concreter aangeven wat ze op (lange) termijn willen bereiken. Deze plannen worden door lijn- of domeinmanagers vertaald naar jaarlijkse plannen waarin ze aangeven welke prestaties ze dat jaar leveren om aan te sluiten bij strategische doelen die zijn geformuleerd (Groot & Van Helden, 2017). Om deze prestaties te realiseren is het van belang dat het interne proces gericht op het sturen en beheersen van de doelstellingen op orde is. Om dit vorm en inhoud te geven is er bij (publieke) organisatie de controlfunctie. Deze functie faciliteert de organisatie door middel van verschillende activiteiten bij de realisatie van prestaties. Volgens onder andere Fayol (1947) is control primair een taak van managers (Sampers, 2003; Strauß & Zecher, 2012).

3.2.2. De controlfunctie: sturen op prestaties

In de literatuur worden veel verschillende definities van de controlfunctie gebruikt (Malmi & Brown, 2008). Dit maakt het onderzoeken van de controlfunctie of *management control system* uitdagend (Malmi & Brown, 2008). De controlfunctie is een verzameling van meerdere typen al dan niet op elkaar afgestemde controls. Halverwege de twintigste eeuw maakte de controlfunctie een snelle ontwikkeling door. Daarbij was er vooral een focus op het verbeteren van processen om zo op een efficiënt en effectief mogelijke wijze producten te kunnen produceren (Carenys, 2012; Strauß & Zecher, 2012). Deze bedrijfsmatige c.q. financiële visie op control werd verder ontwikkeld door Anthony die de term management control introduceerde (Sampers, 2003; Merchant & Otley, 2007; Carenys, 2012). In deze tijd was de controlfunctie vooral gericht “op het op orde brengen van de financiële administratie” (Budding & Wassenaar, 2018, p. 90) zodat er verantwoording kon worden

afgelegd over de inzet van financiële middelen (Claes, 2008). Deze inputgerichte benadering van de controlfunctie sluit aan bij het toen dominante *old public administration* perspectief op overheidssturing.

Het denken over control ontwikkelde zich de jaren daarna snel waarbij er niet alleen meer aandacht kwam voor de klantgerichtheid, prestatiemeting, effectiviteit en efficiency van processen maar ook voor de rol van menselijk gedrag en de impact daarvan op control (Claes, 2008). Dit komt terug in de definitie van Merchant en Van der Stede (2007) die management control vooral zien als het beïnvloeden van menselijk gedrag. Zij stellen: *“It is people in the organisation who make things happen. Management controls are necessary to guard against the possibilities that people will do something the organisation does not want them to do or fail to do something they should do. If all employees could always be relied on to do what is best for the organisation, there would be no need for MCS [management control system]”* (p. 8).

Er zijn veel verschillende ideeën over wat de meest geschikte controlfunctie voor publieke organisaties is (Claes, 2008). In deze thesis is gekozen om de ideeën van Merchant & Van der Stede (2007) over de controlfunctie te gebruiken. Hun definitie stelt het gedrag van mensen in een organisatie centraal bij het tot stand komen van prestaties (Claes, 2008). Control is immers pas nodig als er een verschil is tussen het gewenste gedrag van medewerkers en het vertoonde gedrag (Claes, 2008). Bij provincies zijn altijd mensen verantwoordelijk geweest voor het tot stand komen van prestaties. Zij zijn de ‘productiemiddelen’ die verantwoordelijk zijn voor het leveren van prestaties. Deze prestaties komen niet in een vacuüm tot stand maar met ondersteuning van andere functies in de organisatie waarvan de financiële functie, IT-functie, HR-functie en juridische functie de belangrijkste zijn (Groot & Van Helden, 2017). Deze functies moeten op een beheersbare wijze functioneren. Alleen dan kunnen de gevraagde prestaties worden gerealiseerd. Daarmee vormen deze vier functies de essentiële functies in een organisatie die onderwerp zijn van control. Voor de beheersing van al deze functies is het gedrag van medewerkers cruciaal. Zij sturen bijvoorbeeld de IT-systemen aan, dragen zorg voor de financiële administratie en de naleving van wet- en regelgeving.

Daarom wordt in deze thesis gefocust op een definitie van control die het gedrag van medewerkers centraal stelt. Er is gekozen om niet de definitie van de controlfunctie van andere auteurs te gebruiken. Deze sluiten namelijk minder goed aan bij de aard van dit onderzoek. De controlfunctie van Anthony & Govindarajan (2007) en Simons (2000) richt zich vooral of alleen maar op formele controls en in veel mindere mate op het gedrag van medewerkers. De controlfunctie van Simons richt zich op topmanagers terwijl control een taak is van alle managers. De definitie van de controlfunctie in deze thesis is daarom: *“[...] all the devices or systems managers use to ensure that behaviors and decisions of their employees are consistent with the organization’s objectives and strategies”* (Merchant & Van der Stede, 2003, p.7).

3.2.3. Sturen op proces, resultaten, gedrag en cultuur

Uit de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat de controlfunctie als concept nog maar vrij recent de aandacht heeft in zowel de literatuur als de praktijk. Deze controlfunctie bestaat uit meerdere type controls die elk een antwoord bieden op een andere beheersingsvraag (Merchant & Van der Stede, 2007). De focus van managers en organisaties op de verschillende type controls verschuift door de tijd. Deze verschuiving komt doordat andere ideeën over welke prestaties een publieke organisatie zou moeten leveren dominant zijn geworden (Merchant & Otley, 2007; Malmi & Brown, 2008). Om deze verschuiving helder weer te geven is er voor gekozen te focussen op één van

de vele type controlfuncties die, zo is beargumenteerd, het beste past bij een publieke organisatie als de provincie.

Merchant & Van der Stede (2007) onderscheiden de volgende typen controls (zie tabel 3.1). De eerste type controls zijn procescontrols. Deze controls: *“are the most direct form of management control because they involve taking steps to ensure that employees act in the organization’s best interest by making their actions themselves the focus of control”* (Merchant & Van der Stede, 2003, p.67). Bij deze controls is het volgen van duidelijke regels en procedures door medewerkers in een organisatie en het hebben van heldere mandaten en verantwoordingslijnen van belang. Daarvoor is het belangrijk dat er voldoende kennis is van het proces (Claes, 2008). Er zal bij dit type controls dan ook veel aandacht zijn voor compliance (Maesschalck, 2005). Managers hebben bij dit controltype dus de taak om mensen zo te sturen dat ze de juiste regels en procedures volgen.

De tweede type controls zijn resultatencontrols. Deze controls richten zich op concrete uitkomsten van menselijk handelen. Medewerkers hebben bij deze type controls relatief veel ruimte om beslissingen te nemen zolang de gewenste output maar wordt geleverd. Deze type controls kunnen niet in elke situatie worden toegepast omdat het nodig is dat de uitkomsten duidelijk meetbaar zijn. Hiervoor zijn ondubbelzinnige, van te voren gedefinieerde, doelen noodzakelijk (Merchant & Van der Stede, 2007; Merchant &

Otley, 2007). Managers hebben bij deze type control de taak om te sturen op de juiste mensen en de juiste output.

De derde type controls zijn personele en culturele controls. Deze

Type control	Essentie	Voorbeelden
Procescontrols	Sturen op het volgen van regels en procedures	Mandaatbesluiten; protocollen; procedures voor bijvoorbeeld het benoemen van burgemeesters
Resultatencontrols	Sturen op output	Maandelijkse financiële rapportages; punctualiteitscijfers regionaal openbaar vervoer
Personele en culturele controls	Sturen op intrinsieke motivatie en sociale controle	Werving en selectie van bijvoorbeeld managers met gewenste managementstijl; missiestatements; (expliciete) gedragsregels; opleidingstrajecten

Tabel 3.1. Type controls: essentie en voorbeelden

controls zijn met elkaar verbonden omdat *“cultural controls are an accumulated form of personnel controls”* (Strauß & Zecher, 2012, p. 249). Personele controls beïnvloeden indirect de uitvoering van prestaties waarbij gebruikt wordt gemaakt van de intrinsieke motivatie van medewerkers (Budding & Wassenaar, 2018). Om hierop te sturen door managers zijn gedragsbeïnvloedende controls nodig. De effecten van personele en culturele controls zijn vaak lastig meetbaar. In de literatuur wordt ervan uit gegaan dat ze een positieve bijdrage leveren aan de beheersing van een organisatie (Claes, 2008; Merchant & Van der Stede, 2012; Budding & Wassenaar, 2018). De gedragsbeïnvloedende controls kunnen het karakter hebben van zogenaamde hard controls, dat wil zeggen expliciet vastgelegde maatregelen zoals gedragscodes. Ze kunnen echter ook het karakter hebben van zogenaamde soft controls. Deze soft controls zijn moeilijk vast te leggen en hebben tot doel de overtuiging en motivatie van medewerkers te beïnvloeden en hebben bijvoorbeeld betrekking op voorbeeldgedrag of transparantie (Kapitein, 2008). Culturele controls proberen de organisatiecultuur te beïnvloeden. Organisatiecultuur kan gedefinieerd worden als: *“the set of values, beliefs and social norms which tend to be shared by its members and, in turn, influence their thoughts and actions”* (Malmi & Brown, 2003, p. 294). Deze waarden, overtuigingen en normen kunnen beïnvloed worden door de hiervoor beschreven soft controls maar ook door te sturen op organisatiegedeelde waarden en symbolen.

3.3. De faciliterende rol van de controlfunctie

Provincies zouden, zo is in dit onderzoek duidelijk geworden, drie type prestaties kunnen realiseren. De in de vorige paragraaf uiteengezette controlfunctie moet dit faciliteren, is althans de aanname uit de literatuur (Merchant & Van der Stede, 2007; Strauß & Zecher, 2012; Groot & Van Helden, 2017). Dit zou gedaan kunnen worden door middel van drie veelvoorkomende producten: kaders, rapportages en adviezen aan managers (zie figuur 3.2). Om de realisatie van de type prestaties optimaal te faciliteren is de scope en wijze van totstandkoming van deze producten per type prestatie verschillend.

3.3.1. De faciliterende rol van control voor rechtmatige en rechtvaardige prestaties

Bij rechtmatige en rechtvaardige prestaties, de eerste type prestaties, is de scope van de kaders die opgesteld worden de interne en externe wet- en regelgeving. Naleving hiervan is bij deze prestaties van belang en daarom worden, door medewerkers belast met de invulling van de controlfunctie, verschillende procedures, protocollen en richtlijnen opgesteld (Cäker & Siverbo, 2011). De scope van de rapportages die worden opgesteld is de rechtmatigheid van deze processen (Van der Ven, 2014). De scope van de adviezen die door de controlfunctie worden gegeven is de wijze waarop processen nog beter ingericht kunnen worden. Daarnaast zijn de adviezen gericht op hoe procedures, protocollen en richtlijnen (beter) nageleefd kunnen worden. Hiermee geeft de controlfunctie invulling aan de interne gewetensrol binnen de organisatie (Budding & Wassenaar, 2018).

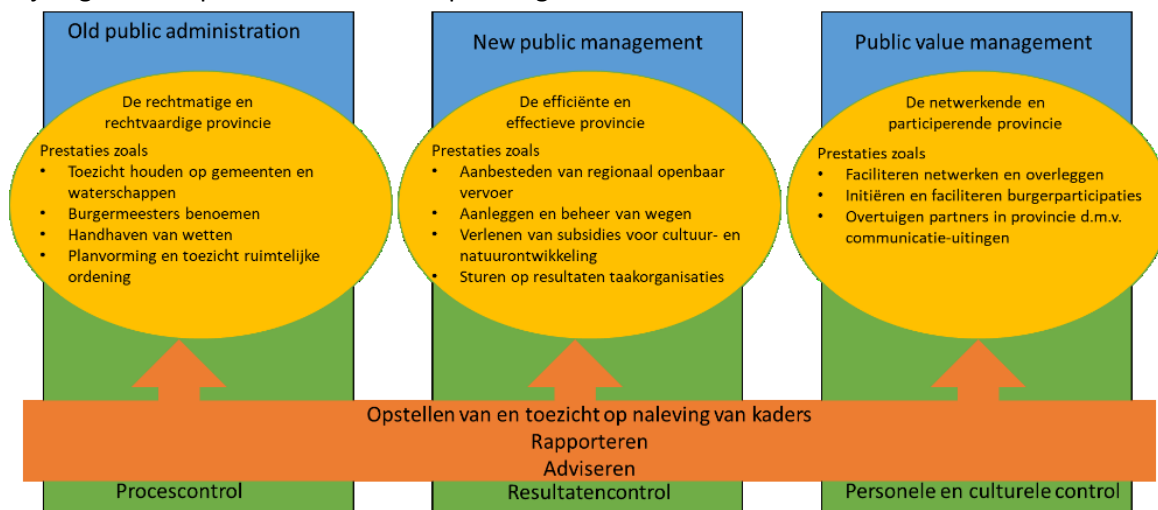
3.3.2. De faciliterende rol van control voor efficiënte en effectieve prestaties

Bij efficiënte en effectieve prestaties, de tweede type prestaties, is de scope van de kaders die worden opgesteld concrete, financiële, resultaten (Graham & Toon, 2012). Het gaat hier bij provincies bijvoorbeeld om de programmabegroting. De scope van de rapportages die worden opgesteld is de output die wordt gerealiseerd (Budding & Wassenaar, 2018). Hiervoor zijn indicatoren van belang, het gaat bijvoorbeeld om het aantal kilometers aangelegde provinciale wegen en het aantal hectare landbouwgrond dat tot natuurground is getransformeerd in een bepaalde periode. De scope van de rapportages zijn de middelen waarmee de output is gerealiseerd. Het gaat hierbij voornamelijk om financiën maar bijvoorbeeld ook om fte's. Om deze rapportages op te kunnen stellen is inzicht in het verbruik van deze middelen cruciaal. Daarom heeft de controlfunctie ook als taak om te zorgen voor goed werkende informatiesystemen (Speklé & Verbeek, 2013; Van der Kolk & Kaufmann, 2018). De scope van de adviezen die door de controlfunctie worden gegeven zijn het efficiënter en effectiever behalen van de gewenste output. Deze adviezen hebben voornamelijk een reactief karakter en zouden het management moeten helpen inzicht te krijgen in de wijze waarop ze kunnen sturen en hoe de prestaties kunnen worden verbeterd (Budding & Wassenaar, 2018).

3.3.3. De faciliterende rol van control voor waardegerichte prestaties

Bij waardegerichte prestaties, de derde type prestaties, is de scope van de kaders het gedrag van medewerkers, de samenwerking met andere partners en de rol van burgers m.b.t. de provincie (Bossert & Vosselman, 2014). Het gaat hierbij bijvoorbeeld om gedragsregels of een burgerparticipatiekader. De scope van de rapportages is het functioneren van de medewerkers en de organisatiecultuur (Tillema, 2015). Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het al dan niet beschikken van competenties van medewerkers om met andere partijen tot resultaten te komen. De informatie voor deze rapportages is vaak niet uit systemen te verkrijgen. Daarom zullen de medewerkers die belast zijn

met de controlfunctie in gesprek moeten gaan met de mensen in de organisatie (Tillema, 2015; Budding & Wassenaar, 2018). Dit om bijvoorbeeld te achterhalen of het gedrag van medewerkers past bij wat voor de organisatie wenselijk is. De rapportages zijn gericht op het verloop van samenwerkingen met andere partijen. Ook deze informatie is in mindere mate uit formele systemen te verkrijgen en daarom is het van belang dat er in gesprek gegaan wordt met partijen waarmee samengewerkt wordt. De inhoud van deze gesprekken kan gaan over een diversiteit aan onderwerpen maar hebben niet alleen betrekking op financiën maar bijvoorbeeld ook op het onderlinge vertrouwen (Merchant & Van der Stede, 2007; Tillema, 2015). Deze aspecten zijn vaak lastig te meten en over te verantwoorden. Het is dan ook de voornaamste kritiek op *public value management* (Rhodes & Wanna, 2007). De scope van de adviezen is de wijze waarop managers kunnen sturen op deze samenwerkingen, maar ook op hoe managers optimaal kunnen sturen op het functioneren van de medewerkers in de organisatie. De adviezen zijn gericht op het sturen op organisatiecultuur en zullen medewerkers belast met de invulling van de controlfunctie bijvoorbeeld ingaan op voorbeeldgedrag door het management. In netwerken en bij burgerparticipaties gaat het niet om het leveren van concrete output maar op het leveren van publieke waarde. Het bepalen van deze publieke waarde en de afwegingen tussen waarden die gemaakt moeten worden is vaak een zaak van politici en niet zozeer van managers (Bossert & Vosselman, 2018). Daarom zal de scope van de adviezen ook de gevolgen van het handelen van het management voor de politiek-bestuurlijke verhoudingen zijn. Doordat de outcome niet altijd goed meetbaar is zal in gesprek gegaan moeten worden betrokken over de gerealiseerde waarde. Hierbij deze betrokkenen gevraagd kan worden om duiding te geven aan de bijdrage van de provincie aan een bepaalde gerealiseerde waarde.



Figuur 3.2: Prestaties provincies en type controls

3.4. Samenvatting

Uit voorgaand hoofdstuk is duidelijk geworden dat provincies diverse type prestaties (hebben) moeten realiseren. Ook is gebleken dat de realisatie van deze type prestaties, met elk een verschillende type control en daarbij behorende activiteiten, optimaal kan worden gefaciliteerd. Daarbij kunnen er kaders gesteld worden, wordt er toegezien op de naleving daarvan en rapporteren en adviseren medewerkers, die belast zijn met de controlfunctie, aan managers (zie figuur 3.2).

Onduidelijk is echter wat volgens de provincie Utrecht de toekomstige prestaties zijn die ze moet realiseren. Dit betekent daarmee ook dat onduidelijk is welke type control er nodig is en hoe de bestaande controlfunctie zich zou moeten ontwikkelen. Ook is het de vraag of, datgene wat door

medewerkers die belast zijn met de controlfunctie gedaan wordt, daadwerkelijk bijdraagt aan het faciliteren van prestaties. Onderzoek hiernaar zal enerzijds invulling krijgen door middel van interviews met managers en controllers van de provincie Utrecht. Anderzijds zal het onderzoek invulling krijgen door middel van een analyse van beschikbare documenten over de verwachte prestaties van de provincie Utrecht en de inrichting van de controlfunctie. In het volgende hoofdstuk, methode en technieken, zal dit verder uitgewerkt worden.

4 Methode en technieken

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal: *In hoeverre is de huidige controlfunctie van de provincie Utrecht geschikt om het leveren van toekomstige prestaties te faciliteren?* Om een antwoord krijgen op deze onderzoeksvraag zijn in het theoretisch kader drie theoretische deelvragen beantwoord. Deze theorie vormt de basis voor het empirisch deel van het onderzoek. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de methoden en technieken waarmee dit onderzoek is uitgevoerd.

4.1. Kwalitatieve onderzoeksmethode

Duidelijk uit de onderzoeksvraag en deelvragen wordt dat het onderzoek een verkennend en diagnostiserend karakter heeft. Het heeft een verkennend karakter omdat er onder andere ingegaan wordt op welke prestaties de provincie Utrecht nu en in de toekomst zouden moeten realiseren volgens de respondenten. Dit onderzoek heeft daarnaast een diagnostiserend karakter omdat er onderzocht wordt welke knelpunten er in de controlfunctie zijn met betrekking tot het realiseren van huidige en toekomstige prestaties. Het gaat hierbij nadrukkelijk om het beschrijven en begrijpen van de huidige en toekomstige prestaties en de faciliterende rol van de controlfunctie hierbij en niet om het toetsen van specifieke verbanden. Kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn daarom het meest passend (Van Thiel, 2015). Deze onderzoeksmethoden houden daarnaast rekening met de complexe context waarbinnen de prestaties worden gerealiseerd en waar de controlfunctie zich toe moet verhouden. Kwantitatief onderzoek zou deze complexe werkelijkheid teveel versimpelen en reduceren (Van Thiel, 2015). In dit onderzoek staan daarnaast de mensen centraal die invulling geven aan de controlfunctie. De visie en mening van deze mensen over de invulling van de controlfunctie is hierbij belangrijk. Deze wordt gevormd binnen de specifieke context van hun domein en team. Om hier voldoende recht aan te kunnen doen is kwalitatief onderzoek passend, mensen kunnen volgens Van Thiel (2015) namelijk lastig in getallen worden gevat.

4.2. Casestudy

Er zijn verschillende kwalitatieve methoden en technieken toegepast. Deze methoden en technieken zijn onderdeel van de onderzoeksstrategie. Dat is: *“de overkoepelende opzet of logica van het onderzoek”* (Van Thiel, 2015, p. 72). In dit onderzoek is gekozen voor de onderzoeksstrategie gevalstudie of casestudy. Een casestudy is een onderzoeksstrategie waarbij een case in zijn context wordt onderzocht (Van Thiel, 2015). In dit onderzoek is de case de provincie Utrecht. Er is gekozen voor deze case omdat uit verkennende gesprekken bij de provincie Utrecht is gebleken dat de controlfunctie in deze organisatie sterk in ontwikkeling is. Daarnaast gaf de accountant onlangs aan dat deze functie moet worden versterkt (Ernst & Young, 2019). Ook intern vindt er al een aantal jaren noodgedwongen een herbezinning plaats op de controlfunctie. Mede hierom is onderzoek naar hoe de controlfunctie zich zou moeten ontwikkelen om toekomstige prestaties te faciliteren gewenst. Het voordeel hiervan is dat de toegang tot respondenten gewaarborgd is omdat het voor de organisatie belangrijk is te participeren in het onderzoek. Er zal in dit geval sprake van zijn een gedetailleerde beschrijving van het onderzoeksfenomeen, *thick description* (Van Thiel, 2015).

4.3. Methode van dataverzameling

Een casestudy is een geschikte onderzoeksstrategie om verschillende onderzoeksmethoden te combineren, er is dan sprake van triangulatie (Van Thiel, 2015). Dit heeft als voordeel dat de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek wordt vergroot (meer hierover in paragraaf 4.6). In tabel 4.1. zijn de verschillende onderzoeksmethoden per empirische deelvraag weergegeven.

Deelvraag	Onderzoeksmethode
Welke huidige en toekomstige prestaties moet de provincie Utrecht volgens (domein)managers en controllers realiseren?	Documentenanalyse; semigestructureerde interviews
Hoe is de controlfunctie van de provincie Utrecht georganiseerd?	Documentenanalyse; semigestructureerde interviews
Wat zijn volgens (domein)managers en controllers de sterke en zwakke punten van de huidige controlfunctie?	Documentenanalyse; semigestructureerde interviews

Tabel 4.1: Onderzoeksmethode per deelvraag

Duidelijk wordt dat er zowel gebruik is gemaakt van literatuurstudie, documentenanalyse en semigestructureerde interviews.

4.3.1. Literatuurstudie

In het hoofdstuk hiervoor is het theoretisch kader gepresenteerd. Aan de hand van de literatuur is op deze manier duidelijk geworden welke prestaties provincies (hebben) moeten leveren en welke type controls daarbij zouden kunnen helpen. Deze theorie fungeert daardoor als een theoretische onderbouwing voor het empirisch deel van het onderzoek en draagt daardoor enerzijds bij aan het verkrijgen van de juiste empirie en anderzijds aan het duiden van de verkregen empirie (Bryson, 2008).

4.3.2. Documentenanalyse

Voor de beantwoording van de empirische deelvragen één, twee en drie is er gebruikt gemaakt van documentenanalyse. Het gaat hierbij om secundaire onderzoeksgegevens (Bryson, 2012; Van Thiel, 2015). Voor de beantwoording van deelvraag één is documentenanalyse gebruikt omdat uit officiële documenten duidelijk kan worden hoe de provincie Utrecht de huidige en toekomstige prestaties duidt. Hiervoor zijn met name onderzoeken geanalyseerd die in het kader van artikel 217a van de Provinciewet worden uitgevoerd. Dit zijn over het algemeen toekomstgerichte onderzoeken waarin de provincie probeert na te gaan wat er nodig is om ook in de toekomst prestaties te leveren (Provincie Utrecht, 2019). In het verleden zijn er onderzoeken gedaan naar onder andere handelen in netwerken, beleidscontrole en verstandig handelen in lastige transitieopgaven. Voor de beantwoording van deelvraag twee is het controllerstatuut geanalyseerd. Dit controllerstatuut is een officieel door Provinciale Staten vastgesteld document waarin duidelijk wordt gemaakt hoe de controlfunctie vormgegeven zou moeten worden. De analyse van dit document is gebruikt als input voor de interviews. Voor de beantwoording van deelvraag drie zijn onderzoeken naar het functioneren van de controlfunctie geanalyseerd. Deze documenten dragen enerzijds bij aan het beantwoorden van deelvraag drie en anderzijds dienen ze als input voor de interviews. De documentenanalyse is vastgelegd met behulp van het operationalisatieschema (zie tabel 4.2). Vervolgens zijn de data door middel van het codeerschema uit bijlage twee gecodeerd.

De selectie van de documenten heeft plaatsgevonden op basis van kwaliteit, relevantie en recentheid. Vooral officiële documenten zijn geanalyseerd omdat citeren, uit interne niet gepubliceerde documenten, maar beperkt mogelijk was. Daarnaast zijn documenten geselecteerd

door tijdens oriënterende gesprekken met medewerkers van de provincie Utrecht te vragen welke documenten zij geschikt vonden voor dit onderzoek.

4.3.3. Semigestructureerde interviews

Voor de beantwoording van de deelvragen zijn interviews afgenomen met diverse medewerkers die werkzaam zijn bij de provincie Utrecht. De respondenten zijn bewust gekozen, er is sprake van doelbewuste *sampling*. Respondenten zijn op verschillende manieren geworven. Er is gebruik gemaakt van de zogenaamde sneeuwbal methode waarbij aan respondenten is gevraagd welke personen volgens hen geïnterviewd zouden moeten worden. Daarnaast zijn respondenten geworven door hen face-to-face en via de e-mail te benaderen op basis van hun functietitel. Daarbij kan er een onderscheid worden gemaakt tussen respondenten die controller zijn of daar direct betrokken bij zijn en respondenten die de functie van manager of teamleider hebben.

Bij semigestructureerde interviews is in dit onderzoek een zogenaamde *topiclist* gehanteerd omdat dit een handvat geeft voor het interview maar in tegenstelling tot een gesloten interview wel ruimte geeft om de respondent zijn/haar eigen verhaal te laten vertellen (Van Thiel, 2015). Voor de beantwoording van de deelvragen zijn drieëntwintig interviews afgenomen.

4.4. Operationalisatie

Voor het systematisch verzamelen van de data zijn de concepten uit het theoretisch kader geoperationaliseerd naar topics. Ook zijn uit de theorie indicatoren afgeleid (zie tabel 4.2). Dit operationalisatieschema vormt de basis voor de topiclist waarmee de semigestructureerde interviews zijn afgenomen (zie bijlage 1).

Thema's	Topics	Indicatoren
Prestaties	Waarde van provincie Utrecht	Historie
		Wettelijke taken
		Regierol
	Huidige type prestaties	Rechtmatigheid
		Rechtvaardigheid
		Efficiëntie
Toekomstige type prestaties	Effectiviteit	
	Netwerken	
Faciliteren	Kaderstelling	Burgerparticipaties
		Proces
Controlfunctie	Rapporteren en adviseren	Resultaten
	Sturen op huidige prestaties	Gedrag en cultuur
		Procescontrol
	Mate van (on)tevredenheid m.b.t. sturing	Resultatencontrol
		Gedrag en culturelecontrol
		Procescontrol
	Sturing op toekomstige prestaties	Resultatencontrol
		Gedrag en culturelecontrol
		Governance
		Risicomanagement
Compliance		

Tabel 4.2: Operationalisatieschema

4.5. Data-analyse

De methode van dataverzameling levert een grote hoeveelheid data op. Deze data bestaat uit aantekeningen van de documentenanalyse en de transcripten en gespreksverslagen van de interviews. Deze transcripten en gespreksverslagen zijn zo veel mogelijk geanonimiseerd en daarom zijn zoveel mogelijk namen en eventuele andere privacygevoelige informatie weggelaten. Na het transcriberen zijn de data door middel van open coderen gecategoriseerd. De topics uit het theoretisch kader waren hiervoor leidend. Na het open coderen bleek dat een aantal codes niet aansloten bij de data. Deze codes zijn hierop verwijderd. Voorbeelden hiervan zijn de codes gedragsregels, normen en mandaatregelingen. Tijdens het open coderen bleek ook dat een deel van de data niet in de codes uit het theoretisch kader paste. Daarom zijn meerdere codes toegevoegd, het gaat hierbij onder andere om: audits concerncontrol, afstemming intern, meetbaarheid prestaties en maken waarde-afweging. Na het toevoegen van deze codes zijn de data opnieuw selectief gecodeerd. De codeboom is terug te vinden in bijlage twee. De data zijn met behulp van het programma NVivo gecodeerd. Hierdoor werd inzichtelijk welke codes hoe vaak voorkomen.

4.6. Betrouwbaarheid en validiteit

4.6.1. Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid heeft betrekking op de beïnvloeding van waarnemingen door toevallige of niet-systematische fouten (Boeije, 2009). In dit onderzoek zijn er verschillende maatregelen genomen om het onderzoek zo betrouwbaar mogelijk te laten zijn. Allereerst zijn alle stappen van het onderzoek zo goed mogelijk uitgelegd. Dit heeft als gevolg dat het onderzoeksproces navolgbaar en daardoor te repliceren is (Boeije, 2009). Om het onderzoek te kunnen repliceren is in de bijlage ook de topiclijst toegevoegd die bij een eventueel vervolgonderzoek gebruikt kan worden. Tot slot zijn ook de codebomen in de bijlage opgenomen. Hierdoor zijn de stappen die de onderzoeker heeft genomen zo goed mogelijk te volgen (Van Thiel, 2015).

4.6.2. Validiteit

De interne validiteit heeft betrekking op de vraag of er gemeten wordt wat de onderzoeker wil meten. Er zijn een aantal maatregelen genomen om het onderzoek zo valide mogelijk te maken. Ten eerste is de operationalisatie van het concept controlfunctie gebaseerd op dat van Merchant & Van der Stede (2007). Het deel uit de topiclijst met betrekking tot de controlfunctie is hierop gebaseerd en blijft dus zo dicht mogelijk bij het oorspronkelijke concept. De interne validiteit van het onderzoek kan verlaagd worden doordat respondenten sociaal wenselijke antwoorden geven (Van Thiel, 2015). In dit onderzoek wordt geprobeerd dit te voorkomen door te werken aan een vertrouwensband met een groot deel van de respondenten (adviseurs van concerncontrol en businesscontrollers) door middel van het systematisch bijwonen en participeren in wekelijkse vergaderingen en door kennismakingsgesprekken een aantal maanden voorafgaand aan de interviews. Een andere maatregel om sociaal wenselijke antwoorden te voorkomen is het garanderen van vertrouwelijkheid. De interne validiteit is daarnaast verhoogd door, indien mogelijk, het uit werken van interviews in transcripten. Deze transcripten of interviewverslagen zijn, indien gewenst, opgestuurd naar de respondenten zodat ze konden nagaan of alles klopt met wat ze hebben gezegd. Hierdoor zal de kans op systematische meetfouten afnemen (Van Thiel, 2015). Tot slot zal in dit onderzoek geprobeerd worden om de interne validiteit te verhogen door middel van triangulatie. Door de data door middel van verschillende methoden te verzamelen worden de resultaten meer valide (Van Thiel, 2009).

De externe validiteit zal echter laag zijn omdat de bevindingen contextgebonden zullen zijn (Van Thiel, 2015). De resultaten van het onderzoek zijn daardoor niet te generaliseren (externe validiteit).

5 Resultaten

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit de interviews en documentenanalyse gepresenteerd. Eerst wordt ingegaan op de diversiteit aan prestaties die de provincie Utrecht nu moet realiseren en in de toekomst verwacht te moeten realiseren. Daarbij wordt ook ingegaan op wat de verwachte toekomstige prestaties betekenen voor de provincie Utrecht. Aansluitend wordt ingegaan op welke wijze de controlfunctie vorm en inhoud krijgt binnen de provincie en hoe deze zich verhoudt tot de verwachte toekomstige prestaties.

5.1. Diversiteit aan prestaties blijft in de toekomst bestaan

5.1.1. Provincie Utrecht realiseert nu zowel rechtmatige/rechtvaardige als efficiënte/effectieve en netwerkende/participerende prestaties

Uit de interviews en de documentenanalyse komt naar voren dat de provincie Utrecht op dit moment drie type prestaties realiseert. Deze drie type prestaties komen overeen met de prestaties zoals die in het theoretisch kader zijn geïdentificeerd. De provincie Utrecht realiseert prestaties waarbij het volgen van de juiste procedures en regels van belang is. Een voorbeeld hiervan is vergunningverlening op het gebied van faunabeheer (Provincie Utrecht, 2019c). Een ander voorbeeld van, wat door meerdere respondenten (R4,R6,R9,R20) als een belangrijke taak van de provincie wordt genoemd, is het interbestuurlijk toezicht van de provincie over gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen. Deze taak moet volgens, exact van te voren vastgelegde regels, worden uitgevoerd. Respondent 4 zegt hierover: *“Ja, mijn teamleider vindt het echt heel erg belangrijk dat ik mijn werk doe zoals dat van te voren is vastgelegd, als ik dat niet doe dan spreekt zij mij daar ook zeker op aan”*.

Ten tweede komt naar voren dat de provincie prestaties levert waarbij er voornamelijk gestuurd wordt op efficiënte en effectieve resultaten. Voorbeelden hiervan zijn de exploitatie van het trambedrijf of de aanleg en onderhoud van wegen. Een controller (R5) verwoordt dit laatste als volgt: *“Kijk, de aanleg van een weg is natuurlijk een heel concreet ding, er moet een bestek gemaakt worden en aanbesteed worden en een externe partij gaat de weg aanleggen of onderhouden”*.

Tot slot realiseert de provincie Utrecht prestaties binnen netwerken en door middel van burgerparticipaties. Dit gebeurt binnen een grote diversiteit aan thema's zoals energietransitie, economie, landbouw en ruimtelijke ordening (Provincie Utrecht, 2019c). Binnen deze netwerken heeft de provincie van oudsher een regierol, zo geven respondenten (R1,R3,R7,R16) aan. De laatste jaren is volgens hen echter een transitie zichtbaar naar een provincie die in toenemende mate een meer faciliterende rol inneemt binnen netwerken. Hiervoor heeft ze twee soorten middelen beschikbaar: geld en kennis. Respondent 6 respectievelijk 18 zeggen hierover: *“Dus wij moeten die kennis bij elkaar brengen”* *“En doordat we geld hebben is dat de olie om de boel soms op gang te krijgen”*. Daarnaast realiseert de provincie Utrecht volgens bestuurders en topmanagers in toenemende mate prestaties door middel van burgerparticipaties (R11,R22,R23). Middenmanagers en controllers (R2,R4,R6,R7,R14,R17,R20) staan hier opvallend kritisch tegenover. Zij noemen burgerparticipaties vaak iets dat vooral bestuurders willen maar wat in de praktijk nauwelijks ontwikkeld wordt. Illustratief hiervoor is de volgende cynisch bedoelde uitspraak van een manager (R2): *“Maar voor de rest denk ik jongen we hebben hier een heel protocol en als er een inwoner binnenkomt dan gaat de vlag uit en komt de commissaris naar beneden en de fanfare: we hebben een inwoner in huis wordt er dan gejuicht”*. Dit in tegenstelling tot een bestuurder (R23) die met tal van voorbeelden aangeeft dat de provincie actief de burger opzoekt en dus al volop bezig is met burgerparticipaties. Deze bestuurder

ziet burgerparticipatie dan ook vooral als een beweging van de provincie naar buiten toe in plaats van de burger die naar de provincie toekomt zoals middenmanagers en controllers dat overwegend zien.

5.1.2. Provincie Utrecht verwacht ook in de toekomst verscheidenheid aan prestaties te realiseren

Uit dit onderzoek komt naar voren dat de provincie Utrecht in de toekomst niet verwacht andere prestaties te moeten realiseren dan dat ze nu doet. Alle respondenten geven aan dat ze verwachten dat de provincie Utrecht ook in de toekomst bijvoorbeeld toezicht zal moeten houden op gemeenten, dat ze verantwoordelijk zal zijn voor de aanleg en onderhoud van wegen en voor de exploitatie van het trambedrijf. Wel zal de provincie Utrecht naar verwachting in toenemende mate actief moeten zijn in netwerken om de doelen te realiseren. Een voorbeeld hiervan is de energietransitie waar de provincie Utrecht in toenemende mate bij betrokken is en waarvan de verantwoordelijke opgavemanager aangeeft dat dit grotendeels in netwerken moet worden gerealiseerd (R15). Ook in het coalitieakkoord komt nadrukkelijk naar voren dat de provincie Utrecht verwacht (nog) meer actief te zijn in netwerken. Er is namelijk een heel hoofdstuk aan gewijd waarin de provincie Utrecht aangeeft hoe ze nog meer in netwerken en door middel van burgerparticipaties prestaties wil gaan realiseren (Provincie Utrecht, 2019d).

Een kanttekening hierbij is wel dat er grote verschillen zijn tussen de domeinen in de mate waarin prestaties binnen netwerken worden gerealiseerd. Respondenten (R7,R8,R13,R14) schetsen het beeld dat voornamelijk bij het domein Leefomgeving ze in toenemende mate actief zullen zijn in netwerken en in veel mindere mate bij het domein Mobiliteit. Ook komt uit dit onderzoek naar voren dat de diversiteit van netwerken waarin de provincie Utrecht actief is toe zal nemen. Zo wordt in een onderzoek in opdracht van de provincie Utrecht gesteld: *“Voor de aanpak van maatschappelijke opgaven is in toenemende mate nodig dat de provincie Utrecht met medeoverheden, bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en burgers samenwerkt. (...) Deze samenwerkingen laten zich lastig met elkaar vergelijken. De doelen en taken zijn andersoortig, er spelen andere kansen en risico's en de inrichting varieert”* (Provincie Utrecht, 2019e). De diversiteit aan netwerken maakt het werken hierin volgens meerdere respondenten (R4,R14,R15,R18) vaak erg lastig omdat er niet één blauwdruk is die voor alle netwerken kan worden gebruikt. Dit vraagt dus om maatwerk wat het realiseren van prestaties in netwerken een grote uitdaging maakt omdat zoals een respondent (18) aangeeft *“veel kennis en ervaring van netwerken in de hoofden van mensen zit en die is lastig overdraagbaar”*.

5.1.3. Prestaties in netwerken zijn minder goed zichtbaar en meetbaar en vraagt daardoor om andere mechanisme binnen de provincie Utrecht

De netwerken waarbinnen de provincie Utrecht actief is zijn vaak niet altijd even zichtbaar of geformaliseerd, zo wordt duidelijk uit de interviews en documentenanalyse. Dit wordt door respondenten die werkzaam zijn in netwerken als manager of controller vaak als lastig ervaren. Zo geeft respondent 18 aan: *“De provincie is een vrij geformaliseerd instituut. We werken hier veel met regels en wetten. En netwerken gaan eigenlijk niet over wetten en regels maar over beïnvloedingsruimte. En ze komen op en ze gaan weer, het is een vluchtige materie”*. Dit maakt het sturen op prestaties in netwerken lastig (R4,R14,R15,R18,R20) aan. Deze problematiek is zeker het geval in wat meer vluchtige netwerken zoals rondom de aanpak van de stikstofcrisis. Het is hier vaak

niet duidelijk wie precies het aanspreekpunt is en op welke manier er bindende afspraken gemaakt kunnen worden (R15,R18).

Naast de lastige zichtbaarheid van netwerken zijn de prestaties in netwerken vaak ook moeilijk meetbaar en toerekenbaar aan de inspanning van de provincie. Zo geeft de verantwoordelijke opgavemanager voor de energietransitie (R15) aan: *“Veel van onze toegevoegde waarde zit hem in het faciliteren van processen en die zijn lastig te monitoren. Het is natuurlijk moeilijk aantoonbaar of dat [genomen besluit] niet was gebeurd als je zelf niks had gedaan”*. Doordat veel prestaties zoals bij de energietransitie lastig meetbaar zijn is het ook ingewikkeld om hierover te verantwoorden naar de Gedeputeerde en Provinciale Staten. Dit terwijl respondenten aangeven dat de Gedeputeerde en Provinciale Staten graag concrete resultaten willen hebben. Respondent 3 geeft bijvoorbeeld aan: *Ze [de Gedeputeerde Staten] wil linten knippen en dat soort dingen. En met de aanleg van een weg kan dat. Dan kunnen ze gewoon punten scoren. Dat is ook wel het meeste duidelijke wat we hebben maar bij prestaties die je wil realiseren in netwerken is dat veel lastiger*. Complicerende factor hierbij is ook nog eens dat het vaak lastig is om de inspanning van de provincie toe te rekenen aan de uitkomst. Een controller (R19) verwoordt dat als volgt en maakt hierbij een vergelijking met het verleden: *“Kijk, de oude beleidstheorie was tuurlijk de maakbare samenleving de jaren ‘70, ‘80 waarin je zegt we stoppen er een euro in en er komt een arbeidsplaats uit. En we komen er nu een beetje achter dat dat soort dingen in netwerken heel spannend is en het causaal verband soms heel lastig is aan te tonen”*.

Al deze problematiek binnen netwerken vraagt om andere mechanismen binnen de provincie Utrecht. Deze mechanismen of zoals een respondent (R18) het noemt *“nieuwe grammatica”* is nu bij de provincie Utrecht op beperkte schaal in ontwikkeling. Zo wordt er bij de energietransitie op dit moment over nagedacht om de Provinciale Staten gedurende het jaar vaker te informeren door middel van informatieve sessies. Ook wordt sinds een aantal jaren geëxperimenteerd met ketenrapportages. Dit gebeurt volgens betrokken controllers (R7,R14) echter maar op zeer beperkte schaal. Hier zal in paragraaf 5.5 verder op ingegaan worden.

5.2. Grote onduidelijkheid over doel en scope controlfunctie van de provincie Utrecht

Uit de interviews met managers en controllers en de documentenanalyse komt naar voren dat het onduidelijk is waar control precies van is en waar het zich mee bezig houdt. Met name managers geven, vaak in informele gesprekken, aan dat ze op dit moment hierdoor de toegevoegde waarde van de controlfunctie als laag ervaren. Tegelijkertijd geven controllers gedurende het ontwikkeltraject van concerncontrol aan dat ze door managers met grote regelmaat als lastig worden ervaren. Hierbij zijn er overigens wel verschillen per domein en per managementniveau. Met name teamleiders (R6,R20,R21) geven aan dat ze meer gefaciliteerd zouden willen worden door controllers.

De onduidelijkheid over het doel en de scope van de controlfunctie wordt mede veroorzaakt door de grote verschillen in werkzaamheden tussen controllers. Deze komen deels voort uit de verschillende domeinen waar controllers werkzaam zijn en de voorkeuren van concernmanagers (Broer, 2017). Sommige concernmanagers hebben bijvoorbeeld meer behoefte aan financieel advies terwijl anderen juist meer advies zouden willen over doelbereik. Daarnaast hebben de verschillende controllers wisselende interesses, competenties en relatief veel vrijheid om hun eigen rol in te vullen (R1,R4,R6,R20,R21,R22). Met de recente centralisatie van de businesscontrollers wordt geprobeerd hier meer eenheid in te brengen maar dit blijkt tijdrovend te zijn en vraagt om veel afstemming (R19).

Wat een eenduidig beeld van control bemoeilijkt is dat er tussen controllers beperkte onderlinge afstemming is waardoor voor controllers en managers het niet altijd duidelijk is wie precies waar van is. Dit geldt met name voor de financial controllers en de businesscontrollers (R10,R19).

Hierbij is er op domeinniveau sprake van een onduidelijke taakverdeling. Het gevolg hiervan is dat niet duidelijk is in hoeverre businesscontrollers zich bezig moeten houden met financiën. Dit wordt zeker door managers (R6,R16,R20,R21) als verwarrend ervaren die op dit moment het beeld hebben dat control zich vooral bezig houdt met financiën en het waarborgen van de rechtmatigheid. Deze financiële focus wordt niet altijd gewaardeerd door managers. Een manager (R21) zegt bijvoorbeeld: *“Businesscontrollers zijn nu nog teveel bezig met financiën en de waan van de dag”*. Deze gerichtheid vinden managers (R6,20,21,22) overigens wel goed passen bij duidelijk in processen te vatten en meetbare prestaties maar veel minder bij prestaties in netwerken waar informatie en advies over doelbereik, risico’s en governancestructuren cruciaal zijn. Een manager (R20) verwoordt dit als volgt: *“Ik wil juist informatie en advies die niet alleen maar gaat over financiën maar ook breder over doelbereik, de inzet van mensen en risico’s”*. Hier zit een interessante spanning aangezien dezelfde managers (R6,R20,R21,R22) wel aangeven dat ze bij de provincie Utrecht op dit moment voornamelijk worden afgerekend op basis van financiële indicatoren. Controllers (R13,R14,R16) geven aan wel betrokken te willen worden bij bredere aspecten dan financiën maar dat ze het gevoel hebben dat managers hier vaak niet op zitten te wachten. Hierdoor rapporteren en adviseren ze voornamelijk op zaken die betrekking hebben op het proces (vooral rechtmatigheid) en resultaten (vooral financiën). Controllers (R13,R14) zouden vaker vooraf willen meedenken maar, zo geven ze aan, ze worden door managers pas later in bepaalde processen betrokken als de adviezen van de controller niet altijd even veel zin meer hebben. Een controller zegt hierover bijvoorbeeld het volgende: *“Daar [over bredere aspecten dan rechtmatigheid en financiën] het gesprek over aangaan, dat vind een manager of teamleider niet vanzelfsprekend om dat met control te doen. Terwijl het mooi zou zijn als je daar als businesscontroller vrij in het beginproces bij betrokken kunt zijn”* (R7). Managers en controllers wijzen hierbij dus in een aantal gevallen naar elkaar zonder hier met elkaar expliciet het gesprek over aan te gaan. Deze gesprekken die wel worden gestimuleerd door de concerncontroller worden maar beperkt uitgevoerd, zo bleek bijvoorbeeld tijdens bijeenkomsten van het ontwikkeltraject van de eenheid concerncontrol.

5.3. Controllers hebben moeite om het management optimaal te faciliteren bij de realisatie van prestaties

De werkzaamheden waar controllers zich mee bezig houden zijn, zoals eerder opgemerkt, verschillend. Controllers (R7,R8,R13,R14) geven aan, en dat wordt in diverse onderzoeken bevestigd, dat ze op dit moment veel tijd besteden aan het opstellen van rapportages en het verkrijgen van informatie uit niet goed werkende informatiesystemen (Broer, 2017; provincie Utrecht, 2017). Een controller (R7) zegt hierover bijvoorbeeld: *“Maar goed, we roepen al een tijd de basis en informatievoorziening op orde. Daar ben je al zo druk mee bezig. Ik ben gaten aan het dichtlopen waarvan ik vind dat moet bedrijfsvoering doen. Ik ben de afgelopen periode weer bezig geweest met salarisadministratie om te kijken van wat nu onze werkelijke salariskosten zijn”*. Hierdoor is er volgens controllers te weinig tijd om het management van gedegen adviezen te voorzien. Terwijl zowel managers (R6,R20,R21) als controllers (R7,R8,R9,R13) aangeven dat controllers hier van toegevoegde waarde kunnen zijn.

Naast het opstellen van rapportages zijn controllers op dit moment veel tijd kwijt aan het opstellen, controleren en evalueren van niet flexibele kaders, zo is duidelijk geworden. Een controller (R13) zegt bijvoorbeeld: *“Ik vind dat we heel erg met die kaders bezig zijn. Ik wordt zelf gek van die rechtmatigheidsdiscussies omdat dat helemaal niks met sturing te maken heeft. Rechtmatigheid is wel*

belangrijk dat we dat doen maar het voegt niks toe aan hoe effectief we zijn". Daarnaast zijn de kaders vaak ook niet flexibel genoeg om prestaties te realiseren in netwerken "Je hebt kaders nodig die de complexiteit in netwerken ook aan kunnen op de één of andere manier. Dus dan heb je niks aan hele strakke kaders" (R13). Het wordt dan ook door zowel managers als controllers als taak van de businesscontroller gezien om het management uit te dagen om na te denken over: "aan welke kaders moeten we ons echt houden en welke kaders kunnen bewegen?" (R10).

5.4. Managers moeten hun aandacht teveel richten op de dagelijks gang van zaken in plaats van het sturen op prestaties. Dit belemmert het effectief sturen op prestaties.

Het is de taak van controllers om het management te ondersteunen in het realiseren van prestaties, zo blijkt uit het controllerstatuut (Provincie Utrecht, 2014). In dit statuut zijn formeel de rollen binnen de controlfunctie uiteengezet en wordt expliciet duidelijk gemaakt dat managers primair verantwoordelijk zijn voor het in-control zijn van de organisatie. Deze managers zijn echter zoveel tijd kwijt aan de dagelijks gang van zaken of zoals meerdere respondenten (R1,R16,R17) het noemen "*brandjes blussen en allerhande ad-hoc zaken*" dat ze weinig tijd hebben om te sturen op het realiseren van prestaties. Daarnaast is het onduidelijk waar het (top)management, op wil sturen zo geven voornamelijk controllers (R7,R13,R16) aan. Dit wordt bevestigd door een manager (R6) die zegt: "*Dus ik ervaar niet zoveel sturing als het gaat om vragen zoals de inzet van middelen, gaat dat wel goed? Maar ook het uitlopen van budgetten bijvoorbeeld of het meer strategisch HRM? Zijn we met de goede ontwikkeling bezig en met de juiste medewerkers? Je zou heel veel thema's kunnen bedenken waar je een soort regie op zou verwachten concernbreed*". Een controller (R16) verwoordt het nog scherper en geeft aan: "*De aansturing is niet goed hier. Mensen weten niet zo goed wat ze moeten doen. Er is een permante discussie over taken, rollen en verantwoordelijkheden. Ik denk dat dit komt door een zwalkende top. Zwalkende visie, zwalkende strategie. We weten dus niet dat we met z'n alle naar die stip op die horizon gaan. Of dat we allemaal naar het Westen gaan. Nee ik denk dat de andere helft gaat naar het Oosten. (...)*". Deze metafoor van een stuurloze organisatie wordt door meerdere respondenten (R4,R12,R17) genoemd. Er is daarom volgens zowel controllers (R7,R8,R13,R14) als managers (R3,R6,R20,R21) behoefte aan heldere kaders over waarop het management wil sturen. Het duurt echter lang voordat deze kaders ontwikkeld worden omdat er veel discussie is over wat de inhoud van bijvoorbeeld een managementcyclus of een ambtelijk werkprogramma moet zijn.

Hierbij valt op dat er enerzijds behoefte is aan regie op bepaalde concernbrede thema's en strakkere kaders terwijl respondenten (R11,R17,R18,R20,R21) tegelijkertijd ook aangeven dat de diversiteit van de prestaties die de provincie moet leveren zo verschillend zijn dat strakkere kaders niet passend zouden zijn. Deze spanning wordt ook, door voornamelijk controllers (R12,R16,R17), genoemd als het gaat om het onder druk staan van een gedifferentieerde controlfunctie. Deze gedifferentieerde controlfunctie staat onder druk doordat "*de controlfunctie van de provincie Utrecht een one size fits all wordt*" (R12). Dit terwijl met de grote diversiteit aan (type) prestaties een gedifferentieerde controlfunctie passender is. Een controller (R13) geeft aan: "*Met netwerken moet je veel flexibeler mee omgaan dan bij zoiets als wegen aanleggen waar je er gewoon bovenop moet zitten*".

5.5. De controlfunctie van de provincie Utrecht is gericht op duidelijk in processen te vatten en meetbare prestaties. Hierdoor is het lastig om prestaties in netwerken te realiseren

Uit de gevoerde gesprekken en de documentenanalyse komt het beeld naar voren dat de provincie Utrecht moeite heeft om prestaties in netwerken te realiseren. Een citaat uit een onderzoek in opdracht van de provincie bevestigt dit: *“de provincie is georganiseerd rondom herhaling en repeteerbaarheid. De interne structuur is dusdanig ingericht dat ambtenaren zo efficiënt en effectief mogelijk hun werk kunnen uitvoeren”* (Provincie Utrecht, 2015, p.34). Dit bemoeilijkt het realiseren van prestaties in netwerken en verklaart mogelijk ook waarom managers volgens controllers (R7,R13,R14) het realiseren van deze type prestaties lastig vinden. Dit uit zich onder andere in het hebben van weinig tijd en prioriteit voor prestaties die gerealiseerd moeten worden in netwerken. Ook blijkt uit eerder onderzoek van de provincie Utrecht dat managers uiteenlopend denken over de waarde van netwerken voor de provincie Utrecht: *“De ene directeur lijkt een bijna rotsvast vertrouwen te hebben in netwerken dit terwijl andere directeuren het werken in netwerken niet of nauwelijks waardevol vinden”* (Provincie Utrecht, 2015, p.33). Deze gedifferentieerde visie op netwerken van managers maakt het voor controllers lastig om van toegevoegde waarde te zijn. Zeker ook vanwege de specifieke rol van control in de organisatie: *“Control is altijd volgend aan de organisatie en [het management in] de organisatie is gewoon nog niet klaar voor het werken in netwerken en dus is het logisch dat control deze prestaties nog niet voldoende faciliteert”* (R17). Dit wordt door een aantal aspecten in de organisatie bemoeilijkt.

Ten eerste is er zoals eerder opgemerkt een gebrek aan up-to-date informatie waarmee de organisatie gestuurd kan worden (R7,R8,R12,R13,R14; provincie Utrecht, 2017). Deze informatie is zeker in netwerken van cruciaal belang om zo tijdig te kunnen bijsturen op bijvoorbeeld verschuivende doelen of opkomende netwerken. Ten tweede is er te weinig overleg met netwerkpartners door controllers. Zij geven aan dat ze dat graag meer zouden willen: *“Ik zou veel meer overleg willen met die partners erbij. Dat je periodiek aan tafel zit en misschien gebeurt het wel maar daar is control niet bij. Daar worden wij niet bij gevraagd en dat is een gemiste kans”* (R7). Hierbij zijn er wel duidelijke verschillen tussen controllers. Zo geeft één controller (R14) aan wel degelijk met netwerkpartners te overleggen. Deze gesprekken gaan over uiteenlopende onderwerpen zoals de governance van een netwerk, risico's en informatieverstrekking. Ten derde ontbreekt het aan periodieke ketenrapportages over de stand van zaken in netwerken. Dit zou wel moeten gebeuren, zo geeft bijvoorbeeld een controller (R14) aan: *“Uiteindelijk zullen we toe moeten naar een soort van integrale ketenrapportage over wie nou wat bijgedragen heeft. Zowel bijdragen in resultaat als in middelen”*.

Het realiseren van prestaties in netwerken vraagt er volgens respondenten (R4,R7,R8) om dat er binnen de organisatie ook meer integraal wordt gewerkt. Dat is op dit moment nog maar beperkt het geval. Een respondent geeft hiervan het volgende voorbeeld: *“De Unesco nominatie van de Hollandse Waterlinie, dat is vanuit de groene kant georganiseerd. Als je dan zo'n nominatie krijgt betekent dat ook wat voor je woningbouw, de rode kant. Dan moest vlak voordat het stuk naar GS ging worden bedacht van er zitten ook wel consequenties aan voor hun. Daarover is dan totaal niet overlegd. En dan heb je het over teams binnen hetzelfde domein”* (R7). Het integraal werken is dus nog onvoldoende ontwikkeld. Controllers hebben hier een cruciale rol in. Dit vraagt echter wel om een controller die *“over de schutting heen kijkt”* (R7). Dat is een ander type controller, zo wordt duidelijk. Respondenten (R6,R7,R8,R10,R12,R13,R14,R16) noemen verschillende eigenschappen van deze nieuwe controller: *“Iemand die meer durft te ondernemen, iemand die durft de cijfers niet de*

boventoon te laten voeren, iemand die denkt in mogelijkheden, iemand die het leuk vindt om in de inhoud te zitten en een controller met een blik naar buiten en met die blik de risico's voor de provincie ziet". Daarnaast is een controller van de toekomst volgens respondenten ook iemand die nadrukkelijk gebruik maakt van personele en culturele controls. Dit gebeurt nu nog maar zeer beperkt (R8,R17,R19). Op dit moment, zo geven voornamelijk managers (R6,R15,R20,R21,R22) aan, zijn deze eigenschappen te vaak gebaseerd op toevalligheden en *"hobby's van een controller die dat leuk vindt en daar even tijd voor heeft"* (R6).

6 Conclusie

In deze conclusie worden allereerst, aan de hand van de in het vorige hoofdstuk beschreven resultaten, de empirische deelvragen beantwoord. Vervolgens wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag: *In hoeverre is de huidige controlfunctie van de provincie Utrecht geschikt om het leveren van toekomstige prestaties te faciliteren?* Tot slot worden er op basis van dit onderzoek drie aanbevelingen gedaan.

6.1. Beantwoording deelvragen

6.1.1. Deelvraag 1: Welke huidige en toekomstige prestaties moet de provincie Utrecht volgens (domein)managers en controllers realiseren?

Zoals in het theoretisch kader duidelijk is gemaakt is er in de literatuur in toenemende mate aandacht voor *public value management* (PVM) als alternatief sturingsperspectief ten op zichte van *old public administration* (OPA) en *new public management* (NPM). Beargumenteerd is ook dat, hoewel uit de literatuur blijkt dat dit complex is, PVM concreet gemaakt kan worden in netwerken en burgerparticipaties. Publieke organisaties zoals de provincie Utrecht zijn bij deze type prestaties minder in staat om zelfstandig doelen te stellen en te sturen op concrete resultaten. Daarom zal de provincie Utrecht hierbij in toenemende mate moeten sturen op outcome of publieke waarden.

Dit onderzoek laat zien dat *public value management* niet iets nieuws is voor de provincie Utrecht. Al langere tijd realiseert de provincie Utrecht haar doelen door middel van netwerken en burgerparticipaties. Duidelijk uit dit onderzoek wordt ook dat de provincie Utrecht de komende tijd verwacht dit nog meer te moeten gaan doen. Dit betekent echter niet dat prestaties die worden geleverd, passend bij het OPA en NPM sturingsperspectief, verdwijnen. In tegendeel, dit onderzoek laat zien dat deze prestaties naast prestaties vanuit het PVM sturingsperspectief blijven bestaan. Deze laatste type prestaties vragen echter wel om andere mechanismen binnen de provincie Utrecht. Mechanismen die op dit moment onvoldoende ontwikkeld zijn om optimaal te kunnen sturen op deze prestaties. Slechts in beperkte mate is er bij de provincie Utrecht voldoende bewustzijn dat sturen op publieke waarde hierom vraagt.

6.1.2. Deelvraag 2: Hoe is de controlfunctie van de provincie Utrecht georganiseerd?

Uit dit onderzoek blijkt dat de controlfunctie van de provincie Utrecht onvoldoende doordacht is georganiseerd. De huidige controlfunctie, met een focus op financiën en rechtmatigheid en de nadruk op proces- en resultatencontrols, is gebaseerd op een controlfunctie die in het verleden passend was bij de prestaties die gerealiseerd moesten worden in de maatschappelijke context van dat moment. Deze context en daarmee de prestaties die de provincie Utrecht nu moet realiseren vraagt echter om een andere controlfunctie. Om de diversiteit aan prestaties te kunnen faciliteren is een gedifferentieerde controlfunctie noodzakelijk en niet een one-size-fits-all functie zoals die er nu, in toenemende mate, is bij de provincie Utrecht. Dit betekent dat de controlactiviteiten zoals kaderstelling, rapporteren en adviseren, die door de controlfunctie worden gerealiseerd, passend gemaakt moeten worden voor de verschillende type prestaties. Dit is op dit moment nog maar in beperkte mate het geval. De controlactiviteiten zijn voornamelijk gericht op prestaties passend bij het OPA en NPM sturingsperspectief. Een passende controlfunctie zou daarom een dynamischer karakter moeten hebben waarbij er ruimte is voor maatwerk. Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat de kwaliteit en toegevoegde waarde van de controlactiviteiten sterk afhankelijk is van competenties en interesses

van individuele managers en controllers. Dit ondanks het door de eenheid concerncontrol ingezette ontwikkeltraject en de daarbij passende centralisatie van de businesscontrollers.

Het gevolg van dit alles is dat de toegevoegde waarde van de controllers door managers veelal als laag ervaren wordt. Complicerende factor daarbij is dat managers voornamelijk bezig zijn met de dagelijkse gang van zaken en in mindere mate met het sturen op de realisatie van prestaties. Dit leidt ertoe dat managers, die volgens de literatuur en het controllerstatuut van de provincie Utrecht, primair verantwoordelijk zijn voor het in-control zijn van de organisatie onvoldoende hiertoe in staat zijn. Daarbij is er bij managers behoefte aan controlactiviteiten op een breed scala aan onderwerpen zoals doelbereik, risico's en governancestructuren. Dit terwijl de huidige inrichting van de controlfunctie met name gericht is op financiën en rechtmatigheid. Daarmee is er een mismatch tussen enerzijds de verwachtingen van een deel van het management en datgene wat de controllers (kunnen) realiseren.

6.1.2. Deelvraag 3: Wat zijn volgens (domein)managers en controllers de sterke en zwakke punten van de huidige controlfunctie?

Uit dit onderzoek komt naar voren dat zowel managers als controllers goed in staat zijn om de zwakke punten van de huidige controlfunctie te benoemen. Sterke punten worden nauwelijks genoemd. Enerzijds laat dit zien dat er op dit moment veel zaken rondom de controlfunctie niet gaan zoals ze idealiter zouden moeten gaan. Anderzijds laat het ook de gedrevenheid van voornamelijk controllers zien om zich verder te ontwikkelen. Uit het ontwikkeltraject van de eenheid concerncontrol blijkt dan ook dat er voldoende bewustzijn is dat het anders moet. De vraag is wel of de rest van de organisatie ook doordrongen is van deze noodzaak en of het management hierin voldoende wordt gekend. Zeker omdat, zoals eerder opgemerkt, het management primair verantwoordelijk is voor het in-control zijn van de organisatie en daarmee een belangrijke rol inneemt in de controlfunctie. Een eerste zwak punt heeft dan ook betrekking op het management en is dat ze onvoldoende duidelijk heeft waar het op wil sturen. Dit maakt het voor controllers lastig om passende controlactiviteiten te organiseren. Tegelijkertijd geven enkele concernmanagers aan niet geheel ontevreden te zijn over het functioneren van met name businesscontrollers. Ze geven echter wel aan dat er veel verbetering mogelijk is en dat ze bijvoorbeeld graag geadviseerd willen worden over een breder scala aan onderwerpen. In tegenstelling tot concernmanagers zijn teamleiders veel minder tevreden over de wijze waarop controllers aangesloten zijn bij hun werkzaamheden. Hier is dan ook nog ruimte voor verbetering.

Het in-control zijn van de provincie Utrecht wordt bemoeilijkt doordat er sprake is minder goed werkende informatiesystemen. Het gevolg hiervan is dat controllers veel tijd kwijt zijn aan het opstellen van rapporten in plaats van het adviseren van het management. Een ander zwak punt is hier direct het gevolg van, namelijk dat controllers zoveel tijd kwijt zijn aan eerder genoemde activiteiten dat er weinig ruimte is om ook te rapporteren en te adviseren over andere relevante onderwerpen zoals IT, HR en bijvoorbeeld doelbereik.

6.2. Beantwoording hoofdvraag: in hoeverre is de huidige controlfunctie van de provincie Utrecht geschikt om het leveren van toekomstige prestaties te faciliteren?

De provincie Utrecht moet op dit moment een grote diversiteit aan prestaties realiseren. De verwachting van de provincie is dat deze diversiteit de komende jaren toeneemt en dat nog meer de nadruk komt te liggen op prestaties in netwerken en burgerparticipaties. Op dit moment is het onduidelijk waarop het management wil sturen om deze prestaties te realiseren. Dit gebrek aan focus

maakt dat er nu geen passende controlfunctie georganiseerd kan worden. Deze controlfunctie is nu vooral gericht op financiën en rechtmatigheid. Als managers en controllers zich al richten op bredere thema's dan is dat vooral afhankelijk van individuele managers en controllers met specifieke interesses en expertises.

De huidige controlfunctie is onvoldoende geschikt om toekomstige prestaties te faciliteren. De controlfunctie is nog wel in bepaalde mate in staat om rechtmatige/rechtvaardige en efficiënte/effectieve prestaties te faciliteren omdat ze daar vanuit het verleden het meeste op gericht is. Voor waardegedreven prestaties biedt de huidige controlfunctie echter weinig toegevoegde waarde. Dit wordt door een aantal (cruciale) zaken veroorzaakt.

Ten eerste zijn managers vooral intensief bezig met de dagelijkse gang van zaken waardoor er beperkt tijd is om te sturen op prestaties. Hierbij is er vooral prioriteit voor rechtmatige/rechtvaardige en efficiënte/effectieve prestaties in plaats van de wat meer onbekende waardegedreven prestaties. Prestaties die vragen om een andere manier van werken en dus ook managen.

Ten tweede zijn de informatiesystemen op dit moment onvoldoende op orde waardoor controllers (teveel) tijd kwijt zijn aan het opstellen van rapportages en te weinig tijd hebben voor activiteiten die passen bij het realiseren van waardegedreven prestaties. Hierbij valt te denken aan controlgesprekken met partners van de provincie Utrecht en adviezen aan managers over risico's die horen bij het realiseren van waardegedreven prestaties.

Tot slot wordt er bij de provincie Utrecht slechts op beperkte schaal nagedacht wat het werken in netwerken en met burgerparticipaties betekent voor de provincie Utrecht en de rol van de controlfunctie daarin. Fundamentele vraagstukken die hiermee verband houden zoals 'hoe maken we onze inspanning in netwerken inzichtelijk?' en 'wat betekent het werken in netwerken voor hoe we moeten verantwoorden naar Provinciale Staten?' worden slechts in beperkte mate in de organisatie benoemd en vormen hiermee een potentieel risico voor het succesvol realiseren van publieke waarde met de partners van de provincie Utrecht.

Hieronder formuleer ik drie aanbevelingen waarmee de controlfunctie verstrekt en verbreed kan worden, waarmee de toegevoegde waarde wordt vergroot en waarmee de wederzijdse waardering van managers en controllers waarschijnlijk toeneemt.

6.3. Aanbevelingen

De eerste aanbeveling volgt uit de conclusie dat het management niet goed weet waar het op wil sturen. Dit maakt het voor controllers lastig, zo niet onmogelijk om het management te faciliteren in de realisatie van prestaties. De aanbeveling is dan ook dat het management duidelijk moet krijgen waarop het wil sturen. Alleen als dat duidelijk is dan kunnen prestaties optimaal worden gerealiseerd. Dit vraagt van het management ook om het maken van duidelijke keuzes. Eén van deze keuzes zou kunnen zijn om minder met de dagelijkse gang van zaken bezig te zijn. Dit vraagt om een cultuuromslag bij managers van de provincie Utrecht. Controllers zouden hierbij een cruciale rol kunnen spelen door hier continu het management van bewust te maken.

De tweede aanbeveling heeft betrekking op de relatie tussen managers en controllers. Uit dit onderzoek blijkt dat er uiteenlopende ideeën zijn tussen managers en controllers over inhoud en rol van de controlfunctie. Dit belemmert het in-control zijn van de organisatie en de realisatie van prestaties in bijvoorbeeld netwerken. Om die reden is de aanbeveling dan ook dat managers en controllers intensiever samen zouden moeten gaan optrekken. Dit betekent dat ze vaker in gesprek zouden moeten gaan over wat ze bijvoorbeeld in een bepaald jaar willen bereiken, wat de scope dat jaar is van de controller en wat hij/zij gaat doen om de manager te faciliteren waardegedreven

prestaties te realiseren. Deze gesprekken zouden een wezenlijk onderdeel moeten zijn van het werk van de controller. Op beperkte schaal gebeurt dit al en de ervaringen hiermee zijn positief. Wat hierbij wel ontbreekt is de verbinding met de teamleiders. Vanuit de teamleiders is namelijk nadrukkelijk de behoefte aan een meer adviserende controller over voor teamleiders relevante onderwerpen.

De derde en laatste aanbeveling is om een alliantiemanager te benoemen. Dit is iemand die overzicht houdt over de netwerken, iets wat op dit moment ontbreekt. Daarnaast zou deze manager ook verantwoordelijk kunnen zijn voor de structurele evaluatie van netwerksamenwerkingen, vraagbaak kunnen zijn voor governancevraagstukken in netwerken en verantwoordelijk voor het stimuleren van oplossingen voor vraagstukken die ontstaan bij het werken in netwerken. Door één manager hier integraal verantwoordelijk voor te maken creëert de provincie Utrecht overzicht over alle netwerken, dit in tegenstelling tot de huidige situatie waarin er veel versnippering is. Doordat deze manager ook verantwoordelijk is voor het oplossen van vraagstukken rondom netwerksturing wordt er geborgd dat er daadwerkelijk stappen worden gezet. Hiervoor is uiteraard wel draagvlak nodig van het topmanagement. Zeker dit laatste is van belang aangezien dit onderzoek duidelijk heeft gemaakt dat waardegedreven prestaties vragen om andere mechanismen binnen de provincie Utrecht en managers zich hier niet altijd bewust van zijn.

7 Discussie

Dit hoofdstuk gaat in op de beperkingen van het onderzoek welke aanleiding zouden kunnen zijn voor vervolgonderzoek. Het hoofdstuk sluit af door duidelijk te maken wat de bijdrage van dit onderzoek is voor het wetenschappelijk en maatschappelijk debat.

7.1. Beperkingen onderzoek

Dit onderzoek heeft drie beperkingen. Allereerst is dit onderzoek uitgevoerd bij maar één provincie. Gedurende het onderzoek bleek dat de wijze waarop bij provincies de controlfunctie is ingericht sterk van elkaar verschillen. Aangezien dit onderzoek een verkennend karakter heeft is een onderzoek bij één provincie passend omdat het zo een breed beeld geeft van in hoeverre een provincie in staat is waardegedreven prestaties te faciliteren. Het doel van dit onderzoek was niet om uitspraken te doen over alle provincies. Echter, vervolgonderzoek zou wel een bredere scope kunnen hebben en plaats kunnen vinden bij meerdere provincies. In dat geval kunnen meer te generaliseren uitspraken worden gedaan over in hoeverre Nederlandse provincies in staat zijn waardegedreven prestaties te faciliteren. Daarnaast biedt een breder onderzoek inzicht in op welke wijze een controlfunctie optimaal kan worden ingericht om de realisatie van prestaties te faciliteren.

Een tweede beperking van dit onderzoek is dat het een kwalitatief onderzoek betreft. Hierdoor was het mogelijk om door te vragen op antwoorden van respondenten en konden zij zelf opmerkingen maken die ze van belang achtten voor het onderzoek. Het gevolg van dit kwalitatief onderzoek is wel dat er maar een beperkt aantal respondenten aan het onderzoek konden deelnemen. Daarbij was opvallend dat er maar een beperkt aantal managers bereid waren deel te nemen. Ondanks (herhaaldelijke) benadering bleef vaak een reactie uit of werd aangegeven op dit moment onvoldoende tijd te hebben. Daarbij speelt ook een rol dat managers onvoldoende zicht hebben op wat control is en waar control precies van is, zo gaven managers aan als reden om niet deel te nemen. Hoewel van elke domein (meerdere) managers van verschillende niveaus zijn gesproken, geven zij niet per se een representatief beeld van hoe managers aankijken tegen de controlfunctie. Daarnaast is het opvallend dat, in vergelijking met ander onderzoek, respondenten vaak niet wilden dat het gesprek opgenomen werd. Reden hiervoor was dat er de vrees bestond dat antwoorden terug naar de persoon te herleiden waren. Om deze redenen zou vervolgonderzoek wellicht van kwantitatieve aard kunnen zijn. Hierdoor kan er een grotere groep respondenten worden benaderd die in korte tijd antwoord kunnen geven op de vragen.

Een derde en laatste beperking is dat er tijdens het onderzoek actief is deelgenomen aan activiteiten van de eenheid concerncontrol. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om ontwikkeldagen, wekelijkse vergaderingen en trainingen risicomangement. Het is mogelijk dat hierdoor respondenten zijn beïnvloed. Tegelijkertijd is gedurende deze bijeenkomsten wel waardevolle informatie verkregen die tijdens de interviews met respondenten kon worden gebruikt. De ontwikkeldagen en trainingen laten zien dat de controlfunctie van de provincie Utrecht in ontwikkeling is. Voor vervolgonderzoek zou het interessant kunnen zijn om over drie jaar, het moment waarvan de provincie Utrecht nu aangeeft dat de controlfunctie op orde moet zijn, dit onderzoek te herhalen. De topiclist in de bijlage zou hierbij behulpzaam kunnen zijn.

7.2. Bijdrage wetenschappelijk en maatschappelijk debat

Dit onderzoek draagt bij aan een breder wetenschappelijk en maatschappelijk debat. Hoewel dit onderzoek is uitgevoerd bij één provincie en daardoor niet te generaliseren is laat het wel de worsteling van een publieke organisatie zien met *public value management* (PVM). Dit is wetenschappelijk relevant omdat het een relatief nieuw sturingsperspectief betreft waar nog maar beperkt onderzoek naar is gedaan. Dit onderzoek draagt met dit praktijkvoorbeeld bij aan een vergroting van kennis over PVM en aan het wetenschappelijk debat hierover. Daarbij gaat, het in tegenstelling tot eerder wetenschappelijk onderzoek, nadrukkelijk in op *public value management* als sturingsperspectief in relatie tot de controlfunctie (Hengel et al., 2014; Bogt, 2018; De Vries et al., 2019). Daarnaast draagt dit onderzoek bij aan het wetenschappelijk debat over de prestaties die provincies (moeten) realiseren (Binnema & Vollaard, 2019). Het maakt namelijk expliciet duidelijk dat de provincie Utrecht feitelijk al jaren vanuit het *public value management* perspectief prestaties probeert te realiseren.

Deze kennis is niet alleen wetenschappelijke van waarde maar is ook relevant voor de praktijk van de provincie Utrecht. Dit onderzoek laat namelijk zien dat hoewel de provincie Utrecht al jaren prestaties realiseert vanuit *public value management* dit nog niet heeft geleid tot een fundamentele herziening van de controlfunctie. Het onderzoek geeft de provincie Utrecht meerdere handvatten om hiermee aan de slag te gaan. Daarnaast hebben de interviews met managers en controllers geleid tot hernieuwde aandacht voor control van waardegedreven prestaties. Duidelijk uit de gevoerde gesprekken is dat zowel managers als controllers openstaan voor een controlfunctie die deze prestaties (beter) faciliteert. Dit vraagt er echter wel om dat het belang hiervan organisatiebreed wordt gedeeld en dat er collectief wordt gewerkt aan het oplossen van hiermee samenhangende vraagstukken.

Literatuurlijst

- Abma, T.A. & Noordegraaf, M. (2003). *Public Managers amidst Ambiguity: Towards a Typology of Evaluative Practices in Public Management*. *Evaluation*, 9(3), 285–306.
- Allers, M. (2019). *Geld en de regio: een blik uit de helikopter*. In Allers, M. & Nijendaal, G. (Reds.). *Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt?*. (pp. 84-92). Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Algemeen Dagblad (2018, 9 februari). *VVD-gedeputeerde Verbeek stapt op na debacle Uithoflijn*. Geraadpleegd via: <https://www.ad.nl/utrecht/vvd-gedeputeerde-verbeek-stapt-op-na-debacle-uthoflijn~a309375f/> (8-7-2019).
- Algemeen Dagblad (2019, 26 juni). *Provincie Utrecht maakte per ongeluk miljoen euro over naar verkeerde rekening*. Geraadpleegd via: <https://www.ad.nl/utrecht/provincie-utrecht-maakte-per-ongeluk-miljoen-euro-over-naar-verkeerde-rekening~af11b0fd/> (8-7-2019).
- Almqvist, R., Grossi, G., van Helden, G. J., & Reichard, C. (2013). *Public sector governance and accountability*. In *Critical Perspectives on Accounting*, 24(7-8), 479-487.
- Anessi-Pessina, E., Barbera, C., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2016). *Public sector budgeting: a European review of accounting and public management journals*. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 29(3), 491-519.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). *Collaborative governance in theory and practice*. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 18 (4), 543 – 571.
- Anthony, R. N., & Govindarajan, V. (2007). *Management control systems*. Boston: McGrawHill.
- budgeting*. *Financial Accountability & Management*, 31(3), 287-315.
- Binnema, H. & Vollaard, H. (2019). *Onbekende provincies in internationaal perspectief*. In Binnema, H. & Vollaard, H. (Reds.). *Provinciale politiek*. (pp. 159-174). Amsterdam: Boom.
- Binnema, H. (2019). *Vertegenwoordiging en participatie in de provincies*. In Binnema, H. & Vollaard, H. (Reds.). *Provinciale politiek*. (pp. 159-174). Amsterdam: Boom.
- Boeije, H. (2009). *Analysis in qualitative research*. Newbury Park: Sage publications.
- Ter Bogt, H. J., Van Helden, G. J., & Van Der Kolk, B. (2015). *Challenging the NPM ideas about performance management: Selectivity and differentiation in outcome-oriented performance*. *Financial Accountability & Management*, 31(3), 287-315.
- Broer, S. (2017). *Adviesrapport: control als business partner*. Nieuw-Vennep: Broer Strategic Finance
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford: Oxford university press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (Eds.). (2015). *Public value and public administration*. Washington: Georgetown University Press.
- Budding, G.T., & Wassenaar, M.C. (2018). *De veranderende rol van de public controller*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Cäker, M., & Siverbo, S. (2011). *Management control in public sector joint ventures*. *Management Accounting Research*, 22(4), 330-348.
- Carenys, J. (2010). *Management control systems: a historical perspective*. *International Bulletin of Business Administration*, 7(1), 37-54.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society: The Information Age: Economy, Society and Culture* Oxford: Blackwell Publishers.
- Castenmiller, P. & Herweijer, M. (2015a). *De Nederlandse Provinciën*. Brugge: Uitgeverij Vanden Boele.

- Castenmiller, P. & Herweijer, M. (2015b). *Ruimte voor provinciaal beleid*. In Castenmiller, P. & Herweijer, M. (Eds.). *Ruimte voor provinciaal beleid*. (pp. 71-80). Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Douglas, S., Overmans, T., & Sicilia, M. (2018). *Public Value Budgeting: Expanding ambitions in the allocation, management, and accountability of public expenditure*. (Working paper).
- EY. (2019). *Uitkomsten accountantscontrole en overige informatie 2017: Verslag voor provinciale staten en het college van gedeputeerde staten*. Den Haag: Ernst & Young.
- Groot, T.L.C.M. & Helden, Van G.J. (2017). *Financieel management van non-profitorganisaties*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Head, B. & Alford J. (2015). *Wicked problems: implications for public policy and management*. *Administration & Society*, 47 (6), 711-739.
- Van Helden, G. J., & Northcott, D. (2010). *Examining the practical relevance of public sector management accounting research*. *Financial Accountability & Management*, 26(2), 213-240.
- Van Hengel, H., Budding, T., & Groot, T. (2014). *Loosely coupled results control in Dutch municipalities*. *Financial Accountability & Management*, 30(1), 49-74.
- Herweijer, M. (2019). *Kunnen provincies voorkeuren van kiezers omzetten in effectief beleid?*. In Binnema, H. & Vollaard, H. (Eds.). *Provinciale politiek*. (pp. 159-174). Amsterdam: Boom.
- Hoekstra, R. (2015). *Je gaat erover, of niet, of toch? Over de rol van Provinciale Staten bij medebewind*. In Herweijer, M. & Castenmiller, P. (Eds.). *Ruimte voor provinciaal beleid*. (pp. 71-80). Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Hyndman, N., & Liguori, M. (2016). *Public sector reforms: changing contours on an NPM landscape*. *Financial Accountability & Management*, 32(1), 5-32.
- Interprovinciaal Overleg (2014). *Kompas 2020: Samen werken aan een sterke regio*. Den Haag: Interprovinciaal Overleg.
- De Jong, E. & Boedeltje, M. (2015). *Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid*. In Castenmiller, P. & Herweijer, M. (Eds.). *Ruimte voor provinciaal beleid*. (pp. 71-80). Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Kamphorst, D. A., Pleijte, M., Kistenkas, F. H., & Kersten, P. H. (2008). *Nieuwe wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur?: voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied* (No. 69). Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu Wageningen Universiteit.
- Van Kampen, H. (2015). *Subsidieretoriek: de knikers en het spel*. In Castenmiller, P. & Herweijer, M. (Eds.). *Ruimte voor provinciaal beleid*. (pp. 71-80). Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Kaptein, M. (2008). *Developing and testing a measure for the ethical culture of organizations: The corporate ethical virtues model*. *Journal of Organizational Behavior: The International Journal of Industrial, Occupational and Organizational Psychology and Behavior*, 29(7), 923-947.
- Van der Kolk, B., & Kaufmann, W. (2018). *Performance measurement, cognitive dissonance and coping strategies: Exploring individual responses to NPM-inspired output control*. *Journal of Management Control*, 29(2), 93-113.
- Van Lier, R. P. L. M. (2007). *De provinciale organisatie in continue staat van verandering: waarom veranderen provincies van organisatiemodel?* (Dissertatie). Geraadpleegd via: <https://repub.eur.nl/pub/8940/> (24-9-2019).
- Loorbach, D. (2010). *Transition management for sustainable development: a prescriptive, complexity-based governance framework*. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 23(1), 161-183.

- Malmi, T., & Brown, D. A. (2008). *Management control systems as a package—Opportunities, challenges and research directions*. *Management accounting research*, 19(4), 287-300.
- Maesschalck, J. (2005). *Approaches to ethics management in the public sector: A proposed extension of the compliance-integrity continuum*. *Public Integrity*, 7(1), 20-41.
- Merchant, K. A. & Van der Stede, W. A. (2003). *Management control systems: performance measurement, evaluation and incentives*. Harlow: Prentice Hall.
- Merchant, K. A., & Van der Stede, W. A. (2007). *Management control systems: performance measurement, evaluation and incentives*. Pearson Education.
- Merchant, K. A., & Otley, D. T. (2007). *A review of the literature on control and accountability*. *Handbooks of management accounting research*, 2, 785-802.
- Molenaar, G. (2015). *Meer profijt van provinciale subsidie: public return*. In Castenmiller, P. & Herweijer, M. (Reds.) . *Ruimte voor provinciaal beleid*. (pp. 71-80). Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Moore, M. (2013). *Recognizing public value*. Harvard University Press.
- Ministerie van Financiën. (2019). *Voortgangsrapportage Operatie Inzicht in Kwaliteit*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Provincie Utrecht (2014). *Controllerstatuut*. Utrecht: Provincie Utrecht.
- Provincie Utrecht (2015). *Handelen in netwerken*. Utrecht: Provincie Utrecht.
- Provincie Utrecht (2016). *Ontwikkelroute provincie Utrecht 2016-2020*. Utrecht: Provincie Utrecht.
- Provincie Utrecht (2017). *Utrecht topregio samen bouwen aan de toekomst: control als business partner*. Utrecht: Provincie Utrecht.
- Provincie Utrecht (2018). *Opgavegericht: Eigenaarschap en Verantwoordelijkheid*. Utrecht: Provincie Utrecht.
- Provincie Utrecht (2019a). *Redress plan, jaarrekening 2017*. Utrecht: Provincie Utrecht.
- Provincie Utrecht (2019b). *Statenvoorstel: Algemene handreiking Participatietrajecten en handreiking Gesprek burgerinitiatieven* Utrecht: Provincie Utrecht.
- Provincie Utrecht (2019c). *Programmabegroting 2020*. Utrecht: Provincie Utrecht.
- Provincie Utrecht (2019d). *Nieuwe energie voor Utrecht*. Utrecht: Provincie Utrecht.
- Provincie Utrecht (2019e). *Een passende governance bij samenwerking: handelingsrepertoire voor provincie Utrecht*. Utrecht: Provincie Utrecht.
- Randstedelijke Rekenkamer (2018). *Samen sturen: Onderzoek naar de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van de realisatie van de Uithoflijn*. Amsterdam: Randstedelijke Rekenkamer.
- Rhodes, R. A., & Wanna, J. (2007). *The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians*. *Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 406-421.
- Rijksoverheid. (2019). *Oorspronkelijke redenen samenvoegen provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/noordvleugelprovincie/redenen-samenvoeging-provincies> (22-7-2019).
- Steccolini, I. (2018). *Accounting and the post-new public management: Re-considering publicness in accounting research*. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(1), 255-279.
- Van der Steen, M. (2019). *Principieel pragmatisme: ontwerp-kwesties voor de financiële verhoudingen in regionale arrangementen*. In Allers, M. & Nijendaal, G. (Reds.). *Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt?*. (pp. 84-92). Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

- Sampers, P. A. M. (2003). *The relation between management control systems and shareholder value creation: three empirical studies*. (Disseratie) Maastricht: Maastricht University.
- Scherpenisse, J. & Steen, M. van der (2018). *Gepast geregeld: tijdig financieren in netwerken* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Simons, R. L. (1995). *Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal*. Boston: Harvard Business School Press Books.
- Simons, R. L. (2000). *Performance measurement and control systems for implementing strategy*. Upper Saddle River: Pearson.
- Spekle, R. F., & Verbeeten, F. H. (2014). *The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance*. *Management Accounting Research*, 25(2), 131-146.
- Steen, M., Scherpenisse, J. & Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Strauß, E., & Zecher, C. (2013). *Management control systems: a review*. *Journal of Management Control*, 23(4), 233-268.
- Stoker, G. (2006). *Public value management: A new narrative for networked governance?*. *The American review of public administration*, 36(1), 41-57.
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). *The performance paradox in the public sector*. *Public performance & management review*, 25(3), 267-281.
- Van Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Verbeeten, F. H. (2008). *Performance management practices in public sector organizations: Impact on performance*. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21(3), 427-454.
- Verheij, P. J. (2019). *De regio in de financiële verhoudingen?!* In Allers, M. & Nijendaal, G. (Reds.). *Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt?*. (pp. 84-92). Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- VNG. (2018). *Werken aan publieke waarde: Leren van en voor gemeenten*. Den Haag: VNG.
- Vollaard, H. (2019a). *Een historische schets van het provinciaal bestuur*. In Binnema, H. & Vollaard, H. (Reds.). *Provinciale politiek*. (pp. 23-56). Amsterdam: Boom.
- Vollaard, H. (2019b). *De invloed van provinciale staten op gedeputeerde staten*. In Binnema, H. & Vollaard, H. (Reds.). *Provinciale politiek*. (pp. 133-158). Amsterdam: Boom.
- Vries, M. S. De (2004). *Institutional fleecing: The slow death of Dutch provinces*. *Public Organization Review*, 4(4), 295-315.
- Vries, M. S. De, Nemec, J., & Špaček, D. (Eds.). (2019). *Performance-Based Budgeting in the Public Sector*. Springer International Publishing.
- Vries, M.S. De (2019). *Stemmen voor de provincie? 'Ik zie ze niet, ik hoor ze niet en weet niet wat ze doen'*. Geraadpleegd via: [h - ze-niet-en-weet-niet-wat-ze-doen~bb54458e/](https://h-z-niet-en-weet-niet-wat-ze-doen~bb54458e/) (22-7-2019).

Bijlagen

Bijlage 1: Topiclist

Introductie

- Wie ben ik, studie, doel onderzoek
- Toestemming om interview op te nemen
- Uitleg interview, in verschillende onderdelen opgedeeld
- Waarborging vertrouwelijkheid
- Positie in de organisatie van respondent

Prestaties

Huidige prestaties

- Wat is volgens jou de waarde van de provincie als bestuurslaag?
- Op welke manieren moet de provincie Utrecht nu presteren?

Toekomstige prestaties

- Kan de provincie Utrecht volgens jou nog zelfstandig prestaties leveren of werkt ze uitsluitend samen met andere partijen in netwerken? En in hoeverre denk je dat dit in de toekomst verandert?
- Wat is volgens jou de rol van burgers in het bereiken van de doelen van de provincie Utrecht? En in hoeverre denk je dat dit in de toekomst verandert?

Controlfunctie

Sturen op huidige prestaties

- Op welke manier stuur je nu voornamelijk zodat prestaties worden gerealiseerd?
- Welke activiteiten onderneem jij om te zorgen dat de provincie Utrecht in-control blijft?
- Waar ben je tevreden en ontevreden over als je denkt aan de wijze waarop er gestuurd wordt op prestaties bij de provincie Utrecht?

Sturen op toekomstige prestaties

- In hoeverre denk je dat je zou kunnen sturen op toekomstige prestaties?
En wat heb je daarvoor nodig van de controlfunctie?
- Wat denk jij dat prestaties, gerealiseerd in en door netwerken, betekenen voor de inrichting van de controlfunctie?
- Wat denk jij dat prestaties, gerealiseerd door middel van burgerparticipaties, betekenen voor de inrichting van de controlfunctie?

Afsluiting

- Wat verwacht je dat de grootste uitdagingen zijn voor de PU de komende jaren als het gaat om het in-control zijn van de organisatie?
- Gemiste dingen?
- Nieuwe respondenten?
- Bruikbare documenten?
- Opsturen onderzoek?
- Bedanken!

Bijlage 2: Codeerschema

Prestaties

Waarde van de provincie Utrecht

- Historie bepaald
 - o Huis van Thorbecke
- Wettelijke taken
- Regierol

Huidige type prestaties

- Rechtmatigheid/rechtvaardigheid
 - o Toezicht op gemeenten en waterschappen
 - o Burgemeesters benoemen
 - o Verlenen vergunningen
 - o Planvorming en toezicht ruimtelijke ordening
- Efficiëntie/effectiviteit
 - o Aanbesteden regionaal openbaar vervoer
 - o Aanleg en beheer wegen, kanalen, bruggen
 - o Grondaankoop, doorlevering, aanwijzen natuurgebieden

Toekomstige type prestaties

- Netwerken
 - o Faciliteren overleggen en netwerken
 - o Coördinatie m.b.t. openbare orde en veiligheid
 - o Historische regierol
- Burgerparticipaties
 - o Stimuleren burgerparticipaties
 - o Initiëren burgerparticipaties
 - o Blokkeren burgerparticipaties
 - o Nut van burgerparticipaties

Controlfunctie

Wijze van sturing huidige prestaties

- Proces
 - o Interne/externe wet en regelgeving
 - o Protocollen
 - o Procedures
- Resultaten
 - o Outputindicatoren
 - o Managementrapportages
- Gedrag en cultuur
 - o Werving en selectie
 - o Missiestatements
 - o Leiderschapstrainingen
 - o Opleidingstrajecten
 - o Voorbeeldgedrag

Sturing op toekomstige prestaties

- Geen verandering
- Proces

- Onduidelijke effecten compliance
- Definiëren rechtmatigheid
- Bepalen interne governance
 - Interne afstemming
- Verhouding ambtelijk en politiek
- Samenhang interne governance tot partners
- Resultaten
 - Beleidsevaluatie
 - Definitie outcome
 - Doelverschuiving
 - Meetbaarheid prestaties
 - Toerekenbaarheid maatschappelijke effecten
 - Maken waarde-afwegingen
- Gedrag en cultuur
 - Invulling risicomanagement

Faciliterende rol

- Kaderstelling
- Rapporteren
- Adviseren
- Efficiënte en effectieve prestaties
 - Kaderstelling
 - Rapporteren
 - Adviseren
- Rechtmatige en rechtvaardige prestaties
 - Kaderstelling
 - Rapporteren
 - Adviseren
- Waardegedreven prestaties
 - Kaderstelling
 - Rapporteren
 - Adviseren
- Audits concerncontrol
- Definitie control
- Sterke punten van controlfunctie
- Zwakke punten controlfunctie
- Toekomstige uitdagingen voor controlfunctie

