



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Tussen plan en praktijk. Een onderzoek naar de werking van resultaatgerichte sturing binnen de Koninklijke Marechaussee.

Leijtens, J.A.J.

Citation

Leijtens, J. A. J. (2008, June 3). *Tussen plan en praktijk. Een onderzoek naar de werking van resultaatgerichte sturing binnen de Koninklijke Marechaussee*. Nederlandse Defensie Academie, Leiden. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/12925>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/12925>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Tussen plan en praktijk

**Een onderzoek naar de werking van resultaatgerichte sturing
binnen de Koninklijke Marechaussee**

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van Doctor

aan de Universiteit Leiden,

op gezag van de Rector Magnificus prof. mr. P.F. van der Heijden

volgens besluit van het College voor Promoties

te verdedigen op dinsdag 3 juni 2008

klokke 15.00

door

Johannes Adrianus Josephus Leijtens

geboren te Tilburg in 1963

Promotiecommissie

Promotores

Prof. dr. J.J.B.M. van Hoof

Prof. dr. J.M.M.L. Soeters (Nederlandse Defensie Academie/Universiteit van Tilburg)

Co-promotor

Dr. W.J. Van Noort

Referent

Dr. Th. Jochoms (Politieacademie)

Overige leden

Prof. dr. M. Noordegraaf (Universiteit Utrecht)

Prof. dr. M.R. Rutgers

'Wat is *output*?' vroeg Maarten.

Gert kwam met een onzeker lachje dichterbij, 'Is dat niet *productie*?'

Maarten had het Engelse woordenboek al uit de kast gehaald en zocht het op.

'Wat is er aan de hand?' vroeg Gert aan Ad.

'Een vragenlijst van het Ministerie om Maartens management te meten.' Het was te horen dat hij genoot.

'*Output!*' las Maarten met luide stem. '1. *Opbrengst, productie*, 2. *effect, vermogen!* Wat is uw vermogen? Mijn vermogen is groot, maar mijn productie is laag!' Hij liet zich terugzakken in zijn stoel en keek hen aan, sarcastisch.

Uit: J.J. Voskuil, *Het Bureau, deel vijf: En ook weemoedigheid* (p. 289)

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	11
1. INLEIDING	15
1.1 RESULTAATGERICHTE STURING IN DE PUBLIEKE SECTOR	15
1.2 WAT IS STURING	17
1.3 DE KONINKLIJKE MARECHAUSSEE: EEN KORTE KENNISMAKING	18
1.4 DOELSTELLING VAN HET ONDERZOEK	22
1.5 AFBAKENING	23
1.6 RESULTAATGERICHTE STURING BIJ DE KONINKLIJKE MARECHAUSSEE	25
1.7 ONDERZOEKSVRAAG	27
1.8 AFSLUITING	29
2. STURING ALS SOCIAAL PROCES: EEN THEORETISCH KADER	31
2.1 INLEIDING	31
2.2 STURING	31
2.2.1 <i>De ontwikkeling van sturing als theoretisch begrip</i>	31
2.2.2 <i>Definities van sturing</i>	38
2.2.3 <i>Wat wordt gestuurd?</i>	39
2.2.4 <i>Wat wordt voorondersteld bij sturing?</i>	41
2.2.5 <i>Hoe wordt gestuurd?</i>	44
2.2.5.1 <i>De integrale besturingstheorie van Hopwood</i>	47
2.2.5.2 <i>De contingentietheorie van Merchant</i>	52
2.2.5.3 <i>De hefboomtheorie van Simons</i>	57
2.2.6 <i>Sturingstheorie in samenhang bezien</i>	60
2.3 STURING ALS SOCIAAL PROCES	62
2.3.1 <i>Inleiding</i>	62
2.3.2 <i>Organisatiestructuur</i>	63
2.3.3 <i>Organisatiestructuur en sturing</i>	66
2.3.4 <i>Organisatiecultuur</i>	67
2.3.5 <i>Politiculturen</i>	71
2.3.6 <i>Marechausseecultuur</i>	73
2.3.7 <i>Organisatiecultuur en sturing</i>	75
2.3.8 <i>Organisatieregime</i>	76
2.3.9 <i>Organisatieregime en sturing</i>	78
2.3.10 <i>'Omgaan' met sturing</i>	79
2.3.11 <i>Een geval apart: de rol van het middenkader</i>	86

2.4	RESULTAATGERICHTE STURING	87
2.4.1	<i>Inleiding</i>	87
2.4.2	<i>Ontwikkeling van resultaatgerichte sturing binnen de publieke sector</i>	88
2.4.3	<i>Sociale variabelen</i>	95
2.4.4	<i>Problemen bij resultaatgerichte sturing</i>	98
2.5	AFSLUITING	101
3.	ANALYSEKADER	103
3.1	INLEIDING	103
3.2	ANALYSEKADER I: HET STURINGSCONCEPT	106
3.2.1	<i>Inleiding</i>	106
3.2.2	<i>Beheers- en bestuurbaarheidsproblemen binnen de Koninklijke Marechaussee</i>	106
3.2.3	<i>Sturingsassumpties bij de Koninklijke Marechaussee</i>	108
3.2.4	<i>De sturingsmix van de Koninklijke Marechaussee</i>	108
3.2.5	<i>Het resultaatgerichte sturingsconcept van de Koninklijke Marechaussee</i>	109
3.2.6	<i>De bijdrage van analysekader I aan de centrale onderzoeksvraag</i>	111
3.3	ANALYSEKADER II: FACTOREN VAN INVLOED	111
3.3.1	<i>Inleiding</i>	112
3.3.2	<i>Organisatiestructuur</i>	112
3.3.3	<i>Taakkenmerken</i>	113
3.3.4	<i>Organisatiecultuur</i>	114
3.3.5	<i>Taakopvatting</i>	116
3.3.6	<i>De bijdrage van analysekader II aan de centrale onderzoeksvraag</i>	116
3.4	ANALYSEKADER III: STURING ALS PROCES	117
3.4.1	<i>Inleiding</i>	117
3.4.2	<i>Regime</i>	118
3.4.3	<i>Adaptief gedrag</i>	119
3.4.4	<i>Effecten van sturing</i>	120
3.5	AFSLUITING	121
4.	ONDERZOEKSMETHODE	123
4.1	INLEIDING	123
4.2	ONDERZOEKSCONCEPT	123
4.3	WERKWIJZE	124
4.3.1	<i>Gevalstudie</i>	124
4.3.2	<i>Dataverzameling</i>	125
4.3.3	<i>Data analyse</i>	127
4.3.4	<i>Presentatie van data</i>	128
4.4	ONDERZOEKSKWALITEIT	129

4.5	AFSLUITING	130
5.	TUSSEN PLAN EN PRAKTIJK I: HET STURINGSCONCEPT	133
5.1	INLEIDING	133
5.2	STURING BINNEN HET MINISTERIE VAN DEFENSIE	133
5.3	DE OPZET VAN HET STURINGSCONCEPT VAN DE KONINKLIJKE MARECHAUSSEE	137
5.4	AFSLUITING	145
6.	TUSSEN PLAN EN PRAKTIJK II: DE STRUCTUUR EN CULTUUR VAN DE MARECHAUSSEE	149
6.1	INLEIDING	149
6.2	DE ORGANISATIESTRUCTUUR VAN DE KONINKLIJKE MARECHAUSSEE	149
6.3	ARBEIDSVERDELING EN COÖRDINATIE BINNEN DE MARECHAUSSEE	157
6.4	TAAKKENMERKEN VAN HET WERK BIJ DE MARECHAUSSEE	161
6.5	DE ORGANISATIECULTUUR VAN DE KONINKLIJKE MARECHAUSSEE	164
6.5.1	<i>De organisatiecultuur beschreven</i>	164
6.5.2	<i>Subculturen</i>	170
6.5.3	<i>Culturele praktijken</i>	172
6.5.4	<i>Marechausseecultuur?</i>	178
6.5	AFSLUITING	178
7.	TUSSEN PLAN EN PRAKTIJK III: HET STURINGSPROCES	181
7.1	INLEIDING	181
7.2	TOPSTURING	181
7.2.1	<i>Inleiding</i>	181
7.2.2	<i>De Marechausseeraad</i>	182
7.2.3	<i>Het managementteam</i>	185
7.2.4	<i>Ontwikkelingen in de topsturing</i>	185
7.3	STURING IN WERKEENHEDEN	187
7.3.1	<i>Inleiding</i>	187
7.3.2	<i>Brigade Broekhoven</i>	187
7.3.3	<i>Brigade Heikant</i>	196
7.3.4	<i>Brigade 't Zand</i>	204
7.3.5	<i>Brigade Reeshof</i>	214
7.3.6	<i>Brigade Heihoef</i>	223
7.3.7	<i>Brigade Blaak</i>	233
7.4	AFSLUITING	242
8.	ANALYSE	245
8.1	INLEIDING	245

8.2	HET STURINGSCONCEPT	246
8.3	ORGANISATIESTRUCTUUR EN ORGANISATIECULTUUR	255
8.4	DE WERKING VAN RESULTAATGERICHTE STURING	267
8.5	EFFECTEN VAN RESULTAATGERICHTE STURING	279
8.6	AFSLUITING	280
9.	CONCLUSIE	283
9.1	INLEIDING	283
9.2	HET ANALYSEKADER	284
9.3	REPRISE: STURING BIJ DE MARECHAUSSEE	284
9.4	FACTOREN VAN INVLOED	289
9.5	BEANTWOORDING VAN DE CENTRALE VRAAG	293
9.6	DISCUSSIE	294
9.7	RESULTAATGERICHTE STURING IN BREDER PERSPECTIEF	298
9.8	TERUGBLIK: PERSOONLIJKE BESPIEGELINGEN VAN EEN ONDERZOEKER	301
	LITERATUURLIJST	305
	GERAADPLEEGDE BRONNEN	317
	SUMMARY	319
	BIJLAGEN	325
	BIJLAGE I: HET MINISTERIE VAN DEFENSIE	326
	BIJLAGE II: DE KONINKLIJKE MARECHAUSSEE	327
	BIJLAGE III: OVERZICHT INTERVIEWS	328
	BIJLAGE IV: ITEMS INTERVIEWS	330
	BIJLAGE V: GECOMPRIMEERDE DATAMATRIX	333
	OVER DE AUTEUR	342

VOORWOORD

Het is in meerderlei opzicht bijzonder om als onderzoeker met één been in de wetenschappelijke gemeenschap te staan en met het andere been in de organisatie die als object van onderzoek fungeert. Andersom geformuleerd: het is bijzonder om als praktijkman deel te mogen uitmaken van de wetenschappelijke gemeenschap. De beelden die er over en weer bestaan van de vertegenwoordigers van deze twee 'werelden' lijken nauwelijks te verenigen in één persoon en toch is het deze combinatie die mij de afgelopen jaren prima is bevallen. In mijn dagelijkse werkzaamheden bij de Marechaussee werk ik vaak aan concrete oplossingen voor praktische problemen, terwijl ik als wetenschapper theoretische inzichten gebruik om aan meer abstracte vraagstukken te werken. De verleiding was soms groot om deze 'denk- en doe-lijnen' met elkaar te verbinden: soms lijkt het praktisch om een theoretisch model te hanteren om een concreet probleem aan te pakken, of om een meer conceptueel probleem met alleen gezond verstand op te lossen. Natuurlijk zijn dat soms vruchtbare exercities maar toch is, althans voor mijzelf, de meerwaarde van de wetenschap dat zij de afstand (en vaak ook de tijd en gelegenheid) heeft tot praktische problemen die het mogelijk maakt om de vragen te stellen die nodig zijn om tot de kern te komen. Daarmee bewijst zij de maatschappij misschien niet altijd op de korte termijn maar zeker op de lange termijn een dienst. Het klinkt wellicht onwennig om het uit de mond van een *practioner* te horen maar zodra de wetenschap zich uitsluitend toelegt op het generen van beleids- of managementrecepten zal de waarde en daarmee de meerwaarde van de wetenschap tot een nulpunt worden teruggebracht. Kennis is voor mij het wezen van de wetenschap, laat de toepassing waar deze in de regel thuishoort: in de handen van de praktijkbeoefenaar.

In het licht van deze studie past op deze plaats een klein aantal opmerkingen. De eerste opmerking houdt voor een belangrijk deel verband met hetgeen ik hiervoor meldde over de mogelijke vermenging van theorie en praktijk. Het is goed om ons bewust te zijn van het feit dat het hier een wetenschappelijk onderzoek betreft dat weliswaar *over* de Marechaussee maar niet *om* de Marechaussee gaat. Anders gezegd: het gaat primair om de onderliggende processen en mechanismen van sturing en niet om het functioneren van de Marechaussee als zodanig. Natuurlijk is, zoals ook verderop zal worden toegelicht, een deel van de bevindingen typerend voor de Marechaussee maar uiteindelijk gaat het om het verkrijgen van kennis die een bredere toepassing heeft. Een tweede opmerking betreft de periode waarbinnen de hier geboekstaafde bevindingen zijn aangetroffen. Het daadwerkelijke onderzoek heeft plaatsgevonden in 2004 en 2005 en sindsdien is er veel veranderd, óók binnen de Marechaussee. Het is niet de bedoeling om hiermee de bevindingen te ontcrachten maar wel om deze in het juiste tijdsperspectief te zetten en daarmee te benadrukken dat de Marechaussee 'slechts' het object van wetenschappelijk onderzoek was, met geen andere intentie dan de sturingspraktijk binnen de Marechaussee te beschrijven en daarmee te begrijpen en verklaren. De laatste opmerking is wellicht obligaat

maar daardoor zeker niet minder belangrijk: de Marechaussee is weliswaar een masculiene organisatie maar tijdens het onderzoek trof ik zowel vrouwen als mannen van 'Het Wapen' aan. Daar waar ik in dit proefschrift de mannelijke persoonsvorm gebruik dient dan ook de vrouw mede te worden begrepen.

Graag richt ik op deze plaats een dankwoord tot de naasten zonder wier actieve en passieve steun promoties in het algemeen en mijn promotie in het bijzonder niet mogelijk zijn. Vaak vond ik de uitgebreide dankbetuigingen die ik aantrof in dissertaties van voorgangers nogal overdreven maar als ik ergens in ben gelogenstraft, dan is het wel in mijn impliciete vooronderstelling dat deze dankbetuigingen nogal plichtmatig zijn. Met het risico dat ook mijn dank hetzelfde lot beschoren is: ik wil mijn ouders bedanken voor de steun die ze mij altijd gegeven hebben, ook in tijden dat het henzelf niet altijd gemakkelijk ging. Ze waren er altijd voor mij, maar ook voor Loekie en de kinderen. Nadat mijn vader in 2004 overleed is mijn moeder de belangrijke, nuchtere en stabiele factor gebleven, die zij eerder samen met mijn vader vormde. Natuurlijk bedank ik Loekie, Anouk en Ingeborg. Zonder Loekie was dit hele avontuur gewoonweg niet mogelijk geweest. Als ik thuiskwam na een lange werkdag en mijzelf achter de boeken of het beeldscherm zette of weer een weekeinde opofferde aan opnieuw 'de laatste punten en komma's' zorgde zij ervoor dat ons gezinsleven gewoon doordraaide. Dat was zeker het afgelopen jaar niet gemakkelijk en ik ben mij ervan bewust dat het me nog heel wat jaren zal kosten om datgene wat zij voor mij gedaan heeft voor haar terug te doen. Anouk en Ingeborg, ons beider trots, vroegen regelmatig of 'het boek' al af was. De aanvoer van kopjes koffie, glazen frisdrank en dropjes werd door hen gegarandeerd. Altijd geïnteresseerd in wat ik nu eigenlijk aan het schrijven was en vaak vragend naar mijn drijfveren, hebben ze mij geholpen om de punt op de horizon, die elke promovendus nodig heeft om de klus te klaren, in het zicht te houden.

Behalve mijn naaste familie is er ook een aantal personen dat ik wil bedanken voor hun inhoudelijke bijdrage aan de totstandkoming van dit proefschrift. In de eerste plaats gaat mijn dank uit naar Eline Spek. Zij heeft als student-stagiaire vanuit het Departement Bestuurskunde van de Universiteit Leiden enorm veel werk verricht. Tijdens de voorbereiding en de uitvoering van het veldonderzoek is zij van grote betekenis geweest. Zowel door haar ondersteuning bij de uitvoering van de interviews en de verwerking van de gegevens als door haar nieuwsgierige en kritische instelling is zij van grotere waarde geweest voor dit onderzoek dan zij zelf waarschijnlijk beseft. Daarnaast dank ik luitenant-generaal b.d. Minze A. Beuving, die niet alleen als commandant van de Marechaussee instemde met mijn onderzoek en de toegang tot de Marechaussee bood, maar ook altijd geïnteresseerd was naar mijn voortgang en uiteindelijk, op een voor mijzelf en voor mijn studie cruciaal moment, de tijd en ruimte bood om dit onderzoek af te ronden. In hem dank ik ook alle respondenten vanuit de Marechaussee die hun ervaringen, meningen en visies openhartig met mij deelden. In alle gesprekken en interviews

trof ik professionals die het beste voorhadden met de organisatie en met de burgers voor wie zij hun taak vervulden. Verder dank ik Jurgen Gruson voor het nalezen van de Engelse samenvatting en Astrid Kool, die het manuscript in zijn geheel doorlas en mij daarmee voor talloze fouten behoedde. Ten slotte rest mij nog Martijn van de Klok van de Sectie Communicatie van de Koninklijke Marechaussee en de Nederlandse Defensie Academie te bedanken voor hun ondersteuning bij de realisatie van deze uitgave.



1. INLEIDING

1.1 RESULTAATGERICHTE STURING IN DE PUBLIEKE SECTOR

In de praktijk van het openbaar bestuur heeft zich de afgelopen decennia een ontwikkeling afgetekend die kan worden getypeerd als een verzakelijking of rationalisatie van het openbaar bestuur. Onder invloed van maatschappelijke, politieke en economische ontwikkelingen geldt sinds enige tijd het bedrijfsleven in belangrijke mate als voorbeeld voor de beleids- en bedrijfsvoering van de overheid. Bedrijfsmatig werken – *run government as a business* – lijkt tegenwoordig voor veel publieke organisaties dan ook niet zozeer een keuze maar eerder een opdracht. Dit manifesteert zich in de wijze waarop de burger zijn verwachtingen ten opzichte van de overheid formuleert – waarbij de burger zich tegenwoordig vaak opstelt als consument van publieke diensten – maar zeker ook in de sturing en inrichting van publieke organisaties (Moore, 1995). Steeds vaker krijgt de verhouding tussen een publieke organisatie en haar opdrachtgever(s) vorm en inhoud met behulp van prestatiecontracten en andere instrumenten, die direct of indirect zijn ontleend aan het bedrijfsleven. Deze ontwikkeling in de sturing van organisaties, de externe sturing, heeft vanzelfsprekend ook invloed op de sturing in organisaties, de interne sturing. Als publieke organisaties worden aangesproken op hun resultaten, dan zullen binnen deze organisaties niet alleen administratieve waarborgen moeten bestaan die dit daadwerkelijk mogelijk maken, maar zal ook het functioneren van deze organisaties op één of andere manier gericht moeten zijn op het bereiken van de afgesproken resultaten.

In de bestuurspraktijk heeft deze ontwikkeling geleid tot vormen van sturing in publieke organisaties die aansluiten bij de noodzaak om deze te richten op de te behalen resultaten. Deze resultaten worden dan uitgedrukt in *output* (producten of diensten) of *outcome* (effecten), in plaats van *input* (mensen en middelen). Deze zogenaamde resultaatgerichte sturing kent vele namen en varianten: *outputgerichte sturing*, *contractmanagement*, *bedrijfsmatig werken*, *resultaatgericht werken*, *performance management*, *prestatiemeting*, *prestatiesturing* en *prestatiecontracten* zijn begrippen die vormen van resultaatgerichte sturing beschrijven die in elkaars verlengde liggen maar soms ook naast elkaar worden gebruikt. Binnen Nederland zijn VBTB, Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (Van der Knaap, 2000 en 2001), en BBI, Beleids- en Beheers-Instrumentarium (Ter Bogt, 1997 en 2002) voorbeelden van in de bestuurspraktijk gebruikte resultaatgerichte sturingsconcepten op respectievelijk het centrale en het decentrale niveau. Vooral uitvoeringsorganisaties hebben de afgelopen jaren resultaatgerichte sturingsconcepten ontwikkeld en geïmplementeerd, die overigens vaak werden gelegitimeerd door de belofte van een effectieve(re) en efficiënte(re) organisatie. Dit alles heeft sturing en in het bijzonder resultaatsturing tot één van de dominante thema's in de bestuurspraktijk gemaakt

(zie o.a. Osborne & Gaebler, 1992; Hood, 1991, 1996 en 1998; Lynn, 1998).

De geschetste ontwikkeling is ook van invloed geweest op de wetenschap. Nu is sturing op zichzelf geen nieuw thema in de wetenschap. In binnen- en buitenland verrichten wetenschappers vanuit uiteenlopende disciplines al lange tijd onderzoek naar sturing van én sturing in organisaties. Het merendeel van deze studies richt zich op één of meer deelaspecten van resultaatgerichte sturing, bijvoorbeeld het effect van prestatiebeloning of de relatie tussen de configuratie van een organisatie en de administratieve organisatie, of op het vaststellen van het, vooral bedrijfseconomisch, nut van resultaatgerichte sturing. De factoren die de werking en de effecten van het sturingsconcept beïnvloeden zijn in veel mindere mate onderzocht. Weliswaar spreekt een groot aantal wetenschappers, onder wie ook bestuurskundigen, zich in theoretische zin uit over deze factoren van invloed, de empirische onderbouwing is, zeker binnen Nederland, beperkt.

Aan het begin van de 21^e eeuw is binnen de bestuurspraktijk dus sprake van een positieve houding ten opzichte van resultaatgerichte sturing. Resultaatgerichte sturing maakt definitief deel uit van het repertoire van de moderne overheidsmanager. De vanzelfsprekendheid waarmee in de praktijk resultaatgerichte sturing en de modellen en instrumenten die zich in het kielzog van dit concept bevinden, lijken te worden geadopteerd, ontmoet in de wetenschap een meer kritische blik. Zo noemt Modell de preoccupatie met resultaatgerichte sturing in de publieke sector 'een opmerkelijk onverwoestbaar onderdeel van NPM gedurende de laatste decennia' en kwalificeert hij prestatie management in de publieke sector als een mythe (2004: 39). Ook Noordegraaf spreekt kritisch over, wat ook hij noemt, een bedrijfseconomische preoccupatie en een daarvan afgeleide vooringenomenheid met prestaties en verantwoordelijkheid binnen de overheid (2002: 281). Hij stelt in het bijzonder een aantal assumpties van deze visie op bedrijfsvoering ter discussie. Czarniawska-Joerges stelt dat er sprake is van 'symbolic performance rather than a decision making process; a means of conversation rather than a means of control; and an expression of values rather than an instrument for action' (1989: 29). Wetenschappers benadrukken dan ook vaak de retorische en symbolische dimensie van resultaatgerichte sturing en niet zozeer de instrumentele en rationele waarde ervan.

Wat de werkelijke waarde van resultaatgerichte sturing ook mag zijn, symbolisch of instrumenteel, en wat de redenen van de opkomst van dit concept ook zijn, vastgesteld kan worden dat, ondanks het wellicht geringe enthousiasme dat het concept bij sommige theoretici ten deel valt, het niet langer de vraag is óf resultaatgerichte sturing de inrichting en werking van organisaties zal beïnvloeden maar wát deze invloed is. Bedrijfsmatig werken manifesteert zich ook niet langer alleen op het niveau van het hogere management. Het beïnvloedt het functioneren van de organisatie in brede zin en raakt ook het middenkader en de uitvoerenden. Bedrijfsmatig werken is niet alleen meer een concept dat betrekking heeft op de bestuurbaarheid en

beheersbaarheid van publieke organisaties maar dus ook op de leefbaarheid en in zekere zin de controleerbaarheid van deze organisaties.

Dit onderzoek richt zich op de invloed van resultaatgerichte sturing op de organisatie. Daarbij gaat het niet zozeer om de instrumentele of bedrijfseconomische invloed van dit sturingsconcept op het uiteindelijke resultaat – het al dan niet bereikt hebben van de afgesproken doelstellingen – maar om de invloed van dit concept op het functioneren van de organisatie. Er wordt met een kritische blik gekeken naar de wijze waarop resultaatgerichte sturing uitpakt in de uitvoeringspraktijk, diep in de organisatie. Dat gebeurt niet met het oogmerk om aan te tonen dat ‘het niet werkt’ of om te komen tot een ‘perfect’ sturingsconcept. Het onderzoek beoogt wel, door het beschrijven van de werking van het concept binnen organisaties, zicht te bieden op de praktijk achter het plan, het begrip van de werking te vergroten en een bijdrage te leveren aan de kennisontwikkeling rond resultaatgerichte sturing en de verbetering van de werking in de praktijk. Om de doelstelling, de afbakening en de aanpak te kunnen beschrijven, is het echter van belang om eerst de begrippen ‘sturing’ en ‘resultaatgerichte sturing’ nader te omschrijven en kennis te maken met het object van dit onderzoek: de Koninklijke Marechaussee.

1.2 WAT IS STURING

Sturing is een complex begrip, dat vele perspectieven kent. Maar wat wordt eigenlijk onder sturing verstaan? Voordat het begrip in het volgende hoofdstuk van de nodige theoretische fundamenteen wordt voorzien, is het goed om op deze plaats al de definitie te presenteren die in dit onderzoek wordt gehanteerd.

Sturing is het geheel van activiteiten waarmee bewust het gedrag van organisatieleden wordt beïnvloed, teneinde de doelstellingen van de organisatie te realiseren.

Sturing omvat in deze definitie het inrichten van de organisatie en het vormgeven van processen, maar ook het daadwerkelijk uitoefenen van persoonlijke invloed tussen organisatieleden, *met als oogmerk doelstellingen te realiseren*. Het gaat dus om beïnvloeding met een doelrationeel oogmerk. In het verlengde van het begrip ‘sturing’ kunnen de begrippen ‘sturingsfilosofie’ en ‘sturingsconcept’ worden onderscheiden. Een **sturingsfilosofie** is een geheel van sturingsassumpties: beelden en ideeën omtrent de wijze waarop sturing zou moeten plaatsvinden. Onder een **sturingsconcept** wordt hier verstaan: een geheel van concrete uitgangspunten, beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten dat de gewenste sturing binnen een organisatie bepaalt. Sturing is het brede begrip, waaronder alle bestaande sturingsconcepten kunnen worden gevat. Het omvat een aantal zogenaamde basisconcepten, dat kan worden geordend aan de hand van de volgende indeling, die later overigens uitgebreid zal worden toegelicht: middelensturing,

activiteitensturing, productsturing of effectsturing. Vaak worden hiervoor de Engelse begrippen *input-, proces- (of throughput), output-* en *outcomecontrol* gebruikt. Deze indeling is overigens ontleend aan de vier stappen die kunnen worden onderscheiden in een zogenaamd transformatieproces: grondstoffen worden verwerkt tot producten die een bepaald (bedrijfseconomisch) effect sorteren, bijvoorbeeld winst. Sterk vereenvoudigd kan worden gezegd dat sturing zich richt op één van deze vier stappen: de hoeveelheid grondstoffen, het verwerken van deze grondstoffen, de producten die gemaakt worden of het rendement dat deze producten opleveren. Uiteraard bestaat er een sterke onderlinge samenhang tussen deze vier sturingsaspecten. Effecten worden immers bereikt dankzij de geleverde producten, producten worden geleverd door het uitvoeren van activiteiten en activiteiten worden mogelijk gemaakt door de beschikbaarheid van mensen en middelen. Het hanteren van één van de vier genoemde basisconcepten als leidend concept betekent dus niet dat de andere drie geen betekenis hebben binnen de organisatie. Het geeft aan dat bij de inrichting en bij het functioneren van de organisatie het desbetreffende basisconcept richtinggevend is.

Resultaatgerichte sturing is in de bovenstaande indeling dus het basissturingsconcept dat, afhankelijk van de termen waarin de te bereiken resultaten ofwel doelstellingen zijn geformuleerd, is gericht op de producten die de organisatie wil leveren en/of op de effecten die met (deze) producten worden beoogd. Wanneer langs deze lijn dus, met gebruikmaking van de eerder geïntroduceerde definitie van sturing, een definitie van resultaatgerichte sturing wordt geconstrueerd, dan leidt dit tot het volgende:

Resultaatgerichte sturing is het geheel van activiteiten waarmee bewust het gedrag van organisatieleden wordt beïnvloed, teneinde specifieke producten en/of effecten te realiseren.

Resultaatgerichte sturing is dus een verbijzonderde wijze van sturing, namelijk sturing die gericht is op de realisatie van doelstellingen die zijn geformuleerd als product of effect. In vergelijking met de eerder aangedragen definitie van sturing is hier dus sprake van een specifiek oogmerk, te weten: de afgesproken producten en/of effecten. Ook hier betreft het uiteraard de volle breedte van sturing: de inrichting van de organisatie, de vormgeving van processen én het daadwerkelijk uitoefenen van persoonlijke invloed tussen organisatieleden. Het is deze definitie van resultaatgerichte sturing die in het vervolg van dit onderzoek wordt gehanteerd.

1.3 DE KONINKLIJKE MARECHAUSSEE: EEN KORTE KENNISMAKING

Het onderzoek richt zich op resultaatgerichte sturing, het basissturingsconcept dat ook in de publieke sector steeds meer de norm is voor goed management. Het feit dat resultaatgerichte sturing de norm lijkt te zijn voor modern overheidsmanagement, betekent niet dat het concept

overall werkt zoals het in de theorie bedoeld wordt. Sturen op resultaten blijkt in de praktijk niet altijd even eenvoudig. Zo is het om te beginnen niet altijd even gemakkelijk om de gewenste effecten of zelfs de producten van een overheidsorganisatie te identificeren. Soms is dit het gevolg van onwennigheid met 'het nieuwe denken', in andere gevallen is er misschien sprake van onwilligheid, maar soms zijn er ook fundamentele problemen of bezwaren om het concept resultaatgerichte sturing toe te passen. Binnen de groep van publieke organisaties lijkt dat laatste te gelden voor een aantal organisaties dat zich beweegt op het terrein van openbare orde en veiligheid. Het klassieke voorbeeld van de brandweer springt daarbij natuurlijk in het oog: wat zijn de praktische producten en/of effecten waarop de brandweer kan worden gestuurd? Het aantal bestreden branden? Het aantal keren dat de brandweer is uitgerukt of misschien het aantal uitgevoerde preventieve inspecties? Desondanks wordt ook van deze organisaties verwacht dat ze resultaatgericht worden gestuurd. Deze studie richt zich op een andere speler op het terrein van openbare orde en veiligheid die in de dagelijkse praktijk worstelt met deze nieuwe norm in publiek management: de Koninklijke Marechaussee.

De Koninklijke Marechaussee is een politiekorps met een militaire status, opgericht in 1814 door de soevereine vorst, de latere koning Willem I. In de periode voor de oprichting van de Marechaussee was Nederland bezet door Frankrijk en was de Keizerlijke Gendarmerie belast met de politiezorg. Hoewel de vorst hoogstpersoonlijk de naam van het nieuwe korps veranderde van Gendarmerie in Marechaussee – de Keizerlijke Gendarmerie had door haar wijze van optreden een slechte naam onder de bevolking opgebouwd –, wilde hij een korps oprichten dat kenmerken van een gendarmeriekorps bezat. De Marechaussee, die overigens pas later het predicaat 'Koninklijk' kreeg, moest dan ook een bereden en gekazerneerd korps worden dat op militaire leest geschoeid was en dat direct verantwoording moest afleggen aan het centrale gezag. Het korps viel dan ook vanaf zijn oprichting onder het beheer van de minister van Oorlog, later de minister van Defensie. De oprichting van de Marechaussee kan, wegens de toenmalige onrust in vooral de Zuidelijke Nederlanden, worden verklaard vanuit militair-historisch perspectief en ook vanuit politicologisch-bestuurskundig perspectief. Het onderbrengen van de Marechaussee onder het ministerie van Oorlog paste namelijk in het streven van Willem I naar een sterk centraal bestuur. De gemeentepolitie werd immers onder het gezag van de burgemeester gebracht, waarmee de invloed van het centrale gezag op een belangrijk deel van de zwaarmacht wegviel. Met de Marechaussee bleef het centrale bestuur echter een instrument in handen houden om desgewenst zijn gezag waar ook in het land te doen gelden.

De keuzes die destijds door de soevereine vorst zijn gemaakt ten aanzien van de externe sturing van de Marechaussee zijn sinds 1814 regelmatig onderwerp van discussie geweest. Soms gebeurde dit bij incidenten waarbij de Marechaussee een rol speelde, soms maakte de positie van de Marechaussee deel uit van een fundamentele discussie over de inrichting van het Nederlandse politie- en veiligheidsbestel. Tot verwondering en soms ook tot frustratie van

politici, bestuurders, wetenschappers en actoren uit de betrokken organisaties is de positie van de Koninklijke Marechaussee in haar kern welbeschouwd nog steeds dezelfde: de zwaarmacht van de centrale overheid, gepositioneerd tussen de politie en de rest van de krijgsmacht¹. Zoals de minister van Defensie het beschreef in zijn *positionpaper* Koninklijke Marechaussee, die hij in het najaar van 2005 naar de Tweede Kamer zond: 'De Koninklijke Marechaussee is een kerninstituut van dit land, dat door haar bijzondere positie de strategische reserve vormt, die Nederland heeft om in te grijpen als het nodig is' (ministerie van Defensie, 2005: 6). De plaats van de Marechaussee in het politie- en veiligheidsbestel en de daarbij behorende sturing van de Koninklijke Marechaussee hebben ook gevolgen voor de sturing in de Koninklijke Marechaussee; het onderwerp van deze studie.

De taken van de Koninklijke Marechaussee, de kenmerken van het korps en de inbedding binnen het ministerie van Defensie bepalen zowel formeel als materieel de sturing in de Koninklijke Marechaussee en het sturingsconcept dat daarbij wordt gehanteerd. Wat zijn nu de taken van de Koninklijke Marechaussee? Deze worden limitatief opgesomd in artikel 6, 1^e lid van de Politiewet 1993:

- a. het waken voor de veiligheid van de leden van het Koninklijk Huis, in samenwerking met andere daartoe aangewezen organen;*
- b. de uitvoering van de politietaak ten behoeve van Nederlandse en andere strijdkrachten, alsmede internationale hoofdkwartieren, en ten aanzien van tot die strijdkrachten en hoofdkwartieren behorende personen;*
- c. de uitvoering van de politietaak op de luchthaven Schiphol en op de andere door Onze Ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie aangewezen luchtvaartterreinen, alsmede de beveiliging van de burgerluchtvaart;*
- d. de verlening van bijstand alsmede de samenwerking met de politie krachtens deze wet, daaronder begrepen de assistentieverlening aan de politie bij de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit;*
- e. de uitvoering van de politietaak op plaatsen onder beheer van Onze Minister van Defensie, op verboden plaatsen die krachtens de Wet bescherming staatsgeheimen ten behoeve van de landsverdediging zijn aangewezen, alsmede op het terrein van de ambtswoning van Onze Minister-President;*
- f. de uitvoering van de bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000 opgedragen taken, waaronder begrepen de bediening van de daartoe aangewezen doorlaatposten en het, voor zover in dat verband noodzakelijk, uitvoeren van de politietaak op en nabij deze doorlaatposten, alsmede*

1 Recent zijn twee zeer lezenswaardige studies verschenen die beschrijven hoe de Koninklijke Marechaussee zich door de jaren heen heeft ontwikkeld en welke factoren daarbij een rol hebben gespeeld. Smeets (2007) geeft een gedetailleerde historische beschrijving van de ontwikkeling van het rijkspolitieapparaat, waarvan de Marechaussee deel uitmaakt, en De Weger (2006) beschrijft de wijze waarop de besluitvorming over de toewijzing van een aantal binnenlandse veiligheidstaken aan de Nederlandse krijgsmacht in het algemeen en aan de Koninklijke Marechaussee in het bijzonder heeft plaatsgevonden.

- het verlenen van medewerking bij de aanhouding of voorgeleiding van een verdachte of veroordeelde;*
- g. de bestrijding van mensensmokkel en van fraude met reis- en identiteitsdocumenten;*
- h. het in opdracht van Onze Minister van Justitie en van Defensie ten behoeve van De Nederlandse Bank N.V. verrichten van beveiligingswerkzaamheden.*

Deze opsomming geeft op hoofdlijnen weer *wat* de Koninklijke Marechaussee doet. Door middel van aanwijzingen kan het bevoegde gezag, afhankelijk van welke van de hierboven genoemde taken het betreft, invloed uitoefenen op de wijze waarop de Marechaussee haar taken uitvoert. Zo kan bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie aanwijzingen geven ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, in het kader van één van politietaken die in de wet zijn opgesomd.

De positie van de Marechaussee in het politie- en veiligheidsbestel is echter niet alleen het gevolg van de aan haar opgedragen taken. Deze positie heeft zij ook te danken aan de wijze waarop ze haar taken uitvoert en hoe loyaal en/of flexibel zij zich opstelt ten opzichte van de wensen van politici en bestuurders (De Weger, 2006). Het bestaansrecht van de Marechaussee is dus evengoed gebaseerd op *hoe* zij haar taken uitvoert en *waar* zij haar taken uitvoert. Als de meest relevante kenmerken van het korps worden door de Koninklijke Marechaussee zelf in dit verband genoemd (Rapport Gezag en Beheer Koninklijke Marechaussee, 2000: 10):

- het over een langere periode inzetbaar zijn binnen het Koninkrijk of elders in de wereld;
- een militaire basisopleiding voor al het militaire personeel, gericht op het improviseren en het kunnen blijven functioneren, ook onder (extreem) moeilijke omstandigheden;
- een politieke basisopleiding voor een groot deel van het personeel;
- een sterke korpsgeest (loyaliteit en discipline);
- centraal aan te sturen;
- landelijk opererend;
- door de aard van de taken in staat (tijdelijk en plaatselijk) zwaartepunten te leggen.

Het zijn, in de ogen van het korps zelf, deze kenmerken die de huidige plaats van de Marechaussee naast de civiele politie in het politie- en veiligheidsbestel rechtvaardigen.

De Marechaussee vervult dus een groot aantal verschillende taken, op een min of meer eigen manier, waarbij zij is ingebed in het ministerie van Defensie. In het najaar van 2003 uitte de regering het voornemen om de zogeheten topstructuur van dit ministerie ingrijpend te veranderen. De Landmacht, Luchtmacht en Marine raakten in het najaar van 2005 hun status als krijgsmachtdeel kwijt en gingen op in een gezamenlijke militair-operationele structuur onder leiding van de Commandant der Strijdkrachten. Dit had ook consequenties voor de inbedding en de sturing van de Marechaussee. Vanwege haar bijzondere plaats als opsporingsorganisatie werd het onderbrengen van de Koninklijke Marechaussee in deze militaire structuur als

ongewenst beschouwd. Zo ontstond er een situatie waarbij de Koninklijke Marechaussee een zelfstandige status behield en direct onder de secretaris-generaal ging vallen².

Om de externe sturing van de aan haar opgedragen taken te vertalen naar haar eigen bedrijfsvoering, heeft de Koninklijke Marechaussee de in de wet opgedragen taken geclusterd in zogenaamde taakvelden. Dit zijn: beveiliging, handhaving vreemdelingenwetgeving, politietaken voor defensie, politietaken burgerluchtvaart, rechetaken, civiele vredes- en internationale taken en assistentieverlening, samenwerking en bijstand. Hoewel de Koninklijke Marechaussee beheersmatig dus een onderdeel is van het ministerie van Defensie, verricht zij een belangrijk deel van haar taken onder het gezag van de minister van Justitie en de minister van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze taken worden in de dagelijkse praktijk de civiele taken van de Marechaussee genoemd, dit in tegenstelling tot de zogenoemde militaire taken, die onder de verantwoordelijkheid van de minister van Defensie worden uitgevoerd.

De Koninklijke Marechaussee heeft meer dan 6500 medewerkers en wordt geleid door de Commandant Koninklijke Marechaussee, een militair met de rang van luitenant-generaal. Hij beschikt over een korpsstaf, waarbinnen de Directie Beleid en Plannen, de Directie Operaties en de Directie Control zijn ondergebracht³. Voor de uitvoering van de opgedragen taken is het werkgebied opgedeeld in drie districten, die elk een aantal provincies beslaan. Daarnaast kent de Marechaussee het district Schiphol, dat alle taakvelden op het in de wet aangewezen terrein van de luchthaven Schiphol uitvoert. Het District Landelijke en Buitenlandse Eenheden bestaat uit een aantal eenheden dat met specialistische en/of nationale taken is belast. De brigades vormen binnen de districten de operationele eenheden. Een brigade bestaat uit één of meer afdelingen, die ten tijde van het onderzoek waren georiënteerd rondom één van de taakvelden. Brigades kunnen, wanneer de geografische spreiding van het werk dit noodzakelijk maakt, verschillende vestigingen, zogeheten posten, hebben. Binnen de afdelingen wordt gewerkt met dienstploegen, teams van Marechausseemedewerkers die onder leiding staan van een ervaren, senior onderofficier. De omvang van een dienstploeg varieert sterk.

1.4 DOELSTELLING VAN HET ONDERZOEK

Hiervóór zijn het begrip ‘sturing’, het proces dat in deze studie wordt onderzocht, en de Marechaussee, de organisatie waarbinnen dit proces wordt onderzocht, beschreven. Waarom richt het onderzoek zich nu op sturing in de Koninklijke Marechaussee? Zoals betoogd, wordt op veel plaatsen in de praktijk geworsteld met het concept resultaatgericht sturen. De Marechaussee

² Zie voor de organisatie van het ministerie van Defensie het organogram dat is opgenomen als bijlage I.

³ Na een reorganisatie van de korpsstaf zijn in 2007 de namen van de directies deels gewijzigd. In dit onderzoek zijn de namen aangehouden zoals deze bij de aanvang van het onderzoek golden. Zie voor een organogram van de Koninklijke Marechaussee bijlage II.

is geen uitzondering op deze regel. De praktische aanleiding van dit onderzoek ligt mede in de ervaring dat er een grote kloof lijkt te bestaan tussen enerzijds het resultaatgerichte sturingsconcept, en alles wat en iedereen die het sturingsconcept vertegenwoordigt, en anderzijds de praktijk van alledag, zoals die diep in de organisatie vorm krijgt. De nieuwsgierigheid naar de betekenis van deze kloof, wat deze kloof uiteindelijk heeft veroorzaakt en of deze overbrugbaar is heeft doel, vorm en inhoud gegeven aan deze studie.

Het doel van dit onderzoek is het identificeren, onderzoeken en beschrijven van de factoren die de werking van resultaatgerichte sturing binnen de Koninklijke Marechaussee beïnvloeden. Daarmee wordt in de eerste plaats beoogd de wetenschappelijke kennis over de werking van resultaatgerichte sturing in het algemeen en binnen organisaties als de Marechaussee in het bijzonder te vergroten.

Het achterliggende doel is daarmee bij te dragen aan de verdere constructie van een samenhangend theoretisch kader voor de bestudering van de werking van (resultaatgerichte) sturing binnen (overheids)organisaties. In de tweede plaats kunnen de bevindingen van dit onderzoek worden gebruikt om de opzet en werking van resultaatgerichte sturing in het algemeen en binnen politieorganisaties in het bijzonder te verbeteren.

1.5 AFBAKENING

Zowel vanuit theoretisch als praktisch oogpunt is het noodzakelijk dat wetenschappelijk onderzoek wordt afgebakend. Definities zijn daarbij zeer behulpzaam: zij geven aan welke betekenis wordt toegekend aan een begrip voor het doel van het onderzoek. Het begrip ‘sturing’ heeft, zoals eerder gesteld, vele betekenissen. Het kan duiden op verscheidene processen en fenomenen. Dit vergroot het belang om op deze plaats de afbakening van het onderzoek te expliciteren.

Sturing in de Koninklijke Marechaussee

Het begrip ‘sturing’ wordt in zowel de theorie als de bestuurspraktijk gebruikt voor het beschrijven van sturing *van* organisaties en sturing *in* organisaties. Dit onderzoek is gericht op sturing *in* de Koninklijke Marechaussee, dat wil zeggen de wijze waarop binnen deze organisatie sturingsprocessen plaatsvinden en de effecten die deze processen hebben. Zoals in de inleiding is geïllustreerd, kan de sturing *in* organisaties niet helemaal los worden gezien van de sturing *van* organisaties. Wanneer aspecten van de sturing *van* de Marechaussee van significante invloed zijn op de sturing *in* de organisatie zal daaraan dan ook niet worden voorbij gegaan.

Instrumentele functie van sturing

Beleidsmaatregelen kunnen allerlei functies hebben. Naast een instrumentele functie kan een

beleidsmaatregel ook een politieke, normatieve en/of symbolische functie hebben (Ringeling, 1993: 227 e.v.). In dit onderzoek wordt uitgegaan van de instrumentele functie van resultaatgerichte sturing: het wordt primair beschouwd als een middel om een bedrijfsvoering te bewerkstelligen die de efficiënte realisatie van de afgesproken doelstellingen waarborgt. Daarmee worden de andere functies van resultaatgerichte sturing ontkend noch gebagatelliseerd. De keuze voor de instrumentele functie van het sturingsconcept is ingegeven door het feit dat deze functie de formele legitimatie vormt voor de invoering van het sturingsconcept. Andere functies liggen bovendien vaak buiten de directe observatie van leden van de organisatie, zodat er wel over kan worden gespeculeerd maar niet eenvoudig op kan worden gereflecteerd.

Effecten die optreden bij de uitvoering van de werkzaamheden

Het beoogde effect van resultaatgerichte sturing als beleidsmaatregel, zoals hiervoor beschreven, wordt gerealiseerd in het operationele proces. Dáár worden de afgesproken doelstellingen immers al dan niet behaald, en daar blijkt dus wat de werking van het concept daadwerkelijk is. In het operationele proces wordt natuurlijk gewerkt binnen de gegeven ruimte en met inachtneming van de kaders en randvoorwaarden die daarmee verband houden. Er is dus sprake van een grote afhankelijkheid van het organisatieniveau dat zich boven de laag bevindt waar het werk feitelijk wordt gedaan. Dat is de reden om, ondanks de nadruk op het uitvoerende niveau, in deze studie ook stil te staan bij de sturingspraktijk in de hogere lagen van de organisatie.

Afbakening in de tijd

Uiteraard is het onderzoek ook begrensd in de tijd. De feitelijke situatie zoals deze wordt beschreven is in kaart gebracht in 2004 en 2005. De gesprekken met betrokkenen zijn, op een enkele uitzondering na, in die periode gehouden. Het gebruik van andere bronnen, die in sommige gevallen van eerdere of latere datum zijn, is afhankelijk geweest van de mate waarin zij iets toevoegden aan de kennis van de situatie zoals deze in 2004 en 2005 was. Dit onderzoek beschrijft immers de praktijk in die periode. In die zin is deze studie geen actuele weergave van de praktijk zoals deze bij de afronding van deze studie bestond. Vanaf 2005 heeft als uitvloeisel van een grote reorganisatie namelijk een groot aantal wijzigingen in de structuur van de Marechaussee plaatsgevonden. Er is bewust voor gekozen om deze veranderingen, ongeacht hun aard of (mogelijke) invloed op sturing, buiten dit onderzoek te houden.

Wetenschapstheoretisch perspectief

Het ligt voor de hand dat bij wetenschappelijk onderzoek een specifiek theoretisch perspectief wordt gebruikt. Deze studie kan op basis van het materiële object dat wordt onderzocht, resultaatgerichte sturing bij de Koninklijke Marechaussee, worden aangeduid als bestuurswetenschappelijk of, beter nog, bestuurskundig onderzoek (Van Braam, 1989: 10). Dit onderzoek hanteert echter een specifiek gezichtspunt om het materiële object te bestuderen: een (organisatie)sociologisch perspectief. De bestudering, de beschrijving en ook de verklaring

van de verschijnselen is in het bijzonder gericht op één facet van het object, het sociale, en is in die zin onvolledig (Lammers, Mijs en Van Noort, 1997: 52). De fenomenen die hierna worden beschreven, kunnen ook vanuit andere perspectieven, of gericht op andere aspecten, worden gezien. Begrippen als 'stijl van bedrijfsvoering' maar ook 'betrokkenheid' en 'motivatie' beschrijven in dat geval wellicht een ander fenomeen of kunnen leiden tot een andere verklaring voor hetzelfde fenomeen. Dat is op zichzelf natuurlijk geen bezwaar. Bauman stelde al vast dat er in de menselijke wereld geen natuurlijke indeling is die haar reflectie vindt in de wetenschappelijke disciplines: *'It is, on the contrary, a division of labour between the scholars who examine human actions and this is reinforced by the mutual separation of respective experts, along with the exclusive rights that each group enjoys to decide what does and what does not belong to their areas of expertise'* (Bauman en May, 2001: 4). Gelukkig biedt de bestuurskunde als integratieve bestuurswetenschap ruimte aan al deze aspect- en gezichtspuntgerichte wetenschappen (Van Braam, 189: 12). De beperkingen van dit onderzoek, worden zo als het ware gecompenseerd door de volle breedte van het vakgebied.

1.6 RESULTAATGERICHTE STURING BIJ DE KONINKLIJKE MARECHAUSSEE

Zoals hiervoor is betoogd, lijkt bedrijfsmatig werken en meer specifiek resultaatgerichte sturing tegenwoordig een norm voor overheidsorganisaties. In het eerste decennium van de 21^e eeuw zijn de Nederlandse regering en het parlement het in grote lijnen eens over het uitgangspunt dat de inrichting en werking van overheidsorganisaties moeten zijn afgestemd op het behalen van maatschappelijke effecten. Ook bij het topmanagement van overheidsorganisaties kunnen bedrijfsmatige principes rekenen op een groot draagvlak. Wellicht is er sprake van enig ambtelijk opportunisme bij de leiding van de departementen en de uitvoeringsorganisaties, maar de huidige generatie top- en middenmanagers lijkt wel degelijk intrinsiek gemotiveerd om hun verantwoordelijkheid te nemen voor de resultaten van de respectievelijke organisaties. De toonzetting van functieprofielen van het topmanagement wordt dan ook sterk beïnvloed door competenties die direct of indirect gekoppeld zijn aan resultaatgericht gedrag. Het landelijk profiel van topfunctionarissen voor de politie (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003) noemt bijvoorbeeld 'ondernemend' en 'resultaatgericht' als zijnde twee van de negen kerncompetenties van het hoger politiekader.

Ook maatschappelijk gezien lijkt bedrijfsmatig werken de norm. Daar waar burgers vroeger de overheid wat meer krediet gaven als het ging om de kwaliteit van de dienstverlening, verwachten zij vandaag de dag van publieke organisaties minstens dezelfde kwaliteit en vooral service als die van private organisaties. Burgers wensen geen onderscheid meer te maken tussen de wijze waarop zij door private of publieke 'leveranciers' behandeld worden. De intrinsieke kwaliteit van overheidsproducten en -diensten, maar ook de daarbij gehanteerde servicegraad,

moeten voldoen aan de standaard die in het private handelsverkeer geldt.

De hiervoor beschreven normering, de 'bedrijfsmatige standaard', en de onderlinge imitatie binnen de publieke sector leiden tot wat DiMaggio en Powell eenvormigheid ofwel isomorfie noemen (1991: 66). De interne en externe druk op overheidsorganisaties om bedrijfsmatige principes over te nemen, heeft er voor een belangrijk deel toe bijgedragen dat nagenoeg elke organisatie deze inmiddels in meerdere of mindere mate hanteert. De invoering is vaak een managementinitiatief, gebaseerd op externe prikkels, die afkomstig zijn uit de omgeving van de organisatie. Dat wil zeggen dat de keuze voor de implementatie van bijvoorbeeld resultaatgericht werken in veel gevallen niet wordt ingegeven door een noodzaak vanuit het primaire functioneren van de organisatie maar door externe factoren en/of een intrinsiek streven van het management om zich op dit aspect te kunnen meten met private organisaties. Het beoogde effect van bedrijfsmatig werken krijgt uiteindelijk echter in de meeste gevallen zijn beslag in het primaire proces. Het instrumentele effect, zeker van een concept als resultaatgerichte sturing, is immers in grote mate afhankelijk van de wijze waarop de medewerkers in en rond de operationele processen resultaatgerichte sturing hanteren.

Het voorgaande geldt onverkort voor de Marechaussee. Sinds 1999 kent zij een nieuw resultaatgericht sturingsconcept: Beleid- en Bedrijfsvoering Koninklijke Marechaussee 2000 (BBKMar 2000). Hoewel binnen het ministerie van Defensie al eerder, in 1993, initiatieven werden ontplooid voor een verbeterde bedrijfsvoering c.q. sturing, was er tot 1999 weinig structurele aandacht voor bedrijfsvoering binnen de Marechaussee. De Koninklijke Marechaussee was een inputgestuurde organisatie, waarin de activiteiten niet zozeer werden gedefinieerd vanuit de verwachte resultaten maar vanuit de aanwezige middelen (Neuteboom, 2000: 184 e.v.). Vanuit het beschikbare budget, de mensen en middelen werden activiteiten gegenereerd en uitgevoerd. Op 23 mei 1997 besloot de ministerraad om bij een aantal overheidsdiensten dat geen agentschapstatus bezat, een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar de bedrijfsvoering c.q. sturing van die diensten te houden. De initiatiefnemer, het ministerie van Financiën, wilde daarmee vaststellen of de invoering van een meer resultaatgericht besturingsmodel voor de bedrijfsvoering van de onderzochte diensten toegevoegde waarde zou hebben. De vooronderstelling was dat verbetering van de doelmatigheid kon worden gerealiseerd door het zichtbaar maken van de 'producten' van een overheidsdienst en de kosten van deze producten. De Koninklijke Marechaussee was één van de diensten die in het kader van het IBO werden onderzocht.

Het IBO wees op een aantal manco's in zowel de interne bedrijfsvoering van de Marechaussee als de externe sturing door het bevoegd gezag, de opdrachtgevers van de Koninklijke Marechaussee. De belangrijkste conclusies van het onderzoek waren:

- de Marechaussee kent geen formeel systeem voor effectmeting of doelbereiking;

- de producten en processen van de Koninklijke Marechaussee zijn niet beschreven;
- er is geen koppeling tussen doelen en middelen;
- de interne en externe sturing zijn hoofdzakelijk inputgericht;
- de scheiding tussen gezag en beheer kan leiden tot suboptimale situaties en beslissingen (Neuteboom, 2000: 186).

De eindconclusie was in dit licht niet verbazingwekkend en luidde dat er geen sprake was van resultaatgerichte sturing en bedrijfsvoering binnen de Marechaussee. De bevindingen van het IBO vormden de aanleiding voor een herontwerp van het besturingsconcept van de Koninklijke Marechaussee. Dit nieuwe concept, BBKMar 2000, was het directe antwoord op de bevindingen en de eindconclusie van het IBO. Het primaire doel van BBKMar 2000 was een effectieve en efficiënte beleids- en bedrijfsvoering. Dit zou enerzijds de kwaliteit van de dienstverlening ten goede komen en anderzijds ook een verbetering van de verantwoording aan de gezagsdragers mogelijk maken. Zowel de externe sturing, de sturing *van* de Marechaussee door haar opdrachtgevers, als de interne sturing, de sturing *in* de Marechaussee door het management, werd opnieuw vorm gegeven. Feitelijk betekende dit, dat daarmee resultaatgerichte sturing binnen de Koninklijke Marechaussee werd geïntroduceerd.

Inmiddels heeft de Marechaussee ruim vijf jaar ervaring met resultaatgerichte sturing. Het sturingssysteem is verder vervolmaakt, rapportages hebben een 'uitontwikkelde staat' bereikt. Op alle niveaus binnen de organisatie werkt men met het resultaatgerichte sturingsconcept. Het is echter niet duidelijk in welke mate er op de onderscheiden organisatieniveaus echt mét het concept wordt gewerkt én de mate waarin er, met of zonder het concept, in ieder geval resultaatgericht wordt gewerkt.

1.7 ONDERZOEKSVRAAG

De Marechaussee beschikt dus over een resultaatgericht sturingsconcept en ze is zeker niet de enige publieke organisatie in die situatie, zoveel is wel duidelijk. Net als veel andere organisaties binnen en buiten de overheid worstelt zij met de werking van het concept, op die plaatsen binnen de organisatie waar dagelijks de producten en diensten daadwerkelijk geleverd worden. Een resultaatgerichte sturingsfilosofie, vertaald naar een resultaatgericht sturingsconcept, is gezien vanuit het instrumentele perspectief een middel om betere bedrijfsvoering te bewerkstelligen, waardoor doelgericht en doelmatig kan worden gewerkt. Of dit beoogde effect ook daadwerkelijk optreedt, is mede afhankelijk van een groot aantal andere factoren, waaronder een aantal sociaal-culturele kenmerken van de organisatie. Deze studie richt zich op het identificeren en begrijpen van de factoren die van invloed zijn op de werking van resultaatgerichte sturing binnen de Koninklijke Marechaussee. Anders gezegd: hoe wordt er gestuurd binnen de

Marechaussee, welke factoren hebben invloed op die sturing en wat is die invloed precies? De vraag die dan ook centraal staat in dit onderzoek, luidt:

Op welke wijze vindt binnen de Koninklijke Marechaussee resultaatgerichte sturing plaats, welke factoren zijn van invloed op de werking van dit sturingsconcept en waaruit bestaat deze invloed?

De volgende stap die leidt naar een concreet analysekader waarmee de praktijk kan worden onderzocht, is het uitwerken van deze centrale vraag in deelvragen. De deelvragen, hun onderlinge samenhang en hun volgorde geven ook de opzet en lay-out van deze studie weer. Eerst wordt sturing bij de Marechaussee beschreven en worden de beoogde effecten in kaart gebracht. Vervolgens wordt bezien welke factoren volgens de theorie van invloed kunnen zijn op sturing. Ten slotte wordt het theoretisch kader, beter gezegd het analysekader dat daaruit gedestilleerd is, gebruikt om de empirie te analyseren. De volgende deelvragen vloeien dan ook logischerwijs voort uit de centrale onderzoeksvraag:

- 1. Hoe is resultaatgerichte sturing binnen de Koninklijke Marechaussee bedoeld?***
- 2. Welke effecten worden met dit sturingsconcept beoogd?***
- 3. Welke factoren van invloed op de werking van resultaatgerichte sturing kunnen in theorie worden onderscheiden en wat is hun onderlinge samenhang?***
- 4. Hoe beïnvloeden deze factoren de werking van resultaatgerichte sturing bij de Koninklijke Marechaussee?***
- 5. Wat zijn de effecten van resultaatgerichte sturing bij de Koninklijke Marechaussee?***
- 6. Wat is de invloed van de onderkende factoren op deze effecten?***

De vraagstelling impliceert een descriptieve benadering en geen prescriptieve. Het sturingsproces bij de Marechaussee wordt op een gestructureerde manier beschreven, geleid door een analysekader dat in hoofdstuk 3 op basis van de bovenstaande vragen wordt geconstrueerd. Deze beschrijving beoogt niets anders te zijn dan een accurate weergave van de werkelijkheid, voor het doel van dit onderzoek. De uitkomsten hebben niet de intentie om de Marechaussee of welke organisatie dan ook voor te schrijven hoe sturing moet werken. Het is de ambitie van dit onderzoek om te beschrijven *hoe* resultaatgerichte sturing bij de Marechaussee werkt, waardoor kan worden begrepen en dus verklaard *waarom* het zo werkt. Het is overigens niet de intentie om een verklarende theorie of een verklarend model te construeren waarvan de strekking allesomvattend is en de werking universeel. De bevindingen, de analyse en de conclusies hebben eerst en vooral betrekking op de Marechaussee en de eigen identiteit die de Marechaussee heeft. Hiermee is generalisatie op voorhand niet zonder risico's.

1.8 AFSLUITING

Een inleiding heeft een aantal functies. Ze moet in het kort de contouren schetsen van de context en de inhoud van het onderzoek, een indruk geven van de gekozen invalshoek en een eerste schets bevatten van het fenomeen dat wordt onderzocht en de organisatie waarbinnen dit wordt onderzocht. De laatste en misschien wel belangrijkste functie van een inleiding is echter dat ze de lezer als het ware moet verleiden om niet meteen door te bladeren naar het laatste, concluderende hoofdstuk. Ze moet de lezer prikkelen om kennis te nemen van wat zich tussen inleiding en conclusie bevindt: het theoretische kader, dat in het volgende hoofdstuk volgt, de destillatie van een analysekader uit de relevante theorie en de beschrijving van de methode. Maar vooral moet de lezer worden geattendeerd op de beschrijving van sturing bij de Koninklijke Marechaussee en de analyse.

Dit inleidende hoofdstuk is ook de opmaat voor het volgende hoofdstuk, dat het theoretische kader van deze studie vormt. Op basis van dit kader wordt in hoofdstuk 3 het analysekader beschreven dat bij deze studie is gehanteerd. Het daaropvolgende hoofdstuk beschrijft en verantwoordt de gevolgde onderzoeksmethode. Hoofdstuk 5, 6 en 7 vormen samen het empirisch hart van deze studie: hoofdstuk 5 beschrijft het sturingsconcept van de Koninklijke Marechaussee, hoofdstuk 6 behandelt de structuur en de cultuur van de Marechaussee en hoofdstuk 7 gaat in op de werking van het sturingsconcept bij de operationele eenheden van de Marechaussee. In hoofdstuk 8 wordt de empirie uit de drie voorafgaande hoofdstukken geanalyseerd met behulp van het in hoofdstuk 3 beschreven analysekader. Het laatste hoofdstuk vat de belangrijkste bevindingen samen, geeft de conclusies weer en gaat in op mogelijk vervolgonderzoek.



2. STURING ALS SOCIAAL PROCES: EEN THEORETISCH KADER

2.1 INLEIDING

Het vorige hoofdstuk sloot af met een korte schets van sturing binnen de Koninklijke Marechaussee. Bij de beschrijving van de afbakening van deze studie is al aangegeven dat het hier gaat om de *werking* van het concept resultaatgerichte sturing. Daarmee richt de studie zich op sturing als sociaal proces binnen organisaties. Dat wil zeggen dat het fenomeen sturing wordt bestudeerd vanuit de actie van organisatieleden en de interactie tussen organisatieleden – sturen en gestuurd worden –, niet primair vanuit de structuur van de organisatie of het ontwerp van het sturingsconcept (Gambling, 1987: 319). Dit betekent niet dat de structuur en de cultuur van de organisatie waarin gestuurd wordt, niet worden meegenomen in dit onderzoek. Zij vormen de context waarin sturing als sociaal proces zich als het ware ontrolt en waardoor het sturingsproces bovendien ook sterk wordt beïnvloed. Sturing is in essentie een aspect van de bedrijfsvoering van een organisatie. De wijze van bedrijfsvoering van bovenaf én de wijze waarop gewone organisatieleden zich van onderop inzetten, wordt door Lammers (1993) ook wel ‘regime’ genoemd. Dit begrip beschrijft ‘de aard der drijfkrachten, verankerd in de sociale structuur van de organisatie’. Sturing als sociaal proces vindt ook onder invloed van deze drijfkrachten plaats. Lammers’ definitie van het begrip ‘sociale structuur’ – ‘het netwerk van sociale betrekkingen en verhoudingen’ – sluit bovendien goed aan bij het primaire perspectief van deze studie: de actie van, en interactie tussen organisatieleden (Lammers, 1993: 194).

Hierna wordt eerst sturing als theoretisch begrip uitgewerkt, waarbij wordt stil gestaan bij de verschillende perspectieven op sturing en de ontwikkeling die het begrip in de loop van de tijd heeft doorgemaakt. Daarbij komt een drietal sturingstheorieën aan de orde, dat aansluit bij het onderzoeksperspectief van sturing als sociaal proces. Het tweede deel van het hoofdstuk zal dit perspectief – sturing als sociaal proces – verder uitdiepen. Na een meer algemene bespreking van de ‘grote’ begrippen organisatiestructuur en -cultuur, wordt verder ingegaan op de relatie tussen deze begrippen en sturing, en op de specifieke dimensies die deze begrippen hebben in de context van de Marechaussee als politieorganisatie met een militaire status.

2.2 STURING

2.2.1 De ontwikkeling van sturing als theoretisch begrip

Sturen is volgens Van Dale in hedendaags Nederlands het ‘op de gewenste manier laten werken’.

Wat onder 'de gewenste manier' moet worden verstaan, blijkt niet eenduidig vast te stellen. Zeker wanneer het begrip op een prescriptieve of normatieve manier wordt gebruikt, blijkt de betekenis tamelijk uiteen te lopen. Ook in de loop van de tijd heeft 'sturen' verschillende betekenissen gehad. Voordat het hedendaagse begrip 'sturing' vanuit een aantal perspectieven nader wordt gedefinieerd, zal het begrip eerst in historisch perspectief worden geplaatst. De ontwikkeling van het begrip 'sturing' loopt parallel aan de ontwikkeling van andere 'grote' begrippen uit de bedrijfs- en bestuurswetenschappen. Nelissen en De Goede (2000) en Denhardt (2000) geven in vogelvlucht de ideeëngeschiedenis van het (publiek) management weer. Aan de hand van de indeling die zij daarbij maken, wordt de ontwikkeling van het begrip 'sturing' geschetst.

Sturing als 'wetenschap'

In het begin van de twintigste eeuw, vaak aangemerkt als het startpunt voor de moderne bestuurskunde, was aanvankelijk het *politics-administration paradigma* dominant. Publiek management had in de ogen van de belangrijke denkers in deze periode, zoals Wilson en Goodnow, een a-politiek karakter. Er werd een scheiding tussen politiek en bestuur voorgestaan en sturing was een intern vraagstuk, dat los stond van de omgeving van de organisatie. Het *science of administration paradigma*, dat vanaf 1920 invloedrijk was, was geïnspireerd op het werk van de man achter het *scientific management*, Frederick Taylor. Taylors *one best way* op basis van *scientific principles* werd door Gulick & Urwick vertaald in een zoektocht naar de in hun ogen belangrijkste variabelen van een overheidsorganisatie, op basis waarvan ook zij algemeen geldende principes ontwikkelden. Het daarbij gehanteerde acroniem POSDCORB (*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting en budgeting*) staat vanuit het oogpunt van sturing voor een uitgewerkte set van hefbomen waarmee de publieke manager zijn organisatie kan sturen en beheersen. De sturing die Gulick & Urwick beschreven, was echter nog steeds intern georiënteerd en stond los van mogelijke eisen die daaraan door de omgeving werden gesteld. Sturing was dus nog steeds in de eerste plaats een managementtechniek, of, in het verlengde van Taylor, een 'wetenschap'. In Europa was het Weber die de rationalisering van de overheidsorganisatie analyseerde. Het *Weberiaanse paradigma*, dat lange tijd zeer invloedrijk was en op sommige plekken nog steeds is, stond óók voor een strikte scheiding tussen politiek en bestuur, ditmaal echter om de politiek tegen de ambtenaar te beschermen, in plaats van andersom, zoals Wilson en Goodnow bedoelden. Ook in dit paradigma is sturing een managementtechniek, die bestaat uit een neutrale, onpersoonlijke toepassing van regels volgens vaste, formele procedures.

Sturing als 'kunst'

Een belangrijke ontwikkeling in het denken over (publiek) management in het algemeen en sturing binnen organisaties in het bijzonder, vond plaats vanaf 1960. Tot die tijd werd de norm voor sturing vooral binnen de organisatie bepaald, onder het motto: dat wat goed is voor de

organisatie is goed voor de omgeving van de organisatie. Vanaf 1960 werd de norm voor de overheidsorganisatie steeds meer door de directe en indirecte omgeving van die organisatie bepaald. Het *humanistische paradigma*, dat vanaf 1960 tot globaal 1980 het denken over management en organisatie beïnvloedde, ontleende zijn norm namelijk niet meer aan de mate van deskundigheid van de manager en de managementtechnieken die hij beheerste, maar aan een externe norm die aangaf hoe een organisatie het menselijke potentieel moest benutten. Sturing was geen techniek maar veeleer een 'kunst'. Inzicht in de motivatie van de medewerker was cruciaal. Voor de publieke sector bepleitte Golembiewsky dat er niet alleen vanuit organisatorische maar ook vanuit morele argumenten aandacht diende te zijn voor de menselijke factor in organisaties. Zelfsturing door de medewerker werd geprefereerd boven een sturende manager. Indirecte sturing door het stimuleren van de ontwikkeling van de medewerker was daarmee de norm.

Voor een belangrijk deel parallel aan de ontwikkeling van het humanistische paradigma ontwikkelde zich het zogenoemde *public policy paradigma*. Vanaf 1970 werd de agenda van de publieke manager in toenemende mate gevuld door beleidsinhoudelijke thema's en steeds minder door het management van het organisatiedeel waarvoor hij verantwoordelijk was. Het was *bon ton* om als publiek manager sturing als een minder belangrijk deel van het werk te beschouwen. De interne organisatie was een vervelende verstoring van het echte werk, dat in de ogen van topambtenaren vooral bestond uit het oplossen van grote maatschappelijke problemen op het gebied van wonen, werken en milieu. Het managen van een organisatiedeel werd daarbij niet gezien als een middel om een maatschappelijk doel te bereiken. De status van het intellectuele, inhoudelijke werk was dan ook beduidend hoger dan die van het managen van een organisatiedeel. De normatieve lading van het begrip 'sturing' kreeg onder invloed van dit paradigma zelfs een enigszins negatieve lading: sturing is bijzaak.

Sturing als 'opdracht'

Vanaf 1980 krijgt sturing van en in overheidsorganisaties weer een andere betekenis. Achtereenvolgens geven het *open systeem paradigma* en het *new public management paradigma* een nieuwe, positieve betekenis aan het begrip 'sturing'. Het open systeem paradigma zet zich niet alleen af tegen de visie dat een organisatie een gesloten systeem is met een interne norm voor goede sturing, maar beargumenteert ook dat de organisatie zowel voor haar input als haar resultaat afhankelijk is van haar omgeving. Er bestaat in dit paradigma dan ook geen algemeen recept voor sturing. De norm voor goede sturing ligt in de waardering die de maatschappij heeft voor het resultaat dat een organisatie levert. In feite schrijft deze norm niet voor hoe een organisatie moet opereren maar wat zij moet opleveren, althans aan welke eisen dit product moet voldoen. Deze verschuiving in het denken en doen van publieke managers – van buiten naar binnen denken in plaats van andersom – vormde een belangrijke wijziging in het denken over sturing.

Het *new public management* versterkte het denken over de sturing in overheidsorganisaties door niet alleen, net als het open systeem paradigma, het zogenaamde *outside-in* denken te propageren maar door aanvullend hierop een expliciete norm te formuleren over hoe de publieke manager zijn organisatie moest sturen. Het belangrijkste ijkpunt daarbij vormt het bedrijfsleven, de private sector. Het *new public management paradigma* bouwt voort op het marktdenken van de *public choice* theoretici en introduceert de begrippen 'resultaatgerichte' en 'klantgerichte overheid': het beginpunt voor de inrichting en sturing van een overheidsorganisatie ligt bij de prestaties die de organisatie wil of moet leveren aan de burgers.

De opkomst van sturing als belangrijk normatief element van het management van en in overheidsorganisaties kan aan de hand van bovenstaand chronologisch overzicht beter worden begrepen. De hiervoor geschetste verschuiving in de dominante paradigma's van publiek management is ook beïnvloed door (macro-)economische en politieke veranderingen (zie o.a. Neuteboom, 2000). De belangrijke plaats die prestatie- of resultaatsturing inneemt op de politieke, ambtelijke en wetenschappelijke agenda's, is dan ook het resultaat van een complexe verschuiving in het denken over en het handelen van bestuurders en managers in overheidsorganisaties. Hoewel in de wetenschap de waarde van het normatieve bedrijfskundige denken op sommige plaatsen wordt betwist (zie voor een overzicht van de belangrijkste kritiek o.a. Denhardt, 2000), lijkt resultaatgerichte sturing binnen overheidsorganisaties pas goed aan haar opmars begonnen. Binnen veel overheidsorganisaties in Nederland is resultaatgerichte sturing dan ook de nauwelijks betwiste norm voor goed management.

Het perspectief dat in deze studie is gekozen – sturing als sociaal proces –, brengt ons ook bij de sociologie. In de (organisatie)sociologie is sturing een belangrijk thema en ook daar wordt een zekere ontwikkeling van het sturingsbegrip in de loop van de tijd onderkend. Hierbij worden overigens verschillende perspectieven op sturing gehanteerd. Friedman (1977) benadert het begrip 'sturing' als een element van de (ontwikkeling van de) klassentegenstellingen binnen organisaties. Hij beschouwt sturing als een belangrijk aspect van de relaties tussen organisatieleden die in het bestuurlijke centrum functioneren – de witte boorden – en de organisatieleden die in de periferie functioneren – de blauwe boorden –. Een sturingsstrategie zegt volgens Friedman iets over de verhouding tussen de witte en de blauwe boorden in een organisatie. Hij onderscheidt twee sturingsstrategieën: de *direct control strategy* en de *responsible autonomy strategy*. *Direct control* verkleint de autonomie van de medewerker door direct toezicht op zijn werkzaamheden uit te oefenen. Daarmee wil men waarborgen dat de capaciteiten van de medewerker optimaal worden benut zonder dat mogelijke schadelijke effecten optreden. *Responsible autonomy* benut het aanpassingsvermogen van medewerkers door hen bewegingsruimte te geven en hen te prikkelen optimaal gebruik te maken van hun capaciteiten en mogelijkheden. Daarvoor wordt de medewerkers status, autonomie en verantwoordelijkheid gegeven. Volgens Friedman wordt de strategie van *responsible autonomy* meestal toegepast bij

de witte boorden en wordt bij de overigen, door Friedman aangeduid als de 'perifere medewerkers', vooral *direct control* toegepast (1977: 78 e.v.). De historische ontwikkeling van het sturingsbegrip hangt volgens hem samen met de wijze waarop beide sturingsstrategieën zich in de theorie en in de praktijk tot elkaar verhouden. Hij onderscheidt daarbij een aantal fasen (1977: 93). In zijn visie ontstonden in de periode van 1870 tot 1914 problemen met de daarvoor veel gebruikte *direct control* strategie. De *responsible autonomy* is dus in eerste instantie een reactie op deze problemen en werd gepresenteerd als een vervangende strategie. Later worden in de visie van Friedman beide strategieën naast elkaar gebruikt, afhankelijk van een aantal interne en externe factoren van organisaties. Friedman stelt overigens expliciet vast dat ook de *responsible autonomy* strategie de vervreemding en exploitatie van medewerkers niet wegneemt maar slechts de omstandigheden verzacht waaronder dit gebeurt en de aandacht van de werknemers als het ware weghoudt van negatieve gedachten (1977: 101).

Het is verleidelijk om de analyse van Friedman door te trekken naar het begin van de 21e eeuw en te constateren dat de *responsible autonomy* strategie inmiddels ook wordt toegepast bij de perifere medewerkers. Natuurlijk hebben de arbeidsverhoudingen zich de afgelopen decennia verder ontwikkeld en kan in het algemeen worden geconstateerd dat de autonomie van medewerkers is vergroot. Tegelijk kan ook worden waargenomen dat dit wellicht geldt voor de arbeidsverhoudingen in de westerse wereld, maar dat dit, gezien op een globale schaal, zeker niet overal het geval is. Zelfs in het Westen zou zo'n conclusie trouwens moeten worden gerelativeerd. Enerzijds omdat er een verschuiving is opgetreden vanuit de secundaire naar de tertiaire en quaire sector, waardoor het aantal witte boorden toeneemt. Anderzijds kan worden betoogd dat *direct control* nog altijd een belangrijke strategie is maar dat de verschijningsvorm is veranderd van menselijk toezicht naar 'systeemoezicht'. De invloed van automatisering, zowel in een industriële als in een kantooromgeving, op de daadwerkelijke autonomie van organisatieleden is misschien zelfs groter dan de invloed van menselijk toezicht ooit geweest is. Daar waar vroeger lijnchefs toezicht hielden op de correcte uitvoering van de procedures en richtlijnen, dwingen tegenwoordig geautomatiseerde bedrijfsprocesssystemen medewerkers om op een bepaalde manier te werken. De grenzen van de flexibiliteit en de creativiteit worden in de praktijk dan ook vaak bepaald door de – per definitie beperkte – regelruimte die deze systemen hen bieden.

Maar ook in die gevallen waarin *responsible autonomy* daadwerkelijk de dominante strategie is, kunnen vraagtekens worden gezet bij de effecten die daarbij optreden. Barker (1993) schetst de ontwikkeling van sturing aan de hand van de indeling van Edwards. Deze onderscheidde een drietal sturingsstrategieën, dat volgens Barker zijn oorsprong en noodzaak vindt in het feit dat de leiding van een organisatie haar leden met enige dwang tot de gewenste organisatie-doelstellingen moet leiden. Organizeeleden geven in zijn visie nu eenmaal niet vanzelf hun autonomie prijs en laten niet vanzelf hun individuele verlangens varen ten gunste van de

collectieve wil. Er zijn volgens Edwards drie strategieën waarmee organisaties de spanning tussen de individuele en de collectieve wil reguleren: eenvoudige sturing, technologische sturing en bureaucratische sturing. Eenvoudige sturing sluit sterk aan bij het begrip *direct control*, zoals dat door Friedman wordt gehanteerd, en is gebaseerd op direct toezicht en controle door eerstelijns leidinggevers. Technologische sturing vindt plaats wanneer het gewenste gedrag van organisatieleden wordt afgedwongen door de fysieke omgeving waarin de organisatieleden hun werk moeten doen. Bureaucratische sturing ten slotte komt tot stand door een combinatie van, op de hiërarchie gebaseerde, sociale relaties en het, vooral op rationele argumenten gebaseerde, geheel van regels en procedures die als norm dienen voor het straffen en belonen van gewenst of ongewenst gedrag (Barker, 1993: 409).

Zoals Friedman *responsible autonomy* zag als een eerste reactie op *direct control*, zo ziet Barker technologische en bureaucratische sturing als een reactie op de gebreken van eenvoudige sturing. In de loop van de tijd kon, onder meer door de toenemende complexiteit van de belangrijkste (productie)processen, binnen organisaties niet langer meer volledig worden vertrouwd op de werking van het eerstelijns toezicht en de controle. Barker stelt overigens dat de strategie van de bureaucratische sturing al in de negentiende eeuw gehanteerd werd (1993: 410). De *comeback* van deze strategie was een reactie op de gebreken van de technologische sturing, zoals die – opnieuw – werd toegepast in de sturingsfilosofie van Taylor. Ook bureaucratische sturing, die volgens Barker in de huidige tijd de belangrijkste strategie is, heeft een aantal gebreken: er wordt teveel aandacht besteed aan en nadruk gelegd op de rationaliteit van de regels en procedures zelf, en niet op het doel waarvoor ze dienen. Er is geen aandacht voor de menselijke dimensie van de organisatie, waardoor de organisatieleden, om in de woorden van Weber te spreken, in een ‘*stahlhartes Gehäuse*’ zitten.

Barker (1993: 411) schetst de opkomst en de ontwikkeling van een vierde strategie: *concertive control*. Deze strategie maakt gebruik van de gedeelde waarden van een organisatie en ontleent haar werking aan het feit dat deze waarden zijn ontwikkeld tot een normatief kader dat verder is gerationaliseerd. Barkers empirisch onderzoek toont echter aan dat, in tegenstelling tot wat vaak beweerd wordt, deze strategie de organisatieleden niet bevrijdt van Webers ‘*stahlhartes Gehäuse*’ maar deze kooi nog strakker doet zitten of, zoals Barker het noemt: *tightening the iron cage*⁴. De dwang die uitgaat van een op waarden en normen gebaseerde sturingsstrategie is veel sterker dan dwang die uitgaat van toezicht, technologie of bureaucratie (1993: 433).

Er zijn dus verschillende perspectieven op de ontwikkeling van sturing. Deze verschillen

4 Barker gebruikte het Engelse begrip *iron cage* voor de titel van zijn artikel. Het begrip *iron cage* is de vertaling die Parsons in 1930 bij de Engelse vertaling van Webers werk *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus* (1920) gaf aan Webers begrip *stahlhartes Gehäuse*. Dat deze (slechte) vertaling grote invloed had op de receptie van dit werk van Weber werd recent door Adriaenssens getoond (Adriaenssens, S., Over de receptie van de sociologische canon, in: *Tijdschrift voor Sociologie*, 2003, volume 24, nr. 4: 313-330).

vallen voor een deel samen met de verschillende wetenschapsgebieden van waaruit naar sturing wordt gekeken. Sturing binnen organisaties krijgt vooral aandacht in een drietal wetenschapsgebieden: de (organisatie)sociologie, de (organisatie)psychologie en de (bedrijfs)economie. Elke discipline legt de nadruk op een ander aspect van sturing. In het organisatiesociologische perspectief ligt de nadruk op sturingsprocessen in de organisatie als geheel en op grote groepen binnen deze organisatie. Daarbij wordt vooral gekeken naar de invloed van regels en procedures, autoriteit en autonomie. Het organisatiepsychologische perspectief kijkt vooral naar het individu en de samenwerking tussen individuen in de organisatie. Daarbij gaat de aandacht vooral uit naar aspecten als goalsetting, intrinsieke en extrinsieke motivatie en interpersoonlijke beïnvloeding. Het bedrijfseconomische perspectief ten slotte beziet sturing vooral als een structureringsvraagstuk, waarbij de nadruk wordt gelegd op de werking van het 'harde' instrumentarium dat wordt gehanteerd bij het plannen, meten, toezicht houden en evalueren (Flamholtz, Das en Tsui, 1985: 37). De ontwikkeling van het theoretische sturingsbegrip heeft zich ook langs deze drie wetenschapstheoretische lijnen voltrokken. Daarbij kan een tweetal waarnemingen worden gedaan. In de eerste plaats wordt sturing hetzij vanuit (een keuze uit een deel van) het instrumentarium, hetzij vanuit een abstracte, conceptuele aanpak benaderd. Wetenschappers hebben hetzij een praktische benadering gekozen – hoe werkt een instrument en waarom werkt het zo – hetzij een conceptuele aanpak. De theoretische verbinding wordt meestal niet gemaakt en in het geval van de conceptuele benadering zijn de operationalisatie en de empirische onderbouwing vaak beperkt. In de tweede plaats is er een gebrek aan integratie van de verschillende perspectieven. De meeste onderzoeken blijven binnen de kaders van het 'eigen' wetenschapsgebied, wat integrale uitspraken over sturing moeilijk of wellicht zelfs onmogelijk maakt. Uitspraken die worden gedaan, hebben dan op zijn best betrekking op deelaspecten van sturingssystemen. Bovendien wordt onderzoek naar sturing soms afgebakend door de grenzen van een bepaalde hiërarchische laag binnen de organisatie. Dit brengt Flamholtz e.a. naar mijn mening terecht tot de conclusie dat het daadwerkelijke begrip van sturing en sturingsprocessen in organisaties daarom erg beperkt is (1985: 37).

Wanneer de balans van de theoretische ontwikkeling van het sturingsbegrip wordt opgemaakt, kan een aantal conclusies worden getrokken. In de eerste plaats richt de sturingstheorie zich vooral op het leidinggevend niveau binnen organisaties. Daarmee wordt geïmpliceerd dat sturing een managementaangelegenheid is, *top-down*, en niet zozeer in de andere lagen van de organisatie plaatsvindt. In de tweede plaats blijkt dat sturing wordt gezien als een communicatie- of een beïnvloedingsproces dat, ondanks de democratische of participatieve vormgeving, per definitie neerkomt op het toepassen van dwang tussen organisatieleden. Ten slotte kan worden opgemerkt dat vooral aandacht wordt besteed aan formele sturing en vooral aan het gebruik van formele systemen, zoals managementinformatiesystemen. Sturing als sociaal proces is tot op heden vaak onderbelicht gebleven. In die gevallen dat sociaal-culturele aspecten van sturing wél aandacht kregen, werden deze aspecten vooral als problematisch gezien.

De onderlinge samenhang of beter nog de *joint optimization* tussen formele en informele sturing heeft nauwelijks substantiële aandacht gekregen.

2.2.2 Definities van sturing

Het definiëren van een begrip is een essentiële stap in de uitvoering van wetenschappelijk onderzoek. Ook in de bestuurspraktijk wordt overigens regelmatig bewezen dat goede (werk)definities het dagelijks functioneren in organisaties vereenvoudigen en verbeteren. Een definitie maakt gebruik van de natuurlijke taal die beschikbaar is maar wordt ook beperkt door de mogelijkheden die deze taal biedt. In het geval van het begrip 'sturing' is dit enigszins problematisch omdat het slechts in beperkte mate aansluit bij één vergelijkbaar begrip in het Engels. Het begrip dat zowel in de Engelse taal als in de Engelse én Nederlandse vaktaal het dichtst aanligt tegen het Nederlandse generieke begrip 'sturing', is *control*. Wanneer *control* zonder context in het Nederlands wordt vertaald, wordt het beschreven als 'besturen' en als 'beheersen'. Daarnaast wordt het ook gebruikt in de betekenis van 'controleren' en 'nakijken'. Bovendien wordt het begrip *control* zowel gebruikt als naam voor het proces van normstellen, meten, verschillen analyseren en bijsturen, als voor het beschrijven van een gewenste bedrijfsvoeringssituatie: de organisatie is *in control* wanneer er een redelijke zekerheid bestaat dat bepaalde werkprocessen juist worden uitgevoerd en dat de doelstellingen (dus) worden gerealiseerd. In de Nederlandse vakliteratuur wordt met 'beheersen' echter vaak iets anders bedoeld dan 'besturen'. Strikt genomen wordt in de Nederlandse vakliteratuur met 'beheersen' de inrichting en instandhouding van een adequate (administratieve) organisatie en het 'doen naleven' bedoeld. Sturing is een breder begrip, dat de inrichting en instandhouding van een adequate (administratieve) organisatie weliswaar mede omvat, maar vooral slaat op het 'doen functioneren of veranderen' van een samenwerkingsverband met het oog op bepaalde doelstellingen (vgl. Lammers e.a., 1997: 25). In dit onderzoek wordt voor een belangrijk deel gebruik gemaakt van Nederlandstalige en Engelstalige literatuur die wordt gepresenteerd onder de vlag van het kennisgebied *control*, waarbij het begrip *control* als een synoniem voor sturing is gebruikt.

Het begrip 'sturing' heeft een zeer diverse invulling en uitwerking gekregen. Wanneer alle inzichten over sturing worden geïnventariseerd, ontstaat een uitgebreid palet aan definities die zeer uiteenlopend zijn maar tegelijk een gemeenschappelijke kern hebben: de essentie van sturing is dat het bestaat uit doelgerichte beïnvloeding van mensen door mensen. Deze kern van de definitie van sturing wordt op een compacte en treffende wijze verwoord door Anthony: *'Management control is the process by which managers influence other members of the organization to implement the organization's strategies'* (Anthony and Govindarajan, 1998: 17). De verschillen in de definities zitten met name in de aspecten waarop deze beïnvloeding zich richt en de middelen waarmee invloed wordt uitgeoefend.

Een aantal definities beschrijft vooral waarop de beïnvloeding zich richt. Zo volgt Merchant de definitie van Anthony, als hij stelt dat onder sturing moet worden verstaan dat wat managers doen om zich er van te verzekeren dat de strategie en de plannen van de organisatie worden uitgevoerd of, indien nodig, worden aangepast (Merchant en Van der Stede, 2003: 6), en beschrijft Tannenbaum sturing als het proces waarmee mensen bewust het gedrag van andere mensen beïnvloeden (Tannenbaum, 1968: 5). Luckett en Eggleton leggen de nadruk op het feit dat sturing het geheel van oplossingen is dat de organisatorische tegenstellingen wegneemt die ontstaan door verschillen in belangen en percepties tussen groepen in een organisatie (Luckett en Eggleton, 1991: 378). Een aantal definities omschrijft zowel de richting als de inhoud van sturing. Zo verstaat Flamholtz onder sturing de poging van de organisatie om de waarschijnlijkheid te vergroten dat individuen en groepen in een organisatie zich gedragen op een wijze die leidt tot het realiseren van de doelen van die organisatie, doordat de organisatieleden de organisatiedoelen internaliseren en zich vervolgens zo gedragen dat de doelen worden gerealiseerd (Flamholtz 1985: 36). Simons definieert sturing als de formele, op informatie gebaseerde routines en procedures die managers gebruiken om patronen in organisatorische activiteiten te verkrijgen of veranderen (Simons, 1995: 5). Kortom: de accenten die worden gelegd, verschillen per definitie maar, zoals gezegd, alle definities hebben gemeen dat het draait om doelgerichte beïnvloeding van mensen door mensen.

2.2.3 Wat wordt gestuurd?

Voordat de wijze waarop wordt gestuurd binnen organisaties aan de orde komt, dient eerst te worden ingegaan op het object van sturing: de organisatie. Waarom wordt er eigenlijk gestuurd in organisaties? Wat wordt beoogd met sturing? Een organisatie is een sociaal verband, geconstrueerd met het oog op een specifieke doelstelling. Met dit oogmerk onderscheidt de organisatie zich van andere sociale verbanden, zoals families en vriendenkringen (zie o.a. Lammers, Mijs en Van Noort, 1997: 28). Een organisatie kan dus gekenmerkt worden als een doelgerichte constructie, wat met zich meebrengt dat er impliciet of expliciet keuzes zijn en worden gemaakt ten aanzien van de specifieke doelstellingen waarop de desbetreffende organisatie zich wil richten en de vorm die zij daarvoor aanneemt. Een organisatie is continu bezig met dit keuzeproces en daarmee met het construeren en reconstrueren van het sociale verband. Hoewel de mate van rationaliteit varieert tussen organisaties is de aanwezigheid van rationaliteit in de afstemming van middelen op doelen een wezenskenmerk van organisaties (Lammers e.a., 1997: 29-30). Deze rationaliteit komt tot uitdrukking in de vorm ofwel de blauwdruk die de organisatie heeft, maar ook in het handelen van de organisatieleden. De mate waarin het gedrag van organisatieleden rationeel is, varieert overigens en is, zoals later zal worden toegelicht, ook begrensd (Simon, [1947] 1997: 93). Het feit dat organisaties doelgerichte constructies zijn, betekent dus niet dat alle handelingen binnen de organisatie doelgericht zijn.

In de dagelijkse praktijk van organisaties wordt een belangrijk deel van de energie die de

organisatieleden 'in de organisatie stoppen', besteed aan het op koers houden van de organisatie als geheel en aan het beheren en besturen van de mensen en middelen van een organisatie om, gegeven de blauwdruk, de afgesproken koers en de daaraan gekoppelde gespecificeerde doelstellingen te realiseren. De organisatieleden in het algemeen en de leidinggevenden binnen een organisatie in het bijzonder, zien zich hierbij gesteld voor beheers- en bestuurbaarheidsproblemen (Lammers e.a., 1997: 38). Deze problemen zijn inherent aan organisaties. Het komt er dus op neer dat deze problemen binnen de organisatie op een zodanige manier moeten worden overwonnen dat de afgesproken koers en de daaraan gekoppelde doelen worden gerealiseerd. Sturing is een manier waarop de beheers- en bestuurbaarheidsproblemen in organisaties het hoofd wordt geboden.

Organisaties zijn dus doelrationeel, zij zien zich geconfronteerd met beheers- en bestuurbaarheidsproblemen en om deze het hoofd te bieden wordt er ondermeer gestuurd. Maar waarop is deze sturing dan in de praktijk gericht? Omdat het oogmerk van de organisatie ligt in het realiseren van doelstellingen op zowel de korte als de lange termijn, is er in de meeste gevallen sprake van tenminste drie aspecten. In de eerste plaats kan sturing zijn gericht op de continuïteit van de organisatie. Om de continuïteit van de organisatie te waarborgen, worden aan het functioneren van de organisatie en daarmee aan het functioneren van de organisatieleden eisen gesteld. Alleen dan immers 'overleeft' de organisatie. Daarnaast kan sturing zijn gericht op de doeltreffendheid en, daarvan afgeleid, op de doelmatigheid. Sturing richt zich daarbij zowel op de organisatie als geheel – een doeltreffende organisatie – als op de organisatieleden. Het lidmaatschap van een organisatie wordt immers gelegitimeerd door de bijdrage van de persoon aan de doelen van de organisatie. Om te realiseren dat de organisatieleden zich zó gedragen dat zij daadwerkelijk bijdragen aan de (doelmatige) realisatie van de organisatiedoelen, op zowel de korte als de lange termijn, is een aantal organisatorische kaders geschapen dat dit ondersteunt. Deze kaders kunnen worden aangeduid als de beheers- en stuurkaders. Met behulp van deze kaders wordt een manier van (samen)werken vorm gegeven die doelgericht gedrag afdwingt of in ieder geval bevordert of ondersteunt. Het gedrag van organisatieleden met het oogmerk van doelrealisatie kan worden aangeduid als stuurgedrag. De opzet en de werking van de beheers- en stuurkaders én het stuurgedrag vormen samen de sturing in een organisatie. Sturing is dus, zoals in de inleiding al aangegeven, het geheel van activiteiten waarmee wordt getracht het gedrag van organisatieleden te beïnvloeden teneinde doelstellingen te realiseren.

Sturing is dus een belangrijk proces binnen een organisatie. Sturing steunt zowel op de 'harde' als de 'zachte' kant van organisaties en ontleent een belangrijk deel van haar effectiviteit aan de mate waarin deze twee congruent zijn. De congruentie zoals deze hier wordt bedoeld, wordt goed verwoord in het begrip *joint optimization*, zoals dat in de systeemtheorie wordt gebruikt. In deze benadering wordt geponeerd dat organisaties open sociotechnische systemen zijn: een combinatie van een technisch en een sociaal systeem. Onder het technische systeem worden

de technisch-administratieve kenmerken van de organisatie verstaan en onder het sociaal systeem alle sociale kenmerken van de organisatie. De subsystemen hebben elk hun eigen kenmerken, maar de vorm en de grenzen van elk van deze twee subsystemen worden voor een belangrijk deel bepaald door het andere systeem (Van Amelsvoort, 1999: 59). Het onderzoek in de Durham-mijnen toonde aan dat optimale condities voor één van beide subsystemen, in het geval van de onderzochte mijnen het technisch subsysteem, nog geen optimale prestatie van de organisatie als geheel garandeerden (Emery en Trist, 1960: 282). Eenzijdige rationalisatie van het technische systeem kan in sommige gevallen immers desintegratie van het sociale systeem tot gevolg hebben. *Joint optimization* staat voor de afstemming van beide subsystemen, waarmee een optimaal presterende organisatie wordt bewerkstelligd, óók als dit voor de subsystemen suboptimale condities impliceert (1960: 288). In het licht van deze studie is deze visie van belang, wanneer in het begrip 'technisch systeem' ook de administratieve kenmerken van de organisatie worden begrepen. Net als voor technische systemen in enge zin, letterlijk technische hulpmiddelen, geldt dat bij het ontwerp van administratieve systemen kan worden gestreefd naar optimalisatie van dat subsysteem terwijl de *joint optimization* daardoor afneemt, waarmee de effectiviteit van de organisatie als geheel afneemt. De mate waarin een sturingsconcept, beschouwd als een aspect van het technisch-administratieve systeem, als het ware rekening houdt met de sociale kenmerken van de desbetreffende organisatie, kan dus vanuit dit perspectief van betekenis zijn voor de effectiviteit van dit concept.

2.2.4 Wat wordt voorondersteld bij sturing?

De opzet en werking van beheers- en stuorkaders en het stuurgedrag in een specifieke organisatie hangen samen met een aantal vooronderstellingen over sturing, die de sturingsassumpties kunnen worden genoemd. Dit zijn de dominante vooronderstellingen – zienswijzen – die de ontwikkeling en implementatie van beheers- en stuorkaders en het daadwerkelijke stuurgedrag beïnvloeden. Deze zienswijzen worden in de theorie ook wel aangeduid als mentale modellen: *'deeply ingrained assumptions, generalizations, or even pictures or images that influence how we understand the world and how we take action'* (Senge, 1990: 8). De zienswijzen worden voor een deel gevormd door de heersende waarden en normen maar ook door eerdere ervaringen. Zij vormen het filter waardoor leden naar de organisatie kijken en beïnvloeden het interactiepatroon tussen organisatieleden. Er is een tweetal generieke zienswijzen op de wijze waarop het gedrag van mensen in organisaties tot stand komt. De deterministische zienswijze gaat er van uit dat menselijk gedrag in belangrijke mate wordt bepaald door stimuli. De voluntaristische zienswijze stelt dat menselijk gedrag afhankelijk is van de betekenis en de interpretatie die ze zelf geven aan de omgeving, waarna op basis van dit proces van betekenisgeving acties worden geconstrueerd (Johnson en Gill, 1993: 14).

Zienswijzen beïnvloeden dus het gedrag van organisatieleden in de meest ruime zin. Alleen al het verschil tussen een deterministische of een voluntaristische zienswijze kan binnen een

organisatie grote invloed hebben. Naast generieke zienswijzen over het reilen en zeilen van de organisatie bestaan er binnen de organisatie ook zienswijzen ten aanzien van sturing in de organisatie. Welke concrete zienswijzen in een organisatie dominant zijn, is afhankelijk van een groot aantal factoren, dat een complex en samenhangend geheel vormt. Deze factoren kunnen worden onderverdeeld in externe en interne factoren. Externe factoren vinden hun oorsprong buiten de grenzen van de organisatie maar beïnvloeden wel de zienswijzen over beheersing en sturing in organisaties. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan over maatschappelijke invloeden, zoals een sterke hang naar het versterken van de verantwoording of juist een grote mate van ontbureaucratisering, maar ook omgevingsgebonden factoren, zoals de bedrijfstak of het beleidsterrein waarin een organisatie opereert. De dominante vooronderstellingen over beheersen en sturen zullen bijvoorbeeld binnen de zakelijke dienstverlening anders zijn dan binnen de procesindustrie of binnen een maatschap van medisch specialisten. Interne factoren zijn afhankelijk van de aard van de organisatie of van de organisatieleden. Een voorbeeld van een interne factor kan de configuratie van de organisatie zijn, bijvoorbeeld een machinebureaucratie, of het type organisatie, bijvoorbeeld een not-for-profit organisatie. In een machinebureaucratie zullen gemiddeld genomen andere vooronderstellingen domineren dan bij een adhocratie. Hetzelfde geldt voor een not-for-profit organisatie in vergelijking met een profit-organisatie. Het kan ook gaan om het mensbeeld. Dit kan er bijvoorbeeld direct of indirect toe leiden dat het ontwerp en de inrichting van een bepaald productieproces meer of juist minder regelruimte geven aan de mensen die in dit proces actief zijn.

Zijn er ondanks de afhankelijkheid van verschillende factoren, patronen te herkennen in de verspreiding van bepaalde zienswijzen over en binnen bepaalde bedrijfssectoren? Of zijn specifieke zienswijzen wellicht populair in bepaalde kringen of functiegebieden binnen organisaties? Welke sturingsassumpties zijn dominant en hoe is dat in de publieke sector?

Assumpties over sturing hebben vaak betrekking op de maakbaarheid en meetbaarheid van organisaties. Hofstede stelt dat binnen veel organisaties een cybernetisch sturingsmodel wordt aangehangen (1978: 451). In deze cybernetische zienswijze zijn drie assumpties dominant. In de eerste plaats de vooronderstelling dat de effectiviteit en efficiëntie van de organisatie als geheel, en van de processen daarbinnen, kunnen worden getoetst aan een absolute en objectieve standaard. Daarnaast vooronderstelt deze zienswijze een meetbare causale relatie tussen doelen en middelen. Ten slotte bestaat de overtuiging dat effectieve interventies mogelijk zijn wanneer men op basis van objectieve criteria heeft vastgesteld dat de inzet van middelen niet tot de realisatie van de gewenste doelstellingen heeft geleid (1978: 451-452). Hofstede bekritiseert deze veel voorkomende assumpties vanwege het in zijn ogen lage realiteitsgehalte van het cybernetisch model. Er is in de praktijk vaak geen sprake van één standaard waaraan het functioneren van een organisatie kan worden getoetst, resultaten zijn vaak niet of nauwelijks meetbaar en effectieve interventies zijn vanwege de onbetrouwbare feedback moeilijk (1978: 455-457).

Ook in de publieke sector kunnen sturingsassumpties worden onderscheiden. Noordegraaf schetst de sturingsassumpties die naar zijn mening voor een belangrijk deel de dominante zienswijze vormen voor het functioneren van publieke managers aan het begin van de 21^e eeuw. Hij groepeerde deze assumpties rond drie begrippen: 'contractueel', 'prospectief' en 'meetbaar' (2002: 3). Het begrip 'contractueel' veronderstelt de aanwezigheid van een contractuele relatie tussen een opdrachtgever en een opdrachtnemer, en een gelaagdheid binnen een overheidsorganisatie waardoor beleid en uitvoering zijn gescheiden. 'Prospectief' wijst op de aanname dat de toekomst beter zal zijn dan het verleden door de uitvoering van plannen die vandaag worden gemaakt en morgen en overmorgen worden uitgevoerd. Daaronder ligt de overtuiging, die ook door Hofstede (1978) werd genoemd, dat er sprake is van een causaal verband tussen de ingezette middelen en de gerealiseerde doelstellingen. Ook de vooronderstelling van meetbaarheid wordt door Hofstede genoemd. Noordegraaf (2002: 5) koppelt meetbaarheid enerzijds aan het sterke geloof in het belang en de waarde van objectieve feiten en anderzijds aan de overtuiging dat objectieve feiten ook daadwerkelijk vastgesteld en verzameld kunnen worden.

Interessant is de vaststelling van Noordegraaf dat de hiervoor beschreven assumpties weliswaar deel uitmaken van het *denken* over publieke organisaties en hun werking, maar dat het effect op het feitelijke *functioneren* van de door hem onderzochte publieke managers beperkt is. De publieke manager voldoet, zo blijkt uit onderzoek van Noordegraaf, niet aan het ideaalbeeld van de rationele manager (2002: 6 e.v.). Zo impliceert een contractuele relatie een formele verhouding tussen besturingslagen, die in de praktijk nauwelijks voorkomt. Weliswaar wordt in dit kader een grote hoeveelheid en variëteit aan documenten (zoals jaarplannen, procedures en richtlijnen) opgeleverd, maar in de praktijk bepalen deze nauwelijks de werkzaamheden van publieke managers. Het prospectieve gehalte van de werkzaamheden van deze managers is veel lager dan zijzelf vooronderstellen. Er wordt vooral gebruik gemaakt van min of meer kant-en-klare oplossingen waarop in de praktijk hooguit enigszins wordt gevarieerd. Ook van de meetbaarheid, het laatste begrip dat door Noordegraaf wordt genoemd, ziet de auteur weinig terug in het dagelijks handelen van publieke managers. In zijn onderzoek was hij zelfs nauwelijks in staat om beslissingen te onderscheiden die daadwerkelijk op basis van harde feiten worden genomen. Dit wijt hij enerzijds aan het feit dat er nauwelijks sprake was van een welbewuste analyse van voorliggende signalen, incidenten of kwesties en anderzijds aan het gegeven dat beslissingen van publieke managers niet altijd als zodanig herkenbaar waren, of wel herkenbaar waren maar tenondergingen in een kluwen aan halve en hele besluiten (2002: 8-9).

Noordegraafs conclusie is dan ook dat er weliswaar sprake is van 'planning & control retoriek' maar dat deze in de praktijk slechts zeer beperkt toepassing vindt. Deze conclusie sluit overigens aan bij eerdere bevindingen van onder andere Simon en Mintzberg en wordt door Pfeffer en Sutton getypeerd als '*the knowing-doing gap*' (2002: 15). Al in 1975 schreef Mintzberg '*the*

classical view says that the manager organizes, coordinates, plans, and controls; the facts suggest otherwise' (1975: 49). Daarvoor had Simon al gesignaleerd dat managers die worden geconfronteerd met een probleem, in eerste instantie een snelle scan maken om te zien of gebruik kan worden gemaakt van eerder gegenereerde oplossingen. In zijn ogen wordt ook ten onrechte voorondersteld dat managers voor beheersing en sturing de beschikking hebben over volledige kennis van hun handelingsalternatieven én de consequenties van elk van deze alternatieven. In de praktijk kiezen managers uit een beperkte verzameling van mogelijkheden ([1947] 1997: 93) en is er sprake van *bounded rationality*.

Wanneer de hiervoor besproken theorie over sturing, organisaties en assumpties wordt overzien, dan dreigt een pessimistisch beeld van de zin van sturing: een organisatie is weliswaar een doelgericht construct en er bestaan bij de leden van die organisatie doelrationele assumpties, maar in de praktijk van alledag laten actoren zich klaarblijkelijk maar in heel beperkte mate leiden door deze assumpties. Dus daar waar het er echt opaan komt, op die plaats in de organisatie waar de resultaten daadwerkelijk geleverd worden, handelen actoren niet per se doelrationeel. Wat is dan de zin van een sturingsconcept? Toch hoeft dit op zichzelf geen reden voor pessimisme te zijn, wel voor realisme. Organisatielieden vinden met elkaar een manier, een samenwerkingvorm waarmee ze, misschien wel ondanks de doelrationaliteit in enge zin, voldoende continuïteit, doeltreffendheid en doelmatigheid bereiken om de organisatie te laten voortbestaan en te laten functioneren. Dit brengt ons dan bij de vraag wat dan wél de invloed van een sturingsconcept kan zijn en wat deze daadwerkelijk in een specifieke situatie behelst. De eerste helft van deze vraag wordt hierna beantwoord. De tweede helft van de vraag zal verderop, bij de bespreking van de onderzoeksbevindingen, worden beantwoord, althans voor wat betreft de werking van het sturingsconcept binnen de Koninklijke Marechaussee.

2.2.5 Hoe wordt gestuurd?

De belangrijkste sturingsassumpties in een organisatie vormen samen de sturingsfilosofie. Dit is soms een expliciete visie op de wijze waarop binnen een specifieke organisatie beheerst en gestuurd wordt. Vaker is het een impliciete set van sturingsassumpties die in de praktijk wordt gehanteerd bij de selectie, implementatie en uitvoering van een bepaald sturingsconcept ofwel een visie op de wijze waarop doelgericht beïnvloed wordt (Noordegraaf, 2002a: 282). Een sturingsconcept is de operationalisatie van een sturingsfilosofie binnen een organisatie: een geheel van uitgangspunten, beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten dat de gewenste sturing binnen die organisatie beschrijft. Het dient twee doelen: enerzijds om de strategie te vertalen naar concrete doelen en anderzijds om de resultaten te monitoren zodat indien nodig kan worden bijgestuurd opdat de afgesproken doelen worden gerealiseerd.

Een eerste blik op de hedendaagse sturingstheorie laat zien dat deze, bijvoorbeeld in vergelijking met de organisatie-theorie, tamelijk traditioneel van karakter is. In de sturingstheorie

wordt sturing nog steeds vaak beschouwd als een technisch proces, dat is gebaseerd op het geven van terugkoppeling wanneer er sprake is van een afwijking van een tevoren vastgestelde norm. Deze al eerder besproken cybernetische visie is vaak gebaseerd op de (neo)klassieke economische en organisatietheorie. Veel sturingsconcepten zijn gebaseerd op deze cybernetische visie, die, zoals hiervoor is getoond, haar beperkingen heeft. Zij is gebaseerd op een relatief smalle definitie van zowel het sturingsproces als het sturingsobject (Hofstede, 1978; Hopwood, 1976; Neimark en Tinker, 1986; Dermer en Lucas, 1986). Met name het methodisch verzamelen van informatie over de impact van sturing lijkt een kwetsbaar punt van veel sturingstheorieën en –concepten. Het blijkt in de praktijk lastig om te bepalen welke informatie moet worden verzameld en om deze informatie ook daadwerkelijk te verzamelen. Bovendien is de verzamelde informatie vaak maar in beperkte mate geschikt voor daadwerkelijke evaluatie en bijsturing. Markus en Pfeffer wijten deze problematiek aan het feit dat een aantal impliciete vooronderstellingen het succesvol meten in de weg staat. Deze vooronderstellingen zijn dat (1) een hoge mate van detaillering in de sturing de voorkeur verdient boven geringe detaillering, (2) een hoge frequentie van informatievoorziening de voorkeur verdient boven een lage frequentie en ten slotte dat (3) kwantitatieve informatie te prefereren is boven kwalitatieve informatie (1983: 206). Het object van sturing wordt vooral als een afhankelijke variabele gezien. Ten slotte kan worden gesteld dat de theorie zich vooral bedient van een positivistische epistemologie, die weinig ruimte geeft aan de sociale werkelijkheid waarin sturing plaatsvindt, noch in de benadering van deze werkelijkheid, noch in de verklaring die zij voor de werking van sturing hanteert (Neimark en Tinker, 1986).

In de jaren zeventig werd deze smalle interpretatie van sturing bijgesteld door een aantal auteurs. Zij benadrukten dat sturingsprocessen in organisaties (deels) sociale processen zijn en dat sociale variabelen een nadrukkelijke plaats in de theoretische concepten moesten krijgen. Zo introduceerden Hopwood (1976) en ook Ouchi (1979), die hierna nog zullen worden besproken, gedragsfactoren en –variabelen in de sturingstheorie. Zij betoogden dat het hanteren van deze variabelen tot betere stureffecten zou leiden. Deze ontwikkeling heeft zich doorgezet in de daaropvolgende decennia, waarbij een aantal theoretische alternatieven en revisies is ontwikkeld die ook andere ideeën en concepten uit de management- en organisatietheorie incorporeerden (Neimark en Tinker, 1986). Toch lijkt het management nog steeds centraal te staan in de sturingstheorie en worden andere organisatieleden veel eerder als (een deel van) het sturingsobject dan als een sturingsactor gezien. De uitdaging voor de hedendaagse stuurtheorie zit nog steeds in het bereiken van een balans tussen technische en gedragsmatige, sociale variabelen, waarbij deze geen standaardverdeling is maar een contingente mix tussen deze categorieën, met inbegrip van multirationaliteit en (de daarbij behorende) belangtengestellingen (Dermer en Lucas, 1986; Hofstede, 1978).

Naast het meer algemene perspectief dat wordt gehanteerd in een sturingsconcept en de

onderliggende assumpties, is er nog een andere manier om de verschillende sturingsconcepten te beschouwen: door te kijken naar het (deel van) het primaire proces waarop sturing zich vooral richt. Met behulp van het generieke procesmodel kunnen sturingsconcepten als volgt worden ingedeeld (Dermer en Lucas, 1986; Lockett en Eggleton, 1991):

- middelen- of inputsturing: de inrichting en de werking van een organisatie is gebaseerd op de aanwezige mensen en middelen, bijvoorbeeld 40 medewerkers die zijn belast met het verstrekken van paspoorten;
- proces- of activiteitensturing: de inrichting en de werking van een organisatie is gebaseerd op de, al dan niet opgedragen, processen of activiteiten, bijvoorbeeld het verstrekken van paspoorten;
- product- of outputsturing: de inrichting en de werking van een organisatie is gebaseerd op de te leveren producten of diensten, bijvoorbeeld 10.000 paspoorten per jaar;
- effect- of outcomesturing: de inrichting en de werking van een organisatie is gebaseerd op een concreet (maatschappelijk) effect, bijvoorbeeld iedere meerderjarige in het verzorgingsgebied is in het bezit van een geldig paspoort.

Eerder is al de sterke onderlinge samenhang tussen deze vier verschillende soorten sturingsconcepten genoemd. Effecten worden bereikt dankzij de geleverde output, output wordt geleverd door het uitvoeren van activiteiten en activiteiten worden mogelijk gemaakt door de beschikbaarheid van mensen en middelen. Het gehele samenhangende proces als zodanig vindt derhalve plaats in elke organisatie. In organisaties is, al dan niet op basis van een bewuste keuze, meestal één van deze vier sturingsconcepten dominant. Hoewel aan de voorkeur voor een specifiek besturingsconcept zeker niet in alle gevallen rationele argumenten ten grondslag liggen, wordt in de managementcontroltheorie een aantal pogingen gedaan om deze keuze afhankelijk te laten zijn van een aantal 'formele' contingenties. In ieder geval was, zoals hiervoor al zijdelings opgemerkt, de inrichting van de sturing en beheersing van organisaties in de klassieke managementcontroltheorie vooral een ontwerpvraagstuk, dat voornamelijk werd gebaseerd op structuurkenmerken van een organisatie.

Een eerste beschouwing van de sturingstheorie laat dus zien dat de instrumentele kant van sturing van oudsher sterker is ontwikkeld dan de sociaal-culturele kant. Er is echter wel degelijk een aantal theoretici dat aandacht heeft voor deze zijde van de medaille en dat bovendien verder gaat dan het onderzoeken van sociaal-culturele factoren als verklaring voor het (niet) functioneren van sturingsconcepten. Een drietal theorieën wordt hierna toegelicht. Na elke bespreking wordt gekeken wat de besproken theorie bijdraagt aan de ontwikkeling van het sturingsbegrip en wat het in eerste aanleg kan betekenen voor dit onderzoek. Aan het einde van de besprekingen zullen de verschillende theorieën onderling worden vergeleken en waar mogelijk worden geïntegreerd.

2.2.5.1 De integrale besturingstheorie van Hopwood

Een systeembenadering van sturing

De eerste theorie die hier zal worden besproken, is van Hopwood (1976). Hij kiest voor een systeembenadering en richt zich vooral op het sturingsraamwerk. In zijn visie vraagt elk sturingsprobleem om een integraal sturingsraamwerk.

De waarde van gedragsmatige aspecten voor beheersing en sturing

Het vakgebied van beheersing en sturing was, vanwege de grote hoeveelheid informatie die hierbij van oudsher wordt verwerkt, één van de eerste disciplines in organisaties die profiteerde van de opkomst van de automatisering. Niet alleen de kantoorautomatisering, waarbij de typemachine werd vervangen door de tekstverwerker, maar met name de opkomst van rekenapplicaties en later vooral van specifieke boekhoud- en complexe gegevensverwerkingapplicaties hebben van de discipline beheersing en sturing een min of meer technisch vakgebied gemaakt. Hopwood signaleerde deze trend al in een tijdperk dat computers voor organisaties in de praktijk nauwelijks bruikbaar en vrijwel onbetaalbaar waren (Hopwood, 1976: 1). Meer dan dertig jaar later en ondanks de golf van mensgerichte managementtrends is de invloed van automatisering op het functioneren van en binnen organisaties alleen maar gegroeid.

De beheerste en bestuurde organisatie blijft echter in de ogen van Hopwood het doel en het al dan niet bereiken van dit doel hangt volgens hem af van de mate waarin het sturingsconcept in staat is het gedrag van de organisatieleden daadwerkelijk te beïnvloeden. Hier zit dan ook volgens Hopwood het probleem van de moderne beheersing en sturing: daarvan is maar in beperkte mate sprake omdat de acceptatie van veel maatregelen die deel uitmaken van sturingsconcepten laag is en de uiteindelijke effecten op het gedrag van de organisatieleden beperkt zijn.

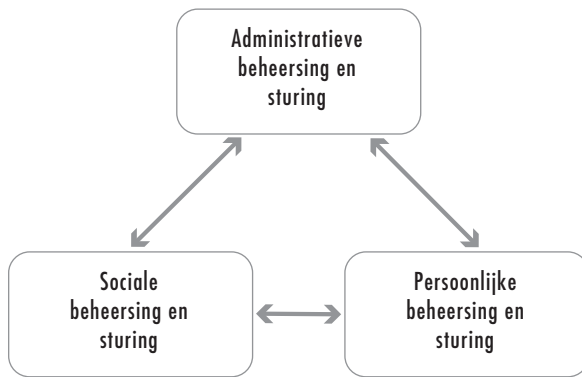
In deze vaststelling staat Hopwood overigens niet alleen. Uit de theorie blijkt dat het sturingsconcept, afgemeten aan het gedrag van de organisatieleden, niet altijd het verwachte en gewenste effect heeft. Ook in de praktijk ervaart men dat. De analyse die daarop volgt, zoekt de oplossing van dit probleem echter vaak in de (kwaliteit van de) technisch-administratieve maatregelen. Zo wordt in sommige gevallen gesteld dat ongewenste gedragsmatige reacties op generieke of specifieke sturingsmaatregelen nu eenmaal een gevolg zijn van het feit dat er gestuurd wordt. Anderen wijten het ongewenste effect van sturing aan de imperfectie van bepaalde sturingsconcepten en -maatregelen. Dat impliceert een streven naar (verdergaande) perfectionering van concepten, maatregelen en instrumenten. Er is echter volgens Hopwood een grens aan de mate waarin verdere perfectionering van deze concepten en maatregelen nog bijdraagt aan effectievere sturing. Volgens hem moet dan ook het streven niet zijn gericht op het effectiever maken van de technisch-administratieve maatregelen maar op de betere werking

van per definitie imperfecte concepten, maatregelen en instrumenten. Dit is niet zozeer een technisch-administratief maar juist een sociaal-cultureel en gedragsmatig probleem, want beheersing en sturing worden beïnvloed door, en beïnvloeden op hun beurt, de waarden en normen van de organisatieleden (1976: 4-9). Wanneer daarom het management zoekt naar een effectieve wijze van sturing, moet naar het proces in zijn geheel worden gekeken, dat wil zeggen als een complex probleem dat zowel een gedragsmatige als technische dimensie heeft. Zelfs in haar kleinste technische details heeft sturing immers nog steeds te maken met de wijze waarop organisatieleden reageren op organisatorische constructies. Zo concludeert Hopwood:

'In the enterprise in action, technical and social factors have no separate existence. [...] Their ultimate logic must always be organisational rather than technical in nature, and as such, their construction and operation reflects the prevailing philosophies and perspectives of organising.' (1976: 9-10)

Een integraal raamwerk voor sturing en beheersing

Hopwood ontwikkelde een theoretisch model dat invulling geeft aan zijn pleidooi voor integrale sturing als alternatief voor technisch-administratieve sturing. Hij doet daarvoor inspiratie op bij theoretici uit de sociologie en de psychologie. Een belangrijke oorzaak van de onverwachte effecten van sturing ligt niet in het feit dat men de uitgevaardigde regels en procedures *niet* volgt maar in het feit dat men deze juist *wel* volgt, zo stelt hij (1976: 21). Deze situatie kan ontstaan omdat de aandacht van het management zich vooral richt op het ontwerpen van de concepten, procedures en instrumenten in plaats van op de werking hiervan. Bovendien gaat het vaak meer om het aantal procedures en instrumenten dan om de kwaliteit ervan. Concluderend stelt Hopwood dat het complexe geheel van sturingsconcepten, -instrumenten en -procedures nooit effectief kan functioneren wanneer alleen gebruik wordt gemaakt van technisch-administratieve beheers- en stuurmaatregelen. Beheersing en sturing in organisaties zijn een samenspel tussen technisch-administratieve maatregelen enerzijds en sociale en persoonlijke factoren anderzijds. Dit moet ook consequenties hebben voor het geheel aan concepten, instrumenten en procedures dat voor sturingsdoeleinden wordt gehanteerd binnen organisaties (zie ook Flamholtz, 1983: 153). Er is dus meer dan de technisch-administratieve maatregelen: managers moeten rekening houden met de gedragsfactoren en men moet deze factoren ook meenemen in het ontwerp van sturing binnen de organisatie, niet alleen om de werking van de technisch-administratieve sturing te waarborgen maar ook om de kwaliteit van de sturing als zodanig te verbeteren (1976: 21-25).



Figuur 2.1: Het sturingsraamwerk van Hopwood

Hopwood onderscheidt drie soorten beheersing en sturing: administratieve, sociale en persoonlijke beheersing en sturing. Deze drie aspecten van sturing staan niet op zichzelf maar hebben een afhankelijkheidsrelatie, in die zin dat de werking van elk van deze drie sturingsaspecten sterk wordt beïnvloed door de wijze waarop deze als het ware past bij de andere twee sturingsaspecten én dat het geheel van de drie sturingsaspecten meer is dan de som der delen (1976: 35). Hopwood stelt ook dat de drie aspecten samen het hele sturingssysteem vormen, dat wil zeggen zij ‘dekken’ als het ware het systeem van beheersing en sturing.

Administratieve beheersing en sturing

Hopwood verstaat onder administratieve sturing de formele regels en (standaard)procedures. Dit zijn zowel schriftelijke als mondeling verstrekte regels en procedures. Deze categorie maatregelen zorgt voor onzekerheidsreductie bij het management en de overige organisatieleden. De kern van deze maatregelen is dat zij de gewenste richting en in sommige gevallen ook de gewenste invulling van het handelen van de organisatieleden letterlijk voorschrijven (1976: 24). Naast deze set van nauwkeurig omschreven regels en procedures voor geïdentificeerde processen, gebruiken managers ook indirecte manieren om regels over te dragen, te implementeren en uiteindelijk af te dwingen. Hopwood noemt ondermeer het wervings- en selectiebeleid, het opleidings- en trainingsbeleid en de formele communicatiestructuur als belangrijke indirecte sturingsmaatregelen. De aard van de maatregelen (procedureel) en de wijze waarop deze zijn geborgd binnen de organisatie (formeel en ‘op papier’), maken dat ze tot deze categorie behoren.

Sociale beheersing en sturing

Van welke administratieve sturing er ook sprake is, deze vindt altijd plaats in een sociale context waarin de ‘sturenden’ en de ‘gestuurden’ een relatie hebben die soms inhoud maar altijd betekenis geeft aan het sturingsproces en de uitkomsten hiervan. Sociale sturing is volgens Hopwood het subtiel en complexe proces waarmee het collectief de medewerker in een organisatie onder druk zet om zich op een bepaalde manier te gedragen. De criteria die daarbij

worden gehanteerd en waarmee wordt vastgesteld of iemand zich 'goed' of 'slecht' gedraagt, vinden hun oorsprong in de waarden en normen van het collectief (1976: 30). De essentie van sociale sturing ligt in het gegeven dat sociale sturing haar werking heeft op alle organisatieleden en dat er dus in de ogen van Hopwood wat dat betreft geen verschil is tussen 'sturenden' en 'gestuurden'. Hoewel er, vooral voor wat betreft het effect, natuurlijk wel een relatie is met de plaats van het individu in de organisatie, is er hier dus geen sprake van sturing van 'het management' over 'de medewerkers' als zodanig. Sociale sturing is zowel een impliciet als een expliciet proces.

Het handelen van mensen is voor een belangrijk deel gericht op het beïnvloeden van de anderen in de omgeving. Er is natuurlijk niet altijd sprake van stuurgedrag: organisatieleden beïnvloeden elkaar om allerlei redenen. Hopwood spreekt over sociale sturing als de waarden en normen bewust door (een deel van) het collectief worden ingezet om organisatieleden te bereiken. Deze categorie sturingsmaatregelen wordt ook wel *clan control* of *peer group control* genoemd (Ouchi en Maguire, 1975; Ouchi, 1977 en 1979), wat verwijst naar de manier waarop binnen (familie)stammen wordt 'gestuurd' (1977: 838). Ouchis onderzoeken toonden aan dat vooral in situaties waarin de individuele prestaties van organisatieleden moeilijk te meten zijn én er weinig inzicht bestaat in het transformatieproces, door socialisatie doelincongruentie wordt weggenomen en sturing plaatsvindt. Houding, waarden en opvattingen worden bewaakt door veel informele interactie tussen organisatieleden bij de uitvoering van hun taken, maar ook daaromheen. Sturing vindt plaats doordat organisatieleden hun gedrag aanpassen op basis van dialogen met organisatiegenoten en op basis van intercollegiale 'toetsing'. Sociale sturing heeft overigens, zoals al eerder besproken, ook haar gevaren (Barker, 1993).

De invloed van de administratieve sturing op sociale sturing zit met name in het structurende effect van deze sturing. Administratieve sturing definieert als het ware de organisatorische context waarbinnen sociale sturing plaatsvindt. Het beschrijft en normeert namelijk de technologische en administratieve kaders van de organisatie en de verschillende rollen van de medewerkers daarbinnen en hoe deze rollen zich onderling verhouden (Hopwood, 1976: 31).

Persoonlijke beheersing en sturing

Administratieve en sociale beheersing richten zich uiteindelijk direct en indirect op het gedrag van de individuele medewerker. Het individu 'bepaalt' hoe hij zich gedraagt. Dit onderstreept het belang van de derde dimensie van beheersing en sturing die door Hopwood wordt onderkend: persoonlijke beheersing en sturing. Uiteindelijk richt sturing, of dit nu gebeurt door regels en procedures of door sociale druk, zich immers op het individuele gedrag van het organisatielid. In de ogen van Hopwood wordt het fundament onder persoonlijke beheersing en sturing gevormd door het geheel van persoonlijke waarden en normen van het individuele organisatielid (1976: 30). Deze vormen de drijfveren van het individu.

Zij bepalen niet alleen voor een belangrijk deel of en zo ja voor welke administratieve en sociale sturing het individu gevoelig is, maar ook wat de impact van deze beheersing en sturing is op het gedrag van het individu. Natuurlijk is er sprake van wisselwerking, er blijft echter altijd een actieve of passieve *baseline* van het individu zelf, waaraan belangrijke keuzes door hem of haar worden getoetst. Bij belangrijke keuzes ('neem ik dit cadeau aan?', 'betaal ik steekpenningen?' maar ook 'neem ik ontslag?') worden vaak de kernwaarden van het individu aangesproken. Maar ook minder fundamentele vragen, bijvoorbeeld vragen die appelleren aan de specifieke motivatie, raken de individuele waarden en normen van medewerkers. Persoonlijke beheersing en sturing is daarom een toetssteen voor administratieve en sociale sturing maar is ook zelfstandig gezien een belangrijke beheers- en sturingsfactor.

Het centrale punt in het denken van Hopwood over beheersing en sturing zit vooral in zijn stelling dat deze drie dimensies in samenhang en nooit afzonderlijk de effectiviteit van beheersing en sturing in organisaties bepalen (1976: 35). Er is een grote mate van positieve en negatieve afhankelijkheid tussen de genoemde dimensies. Dat wil zeggen dat slechte afstemming tussen de dimensies leidt tot negatieve effecten op de onderscheiden dimensies maar ook dat goede afstemming de werking van elk van de dimensies en het geheel van sturing en beheersing positief beïnvloedt. Dit maakt in de ogen van Hopwood dat het belang van elk van de dimensies even groot is.

Reflectie op Hopwoods systeemtheorie

De theorie van Hopwood is van een aantrekkelijke eenvoud. Het is zijn verdienste dat hij niet alleen, zoals klassieke theoretici al deden (zie Anthony, 1989), stelt dat sturing zich richt op het beïnvloeden van het gedrag van de organisatieleden (de organisatieleden als object van sturing) maar dat ook – en vooral – de organisatieleden sturingsactor zijn. Organizeleiden in alle lagen van de organisatie worden gestuurd maar sturen zelf dus ook. Het uitgangspunt van een drietal complementaire dimensies die zowel het 'harde' als het 'zachte' bestrijken, heeft in de *mainstream* managementcontrol literatuur wel aandacht, maar veel minder navolging gehad. Het zijn vooral de door Hopwood ontwikkelde budgetstijlen (Hopwood, 1973) die veel onderzoekers na hem hebben geïnspireerd (zie onder andere Birnberg, Hanson, Friezen en Shields, 1977; Brownell, 1983; Ansari en Ueske, 1987; Abernethy en Stoelwinder, 1991; Bhimani, 1994; Henri, 2006). Een enkele auteur borduurt voort op het gedachtegoed van Hopwood. Zo onderschrijft Flamholtz (1983: 166) een samenhang en een samenspel tussen deze dimensies van sturing. Met verwijzing naar de systeemtheorie stelt hij dat sturing een onderdeel van het socio-technische systeem is, in plaats van slechts een attribuut van de technestructuur. Sturingsconcepten kunnen alleen succesvol worden toegepast wanneer er sprake is van een match tussen het concept en de heersende organisatiecultuur (1983: 168). Overigens is dit niet nieuw: in 1977 pleitte Argyris in een artikel over de relatie tussen managementinformatie en lerende organisaties voor het zoeken naar afstemming tussen het sociale en het technische

substelsysteem. Slechte afstemming was volgens Argyris één van de belangrijkste oorzaken van een reeks aan gebreken die in de praktijk werd ervaren bij de implementatie van management-informatiesystemen (1977: 113).

Integrale sturing zoals Hopwood deze bedoelt, kan overigens wel degelijk betekenen dat in een bepaalde situatie een dimensie relatief gezien van groter belang is. Dit kan bijvoorbeeld afhankelijk zijn van de aard van het beheers- en bestuurbaarheidsprobleem. Ook kan het relatieve belang van de dimensies afhankelijk zijn van de aard van de organisatie (bijvoorbeeld de leeftijd of de specifieke configuratie van de organisatie), omgevingsfactoren (bijvoorbeeld privaot of publiek of de markt waarop de organisatie opereert) of zelfs maatschappelijke factoren (bijvoorbeeld de invloed van economische hoogtijdagen). Of, zoals Hopwood het stelt:

'In some circumstances, in order to be effective, the pressure created by many administrative means of control need to be associated with more personal and social forms of control. In other circumstances, especially where the complexity and uncertainty of the task make many of the traditional forms of administrative controls less useful guides to action, the necessary element of clarity and predictability may have to be provided through the actions of individual managers and employees.' (Hopwood, 1976: 36)

2.2.5.2 De contingentietheorie van Merchant

Beheers- en bestuurbaarheidsproblemen als uitgangspunt

Waar Hopwood koos voor het onderbrengen van sociale aspecten van sturing en beheersing in een systematische aanpak, een integraal raamwerk, kiest Merchant voor het verwerken van gedragsaspecten in een contingentietheorie, waarin hij de keuze en invulling van een sturingsconcept afhankelijk maakt van de aard van de beheers- en bestuurbaarheidsproblemen in de desbetreffende organisatie. Hij onderscheidt daarbij drie beheers- en bestuurbaarheidsproblemen: gebrek aan richting, gebrek aan motivatie, en gebrek aan competentie. Anders gezegd: een gebrek aan 'weten', 'willen' en 'kunnen' (Merchant, 1985; Merchant en Van der Stede, 2003: 7).

Onder gebrek aan richting verstaat Merchant onvoldoende kennis van de organisatiedoelen en/of onvoldoende kennis van wat de organisatie van doorslaggevend belang vindt voor de manier waarop de doelstellingen bereikt moeten worden. Anders gesteld: gebrek aan kennis over het 'wat' en het noodzakelijke 'hoe'. Gebrek aan richting heeft tot gevolg dat medewerkers niet weten wat van hen verwacht wordt, waardoor de kans dat ze effectief en efficiënt zijn, significant afneemt. Een functie van een sturingsconcept is in dit geval het informeren van de organisatieleden zodat zij hun bijdrage aan de verwachte doelstellingen kunnen maximaliseren. Wanneer organisatieleden weten wat er van hen verwacht wordt, biedt dit op zichzelf niet (voldoende) zekerheid dat zij zich ook volgens deze verwachting zullen gedragen. Merchant

stelt dat organisatielieden in beginsel luie wezens zijn die gemotiveerd moeten worden, anders zullen zij niet de gewenste prestatie leveren. Ook managers zullen volgens Merchant geneigd zijn om te kiezen voor oplossingen die hun eigen leven vergemakkelijken. Bovendien kan een gebrek aan motivatie leiden tot fraude en witteboordencriminaliteit. Daarmee noemt hij het tweede beheers- en bestuurbaarheidsprobleem: een gebrek aan motivatie (2003: 8).

Ten slotte kunnen organisatielieden die weten wat van hen verwacht wordt én die gemotiveerd zijn, niet de gewenste prestatie leveren als zij daartoe door persoonlijke beperkingen eenvoudigweg niet in staat zijn. Dit gebrek aan competenties, het derde beheers- en bestuurbaarheidsprobleem volgens Merchant, kan voortvloeien uit een tekortschieten in kennis, ervaring of vaardigheden, maar kan ook zijn oorsprong vinden buiten de persoon, bijvoorbeeld in een gebrek aan operationele informatie (2003: 9).

Sturingsconcepten volgens Merchant

Beheers- en bestuurbaarheidsproblemen kunnen volgens Merchant in een aantal gevallen worden voorkomen, bijvoorbeeld door het afstoten van activiteiten, door automatisering of door centralisatie. Ook het delen of verschuiven van de risico's is volgens Merchant een mogelijkheid om beheers- en bestuurbaarheidsproblemen te voorkomen of althans de kans dat risico's zich op dit vlak daadwerkelijk manifesteren, zoveel mogelijk te beperken (2003: 11). Wanneer beheers- en bestuurbaarheidsproblemen onvoldoende kunnen worden voorkomen, hetgeen volgens Merchant in de praktijk vrijwel altijd het geval is, dient een aantal beheersmaatregelen te worden geïmplementeerd. Merchant clustert deze beheersmaatregelen in vier sturingsconcepten: *result control*, *action control*, *personnel control* en *cultural control*.

Result control, resultaatsturing, is effectief wanneer er sprake is van een gebrek aan motivatie of richting. Merchant gaat impliciet uit van nutsmaximalisatie en leunt daarmee sterk op een economische gedragstheorie, die vaker als vooronderstelling wordt gehanteerd in de accounting- en managementcontroltheorie (Abernethy en Vagnoni, 2004: 207). Resultaatsturing vraagt dat managers weten welke resultaten van hen verwacht worden, dat de mogelijkheid bestaat om deze resultaten te kunnen beïnvloeden én dat de wil er is om dat ook daadwerkelijk te doen (2003: 29). De effectiviteit van resultaatsturing is in de ogen van Merchant vooral afhankelijk van een precieze, objectieve, tijdige en begrijpelijke meting van de resultaten.

Action control, activiteitensturing, is de directe sturing van de activiteiten van de medewerkers door de managers (2003: 67). De auteur onderkent vier soorten activiteitensturing: gedragsbeperkingen, toezicht, activiteitenverantwoording en redundantie. Gedragsbeperkingen moeten het de organisatielieden onmogelijk maken ongewenst gedrag te vertonen en kunnen van fysieke of administratieve aard zijn. Voorafgaand toezicht is de selectie van een aantal activiteiten dat pas na vooraf verkregen toestemming mag worden uitgevoerd. Activiteitenverantwoording

is het – desgevraagd of in alle (gedefinieerde) gevallen – afleggen van verantwoording over alle uitgevoerde activiteiten. Redundantie is ten slotte een vorm van activiteitensturing die bestaat uit het dubbelen van kritieke processen, waardoor de kans dat het gewenste daadwerkelijk wordt geproduceerd, eenvoudigweg toeneemt.

Personnel control, medewerkersturing, lijkt qua invalshoek op wat Hopwood persoonlijke beheersing en sturing noemt. Medewerkersturing heeft drie functies: het dient de wederzijdse verwachtingen te verduidelijken, het moet de competentie van de medewerker vergroten en ten slotte moet het de bereidheid tot 'zelf-monitoring' vergroten (2003: 74). Merchant onderscheidt drie manieren van medewerkersturing: werving en selectie, opleiding en training, en functieontwerp. Het werven en selecteren van de juiste medewerker, de juiste man op de juiste plaats, vergroot de kans dat deze medewerker de juiste dingen doet én deze ook goed doet. Opleiding en training kunnen de competentie van de medewerker vergroten maar ook richting geven aan de activiteiten van de medewerker. Merchant merkt overigens ten aanzien van het functieontwerp op dat er te weinig moeite wordt gedaan om functies zodanig te ontwerpen dat de waarschijnlijkheid dat medewerkers succesvol zijn, wordt gemaximaliseerd. In zijn ogen wordt dit aspect onderbelicht en vindt het functieontwerp vooral plaats vanuit een instrumentele/technische visie op effectiviteit en efficiëntie.

Cultural control, cultuursturing, is de laatste wijze van sturing die door Merchant wordt onderscheiden. Cultuursturing is bij Merchant min of meer synoniem voor sociale controle, dat wil zeggen: sturing gebaseerd op het mechanisme in groepen dat er voor zorg draagt dat de groepsleden niet of slechts in beperkte mate afwijken van een impliciete en/of expliciete groepsnorm. Omdat Merchant hiermee een sturingsconcept introduceert dat in de management-controltheorie nog weinig aandacht heeft gekregen, wordt er hierna verder op ingegaan.

Merchant stelt dat de effectiviteit van cultuursturing het grootst is bij groepen die een gemeenschappelijke band hebben. Dat ligt voor de hand: deze band is in feite een gedeeld geheel aan waarden en normen waaraan gerefereerd kan worden wanneer groepsleden afwijkend gedrag vertonen. Wanneer er geen band zou zijn, dan zijn er slechts in beperkte mate waarden en normen waaraan gerefereerd kan worden. Een gedeeld geheel aan waarden en normen is dus voorwaardelijk voor cultuursturing. Daarnaast is volgens Merchant *mutual-monitoring* van belang. De groepsleden moeten letterlijk zicht hebben op elkaar, om te kunnen waarnemen of men zich houdt aan de groepsnormen maar ook om te kunnen interveniëren wanneer dat nodig is. Merchant onderscheidt vijf manieren waarop cultuursturing kan geschieden, namelijk door middel van (1) gedragscodes, (2) groepsbeloningen, (3) interne verplaatsingen, (4) fysieke en sociale maatregelen en ten slotte (5) de 'toon aan de top' (2003: 77).

Gedragscodes zijn in theorie codificaties van de dominante waarden en normen van de

organisatie. In de praktijk zijn het vooral formele documenten die beschrijven hoe de organisatieleiding vindt dat de organisatieleden zich moeten gedragen. Ze hebben vaak betrekking op de wijze waarop organisatieleden met elkaar dienen om te gaan en met mensen in de omgeving van de organisatie, zoals klanten, leveranciers en andere belanghebbenden. De gedragscodes waaraan Merchant refereert, zijn codificaties die door organisaties zelf zijn opgesteld. Daarnaast bestaan er ook gedragscodes die buiten organisaties worden opgesteld, bijvoorbeeld door een beroeps- of branchevereniging, zoals voor accountants. Van recente datum zijn generieke gedragscodes die, mede onder invloed van een aantal grote economische schandalen, zijn opgesteld door min of meer onafhankelijke commissies. Deze gedragscodes, zoals in Nederland de Code Tabaksblad, vormen een normenkader voor *good governance* en beschrijven de wijze waarop de organisatie – en indirect daarmee ook ieder organisatie lid – zich maatschappelijk dient te gedragen. Het codificeren van de waarden en normen is volgens Merchant op zichzelf evenzeer van belang als de uiteindelijke code (2003: 80). Bij het codificeren vindt discussie plaats en worden de onderlinge verwachtingen van de organisatieleden, en in het bijzonder die van het management en de rest van de organisatie, uitgewisseld.

Groepsbeloning is volgens Merchant een belangrijke manier van cultuursturing (2003: 81). De prestatie van een groep wordt bovengeschild gemaakt aan de individuele prestatie en daarmee zou een prikkel worden gegeven aan de individuele organisatieleden om bij te dragen aan het geheel. Door gewenst gedrag te belonen wordt de sociale controle als het ware gericht en geactiveerd. Functieroulatie en interne verplaatsingen, een andere vorm van cultuursturing, dragen bij tot medewerkers wier loyaliteit het organisatie deel ontstijgt en die veel meer zijn geëngageerd aan de organisatie als geheel. Bovendien voorkomen regelmatige interne verplaatsingen dat medewerkers zich te veel binden aan een groepscultuur in plaats van aan de gewenste organisatiecultuur. Onder fysieke en sociale maatregelen verstaat Merchant zowel concrete regelingen in een organisatie, zoals kantoorinrichting en logo, als meer symbolische zaken, bijvoorbeeld de wijze waarop medewerkers worden aangesproken (2003: 83). Ten slotte noemt Merchant de ‘toon aan de top’. Hij bedoelt daarmee de inhoud van de boodschap die het topmanagement bewust of onbewust uitstraalt én de wijze waarop dit geschiedt. Vooral de consistentie tussen de inhoud en de wijze waarop deze voor het voetlicht wordt gebracht, is essentieel. Een topambtenaar die zegt dat hij voor openheid is maar waarvan bekend is dat hij deze in zijn eigen handelen niet hanteert, zal geen openheid bevorderen, integendeel zelfs.

Reflectie op Merchants contingentietheorie

Merchant was één van de eersten die niet alleen het belang van gedrag bij beheers- en bestuurbaarheidsproblemen onderkende maar dit ook vertaalde in een bijdrage aan de oplossing van deze problemen in de onderscheiden sturingsconcepten. Hij bracht in de managementcontrol theorie de verbinding tot stand tussen de organisatorische en de gedragsmatige aspecten van sturing. Het hanteren van een verband tussen beheers- en bestuurbaarheidsproblemen enerzijds en sturingsconcepten anderzijds was niet nieuw, maar de integrale wijze waarop hij

beide met elkaar in verbinding bracht heeft in de theorie en in de praktijk betrekkelijk veel navolging gehad. Bovendien heeft hij een belangrijke bijdrage geleverd aan de operationalisatie van het begrip 'resultaatgerichte sturing'. Merchant wordt dan ook gezien als een belangrijke auteur in de moderne managementcontrol theorie. Zijn visie heeft echter ook haar beperkingen. Deze liggen in zijn analyse van de beheers- en bestuurbaarheidsproblematiek, de aard van de door Merchant voorgestelde besturingsconcepten en in de verbinding tussen deze twee.

Merchants schets van beheers- en bestuurbaarheidsproblemen is een vereenvoudiging van de werkelijkheid. Het probleem van een gebrek aan richting kent zowel in de theorie als de praktijk veel meer dimensies dan Merchant in zijn theorie beschrijft. De richting die iemand nodig heeft om zijn of haar werkzaamheden naar behoren te verrichten, is sterk afhankelijk van de plaats van die persoon in de organisatie. Een topmanager heeft wat dit aangaat een andere behoefte dan de medewerker in het productieproces. Daarnaast is de behoefte aan een bepaalde mate van richting en detaillering ook sterk persoonsafhankelijk. Sommige managers hebben behoefte aan nauwkeurige 'instructies' over de richting die het bedrijf op moet, terwijl andere juist in beperkte mate detaillering en richting willen. Sommige medewerkers in het productieproces hebben baat bij een globale beschrijving van hun werkzaamheden, waar andere een checklist vragen. Ook Merchants stelling ten aanzien van de motivatie van medewerkers is zowel in de theorie als de praktijk veel genuanceerder. Merchants mensbeeld lijkt, ook in zijn later werk (Merchant, 2003), uit te gaan van McGregors theorie X: mensen hebben een aangeboren afkeer van werken en verantwoordelijkheid en zullen alles doen om zich daaraan te onttrekken (McGregor, 1960). Er is inmiddels echter een rijk geheel aan theorieën en studies, dat uitgaat van een ander, complexer mensbeeld en er zijn veel nieuwe theorieën over de wijze waarop de mens wordt gemotiveerd. Ten aanzien van het gebrek aan competentie, het derde beheers- en bestuurbaarheidsprobleem van Merchant, valt op dat hij de persoonlijkheid van de medewerker als belangrijke variabele niet noemt. In de praktijk zou immers de persoonlijkheid van managers of medewerkers juist wél een deel, wellicht zelfs een belangrijk deel van het probleem of de oplossing kunnen zijn. Samenvattend kan worden gezegd dat Merchant kiest voor een sterk vereenvoudigde, eendimensionale beschrijving van de beheers- en bestuurbaarheidsproblemen in organisaties.

De gelaagdheid van de sturingsconcepten die door Merchant worden genoemd, is een belangrijk en onderscheidend kenmerk van zijn theorie. Resultaatsturing, activiteitensturing, medewerkersturing en cultuursturing worden door de auteur in samenhang gepresenteerd en vormen als geheel een raamwerk voor beheersing en sturing. Merchant hanteert echter een aantal uitgangspunten waarbij, net als bij de uitwerking van deze aandachtspunten, vraagtekens kunnen worden gezet. Het belangrijkste uitgangspunt waarbij hier stil wordt gestaan, is de overtuiging van Merchant dat alle sturingsconcepten die door hem worden gepresenteerd, ‘maakbaar’ zijn. Dat lijkt wellicht voor de hand te liggen, maar zeker in het geval van medewerker- en cultuursturing is dit de vraag. Vooral ten aanzien van organisatiecultuur is het kiezen voor een ‘ingenieursvisie’ discutabel. Belangrijker echter is dat ook in dit geval de stuurpraktijk nogal weerbarstig is: in de praktijk blijkt telkens weer de beperkte maakbaarheid van een organisatiecultuur. Een ander punt is dat de uitwerking van Merchants sturingsconcepten nogal normatief is: hij volstaat niet met een raamwerk voor beheersing en sturing maar schrijft ook voor welke maatstaven en welke normen daarvoor moeten worden gehanteerd. De onderbouwing van deze maatstaven is echter mager: de auteur is op dat punt selectief in het gebruiken van theorie en de onderliggende argumentatie.

Hoewel er kritische opmerkingen kunnen worden gemaakt over een aantal aspecten van Merchants contingentietheorie, kan desondanks de betekenis ervan niet snel worden overschat. Zijn pionierswerk binnen de, van oudsher traditionele, managementcontrol theorie heeft zoals gesteld veel navolging gekregen. In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van het raamwerk van Merchant, niet zozeer van zijn normatieve inkleuring van dit raamwerk. Zijn classificatie van beheersings- en besturingsproblemen, gebrek aan respectievelijk richting, motivatie en competentie en de indeling in de vier categorieën sturingsmaatregelen, worden toegepast in de analyse van de sturingspraktijk binnen de Koninklijke Marechaussee.

2.2.5.3 De hefboomtheorie van Simons

Levers of control

Een theorie die het denken over sturing en beheersing in termen van verbanden tussen problemen en concepten combineert met een integrale visie op sturing, is de hefboomtheorie van Simons (1995). In feite integreert Simons, zonder dat hij hier overigens zelf aan refereert, Hopwoods en Merchants theoretische inzichten. Hij bepleit een integraal model voor sturing en beheersing, waarin een belangrijke plaats is ingeruimd voor gedragsmatige aspecten. Hij richt zich daarbij vooral op de rol van informatie binnen sturings- en beheersingsprocessen. De hefboomen waaraan de theorie haar naam dankt zijn de, vooral informele, mogelijkheden die managers hebben om de actiepatronen binnen organisaties te beïnvloeden. Afhankelijk van de aard van het beheers- en besturingsprobleem dient een hefboom ter hand te worden genomen. Net als Hopwood betoogt Simons overigens dat sturing niet bestaat uit het hanteren van

slechts één hefboom maar uit het passend en in samenhang hanteren van alle hefbomen. Dat is ook nodig, want Simons schetst de rol van de manager als het managen van de twee belangrijkste drijfveren van alle leden van de organisatie: eigenbelang tegenover de wil om bij te dragen aan een groter geheel. Twee hefbomen – het waardensysteem en het interactiesysteem – zijn actiegericht en inspirerend en dragen zorg voor een cultuur van ondernemerschap en doel- en resultaatgerichtheid. De andere twee hefbomen – het grenssysteem en het diagnostisch systeem – definiëren het speelveld, geven de grenzen aan en monitoren het gedrag van de organisatieleden in relatie tot deze grenzen. Daarmee draagt de organisatie er zorg voor dat grenzen niet overschreden worden (1995: 26).

Het waardensysteem

De eerste hefboom is het zogeheten *beliefs system*, dat kan worden vertaald als het waardensysteem. Hieronder verstaat Simons het geheel van expliciete organisatorische definities dat door het topmanagement wordt gebruikt en waarmee systematisch de basiswaarden, het bestaansrecht en de richting van de organisatie worden uitgedragen (1995: 34). Het waardensysteem representeert de visie van het topmanagement en is in die zin een vorm van cultuursturing, zoals deze ook door Merchant wordt aangehaald (Merchant, 2003: 77). Simons benadrukt daarbij wel dat het effect van het waardensysteem afhangt van de mate waarin dit systeem past bij de kern van de organisatie en in het verlengde daarvan de acceptatie van het waardensysteem door de organisatieleden. De wijze waarop het waardensysteem wordt vastgesteld, en meer in het bijzonder de rol en de bijdrage daarbij van de andere organisatieleden, en de wijze waarop het waardensysteem met de organisatieleden wordt gedeeld, bepalen in belangrijke mate of het beoogde effect ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. De winst voor sturing en beheersing zit voor een belangrijk deel in het proces, de dialoog tussen organisatieleden en organisatieleden, niet zozeer in het product, een gedragscode of een formele missieverklaring, dat uiteindelijk door dit proces wordt opgeleverd (1995: 37). Het waardensysteem is vooral geschikt wanneer er sprake is van een gebrek aan richting en/of een gebrek aan motivatie.

Het grenssysteem

De tweede hefboom, het *boundary system* ofwel het grenssysteem, handelt over de in de ogen van Simons belangrijke taak van elke manager om een drietal spanningen te reguleren die inherent zijn aan sturing en beheersing. In de eerste plaats dienen managers de spanning te hanteren tussen de schijnbaar onbegrensde mogelijkheden die organisatieleden zien en de beperkte middelen die de organisatie ter beschikking heeft om deze mogelijkheden te realiseren. Waar het waardensysteem aangeeft wat de mogelijkheden zijn en de organisatieleden als het ware aanmoedigt om deze te realiseren, stelt het grenssysteem de grenzen vast door aan te geven welke mogelijkheden niet gerealiseerd mogen worden en stelt het eisen aan de wijze waarop mogelijkheden gerealiseerd mogen worden. De tweede inherente spanning is die tussen bedoelde en spontane strategieën. Een strategie wordt bedacht en uitgevoerd, maar gaandeweg

doen zich allerlei ontwikkelingen voor die tot aanpassing of bijstelling van de strategie kunnen leiden. Het grenssysteem geeft aan in welke mate en op welke wijze ontwikkelingen invloed hebben op de (eerder) gekozen strategie. Daarmee moet worden gezocht naar een responsieve strategie die een mate van consistentie vertoont die deze uitvoerbaar maakt en houdt in de organisatie. De laatste spanning is de al eerder genoemde tegenstelling bij de organisatielieden tussen het eigenbelang en de wil om bij te dragen aan het grotere geheel (1995: 38).

Het grenssysteem beschrijft risico's en grenzen, gebaseerd op een inschatting van het topmanagement of een (andere) interne of externe autoriteit. De bronnen van het grenssysteem worden deels gevormd door de gedeelde waarden en normen maar er wordt ook geput uit interne en externe wet- en regelgeving. In de visie van Simons zijn grenssystemen vooral van belang in situaties waarbij sprake is van onzekerheid in de omgeving of waarin het vertrouwen van de leiding in (het beoordelingsvermogen van) de medewerkers klein is.

Het diagnostische systeem

Het diagnostische systeem is het geheel van formele informatiesystemen dat binnen een organisatie wordt gebruikt om de activiteiten en de prestaties van de organisatie te monitoren, te vergelijken met de vooraf afgesproken normen en eventueel bij te sturen. Het diagnostische systeem is idealiter opgebouwd uit een drietal modules: het meetsysteem, het normenstelsel en het (bij)stuursysteem. Zowel in de sturingstheorie als –praktijk neemt dit systeem vaak een centrale plaats in. Simons stelt zelfs dat in de wetenschap en in de praktijk managementcontrol vaak ten onrechte synoniem staat voor het diagnostische systeem (1995: 59). Ondanks deze schijnbare ‘overwaarding’ van het diagnostische systeem vormt het wel een belangrijke hefboom voor organisaties en hun management. Een goed diagnostisch systeem biedt organisaties en organisatielieden, in het bijzonder het management, de mogelijkheid om doelstellingen te realiseren zonder dat alle activiteiten die tot die resultaten moeten leiden constant toezicht behoeven. Het richt de aandacht van de organisatie anders gezegd, mits goed toegepast, op die elementen die bepalend zijn voor het succes van de organisatie ofwel, zoals Simons stelt: ‘these systems allow management-by-exception’. Het is overigens wel van belang dat het diagnostische systeem niet slechts leidt tot meting en vergelijking maar dat het door zijn opzet en inhoud de betrokken organisatielieden, veelal het management, ook daadwerkelijk tot ingrijpen ‘verleidt’ (1995: 70).

Het interactiesysteem

De laatste hefboom die Simons behandelt, is het *interactive control system*, te vertalen als het interactieve stuursysteem of, eenvoudiger, het interactiesysteem. Het interactiesysteem staat voor de wijze waarop binnen een organisatie interactie tussen de organisatielieden plaatsvindt, in het bijzonder bij plan- en besluitvorming. Ook dit systeem levert, net als het diagnostische systeem, informatie op. In tegenstelling echter tot de informatie die het diagnostische systeem

idealiter genereert, is de informatie die uit de interactie komt, per definitie subjectief. Hoewel subjectieve informatie gevaarlijke input lijkt voor effectieve en efficiënte sturing en beheersing biedt dit systeem volgens Simons juist veel mogelijkheden. Het is voor het management een aanvulling op de 'objectieve gegevens' van het diagnostische systeem maar, belangrijker nog, het geeft ook zicht op de betekenis van de informatie voor organisatieleden, zowel van de 'stuurder' als de 'gestuurde' (1995: 96-97).

Reflectie op Simons' hefboommodel

In de hedendaagse managementcontrol theorie wordt veel gerefereerd aan het werk van Robert Simons (zie onder andere Abernethy en Vagnoni, 2004; Marginson en Ogden, 2005; Henri, 2006). Zijn boeken zijn wereldwijd verplichte kost in de beroepsopleidingen voor accountants, controllers en general managers. De verdere uitwerking van Simons' theorie en de empirische onderbouwing ervan zijn echter voor een belangrijk deel uitgebleven, waardoor de theorie van Simons vooral een modelmatig karakter houdt. Simons is zowel in de wijze waarop hij zijn theorie presenteert als inhoudelijk overigens een typische representant van de Angelsaksische managementschool. Hij presenteert zijn theorie als een recept voor alle kwalen, waarbij de maakbaarheid van de samenleving en van organisaties voor hem een uitgangspunt is. Bovendien is het in zijn ogen de verantwoordelijkheid en de rol van het management om de organisatie vorm en inhoud te geven. De interactie met de organisatieleden is volgens Simons vooral functioneel voor de acceptatie van het door het management ontwikkelde sturingsconcept.

Het is echter zijn verdienste dat hij het denken over sturing en beheersing heeft verbreed tot buiten het traditionele lineaire en diagnostische kader. Bovendien vraagt hij aandacht voor een belangrijk dilemma in de praktijk van sturing en beheersing: hoe hanteert de leiding van een organisatie de spanning tussen enerzijds maximale flexibiliteit, zodat zij kan opereren in steeds dynamischer omgevingen, en anderzijds afdoende beheersing, waardoor voorkomen wordt dat grote risico's zich daadwerkelijk manifesteren? Of de hefboomen het effect hebben dat Simons hen toeschrijft, lijkt niet zozeer het gevolg van de aanwezigheid en de kwaliteit van de hefboomen als zodanig. Een managementinformatiesysteem kan bijvoorbeeld weliswaar kwalitatief hoogwaardige stuurgegevens opleveren, het is vooral van belang hoe deze informatie gebruikt wordt. Het effect wordt namelijk vooral bewerkstelligd door de manier waarop de organisatieleden in het algemeen en het management in het bijzonder deze hefboomen hanteren. In die zin mist de theorie van Simons de nuance die Hopwood plaatste bij sturingsconcepten: het is niet de graad van technische perfectie van sturingsconcepten maar de mate waarin ze daadwerkelijk het gedrag van organisatieleden beïnvloeden, die de ware kwaliteit van de concepten bepaalt.

2.2.6 Sturingstheorie in samenhang bezien

De hiervoor beschreven theorieën besteden alledrie aandacht aan sociaal-culturele aspecten van sturing. Hopwood koos daarbij voor een systeembenadering, Merchant voor een soort

contingentiebenadering en Simons combineerde deze twee benaderingen. Hoewel het belang van de integratie van sociale aspecten in de theorie en de praktijk van sturing weliswaar wordt onderkend, heeft dit slechts in beperkte mate tot de ontwikkeling van integrale sturingsfilosofieën en –concepten geleid. Het sturingsvraagstuk wordt nog vaak gezien als een afstemmingsvraagstuk tussen de organisatie en de omgeving in plaats van tussen integrale beheers- en besturingsproblemen enerzijds en concepten en instrumenten anderzijds. De hiervoor behandelde theorieën vormen in die zin als het ware de spits van de hedendaagse managementcontrol theorie.

Vanuit de organisatiesociologie is er in ieder geval één theorie die hier niet onvermeld mag blijven omdat deze als het ware een brug slaat tussen inzichten vanuit de sociologie en de (bedrijfs)economie: het vroege werk van Hofstede. Voordat Hofstede zijn vooraanstaande positie verwierf op het gebied van de (vergelijkende) organisatiecultuurtheorie, vroeg hij in een tweetal artikelen aandacht voor de beperkingen van de toenmalige managementcontrol theorie (1978 en 1982). Hij publiceerde een theorie waarbij hij de keuze voor sturingsconcepten en –instrumenten niet zozeer afhankelijk maakte van de organisatie, maar van de activiteiten die deze organisatie verricht (1981). De keuze voor een adequaat sturingssysteem diende naar zijn inzichten af te hangen van de beantwoording van een viertal vragen: zijn de doelstellingen eenduidig of ambigu, zijn de resultaten meetbaar, zijn de effecten van eventuele interventies bekend en zijn de activiteiten repetitief (1981: 194)? Hofstede onderscheidt vervolgens zes typologieën van sturingssystemen: (1) politieke (*political*) sturing, (2) arbitraire (*judgemental*) sturing, (3) intuïtieve sturing, (4) proefondervindelijke (*trail and error*) sturing, (5) expertmatige (*expert*) sturing en (6) routinematige (*routine*) sturing (1981: 196 e.v.). *Political control* vindt plaats bij ambigue doelstellingen, *judgemental control* wanneer er wel onambigue doelstellingen zijn, maar waarbij deze doelstellingen niet meetbaar zijn. *Intuitive control* wanneer er onambigue, meetbare doelstellingen zijn, waarbij de effecten van interventies onbekend zijn én die niet vaker dan één keer voorkomen. *Trial and error control* wanneer er onambigue, meetbare doelstellingen zijn, waarbij de effecten van interventies onbekend zijn én die vaker voorkomen. *Expert control* wanneer er onambigue, meetbare doelstellingen zijn, waarbij de effecten van interventies bekend zijn én die niet vaker dan één keer voorkomen. *Routine control* ten slotte is effectief wanneer er onambigue, meetbare doelstellingen zijn, waarbij de effecten van interventies bekend zijn én die vaker voorkomen.

Waar brengen deze theorieën ons nu? Welke ondersteuning kunnen ze bieden bij deze studie? Allereerst kan worden vastgesteld dat, om Hopwood te citeren *'the situation is not as bad as it could be, it is certainly not as good as it could be'* (1976: 2). Uit de voorhanden zijnde theorie blijkt geen handzaam model te kunnen worden geselecteerd dat bij dit onderzoek als analysekader kan dienen. Het model van Hopwood is nogal schematisch en richt zich vooral op de opzet van sturingssystemen. Het is daardoor minder geschikt om de sturingspraktijk te

begrijpen. Merchants contingentietheorie is veel concreter en kan dienen om sturingsproblemen naar hun aard te onderscheiden. Deze theorie is echter minder behulpzaam met het begrijpen van de werking van de (door Merchant voorgestelde) sturingsinterventies. Simons' theorie biedt aanknopingspunten om met name de aard van de interventies te begrijpen, maar biedt geen aansluiting met de sturingsproblemen. Ieder model kan wel van waarde zijn maar geen van de besproken modellen kan afzonderlijk als analysekader dienen. Merchants contingentie theorie kan dienen om zicht te krijgen op de aard van de besturingsproblemen waarvoor de Marechaussee zich gesteld ziet en hoe de sturingsconcepten een rol spelen bij het managen van deze problemen. Hopwoods systeembenadering kan helpen om te analyseren waaruit de sturingsmix van het gekozen sturingsconcept van de Marechaussee bestaat en Simons' theorie kan worden gebruikt om de aard van de maatregelen te bestuderen.

Om de werking van sturing in de praktijk te begrijpen is een aanvullend theoretisch perspectief noodzakelijk. In plaats van sturing te beschouwen als een ontwerp vraagstuk, de oplossing van een technisch probleem, kan sturing worden beschouwd als een sociaal proces. Sturing is in dat perspectief een geheel van samenhangende activiteiten dat wordt beïnvloed door het sturingsconcept, de organisatiestructuur, de organisatiecultuur en het regime. De theorieën van Hopwood, Merchant en Simons doen dan dienst als een kader waarmee de opzet en de vorm en inhoud van het sturingsconcept kunnen worden beschreven en geanalyseerd.

2.3 STURING ALS SOCIAAL PROCES

2.3.1 Inleiding

Het sturingsconcept is een belangrijke factor, die de manier waarop er in een organisatie gestuurd wordt, in een bepaalde mate beïnvloedt. Het is echter niet zo dat het concept letterlijk bepaalt wat er gebeurt. Of en hoe er gestuurd wordt, hangt af van meer factoren dan alleen het sturingsconcept. Door sturing als een sociaal proces te bezien, wordt de nadruk verlegd van hoe het in het sturingsconcept 'bedoeld en bedacht is' naar 'hoe het werkt'. In dit perspectief staat het handelen van de organisatieleden centraal en wordt de nadruk gelegd op de manier waarop zij anticiperen en reageren op datgene wat er binnen de organisatie gebeurt. In het geval van sturing gaat het dus vooral om de manier waarop organisatieleden sturingsarrangementen en -activiteiten hanteren. Deze 'omgang' wordt in de Engelstalige literatuur aangeduid als het vraagstuk van 'coping'. Hoe organisatieleden omgaan met sturing hangt af van een groot aantal variabelen. Voor dit onderzoek wordt aangesloten bij een indeling in drie soorten variabelen die door Kastelein, overigens voor een ander doel, werd gemaakt (aangehaald in Lammers, Mijs en Van Noort, 1997: 298). Hij beschouwt de organisatie als een samenhangend geheel van drie variabelen die samen het gedrag van organisatieleden beïnvloeden:

technologie (het geheel van werkwijzen), structuur (van communicatie en coördinatie) en cultuur (waarden, doeleinden, normen, verwachtingen, klimaat, moreel, instelling, denkbeelden). Deze indeling zal hierna worden gehanteerd om de factoren die het gedrag van organisatieleden beïnvloeden, te beschrijven. Het aspect technologie wordt voor het doel van dit onderzoek opgevat als het geheel van werkwijzen van sturing en beheersing. Het valt daarmee samen met het al eerder besproken begrip 'sturingsconcept'. De drie factoren die worden ontleend aan Kastelein, leiden tot een bepaalde manier van samenwerken tussen het management en de uitvoerenden in een organisatie. De stijl van bedrijfsvoering van bovenaf en de wijze waarop de gewone organisatieleden zich van onderop inzetten, wordt door Lammers het regime van de organisatie genoemd (Lammers, 1993: 194). Het regime vormt de uitgesproken maar ook de onuitgesproken manier waarop gewone organisatiegenoten initiatieven van het management hanteren. In die zin beïnvloedt het dus ook hoe sturingsinitiatieven worden gehanteerd. Hierna wordt ingegaan op de aspecten organisatiestructuur, organisatiecultuur en regime als de drie onafhankelijke variabelen die, naast het sturingsconcept, de werking van sturing als sociaal proces beïnvloeden.

Het denken over sturing als proces is overigens niet nieuw. Sturing wordt vooral in formele zin vaak gezien als een cyclisch proces dat uit vier stappen bestaat. In aansluiting op Demings bekende cyclus '*plan-do-check-act*' wordt sturing vaak beschreven als het proces van doelformulering, beïnvloeding, informatievergaring en evaluatie (zie o.a. De Waal en Kerklaan, 2004; Terpstra, 2002). Linker beschrijft sturing als een proces waarmee doelen worden vertaald naar meetbare prestaties, uitvoering van activiteiten, monitoring van die uitvoering en bijsturing (2006: 13). Deze visie op sturing als proces sluit aan op het principe van de regelkring.

2.3.2 Organisatiestructuur

Hoewel structuur niet los kan worden gezien van de andere elementen, technologie, organisatiecultuur en regime, zijn er specifieke aspecten van de organisatiestructuur te onderkennen die de wijze waarop organisatieleden reageren op sturing, beïnvloeden. Over wat onder organisatiestructuur wordt verstaan, bestaat in de theorie betrekkelijk grote overeenstemming. Hier wordt de volgende definitie gehanteerd, die is gebaseerd op de definitie van Mintzberg: organisatiestructuur is (1) de indeling van te verrichten werkzaamheden in functies en taken van functionarissen, werkgroepen en afdelingen, (2) de vastgestelde bevoegdheden en de betrekkingen waarin functionarissen, werkgroepen en afdelingen tot elkaar staan bij de uitvoering van hun taken en ten slotte (3) de ingebouwde communicatiekanalen en mechanismen waardoor functionarissen, werkgroepen en afdelingen met elkaar in verbinding staan ten behoeve van de noodzakelijke wilsoverdracht en communicatie. Om het begrip te operationaliseren, wordt de tweedeling van Mintzberg gevolgd: arbeidsverdeling en coördinatie.

Arbeidsverdeling

Zoals eerder gezegd vormen coördinatie en arbeidsverdeling een begrippenpaar. Arbeidsverdeling betekent letterlijk het verdelen van de taken over taakeenheden (Mintzberg, 1992: 2⁵). Het bestaat in feite uit het oplossen van twee deelproblemen: het analyseren en opsplitsen van werkzaamheden in deeltaken en het combineren en samenvoegen van deeltaken (Keuning en Eppink, 1993: 81). Arbeidsverdeling komt neer op het toekennen van taken aan individuele posities in een organisatie en het (vervolgens) groeperen van deze posities in eenheden. Ten slotte worden de benodigde informatiestromen tussen deze eenheden vastgesteld.

Mintzberg onderkent een aantal verschillende manieren om taken toe te delen aan individuele posities in bedrijven. Dit kan gebeuren door horizontale of verticale taakspecialisatie of door horizontale of verticale taakverruiming. Het groeperen van individuele posities naar eenheden kan gebeuren naar kennis en vaardigheden, werkproces en functie, tijd, output, klant of geografisch gebied (Mintzberg, 1992: 50). De keuze voor een bepaalde groepering geschiedt aan de hand van de toepassing van zogenaamde indelingscriteria. Mintzberg onderscheidt vier normatieve indelingscriteria: de mate van samenhang tussen de uit te voeren werkzaamheden en die tussen processen, de omvang en de sociale samenhang (1992: 56 e.v.). Bij het toedelen van taken op basis van de uit te voeren werkzaamheden stelt hij de 'natuurlijke' samenhang van taken centraal. Samenhang tussen werkzaamheden kan bestaan omdat gebruik wordt gemaakt van dezelfde middelenset, omdat ze in de tijd achter elkaar plaatsvinden of omdat voor de bewerking werkzaamheden heen en weer gaan tussen taakeenheden. Ten aanzien van groepering op basis van de samenhang tussen processen gelden dezelfde overwegingen. Daarbij zijn echter niet de werkzaamheden maar de processen het analyseperspectief. Het indelingscriterium omvang slaat op de wens om werkzaamheden te groeperen omdat daarmee een gewenste omvang van taakeenheden ontstaat. De gewenste taakeenheid zou moeten worden afgemeten aan de mate van effectiviteit en efficiëntie. In de praktijk wordt dit argument gebruikt om voor dezelfde clustering van taken grotere of juist kleinere taakeenheden te formeren. Het laatste indelingscriterium is wellicht in het verband van dit onderzoek het meest interessant: sociale samenhang. Mintzberg refereert daarbij aan het al eerder aangehaalde werk van Trist en verwijst naar het concept van de organisatie als sociaal-technisch systeem. Zonder deze term expliciet te gebruiken pleit Mintzberg voor *joint optimization* tussen werkzaamheden, processen en schaalvoordelen enerzijds en persoonlijkheid en sociale behoeften anderzijds (1992: 63).

Coördinatie

Zodra er sprake is van een geheel van taken dat niet meer door één persoon kan worden verricht, is er sprake van arbeidsverdeling én coördinatie: taken worden verdeeld en er wordt vervolgens onderling afgestemd tussen de verschillende taken waarin het werk over de

5 De paginaverwijzingen betreffen de in 1992 uitgebrachte Nederlandse vertaling van Mintzbergs boek 'Structures in fives', dat oorspronkelijk in 1983 in het Engels verscheen.

taakeenheden (de verschillende functionarissen, werkgroepen en afdelingen) verdeeld is (Mintzberg, 1992: 3; Keuning en Eppink, 1993: 81)

Mintzberg onderscheidt vijf coördinatiemechanismen: onderlinge aanpassing, direct toezicht, standaardisatie van werkprocessen, standaardisatie van output, en standaardisatie van kennis en vaardigheden (1992: 4-7). Naarmate het werk van organisaties complexer wordt, zal volgens Mintzberg het dominante coördinatiemechanisme verschuiven van onderlinge aanpassing naar direct toezicht en vervolgens naar standaardisatie (werkprocessen, output of vaardigheden), om ten slotte weer terug te keren naar onderlinge aanpassing. Deze indeling vertoont overeenkomsten met de al eerder beschreven tweedeling die Friedman maakt tussen *direct control* en *responsible autonomy*. In de praktijk wordt volgens Mintzberg een combinatie van alle vijf mechanismen gebruikt, waarbij echter wel één coördinatiemechanisme dominant is. Op z'n minst is volgens hem een zekere mate van direct toezicht en onderlinge aanpassing noodzakelijk, ongeacht de mate van standaardisatie (1992: 7). Mintzberg legt verder een verband tussen de configuratie van een organisatie en het dominante coördinatiemechanisme. In een eenvoudige structuur zal vooral worden gecoördineerd met direct toezicht. In een machinebureaucratie zal afstemming vooral plaatsvinden met standaardisatie van werkprocessen, in een professionele bureaucratie met standaardisatie van kennis en vaardigheden en in een divisiestructuur door standaardisatie van output. In een adhocratie zal ten slotte onderlinge aanpassing het dominante coördinatiemechanisme zijn.

Functieontwerp en functiekenmerken

De organisatiestructuur wordt op deze plaats behandeld omdat de vooronderstelling is dat het één van de factoren is die het gedrag van de medewerkers beïnvloeden. De gekozen structuur heeft gevolgen voor de wijze waarop de medewerker zijn taken uitvoert. Desondanks zijn de structuur van de organisatie en de criteria aan de hand waarvan deze structuur is geconstrueerd, voor veel organisatieleden een abstractie. Zij hebben veel meer zicht op en beleving bij hun directe taakomgeving. Er kan dan ook worden gesteld dat het veel meer deze directe taakomgeving is die in verregaande mate bepaalt hoe medewerkers zich gedragen.

Het ontwikkelen van een taakomgeving voor individuele posities in een organisatie is in feite de verfijning van de organisatiestructuur en wordt dus in theorie voorafgegaan door de hiervoor beschreven afwegingen ten aanzien van coördinatie en arbeidsverdeling. De criteria zijn dan ook vaak subjectiever van aard. Bij het ontwerpen van functies wordt vaak gekeken naar de vraag of er sprake is van een redelijke dagtaak en of er qua werkzaamheden geen lacunes of juist doublures aanwezig zijn. Ook is er aandacht voor eventuele kwetsbaarheden in de combinatie van werkzaamheden en functies en voor eventuele coördinatieproblemen en de gewenste *span of control*. Ten slotte wordt ook gekeken of de ontworpen functie wel daadwerkelijk gevuld kan worden én blijven met competente medewerkers.

Vanuit het perspectief van structurering wordt hier de nadruk gelegd op de variabelen in de taakomgeving. In dat verband wijst Lawler op vier variabelen bij het functieontwerp: de mate van variëteit in de te vervullen taken, de autonomie bij planning en uitvoering, de mate van identificatie met de te verrichten taken, en de mate van terugkoppeling van de behaalde resultaten. Deze vier variabelen zijn later door Herzberg uitgewerkt en normatief ingevuld in zijn bekende twee-factoren motivatietheorie (zie o.a. Herzberg, 1979). Hackman en Oldham onderscheiden vijf dimensies van een functie, die effecten hebben op wat zij aanduiden als de 'psychologische staat' van een organisatielid, waardoor deze een hoge intrinsieke motivatie krijgt, kwalitatief hoogwaardig werk aflevert, een hoge arbeidssatisfactie heeft en dus een laag verzuim en een hoge productiviteit heeft (Hackman, Oldham, Janson en Purdy, 1975: 58 e.v.). Deze vijf functiedimensies zijn: variëteit in vaardigheden, taakidentiteit, taakbelang, autonomie en feedback. De variëteit in vaardigheden heeft betrekking op het beroep dat in een functie wordt gedaan op de verschillende vaardigheden die een medewerker bezit. De taakidentiteit, een vaak misverstaan begrip, slaat op de mate waarin er sprake is van een afgeronde en herkenbare taak met een zichtbare uitkomst. Het taakbelang of wel de significantie van een taak is de mate waarin een taak *impact* heeft op anderen, zowel binnen als buiten de eigen organisatie. De variëteit, de taakidentiteit en het taakbelang geven volgens deze theorie samen betekenis aan het functioneren van organisatieleden. Autonomie, de mate waarin een functie substantiële ruimte, onafhankelijkheid en discretie geeft aan het individu, draagt er toe bij dat medewerkers verantwoordelijkheid ervaren voor de uitkomsten van (een deel van) het werk. Feedback ten slotte, de mate waarin degene die met een taak belast is, kan beschikken over directe en duidelijke informatie over de effectiviteit van zijn optreden, levert de medewerker informatie op over de uitkomsten van zijn werk, waardoor kan worden gereflecteerd op het eigen functioneren.

2.3.3 Organisatiestructuur en sturing

In de literatuur wordt het belang van de organisatiestructuur als variabele voor sturing groot geacht. Sommige auteurs stellen zelfs dat de behoefte aan sturing voortvloeit uit het feit dat de structuur op zichzelf onvoldoende in staat is het gewenste gedrag te waarborgen (Johnson en Gill, 1993: 12). In die visie is structuur geen variabele voor sturing, maar dient sturing om de manco's van de organisatiestructuur weg te nemen. Dat de structuur, en dus ook de argumenten die aan de keuze voor een bepaalde structuur ten grondslag liggen, een belangrijke variabele is voor sturing, wordt op verschillende plaatsen gesteld. Het stuurmotief wordt in sommige gevallen zelfs, samen met het kostenmotief, als het belangrijkste motief genoemd dat richtinggevend zou moeten zijn voor de inrichting van de organisatiestructuur. Met het stuurmotief wordt hier bedoeld dat, om bepaalde doelstellingen te bereiken, op alle niveaus van uitvoering eenheid van gezichtspunt en gelijkgerichtheid bij het handelen moeten bestaan.

Mintzberg maakt de verbinding tussen onder meer de wijze van coördinatie en arbeidsverdeling en de configuratie van de organisatie. Met het op basis van een aantal contingenties vaststellen van de configuratie, ofwel het vaststellen van de individuele posities en de superstructuur, is nog geen werkende organisatie gecreëerd. Daarvoor is het nodig om de verbindingen tussen de onderdelen van de superstructuur in te vullen. Mintzberg onderkent twee hoofdgroepen van verbindingen: planning- en controlsystemen, die de output standaardiseren, en verbindingsmiddelen die zorgen dat de onderlinge aanpassing soepel kan verlopen. De planning- en controlsystemen zoals door Mintzberg beschreven zijn in feite aspecten van een sturingsconcept. Hij noemt twee soorten planning- en controlsystemen: controle van resultaten en actieplanning (1992: 78). Vanuit de hoofdindeling in sturingsconcepten is hier sprake van respectievelijk outputsturing en activiteitensturing. Mintzberg stelt dus dat de structuur nodig is om te kunnen sturen, maar tegelijk dat sturing nodig is om de structuur de beoogde werking te laten krijgen.

Ook de taakkenmerken zijn relevant voor sturing. De concrete invulling van de *job characteristics* kan worden gezien als een operationalisatie van de organisatiestructuur. De autonomie en de wijze van feedback vloeien (ook) impliciet of expliciet voort uit de wijze waarop men in organisaties wil sturen, de sturingsfilosofie. Ook het toedelen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden geschiedt op basis van een bepaalde besturingsfilosofie. Er kan bijvoorbeeld gekozen worden voor specialisatie of juist voor het werken vanuit generalistische functies. In beide gevallen wordt daarmee ook de variëteit in de functie bepaald. In het geval van specialisatie is de variëteit klein, bij generalisatie is de variëteit groot. Binnen de sturingsketen vormen evaluatie en bijsturing een belangrijke schakel. Het geven van feedback door het verstrekken en ontvangen van informatie aan anderen en van anderen is een belangrijk onderdeel van sturing. De frequentie en de kwaliteit van de feedback zijn daarom voor sturing van groot belang.

2.3.4 Organisatiecultuur

Het begrip 'organisatiecultuur' vervult al enige tijd een prominente plaats in het discours over de effectiviteit van organisaties. Er is in zowel de theorie als de praktijk nog steeds veel aandacht voor de gedeelde betekenisvolle patronen van denken en doen (zie Noordegraaf, Veenswijk en Vermeulen, 2004). De toenemende rationalisering van overheidsorganisaties waaraan in deze studie al een aantal keren gerefereerd is, is in feite een culturele oriëntatie, die verwijst naar een denk- en handelingspatroon dat is gebaseerd op ordening en systematisering, bedoeld om de werkelijkheid voorspelbaar en beheersbaar te maken. Hakvoort en Veenswijk spreken in dit verband zelfs van cultureel isomorfisme (1998: 17).

Perspectieven op organisatiecultuur

De theorie rond het begrip 'organisatiecultuur' is gefragmenteerd: er bestaan over het be-

grip bij zowel wetenschappers als praktijkbeoefenaren verschillende zienswijzen. Zo is er een zienswijze die uitgaat van een organisatiecultuur als een variabele, een kenmerk van een organisatie. Organisaties *hebben* in deze visie een cultuur. Daarnaast wordt organisatiecultuur ook gebruikt als een metafoor voor de organisatie. In deze zienswijze *is* een organisatie een cultuur (Smircich, 1983: 340). Fundamenteler is de vaak gebruikte indeling van Martin, die het begrip 'organisatiecultuur' indeelt in drie perspectieven (Martin, 1992; Martin, 2002; Soeters, Winslow en Welbull, 2003; Noordegraaf, Veenswijk en Vermeulen, 2004). Zij onderscheidt het integratieperspectief, het differentiatieperspectief en het fragmentatieperspectief. Het integratieperspectief ziet de organisatiecultuur als een bindend element tussen de organisatieleden. De cultuur is dan als het ware de lijm die de individuele organisatieleden bijeen brengt en houdt. Bij het differentiatieperspectief ligt de nadruk op het onderscheidende karakter van organisatieculturen, bijvoorbeeld door de verschillende subculturen in een organisatie. De cultuur van de hele organisatie bestaat dan uit een mozaïek van verschillende subculturen. Het fragmentatieperspectief ten slotte gaat niet uit van een stabiele, homogene organisatiecultuur maar van een cultureel raamwerk waarbinnen cultuur op sommige momenten integratie en op andere momenten differentiatie veroorzaakt (Martin, 2002: 150; Soeters, Winslow en Welbull, 2003: 239). Een belangrijk verschil tussen de drie perspectieven is de plaats van culturele ambiguïteit. In het integratieperspectief is geen sprake van culturele ambiguïteit; er is sprake van een homogene organisatiecultuur. Bij het differentiatieperspectief wordt culturele ambiguïteit gekanaliseerd: de nadruk ligt op de gemene deler, niet op de verschillen in subcultuur. In het fragmentatieperspectief is ambiguïteit juist het centrale begrip van de organisatiecultuur. Het hanteren van culturele ambiguïteit is hier de essentie van de organisatiecultuur (Martin, 1992: 12; Martin, 2002: 119).

Definities van organisatiecultuur

Hoewel er verscheidene perspectieven op organisatiecultuur zijn, is er wel sprake van een min of meer gedeelde definitie van het begrip. Organisationsculturen kunnen zichtbaar worden gemaakt door bijvoorbeeld te kijken naar de mate waarin organisatieleden zich identificeren met de organisatie, de nadruk op het functioneren van de groep binnen een organisatie, de samenwerking, de interne of externe gerichtheid en de mens- of juist taakgerichtheid binnen organisatie (Robbins en Coulter, 1996: 80). In alle definities die worden gehanteerd, staat centraal dat het gaat om gedeelde waarden en normen, door Hofstede aangeduid als *the collective programming of the mind* of, meer eigentijds, als *software of the mind* (1996). Ook bestaat er overeenstemming over het feit dat cultuur richting geeft aan actie, aan gedrag. Organisationscultuur bepaalt in belangrijke mate wat organisatieleden zien en hoe zij reageren op hun omgeving (Robbins en Coulter, 1996: 79). Het geeft betekenis aan de acties van organisatieleden en richting aan hun toekomstig gedrag (Dent, 1991: 708). Het bepaalt hoe ze met elkaar omgaan en ook hoe ze problemen hanteren (Van Muijen, Koopman en De Witte, 1996: 9).

Schein formuleerde één van de meest volledige en meest gebruikte definities:

‘organizational culture is the pattern of basic assumptions that a given group has invented, discovered or developed in learning to cope with its problems of external adaptation and internal integration, and that have worked well enough to be considered valid, and therefore to be taught to new members as the correct way to perceive, think and feel in relation to those problem.’

(Schein, 1984: 3)

In de Benelux ontwikkelden Van Muijen, Koopman en De Witte een praktische definitie van organisatiecultuur, de zogenaamde FOCUS-definitie, die zij vervolgens op grote schaal toepasten in een internationaal onderzoek naar organisatieculturen bij bedrijven en instellingen. Zij definiëren organisatiecultuur als

‘een verzameling van waarden, normen, uitingen en gedragingen die mede bepalen hoe mensen in een organisatie met elkaar omgaan en in welke mate zij energie steken in hun werk en de organisatie.’ (Van Muijen, Koopman en De Witte, 1996: 13)

Een opvallend kenmerk van deze definitie is dat wordt benadrukt dat het één van de factoren is die het gedrag van de organisatieleden bepalen. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van sturing als sociaal proces, te weten dat het gedrag daarin wordt bepaald door de technologie, de structuur, het regime én de cultuur. In het vervolg van deze studie wordt deze definitie gehanteerd.

Culturele praktijken

Onderzoek doen naar organisatiecultuur, zoeken naar de verzameling waarden en normen, wordt bemoeilijkt door het feit dat waarden en normen zich onder de oppervlakte van de organisatie bevinden. Schein maakt binnen het begrip ‘organisatiecultuur’ een onderscheid tussen basisassumpties, waarden, en artefacten en constructies (1984: 4). De basisassumpties zijn de vooronderstellingen die mensen vaak onbewust hanteren in hun dagelijks handelen, bijvoorbeeld de sturingsassumpties. Onder waarden verstaat Schein de expliciete opvattingen over goed en kwaad.

Procesgericht	Resultaatgericht
Mensen ervaren zichzelf als risicomijdend; men besteedt slechts geringe tijd aan het werk; elke werkdag is vergelijkbaar.	Mensen voelen zich comfortabel in onbekende situaties; men wil het maximale bereiken; elke dag brengt nieuwe uitdagingen.
Mensgericht	Taakgericht
Mensen voelen dat met hun persoonlijke problemen rekening wordt gehouden; men vindt dat de organisatie verantwoordelijk is voor het welzijn van de organisatieleden; belangrijke beslissingen worden door groepen of commissies genomen.	Mensen ervaren een sterke druk om een taak af te maken; men ervaart dat de organisatie alleen geïnteresseerd is in het werk dat medewerkers verrichten, niet in hun privé-zaken; belangrijke beslissingen worden door individuen genomen.
Parochiaal	Professioneel
Mensen ontleen hun identiteit voornamelijk aan het geheel; de normen van de organisatie overlappen met de 'privénormen' van de organisatieleden; de achtergrond van iemand is evenzeer van belang bij de werving en selectie als zijn of haar vakmanschap; men kijkt niet ver vooruit, dat doet de organisatie.	Mensen identificeren zich met hun functietype en vak(gebied); men houdt werk en privé gescheiden; de competentie is belangrijk, niet de achtergrond; men kijkt ver(der) vooruit.
Open	Gesloten
De organisatie staat open voor nieuwkomers en buitenstaanders zijn welkom; iedereen past in de organisatie; nieuwkomers voelen zich al binnen enkele dagen thuis.	Er is sprake van geslotenheid, zelfs voor insiders; alleen 'speciale' mensen passen in de organisatie; nieuwkomers hebben meer dan een jaar nodig om zich thuis te voelen.
Los	Strak
Niemand denkt aan kosten; vergadertijden worden globaal gegeven en opgevolgd; er worden grappen over het werk en de organisatie gemaakt.	Er wordt vaak aan kosten gedacht; er wordt strak vergaderd; er worden geen grappen gemaakt.
Pragmatisch	Normatief
Het voldoen aan de behoefte van de klant staat bovenaan; resultaten zijn belangrijker dan procedures; ten aanzien van de bedrijfsethiek wordt een pragmatische in plaats van een dogmatische benadering gevolgd.	De nadruk ligt op het volgen van de vastgestelde regels; regels zijn belangrijker dan resultaten; naar het gevoel van de leden bestaat er een hoge ethische standaard.

Tabel 2.2: Culturele praktijken

Artefacten en constructies zijn de zichtbare creaties van mensen, waarmee zij bewust of onbewust uiting geven aan hun waarden. Hij verbindt met deze indeling het onzichtbare deel van organisatiecultuur met het zichtbare deel, waardoor onderzoek mogelijk wordt.

Hofstede introduceerde in dit verband het begrip 'practices', in goed Nederlands: 'praktijken'. Ook hij maakt een onderscheid tussen dat wat zich onder de oppervlakte bevindt, de waarden, en dat wat zichtbaar is. Het zichtbare deel bestaat volgens Hofstede uit symbolen, helden en rituelen. Onder symbolen verstaat hij woorden, gebaren, afbeeldingen of objecten die in een organisatiecultuur een bijzondere betekenis hebben. Helden zijn personen, dood of levend, echt of verzonnen, die bepaalde eigenschappen bezitten die in een organisatiecultuur gewaardeerd worden en binnen een organisatie als rolmodel fungeren. Rituelen ten slotte zijn gezamenlijke acties die weliswaar technisch overbodig zijn maar in een bepaalde cultuur betekenisgevend zijn en (alleen) daarom worden uitgevoerd (1990: 291). De culturele praktijken vormen het zichtbare deel van de organisatiecultuur. Hofstede gebruikt zes dimensies om de culturele praktijken te beschrijven:

(1) proces- versus resultaatgericht (2) mens- versus taakgericht, (3) parochiaal versus professioneel, (4) open versus gesloten, (5) los versus strak en (6) normatief versus pragmatisch (2005: 292 e.v.).

Door de praktijk binnen een organisatie te beschrijven aan de hand van de zes dimensies van Hofstede ontstaat een genuanceerd beeld van de organisatiecultuur.

2.3.5 Politieculturen

Culturele praktijken verschaffen organisaties een identiteit, homogeen of pluriform. Met deze identiteit onderscheidt een organisatie zich van andere organisaties, maar tegelijk toont zij daarmee soms ook culturele verwantschap met andere, vergelijkbare organisaties. De verwantschap kan onder meer bepaald worden door de nationaliteit van een organisatie (Hofstede, 2005) of door de aard van kernactiviteiten van organisaties, de zogenaamde *occupational culture* (Soeters, Winslow en Welbull, 2003; Weick, 1987). Politieorganisaties hebben zo'n specifieke cultuur, die ook over de landsgrenzen heen min of meer herkenbaar en vergelijkbaar is (Reuss-Ianni, 1983; Soeters, Hofstede en Van Twuyter, 1995; Van der Torre, 1999; Mastrofski, 2004). De onderlinge binding van de leden van een politieorganisatie wordt getypeerd door een sterk gevoel van saamhorigheid en een cynische opstelling. Politie mensen kennen een eigen moraliteit, die vaak getypeerd wordt door een scherp onderscheid tussen 'goed' en 'kwaad'. Er bestaat vaak een anti-intellectuele houding, die aangeeft dat 'gezond verstand' belangrijker is dan theorie. Er heerst een tweeslachtige executieve cultuur: collegiaal, amicaal en onstuimig enerzijds, en oppervlakkig, hiërarchisch en keihard anderzijds. Daarnaast heerst er een sterke non-interventiecultuur tussen de politiemedewerkers. De ploegcultuur binnen de politieorganisatie is sterk en de onderlinge solidariteit is groot, zeker naar buiten toe. De 'politiecode' is

in de praktijk sterker dan de regels of voorschriften, niet alleen intern maar ook in de wijze waarop vorm wordt gegeven aan de relatie met de buitenwereld (Reuss-Ianni, 1983: 12). Er wordt in de literatuur in dit verband dan ook gesproken over *'the code of silence'* en *'the blue wall of silence'* (Benson, 2001: 682; Punch, Tieleman en Van den Berg, 1999: 264 e.v.).

Volgens politiewetenschappers bestaan er twee of drie subculturen binnen politieorganisaties. Het verschijnsel subcultuur is bepaald niet uniek voor politieorganisaties. Van Maanen en Barley beschrijven subcultuur als:

'a subset of an organization's members who interact regularly with one another, identify themselves as a distinct group within the organization, share a set of problems commonly defined to be the problems of all, and routinely take action on the basis of collective understandings unique to the group.' (1984: 33)

Reuss-Ianni onderscheidt twee subculturen binnen de politie: *street cops* en *management cops* (1983: 6 e.v.). De *management cops* zijn de leidinggevendenden die zich vaak op tactisch niveau bevinden, die bedrijfsmatige waarden hanteren en zijn gericht op het behalen van resultaten. Zij spreken over *targets*, budgetten, scores en afrekenen. De *street cops* hanteren de waarden van de professional, de uitvoerder. Zij werken in een omgeving waar werk niet altijd tot een bevredigende oplossing leidt en waar men streeft naar het haalbare. Braun beschrijft nog een derde subcultuur: de *policy cops* (1999: 139). Zij opereren op het strategische niveau, richten zich vooral op de wensen van de politiek-bestuurlijke omgeving en hanteren de waarden van de beleidsmakers. Een belangrijke werking gaat in de politiecultuur uit van de zogenaamde *peer-group*, de culturele referentiegroep. Zij zijn dominant in het socialisatieproces en bepalen de grenzen van *rule making* en *rule breaking* (Reuss-Ianni, 1983: 10). Paoline (2001; 2004) en Van der Torre (1999) onderzochten de *street cops* en onderscheidden binnen deze subcultuur nog verschillende typen. Paoline benadrukt dat de *occupational culture* van de politie een aantal nuanceringen kent (2001: 164). Hij onderscheidt zeven verschillende typen (2004: 217), variërend van *peace keepers* tot *Dirty Harry law-enforcers*. Van der Torre beschrijft in zijn lezenswaardige longitudinale onderzoek dat hij uitvoerde bij de politieregio Rotterdam-Rijnmond, vier typen: de pragmaticus, de pessimist, de ordehersteller en de hulpverlener.

De complexiteit van de politiecultuur is dus groot, er is sprake van verscheidene subculturen. De afstand tussen de subculturen is relatief groot, al schetsen sommige auteurs dat deze in Nederland wel is verkleind. De onderlinge verhouding tussen de subculturen maakt ook deel uit van die subculturen: men cultiveert letterlijk de verschillen. *Street cops* weten dat je moet zorgen dat je gedekt bent, dat je niet teveel moet doen, dat je chefs moet kennen maar niet teveel moet vertrouwen (Reuss-Ianni, 1983: 13). Tegelijk lijkt er sprake van een politisering van de top van de politie, zowel door de toenemende bemoeienis van de centrale en decentrale

bestuurders als door de politieke profileringdrang van sommige politiechefs (Reuss-Ianni, 1983: 6; Punch, Tieleman en Van den Berg, 1999: 278).

2.3.6 Marechaussee cultuur

De Koninklijke Marechaussee is strikt genomen een militaire organisatie: zij maakt deel uit van het ministerie van Defensie en de medewerkers hebben een militaire rechtspositie. Dit geldt overigens voor alle zogenaamde gendarmeriekorpsen, politiekorpsen met een militaire status, zoals de Franse Gendarmerie, de Italiaanse Carabinieri en de Spaanse Guardia Civil. Nu hebben militaire organisaties een eigen specifieke organisatiecultuur. Deze wordt gekenmerkt door een sterke nadruk op de eigen gemeenschap en het leven daarbinnen, en een nadruk op hiërarchie en discipline (Soeters, Winslow en Weibull, 2003: 240; zie ook Soeters, 2000). Daar waar de militaire cultuur vroeger haar basisassumpties ontleende aan een *coercive bureaucracy*, letterlijk een dwingende bureaucratie, is tegenwoordig sprake van een *enabling bureaucracy*, te vertalen als een faciliterende bureaucratie, die de ruimte geeft aan professionele waarden en normen als basis voor de organisatiecultuur voor de krijgsmacht⁶. Daardoor wordt meer een beroep gedaan op de intrinsieke motivatie dan voorheen (2003: 244). Deze verschuiving kan deels worden toegeschreven aan exogene, maatschappelijke ontwikkelingen. De invloed van de accentverschuiving binnen de taakstelling van de krijgsmacht heeft hier mogelijk een rol in gespeeld. De nadruk op zelfsturing in het optreden van militaire eenheden is de laatste jaren immers toegenomen. Soeters c.s. onderkent ook subculturen binnen de militaire organisatiecultuur (2003: 245). Hij maakt een onderscheid tussen het ‘koude’ deel en het ‘hete’ deel van de organisatie. De ‘koude’ organisatie bestaat uit de beleidsstaven en het niet-operationele deel van de ondersteunende diensten. De ‘hete’ organisatie is – letterlijk – de frontlinieorganisatie: de gevechtseenheden en de operationele ondersteuning. Elk van deze organisaties heeft haar eigen waarden en normen, hoewel ze de kernwaarden delen. Met inachtneming van dit laatste kan worden gesteld dat de ‘koude’ organisatie de efficiëntie centraal stelt en de ‘hete’ organisatie de effectiviteit. Er is sprake van een zekere mate van natuurlijke culturele spanning tussen beide gezichten van de organisatie (2003: 252).

Hoewel de Marechaussee dus in formele zin een militaire organisatie is, is het de vraag of er kan worden gesproken over een militaire cultuur bij de Marechaussee of dat wellicht veel meer sprake is van een politiecultuur. De Marechaussee zelf suggereert dat er sprake is van een hybride cultuur, die bestanddelen van beide culturen bevat (Beleidsplan Koninklijke Marechaussee 2010, 2005). Binnen de Marechaussee wordt dit vaak aangeduid als de ‘culturele spagaat’ (Verboom, 2002). Dit lijkt te duiden op een soms pijnlijke spanning.

6 De begrippen *coercive bureaucracy* en *enabling bureaucracy* zijn ontleend aan Adler en Borys (1996). Zij beschrijven de geschiedenis en de achtergrond van het begrip bureaucratie. De tweedeling die ze presenteren, is voor een belangrijk deel ontleend aan het werk van Gouldner. Gouldner spreekt van respectievelijk een *punishment centered bureaucracy* en een *representative bureaucracy* (Adler en Borys, 1996: 66).

Er is slechts in beperkte mate empirisch onderzoek gedaan naar de cultuur bij de Koninklijke Marechaussee. Een in 1990 gepubliceerd onderzoek van de afdeling gedragswetenschappen van de Directie Personeel Koninklijke Landmacht, dat binnen de Marechaussee veel stof deed opwaaien, vormt het laatste grootschalige cultuuronderzoek binnen de Marechaussee. Daarin werd geconcludeerd dat er geen sprake was van één dominante organisatiecultuur maar van een lappendeken van subculturen. Er gaapte een kloof tussen de verschillende lagen binnen de organisatie en de communicatie werd getypeerd als *top-down* (Draaisma, 1990). In 2005 publiceerde een commissie onder leiding van de toenmalige commissaris der Koningin in de provincie Utrecht mr. B. Staal een rapport naar aanleiding van het onderzoek dat zij verricht had naar de cultuur en de integriteit van de Koninklijke Marechaussee. De belangrijkste kritiekpunten die de commissie noemt, komen overeen met wat de afdeling gedragswetenschappen eerder vaststelde. Er is weinig feedback en de communicatie tussen leiding en werkvloer wordt als gebrekkig ervaren. De commissie noemt ook een aantal sterke punten van de Marechaussee-cultuur, zoals de uiterlijke discipline, de daadkracht en de flexibiliteit (Rapport van de Commissie Onderzoek Cultuur en Integriteit Koninklijke Marechaussee, 2005).

De cultuur zoals deze wordt geschetst door Draaisma en de commissie Staal lijkt haar oorsprong te vinden in twee werelden: de krijgsmacht en de politiewereld. Men hecht binnen de Marechaussee aan begrippen als 'loyaliteit', 'discipline' en 'flexibiliteit', begrippen die ook in de militaire cultuur centraal staan. De concrete invulling van deze waarden en de normering lijken wel enigszins af te wijken van die binnen de krijgsmacht. Zo lijkt loyaliteit meer vanuit de (politie)professie te worden ingevuld. Deze gaat in de eerste plaats naar (de effecten van) het werk, pas daarna naar de organisatie. Discipline wordt als een functionele waarde beschouwd. De ontwikkeling die Soeters c.s. schetst van de militaire cultuur in het algemeen, was bij de Marechaussee al eerder begonnen. De waarde flexibiliteit lijkt te vergelijken met zoals die in een militaire cultuur wordt geduid. Het zijn de normen, de mate van flexibiliteit waarin beide culturen van elkaar verschillen. Het aanpassingsvermogen en de veerkracht van de militaire cultuur zijn in algemene zin groter dan die van de Marechaussee-cultuur.

In een vergelijkend onderzoek tussen de politiecultuur en de Marechaussee-cultuur (Parrado Curros, 2003) werd geconstateerd dat beide organisaties een zelfde cultuurprofiel hebben, dat wordt getypeerd als behoudzuchtig, normatief en formeel. Bovendien delen de organisatieleden van beide organisaties de dominante waarde collegialiteit. De onderzoeker trof ook de eerder bij de politiecultuur gesignaleerde tweedeling tussen *management cops* en *street cops* aan bij de Marechaussee (2003: 55-56). Het verschil tussen deze twee subculturen bleek zelfs enigszins groter dan bij de politie. De beschrijving van Parrado Curros lijkt er op te wijzen dat de politiecultuur en de Marechaussee-cultuur deel uitmaken van dezelfde *occupational community* (Van Maanen en Barley, 1984): een groep die zichzelf beschouwt als betrokken bij hetzelfde werk, wier identiteit wordt ontleend aan dat werk en die een set van waarden, normen en

perspectieven deelt die wordt toegepast op het werk, maar ook daarbuiten, en wier sociale relatie in werk en vrije tijd versmolten is. *Occupational communities* creëren en onderhouden relatief unieke en autonome werkculturen (1984: 292 e.v.)⁷.

2.3.7 Organisatiecultuur en sturing

Sturing als sociaal proces wordt beïnvloed door technologie, structuur en cultuur. Wat is de relatie tussen de organisatiecultuur en sturing? In algemene zin is al eerder vastgesteld dat wanneer organisatieleden geconfronteerd worden met een probleem, de organisatiecultuur de 'juiste' manier lijkt te suggereren om het probleem te conceptualiseren, definiëren, analyseren en oplossen (Robbins, 1996: 79). De organisatiecultuur geeft als het ware aan de organisatieleden een emotionele, cognitieve en perceptuele acculturatie, waardoor zij de problemen die te maken hebben met interne integratie en externe aanpassing en overleving kunnen hanteren (Van Muijen, Koopman en De Witte, 1996: 15). Het functioneren van een organisatie is ingebed in een cultureel systeem van ideeën en sentimenten, waarin acties en artefacten betekenis krijgen. Sturing onttrekt zich niet aan dit cultureel systeem. Sturing gezien als proces, als actie, krijgt dus betekenis in het cultureel systeem van een organisatie. Het is deze betekenisgeving die de wijze waarop de organisatieleden sturing hanteren, in sterke mate beïnvloedt (Dent, 1991: 706), bijvoorbeeld door haar invloed op de 'agenda' van de organisatie, door het normeren van begrippen als 'succes' en 'falen', door mythologisering of door het mobiliseren van bepaalde sentimenten. Sturing is ook een actie en/of een artefact dat de cultuur bevestigt en waarin deze wordt gematerialiseerd. Sturingsconcepten krijgen letterlijk en figuurlijk vorm binnen de context van de organisatiecultuur. Maar andersom geeft sturing ook vorm aan het organisatorisch leven, waarvan de organisatiecultuur een belangrijk aspect is. Door sturing en door sturingsconcepten ontstaat een nieuwe set van symbolen en rituelen en een nieuwe taal (1991: 707).

Voor effectieve sturing dient sprake te zijn van een zekere mate van coherentie tussen de organisatiecultuur en het sturingsconcept. Het doel van sturing is immers gedragsbeïnvloeding en deze kan niet plaatsvinden zonder dat rekening wordt gehouden met de dominante cultuur in de organisatie (Flamholtz, 1983: 168). Er bestaat ook een relatie tussen de organisatiecultuur en het gebruik van sturingssystemen. Henri vond een verband tussen het type organisatiecultuur – flexibel of beheersgericht – en het gebruik van sturingssystemen als respectievelijk communicatie- en legitimatiemiddel en als beheersinstrument. Het feitelijke gebruik van dezelfde sturingsinstrumenten loopt dus uiteen en dat is mede afhankelijk van de dominante organisatiecultuur (Henri, 2006: 96). Ook het al eerder aangeduide concept van *clan control* gaat uit van een sterk verband tussen de organisatiecultuur en sturing. In deze visie is de cultuur zelfs

7 Het begrip *occupational community* werd voor de eerste maal gebruikt door Lipset, Coleman en Trow in hun publicatie uit 1956, waarin zij verslag doen van een onderzoek naar een vakbond van typografen (S.M. Lipset, J.S. Coleman en M.A. Trow, (1956) *Union democracy: the internal politics of the International Typographical Union*, The Free Press, Glencoe).

het meest effectieve mechanisme dat sturing bewerkstelligt, vooral in situaties met een hoge onzekerheid en grote complexiteit (Wilkins en Ouchi 1983: 475).

De organisatiecultuur is dus een belangrijke variabele voor het daadwerkelijk functioneren van een organisatie en daarmee ook voor de werking van sturing: de waarden en normen van de organisatie beïnvloeden de wijze waarop binnen de organisatiestructuur daadwerkelijk wordt gestuurd en de wijze waarop organisatieleden reageren op deze sturing. Er ontstaat uiteindelijk een manier van werken tussen degenen die sturen en degenen die gestuurd worden. Welke cultuur zou als het ware passen bij het concept resultaatgericht sturing? In de populaire literatuur worden vaak labels gebruikt als een 'resultaatgerichte cultuur' of een '*performance-driven organizational culture*', maar daarmee zou een naar zichzelf verwijzende definitie worden gebruikt. Met behulp van Hostedes culturele praktijken zou wel een hypothese kunnen worden geconstrueerd van een cultuur die resultaatgerichte sturing zou bevorderen en/of ondersteunen. Niet op alle dimensies van de theorie van Hofstede kan een directe relatie met resultaatgericht sturen worden voorondersteld. Dat er in een resultaatgerichte culturele praktijk sprake is van een hoge mate van resultaatgerichtheid, ligt voor de hand. Ook een bepaalde mate van taakgerichtheid en een grote transparantie lijken te passen bij een resultaatgerichte organisatiecultuur. Zo lijkt ook een strakke oriëntatie, gegeven het belang van efficiëntie, deel uit te maken van een resultaatgerichte culturele praktijk. De effectiviteit die bij resultaatgerichte sturing centraal staat pleit voor een pragmatische oriëntatie boven een normatieve. De resultaten worden immers geboekt bij de 'klant' en niet zozeer door het alleen maar volgen van de regels. Dit moet wel enigszins genuanceerd worden, want het werken volgens een resultaatgericht sturingsconcept kan ook een sterk beroep doen op het volgen van regels en procedures. Moeilijker is het om te bepalen of een resultaatgerichte cultuur een parochiale of een professionele oriëntatie kent. Beide zijn mogelijk, hoewel op het eerste gezicht een professionele oriëntatie een zekere procesgerichtheid met zich mee lijkt te brengen. Of dit daadwerkelijk zo is, hangt af van de professie en van het karakter van de 'parochie'.

2.3.8 Organisatieregime

In de dagelijkse praktijk van een organisatie weet men zich over het algemeen goed staande te houden. Mensen zijn in staat zich aan te passen aan de omstandigheden en 'er het beste van maken'. De stijl van bedrijfsvoering van bovenaf en de wijze waarop de gewone organisatiegenoten zich van onderop inzetten, wordt door Lammers aangeduid als het regime van een organisatie (Lammers, 1993: 194⁸). Het beschrijft de wisselwerking tussen de mate waarin en de wijze waarop een organisatie van bovenaf geleid wordt en de mate waarin en de wijze waarop het 'voetvolk' daar in meegaat of er juist tegenin gaat (1993: 194). Hoewel het begrip 'regime' misschien beelden oproept van dwang en weerstand, betoogt Lammers dat binnen het regime

8 Volledigheidshalve dient hier te worden opgemerkt dat Lammers in deze publicatie consequent spreekt van *regiem*.

in beginsel juist sprake is van een productieve spanning tussen organiseren van bovenaf en organiseren van onderop. 'Bovenaf' en 'onderop' vangen elkaars gebreken op: slechte plannen lopen vaak goed af omdat 'onderop' haar verstand gebruikt en zich niet door de plannen van de wijs laten brengen (1993: 11). Regime is dus niet zozeer een normatief maar eerder een descriptief begrip. Het beschrijft de 'aard der drijfkrachten' die zijn verankerd in het netwerk van sociale relaties binnen de organisatie (Lammers, 1993: 194).

Lammers onderscheidt vier partijen die daarbij een rol spelen: de topleiding, de loyale elite, de gewone organisatiegenoten en de inheemse elite. De topleiding bestuurt de organisatie, de loyale elite bestaat uit lijn- en staffunctionarissen en de uitvoerenden zijn de gewone organisatiegenoten. Een inheemse elite is een bijzondere categorie: de leden daarvan komen voort uit de gewone organisatiegenoten maar ontvangen hun mandaat niet, zoals de loyale elite, van de topleiding maar juist van de gewone organisatiegenoten (1993: 39). De term 'inheemse elite' hangt erg samen met de oorspronkelijke casuïstiek van het Japanse interneringskamp aan de rivier Kwai, waaraan Lammers deze benaming ontleent (1993: 36). In feite beschrijft Lammers met de categorie inheemse elite de groep die binnen de Marechaussee wordt aangeduid als het middenkader: de brigadecommandanten, de afdelingscommandanten en de coördinatoren. Deze zijn meestal voortgekomen uit de laag van de uitvoerenden en ontlenen hun mandaat, maar ook hun waarden en normen aan die laag. Vanwege de specifieke connotatie van het begrip 'inheemse elite' zal in deze studie de groep die Lammers daarmee bedoelde, worden aangeduid als het middenkader, in de betekenis zoals deze binnen de Marechaussee wordt gebruikt. Verderop in dit hoofdstuk zal de specifieke positie van het middenkader in het sturingsproces en de daaruit voortvloeiende problematiek verder worden belicht.

De vraag is nu hoe binnen een organisatieregime de topleiding en de loyale elite hun invloed kunnen laten gelden. Er bestaan volgens Lammers vier categorieën drijfkrachten: lokmiddelen, dwangmiddelen, normbesef en saamhorigheidsbesef. Deze vier categorieën worden als het ware ingezet in beïnvloedingsprocessen. Hij beschrijft deze processen aan de hand van een schillenmodel, waarin van buiten naar binnen sprake is van beïnvloeding, machtsuitoefening, dominantie en gezagsuitoefening (1993: 129). Het belangrijkste onderscheid in het verband van deze studie is dat tussen machtsuitoefening en gezagsuitoefening. Bij machtsuitoefening is sprake van het beïnvloeden van het gedrag van de ene door de andere partij overeenkomstig de doelen van deze partij. Macht kan worden uitgeoefend door manipulatie, waarbij de beïnvloede partij niet beseft dat zij iets doet onder invloed van de andere partij, en door dominantie, waarbij het onderlinge machtsverschil wel wordt onderkend. Als de machtsuitoefening niet alleen wordt onderkend maar ook erkend, is er sprake van gezagsuitoefening.

Etzioni (1961) typeerde de machts- en gezagsuitoefening en de reactie van de organisatieleden hierop. De macht van de superieuren kan volgens Etzioni bestaan uit het toekennen of

onthouden van zowel materiële als immateriële beloningen of uit het straffen van ondergeschikten (1961: 3). De houding van ondergeschikten kan negatief of positief zijn. Etzioni onderscheidt drie soorten macht: dwang, beloning en normatieve macht. De normatieve macht bestaat uit het toekennen of onthouden van symbolische beloningen, die in de context van de organisatie waarde vertegenwoordigen voor het individu. Ook de betrokkenheid van de ondergeschikten kent drie varianten: afstandelijke, calculerende en vakmatige betrokkenheid. Deze varianten staan voor respectievelijk een negatieve, neutrale en positieve intrinsieke betrokkenheid (1961: 9). Organisaties streven naar congruentie tussen de macht die wordt uitgeoefend en de (vooronderstelde) betrokkenheid van de organisatieleden. Er bestaat congruentie tussen dwang en afstandelijkheid, tussen beloning en calculerende betrokkenheid, en tussen normatieve macht en vakmatige betrokkenheid. Etzioni betoogt dat de kracht van de drie hiervoor genoemde congruente relaties – door hem aangeduid als *compliances* – oploopt. Het is dus volgens Etzioni ‘het beste’ om een regime te hebben dat is gebaseerd op normatieve macht en vakmatige betrokkenheid (1961: 67). Dit wordt, zoals al eerder besproken, door Barker (1993) bestreden. Hij onderzocht de consequenties van een verschuiving langs de congruente regimes van Etzioni in het kader van de opkomst van het fenomeen zelfsturende teams. In zelfsturende teams is de druk van buiten het team op de wijze waarop het team tot afgesproken resultaten komt, gering. Het team zelf hanteert echter strakke waarden en normen, die aansluiten bij wat Etzioni verstaat onder normatieve macht. Barker toont aan dat, in tegenstelling tot wat vaak in de populaire managementliteratuur wordt beweerd, dit niet per definitie tot een effectiever of aangenamer regime leidt. Integendeel, de werknemers ervoeren in die situatie meer druk vanuit het team dan ze eerder ervoeren van buiten het team (1993: 433).

Het belangwekkende van de studie van Etzioni in het verband van dit onderzoek naar de werking van resultaatgerichte sturing is dat hij stelt dat congruente relaties tussen macht en betrokkenheid, in feite een beschrijving van een regime, consequenties hebben voor de mate waarin een organisatie geschikt is voor het realiseren van bepaalde doelstellingen. Een regime van dwang en afstandelijkheid, en een regime van normatieve machtsuitoefening en vakmatige betrokkenheid lenen zich volgens Etzioni in mindere mate voor resultaatsturing. In deze regimes ligt de nadruk op het goed, dat willen zeggen respectievelijk ordelijk en verantwoord, uitvoeren van de activiteiten (1961: 109). Op basis van zijn theorie zou kunnen worden geconcludeerd dat bij resultaatsturing een belonende machtsuitoefening en een calculerend organisatielid hoort.

2.3.9 Organisatieregime en sturing

In aanvulling op het voorgaande en voorafgaand aan de behandeling van adaptatiestrategieën ‘van onderop’, zal hier kort aandacht worden besteed aan de wijze waarop binnen organisaties op het organiseren van onderop wordt gereageerd. Lammers onderscheidt hierbij vijf tactieken van bovenaf: elimineren, negeren, coöpteren, marchanderen en pacteren (1993: 91). Wanneer

de organisatieleiding elimineert, intimideert of onderdrukt zij en wanneer zij negeert, laat zij de reactie van 'onderop' links liggen. Wanneer de leiding coöpteert, zal zij proberen 'onderop' te paaien en te incorporeren in het organiseren van bovenaf. Als zij marchandeert, zal zij met 'onderop' onderhandelen over hun reactie en wanneer zij pacteert, zal de organisatieleiding proberen de reactie van 'onderop' in te kaderen binnen een reeds bestaande overlegconstructie. Lammers stelt dat er, hoe dan ook, wel een gemeenschappelijke basis moet zijn voor dit cyclische proces van actie en reactie tussen boven en onder:

'het koppelmechanisme tussen de officiële organisatie zoals deze gerund wordt door de leiding en de loyale elite enerzijds en de officieuze organisatie van gewone organisatiegenoten en inheemse elite anderzijds, bestaat grotendeels uit onderhandelen, pogingen tot een zekere overeenstemming, althans tot een zekere accommodatie te komen. Onderhandelen veronderstelt echter een kader van gezamenlijke, althans ten dele elkaar overlappende doelen, normen en verwachtingen. [...] De onderlinge relaties moeten gekenmerkt worden door enige gedeelde cultuurelementen en een minimum aan onderling vertrouwen, in zoverre dat men van weerskanten tenminste ter zake van de samenwerking weet waar men bij de andere partij op rekenen kan.' (1993: 125-126)

De begrippen die Lammers hanteert om de tactieken van bovenaf te beschrijven, hebben wellicht een negatieve connotatie. Net als het al eerder genoemde begrip 'inheemse elite' hangt dit deels samen met de oorspronkelijke casus van het interneringskamp. Zonder de essentie van de begrippen geweld te willen doen, is er in deze studie voor gekozen om een tweetal tactieken, marchanderen en pacteren, anders te noemen. Zowel marchanderen als pacteren beschrijft een onderhandelings tactiek. Marchanderen wijst op het ad hoc onderhandelen, het op een akkoordje gooien, en pacteren duidt op het onderhandelen in een legitiem overlegkader (1993: 91-92). Marchanderen beschrijft dus een situatie van loven en bieden, terwijl pacteren meer een geïnstitutionaliseerd overleg beschrijft. Hierna zal het begrip 'onderhandelen' worden gebruikt voor de tactiek die door Lammers marchanderen wordt genoemd. Strikt genomen zou voor pacteren wellicht het begrip 'geïnstitutioniseerd onderhandelen' kunnen dienen. Er is echter voor gekozen om het begrip 'overleggen' te gebruiken voor de tactiek die Lammers pacteren noemt. Binnen de Marechaussee verwijst het begrip 'overleggen' naar een meer formele vorm van onderhandelen, bijvoorbeeld in verband met de medezeggenschap. Daarmee wordt de definitie van Lammers zo dicht mogelijk benaderd, zonder dat de wellicht negatieve connotatie een rol speelt.

2.3.10 'Omgaan' met sturing

Hiervoor is een aantal visies op de verhouding tussen 'bovenaf' en 'onderop' in regimes geschetst en is een aantal tactieken toegelicht dat 'bovenaf' gebruikt in reactie op het organiseren van 'onderop'. Hierna wordt een aantal adaptatiestrategieën van onderop besproken, te beginnen met de generieke theorie van Merton, gevolgd door de theorieën van onder andere

Lipsky en Reuss-Ianni, die zich meer richten op zogenaamde frontliniewerkers in het algemeen en politieambtenaren in het bijzonder. Ten slotte wordt ingegaan op de rol van het middenkader binnen organisaties, in het bijzonder bij de invoering van organisatievernieuwingen.

Adaptatiestrategieën

Merton besteedt in zijn sociologisch standaardwerk *Social Theory and Social Structure* (1965) een hoofdstuk aan sociale structuur en anomie. Zijn hypothese is dat sommige sociale structuren op zo'n wijze druk op de leden uitoefenen dat deze zich juist niet conformeren aan deze structuur. Onder sociale structuur verstaat Merton in dit verband overigens de maatschappelijke structuur in brede zin en niet specifiek binnen organisaties. Dit neemt niet weg dat zijn inzichten ook kunnen worden toegepast op de werking van sociale structuren binnen organisaties. Sociale structuren bevatten in de visie van Merton twee belangrijke elementen: culturele doelen en institutionele normen. Culturele doelen zijn de bedoelingen van een organisatie. Merton ziet deze doelen niet als een verzameling naast of boven elkaar staande doelstellingen maar als een samenhangend, zingevend geheel. Hierin is weliswaar een zekere hiërarchie te onderkennen, maar de culturele doelen worden door de organisatieleden als één geheel ervaren, dat al dan niet de moeite waard is om na te streven. De institutionele normen definiëren, reguleren en beheersen de aanvaardbare manieren waarlangs de culturele doelen kunnen worden bereikt. Deze vallen niet per definitie samen met de technische en/of efficiëntienormen, want sommige van die normen zijn binnen een sociaal verband *not done*. De selectie van de normen gebeurt niet zozeer op basis van rationele overwegingen maar op basis van voor de groep als geheel betekenisvolle sentimenten. Andersom kunnen efficiëntienormen dus wel deel uitmaken van institutionele normen, althans wanneer ze betekenisvol zijn. Deze 'mores' van de organisatie, die verwantschap vertoont met wat hier eerder is aangeduid als organisatiecultuur, beperkt de keuze van de middelen waarmee culturele doelen kunnen worden nagestreefd (1965: 132 e.v.).

De adaptatiestrategieën van Merton beschrijven hoe mensen culturele doelen hanteren en de institutionele middelen om die doelen te bereiken. Hij onderkent vijf verschillende adaptatiestrategieën: conformering, innovering, ritualisering, terugtrekking en rebellie (1965: 140).

Adaptatiestrategie	Culturele doelen	Institutionele middelen
<i>Conformering</i>	Acceptatie	Acceptatie
<i>Innovering</i>	Acceptatie	Verwerping
<i>Ritualisering</i>	Verwerping	Acceptatie
<i>Terugtrekking</i>	Verwerping	Verwerping
<i>Rebellie</i>	Verwerping en vervanging	Verwerping en vervanging

Tabel 2.3: De adaptatiestrategieën van Merton

De adaptatiestrategieën zoals Merton deze schetst, kunnen veranderen maar zijn in het algemeen tamelijk stabiel. Hij benadrukt dat het niet gaat om persoonskenmerken maar om adaptatie, gedrag dus. De vijf adaptatiestrategieën van Merton bezitten elk hun eigen kenmerken. Conformerings, in de ogen van Merton de meest voorkomende strategie, wordt door hem als de evenwichtssituatie beschouwd. Zowel de culturele doelen als de institutionele middelen worden in die situatie door de organisatieleden geaccepteerd. Wanneer er in een organisatie geen brede basis bestaat van conformering, dan is er sprake van chaos of anarchie. In een situatie van chaos of anarchie veranderen de culturele doelen en/of de institutionele middelen, waarna men weer terugkeert in een situatie waarin conformering de belangrijkste strategie is.

Als de culturele doelen geaccepteerd worden maar de institutionele middelen worden verworpen, is er sprake van een *innovatiestrategie*. In de woorden van Merton:

'This response occurs when the individual has assimilated the cultural emphasis upon the goal without equally internalizing the institutional norms governing ways and means for attainment.' (1965: 141)

Merton merkt op dat de verwerping van de institutionele middelen veel spanning oproept, vooral bij de lagere (organisatie)klassen, omdat organisatieleden de middelen weliswaar verwerpen maar niet beschikken over de mogelijkheden om deze middelen te vervangen of te laten vervangen. Dit leidt dan vaak tot gevoelens van onmacht of frustratie. Toegepast op organisaties betekent dit dat in een organisatie waar de keuze van de middelen om de culturele doelen te bereiken, buiten de invloedssfeer van de meeste organisatieleden ligt, bijvoorbeeld bij een organisatorische elite, én het merendeel deze keuze verwerpt, er een ongewenste spanning bestaat tussen de lagen in de organisatie.

Wanneer de institutionele middelen, de manier van werken, wordt geaccepteerd maar de culturele doelen min of meer worden verworpen, dan is er sprake van *ritualisering*. Deze situatie lijkt in eerste instantie hypothetisch: waarom zouden mensen een bepaalde werkwijze blijven hanteren wanneer de doelen waartoe dit moet leiden, verworpen worden? Het lijkt wel de praktijk in sommige organisaties. Het is in dit geval niet zo dat de organisatieleden alle doelstellingen van de organisatie verwerpen, maar wel dat men de kwantiteit en/of de kwaliteit van de doelstellingen als het ware bijstelt tot een voor hen acceptabel niveau. Zoals Merton meer in het algemeen stelt:

'It involves the abandoning or scaling down of the lofty cultural goals of great pecuniary success and rapid social mobility to the point where one's aspirations can be satisfied.' (1965: 149-150)

Dit betekent ook niet dat de institutionele middelen niet tot de culturele doelen leiden maar

(slechts) dat deze doelen als zodanig verworpen worden. De werkwijze kan losgekoppeld zijn van de acceptatie van de culturele doelen, bijvoorbeeld omdat de acceptatie van de werkwijze is gebaseerd op een professionele norm, die los staat van de acceptatie van de doelen. Ofwel: de werkwijze is goed, ongeacht de doelstellingen. Interessant is dat Merton niet alleen ingaat op de verwerping van de aard van de doelen maar ook op de mogelijkheid dat het ambitieniveau van de doelen wordt verworpen. In dit spanningsveld bevindt zich volgens Merton vaak het middenmanagement.

Terugtrekking als adaptatiestrategie duidt erop dat organisatieleden zich aan de culturele doelen noch aan de institutionele middelen conformeren. Het resultaat daarvan is dat, hoewel zij zich fysiek nog wel binnen de organisatie bevinden, de organisatieleden afstand hebben genomen van de organisatie. Of, zoals Merton het stelt:

'People who adapt (or maladapt) in this fashion are, strictly speaking, in the society not of it. Sociologically, these constitute the true aliens. Not sharing the common frame of values, they can be included as members of the society (in distinction from the population) only in a fictional sense.' (1965: 153)

De laatste adaptatiestrategie, *rebellie*, is in feite een non-adaptatiestrategie. Niet alleen worden de culturele doelen en de institutionele middelen verworpen, deze verwerping leidt ook tot activiteiten die de daadwerkelijke vervanging van zowel de doelen als de middelen moeten bewerkstelligen.

'This adaptation leads men outside the environing social structure to envisage and seek to bring into being a new, that is to say, a greatly modified social structure.' (1965: 155)

Aangezien zowel de culturele doelen als de institutionele middelen volgens Merton kenmerken zijn van een sociale structuur, is er dus sprake van een strategie die een wijziging van de sociale structuur beoogt. Feitelijk is dit de situatie van onbalans zoals deze al eerder werd besproken. Rebellie moet uiteindelijk weer leiden tot conformering, nadat de doelen en de middelen zijn gewijzigd of vervangen door doelen en middelen die wel geaccepteerd worden.

Wat brengt ons deze generieke theorie van adaptatiestrategieën van Merton? In de eerste plaats kan zijn theorie worden gebruikt om de huidige adaptatie van de culturele doelen en de institutionele middelen te beschrijven. Merton beschouwt conformering als de evenwichtssituatie. Er is zeker niet altijd sprake van deze evenwichtssituatie en dit is ook vaak verklaarbaar door de specifieke omstandigheden binnen een organisatie. Wanneer een andere dominante adaptatiestrategie wordt aangetroffen, kan de theorie ook worden toegepast om te bezien waarom er sprake is van verwerping van de doelen of de middelen, of er gezien de

omstandigheden sprake kan zijn van het bereiken van een evenwichtssituatie én hoe deze eventueel kan worden bereikt.

Coping door streetlevel bureaucrats

Een invloedrijke theorie over de adaptatiestrategieën van zogenaamde *streetlevel bureaucrats* is geformuleerd door Lipsky (1980). *Streetlevel bureaucrats* zijn personen in overheidsdienst wier taken direct contact met burgers meebrengen én die substantiële discretionaire bevoegdheden hebben ten aanzien van de wijze waarop zij hun taken uitvoeren. Politieambtenaren maar ook welzijnswerkers worden door Lipsky beschouwd als archetypen van de *streetlevel bureaucrat*. Eén van de onderwerpen die Lipsky behandelt, is de specifieke problematiek die sturing van *streetlevel bureaucrats* met zich meebrengt en de wijze waarop de *streetlevel bureaucrat* deze problematiek hanteert. Dit laatste wordt door Lipsky *coping* genoemd. Lipsky stelt dat doelconflicten en het hanteren van doelconflicten onontkoombaar zijn bij de sturing van en door *streetlevel bureaucrats* (1980: 38 e.v.). Dit is niet alleen een managementprobleem – hoe stuur ik *streetlevel bureaucrats* – maar ook een probleem van de *streetlevel bureaucrat* zelf – hoe maak ik verantwoord afwegingen tussen de vaak tegenstrijdige doelen en verwachtingen die mijn omgeving van mij heeft – . Zo kunnen conflicten ontstaan tussen het maatschappelijk belang en het individuele klantbelang, maar ook tussen het professionele belang en het organisatiebelang. Ook worden in de praktijk doelconflicten vaak veroorzaakt door een voortdurend tekort aan hulpbronnen, een (te) groot aantal cliënten en onduidelijke en ambigue regelgeving en doelstellingen (zie ook Fenger en Noordegraaf, 2001: 6).

Een ander punt dat Lipsky aansnijdt, is de meetbaarheid van de prestatie van de *streetlevel bureaucrat* (1980: 48 e.v.). Hij noemt deze meetbaarheid een fictie, omdat de *streetlevel bureaucrat*, gegeven zijn discretionaire bevoegdheid, niet alleen specifieke handelingen verricht maar ook nalaat. Het werk is vaak ook te complex om te vangen in een kwantitatieve meting en het vormen van een oordeel over de prestatie van de *streetlevel bureaucrat* is moeilijk, omdat het voor managers niet of nauwelijks mogelijk is om in de specifieke afwegingen te treden die de *streetlevel bureaucrat* er toe brengt om (niet) op te treden. De beslissing van een agent om geen proces-verbaal uit te schrijven voor het door rood licht rijden van een fietser, is niet te meten want er is geen prestatie in enge zin geleverd. Deze non-prestatie kan niet worden getoetst en wanneer dit wel zou kunnen, dan brengt de aard van deze discretionaire beslissing met zich mee dat deze niet kan worden gekwalificeerd als goed of slecht, gewenst of ongewenst. Resultaatgerichte sturing van *streetlevel bureaucrats* leidt er volgens Lipsky toe dat zij in een continu rolconflict geraken, dat er toe zal leiden dat de mate van voorspelbaarheid van het gedrag van deze professionals laag is. Het is echter deze voorspelbaarheid die vaak met resultaatgerichte sturing wordt beoogd. Het bovenstaande wekt misschien de indruk dat *coping* per definitie ongewenst gedrag is of ongewenste effecten heeft. De intentie achter *coping* kan echter constructief zijn en zo kan het ook uitpakken. Het begrip '*coping*' vertoont veel

overeenkomsten met wat door Lammers organiseren van onderop wordt genoemd. Ook Lammers spreekt over een productieve spanning tussen 'bovenaf' en 'onderop'. *Coping* en organiseren van onderop zijn descriptieve begrippen, geen normatieve.

Ook een groot deel van de medewerkers van de Marechaussee lijkt te kunnen worden getypeerd als *streetlevel bureaucrat*. Met name de opsporingsambtenaren voldoen aan de twee criteria die Lipsky hiervoor gebruikt. De beelden die Lipsky schetst, zouden dus ook kunnen worden waargenomen bij delen van de populatie van de Marechaussee. Doelmodificatie, waarbij organisatieleden organisatiedoelen naar eigen professioneel inzicht modificeren, is één van de meest voorkomende manieren van *coping* (Lipsky, 1980: 44). In de literatuur is het adaptief gedrag van politieambtenaren een onderwerp dat verhoudingsgewijs veel aandacht heeft gekregen. Voordat wordt ingegaan op de bijzondere aspecten van resultaatgerichte sturing is het goed om de inzichten die beschikbaar zijn, te presenteren.

Coping door politieambtenaren

Coping door politieambtenaren krijgt relatief veel aandacht in de theorie en in de praktijk omdat het een belangrijk juridisch leerstuk raakt. *Coping* beschrijft de wijze waarop autonomie in de praktijk wordt gehanteerd. Dit is zowel voor de effectiviteit van wetgeving als voor de rechtszekerheid een belangrijk thema. De Nederlandse wetgeving omschrijft de taken van de politie en de Marechaussee, de bevoegdheden die *kunnen* worden aangewend bij het vervullen van deze taken en de voorwaarden waaraan deze aanwending moet voldoen. Een belangrijke juridische vraag, die overigens ook soms een politieke lading krijgt, is hoe ver de handelingsvrijheid van de individuele politieambtenaar reikt. Vooral na de invoering van de zogenaamde prestatiecontracten bij de politie is daar de aandacht bijgekomen vanuit het sturingsperspectief. Kunnen opsporingsambtenaren van bijvoorbeeld de politie of de Marechaussee als het ware worden gedwongen om binnen hun taakopdracht bepaalde activiteiten uit te voeren waartoe de wet hen bevoegd verklaart? In beide gevallen draait het om dezelfde achterliggende vraag: welke regelruimte krijgt de politieambtenaar en hoe wordt deze regelruimte gereguleerd?

Sturing in het algemeen en sturingsconcepten in het bijzonder beogen het gedrag van organisatieleden te beïnvloeden om bepaalde doelstellingen te realiseren. Hoe reageren politieambtenaren dan op sturing en sturingsconcepten? In het al eerder besproken onderzoek dat Reuss-Ianni verrichtte naar de impact van de verschillende culturen binnen het New York City Police Department (1983), werd ook aandacht besteed aan hoe *streetlevel cops* reageerden op de implementatie van *Management By Objectives* (MBO). MBO is een resultaatgericht sturingsconcept, dat is gebaseerd op een sterk instrumentele benadering. Het sturingsconcept werd door de *street cops* gezien als '*downtown coming up with another way to keep the guys in the field busy and at the same time justify their own existence*' (1983: 92). MBO werd door de *street cops* misnoemdig '*the numbers game*' genoemd. *Management cops* moesten cijfers produceren om hun

bestaan te rechtvaardigen en de voortgang te laten zien, zo was de mening van de street cops. Zij waren met MBO niet geholpen: hun werk werd er doeltreffender noch aangenamer door. Integendeel zelfs: MBO legde volgens hen de nadruk op triviale zaken. Er ontstond een patstelling toen de *management cops* het gebruik van MBO niet met zware middelen wensten af te dwingen en de *street cops* MBO niet volledig wilden saboteren. Beiden bleven dreigen met hun mogelijkheden maar zetten niet door. Daardoor ontstond een organisatieregime waarin MBO wel in de lucht bleef, maar in feite vooral een rituele en symbolische betekenis had (1983: 109).

In Nederland heeft Vollaard (2003) in zijn onderzoek naar de werking van prestatiecontracten bij de politie aandacht besteed aan *gaming* door politieambtenaren. *Gaming* is een vorm van *coping* in situaties waarin organisatielieden worden geconfronteerd met sterke kwantitatief georiënteerde sturing, in de volksmond cijfersturing ofwel 'de cijfertjes' genoemd. De meest voorkomende vorm van *gaming* bij de politie is datamanipulatie (2003: 69). De perceptie van veel politiemedewerkers is dat veel resultaten, vooral wanneer zij zijn verwoord in beleidseffecten, niet of onvoldoende kunnen worden beïnvloed door de politie zelf. Wanneer de straf of beloning toch afhangt van wat de gekozen resultaatindicatoren stellen, is de drempel laag om de aan te leveren data rooskleuriger voor te stellen dan ze daadwerkelijk zijn. Dit verzwakt niet alleen (het zicht op) de al kwetsbare causale relatie tussen activiteiten, uitkomsten en effecten, maar kan ook als effect hebben dat het beleidsdoel niet gehaald wordt. Vollaard suggereert dan ook dat, om de effectiviteit van de politie te beoordelen, beter kan worden afgegaan op subjectieve effectmetingen zoals de 'bevolkingsmonitor politie' dan op de interne verantwoordingsrapportages van de politie.

Treur (1998) concludeerde dat de implementatie van een nieuw sturingsconcept in de door haar onderzochte politieorganisaties pas na een geruime tijd daadwerkelijk ander gedrag op de werkvloer tot gevolg had. Lange tijd, zo stelt zij, was er geen sprake van andere stuur- en regelactiviteiten op de werkvloer maar bleef een en ander beperkt tot resultaatgerichte retoriek. Na verloop van tijd echter werd ook de sturingspraktijk aangepast aan het geïmplementeerde beleidsinstrument. Dit betekende overigens volgens Treur niet dat de desbetreffende politieorganisatie waarneembaar effectiever werd. Braun (1999) constateert, in het verlengde van wat Lipsky stelde voor *streetlevel bureaucrats*, in haar antropologische studie dat de sturing van politiebeambten per definitie een lastige opdracht is. De meest voorkomende structuurconfiguratie van een politieorganisatie, volgens Braun een combinatie van een machinebureaucratie, professionele bureaucratie en administratieve adhocratie, benadrukt volgens haar eerder de beperkingen van sturing dan dat ze deze compenseert of opheft. Ook de cultuur van de politie-regio die door Braun onderzocht is, belemmert sturing. Braun nam bij de uitvoerende politiebeambten een subcultuur waar die gekenmerkt wordt door een sterke onderlinge band en een grote onderlinge loyaliteit, intuïtief en ad-hoc werkgedrag en een professionele in plaats van een externe legitimatie van het optreden (1999: 57).

2.3.11 Een geval apart: de rol van het middenkader

Zowel bij de implementatie als bij de werking van sturingsconcepten vervult het middenkader een belangrijke rol. Reuss-Ianni wees op de rol en het belang van de *peer group* bij socialisatieprocessen. Merton wees op de lastige positie van het middenkader wanneer de culturele doelen worden verworpen terwijl de institutionele middelen worden geaccepteerd. De middenmanager vervult een belangrijke rol bij de wijze waarop 'onderop' omgaat met organiseren van 'bovenaf'. Het middenkader is immers belast met het eerstelijns toezicht, en in die zin een belangrijke speler bij het beïnvloeden van het gedrag van medewerkers, maar ontleent tegelijk een belangrijk deel van zijn mandaat aan wat door Lammers wordt aangeduid als de gewone organisatiegenoten. Balogun en Johnson stellen dat de middenmanager een centrale rol vervult bij de betekenisgeving van het werk in een organisatie, vooral bij reorganisaties (2004: 523). Hoewel de invloed van het seniormanagement niet ontkend wordt, blijkt uit hun onderzoek dat vooral het middenkader, en in het bijzonder de mate waarin de denkkaders van deze laag zich ontwikkelen, het succes van een organisatieverandering lijkt te bepalen. De rol van het seniormanagement ligt volgens de onderzoekers hierbij vooral in een indirecte beïnvloeding die congruent is aan de gewenste ontwikkeling. Deze indirecte rol bestaat uit gesprekken met de medewerkers en vaak symbolische interventies.

Stoker en De Korte (2000) deden onderzoek naar de veranderende rol van het middenkader en de veranderende eisen die ten gevolge daarvan aan deze personen worden gesteld. De conclusies die ze trekken, hebben betrekking op de toegenomen complexiteit waarin middenmanagers tegenwoordig moeten opereren, de inconsistente verwachtingen die binnen organisaties bestaan ten opzichte van het middenkader, de invloed van het concept integraal management op het functioneren van middenmanagers en de ontwikkeling van dominante leiderschapsstijlen van middenmanagers. Het functioneren van middenmanagers wordt sterk bemoeilijkt door het toegenomen aantal invloeden waaraan ze worden blootgesteld en de wisselende invulling en normering die daaraan gekoppeld is (2000: 98 e.v.). Het middenkader staat dus onder druk van 'bovenaf' én van 'onderop': er worden (meetbare) resultaten verwacht door hogere managers maar medewerkers verwachten ook dat in zekere mate wordt tegemoet gekomen aan hun wensen en verwachtingen. Deze verwachtingen zijn ook nog vaak aan wijzigingen onderhevig. Het hoger management noch de medewerkers schromen de realisatie van een nieuw idee of een andere verwachting zonder veel nadere aanwijzingen neer te leggen bij de middenmanager (2000: 102). De wijze waarop middenmanagers hun verantwoordelijkheid invullen, is de afgelopen jaren sterk beïnvloed door vaak normatief ingekleurde managementtrends zoals integraal management en coachend leiderschap. Ook hier komen de initiatieven vaak van het hoger management en/of de uitvoerenden. Daarbij wordt echter te weinig rekening gehouden met de spanwijdte van de middenmanager. Al deze vaak concurrerende verwachtingen stellen in de praktijk vaak onrealistische eisen aan het middenkader (2000: 106).

Butterfield c.s. (2001) onderzocht de impact van de introductie van *new public management techniques* op de rol van het middenkader van de Metropolitan Police Service van Londen. Deze introductie vond plaats vanaf het einde van de jaren tachtig tot aan de formele invoering halverwege de jaren negentig. Hij concludeerde dat de implementatie van dit nieuwe sturingsconcept leidde tot een toename van de werkbelasting, een toename van de verantwoordelijkheid en een afname van de autonomie van het middenkader (Butterfield, Edwards en Woodall, 2001: 319-320). De rol van het middenkader veranderde sterk. De middenmanager kreeg een bredere taak en was gedwongen minder met inhoudelijke taken bezig te zijn en meer met administratieve en managementtaken. Daardoor nam het eerstelijns toezicht af, waardoor de controle van het werk een onpersoonlijke en instrumentele invulling kreeg. De middenmanager was ook meer op zichzelf aangewezen: er was minder ondersteuning van zijn directe chef, terwijl de druk vanuit de groep waaraan hij leiding gaf, juist toenam. De gevolgen waren dat de effectiviteit en de flexibiliteit afnamen, de werkgerelateerde stress toenam en de cliënten ontevreden waren.

De laatste conclusie van Butterfield, die bovendien in het kader van deze studie interessant is, was dat, in tegenstelling tot wat hij verwachtte aan te treffen in een organisatie die door hem werd gekwalificeerd als een pseudo-militaire, hiërarchische bureaucratie, de belangrijkste invloed bij de invoering van het sturingsconcept uitging van de *peer group* en, in iets mindere mate, van de ondergeschikten. De invloed van de hogere leidinggegenden op het middenkader was heel beperkt (2001: 318).

Hiermee is de bespreking van de literatuur over sturing als sociaal proces afgerond. De belangrijkste variabelen zoals deze zijn geïdentificeerd zijn de organisatiestructuur en taakkenmerken, organisatielcultuur en taakopvattingen, en het organisatie regime. Daarnaast is een aantal specifieke fenomenen aan de orde geweest, zoals de rol van het middenkader. Nu daarmee de meer generieke beschouwingen over sturing in perspectief zijn geplaatst, komt resultaatgerichte sturing aan de orde.

2.4 RESULTAATGERICHTE STURING

2.4.1 Inleiding

Hiervoor is een aantal theoretische invalshoeken op sturing en sturingsconcepten behandeld. Eén van deze sturingsconcepten is resultaatgerichte sturing, dat in de inleiding werd gedefinieerd als het geheel van activiteiten waarmee bewust het gedrag van organisatieleden wordt beïnvloed teneinde specifieke producten of effecten te realiseren. Hierna zal resultaatgerichte sturing vanuit een aantal invalshoeken worden belicht. Als eerste wordt de achtergrond van resultaatgerichte sturing bij de overheid toegelicht, waarna zal worden ingegaan op de werking

van resultaatgerichte sturing zoals die in de literatuur beschreven wordt. Daarbij wordt ook stilgestaan bij specifieke ervaringen die zijn opgedaan bij politieorganisaties. Ook wordt aandacht besteed aan de sociale variabelen die een rol spelen bij resultaatgerichte sturing. Dit deel sluit af met een inventarisatie van de belangrijkste problemen die in eerder empirisch onderzoek zijn onderkend bij (resultaatgerichte) sturing.

2.4.2 Ontwikkeling van resultaatgerichte sturing binnen de publieke sector

De theorie en de praktijk van resultaatgerichte sturing binnen de publieke sector hebben zich vrijwel gelijktijdig ontwikkeld gedurende de laatste twintig jaar van de twintigste eeuw. Er was zelfs sprake van een zekere mate van interactie tussen theorie en praktijk (Behn, 2002: 5). Belangrijke praktijkinitiatieven in het Verenigd Koninkrijk (zoals het Financial Management Initiative van minister-president Thatcher in 1982) en de Verenigde Staten (zoals de National Performance Review van vice-president Gore in 1993 en de Management Agenda van president Bush in 2001) vertonen een grote inhoudelijke verwantschap met Osborne en Gaebler's bekende publicatie *reinventing government* (1992). Al deze initiatieven hebben gemeen dat ze van een input- of procesgedreven naar een product- of effectgedreven overheid(sorganisatie) willen. De bedoeling was tweeledig: men wilde zowel de kwaliteit van het toezicht verbeteren als het fundament onder de besluitvorming versterken door de koppeling tussen doelen en middelen te expliciteren (Cavaluzzo en Ittner, 2004: 244).

Ook in Nederland heeft resultaatgerichte sturing zich als een olievlek over het gehele openbare bestuur verspreid (Noordegraaf, 2002; De Waal en Kerklaan, 2003; Hoorweg, Nooteboom en Spoelman, 2004). Noordegraaf spreekt daarbij over een planning & control paradox: planning & control cycli worden voor een effectieve aanpak geïmplementeerd maar kunnen een effectieve aanpak minder waarschijnlijk maken (Noordegraaf, 2002: 11). Ter Bogt (2002) schetst de ruime verspreiding van het instrumentarium van resultaatgerichte sturing binnen Nederlandse gemeenten en merkt op dat het de vraag is of wordt voldaan aan de voorwaarden voor een zinvol en verantwoord gebruik van resultaatsturing (2002: 456). Een diffuse of gebrekkige causale relatie tussen *output* en *outcome* maakt verantwoord gebruik van resultaatsturing bij gemeenten in zijn ogen lastig. De kwaliteit van deze causale relatie tussen *output* en *outcome* wisselt per beleidsterrein. De Bruijn vraagt aandacht voor het feit dat het vaak moeilijk is om de finale effecten van overheidsinterventies te meten. Resultaatsturing in de vorm van *outcome*-sturing is in zijn ogen in de praktijk vaak onmogelijk, waardoor er op *output* of op proces wordt gestuurd (2002: 5).

Isomorfisme

Nu kan de verspreiding van resultaatgerichte sturing niet alleen worden begrepen vanuit ontwikkelingen in de omgeving van de organisatie of binnen de organisatie zelf. Dit verschijnsel kan ook worden begrepen aan de hand van het begrip 'isomorfie' ofwel gelijkvormigheid.

Daarmee wordt geduid op een zekere mate van standaardisatie en uniformering doordat organisaties vormelementen, structuren en procedures van elkaar hebben overgenomen. In dit geval zijn dit de elementen van NPM en de uitwerking hiervan, bijvoorbeeld in een resultaatgericht sturingsconcept. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de eisen en verwachtingen van het institutionele milieu waarin de organisatie verkeert. Op zichzelf lijkt er weinig verkeerd aan een toegenomen eenvormigheid: het vergroot de overlevingskansen en daarmee de stabiliteit. Er kan echter sprake zijn van een verschil tussen de institutionele eisen en verwachtingen enerzijds en de rationeel-technische maar ook de sociaal-culturele overwegingen die van belang zijn voor de inrichting van een effectieve en efficiënte organisatie anderzijds (Meyer en Rowan, 1977: 340). DiMaggio en Powell onderscheiden drie mechanismen die leiden tot wat zij aanduiden als institutioneel isomorfisme: dwang, imitatie en normering. Deze drie mechanismen leiden tot respectievelijk *coercive isomorphism* (afgedwongen isomorfisme), *mimetic isomorphism* (isomorfisme door imitatie) en *normative isomorphism* (normatief isomorfisme) (1991: 67). Afgedwongen isomorfisme ontstaat door formele en informele druk, die wordt uitgeoefend door organisaties waarvan de desbetreffende organisatie afhankelijk is. In het geval van de Koninklijke Marechaussee betreft dit bijvoorbeeld het moederdepartement, het ministerie van Defensie, maar vooral ook de opdrachtgevers, zoals het ministerie van Justitie, en de toezichthouders, zoals het ministerie van Financiën. Wanneer organisaties onzeker zijn over hun effectiviteit, kunnen ook mimetische processen optreden, waardoor de organisatie zich richt op organisaties die als succesvol voorbeeld kunnen dienen (Lammers, Mijs en Van Noort, 1997: 408; DiMaggio en Powell, 1991: 69). Mimetisch isomorfisme is in Nederland en ook in andere landen ten dele zelfs geïnstitutionaliseerd: *benchmarken* wordt door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevorderd en ook ondersteund. Binnen de Marechaussee lijkt men vooral te kijken naar de politie. Concepten als *informatiegestuurd optreden* maar ook de inrichting van de opsporingsfunctie worden voor een belangrijk deel ontleend aan de politie. Het laatste mechanisme, normering, heeft zijn achtergrond in de toegenomen professionalisering (DiMaggio en Powell, 1991: 70). Managers maar ook stafmedewerkers zijn tegenwoordig opgeleid in het hanteren van management- en beleidsinstrumenten. Dit leidt tot een impliciete en/of expliciete norm van wat 'goed' management is en bijvoorbeeld ook van wat 'goede' sturing is. De invloed van dit mechanisme lijkt bij de Marechaussee tot voor kort gering te zijn geweest. Na de initiële opleiding volgden leidinggevendenden nog maar in beperkte mate vervolgoopleidingen en deze hadden vooral een juridisch karakter. Het is pas recent gebruikelijk dat (aanstaande) districtscommandanten en brigadecommandanten opleidingen buiten de eigen organisatie volgen. Hoewel het nog te vroeg is om de gevolgen hiervan te kunnen waarnemen binnen de Marechaussee, lijkt dit het normatieve isomorfisme te versterken: deze opleidingen worden vooral gevolgd bij opleidingsinstituten binnen de politie en bij Defensie.

Ervaringen met resultaatgerichte sturing

Er is relatief veel empirisch onderzoek gedaan naar resultaatgerichte sturing in het algemeen.

In een aantal gevallen richt dit onderzoek zich op de daadwerkelijke effecten op de prestaties van een organisatie. Dit verband is echter moeilijk vast te stellen. In 1983 concludeerden Markus en Pfeffer zelfs dat er heel weinig of geen bewijs is voor de vooronderstelling dat de kwaliteit van sturingssystemen verband houdt met de prestaties van organisaties. Sturingsconcepten hebben wel invloed, maar deze kan niet worden gekwantificeerd in de vorm van een betere (of slechtere) prestatie. Resultaatgerichte sturingsconcepten hebben wel een indirecte invloed op de prestaties van organisaties. Dit sturingsconcept brengt namelijk met zich mee dat er plannen worden gemaakt en dat er concrete doelen worden gesteld. Dit vergroot de kans dat de desbetreffende organisatie haar strategie realiseert, vooral als deze werkwijze congruent is met de bestaande machtsverhoudingen binnen de organisatie, congruent met de organisatiecultuur en de dominante paradigma's in de organisatie (Markus en Pfeffer, 1983: 205; Wisner, Epstein en Bagozzi, 2003: 19). Malina en Selto (2001) deden onderzoek naar kenmerken van effectieve besturingssystemen, waaruit bleek dat de kwaliteit van de instrumentatie van een sturingsconcept wél invloed heeft op de uiteindelijke effecten. 'Effectieve concepten' beschikken over een compacte set van indicatoren, die een causale relatie hebben met de effecten die gemeten worden en bovendien accuraat, objectief en verifieerbaar zijn. Managers moeten de effecten kunnen beïnvloeden en moeten in staat zijn om prestaties te vergelijken met anderen en ten slotte moet er sprake zijn van een beloning die gekoppeld is aan de prestatie (2001: 9).

Ervaringen met resultaatgerichte sturing binnen de overheid

De hiervoor beschreven ervaringen met resultaatgerichte sturing gelden ook in meerdere of mindere mate voor resultaatgerichte sturing binnen de overheid. De bevindingen van onderzoeken zijn niet eensluidend positief of negatief over de werking van resultaatgerichte sturing bij de overheid. Resultaatgerichte sturing bij de overheid is anders dan bij private organisaties. Het is moeilijker omdat bestuurlijke of organisatorische interventies vaak wel nodig maar niet mogelijk zijn. Bovendien bestaat de bestuurlijke overheidstaak in feite uit drie taken: management van verwachtingen (voorkómen van overvraging en het aangaan van het politieke debat), management van capaciteit (de gecontroleerde inzet van schaarse middelen) en management van ambivalenties (het verschil tussen moeten en kunnen: het hanteren van strijdige en ambigue waarden). Dit maakt het vaststellen en het realiseren van de gewenste effecten lastig (Noordegraaf, 2004: 5; Hoorweg, Nooteboom en Spoelman, 2004: 138). Ook de diffusie van veel beleidsprocessen en de versnipperde bedrijfsvoering binnen overheidsorganisaties, dat wil zeggen de combinatie van een grote gelaagdheid én verkokering, vormen hindernissen voor succesvolle resultaatgerichte sturing.

De Bruijn (2002) ontwaart een groot aantal zogenaamde perverse effecten van resultaatsturing binnen de publieke sector. Deze effecten treden op omdat er niet of onvoldoende wordt voldaan aan drie belangrijke ontwerpprincipes van resultaatgerichte sturing bij de overheid: (1) interactie, (2) variëteit en redundantie en (3) dynamiek (2002: 56 e.v.). De ontwikkeling,

implementatie en ook het gebruik van resultaatgerichte sturingconcepten dient plaats te vinden in de interactie tussen het management en de professionals die in de organisatie werken. Daardoor is het draagvlak groter en krijgt resultaatgerichte sturing meer betekenis voor de professional. Daarnaast creëert interactie 'eigenaarschap' en vergroot het het vertrouwen tussen het management en de overige organisatieleden. Het sturingssysteem dient een variëteit aan indicatoren te bevatten, waarmee het systeem recht doet aan de complexiteit van de organisatie en haar omgeving. Overigens merkt De Bruijn daarbij op dat er grenzen zijn aan de variëteit en redundantie: de benodigde consistentie en stabiliteit komen in gevaar zodra hieraan – uiteindelijk – geen grenzen worden gesteld (2002: 58). Het laatste ontwerpprincipie, dynamiek, moet anticiperen op het feit dat het product en het productieproces van een overheidsorganisatie bijna nooit stabiel zijn maar onderhevig zijn aan wisselende verwachtingen vanuit de omgeving (2002: 59). Het is overigens wel de vraag hoe specifiek de genoemde ontwerpcriteria zijn voor overheidsorganisaties. Ook organisaties die in het private domein werkzaam zijn, worden immers geconfronteerd met de geschetste ongewenste neveneffecten van resultaatgerichte sturing.

De Waal en Kerklaan (2004) refereren aan een hele reeks van onderzoeken die volgens hen aantoont dat de invoering van wat zij aanduiden als prestatie management, positieve effecten heeft op de prestaties van overheidsorganisaties. Zij noemen een aantal factoren dat hierop van invloed is (2004: 35 e.v.). Deels sluiten deze aan bij de bevindingen van eerder aangehaalde auteurs. Zo wijzen ook De Waal en Kerklaan op het belang van het oorzakelijk verband tussen de inzet van overheidshandelen en de maatschappelijke effecten, het vermogen om prestatiegegevens en relaties tussen doelen, prestaties en middelen te expliciteren, de ambiguïteit van beleidsdoelen en –processen en de complexe omgeving van de overheid. Daarnaast wijzen zij onder meer op het belang van transparantie, het evenwicht tussen het aanbrengen van structuur en het ontwikkelen van prestatiegericht gedrag en de concurrerende belangen tussen maar ook binnen belanghebbende partijen. In de praktijk hebben organisaties dan ook nog te maken met praktische problemen bij de implementatie van resultaatgerichte sturing. Zo worden organisatorische randvoorwaarden niet ingevuld, beschikt men niet over de juiste of voldoende informatietechnologische hulpmiddelen en ontbreekt het draagvlak (2004: 40). Dit laatste wordt in de praktijk als het grootste knelpunt ervaren, zo stellen De Waal en Kerklaan.

Hierna zal worden ingegaan op de ervaringen met resultaatsturing binnen de politie, maar hoe staat het met resultaatgerichte sturing binnen de (Nederlandse) krijgsmacht? Mol en Beeres (2005) schetsen de ontwikkeling van (resultaatgerichte) sturing vanaf 'Het Nieuwe Evenwicht', de grootste naoorlogse reorganisatie van de krijgsmacht, die onder leiding van minister Kamp in 2003 werd ingezet. Tegelijk met deze herstructurering werd ook gekozen voor een nieuw sturingsconcept, dat nauw aansluit bij het gedachtegoed van resultaatgerichte sturing (ministerie van Defensie, 2006). Op dit moment vindt een interne evaluatie plaats, waarvan de resultaten

pas na de afronding van dit onderzoek beschikbaar komen. De eerste bevindingen van deze evaluatie onderschrijven overigens de hiervoor genoemde problemen, vooral ten aanzien van de koppeling tussen effecten, resultaten en middelen. Mol en Beeres concluderen op basis van onderzoek naar sturing binnen de Nederlandse Defensie Academie dat resultaatgerichte sturing, ondanks de inspanningen die Defensie heeft verricht, niet erg succesvol is (2005: 549). Zij wijten dit overigens aan de geringe 'technische' kwaliteit van vooral de budgetinformatie die de besluitvorming zou moeten ondersteunen. Het is de vraag of betere budgetinformatie daadwerkelijk tot beter gebruik van het sturingsinstrumentarium en daarmee tot betere sturing leidt. Ansari en Euske (1987) deden in de Verenigde Staten longitudinaal onderzoek naar het gebruik van informatie voor sturingsdoeleinden bij militaire onderhoudsbedrijven. Daar waar de auteurs verwachtten een technisch-rationeel perspectief op het gebruik van stuurinformatie aan te treffen, bleek het gebruik veel meer te passen bij het socio-politiek en institutionele perspectief (1987: 561). De symbolische waarde van resultaatgerichte sturing bleek daar groter dan de rationele waarde (1987: 563). Dat zou er op kunnen wijzen dat de verbeteringen die Mol en Beeres aanbevelen niet tot effectievere bedrijfsvoering en/of resultaatgerichte sturing zouden leiden.

Ervaringen met resultaatgerichte sturing bij de politie

Sturing binnen politieorganisaties is al geruime tijd een belangrijk onderwerp voor zowel politici, (top)ambtenaren op de respectievelijke vakdepartementen en politiemanagers als (politie)wetenschappers. Onderzoek naar contractuele sturing en resultaatverantwoordelijkheid bij de Nederlandse politie (Treur, 1998), onderzoek naar sturingsperikelen in de politieorganisatie in Nederland (Braun, 1999; Terpstra 2002), onderzoek naar supervisie en sturing bij Amerikaanse politieorganisaties (Van Maanen, 1983) en leiderschap binnen de Nederlandse politie (Van Kooten, 1999) boden al een grote hoeveelheid empirisch materiaal, dat zicht biedt op de specifieke sturingsproblematiek in politieorganisaties. Recent is daaraan een drietal uitgaven toegevoegd, dat tot stand is gekomen op initiatief van de stichting Politie en Wetenschap. Deze uitgaven belichten achtereenvolgens het macroperspectief (*Cijfers en stakeholders*: Van der Sluis, Cachet, De Jong, Nieuwenhuysen en Ringeling, 2006), het mesoperspectief (*Prestatie-sturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie*: Hoogenboom, 2006) en het microperspectief (*Op prestaties gericht*: Jochoms, Van der Laan, Landman, Nijmeijer en Sey, 2006). De belangrijkste conclusies over de effecten van resultaatgerichte sturing binnen politieorganisaties worden hierna belicht.

In vergelijking met eerdere onderzoeken in binnen- en buitenland (zoals Lipsky (1980), Treur (1998), Braun (1999) en Vollaard (2003)) zijn de drie genoemde publicaties positiever over resultaatgerichte sturing binnen de Nederlandse politie. Het werken met prestatieconvenanten heeft positieve effecten gesorteerd (Van der Sluis e.a., 2006: 334). Zo wordt gemeld dat de resultaatgerichtheid is vergroot, dat er een grotere operationele betrokkenheid bij de

korpsleiding is en dat sturing geen kwestie van toeval meer is. De negatieve effecten die vaak worden toegeschreven aan resultaatgerichte sturing, doen zich volgens de onderzoekers niet of nauwelijks voor. Er blijkt geen sprake van toegenomen bureaucratisering, datamanipulatie of 'verflutting' (het bewust kiezen voor meer simpele zaken opdat de doelstellingen worden gerealiseerd). Voorbeelden die op het eerste gezicht lijken te wijzen op verflutting wijzen volgens de onderzoekers op een 'zakelijke keuze' en niet op eventuele perverse effecten. De onderzoekers waarschuwen wel voor het gevaar dat resultaatgerichte sturing bij de politie de balans tussen preventie en repressie, en tussen landelijke en lokale belangen kan verstoren (2006: 339-340).

Hoogenboom besteedt in zijn aandeel aan deze reeks expliciet aandacht aan de bedoelde effecten van resultaatgerichte sturing bij de politie (2006: 77 e.v.). Resultaatgerichte sturing heeft geleid tot een verbetering in de bedrijfsvoering, de transparantie is toegenomen, men is meer gericht op informatieprocessen en de zichtbaarheid van de *output* is verbeterd. Een opmerkelijke conclusie is dat door de werking van resultaatgerichte sturing de traditionele kloof tussen *management cops* en *street cops* wordt geherdefinieerd (2006: 79). Helaas beschrijft Hoogenboom de waarnemingen waarop hij dit baseert, niet of nauwelijks, waardoor niet goed kan worden vastgesteld hoe deze conclusie zich verhoudt tot de grote hoeveelheid, weliswaar ouder, empirisch materiaal (waarvan Vollaard (2003) de meest recente vertegenwoordiger is) dat deze ontwikkeling niet bevestigt. Wel ontwaart Hoogenboom een richtingstrijd binnen de politie tussen hen 'die knokken voor het vak' en zij die 'de cijfers op orde willen hebben' (2006: 123). Zoals ook Van der Sluis in zijn bijdrage concludeerde, stelt Hoogenboom vast dat er geen of slechts in beperkte mate sprake is van onbedoelde effecten. Hij verklaart dit uit het feit dat de doelstellingen kwalitatief en kwantitatief niet ambitieus zijn en de operationeel leidinggevenden dicht bij het operationele proces zitten en snel interveniëren bij 'verflutting'. De laatste verklaring die Hoogenboom geeft voor de geringe mate waarin perverse effecten optreden, is opvallend genoeg dat de professionele autonomie van de individuele agent deze effecten ondervangt (2006: 122).

Jochoms e.a. (2006) deelt in mindere mate de positieve appreciatie die Van der Sluis e.a. en Hoogenboom geven aan de werking van resultaatgerichte sturing binnen de Nederlandse politie. Hij schetst een groot aantal neveneffecten, dat zowel op het uitvoerende als het beleidsniveau voorkomt. Zo vraagt hij aandacht voor de doelverschuiving die heeft plaats gevonden (2006: 195). De sturing is te veel gericht op de realisatie van de cijfers, niet meer op het achterliggende (beleids)doel. Daarmee verliezen activiteiten een deel van hun zin voor de desbetreffende politieambtenaren, en mogelijk op lange termijn hun legitimiteit voor de politieambtenaren en de burgers. Jochoms e.a. stelt dan ook: 'het werken met cijfers lijkt erg rationeel, maar de cijfers doen geen recht aan de werkelijkheid' (2006: 197). Verder stellen de onderzoekers dat er een tunnelvisie dreigt, waarvan de breedte wordt bepaald door datgene wat gemeten wordt, en een verandering in de managementstijl van de directe leidinggevenden,

van leider naar manager. Respondenten van dit onderzoek vreesden voor een 'cijferchef' als rolmodel voor leidinggevend. Ook werd door de onderzoekers geconstateerd dat de *streetcop*-cultuur onder druk staat (2006: 199). Ze wijzen op een afnemende groepsverbondenheid en een toegenomen *performance*-cultuur. Hun conclusie is dat de positieve en de negatieve effecten van resultaatgerichte sturing momenteel in evenwicht zijn. De negatieve effecten dreigen echter de overhand te krijgen wanneer op korte termijn geen 'tegenmaatregelen' worden genomen (2006: 203). De auteurs bevelen dan ook onder meer aan om de aandacht voor de professie en de professionalisering vast te houden, te experimenteren met differentiatie bij de lokale inkleuring van sturingsinstrumenten en de sociale kant van leiderschap te versterken, zodat niet wordt doorgeslagen naar *command and control*.

Het vinden en behouden van deze balans is in de theorie noch in de praktijk eenvoudig. Mastrofski (2004) signaleert dat de politieorganisatie kenmerken vertoont die dit bemoeilijken en stelt:

'Formal organizations establish structures (centralization, hierarchy and rules), incentives and sanctions, supervision and so on to coordinate and control the activities of the organization's members. This rational approach attempts to manipulate people's behaviour by distributing consequences that matter to members of the organization, such as career advancement, recognition, material reward, and status. But no organization is completely successful in this regard, and indeed police organizations find control of this sort highly problematic because the organizations are limited in their capacity to manipulate what employees really care about, and the systems of control themselves are cumbersome, elaborate, conflicting, and often (as a consequence) only loosely connected to the day-to-day world of the decision makers whose activities they are intended to direct'. (2004: 104)

Dit is echter juist in politieorganisaties van groot belang, getuige de nadruk die bijvoorbeeld het *Home Office* (het ministerie van Binnenlandse Zaken van het Verenigd Koninkrijk) legt op *'a culture where high performance is part of everyday life'* (2004: 41) en een *'culture of continuous improvement (is) evident throughout the organization'*. (2004: 42)

Mastrofski (2004) stelt dat er in de Verenigde Staten wel veel onderzoek is gedaan naar de mate van autonomie van politieagenten, maar niet naar hoe je dit kunt beheersen en sturen. Hij onderscheidt enkele categorieën van invloeden die bepalen in welke mate de autonomie wordt beheerst en daarmee gestuurd: situationele factoren, persoonsfactoren, organisatorische factoren en omgevingsfactoren. Een andere belangrijke factor is volgens de auteur de politie-cultuur (2004: 102-104). Benson (2001: 690) stelde al eerder dat, wil een verandering in de politie effect hebben, een verandering van de cultuur een *conditio sine qua non* is. Zijn schets van de politiecultuur lijkt de grote verschillen op dit vlak tussen de VS en Europa te illustreren.

De auteur zelf onderkent zelfs verschillen tussen de politieculturen binnen de VS (bijvoorbeeld in Los Angeles en in New York) (2001: 682). Benson beschrijft een aantal kenmerken van de politiecultuur, waaronder het militarisme. In het verleden imiteerden agenten letterlijk en figuurlijk militairen en hun tactieken. Het is de vraag of deze ontwikkeling zich in Europa op dezelfde schaal heeft voltrokken (zie ook Soeters, 2000). Overigens stelt de auteur (2001: 687 e.v.) wel dat dit ook in de VS een voor een belangrijk deel achterhaald kenmerk is. Volgens hem is het model van *community policing* het tegenovergestelde van het militaire model.

2.4.3 Sociale variabelen

De werking van resultaatgerichte sturing wordt beïnvloed door een groot aantal factoren. In deze studie worden vier onafhankelijke variabelen onderscheiden: het sturingsconcept, de organisatiestructuur, de organisatiecultuur en het organisatie regime. De relevante theorie van deze vier variabelen is hiervoor uitgebreid gesproken. Het is de vraag of er in de theorie inzichten voorhanden zijn die niet gaan over de invloed van deze vier variabelen op de werking, maar over de kritische variabelen van de werking zelf. Welke aspecten van sturing als sociaal proces zijn van belang voor de werking van een sturingsconcept? Ofwel: welke sociale variabelen van sturing zijn van belang?

Het begrip 'sociale variabelen' vraagt om nadere afbakening. Het draait in dit onderzoek om sturing als sociaal proces, dus onder sociale variabelen worden (clusters van) gedragingen verstaan. Sociale variabelen zoals de demografische samenstelling van de organisatie of het organisatieklimaat vallen buiten de definitie van sociale variabelen zoals deze hier wordt gebruikt. Om terug te gaan naar de eerder gestelde vraag: worden in de literatuur sociale variabelen genoemd die van belang zijn voor de werking van (resultaatgerichte) sturing?

Een relatie tussen de werking van een beleidsinstrument en het gedrag van mensen die dit beleidsinstrument hanteren, lijkt erg voor de hand te liggen. Immers: gebruik en werking liggen in elkaars verlengde. Er worden in de theorie dan ook weinig woorden vuil gemaakt aan de noodzaak om dit vooronderstelde verband te onderzoeken. Uit empirisch onderzoek blijkt zonder uitzondering dat gedragsfactoren van groot belang zijn voor de succesvolle werking van resultaatgerichte sturing (zie o.a. Magner, Welker en Campbell, 1999; Algera, 2000; De Waal, 2003; ATOS-ORIGIN, 2004). De aandacht van onderzoekers in dit veld gaat daarbij overigens meer uit naar de vraag *welke* gedragsfactoren van invloed zijn op de werking van resultaatssturing dan bijvoorbeeld naar de vraag hoe deze zich verhouden tot andere sociale factoren of waaruit de invloed dan bestaat (De Waal, 2003: 17).

Het grootschalig wetenschappelijk onderzoek van De Waal (2003) naar gedragsfactoren die de werking van resultaatgerichte sturing, door hem aangeduid als prestatie management, beïnvloeden, leverde een lange lijst van maar liefst achttien gedragsfactoren op die invloed hebben.

Uit deze opsomming blijkt dat het niet eenvoudig is om het begrip 'gedrag' af te bakenen van begrippen als 'cultuur' of 'persoonlijkheid'. De bedoelde lijst bevat zowel personeigenschappen als 'inzicht' en 'begrip' als omgevingskenmerken, zoals 'open communicatie' en een 'stabiele omgeving' (2003: 19). Desondanks biedt het overzicht van De Waal een aardig inzicht in welke sociale factoren een rol spelen. Hij groepeerde deze factoren rond vijf (gedragmatige) aandachtsgebieden (2003: 65), te weten:

- Het begrip van de organisatieleden: organisatieleden begrijpen het karakter en het doel van prestatie management. De Waal verstaat hieronder zowel het begrijpen van de techniek van prestatie management als het begrijpen van het nut en de noodzaak van het instrumentarium.
- De houding van organisatieleden: organisatieleden hebben een positieve houding ten opzichte van prestatie management, het prestatie managementsysteem en het project. Het betreft zowel de acceptatie van prestatie management als het onderkennen van de onderliggende belangen.
- De afstemming van het prestatie managementsysteem: het prestatie managementsysteem is afgestemd op de verantwoordelijkheden van organisatieleden. Het draait hier om de technische afstemming, bijvoorbeeld tussen de indicatoren en de werkelijkheid die hierdoor gerepresenteerd wordt, en de onderlinge afstemming tussen organisatieleden.
- De organisatiecultuur: de organisatiecultuur is erop gericht het prestatie managementsysteem te gebruiken voor continue verbetering, waarbij De Waal doelt op zowel de communicatieve functie van prestatie management als het vertrouwen dat organisatieleden hebben in de systematiek.
- De focus van het prestatie managementsysteem: het prestatie managementsysteem heeft een duidelijk beheers- en controledoel.

Er zijn ook meer aspectmatige onderzoeken gedaan naar de relatie tussen één of enkele gedragsfactoren en de werking van resultaatgerichte sturing. Zo onderzochten Rahman en McCosh (1976) en Seller en Bartlett (1982) het verband tussen persoonlijkheidsfactoren van managers en het gebruik dat zij maakten van resultaatgerichte sturingssystemen. De resultaten toonden, weinig verrassend, aan dat taakgerichte managers resultaatgerichte sturing meer gebruiken dan mensgerichte managers (1976: 349). Naranjo-Gill, Hartmann en Alvarez (2003) stelden op basis van hun onderzoek dat er een verband bestaat tussen het succesvol implementeren van een strategisch plan, het daarbij gekozen sturingssysteem en de persoonlijke achtergrond van topmanagers. Een tweetal sociale variabelen wordt vaak genoemd als belangrijke variabelen van sturing: participatie en feedback.

Participatie

Participatie van organisatieleden in bijvoorbeeld besluitvormingsprocessen binnen organisaties is een klassiek thema uit de sociale wetenschappen. Hier zal worden stilgestaan bij de participatie van organisatieleden bij het sturingsproces. Deze participatie vindt in de praktijk vooral

plaats bij het formuleren van de plannen en de doelstellingen. Vaak wordt voorondersteld dat het opleggen van doelen een beklemmende en hinderlijke, kortom negatieve, werking heeft op de prestaties van medewerkers. Al eerder is gewezen op de theorie van Locke en Latham, die wijst op de in potentie positieve effecten van het proces van het stellen van doelen. Marginson en Ogden (2005) deden onderzoek naar positieve effecten van budgettering. Zij vonden dat budgettering bij managers onzekerheid wegneemt in situaties waarin sprake is van rolambigüiteit, omdat budgetten een bron van structuur en zekerheid zijn (2005: 435). Budgettering blijkt volgens hun bevindingen voor individuen net zo nuttig als problematisch (2005: 449-450). Deze positieve of negatieve effecten van resultaatsturing staan echter los van de vraag of er hierbij sprake is van participatie van organisatieleden.

Het onderzoek naar de effecten van participatie van organisatieleden bij sturing levert een wisselend beeld op. Magner, Welker en Campbell (1995) vonden steun voor hun hypothese dat participatie een positief effect heeft op de houding van organisatieleden tegenover sturing en tegenover de organisatie in het algemeen (1995: 616). Ook Searfoss (1977) en Merchant (1985) vonden positieve effecten van participatie. Searfoss concludeerde dat participatie een positieve invloed had op de richtinggevende functie van resultaatsturing (1976: 384), terwijl Merchant vond dat participatie er toe bijdroeg dat organisatieleden realistische schattingen deden bij het vaststellen van doelstellingen (1985: 207). Camman (1976) vond positieve effecten van onder meer participatie door organisatieleden op de houding ten opzichte van het stellen van doelen, evaluatie, probleemoplossing en beloningssystematiek (1976: 312). Brownell (1983) en vooral Mia (1988) nuanceerden de positieve effecten van participatie bij sturing. Brownell toonde aan dat de positieve effecten samenhangen met een congruente leiderschapsstijl. Wanneer participatie op andere momenten niet gesteund werd door een congruente leiderschapsstijl, en participatie dus vooral een formele of rituele betekenis had, waren er nauwelijks positieve effecten van participatie waarneembaar. Mia (1988: 472) vond in haar onderzoek dat participatie de reeds aanwezige motivatie en houding versterkte. Een positief effect van participatie bij sturing ontstaat dus alleen bij goed gemotiveerde organisatieleden.

Feedback

Feedback, de ook in het Nederlandse taalgebied vaak gehanteerde term voor terugkoppeling, is één van de vier stappen van resultaatgerichte sturing. Nadat de doelen zijn gesteld, de activiteiten zijn uitgevoerd en stuurinformatie is verzameld en geëvalueerd, wordt teruggekoppeld aan de verantwoordelijken in welke mate de activiteiten hebben geleid tot het vooraf vastgestelde doel. Zonder feedback kan geen sprake zijn van resultaatgerichte sturing: organisatieleden moeten informatie krijgen op basis waarvan zij hun activiteiten zelf kunnen bijsturen of bijgestuurd kunnen worden. Er is niet veel onderzoek verricht naar de specifieke functie die feedback heeft, buiten het technisch aspect van het beschikbaar stellen van gegevens aan degenen die sturen en/of gestuurd worden. Ook de gedragsmatige effecten van feedback zijn

onderbelicht. Ouchi (1979) benadrukt dat de aard en de omvang van de feedback moet passen bij het gekozen sturingsconcept (1979: 841).

Luckett en Eggleton (1991) bespreken onderzoek dat binnen de psychologie is verricht naar feedback. Zij construeren een model waarin feedback wordt beschreven als een activiteit waarvan de effectiviteit afhangt van vier dimensies. De eerste dimensie wordt gevormd door de identiteit van de bron van feedback: wie is de bron, wat is zijn autoriteit, wat is zijn formele status et cetera. De tweede dimensie handelt over de specifieke kenmerken van de bron: wat is zijn (psychologische) afstand tot de ontvanger, wat is zijn geloofwaardigheid en wat is zijn macht. De derde dimensie beslaat de aard van de feedback: wat is de frequentie van feedback, welk type feedback betreft het, wanneer wordt feedback gegeven, wat is de inhoud et cetera. Ten slotte is feedback ook afhankelijk van een aantal kenmerken van de ontvanger. Naast kenmerken als leeftijd, ervaring en resultaatgerichtheid speelt hier een tweetal aspecten een doorslaggevende rol: *locus of control* en *self esteem* (1991: 377). Beide begrippen maken deel uit van hetzelfde thema in de psychologie: *perceived control* (Skinner, 1995). De conclusie is dat, wil feedback haar functie kunnen vervullen in het kader van resultaatgerichte sturing, de ontvanger een interne *locus of control* moet hebben en een hoge *self esteem*. De *locus of control* is een begrip dat duidt op waar volgens een individu de belangrijkste determinant van zijn gedrag ligt. Bij een externe *locus of control* gaat een individu ervan uit dat de belangrijkste beïnvloeding van zijn gedrag, en daarmee van zijn toekomst, buiten hemzelf ligt. De voor resultaatgerichte sturing benodigde interne *locus of control* betekent dat het individu er van uit gaat dat hij zelf de belangrijkste actor is en daarmee dus betekenis geeft aan zijn eigen handelen. Een positief *self esteem*, vrij vertaald als zelfvertrouwen, draagt er zorg voor dat het individu niet alleen denkt dat hij zelf het verschil maakt, maar ook het vertrouwen heeft dat hij dit kan waarmaken (1995: 21).

2.4.4 Problemen bij resultaatgerichte sturing

In dit hoofdstuk is de theorie geschetst rondom de vier variabelen die in het onderzoek worden gebruikt en dat wat over de werking van resultaatgerichte sturing bekend is. Als afsluiting van dit hoofdstuk zal nu aandacht worden besteed aan de problemen die zich kunnen voordoen bij resultaatgerichte sturing. Natuurlijk zijn er in de voorgaande paragrafen al eerder zijdelings problemen aan de orde gekomen. Hier zal worden ingegaan op problemen die specifiek te maken hebben met resultaatgerichte sturing.

Al eerder werd in dit onderzoek gewag gemaakt van het feit dat bij resultaatgerichte sturing ongewenste neveneffecten optreden. De Bruijn (2002) noemt dit perverse effecten, andere auteurs spreken over disfunctionele effecten en disfunctioneel gedrag (zie o.a. Van Twist, 1999; Jaworski en Young, 1992; Soobaroyen, 2006). De Bruijn stelt dat resultaatgerichte sturing bij de overheid een groot aantal positieve effecten heeft. Zo neemt de transparantie toe, neemt

de productiviteit toe en verbetert de kwaliteit van de verantwoording (2002: 7). Daartegenover staat echter een aantal perverse effecten (2002: 21 e.v.). Resultaatgerichte sturing zet aan tot strategisch gedrag, waarbij het management zich richt op de variabelen die gemeten worden en daarmee andere variabelen verwaarloost. Het blokkeert innovatie, omdat de aandacht uit gaat naar wat hier en nu gemeten wordt, en het beperkt om diezelfde reden de ambities. Resultaatgerichte sturing kan de daadwerkelijke prestatie versluieren. Omdat detailsturing praktisch gezien onmogelijk is wordt stuurinformatie ten behoeve van het topmanagement geaggregeerd en geconsolideerd. De cijfers die men dan onder ogen krijgt, zeggen vaak weinig over datgene wat er echt wordt gepresteerd maar vormen een abstractie ervan. Het kan een professionele beroepshouding beperken of zelfs wegnemen, creëert meer bureaucratie en minder systeemverantwoordelijkheid en verlegt de nadruk van kwaliteit naar kwantiteit. Het meest perverse effect is echter dat resultaatgerichte sturing leidt tot bestraffing van prestaties: zo kan het bijvoorbeeld het (vroegtijdig) behalen van een afgesproken doelstelling leiden tot een verlaging van het financiële budget of een verhoging van de doelstelling (2002: 29). Kort en goed: resultaatgerichte sturing heeft volgens De Bruijn gewenste en ongewenste effecten en hij waarschuwt dat de kans bestaat dat de ongewenste effecten de gewenste effecten teniet doen. Juist deze waarneming deed Jochims in zijn al eerder aangehaalde onderzoek naar resultaatgerichte sturing bij de politie (2006: 203). Resultaatgerichte sturing is in de basis een oneerlijk, armoedig en levenloos concept, zo concludeert De Bruijn (2002: 55). Van Twist stelt dat resultaatgerichte sturing leidt tot ritualisering en blikvernaauwing, waardoor beoordelingsfouten optreden (1999: 292-295). Blikvernaauwing, in het Engels *biasing*, krijgt in de literatuur, samen met *gaming*, veel aandacht. Deze twee veel voorkomende vormen van disfunctioneel gedrag (Soobaroyen, 2006) zullen hierna kort worden besproken.

Biasing

Biasing is het bewust overschatten van de middelen die benodigd zijn om een bepaald doel te bereiken of het bewust onderschatten van de doelen die met bepaalde middelen kunnen worden bereikt (Lukka, 1988; Nouri, 1994; Davila en Wouters, 2005). In de Engelstalige literatuur wordt de ruimte die daarmee in plannen of budgetten wordt gecreëerd, *slack* genoemd. Lukka (1988) beschrijft overigens ook een soort reactie van hoger management op *biasing* door lagere managers, het zogenaamde *counterbiasing*. Dit is anticiperend gedrag van managers die rekening houden met het feit dat de indieners van plannen *slack* creëren en als reactie op plannen bijvoorbeeld standaard 5 procent minder middelen toewijzen dan is gevraagd in de plannen (1988: 293). Lukka stelt dat *biasing* afhangt van een aantal factoren. Er spelen persoonlijke factoren (behoefte aan veiligheid, behoefte aan bevestiging), organisatorische factoren (rollen, normen, kenmerken van het sturingssysteem), machtsfactoren (autoriteit en invloed) en situationele factoren (winstgevendheid en onzekerheid). Samen met de informatie die personen krijgen, leidt dit tot specifieke intenties, waarbij de persoon zich ook een beeld vormt van de benodigde middelen. Vervolgens is er actie (1998: 284). Hoewel *biasing* wordt aangeduid als

disfunctioneel gedrag, hetgeen vanuit een systeemperspectief juist is, heeft dit gedrag voor diegenen die het tentoonspreiden wel degelijk een functie. *Biasing* kan drie doelen dienen: het manipuleren van de prestatie-evaluatie, het motiveren en het (zonder ratio) naar binnen halen van middelen. Het onderzoek van Lukka wees uit dat *biasing* geen mythe is maar daadwerkelijk voorkomt in organisaties. Er is vaak een scherpe scheiding tussen groepen die het regelmatig doen en groepen die het niet of nauwelijks doen (1998: 296). Hij vond dat *biasing* vooral gebeurt voor prestatie-evaluatie en in mindere mate voor motivatie. Vooral de persoonlijke doelen, de organisatorische normen, de mate van participatie, het beloningssysteem, beide machtsfactoren, winstgevendheid en onzekerheid zijn van belang. Nouri vond bewijs voor een verband dat in de praktijk al vaak werd voorondersteld: het verband tussen de motivatie van managers en de wil om *slack* te creëren. Zoals verwacht creëren vooral slecht gemotiveerde managers *slack* en goed gemotiveerde managers juist niet (1994: 293). Merchant had al eerder aangetoond dat participatie de behoefte om *slack* te creëren, vermindert (1985: 207). Daardoor krijgt *slack* wellicht te snel het stigma van een zwakgebod van de slecht functionerende manager. Davila en Wouters (2006) toonden echter aan dat *slack* wel degelijk positieve effecten heeft. Het bewust creëren of accepteren van *slack* in sommige delen van plannen geeft aan dat daar ruimte zit om bijvoorbeeld te experimenteren of de nadruk op kwaliteit in plaats van kwantiteit te leggen (2006: 606).

Gaming

Gaming is, zoals eerder gesteld, een vorm van adaptief gedrag, *coping*, waarmee het manipuleren van, in dit geval, resultaatgerichte sturing wordt bedoeld. Dit gedrag kan de vorm hebben van datamanipulatie maar ook neerkomen op het veranderen van de taakinhoud of de manier waarop bepaalde processen verlopen, wat vaak wordt aangeduid met de Engelse term *shirking* (Vollaard, 2003: 67). De kans dat *gaming* zich voordoet, is evenredig met de druk die werkeenheden voelen om een bepaalde prestatie te leveren en de maatregelen die worden ingevoerd om dit te waarborgen. Wanneer er veel druk is, dan is de kans dus groot dat er sprake is van *gaming*. Wanneer men bovendien de indruk heeft dat men belangrijke factoren niet kan beïnvloeden, dan wordt de drempel om de toevlucht te zoeken tot *gaming* significant lager. Vollaard schetst in dit verband een paradoxale situatie:

'When holding an organization accountable to performance measures (i.e. when keeping the incentive structure constant), more controllable performance measures – that provide stronger incentives – are more likely to result in undesirable behavioural effects'. (2003: 69)

Courty en Marschke (2004) onderzochten een andere dimensie van gaming. Zij bestudeerden niet zozeer *gaming* in de zin van manipulatie van de inhoud van data of van werk, maar door te manipuleren met de tijd. Dit kan op twee manieren: door bewust de begrenzing van bepaalde perioden te verschuiven en/of door het tijdstip waarop prestaties worden gepresenteerd, te

manipuleren. Vooral wanneer er sprake is van prestatieafhankelijke beloningen, komt dit gedrag voor (2004: 49). De auteurs tonen daarbij overigens aan dat dit op de korte termijn lucratief is voor de betrokken managers, maar dat het tegelijk op de lange termijn slecht is voor het behalen van de doelen door de organisatie.

2.5 AFSLUITING

De gepresenteerde theorie biedt een referentiekader om de praktijk te onderzoeken. In het volgende hoofdstuk zal de hiervoor gepresenteerde theorie, die een selectie is uit een breder palet aan met sturing samenhangende kennis die beschikbaar is, worden gebruikt om een analysekader te construeren. In het inleidende hoofdstuk is de afbakening van dit onderzoek geschetst, die de basis vormt voor de selectie van wat hiervoor besproken is. De relevantie van een bepaalde theorie voor de beantwoording van de onderzoeksvraag is, gegeven de bedoelde afbakening, richtinggevend geweest voor wat relevant werd geacht om in het theoretisch kader een plaats te geven. Hierna zal deze selectie worden gebruikt om een werkbaar analysekader te bouwen, waarmee de empirie van resultaatgerichte sturing bij de Koninklijke Marechaussee kan worden onderzocht.



3. ANALYSEKADER

3.1 INLEIDING

There is nothing more practical than a good theory, concludeerde de sociaal psycholoog Kurt Lewin (1952: 169). Zijn boodschap was tweeledig: theoretici moeten een bijdrage leveren aan het begrijpen van de praktijk maar praktijkonderzoekers moeten ook informatie aanreiken aan theoretici, zodat oude theorieën kunnen worden getoetst en nieuwe theorieën kunnen worden ontwikkeld. In dit hoofdstuk zal wordt uiteengezet hoe de theorie die hiervoor werd besproken in dit onderzoek wordt toegepast om sturing in de praktijk bij de Koninklijke Marechaussee te onderzoeken.

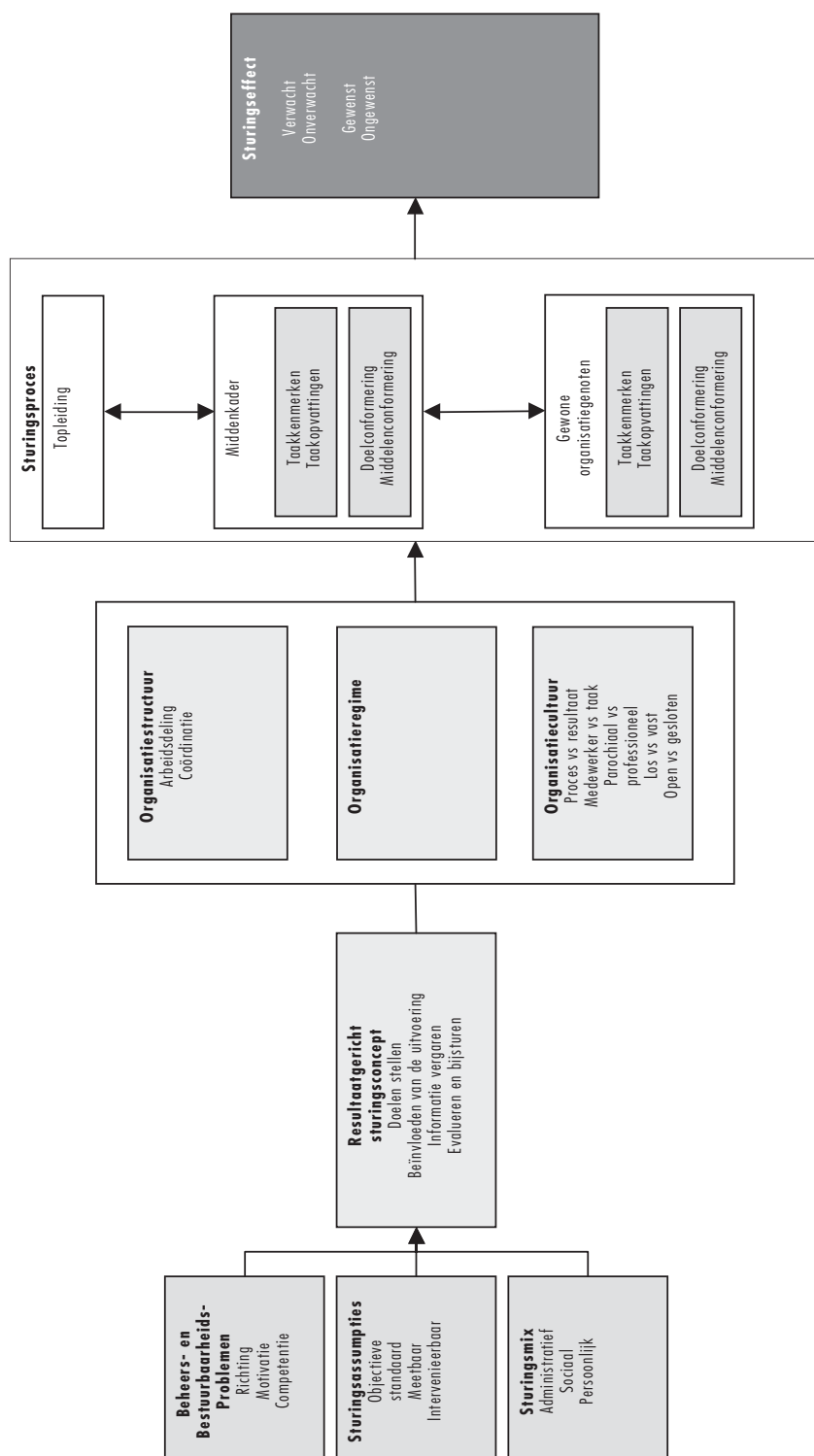
Dit onderzoek kiest het perspectief van sturing als sociaal proces. Dit vloeit voort uit de centrale onderzoeksvraag, die zich immers richt op de werking van resultaatgerichte sturing bij de Koninklijke Marechaussee en het identificeren en beschrijven van de belangrijkste factoren van invloed op deze sturing. In het vorige hoofdstuk zijn daarvoor de belangrijkste theoretische kaders geschetst: het begrip ‘resultaatgerichte sturing’ is gedefinieerd, de belangrijkste variabelen zijn beschreven en de werking van het sturingsconcept is geschetst. Om de theorie in dit onderzoek het praktisch nut te geven dat Lewin haar toeschrijft, zal in dit hoofdstuk aan de hand van de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen een analysekader worden geconstrueerd. De centrale onderzoeksvraag zoals deze in het inleidende hoofdstuk is geformuleerd luidt:

Op welke wijze vindt binnen de Koninklijke Marechaussee resultaatgerichte sturing plaats, welke factoren zijn van invloed op de werking van dit sturingsconcept en waaruit bestaat deze invloed?

De centrale vraag is uitgewerkt in zes deelvragen:

- 1. Hoe is resultaatgerichte sturing binnen de Koninklijke Marechaussee bedoeld?***
- 2. Welke effecten worden met dit sturingsconcept beoogd?***
- 3. Welke factoren van invloed op de werking van resultaatgerichte sturing kunnen in theorie worden onderscheiden en wat is hun onderlinge samenhang?***
- 4. Hoe beïnvloeden deze factoren de werking van resultaatgerichte sturing bij de Koninklijke Marechaussee?***
- 5. Wat zijn de effecten van resultaatgerichte sturing bij de Koninklijke Marechaussee?***
- 6. Wat is de invloed van de onderkende factoren op deze effecten?***

Het analysekader bestaat uit drie delen. Het eerste deel richt zich op het sturingsconcept van de Koninklijke Marechaussee en moet de deelvragen 1 en 2 beantwoorden. Het tweede deel richt zich op het identificeren van de factoren van invloed en moet deelvraag 3 beantwoorden. Het derde deel ten slotte richt zich zowel op sturing als proces, dat wil zeggen op de *werking* van resultaatgerichte sturing en op de gevolgen daarvan voor de *effecten* van resultaatgerichte sturing. Dit deel van het analysekader zal daarmee antwoord moeten geven op deelvragen 4, 5 en 6. Hierna worden de hierboven beschreven clusters van deelvragen besproken en wordt op basis van het theoretische kader het desbetreffende deel van het analysekader geconstrueerd. Elke paragraaf sluit af met een operationalisatie in de vorm van concrete onderzoeksvragen. Op de volgende pagina is het conceptuele model schematisch weergegeven.



Figuur 3.1: Conceptueel model

3.2 ANALYSEKADER I: HET STURINGSCONCEPT

Deelvraag 1: *Hoe is resultaatgerichte sturing binnen de Koninklijke Marechaussee bedoeld?*

Deelvraag 2: *Welke effecten worden met dit sturingsconcept beoogd?*

3.2.1 Inleiding

De centrale onderzoeksvraag richt zich op de werking en de effecten van resultaatgerichte sturing: 'hoe pakt het uit', zowel in de zin van 'wat gebeurt ermee' als in de zin van 'wat wordt ermee bereikt'. Het sturingsconcept is één van de variabelen die deze werking beïnvloeden. Om te bepalen wat deze invloed is, zal eerst het sturingsconcept worden beschreven en geanalyseerd. Een sturingsconcept werd eerder al beschreven als de operationalisatie van een specifieke sturingsfilosofie en bestaat uit een geheel van uitgangspunten, beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten dat de gewenste sturing in een organisatie beschrijft. De sturingsfilosofie is gebaseerd op een aantal impliciete en/of expliciete sturingsassumpties. Resultaatgerichte sturing is een specifiek sturingsconcept dat het gedrag van organisatieleden bewust beïnvloedt teneinde specifieke doelstellingen te realiseren. Hoewel kan worden betoogd dat sturing zich altijd richt op het realiseren van doelstellingen, onderscheidt resultaatgerichte sturing zich door de centrale en expliciete plaats die het realiseren van doelstellingen inneemt.

Een sturingsconcept wordt in dit onderzoek gezien als een vastgelegde beschrijving van een gewenste situatie. Dat is strikt genomen een enge opvatting van het begrip 'sturingsconcept', men kan immers ook stellen dat deze vastgelegde beschrijving slechts de materialisatie van het concept is en dat het concept ook leeft in de gedachten én de daden van de organisatieleden. Op zichzelf is dit juist maar voor het doel van dit onderzoek vormt de vastgelegde beschrijving een objectieveerbare start voor sturing als proces. Om de werking en de effecten van het sturingsconcept te kunnen begrijpen, is het noodzakelijk zicht te krijgen op de beheers- en bestuurbaarheidsproblemen die de keuze voor een sturingsconcept c.q. resultaatgerichte sturing bepalen en legitimeren. Deze problemen, beter gezegd de betekenis die organisatieleden geven aan deze beheers- en bestuurbaarheidsproblemen en de assumpties die gehanteerd worden, vormen een belangrijk gegeven. Als laatste zal de zogenaamde sturingsmix van het resultaatgerichte sturingsconcept worden geanalyseerd.

3.2.2 Beheers- en bestuurbaarheidsproblemen binnen de Koninklijke Marechaussee

Zoals gesteld: om de werking en de effecten van het sturingsconcept te kunnen begrijpen is het noodzakelijk om zicht te krijgen op de beheers- en bestuurbaarheidsproblemen die, in ieder geval in theorie, de keuze voor een sturingsconcept c.q. resultaatgerichte sturing bepalen en legitimeren. Om te analyseren wat de beheers- en bestuurbaarheidsproblemen binnen de

Marechaussee waren die de legitimatie vormden voor de introductie van resultaatgerichte sturing, wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de indeling die Merchant (2003) daarvoor ontwikkelde. Hij maakt een onderscheid tussen een gebrek aan richting, een gebrek aan motivatie en een gebrek aan competentie. Er is sprake van een gebrek aan richting als de organisatielieden onvoldoende kennis hebben van de organisatiedoelen en van wat de organisatie van kritisch belang acht voor de wijze waarop de doelen gerealiseerd moeten worden. Een gebrek aan motivatie duidt op onvoldoende bereidheid van organisatielieden om de benodigde inspanningen te leveren om de organisatiedoelen te realiseren. Met een gebrek aan competentie bedoelt Merchant dat organisatielieden door persoonlijke beperkingen niet in staat zijn om de gewenste doelen te bereiken.

Het is niet zeker dat de beheers- en bestuurbaarheidsproblemen die de aanleiding vormden voor de invoering van resultaatgerichte sturing bij de Koninklijke Marechaussee, zo'n vijf jaar na de introductie nog actueel zijn én kunnen worden waargenomen. Wel kan worden onderzocht of er in de beschrijving van het sturingsconcept zelf of in andere schriftelijke bronnen, zoals vergaderverslagen, rapporten en nota's problemen worden beschreven die direct of indirect verband houden met de invoering van resultaatgerichte sturing. Daarnaast is het relevant om vast te stellen wat volgens de organisatielieden de reden is van de invoering van resultaatgerichte sturing. In zijn theorie vooronderstelt Merchant een verband tussen de beheers- en bestuurbaarheidsproblemen en het sturingsconcept dat deze problemen (ten dele) wegneemt. Resultaatgerichte sturing, één van de door hem geopperde sturingsconcepten, is volgens Merchant vooral effectief wanneer er sprake is van een gebrek aan motivatie. Bij de bespreking van Merchants theorie zijn al kritische kanttekeningen geplaatst bij de vooronderstellingen die hij hanteert. De door Merchant gesuggereerde relatie tussen beheers- en bestuurbaarheidsproblemen enerzijds en een gewenst sturingsconcept anderzijds wordt hier dan ook niet overgenomen. Het is wel van belang om te zien of er bij de invoering van resultaatgerichte sturing sprake is geweest van een expliciete of impliciete relatie tussen gesignaleerde problemen en het sturingsconcept c.q. resultaatgerichte sturing. Dit leidt tot de volgende operationalisatie van dit onderzoeksaspect:

ANALYSEKADER Ia

- *Was er voorafgaand aan de invoering van resultaatgerichte sturing bij de Koninklijke Marechaussee sprake van beheers- of bestuurbaarheidsproblemen?*
- *Is de keuze voor resultaatgerichte sturing bij de Koninklijke Marechaussee expliciet of impliciet gebaseerd op één of meer van deze beheers- en bestuurbaarheidsproblemen?*
- *Wat is volgens de organisatielieden de reden van de invoering van resultaatgerichte sturing?*

3.2.3 Sturingsassumpties bij de Koninklijke Marechaussee

De sturingsassumpties van organisatieleden, en vooral van de managementlaag, bepalen voor een belangrijk deel het ontwerp, de invoering en het gebruik van een sturingsconcept. In dit deel van het analysekader gaat het in eerste instantie om de assumpties die een rol hebben gespeeld bij het ontwerp van het sturingsconcept. De assumpties die destijds invloed hadden op de invoering van resultaatgerichte sturing kunnen vijf jaar na de invoering bewust of onbewust zijn veranderd. Onder invloed van de opgedane ervaring kunnen de eerder gehanteerde vooronderstellingen immers zijn bijgesteld. Dat maakt het simpelweg onmogelijk om de destijds gehanteerde sturingsassumpties te identificeren door er naar te vragen bij respondenten. Net zoals bij de beheers- en bestuurbaarheidsproblemen kan echter wel door middel van documentenonderzoek worden geanalyseerd of er ten tijde van de invoering impliciete of expliciete vooronderstellingen zijn gehanteerd.

In dit onderzoek worden de sturingsassumpties bij de Koninklijke Marechaussee in kaart gebracht met behulp van de driedeling van Hofstede (1978). Hij onderscheidt drie vooronderstellingen: (1) dat de effectiviteit en de efficiëntie van een organisatie als geheel, en de processen daarbinnen, kunnen worden getoetst aan een absolute en objectieve standaard, (2) dat er een meetbare (causale) relatie bestaat tussen doelen en middelen en (3) dat effectieve interventies mogelijk zijn wanneer is vastgesteld dat de inzet van middelen niet tot de gewenste doelstellingen heeft geleid. Dit leidt tot de volgende operationalisatie:

ANALYSEKADER Ib

- *Wordt in het sturingsconcept van de Koninklijke Marechaussee een absolute standaard gehanteerd waaraan de effectiviteit en de efficiëntie van de organisatie wordt getoetst? Bestaat zo'n standaard volgens de organisatieleden?*
- *Wordt in het sturingsconcept van de Koninklijke Marechaussee een meetbare (causale) relatie gehanteerd tussen doelen en middelen? Bestaat zo'n meetbare (causale) relatie volgens de organisatieleden?*
- *Wordt in het sturingsconcept van de Koninklijke Marechaussee een effectieve interventie voorzien wanneer de afgesproken doelen niet worden gerealiseerd? Is zo'n interventie in de ogen van de organisatieleden mogelijk?*

3.2.4 De sturingsmix van de Koninklijke Marechaussee

In het vorige hoofdstuk zijn, naast de contingentietheorie van Merchant (2003), aan de hand van de theorieën van Hopwood (1976) en Simons (1995) twee min of meer normatieve modellen gepresenteerd. Hopwood betoogde dat er sprake moest zijn van een effectieve mix van administratieve, sociale en persoonlijke beheersing en Simons stelde dat er sprake moet zijn van samenhangende maatregelen die actiegericht en inspirerend zijn, die het speelveld en de

grenzen aangeven en het gedrag van de organisatieleden monitoren. In dit onderzoek wordt het model van Hopwood als analysemodel gebruikt. Het model past bij de grondgedachte van dit onderzoek, namelijk dat een organisatie een open systeem is, dat een administratief-technisch en een sociaal-cultureel subsysteem kent. Hopwoods pleidooi voor een integraal sturingsraamwerk sluit aan bij het door Trist gepropageerde *joint optimisation* voor beheersing en besturing. Bovendien is het 'leeg': het beschrijft de sturingscategorieën en (het belang) van samenhang tussen categorieën maar schrijft niet, zoals Merchant en Simons bijvoorbeeld wel doen, voor welke sturingsmaatregelen zich in deze categorieën zouden moeten bevinden.

Hopwood stelt dat de werking van sturing afhangt van de mate waarin sturing de drie categorieën van sturingsmaatregelen verenigt in een mix die voor de specifieke situatie c.q. de specifieke beheers- en bestuurbaarheidsproblemen geschikt is. Nu moet in dit verband het begrip 'sturing' zoals Hopwood dit gebruikt, niet met het begrip sturingsconcept worden verward. De drie delen van Hopwoods model hoeven niet allemaal één op één hun weerslag te hebben in het sturingsconcept in enge zin, zoals dit in dit onderzoek gedefinieerd is. Wel kan worden bezien of er bij het ontwerp en de invoering van resultaatgerichte sturing bij de Koninklijke Marechaussee impliciet of expliciet aandacht is geweest voor de verschillende categorieën en wat daarvan de impact is geweest. Dit leidt tot de navolgende operationalisatie:

ANALYSEKADER Ic

- *Is er bij het ontwikkelen van het sturingsconcept van de Koninklijke Marechaussee impliciet of expliciet aandacht besteed aan (de samenhang tussen) administratieve, sociale en persoonlijke sturing?*
- *Zijn aspecten van administratieve, sociale of persoonlijke sturing verwerkt in het sturingsconcept van de Koninklijke Marechaussee en zo ja, op welke wijze?*

3.2.5 Het resultaatgerichte sturingsconcept van de Koninklijke Marechaussee

In het voorgaande hoofdstuk is een viertal variabelen beschreven dat in theorie de werking van resultaatgerichte sturing beïnvloedt. Het sturingsconcept is één van deze vier variabelen en beschrijft de gewenste sturing. Om de feitelijke werking van het sturingsconcept te kunnen toetsen aan deze gewenste sturing, is het praktisch om het concept te ontleden in vier herkenbare stappen: het stellen van doelen, het beïnvloeden van de uitvoering van de activiteiten die tot deze doelen moeten leiden, het vergaren van informatie over de mate van doelrealisatie en het evalueren en bijsturen. Deze stappen kunnen worden onderkend in zowel de wijze waarop resultaatgerichte sturing is beschreven als in de dagelijkse sturingsactiviteiten van organisatieleden. Naast de beschrijving van deze stappen wordt een tweetal aspecten van resultaatgerichte sturing onderzocht dat volgens de bestudeerde literatuur doorslaggevend is voor een goede werking van het sturingsconcept: participatie en feedback.

Het stellen van doelen vormt het startpunt van resultaatgerichte sturing. Resultaatgerichte sturing begint met het vaststellen van datgene wat moet worden bereikt. Zoals eerder gesteld, onderscheidt resultaatgerichte sturing zich van andere sturingsconcepten doordat zij zich primair richt op de gewenste resultaten en bijvoorbeeld niet op de middelen of de activiteiten. Het is daarom van belang om niet alleen vast te stellen hoe het proces van doelen stellen verloopt maar ook wat de aard is van de doelen die dit proces oplevert. De doelen waarop resultaatgerichte sturing zich in theorie richt, kunnen *output*, dat wil zeggen op te leveren producten, of *outcome*, dat wil zeggen beoogde effecten, zijn.

De wijze waarop vervolgens de activiteiten worden beïnvloed, geeft een belangrijke indicatie van de mate waarin er écht sprake is van resultaatgerichte sturing. Wanneer er relatief veel aandacht en energie gaat naar het daadwerkelijk beïnvloeden van de activiteiten, betekent dit veelal dat er maar in beperkte mate sprake is van resultaatgerichte sturing maar eerder van activiteitensturing of zelfs middelensturing. In dat geval is er feitelijk geen sprake van resultaatgerichte sturing.

Het vergaren van informatie, meestal aangeduid als 'het meten', kan op een groot aantal manieren. De belangrijkste vragen zijn in dit verband: *wat* wordt er gemeten en *hoe* wordt er gemeten? Het object van meting (wat) dient bij resultaatgerichte sturing in ieder geval de prestatie, in termen van producten of effecten, te omvatten. Daarnaast kunnen er argumenten zijn om in het kader van sturing ook de activiteiten of zelfs de middelen te meten. In het geval van resultaatgerichte sturing zou dit echter in theorie maar in beperkte mate moeten gebeuren, anders kan er nauwelijks meer worden gesproken van resultaatgerichte sturing. De wijze waarop wordt gemeten (hoe), reflecteert voor een belangrijk deel de sturingsassumpties en de onderliggende visie op mens en organisatie. Een beperkte detaillering in de meting van de prestaties geeft veel regelruimte en duidt op vertrouwen. Een grote detaillering in de meting geeft een beperkte regelruimte. Resultaatgerichte sturing kan van beide wijzen van meting gebruikmaken, afhankelijk van de taakvolwassenheid van de organisatielieden die verantwoordelijk zijn voor de realisatie van de gestelde doelen. Een extreem grote mate van detaillering in de beschrijving van de te realiseren resultaten betekent echter dat er feitelijke sprake is van activiteitensturing, immers: de verfijnde resultaten vallen in de praktijk nagenoeg samen met afgeronde (deel)activiteiten.

Evaluatie en bijsturing sluiten de stuursirkel. Ten aanzien van de evaluatie is het van belang dat er een objectieve vergelijking plaatsvindt tussen de beoogde prestaties en de gerealiseerde prestaties. Bijsturing kan plaatsvinden op een drietal niveaus: er kan worden geïntervenieerd in de uitvoering, de doelen kunnen worden aangepast of de vooronderstellingen die aan de doelen ten grondslag liggen kunnen worden aangepast. In theorie worden wanneer de vooronderstellingen worden aangepast, ook de doelen en de activiteiten aangepast. Wanneer de doelen

worden aangepast zou dit volgens dezelfde gedachtegang in theorie ook moeten leiden tot aanpassing van de activiteiten. Dit leidt tot de volgende operationalisatie:

ANALYSEKADER Id

- *Op welke wijze worden volgens het sturingsconcept van de Koninklijke Marechaussee doelen gesteld?*
- *Wat is de aard van de doelstellingen die daarbij worden vastgesteld?*
- *Hoe wordt volgens het sturingsconcept van de Koninklijke Marechaussee de uitvoering van activiteiten beïnvloed?*
- *Op welke wijze wordt volgens het sturingsconcept van de Koninklijke Marechaussee informatie vergaard over de mate waarin doelen worden gerealiseerd?*
- *Hoe vindt volgens het sturingsconcept van de Koninklijke Marechaussee evaluatie en bijsturing plaats?*
- *Richt de bijsturing zich op de uitvoering van de activiteiten, de gestelde doelen of de vooronderstellingen die aan deze doelen ten grondslag liggen?*
- *Voorziet het sturingsconcept van de Koninklijke Marechaussee in participatie van organisatieleden in het sturingsproces en zo ja, op welke wijze?*
- *Voorziet het sturingsconcept van de Koninklijke Marechaussee in feedback aan de organisatieleden gedurende het sturingsproces en zo ja, op welke wijze?*

3.2.6 De bijdrage van analysekader I aan de centrale onderzoeksvraag

Analysekader I beschrijft en analyseert het resultaatgerichte sturingsconcept van de Koninklijke Marechaussee. Met dit deel van het analysekader wordt bovendien onderzocht wat de onderliggende problematiek was, welke vooronderstellingen zijn gehanteerd en of het ontwerp een integrale opzet heeft. De beschrijving van resultaatgerichte sturing vormt de referentie voor de vergelijking tussen plan en praktijk. De daarbij gehanteerde indeling (doelen stellen, uitvoering beïnvloeden, informatie vergaren, en evalueren en bijsturen) vormt ook de structuur waarmee later de werking in kaart wordt gebracht. De analyse van het concept levert een aantal specifieke kenmerken op, die de werking in de praktijk mogelijk beïnvloeden.

3.3 ANALYSEKADER II: FACTOREN VAN INVLOED

Deelvraag 3: *Welke factoren van invloed op de werking van resultaatgerichte sturing kunnen worden onderscheiden en wat is hun onderlinge samenhang?*

3.3.1 Inleiding

In dit onderzoek geldt het sturingsconcept, de beschrijving van de gewenste sturing, als één van de onafhankelijke variabelen. De werking van het sturingsconcept wordt ook beïnvloed door de structuur, de cultuur en het regime van de organisatie waarin het sturingsconcept wordt gebruikt. De structuur, de cultuur en het regime van de Koninklijke Marechaussee zijn dus de andere drie onafhankelijke variabelen van de werking van resultaatgericht sturing binnen de Marechaussee. Omdat structuur en cultuur, zeker voor de organisatieleden, nogal 'grote' begrippen zijn, wordt er in dit onderzoek voor gekozen om ook de taakkenmerken en de taakopvattingen die met de structuur en cultuur samenhangen te bespreken. Het regime wordt besproken bij analysekader III: sturing als proces.

3.3.2 Organisatiestructuur

In dit onderzoek zal worden aangesloten bij de definitie van organisatiestructuur zoals deze eerder is geformuleerd. Onder structuur wordt verstaan: (1) de indeling van te verrichten werkzaamheden in functies en taken van functionarissen, werkgroepen en afdelingen, (2) de vastgestelde bevoegdheden en de betrekkingen waarin functionarissen, werkgroepen en afdelingen tot elkaar staan bij de uitvoering van hun taken en ten slotte (3) de ingebouwde communicatiekanalen en mechanismen waardoor functionarissen, werkgroepen en afdelingen met elkaar in verbinding staan ten behoeve van de noodzakelijke wilsoverdracht en communicatie. Binnen deze definitie zijn arbeidsverdeling en coördinatie de belangrijkste structuurelementen.

Bij het ontwerp en de invoering van een sturingsconcept wordt in theorie rekening gehouden met de organisatiestructuur. Vaak wordt de organisatiestructuur aangepast aan het te implementeren sturingsconcept, zeker in het geval van resultaatgerichte sturing. In die zin is er dan ook sprake van wederzijdse beïnvloeding. Er dient een organisatiestructuur te zijn die in beginsel congruent is met de onderdelen van het resultaatgerichte sturingsconcept: de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden dient resultaatgerichte sturing in ieder geval feitelijk mogelijk te maken en te ondersteunen. Ook het andere structuurelement, coördinatie, dient resultaatgerichte sturing mogelijk te maken. De wijze waarop functionarissen, werkeenheden en afdelingen met elkaar afstemmen, dient te passen bij de uitgangspunten en de uitwerking van, in dit geval, resultaatgerichte sturing. Met behulp van analysekader II wordt daarom inzichtelijk gemaakt of dit bij de Koninklijke Marechaussee daadwerkelijk het geval is. Dit geeft zicht op de mate waarin het organisatorisch mogelijk is om ook conform het resultaatgerichte sturingsconcept te werken. Dit leidt tot de volgende operationalisatie:

ANALYSEKADER IIa

- *Hoe zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de Koninklijke Marechaussee verdeeld en wat zijn de gevolgen hiervan voor de werking van het sturingsconcept van de Koninklijke Marechaussee?*
- *Hoe vindt binnen de Koninklijke Marechaussee afstemming plaats tussen functionarissen, werkeenheden en afdelingen, en wat zijn de gevolgen hiervan voor de werking van het sturingsconcept van de Koninklijke Marechaussee?*

3.3.3 Taakkenmerken

Zoals in de inleiding is opgemerkt, worden in dit onderzoek, naast de organisatiestructuur van de Koninklijke Marechaussee, ook de taakkenmerken van de medewerkers onderzocht. De werking van het concept resultaatgerichte sturing wordt namelijk niet alleen beïnvloed door de mate waarin binnen de organisatiestructuur taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn belegd, maar ook en vooral door de wijze waarop de individuele functies zijn ingericht. Deze inrichting bepaalt namelijk voor de individuele medewerker zijn directe en concrete taakomgeving. De speelruimte en de kenmerken van zijn functie bepalen vooral hoe hij zich in het licht van een sturingsconcept in formele zin *kan* gedragen. Hoe een medewerker zich *zal* gedragen, hangt af van een groot aantal andere factoren, dat later nog aan de orde komt.

In dit onderzoek wordt aangesloten bij de functiedimensies van Hackman en Oldham. In het licht van deze studie zijn echter niet alle dimensies relevant. Op basis van de bevindingen uit de theorie over de belangrijkste factoren van invloed op resultaatgerichte sturing zullen de taken worden geanalyseerd aan de hand van een drietal criteria: de mate van autonomie, de mate van feedback en de significantie van de functie. De mate van autonomie kan worden afgeleid van de regelruimte die de desbetreffende medewerkers hebben om zelf beslissingen te nemen. In de literatuur wordt gesteld dat politieambtenaren een relatief grote mate van autonomie kennen. Strikt genomen hoeft een grote mate van autonomie niet haaks te staan op het concept resultaatgerichte sturing. Resultaatgerichte sturing schrijft weliswaar voor *wat* moet worden gepresteerd maar niet of slechts in beperkte mate *hoe* deze prestatie tot stand moet worden gebracht. In het vorige hoofdstuk is echter wel een aantal problemen geschetst dat in dit verband min of meer kenmerkend is voor de *streetlevel bureaucrat*. Zo kan de beslissing van de medewerker om niet te presteren, niet alleen efficiënt zijn maar ook effectief. De mate van autonomie die wordt voorgeschreven als taakkenmerk betreft echter de regelruimte van de individuele medewerker zoals dit bedoeld is en vormt in theorie het uitgangspunt voor het al dan niet handelen van deze medewerker.

Feedback als taakkenmerk kan worden vastgesteld door te kijken naar de wijze waarop in de taakomschrijving voorzien is in terugkoppeling. Dit kan zowel inhoudelijke terugkoppeling zijn, over de mate waarin de afgesproken prestaties zijn bereikt, als procesmatige terugkoppeling,

over hoe de realisatie van de doelstellingen verlopen is. In het geval van resultaatgerichte sturing vormt terugkoppeling een belangrijke stap. In theorie is interventie gebaseerd op evaluatie, die op haar beurt weer is gebaseerd op informatie die is verzameld. Zonder terugkoppeling is er dus geen sprake van resultaatgerichte sturing omdat dan één van de vier stappen van de sturingscyclus ontbreekt. Ook als het niet nodig is om bij te sturen, vervult feedback een belangrijke functie: positieve feedback bevestigt de medewerker in zijn goede prestatie en motiveert hem om dit te continueren. Om feedback effectief te kunnen laten zijn, is het ten slotte van belang dat feedback concreet en 'op maat' is.

Met de significantie van een functie, het derde taakkenmerk, wordt hier bedoeld: de mate waarin de functie impact heeft op anderen, binnen of buiten de organisatie. Dit kan worden afgeleid van de mate waarin de resultaten van een taak direct betrekking hebben op collega's of klanten. In het geval van de Marechaussee kan het begrip 'klant' worden opgevat als burgers (met inbegrip van burgers met een militaire status), ongeacht hun justitiële status. Dit leidt tot de volgende operationalisatie:

ANALYSEKADER IIa

- Welke mate van autonomie kennen de taken van de medewerkers van de Koninklijke Marechaussee en wat zijn de gevolgen hiervan voor de werking van het sturingsconcept?
- Welke mate van feedback kennen de taken van de medewerkers van de Koninklijke Marechaussee en wat zijn de gevolgen hiervan voor de werking van het sturingsconcept?
- Wat is de significantie van de taken van de medewerkers van de Koninklijke Marechaussee en wat zijn de gevolgen hiervan voor de werking van het sturingsconcept?

3.3.4 Organisatiecultuur

In dit onderzoek wordt organisatiecultuur, in lijn met de definitie van Van Muijen, Koopman en De Witte, beschouwd als een verzameling van waarden, normen, uitingen en gedragingen die mede bepalen hoe mensen in een organisatie met elkaar omgaan en in welke mate zij energie steken in hun werk en de organisatie. Deze definitie benadert organisatiecultuur dus als een verzameling waarden en normen van individuen maar legt tegelijk de nadruk op de werking van het samenzijn en samenwerken van mensen op deze waarden en normen én op de invloed die deze hebben op de manier waarop de organisatieleden zich gedragen.

Ook de organisatiecultuur beïnvloedt de werking van een sturingsconcept. Wanneer de invloed van de organisatiecultuur van de Koninklijke Marechaussee op de werking van resultaatgerichte sturing wordt beschouwd dan is allereerst de vraag welk van de perspectieven van Martin kan worden gehanteerd bij deze analyse. Gegeven de omschrijvingen van de verschillende perspectieven die zij hanteert, leent het differentiatieperspectief zich het beste voor dit onderzoek.

Daarbij wordt immers uitgegaan van een organisatiecultuur die bestaat uit verschillende subculturen. De organisatiecultuur is geen homogeen geheel maar een mozaïek van verschillende subculturen. Culturele ambiguïteit is een gegeven en deze wordt gekanaliseerd, de nadruk ligt op de gemene deler, niet op de verschillen in subcultuur. De eerder genoemde verschillende subculturen binnen politieorganisaties – *policy cops*, *management cops* en *streetlevel cops* – duiden op verschillen tussen onderscheiden categorieën medewerkers, maar tegelijk bestaat er een gedeelde set van waarden en normen. Deze gedeelde waarden en normen vormen de kern van het ‘politieaanpak’ en spelen bijvoorbeeld een rol in de interactie met de omgeving.

Het beschrijven van de organisatiecultuur ten behoeve van dit onderzoek kan op vele verschillende manieren geschieden. Naast de vele verschillende definities en modellen bestaat ook een groot aantal instrumenten waarmee organisatiecultuur ‘gemeten’ kan worden. Het onderzoeken van organisatiecultuur met behulp van kwantitatieve instrumenten heeft als nadeel dat daarmee weinig recht wordt gedaan aan de rijkheid van een organisatiecultuur. Deze laat zich immers niet gemakkelijk terugbrengen tot een aantal kwantitatieve indicatoren. Een ‘open’, kwalitatieve benadering die, in lijn met de antropologische traditie, sterk beschrijvend is en weinig gestructureerd is, kan niet snel de invloed blootleggen waarnaar in dit onderzoek wordt gezocht. In dit onderzoek wordt, als middenweg, Hofstede’s theorie van culturele praktijken gebruikt. Deze theorie geeft ruimte aan een genuanceerde beschrijving maar draagt door het gebruik van verschillende dimensies ook bij aan structurering van het cultuurbegrip. De culturele praktijken vormen het zichtbare deel van de organisatiecultuur en zijn dus ook waarneembaar. In deze studie worden de culturele praktijken beschreven aan de hand van de dimensies van Hofstede: proces- versus resultaatgericht, mens- versus taakgericht, parochiaal versus professioneel, open versus gesloten, los versus strak, en normatief versus pragmatisch.

Eerder onderzoek wijst op een professionele cultuur binnen de Koninklijke Marechaussee: de invloed van de vaak intrinsieke waarden en normen die behoren bij de professie is sterker dan die van de waarden en normen van de organisatie en soms ook die van de klant. Deze schijnbare tegenstelling valt deels samen met de eerder genoemde indeling van Reuss-Ianni. In theorie zou een beschrijving van de culturele praktijken van Hofstede een driedeling moeten laten zien tussen de subculturen van de *policy cops*, de *management cops* en de *streetlevel cops*. Reuss-Ianni stelt namelijk dat deze driedeling niet alleen samenhangt met een andere rol maar ook met een andere waardenoriëntatie. Hieruit volgt de operationalisatie:

ANALYSEKADER IIb

- Wat zijn de culturele praktijken bij de Koninklijke Marechaussee en wat zijn de gevolgen hiervan voor de werking van het sturingsconcept?
- Welke subculturen bestaan er binnen de Koninklijke Marechaussee en wat zijn de gevolgen hiervan voor de werking van het sturingsconcept?

3.3.5 Taakopvatting

Zoals de taakkenmerken de concretisering vormen van de organisatiestructuur, in feite de 'structurele' taakomgeving, bestaat er ook een 'culturele' taakomgeving. Deze culturele taakomgeving is in feite opgebouwd uit een aantal taakopvattingen, cultureel bepaalde vooronderstellingen over de taak waarmee men belast is. Er kan een groot aantal opvattingen worden opgesomd dat organisatieleden huldigen ten aanzien van hun taak. In dit onderzoek wordt een drietal taakopvattingen belicht, dat net als de taakkenmerken wordt ontleend aan het *Job Characteristics Model*. In de eerste plaats zal worden ingegaan op de resultaten waarvoor organisatieleden in hun ogen verantwoordelijk zijn. In het licht van deze studie is het van belang om vast te stellen wat de opvatting van de organisatieleden hierover is én hoe deze zich verhoudt tot de resultaten die de organisatie van hen verwacht. In de tweede plaats zal in dit onderzoek aandacht worden besteed aan de zin die taken in de ogen van organisatieleden hebben. De ervaren betekenis van activiteiten heeft grote invloed op de wijze waarop deze activiteiten worden uitgevoerd. Ten slotte zal de mate waarin men zich persoonlijk verantwoordelijk voelt voor de uitvoering van werkzaamheden worden beschreven.

In het *Job Characteristics Model* wordt, net als bij de taakkenmerken, een relatie verondersteld tussen de taakopvattingen en de intrinsieke motivatie, de kwaliteit van het werk, de arbeidssatisfactie en het verzuim en de productiviteit. Samen met de taakkenmerken bieden de taakopvattingen, naast elkaar en in samenhang, zicht op de invloed die concrete factoren uit de taakomgeving van organisatieleden mogelijk hebben op het gedrag van organisatieleden in het algemeen en de wijze waarop men sturing hanteert, in het bijzonder. Dit kan het begrip van het adaptief gedrag van organisatieleden vergroten. Dit leidt tot de volgende operationalisatie:

ANALYSEKADER IIb

- Welke resultaten zijn volgens de medewerkers van de Koninklijke Marechaussee nastrevenswaardig en wat zijn de gevolgen hiervan voor de werking van het sturingsconcept?
- Waarvoor achten de medewerkers van de Koninklijke Marechaussee zich in hun functioneren verantwoordelijk en wat zijn de gevolgen hiervan voor de werking van het sturingsconcept?
- Wat is volgens de medewerkers van de Koninklijke Marechaussee de zin van hun taken en wat zijn de gevolgen hiervan voor de werking van het sturingsconcept?

3.3.6 De bijdrage van analysekader II aan de centrale onderzoeksvraag

Analysekader II beschrijft en analyseert twee andere factoren van invloed op de werking van het resultaatgerichte sturingsconcept van de Koninklijke Marechaussee. De organisatiestructuur vormt daarbij de achtergrond van de taakkenmerken, en de organisatiecultuur vormt de achtergrond van de taakopvatting. De taakkenmerken en de taakopvatting van de medewerkers van de Koninklijke Marechaussee vormen in dit onderzoek, samen met het resultaatgerichte

sturingsconcept van de Marechaussee, de factoren die de werking van dit concept bepalen.

3.4 ANALYSEKADER III: STURING ALS PROCES

Deelvraag 4:	<i>Hoe beïnvloeden deze factoren de werking van resultaatgerichte sturing?</i>
Deelvraag 5:	<i>Wat zijn de effecten van resultaatgerichte sturing bij de Koninklijke Marechaussee?</i>
Deelvraag 6:	<i>Wat is de invloed van de onderkende factoren op deze effecten?</i>

3.4.1 Inleiding

Analysekader III beschrijft de werking van het resultaatgerichte sturingsconcept van de Koninklijke Marechaussee. Het regime beschrijft de manier waarop ‘bovenaf’ en ‘onderop’ reageren op bedrijfsvoeringsinitiatieven. Het regime, de taakkenmerken en de taakopvattingen beïnvloeden de mate waarin en de manier waarop de organisatieleden zich al dan niet conformeren aan de culturele doelen en de institutionele middelen van de Koninklijke Marechaussee. Uiteindelijk beïnvloedt dit de werking en daarmee de effecten van het resultaatgerichte sturingsconcept.

De werking van het sturingsconcept van de Koninklijke Marechaussee krijgt gestalte in wat in dit onderzoek wordt aangeduid als het sturingsproces. De manier waarop dit proces hierna wordt beschreven, volgt de wijze waarop de opzet van het resultaatgerichte sturingsconcept van de Marechaussee beschreven wordt. In feite gaat het om de wijze waarop in het sturingsproces in de praktijk doelen gesteld worden, de uitvoering wordt beïnvloed, informatie wordt vergaard en evaluatie en bijsturing plaatsvinden. Ook wordt beschreven op welke wijze de twee eerder genoemde kritieke succesfactoren van sturing – participatie en feedback – in de praktijk gestalte krijgen. Het gaat hier dus niet meer om ‘hoe het bedoeld en bedacht is’ maar om ‘hoe het werkt’. Binnen dit proces acteren en interacteren de organisatieleden, ieder vanuit hun eigen taakkenmerken en taakopvattingen, binnen het organisatieregime van de Koninklijke Marechaussee. De variabele organisatieregime en de wijze waarop organisatieleden omgaan met het resultaatgerichte sturingsconcept, worden hierna beschreven. De operationalisatie van het sturingsproces als zodanig is als volgt:

ANALYSEKADER IIIa

- *Op welke wijze worden binnen de Koninklijke Marechaussee doelen gesteld?*
- *Hoe wordt binnen de Koninklijke Marechaussee de uitvoering van activiteiten beïnvloed?*
- *Op welke wijze wordt binnen de Koninklijke Marechaussee informatie vergaard over de mate waarin doelen worden gerealiseerd?*
- *Hoe vindt binnen de Koninklijke Marechaussee evaluatie en bijsturing plaats?*
- *Op welke wijze vindt binnen de Koninklijke Marechaussee participatie van organisatieleden in het sturingsproces plaats?*
- *Op welke wijze vindt binnen de Koninklijke Marechaussee feedback aan de organisatieleden plaats gedurende het sturingsproces?*

3.4.2 Regime

Het regime beschrijft volgens Lammers de wisselwerking tussen de mate waarin en de wijze waarop een organisatie van bovenaf geleid wordt, en de mate waarin en de wijze waarop de overige organisatieleden daarin meegaan of er juist tegenin gaan. Resultaatgerichte sturing is in de zin van het regime een aspect van wat Lammers de stijl van bedrijfsvoering noemt. Daarnaast kunnen nog andere aspecten worden onderscheiden, bijvoorbeeld personeelsmanagement of financieel management.

Het gaat bij het beschrijven van het regime zowel om de manier waarop, in dit geval, het sturingsconcept bedoeld is als de manier waarop het in de praktijk door het management en de andere organisatieleden gehanteerd wordt. Als bijvoorbeeld de leiding van een organisatie resultaatgerichte sturing in formele zin wel hanteert maar daar in de praktijk nauwelijks gebruik van maakt, heeft dit veel invloed op de wijze waarop de overige organisatieleden daarop reageren en daarmee op het regime. Met het beschrijven van het regime wordt in het verband van deze studie beoogd zicht te bieden op de omgang tussen het management en de organisatieleden in het algemeen en ten aanzien van resultaatgerichte sturing in het bijzonder.

Het organisatie regime van de Marechaussee kan worden beschreven in termen van macht en betrokkenheid, zoals deze eerder zijn gedefinieerd door Etzioni. Daarmee kan worden geanalyseerd wat de aard van de machtsuitoefening door het management is en of deze congruent is met de aard van de betrokkenheid van de andere organisatieleden. Als deze beide factoren immers niet congruent zijn, heeft dit volgens Etzioni negatieve consequenties voor de effectiviteit van de organisatie. Op basis van zijn theorie zou kunnen worden geconcludeerd dat bij resultaatsturing een belonende machtsuitoefening en een calculerend organisatie lid hoort. In dit onderzoek zal worden gezien op welke wijze macht wordt uitgeoefend en waarop de betrokkenheid van de medewerkers is gebaseerd. Omdat hierbij vooral de wijze waarop het middenkader en de medewerkers resultaatgerichte sturing hanteren centraal staat, zal ook aan de hand van de tactieken van Lammers – elimineren, negeren, coöpteren, onderhandelen en overleggen

– worden gezien hoe de topleiding en de loyale elite reageren op initiatieven van ‘onderop’. Dit wordt geoperationaliseerd op de volgende wijze:

ANALYSEKADER IIIb

- *Op welke wijze oefent het management van de Koninklijke Marechaussee macht uit op de organisatieleden?*
- *Waarop is de betrokkenheid van de medewerkers van de Koninklijke Marechaussee gebaseerd?*
- *Wat is de generieke stijl van bedrijfsvoering van het management van de Koninklijke Marechaussee?*
- *Op welke wijze gaan de ‘gewone organisatiegenoten’ daarin mee?*
- *Welke tactiek hanteert de organisatie bij dit ‘organiseren van onderop’?*

3.4.3 Adaptief gedrag

Binnen het organisatie regime van de Koninklijke Marechaussee adapteren de organisatieleden de prikkels die op hen afkomen. Bij het verwerken van die prikkels hanteren zij een aantal strategieën, dat kan worden onderscheiden in generieke en specifieke strategieën. Generieke strategieën vormen de lijnen waarlangs men in het algemeen binnen de Marechaussee (management) initiatieven adapteert. Specifieke strategieën hebben in het bijzonder betrekking op adaptief gedrag bij resultaatgerichte sturing.

Generieke adaptatiestrategieën

Merton onderscheidt twee aspecten van adaptatie, namelijk de mate van conformering aan de culturele doelen en de mate van conformering aan de institutionele middelen die voor het bereiken van doelen worden ingezet. Het gaat bij dat laatste trouwens niet alleen om middelen in enge zin, zoals financiën, materieel of mensen, maar ook en vooral om de werkwijze en de bijbehorende instrumenten. Hoewel deze twee aspecten wel een relatie met elkaar hebben, is de wijze waarop organisatieleden zich aan de doelen conformeren, min of meer onafhankelijk van de mate waarop men zich aan de middelen conformeert. De vijf adaptatiestrategieën die Merton beschrijft, vormen in feite een dimensie van het organisatie regime. Binnen het organisatie regime van de Koninklijke Marechaussee is er wellicht sprake van verschillen tussen de adaptatiestrategieën van de verschillende subculturen. De *policy cops* zullen zich waarschijnlijk aan zowel de culturele doelen als de institutionele middelen conformeren. Zij zijn immers de dragers van de strategie en degenen die de set institutionele middelen beheren. In het licht van dit onderzoek zijn vooral de adaptatiestrategieën van het middenkader en de uitvoerenden van belang. Bovendien is het interessant om te onderzoeken hoe de opstelling vanuit deze twee subculturen zich in de loop van de tijd ontwikkeld heeft. Adaptatieprocessen hebben immers vaak een evolutionair karakter en kunnen worden beschouwd als een leerproces, waarin positieve en negatieve ervaringen bijdragen aan de adaptatie van veranderingen. Ook in het

geval van de Marechaussee geldt dat een, in zowel structurele als culturele zin, ingrijpende verandering als de invoering van resultaatgerichte sturing relatief lange tijd nodig heeft voordat dit de organisatieleden in hun denken en doen daadwerkelijk verandert.

Specifieke adaptatiestrategieën

In de literatuur worden twee belangrijke adaptatiestrategieën onderscheiden die een rechtstreeks verband hebben met het karakter van resultaatgerichte sturing: *biasing*, het bewust overschatten van de benodigde middelen of het onderschatten van de doelen, en *gaming*, het binnen het sturingsproces manipuleren van met name het vergaren van informatie. Deze twee specifieke adaptatiestrategieën worden vaak als negatief en soms zelfs als pervers geduid. Ze worden meestal gekwalificeerd als sturingsproblemen, die echter, zoals Lammers betoogt binnen het organisatie regime ook functioneel zijn en de schade door manco's in de administratieve organisatie voorkomen of beperken. Het is dus van belang niet alleen vast te stellen of deze twee specifieke adaptatiestrategieën voorkomen bij de Koninklijke Marechaussee maar ook wat hun invloed is op de werking van resultaatgerichte sturing bij de Marechaussee.

Het geheel van adaptatiestrategieën kan als volgt worden geoperationaliseerd:

ANALYSEKADER IIIc

- *In welke mate conformeren organisatieleden van de Koninklijke Marechaussee zich aan de culturele doelen en de institutionele middelen van de organisatie? Is hierbij een onderscheid aanwezig tussen middenkader (management cops) en uitvoerenden (street cops)?*
- *Wat betekenen de adaptatiestrategieën en de mogelijke verschillen tussen strategieën voor de werking van resultaatgerichte sturing binnen de Koninklijke Marechaussee?*
- *Welke specifieke aspecten van het adaptieve gedrag van medewerkers van de Koninklijke Marechaussee hangen samen met het concept resultaatgerichte sturing?*
- *In hoeverre is er bij de Koninklijke Marechaussee sprake van biasing, gaming of andere specifieke adaptatiestrategieën bij de werking van resultaatgerichte sturing bij de Koninklijke Marechaussee?*

3.4.4 Effecten van sturing

De laatste dimensie van het derde deel van het analysekader behandelt de daadwerkelijk opgetreden effecten van resultaatgerichte sturing. Het sturingsconcept van de Koninklijke Marechaussee vormt in zijn opzet de prikkel en het kader voor resultaatgerichte sturing. De organisatiestructuur en taakkenmerken enerzijds en de organisatiecultuur en de taakopvatting anderzijds vormen in dit onderzoek samen met het regime de variabelen die de manier waarop de organisatieleden het concept adapteren en vertalen in hun eigen gedrag beïnvloeden. Het is dit gedrag dat uiteindelijk voor een belangrijk deel het effect van resultaatgerichte sturing

bepaalt. Het sluitstuk van de analyse maakt zichtbaar welk effect het beleidsinstrument resultaatgerichte sturing heeft gehad en is dus een effectevaluatie.

Op basis van de literatuur kan een aantal generieke effecten worden verondersteld. Het kan echter ook zijn dat de specifieke kenmerken van de Marechaussee en haar omgeving specifieke effecten tot gevolg hebben. Ten slotte zal in dit laatste deel van het analysekader worden gekeken naar de wijze waarop binnen de Marechaussee de effecten van resultaatgerichte sturing worden geëvalueerd en vervolgens leiden tot eventuele aanpassing van het eigen sturingsconcept. Het laatste deel van analysekader kan als volgt worden geoperationaliseerd:

ANALYSEKADER IIId

- *Welke verwachte en onverwachte effecten zijn opgetreden nadat resultaatgerichte sturing bij de Koninklijke Marechaussee is ingevoerd?*
- *Welke van deze effecten zijn gewenst en welke zijn ongewenst?*
- *Op welke wijze worden de effecten gebruikt om het sturingsconcept te verbeteren?*

3.5 AFSLUITING

In dit hoofdstuk is, nadat hiervoor het theoretische kader was geschetst, aangegeven op welke concrete wijze resultaatgerichte sturing bij de Koninklijke Marechaussee in dit onderzoek zal worden benaderd. Wanneer is vastgesteld *wat* concreet wordt onderzocht, is het vervolgens zaak om vast te stellen *hoe* dit wordt onderzocht. Het volgende hoofdstuk zal dan ook worden gewijd aan de gevolgde onderzoeksmethode. Daarna zullen de onderzoeksbevindingen worden gepresenteerd en zal het in dit hoofdstuk geschetste conceptuele model worden gebruikt om deze bevindingen te analyseren.



4. ONDERZOEKSMETHODE

4.1 INLEIDING

Het eerste hoofdstuk beschrijft onder meer de doelstelling van dit onderzoek en de centrale vraagstelling. In dat hoofdstuk zijn ook de begrippen ‘sturing’ en ‘resultaatgerichte sturing’ gedefinieerd en is het onderzoek afgebakend. In het vorige hoofdstuk zijn de centrale vraag en de deelvragen geoperationaliseerd met behulp van het theoretische kader dat in hoofdstuk 2 werd gepresenteerd. Dit hoofdstuk beschrijft op welke wijze de data zijn verzameld die nodig waren voor de beantwoording van de onderzoeksvragen, en de manier waarop deze data vervolgens zijn geanalyseerd. Eerst wordt in dit hoofdstuk het onderzoeksconcept toegelicht, waarna de gevolgde werkwijze wordt uiteengezet. Het hoofdstuk sluit af met een korte beschouwing over de onderzoekskwaliteit.

Voordat echter de onderzoeksmethode zal worden toegelicht, is het belangrijk om op deze plaats te vermelden dat de onderzoeker tijdens deze studie zelf werkzaam was bij de Koninklijke Marechaussee. Gedurende het veldonderzoek vervulde hij een functie als beleidsadviseur bij de bestuursstaf van het ministerie van Defensie en was hij belast met het onderhouden van de contacten tussen de politieke en ambtelijke leiding van het departement en de topleiding van de Marechaussee. Dit droeg er toe bij dat het betrekkelijk eenvoudig was om toegang te krijgen tot relevante documentatie en tot respondenten. Mogelijk waren respondenten ook openhartig vanwege het feit dat men het gevoel had ‘onder ons’ te zijn. Tegelijk bracht dit echter ook een risico met zich mee: respondenten zouden vanwege de achtergrond en de positie van de onderzoeker wenselijke antwoorden kunnen geven of juist de gelegenheid kunnen aangrijpen om hun gal spuwen bij een collega. Deze reacties kunnen niet worden uitgesloten maar het is voor de kwaliteit van het onderzoek wel van belang dat ze worden ‘gecontroleerd’ in de onderzoeksmethode die wordt gekozen. Om die reden wordt hierna op een aantal plaatsen expliciet aandacht besteed aan de hiervoor genoemde risico’s en hoe deze in het ontwerp en de uitvoering van het onderzoek worden gehanteerd.

4.2 ONDERZOEKSCONCEPT

Leerboeken over methoden en technieken van sociaal-wetenschappelijk onderzoek benadrukken de gestructureerde aanpak van onderzoeksprojecten. De veronderstelling dat onderzoek een gefaseerd, lineair proces is, waarbij pas na de afronding van een stap de volgende stap volgt, is niet altijd de realiteit: stappen worden parallel gezet en sommige stappen worden

zelfs van achter naar voor doorlopen. Het onderwerp van dit onderzoek vloeide voort uit eerder onderzoek, dat werd gehouden naar sturingsstijlen bij de Koninklijke Marechaussee op Schiphol (Leijtens, 2004). Vanuit dat onderzoek heeft een iteratief en ook interactief proces uiteindelijk geleid tot de benodigde focus: een studie van sturing bij de Marechaussee als sociaal proces, met specifieke aandacht voor adaptatie van het sturingsconcept door gewone organisatiegenoten en het middenkader. Daarbij kan worden gesproken van een onderliggend metamodel, dat is geënt op de driedeling tussen technologie, structuur en cultuur en de tweedeling, die strikt genomen geen 'deling' is, tussen sociaal-culturele en technisch-administratieve aspectsystemen uit de sociotechnische systeembenadering. In het vorige hoofdstuk is het conceptueel model gepresenteerd dat in dit onderzoek is gebruikt. Dit model schetst welk fenomeen centraal staat – sturing als sociaal proces – en welke centrale variabelen – het sturingsconcept, de organisatiestructuur, de organisatiecultuur en het regieregime – daarbij zijn gehanteerd.

4.3 WERKWIJZE

4.3.1 Gevalstudie

Het doel van het onderzoek, het onderzoeksobject en de onderzoeksvraag geven een indicatie van de data die nodig zijn om de onderzoeksvraag te beantwoorden en wat de aard van de data is. Bij het bepalen van de daarbij te hanteren onderzoeksstrategie, is in beschouwing genomen wat de vereiste diepgang van het onderzoek moest zijn. De centrale onderzoeksvraag en het gekozen perspectief vragen om een relatief grote diepgang en sterke detaillering. De confrontatie tussen taakkenmerken en taakopvattingen en de adaptatie van sturing en sturingsconcepten in een bepaald regieregime zijn immers complexe processen, waarin zin- en betekenisgeving een belangrijke rol spelen. Voor dit onderzoek is daarom gekozen voor de gevalstudie als onderzoeksstrategie. De gevalstudie is een onderzoek waarbij de onderzoeker probeert om een diepgaand inzicht te krijgen in één of enkele in tijd en/of ruimte begrensde objecten of processen (Booth, 1995) en kenmerkt zich door een klein aantal onderzoekseenheden, een arbeidsintensieve benadering, meer diepte dan breedte, een selectieve steekproef, kwalitatieve gegevens en een open waarneming op locatie. In dit onderzoek vormt de resultaatgerichte sturing bij de Koninklijke Marechaussee het onderzoeksobject. Er is dan ook sprake van een enkelvoudige gevalstudie.

Binnen de Marechaussee zijn meerdere subcasussen, dat wil zeggen brigades, onderzocht om ook te kunnen vergelijken en de kans op onderzoeksfouten te verkleinen en de interne generaliseerbaarheid te vergroten. In die zin zou ook kunnen worden gesproken over een gelede *casestudy* (Van der Zwaan, 1990). De casussen zijn geselecteerd op basis van geografische spreiding en omvang. Er zijn casussen onderzocht van elk van de vier geografische districten (Noord-oost, West, Zuid en Schiphol) en er is een onderscheid gemaakt tussen kleine en grote

brigades. Dit laatste criterium is geen standaard indelingscriterium dat bij de Koninklijke Marechaussee wordt gehanteerd en kon worden overgenomen. In dit onderzoek worden onder kleine brigades eenheden verstaan met slechts één operationele afdeling, grote brigades hebben meer dan één afdeling. In de praktijk hebben kleine brigades minder en grote brigades meer dan 75 medewerkers. Op basis van dit criterium is een aantal brigades geselecteerd dat bovendien ook de verschillende taakvelden van de Marechaussee omvatte. Met gebruikmaking van deze criteria is aan de desbetreffende districtscommandant een voorstel gedaan ten aanzien van de te onderzoeken brigades. In alle gevallen heeft de districtscommandant ingestemd met dit voorstel.

4.3.2 Dataverzameling

Het conceptueel model is in het vorige hoofdstuk geoperationaliseerd. Deze operationalisatie leverde voor het verdere verloop van dit onderzoek de databehoefte op, op basis waarvan de analyse kan plaatsvinden. De data zijn ontleend aan diverse bronnen en met verschillende, complementaire technieken verzameld. Deze dataverzameltechnieken zijn, met uitzondering van het verwerken van de gegevens van het werkbelevingsonderzoek, vooral van kwalitatieve aard.

Documentenonderzoek

De eerste methode die is gebruikt tijdens het onderzoek, is de analyse van schriftelijke bronnen. Zowel tijdens de voorbereiding van de implementatie van resultaatgerichte sturing als later, tijdens de daadwerkelijke toepassing van resultaatgerichte sturing, spelen documenten een belangrijke rol. Het betreft niet alleen werkdocumenten als instructies, formats en formulieren, maar ook nota's en interne memoranda die de beleidskeuzes beschrijven en beargumenteren. Ook zijn de verslagen van de Marechausseeraad van 2004 en 2005 bestudeerd. De verslagen van het managementteam zijn vanaf de eerste vergadering in augustus 2004 tot en met 2005 onderzocht. Ten slotte is een aantal rapportages, en in het bijzonder de daarin verwoorde appreciatie van het topmanagement, aan een analyse onderworpen. Naast de inhoudelijke waarde van deze documenten hebben deze ook belang als artefacten van de organisatie en daarmee zijn ze belangrijke uitingen van de organisatiecultuur.

Interviews

De onderzoeksbenadering die hier gekozen is, stelt het feitelijke sturingsproces centraal. De acties van de organisatieleden staan dus centraal. Daar waar de schriftelijke bronnen vooral weergeven hoe het proces zou moeten verlopen, zijn het de acties van de organisatieleden die het proces daadwerkelijk vormgeven. Interviews vormden in dit onderzoek een belangrijke techniek om zicht te krijgen op deze acties en op de onderliggende opvattingen die organisatieleden daarbij hanteren. Door middel van interviews verschaft de interviewer zich immers via de percepties van de respondent toegang tot denkbeelden en opvattingen. De interviewtechniek die daarbij is gehanteerd, is 'halfopen' (Baarda e.a. 1996). Dit houdt in dat is gekozen

voor een min of meer afgebakend interview, waarbinnen de interviewer echter ruimte heeft opgehouden en gebruikt om aan te sluiten bij de dagelijkse praktijk van de respondent en heeft doorgevraagd op elementen die door de respondent van belang werden geacht.

De interviews vonden plaats op basis van een tevoren gecreëerde vragenlijst. De items van deze vragenlijst zijn ontleend aan het analysekader, dat in het vorige hoofdstuk is besproken⁹. Binnen elke subcasus is gesproken met de brigadecommandant of, indien deze langdurig afwezig was, met de waarnemend brigadecommandant. Bovendien is op elke brigade gesproken met één of twee afdelingscommandanten, de brigade-adjutant of een coördinator, minimaal twee dienstploegcommandanten en minimaal twee dienstploegen¹⁰. De interviews met de dienstploegcommandanten en de dienstploegen werden door de brigadeleiding gepland op de aangegeven data. Meestal was de geïnterviewde dienstploegcommandant de directe chef van de geïnterviewde dienstploeg. Ook in die gevallen vonden er separate gesprekken plaats met de commandant en de dienstploeg. Naast de respondenten op de brigades is ook gesproken met een aantal personen dat functioneel betrokken was bij het sturingsproces, zowel vanuit een lijn- als een stafverantwoordelijkheid.

Er is een interviewprotocol ontwikkeld om de aanloop naar het daadwerkelijke interview te standaardiseren; dit protocol beschrijft de kennismaking, de aanleiding, de achtergrond en het doel van het interview, de wijze van selectie van de geïnterviewden, de afspraken met betrekking tot de omgang met de geïnterviewde en het materiaal en ten slotte een korte inhoudelijke inleiding. Bij elke brigade is door een onderzoeker in contact getreden met de brigadecommandant. Daarbij is de strekking van het onderzoek toegelicht en is informatie verstrekt over het karakter van het onderzoek. Vervolgens zijn praktische afspraken gemaakt. Na de eerste casus is op basis van de onderzoekservaringen een aantal methodische en inhoudelijke verbeteringen doorgevoerd: bij de latere casussen is dieper ingegaan op de eigen werkzaamheden van de respondenten en is meer aandacht besteed aan de rol van het middenkader en aan de door de respondenten gepercipieerde veranderingen in de loop van de tijd.

De interviews zijn gehouden op de werklocaties: bureau ruimtes, doorlaatposten, aangiftepunten. Alle interviews hebben nagenoeg zonder verstoring kunnen plaatsvinden. Na de inleiding hadden de meeste respondenten een goed beeld van het daadwerkelijke onderwerp van het interview. Gemiddeld duurden de interviews 60 tot 80 minuten. De dienstploegleden zijn in kleine groepen (3 tot 8 personen) geïnterviewd. Eventuele groepsdynamische processen zijn door de observant door middel van notities vastgelegd. Er is bewust gekozen voor een informele benadering (tutoyeren, vrijetijds kleding) van de respondenten zowel vóór, na als tijdens het interview. Alle interviews zijn vastgelegd met behulp van digitale opnameapparatuur en uitgeschreven.

⁹ De lijst met items is bijgevoegd in bijlage III.

¹⁰ In bijlage IV is een overzicht van de geïnterviewde functionarissen opgenomen.

Observatie en participatie

Interviews vormen een belangrijke dataverzameltechniek maar zijn onderhevig aan *bias* en geven vooral toegang tot specifieke, sterk subjectieve gegevens. Observatie vormt daarop een aanvullende dataverzameltechniek. Respondenten kunnen immers in interviews zeggen dat ze bepaalde overtuigingen delen, observaties kunnen aantonen in welke mate deze overtuigingen dusdanig zwaarwichtig zijn dat ze hun weerslag hebben op het handelen van de respondent. Zoals in de inleiding is vermeld was de onderzoeker tijdens deze studie werkzaam bij de bestuursstaf van het ministerie van Defensie. Eén van zijn aandachtsgebieden was de Koninklijke Marechaussee en vanuit die rol bezocht hij een groot aantal presentaties en vergaderingen, over tal van onderwerpen. Ook is in 2005 een groot aantal vergaderingen van de Marechaussee als toehoorder bijgewoond. Deze participerende observaties zijn deels vastgelegd en dienen als secundaire bron. Dat wil zeggen dat de notities die daarbij gemaakt zijn, zijn gebruikt als aanvulling of ter verificatie van gegevens uit andere bronnen. Deze waarnemingen zijn niet als eerste of enige bron gebruikt omdat zij minder goed objectiveerbaar zijn dan andere bronnen.

Kwantitatieve data

In 2004 werd binnen de Marechaussee voor de tweede maal een werkbelevingsonderzoek gehouden. Dit onderzoek is uitgevoerd door de afdeling gedragswetenschappen van het Commando Dienstencentrum van het ministerie van Defensie. In overleg met de desbetreffende onderzoeker is op basis van het analysekader een selectie gemaakt uit de items van het werkbelevingsonderzoek die relevante data konden opleveren voor de centrale vraag van dit onderzoek. Daarvoor werden alleen de data van de desbetreffende brigades aan het onderzoek onttrokken en ter vergelijking de landelijke gemiddelden en de gemiddelden van het district waarvan de brigade deel uitmaakt. Deze data zijn als achtergrondinformatie verwerkt in de casusbeschrijvingen en als zodanig ook meegenomen in de analyse.

4.3.3 Data analyse

Er heeft een aantal analyses plaatsgevonden van de beschikbare data. Hierbij is veelvuldig gebruik gemaakt van Kwalitan, een Nederlandstalige *Computer Assisted Qualitative Data Analysis Software*-applicatie. Alle analyses die met Kwalitan hebben plaatsgevonden en de uitkomsten van deze analyses zijn digitaal opgeslagen.

De analyse van de documenten heeft in eerste instantie handmatig plaats gevonden. Daarbij zijn alle documenten oriënterend doorgelezen en is vooral gezocht naar opvallende zaken. Daarna zijn alle verslagen van de Marechausseeraad en het managementteam in Kwalitan gebracht, waarna een tweetal analyses is uitgevoerd. De eerste analyse heeft plaatsgevonden met behulp van een codelijst, die is opgesteld aan de hand van de items die zijn geïdentificeerd. Voor de tweede analyse is een vast agendapunt, financieel en materieel beheer, van de

Marechausseeraad geselecteerd. Bij dit agendapunt wordt onder meer stilgestaan bij de rapportages die worden ontvangen van de districten, wordt de Marechausseebrede rapportage besproken en worden ook de aan derden uit te brengen rapportages goedgekeurd voordat deze worden verzonden. Met behulp van Kwalitan is gekeken naar de (behandeling van de) onderwerpen die bij dit agendapunt gedurende de onderzoeksperiode aan de orde kwamen. Bovendien kon op die manier ook eenvoudig een vergelijking worden gemaakt tussen de wijze waarop dit agendapunt in de verslagen werd gedocumenteerd en de observaties die tijdens de vergaderingen plaatsvonden.

Zoals gesteld zijn alle interviews met digitale opnameapparatuur vastgelegd en vervolgens uitgeschreven. De verslagen zijn in eerste instantie handmatig geanalyseerd en deze eerste bevindingen zijn verwerkt in een casusverslag. Elk casusverslag is besproken met de begeleiders, voordat werd overgegaan op een nieuwe casus. Deze besprekingen fungeerden enerzijds als *peer-validering* en anderzijds als proces- en inhoudsevaluatie. Nadat alle casussen op deze manier zijn geanalyseerd, zijn alle interviewverslagen in Kwalitan gebracht en heeft als eerste een analyse met open codering plaatsgevonden. Hierbij is gezocht naar onderwerpen of thema's die buiten de eerder aangelegde codes zouden vallen. Vervolgens is de tekst geanalyseerd met behulp van de codes, de zogenoemde axiale codering, en zijn alle tekstdelen die met een bepaalde code corresponderen, gegroepeerd. Deze groepering is eerst uitgevoerd per brigade, daarna per district en vervolgens voor alle casussen gezamenlijk. De groepering is ook overgebracht naar een datamatrix, die vervolgens is uitgeprint¹¹. Daarna zijn deze gegroepeerde tekstdelen voor elk van deze drie verzamelingen opnieuw geanalyseerd. Ten slotte is op basis van deze selectie een kwalitatieve normaalverdeling gemaakt op elk van deze drie analyseniveaus.

De data uit de observaties, de participatie en het werkbelevingsonderzoek zijn gebruikt als secundaire bronnen, dat wil zeggen: ter verificatie en voor de ondersteuning van de analyses. Daar waar in de analyse in hoofdstuk 8 gebruik is gemaakt van deze bronnen, wordt dit expliciet aangegeven in de tekst.

4.3.4 Presentatie van data

In de volgende hoofdstukken worden de verzamelde data gepresenteerd. De beschrijving volgt in beginsel de normaalverdeling van de data zoals die bij de besproken analyse-eenheid is aangetroffen. Daar waar sprake is van positieve of negatieve afwijkingen van de middenlijn, zal dit expliciet door middel van een voetnoot en met vermelding van de bron worden aangegeven. De beschrijving van de casussen gebeurt anoniem: de namen van de brigades zijn gefingeerd en er worden geen functionarissen met naam genoemd. Een reorganisatie van de Marechaussee heeft er toe geleid dat géén van de onderzochte brigades op het moment dat dit onderzoek wordt gepresenteerd, nog als zodanig bestaat. Door anonimisering van de brigades wordt echter

¹¹ Een gecomprimeerde versie van de datamatrix is bijgevoegd als bijlage VI.

voorkomen dat personen die tijdens het onderzoek bepaalde functies bekleedden, kunnen worden herkend. De anonimisering van de brigades en de respondenten vormt bovendien geen beletsel voor het onderzoek. Ten slotte: bij de hoofdstukken waarin de casussen worden besproken, wordt gebruik gemaakt van citaten. Deze citaten hebben uitsluitend de functie van illustratie bij de gepresenteerde bevindingen.

4.4 ONDERZOEKSKWALITEIT

Wetenschappelijk onderzoek dient te voldoen aan de eisen van interne en externe validiteit. De interne validiteit, de mate waarin de conclusies van het onderzoek geldig zijn voor de onderzoeksgroep, wordt in dit onderzoek gewaarborgd door een strikte beschrijving van de gevolgde methoden, het integraal vastleggen van alle interviews in de vorm van digitale audiobestanden en het vastleggen van alle analysestappen en de uitkomsten van deze stappen. De interviews zijn gehouden aan de hand van vaste interviewschema's en vrijwel alle interviews zijn gehouden door twee interviewers. De interview aantekeningen zijn gebruikt in aanvulling op de geluidsopnames. Daarnaast zijn ook nonverbale uitingen op deze wijze opgetekend. Ten slotte is na afloop van elke subcasus een verslag gemaakt waarin zowel de belangrijkste inhoudelijke als de belangrijkste methodische lessen zijn neergelegd.

Externe validiteit is de mate waarin de resultaten van dit onderzoek als universeel geldig zijn te beschouwen en dus ook buiten de onderzochte eenheden geldig zijn. Dit kan onder meer worden gewaarborgd door gebruik te maken van triangulatie en respondent validering. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van triangulatie: het combineren van verschillende soorten data en methoden. Daarnaast is gebruik gemaakt van *peer-debriefing* na elke subcase. *Peer debriefing* verwijst naar de controle van de interpretaties door collega-onderzoekers, waarbij een sterke mate van betrokkenheid bij het onderzoek een belangrijke voorwaarde is (Ezzy, 2002: 65). Er heeft in dit onderzoek geen respondent validering (*member check* of *member validation*) plaatsgevonden, waardoor mogelijk de externe validiteit van de data laag is. Swanborn (1996) en Geurts (1999) constateren dat de *member check* slechts in beperkte gevallen mogelijk en relevant is. Neuman (2000) schetst de nadelen en gevaren van een *member check*: conflicterende perspectieven leiden tot onenigheid, de (letterlijke) weerslag van het interview kan een geïnterviewde in een ongunstig daglicht stellen of het interview past geïnterviewden achteraf niet. Deze nadelen zijn in het geval van dit onderzoek reëel en hebben tot de keuze geleid om in dit geval geen respondent validering toe te passen. Vanwege de relatief lange doorlooptijd is wel een drietal personen, dat al in de beginfase van het onderzoek werd geïnterviewd, nogmaals geïnterviewd. De verslagen van deze interviews zijn met elkaar vergeleken.

4.5 AFSLUITING

De keuze voor een onderzoeksstrategie dwingt de onderzoeker om zichzelf een aantal fundamentele vragen te stellen. Tegelijk is wetenschappelijk onderzoek in de praktijk haast onuitvoerbaar als dit niet pragmatisch ter hand wordt genomen. Met de regels van het spel in het achterhoofd kunnen theoretische hordes worden genomen op een wijze die recht doet aan de kwalitatieve eisen die aan wetenschappelijk onderzoek gesteld worden, zonder dat het methodische keurslijf zó knelt dat bewegen onmogelijk is. Deze pragmatische benadering, soms bewust gekozen en soms uit nood geboren, is in dit onderzoek gehanteerd. Dit hoofdstuk sluit de relatief lange aanloop af naar wat centraal staat in de meeste sociaal-wetenschappelijke onderzoeken: de empirie.



Koninklijke
Marechaussee
OVD-P

KONINKLIJKE
MARECHAUSSEE

DGKL

5. TUSSEN PLAN EN PRAKTIJK I: HET STURINGSCONCEPT

5.1 INLEIDING

In de voorgaande hoofdstukken is het theoretische kader van deze studie geschetst en is een analysekader geformuleerd. Het vorige hoofdstuk beschreef op welke wijze resultaatgerichte sturing bij de Koninklijke Marechaussee in deze studie is onderzocht. In de hierna volgende hoofdstukken worden de uitkomsten van het veldonderzoek gepresenteerd, waarna in hoofdstuk 8 deze uitkomsten worden geanalyseerd met behulp van het analysekader. In dit hoofdstuk wordt het sturingsconcept beschreven, de sturing zoals die door de leiding van de Marechaussee bedoeld is. In de hierna volgende hoofdstukken wordt beschreven hoe de structuur en de cultuur feitelijk zijn en hoe het sturingsproces daadwerkelijk verloopt.

5.2 STURING BINNEN HET MINISTERIE VAN DEFENSIE

In het inleidende hoofdstuk zijn de taken en de positie van de Marechaussee binnen het politie- en veiligheidsbestel aan de orde geweest. Maar wat zijn de consequenties van de organisatorische inbedding van de Koninklijke Marechaussee binnen het ministerie van Defensie voor de interne sturing van het korps? Nadat ze aanvankelijk organisatorisch deel uitmaakte van de Koninklijke Landmacht, werd de Marechaussee in 1992 een zelfstandig dienstonderdeel van het ministerie van Defensie en werd zij vervolgens in 1998, hoewel duidelijk kleiner dan de landmacht, luchtmacht en de marine, een zelfstandig krijgsmachtdeel. Dit had voor- en nadelen voor de Marechaussee. De status als krijgsmachtdeel impliceerde dat de Marechaussee in beginsel zelf alle bedrijfsvoeringsprocessen moest inrichten, waaronder logistiek, verwerving, infrastructuur en automatisering, daar waar ze vroeger sterk leunde op de landmacht. Aangezien de Marechaussee op dat moment de mensen noch de middelen daarvoor had, was dit geen geringe opdracht¹². De status van krijgsmachtdeel verschafte de Marechaussee overigens wel de regelruimte om het zó in te richten dat het ook paste bij haar eigen operationele bedrijfsvoering én beheers- en besturingsproblemen. Onder de vleugels van de landmacht was ze immers gedwongen zich te richten naar de wijze waarop deze 'grote broer' dit goed achtte. Daarbij was er in de praktijk vaak weinig ruimte en/of bereidheid om processen aan te passen aan de specifieke behoefte van de Marechaussee.

De inbedding van de Marechaussee en de andere krijgsmachtdelen binnen het ministerie van Defensie veranderde vanaf 2003, toen de grote reorganisatie met de naam 'Het Nieuwe

12 Eindrapport Gezag & Beheer Koninklijke Marechaussee (ministerie van Defensie, 2000: 11).

Evenwicht' begon. Eén van de maatregelen van deze reorganisatie was het weghalen van de bestuurslaag die werd gevormd door de top van de krijgsmachtdelen. De chef van de defensiestaf, die voorheen vooral de rol van hoogste militaire adviseur van de politieke leiding van het departement vervulde, werd omgevormd tot commandant der strijdkrachten. Hij werd daarmee lijnchef van de eenheden van de landmacht, de luchtmacht en de marine. De bevelhebbers verloren die status in september 2005 en werden operationeel commandant van respectievelijk de land-, zee- en luchtmacht. Daarmee ontstonden drie zogeheten operationele commando's. De Marechaussee viel niet onder het commando van de Commandant Der Strijdkrachten (CDS). Hoewel ook de Marechaussee eenheden beschikbaar stelt aan de CDS, vooral voor de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties, stond de bijzondere positie van de Marechaussee als opsporingsorganisatie en de waarborgen die qua onafhankelijkheid daaraan verbonden zijn, dit in de weg. De Marechaussee valt daarom vanaf die tijd direct onder de secretaris-generaal van het ministerie van Defensie, die, formeel namens de minister, tevens als korpsbeheerder fungeert (ministerie van Defensie, 2006: 18).

De plaats van de Koninklijke Marechaussee binnen het ministerie van Defensie heeft gevolgen voor de sturing van de Koninklijke Marechaussee, maar ook voor sturing in de Koninklijke Marechaussee. Meer dan bijvoorbeeld agentschappen en zelfstandige bestuursorganen dient een organisatie die formeel deel uitmaakt van een departement, bij de inrichting van haar interne sturing rekening te houden met de richtlijnen en procedures die voor dit departement gelden. De kenmerken van het ministerie van Defensie stellen bijzondere eisen aan de sturing van het departement en ook aan de organisaties die daarvan deel uitmaken. Defensie is verhoudingsgewijs een groot departement (ministerie van Defensie, 2000: 34). Het is vooral een uitvoeringsministerie. Het beschikt weliswaar over een beleidscomponent, maar het beleid dat daar gemaakt wordt is vooral bedoeld voor de eigen uitvoeringsorganisatie en heeft in het algemeen weinig directe invloed op burgers in brede zin. De wijze waarop de defensieorganisatie wordt bestuurd, leunt sinds de reorganisatie in sterke mate op bedrijfskundige modellen, in het bijzonder op het werk van Porter¹³. Zijn theorie van de waardeketen vormt de basis van het besturingsmodel van Defensie. Het besturingsmodel van Defensie volgt het onderscheid dat Porter maakt tussen bestuurlijke processen, primaire processen en ondersteunende processen. De bestuurlijke processen van Defensie zijn ondergebracht bij de bestuursstaf van het departement, het primaire proces vindt plaats in de al eerder genoemde operationele commando's, en de ondersteunende processen zijn ondergebracht bij het Commando Dienstencentra en de Defensie Materieelorganisatie. Onder de bestuurlijke processen wordt binnen Defensie verstaan: het ontwikkelen en definiëren van een missie, de hoofdtaken en de veranderdoelstellingen. De primaire taken zijn het oefenen, inzetten en in stand houden van operationele eenheden. De Koninklijke

13 Een uitvoerige beschrijving van de besturing van Defensie kan worden gevonden in de uitgave *Besturen bij Defensie*, ministerie van Defensie, 2006. De theorie van de waardeketen wordt door Michael Porter zelf beschreven in zijn werk *Competitive advantage: creating and sustaining superior performance*, 1985, The Free Press, London.

Marechaussee is naast het commando zeestrijdkrachten, het commando landstrijdkrachten en het commando luchstrijdkrachten één van de vier operationele commando's die met de uitvoering van de primaire taken zijn belast. De ondersteunende processen zijn het vervullen van de behoefte aan personeel en materieel en het in stand houden van eenheden. Alle processen zijn georiënteerd op het gewenste resultaat: elk deelproces levert een tevoren gedefinieerd product op. In de geest van het VBTB-denken worden processen ingericht langs de lijn van de drie W's: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat gaat dit kosten.

Voor dit onderzoek zijn vooral de besturende processen van belang. De besturing van het ministerie van Defensie vindt plaats via de zogenoemde BPB-procedure. Dit acroniem staat voor de beleids-, plannings- en begrotingsprocedure. Deze procedure is sterk gestructureerd en verloopt via een aantal op te leveren deelproducten. Allereerst wordt een beleidsvisie geschreven. De beleidsvisie beschrijft aan de hand van een groot aantal beleidsrichtlijnen wat in een bepaald jaar, in vaktermen het begrotingsjaar, beoogd wordt. Deze beleidsrichtlijnen zijn in feite de beleidsdoelstellingen van Defensie. Op basis van de beleidsvisie wordt jaarlijks een defensieplan geschreven. Dit lijvige document beschrijft wat de organisatie gaat doen om de beleidsrichtlijnen te realiseren, zo veel mogelijk in termen van activiteiten of prestaties, en welke middelen daarvoor nodig zijn. Het defensieplan wordt door de defensieonderdelen vertaald in zogenaamde bedrijfsplannen, die de basis vormen voor de begroting van het ministerie van Defensie. De begroting van Defensie bestaat zowel uit een beleidsagenda, waarin de beleidsprioriteiten worden verwoord, als uit de toedeling van (vooral financiële) middelen. Een jaarverslag, waarin de realisatie van de beleidsdoelen en de financiële huishouding worden verantwoord, sluit de BPB-cyclus af. Binnen deze cyclus wordt periodiek aan de hand van een maandrapportage de realisatie van de beleidsdoelstellingen, het plan en de begroting gemonitord. De maandrapportage is gericht aan de minister van Defensie, is gebaseerd op prestatiegegevens en gaat vergezeld van het oordeel van de verantwoordelijke. De rapportage wordt besproken met de minister tijdens het zogeheten politieke beraad. Aan dit beraad nemen bij die gelegenheid, naast de minister, de staatssecretaris en de militaire en ambtelijke top, ook de commandanten van de defensieonderdelen deel.

De 'aansturing' van de Koninklijke Marechaussee verschilt in enkele opzichten van die van de overige operationele commando's (ministerie van Defensie, 2006: 22). Als gevolg van de al eerder beschreven scheiding tussen gezag en beheer is de beleidsruimte van de minister van Defensie ten aanzien van de taken van de Marechaussee beperkt. De Marechaussee is vanwege haar inbedding binnen het ministerie van Defensie gehouden de BPB-procedure te volgen maar omdat het gezag over de Marechaussee voor een belangrijk deel berust bij andere ministers, wordt gedurende de procedure regelmatig overlegd over het formuleren van beleid, de wijze waarop en de mate waarin beleid wordt vertaald in plannen en de wijze waarop plannen op hun beurt worden vertaald in de begroting. Bovendien valt de Koninklijke Marechaussee, zoals

eerder gesteld, niet, zoals de andere operationele commando's, onder de verantwoordelijkheid van de commandant der strijdkrachten. Daarvoor in de plaats is een constructie gekozen waarin de lijnverantwoordelijkheid bij de secretaris-generaal van het ministerie valt, maar waarbij de commandant der strijdkrachten wel als zogenaamde *corporate planner* voor de Marechaussee opereert. Dit houdt in dat de commandant der strijdkrachten niet verantwoordelijk is voor de formulering van het operationele beleid, maar wel voor het verwerken van dit beleid in het defensieplan.

Wat zijn de gevolgen van de hiervoor beschreven wijze van sturing binnen Defensie voor de interne sturing binnen de Marechaussee? Allereerst kan worden vastgesteld dat het materiële effect van de veranderingen binnen Defensie op het gebied van sturing in formele zin niet zo groot was. Met de invoering van BBKMar 2000, mede in reactie op het IBO 'Munitie voor het Wapen', liep de Marechaussee voorop als het ging om resultaatgerichte sturing. Anders gezegd: het sturingsconcept van de Marechaussee was al resultaatgericht voordat dit bij de rest van Defensie het geval was. De invoering van het besturingsmodel werd vooral aangegrepen om opnieuw te discussiëren over de 'status aparte' van de Marechaussee binnen Defensie. Veel militaire topambtenaren vonden het ongewenst dat de Marechaussee een andere inbedding binnen het departement had dan de andere operationele commando's. Toen dit geen begaanbare weg bleek, ontstond een polemiek over de afbakening van de taak, rol en verantwoordelijkheid die de CDS dan wél zou hebben en hoe hij deze kon uitoefenen. Uiteindelijk is in 2005 door de secretaris-generaal een aanwijzing uitgegeven waarin de verhouding tussen de Marechaussee, de CDS en de overige onderdelen van de bestuursstaf van Defensie wordt beschreven. De Marechaussee is 'anders' maar niet 'bijzonder', zo lijkt deze aanwijzing uit te stralen: er wordt een complexe procedure beschreven die invulling geeft aan de andere positie van de Marechaussee doordat het korps veel taken voor gezagsdragers buiten Defensie uitvoert, maar tegelijk wordt veel moeite gedaan om zo weinig mogelijk uitzonderingen te maken ten opzichte van de andere Defensieonderdelen.

Daarnaast was een effect van het feit dat ook het moederdepartement zijn sturing had georiënteerd op te behalen resultaten, dat men nu als het ware dezelfde sturingstaal sprak. Traditioneel gingen veel discussies binnen het departement over mensen en middelen, de nieuwe lijn liep 'van ambitie naar middelen'. Het te bereiken effect werd voortaan als startpunt genomen. Een negatief effect voor de externe en de interne sturing van de Marechaussee was de toename van de administratieve druk. De defensieorganisatie worstelde vanaf de invoering van het nieuwe besturingsmodel met haar informatiebehoefte¹⁴. De benodigde stuur- en verantwoordingsinformatie die volgens de politieke en ambtelijke leiding nodig was, moest opnieuw gedefinieerd worden. In eerste instantie leek het erop dat men alles wilde weten wat beschikbaar

14 Nota (N/2006036585) bij het *Rapport Audit Betrouwbaarheid Operationele Gereedheidsrapportages*, van de Auditdienst Defensie (ministerie van Defensie, 13 november 2006).

was. Later ontwikkelde de bestuursstaf, mede vanwege de toenemende weerstand van de defensieonderdelen tegen de hoeveelheid gegevens die telkens moest worden aangeleverd, een nieuw informatiemodel dat tegemoet kwam aan de belangrijkste bezwaren van de operationele commando's¹⁵. Het belangrijkste en tegelijk het meest voor de hand liggende effect van het nieuwe besturingsmodel van Defensie is dat de interne sturing van de Marechaussee vanaf 2003 is ingericht volgens de kaders van de BPB-procedure. Dit kan formeel en materieel nu eenmaal ook niet anders, de Koninklijke Marechaussee vormt immers een artikel op de begroting van het ministerie van Defensie en is dus gehouden mee te gaan met de interne cyclus, inclusief sturing en verantwoording, die tot deze begroting leidt. De sturing van het primaire proces van de Koninklijke Marechaussee is daardoor overigens maar in geringe mate beïnvloed.¹⁶

5.3 DE OPZET VAN HET STURINGSCONCEPT VAN DE KONINKLIJKE MARECHAUSSEE

Inleiding

De sturing van de Marechaussee wordt dus in sterke mate bepaald door het besturingsmodel Defensie. Dit onderzoek richt zich op sturing *in* de organisatie, de interne sturing. Hoe is deze binnen de Marechaussee vormgegeven? Het sturingsconcept, dat de formele beschrijving is van die interne sturing, is onder invloed van de ontwikkelingen die hiervoor werden geschetst, gedurende de onderzoeksperiode bijgesteld. Tot 2005 was het sturingsconcept beschreven in het Integrale Planning & Controlproces Koninklijke Marechaussee, het IPCKMar. Het IPCKMar was een afgeleide van het Integrale Defensie Planningsproces, het IDP, en was op hoofdlijnen beschreven in een beleidsdocument (De inrichting van de planning & control bij de Koninklijke Marechaussee, 2001). Het IPCKMar beschreef de formele inrichting van de sturing binnen de Marechaussee. Toen in 2004 een nieuwe commandant aantrad, kreeg deze van de minister van Defensie de opdracht om een beleidsplan te schrijven met een looptijd van vijf jaar. In dit plan, genaamd Beleidsplan Koninklijke Marechaussee 2010, worden onder meer de identiteit, de koers, de structuur en de cultuur maar ook de interne sturing van de Marechaussee beschreven (Koninklijke Marechaussee, 2005). Het sturingsconcept is in de loop van 2005, in lijn met het beleidsplan en het eerder beschreven besturingsmodel Defensie, uitgewerkt in het beleids-, plannings- en begrotingsproces Koninklijke Marechaussee (BPB-KMar). Het BPB-KMar is in feite een verbijzondering van de BPB-procedure van het ministerie van Defensie. Inhoudelijk verschillen het IPCKMar en het BPB-KMar niet veel van elkaar. Het veldonderzoek vond

15 De weerstand binnen de krijgsmacht delen kwam ook aan de oppervlakte in een aantal publicaties in periodieken van belangenverenigingen en vakbonden. Zie bijvoorbeeld het redactioneel commentaar en twee artikelen in *Carré*, het blad van de Nederlandse Officieren Vereniging (2005-5 en 2005-11/12). Meer fundamenteel commentaar op het nieuwe besturingsmodel in relatie tot de zogenoemde opdrachtgerichte commandovoering bij operationele eenheden leverde E.J. Kramer (*Carré* 2006-1).

16 Het *Beleidsplan Koninklijke Marechaussee 2010* besteedt alleen maar aandacht aan de gevolgen van het nieuwe besturingsmodel van Defensie voor de afstemming tussen het gezag en het beheer (Koninklijke Marechaussee, 2005: 8).

echter plaats voordat het BPB-KMar volledig werd geïmplementeerd. Bovendien zullen in de beschrijving die hierna volgt, alleen die stappen worden belicht die van belang zijn voor de interne sturing van de Marechaussee. De stappen en de producten die (vooral) gericht zijn op het verkeer met de korpsbeheerder en de gezagsdragers, worden hier achterwege gelaten. De fase van de verantwoording heeft zowel interne als externe werking en zal dus wel integraal besproken worden.

Uitgangspunten

Wat zijn de onderliggende uitgangspunten van het sturingsconcept zoals dat in het IPCKMar en tegenwoordig in de BPB-KMar is verwoord? Het sturingsconcept van de Marechaussee gaat uit van *drie bestuursniveaus*: het niveau van de commandant van de Marechaussee en zijn staf, het districtsniveau en het brigadeniveau. Deze niveaus bevinden zich ten opzichte van elkaar in een hiërarchische positie. Deze positie ten opzichte van elkaar bepaalt tevens het aggregatieniveau van sturing, zo stelt het IPCKMar. Dat wil zeggen dat elk hiërarchisch niveau zijn eigen *bereik* heeft. De commandant en zijn staf vormen het strategische sturingsniveau: op dit niveau worden de afspraken met de externe opdrachtgevers gemaakt over de resultaten en de prioriteiten per taakveld. De taakvelden zijn de operationele taken, zoals die onder meer worden genoemd in de Politiewet, die ten behoeve van de sturing zijn geclusterd. De Koninklijke Marechaussee kent de taakvelden beveiliging, handhaving vreemdelingenwetgeving, politietaken defensie, politietaken burgerluchtvaartterreinen, rechetaken, vredes- en internationale taken, assistentieverlening, samenwerking en bijstand en ten slotte opleidingen. Het districtsniveau is het tactische sturingsniveau: hier worden de richtlijnen van de bevelhebber vertaald in operationele doelstellingen en worden binnen de door de commandant vastgestelde kaders de benodigde middelen toegewezen aan de brigades. De brigade ten slotte vormt het operationele niveau. Op dit niveau worden de beoogde operationele activiteiten bepaald en uiteindelijk uitgevoerd.

Het tweede uitgangspunt dat expliciet in het IPCKMar wordt aangegeven, is dat er sprake moet zijn van *sturing in de lijn, op hoofdlijnen en op resultaat*. Onder sturing in de lijn wordt verstaan dat sturing een expliciete verantwoordelijkheid is van de lijnmanager. Daarnaast wordt in het IPCKMar gesteld dat bedrijfsvoering een *decentraal karakter* heeft, via een geformaliseerde cyclus van planning & control. Deze uitgangspunten zijn met de invoering van het BPB-KMar overigens niet substantieel gewijzigd. Wijzigingen hebben vooral betrekking op het sturingsproces en de sturingsproducten. Wanneer de ontwikkeling van het sturingsconcept wordt overzien, dan kan worden vastgesteld dat bij de introductie van het IPCKMar nog weinig concrete instrumenten voorhanden waren die het sturingsproces ondersteunden, maar dat vijf jaar later de *planning & control toolbox* behoorlijk gevuld is. Er zijn tal van rapportages ingevoerd en allerlei hulpmiddelen voor resultaatgerichte sturing, zoals nieuwe roostersystemen en capaciteitsmanagement, zijn ter beschikking gesteld of worden geïmplementeerd. Ook de

taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de belangrijkste spelers in het planning- en controlproces hebben zich de afgelopen jaren ontwikkeld. Zo zijn districtscommandanten formeel en materieel het laagste niveau waarop integraal management plaatsvindt en beschikken zij sinds eind 2005 ook over de daarvoor benodigde beslissruimte. Ook de beslissruimte van de brigadecommandant is, na de reorganisatie die volgde op de invoering van het Beleidsplan Koninklijke Marechaussee 2010, toegenomen. Deze ontwikkelingen zijn bij het afronden van dit onderzoek nog niet allemaal afgerond. De projecten die worden uitgevoerd in het kader van de hiervoor beschreven reorganisatie, lopen vaak nog door tot in 2008. Het geeft echter aan dat in de uitwerking van het sturingsconcept en de instrumentatie ervan, die beide volgens de theorie randvoorwaardelijk zijn voor een effectief sturingsconcept, in belangrijke mate voorzien was. Ook de Marechaussee zelf is tevreden over de voortgang van de maatregelen en volgens de minister van Defensie was de organisatie in die zin 'op orde'¹⁷.

Het IPCKMar beschrijft de hoofdlijnen; de districten en brigades zijn verantwoordelijk voor de decentrale planning en de uitvoering van deze plannen. Het laatstgenoemde uitgangspunt, sturing op resultaat, wordt binnen de Koninklijke Marechaussee als het gewenste sturingsconcept beschouwd, zo valt te lezen in diverse beleidsdocumenten. Op diezelfde plaats wordt overigens aangegeven dat specifieke kenmerken van een taakveld ertoe kunnen leiden dat effecten soms moeilijk meetbaar zijn. Dit kan tot gevolg hebben dat sturing op effecten niet mogelijk is, waarna wordt overgegaan op sturing op output. Mocht ook dit niet mogelijk zijn, dan kan worden teruggevallen op sturing op het productieproces of in laatste instantie op sturing op input¹⁸. Planning & control-documenten die in de onderzoeksperiode verschenen (zoals de Marechausseebrief en de jaarplannen) laten zien dat vrijwel alle doelstellingen op nagenoeg alle niveaus worden beschreven in de vorm van producten. Daarmee is er materieel sprake van *outputsturing*, een vorm van resultaatgerichte sturing. Het IPCKMar onderscheidt vijf fasen in het sturingsproces van de Marechaussee, die zijn genoemd naar het planning & control-product dat in die fase centraal staat: de Marechausseebrief, de districtsplanningsaanwijzing, de districts- en brigadejaarplannen, het jaarplan Koninklijke Marechaussee en de verantwoording.

Marechausseebrief

De eerste fase begint met de uitgifte van de zogenaamde Marechausseebrief door het topmanagement, c.q. de commandant van de Marechaussee. Voordat de Marechausseebrief wordt verzonden, zijn de beleidsdoelen vastgesteld door het gezag en de begrotingskaders vastgesteld door het ministerie van Defensie. De Marechausseebrief dient twee doelen: kaders geven voor de planvorming bij de districten en het opleidingscentrum voor het komende jaar en instemming krijgen van het gezag en het beheer voor de gestelde doelen, de daarbij gehanteerde prioriteiten en de toewijzing van middelen. De Marechausseebrief heeft dus tegelijk interne

17 De minister van Defensie verwoordde dit in een algemeen overleg met de vaste commissie Defensie van de Tweede Kamer op 8 februari 2006 (*Kamerstuk 2005-2006, 30176, nr. 6, Tweede Kamer*).

18 *De inrichting van de planning & control bij de Koninklijke Marechaussee* (2001: 4).

en externe werking, iets wat overigens bij meerdere sturingsproducten van de Marechaussee voorkomt. In de Marechausseebrief worden, op basis van de doelstellingen, richtlijnen, randvoorwaarden en prioriteiten van de opdrachtgevers van de Koninklijke Marechaussee, aanwijzingen gegeven voor de planning voor het komende jaar. De Marechausseebrief bestaat uit de onderdelen 'algemeen', 'operatiën' en 'middelen'. Het bevat een schets van de huidige situatie en ontwikkelingen op de korte termijn op elk van deze onderdelen. Daarnaast worden onder meer het beleid van en de afspraken met de opdrachtgevers, de aandachtsvelden, doelstellingen en prioriteiten vermeld. De commandant richt zijn aanwijzingen tot de zogeheten ondercommandanten, de commandanten van de districten van de Marechaussee¹⁹. De planningshorizon van de Marechausseebrief was aanvankelijk slechts één kalenderjaar, werd vervolgens een periode van twee jaar en in 2005 weer één jaar. De aanwijzingen aan de districten zijn in de Marechausseebrief uitgewerkt tot op het niveau van de taakvelden en de zogeheten PIOFAH-factoren: personeel, informatie, organisatie, financiën, aanschaf en huisvesting.

Districtsplanningsaanwijzing

Nadat de Marechausseebrief is ontvangen door de districten, vertalen zij de algemene kaders uit de Marechausseebrief naar het eigen gebied van verantwoordelijkheid, over het algemeen bestaande uit een aantal provincies. De aanwijzingen van de commandant van de Marechaussee, die zijn opgenomen in de Marechausseebrief, worden verwerkt tot aanwijzingen voor de brigadecommandanten. Dit levert uiteindelijk de districtsplanningsaanwijzing op, die wordt verzonden naar de brigadecommandanten. De districtscommandant neemt niet alleen datgene over wat de Marechausseebrief hem opdraagt voor zijn gebied: hij kan ook elementen toevoegen die specifiek voor (brigades in) zijn district gelden. De Marechausseebrief geeft hem de ruimte om binnen de kaders van de landelijke doelen en budgetten, in samenspraak met lokale of regionale gezagsdragers, aanvullende doelstellingen te formuleren. De regelruimte van de districtscommandant is echter wat dit betreft in de praktijk nogal beperkt: de Marechausseebrief stelt de operationele focus al met een tamelijk grote mate van detaillering vast en op basis van deze focus zijn de middelen verdeeld over de districten. Anders gezegd: als de districtscommandant andere prioriteiten heeft, zal dit in beginsel moeten gebeuren met inachtneming van de landelijke kaders en prioriteiten en binnen de bestaande PIOFAH-randvoorwaarden zoals die in de Marechausseebrief zijn verwoord. Middelen moeten dus worden gevonden bij andere taken of activiteiten.

Districts- en brigadejaarplannen

De derde fase begint met het, op basis van de districtsplanningsaanwijzing, maken van jaarplannen door de brigades. De brigades leunen in de praktijk sterk op de districtsplanningsaanwijzing. Formeel biedt deze aanwijzing de ruimte om andere prioriteiten te stellen en eigen,

19 Strikt genomen is ook de commandant van het opleidingscentrum een ondercommandant van de commandant van de Koninklijke Marechaussee. Het opleidingscentrum blijft in deze studie echter buiten beschouwing.

lokale doelstellingen op te nemen in het brigade jaarplan. Daar wordt in de praktijk echter maar in beperkte mate gebruik van gemaakt. De meeste brigades geven aan dat slechts 10 procent van de doelstellingen specifiek door de brigade zelf zijn ingebracht. Alle andere doelstellingen zijn letterlijk overgenomen uit de districtsplanningsaanwijzing of vormen specifieke, lokale vertalingen van generieke doelstellingen uit dezelfde aanwijzing. Maar enkele brigades maken lokaal een omgevingsanalyse en overleggen met partnerorganisaties, de zogeheten ketenpartners, en andere relevante belanghebbenden. Ook hier geldt overigens dat de regelruimte beperkt is: districten noemen in hun planningsaanwijzingen in een aantal gevallen ook al de activiteiten die moeten worden uitgevoerd. De commandant van de brigade vertaalt de doelen naar activiteiten met behulp van een zogeheten productenboek. Dit productenboek bevat een limitatieve opsomming van alle diensten en producten die de Marechaussee levert. Bovendien zijn alle diensten en producten genormeerd, waardoor de brigadecommandant inzichtelijk kan maken hoeveel capaciteit hij nodig heeft om de diensten of producten te leveren. Ten slotte schetst de brigadecommandant de relevante ontwikkelingen voor alle taakvelden die hij in zijn bewakingsgebied uitvoert.

Elke brigade is volgens het IPCKMar en ook volgens de BPB-KMar gehouden op deze wijze een jaarplan te maken en dit te bespreken met de districtscommandant. Zoals later in de casussen zal blijken, gebeurt dit overigens niet in alle gevallen. In één district is het maken van jaarplannen niet (meer) opgedragen aan brigades. Bij een andere brigade gebeurt dit door een diensthoofd, die zich op het districtsniveau bevindt. Maar ook in de andere gevallen is de invloed van de staf van het district op de plannen relatief groot. Deze staf coördineert en stuurt bij, zodat de onderscheiden brigadeplannen consistent zijn met de aanwijzingen van het district en complementair zijn aan elkaar, waardoor dubbelingen zoveel mogelijk worden voorkomen. Grensgevallen, soms letterlijk én figuurlijk, worden opgelost door de districtscommandant. De toetsing van de districtscommandant gebeurt op basis van de criteria doeltreffendheid, doelmatigheid en volledigheid. Op basis van de nadere aanwijzingen van de districtscommandant worden de brigadeplannen aangepast en voorlopig vastgesteld. Uiteindelijk volgt de goedkeuring van de districtscommandant.

Als de brigadeplannen en de plannen van de eenheden en diensten die zich op het districtsniveau bevinden, zoals een researchgroep of een criminele inlichtingendienst, compleet zijn, dan wordt een districtsjaarplan opgesteld. Het districtsjaarplan is volgens het IPCKMar de synthese van de brigadejaarplannen, aangevuld met de ambities van het district en de visie op de middellange termijn. Het districtsjaarplan geeft de relatie tussen de taken, resultaten, producten en de ter beschikking gestelde middelen. Het jaarplan wordt besproken met de staf van de commandant van de Marechaussee, waarna ook hier, na consolidatie en toetsing aan de uitgangspunten van de Marechausseebrief, eventueel bijstelling plaatsvindt.

Taakveld	Voorbeeld
Beveiliging burgerluchtvaart	Houd toezicht op de uitvoering van beveiligingsmaatregelen door de exploitant van de luchthaven en de luchtvaartmaatschappijen
	Draag zorg voor een goede bereikbaarheid voor de afhandeling van incidenten
Handhaving vreemdelingenwetgeving	Voer tenminste x kleine onderzoeken mensensmokkel uit, voortkomend uit de uitvoering van de grensbewaking
	Voer tenminste x middelgrote onderzoeken mensensmokkel uit, voortkomend uit het mobiel toezicht vreemdelingen
	Handhaaf de met het gezag overeengekomen normering voor de grensbewaking
	Onderken x% meer illegale vreemdelingen (d.w.z. een vreemdeling zonder geldige titel van verblijf) dan vorig jaar
Politietaken Defensie	Handhaaf de openbare en de rechtsorde
	Voer x middelgrote strafrechtelijke onderzoeken uit met betrekking tot integriteit of één van de prioritaire aandachtsgebieden (discriminatie, geweld, misdrijven gepleegd in het buitenland, ongeoorloofde afwezigheid, verdovende middelen, zedenmisdrijven)
	Lever tenminste x misdrijf processen-verbaal aan bij het arrondissementsparket te Arnhem
	Draag zorg voor het afgesproken serviceniveau voor de krijgsmacht
Politietaken burgerluchtvaartterreinen	Voer x projectmatige onderzoeken uit naar vermogensdelicten, gewelddadige groeperingen en/of criminele medewerkers van de Luchthaven Schiphol
	Voer, samen met de douane, controles uit op een zodanig aantal risicovluchten dat een daadwerkelijke ontmoediging van de invoer van verdovende middelen door drugskoeriers wordt bereikt
Civiele vredes- en internationale taken	Continueer en lever de bijdrage aan de door de CDS opgedragen missies
	Lever een bijdrage aan de politie-eenheid van de EUPM in Bosnië-Herzegovina en in Macedonië

Figuur 5.1: Voorbeelden van doelstellingen zoals deze zijn opgenomen in planproducten

Jaarplan Koninklijke Marechaussee

Tijdens de vierde fase van het IPCKMar wordt het jaarplan van de Koninklijke Marechaussee

geschreven. Dit jaarplan is gebaseerd op de districtsjaarplannen en is dus formeel *bottom-up* tot stand gekomen. Er zijn echter *top-down* zo veel aanwijzingen gegeven, die bovendien vaak erg gedetailleerd zijn, dat er, zoals al eerderesignaleerd, weinig regelruimte is voor de respectievelijke commandanten bij het maken van hun jaarplannen. Hoewel het jaarplan dus formeel een *bottom-up*-product is, is het in werkelijkheid eerder een *top-down*-product. Het jaarplan behoort inzicht te geven in de samenhang tussen het beleid, de activiteiten en de inzet van de middelen voor het komende kalenderjaar. Het bestaat uit de volgende componenten: een activiteitenplan op hoofdlijnen, een bedrijfsvoeringsplan en een middelenplan. Voordat het jaarplan van de Marechaussee definitief wordt goedgekeurd door de commandant en tot uitvoering komt, wordt het ter toetsing voorgelegd aan de belangrijkste opdrachtgevers en aan de beheerder van de Koninklijke Marechaussee, het ministerie van Defensie.

Verantwoording

Nadat de jaarplannen elk op hun niveau zijn goedgekeurd, start de uitvoering, formeel op de eerste dag van het nieuwe kalenderjaar waarop het jaarplan betrekking heeft. Tijdens deze uitvoeringsfase worden regelmatig verantwoordingsrapportages opgesteld. De vijfde fase wordt in het sturingsconcept dan ook aangeduid als de verantwoordingsfase. Met de informatie die daaruit voortvloeit, kan een uitspraak worden gedaan over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitgevoerde activiteiten. Er vindt met behulp van de verzamelde informatie zowel interne als externe terugkoppeling plaats. Net als bij de Marechausseebrief heeft verantwoording dus interne en externe werking. Het doel van de interne terugkoppeling is het toetsen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de (operationele) bedrijfsvoering en te bezien in hoeverre de interne verdeling van middelen al dan niet (voldoende) heeft bijgedragen tot de doelrealisatie. De opdrachtgevers en de korpsbeheerder worden door de commandant van de Marechaussee geïnformeerd over de bereikte resultaten in relatie tot de planning. Hiervoor wordt een format gebruikt dat wordt aangeduid als de top rapportage. De top rapportage is de interne rapportage aan de minister van Defensie en beslaat drie onderwerpen: uitvoering primaire taken, bedrijfsvoering en middelenbeheer. Bij de invoering van het nieuwe besturingsmodel is overigens de top rapportage vervangen door een maandrapportage. Zoals hiervoor beschreven is de structuur en de inhoud van de rapportage voor veel defensieonderdelen behoorlijk veranderd. Voor de Marechaussee is er in de praktijk echter weinig veranderd. De opdrachtgevers ontvangen alleen het deel dat betrekking heeft op de uitvoering van de primaire taken. Daarin staat een overzicht van de resultaten van de activiteiten in relatie tot de doelstellingen, de operationele gereedheid en de knelpunten in de relatie tussen doelen en beschikbare middelen. Op basis van deze informatie kunnen de opdrachtgevers en de korpsbeheerder het beleid bijsturen indien het plan niet binnen de gestelde kaders kan worden uitgevoerd. Dit kan bijvoorbeeld door een bijstelling van budgetten of door aanpassing van de doelen of prioriteiten, niet alleen binnen maar ook tussen taakvelden.

De verantwoording is sterk gestructureerd, niet alleen voor wat betreft de formele schriftelijke informatievoorziening. Elke vier maanden worden rapportages, die zijn gemaakt aan de hand van vastgestelde formats, opgestuurd naar het hogere niveau. Brigades sturen dus rapportages naar de districten en de districten sturen de rapportages naar de staf van de commandant van de Marechaussee. Daarnaast vinden zogenaamde consultatiegesprekken plaats tussen de commandant en de districtscommandanten. Deze gesprekken hebben het karakter van een verantwoordingsgesprek, waarin op basis van de rapportages wordt teruggekeken op de afgelopen periode maar tevens afspraken worden gemaakt over het vervolgtraject van de uitvoering in relatie tot de te realiseren doelen.

Regels en richtlijnen

Hiervoor is het sturingsconcept als formeel proces beschreven. Zo is het dus door de leiding van de Marechaussee bedoeld. Om deze stappen verantwoord te kunnen zetten, is een set van spelregels, richtlijnen en procedures nodig. Immers, er zijn vele mogelijkheden om de stappen te doorlopen en de genoemde producten op te leveren. Ook de Marechaussee heeft een groot aantal regels en richtlijnen het licht laten zien om het sturingsconcept voor alle spelers te concretiseren en te operationaliseren.

Nadat het interdepartementaal beleidsonderzoek naar de interne sturing van de Marechaussee was afgerond, werden de aanbevelingen vertaald in een nieuw sturingsconcept, waarna dit concept werd geïnstrumentaliseerd en geïmplementeerd. Allereerst werden er beleidsdocumenten opgesteld waarin het sturingsconcept op hoofdlijnen werd beschreven. Zo werden beleidsdocumenten geschreven en vastgesteld over de relatie tussen het gezag en het beheer van de Marechaussee, de externe sturing en de interne sturing²⁰. De verdere uitwerking van deze hoofdlijnen gebeurde aanvankelijk aan de hand van een extern adviesbureau, dat ervaring had met de invoering van resultaatgericht werken. Een belangrijke stap daarbij was de uitwerking van het managementinformatiemodel Koninklijke Marechaussee (MIMKMar). Dit model werd ontwikkeld om de commandant inzicht te geven in de benodigde informatie, op grond waarvan hij kan (bij)sturen. Het werd in die zin als het sluitstuk van BBKMar 2000 beschouwd (Verkerk e.a., 2002: 253 e.v.). Het MIMKMar geeft een overzicht van de doelen met de geplande capaciteit en de realisatie van de doelen en de daarbij daadwerkelijk ingezette capaciteit, zowel in absolute als in relatieve termen. Om dit overzicht te kunnen verschaffen, werden alle taken van de Marechaussee uiteen gerafeld in producten. Alle producten, bijvoorbeeld een ingezonden proces-verbaal van een misdrijf, werden vervolgens genormeerd, zowel in kwaliteit als in tijd. Alle producten werden beschreven en bijeengebracht in het zogeheten productenboek. Het idee was dat er een causale relatie is tussen de doelstellingen (bij voorkeur uitgedrukt in (beleids)effecten), producten en middelen: middelen worden aangewend om gedefinieerde

20 *Rapport Gezag en Beheer Koninklijke Marechaussee* (2000); *De inrichting van de externe sturing bij de Koninklijke Marechaussee* (2001); *De inrichting van de planning en control bij de Koninklijke Marechaussee* (2001).

producten te leveren en die producten leiden tot gedefinieerde en afgesproken doelstellingen.

Daarnaast was de Marechaussee vanaf 2002 bezig met de ontwikkeling van een nieuw instrument, dat al eerder zijdelings werd genoemd: capaciteitsmanagement. Dit instrument brengt doelstellingen en activiteiten in samenhang onder in één systematiek. Capaciteitsmanagement zou in de planfase kunnen worden gebruikt om te bezien welke doelstellingen met welke middelen kunnen worden gerealiseerd, in de uitvoeringsfase om de inzet in relatie tot de doelstellingen te volgen en in de evaluatie- en bijsturingsfase om op rationele wijze tot herprioritering te komen. In het najaar van 2005 is deze systematiek op verzoek van de Marechaussee gevalideerd door TNO. Nadat in 2006 een aantal proeven is gehouden, was in de loop van 2007 capaciteitsmanagement ingevoerd. Tijdens het veldonderzoek was daar dus nog geen sprake van.

Het sturingsconcept en de onderliggende instrumenten zijn uitvoerig gedocumenteerd. Elke brigade beschikt over een aantal ringbanden waarin alle procedures en richtlijnen zijn verwoord. Het al eerder genoemde IPCKMar en vooral zijn opvolger, het BPB-KMar, zijn zeer gedetailleerd beschreven: het BPB-KMar zelfs met behulp van enkele tientallen stroomschema's. Het productieboek is verspreid over alle werkeenheden. Bovendien zijn nagenoeg alle regels en richtlijnen toegankelijk via intranet. De aanvankelijke ambitie om het sturingsinstrumentarium op korte termijn na invoering van BBKMar 2000 en het MIMKMar te automatiseren is in 2007 nog niet verwezenlijkt. Wel zijn er inmiddels diverse, vaak operationele, deelsystemen geïmplementeerd. Maar deze moeten vaak, tot ergernis van degene die de informatie ten behoeve van de rapportages moet verzamelen, handmatig aan elkaar gekoppeld worden.

5.4 AFSLUITING

Wat levert een eerste analyse van de voorgaande omschrijving van het sturingsconcept op? Hoewel er geen absolute norm is voor een 'goed' of 'slecht' sturingsconcept, lijkt het op zijn plaats om vast te stellen dat de systematiek die de Marechaussee heeft ontwikkeld, in haar opzet en uitwerking duidelijk en volledig lijkt te zijn. Natuurlijk zijn er 'technische' verbeteringen denkbaar, maar de basis lijkt goed te zijn uitgewerkt en te voldoen aan wat, ook gegeven de tijd waarin de Marechaussee een en ander invoerde, redelijkerwijs van de Marechaussee verwacht kan worden. De commissie Postma, die de 'aansturing en bekostiging' van de Marechaussee in 2006 onderzocht, concludeerde niet voor niets dat er weliswaar procedurele verbeteringen konden worden aangebracht maar dat het vooral van belang is dat wat was afgesproken consequent en consciëntieus wordt uitgevoerd²¹. Er is één opvallend kenmerk van het

²¹ *Rapport van de Onderzoekscommissie Koninklijke Marechaussee: verslag van een onderzoek naar de aansturing en bekostiging van de Koninklijke Marechaussee (2006: 4).*

sturingsconcept, dat in het licht van deze studie naar de werking van het concept van belang is. Zowel de Marechausseebrief als de districtsplanningsaanwijzing is zeer gedetailleerd, dat wil zeggen, zij beschrijven feitelijk het grootste deel van de doelstellingen van de brigades. Daardoor lijkt er weinig ruimte over te blijven voor de lokale commandant om eigen accenten in het plan op te nemen en/of eigen prioriteiten te kunnen stellen. Dit is op zichzelf niet 'goed' of 'fout', maar lijkt op gespannen voet te staan met de opzet van het sturingsconcept voor wat betreft de gewenste sturing op hoofdlijnen en 'decentraal-tenzij'.



6. TUSSEN PLAN EN PRAKTIJK II: DE STRUCTUUR EN CULTUUR VAN DE MARECHAUSSEE

6.1 INLEIDING

Het vorige hoofdstuk handelde over het sturingsconcept, de wijze waarop de topleiding van de Marechaussee haar organisatie wil sturen. In dit hoofdstuk komen twee andere variabelen uit het onderzoeksmodel aan bod: de organisatiestructuur en de organisatiecultuur. De beschrijving van het sturingsconcept gaf weer 'hoe sturing bedoeld is'. Ook de beschrijving van de structuur, die hierna zal volgen, geeft weer hoe deze bedoeld is: de wijze waarop binnen de Marechaussee formeel het werk verdeeld is en hoe daarbinnen afstemming plaatsvindt. Deze opzet is vaak niet de feitelijke structuur: met de formele structuur als startpunt construeren organisatieleden van bovenaf en van onderop een werkbare structuur. De wijze waarop de formele structuur wordt gemodificeerd tot iets wat in de praktijk werkt, is een vorm van organiseren van onderop, een aspect van het organisatie regime. In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de manier waarop dat gebeurt. In dit hoofdstuk wordt vooral stil gestaan bij de formele structuur: de taak- en rolverdeling, de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden, en de onderlinge relaties van de belangrijkste actoren in het sturingsproces. Ook het sturingsproces zelf, en de wijze waarop dit gestructureerd is, komt in dit hoofdstuk opnieuw aan de orde.

De tweede variabele die in dit hoofdstuk aan bod komt is de organisatiecultuur. Bezien vanuit het differentiatieperspectief is de organisatiecultuur een mozaïek van subculturen: er is sprake van een gedeelde cultuur maar tegelijk is er sprake van nuanceverschillen. Deze verschillen komen aan de orde bij de bespreking van de casussen in de volgende hoofdstukken. In dit hoofdstuk zullen de gewenste cultuur en de feitelijke, gedeelde cultuur aan de orde komen. De gewenste cultuur geeft, net als bij de formele structuur, weer hoe deze zou moeten zijn in de ogen van de topleiding. De feitelijke cultuur is het mozaïek, het samengestelde geheel, waaronder die waarden en normen liggen die gedeeld worden door allen.

6.2 DE ORGANISATIESTRUCTUUR VAN DE KONINKLIJKE MARECHAUSSEE

Als eerste komt nu de organisatiestructuur aan de orde. De beschrijving van de structuur volgt de drie hiërarchische niveaus die binnen de Marechaussee worden onderscheiden. Achtereenvolgens zullen de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de commandant van de Marechaussee, de districten en de brigades worden beschreven.

De commandant van de Koninklijke Marechaussee

Binnen de Marechaussee geldt het principe van eenhoofdige leiding, op zowel het centrale niveau als het decentrale niveau. De commandant van de Marechaussee is als hoogste lijnchef dus eindverantwoordelijk voor de gehele organisatie. Hij beschikt over een centrale staf, die formeel geen andere taak heeft dan het ondersteunen van de commandant bij deze verantwoordelijkheid. In de praktijk gaat dit natuurlijk verder dan het ondersteunen van de commandant in enge zin. Binnen de expliciete maar ook de impliciete, onuitgesproken kaders stuurt de staf in naam van de commandant mee. De staf van de commandant bestaat uit een drietal directies: de directie operaties, de directie beleid en plannen en de directie control²². Vanaf het najaar van 2005 is er nog een vierde directie actief: de directie personeel en organisatie. Deze directie is opgericht naar aanleiding van de rapportage van een commissie onder leiding van Boele Staal, destijds commissaris van de koningin in Utrecht, die onderzoek deed naar cultuur en integriteit binnen de Marechaussee (2005). De directie werd bij haar oprichting als een tijdelijke constructie beschouwd. Binnen Defensie zijn personeelsbeleid en het grootste deel van het personeelsmanagement immers gecentraliseerd bij de bestuursstaf van het departement²³. De operationele commando's kennen in beginsel dan ook geen zelfstandige personeelsdirecties maar voeren met een compacte P&O-organisatie het centraal vastgestelde beleid en een klein deel van het personeelsmanagement, vooral het personeelsadvies uit. De directies worden geleid door militairen in de rang van brigadegeneraal of burgermedewerkers van vergelijkbare schaal en bestaan uit afdelingen die afhankelijk van hun taken uit enkele tot tientallen personen bestaan. Deze medewerkers zijn ingedeeld in secties of bureaus en zijn nagenoeg allemaal geconcentreerd op één werklocatie in Den Haag.

De commandant en de directeuren vormen samen de zogenaamde Marechausseeraad. Deze raad is een formeel overlegforum, dat door de commandant geraadpleegd wordt en waar hij zijn besluiten kan nemen. Formeel worden in de Marechausseeraad besluiten over het interne beleid en de verdeling van de middelen genomen en wordt wekelijks de voortgang van de bedrijfsprocessen getoetst in relatie tot de bereikte resultaten²⁴. In de praktijk worden allerlei verschillende onderwerpen besproken in de Marechausseeraad, uiteenlopend van de vaststelling van een nieuw kledingvoorschrift tot het toekennen van een dapperheidsonderscheiding. Het is overigens de commandant die de besluiten neemt, niet de raad, en het staat de commandant dan ook vrij om besluiten buiten de raad om te nemen. Er is zoals gezegd sprake van eenhoofdige leiding maar dat betekent in de praktijk niet dat de besluitvorming een solitair proces is van de commandant. Hoewel de mate waarin dit gebeurt verschilt – afhankelijk van de persoon van de commandant maar ook afhankelijk van de aard van het besluit –, worden besluiten over

22 Dit zijn de benamingen die werden gehanteerd ten tijde van het veldonderzoek. Bij het afsluiten van het onderzoek waren deze namen gewijzigd en had ook een herverdeling van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de directies plaatsgevonden.

23 Inmiddels is in 2007 besloten de Directie Personeel en Organisatie structureel een plaats te geven in de organisatie van de Marechaussee.

24 *De inrichting van de planning & control bij de Koninklijke Marechaussee* (2000: 14).

het algemeen genomen na overleg en soms in overleg met de directeuren of andere leden van de staf. De raadsvergaderingen worden vastgelegd in notulen, die ook worden gepubliceerd op intranet. Veel onderwerpen die in de Marechausseeraad besproken worden of die geen uitstel dulden tot aan de volgende raad, worden besproken in het dagelijkse 'koffieoverleg'. Elke ochtend komen de commandant en de directeuren bijeen en bespreken ze de lopende zaken. Van dit informele overleg worden geen notulen gemaakt. De vertrouwelijke aard van dit overleg nodigt de deelnemers dan ook uit om bepaalde onderwerpen 'in de week te leggen' bij de commandant en de collega-directeuren. Op het niveau van de topleiding bestaat er dus een formeel en een informeel overlegplatform. De feitelijke besluitvorming vindt in beide plaats, zoals later zal worden geïllustreerd.

De commandant is naast voorzitter van de Marechausseeraad, ook voorzitter van het managementteam Koninklijke Marechaussee. Het managementteam is ingesteld in 2004 en bestaat uit de directeuren van de staf en alle districtscommandanten. Ook het managementteam is geen besluitvormend orgaan maar een overlegorgaan, in dit geval van de twee hoogste managementlagen van de Marechaussee. Ook de vergaderingen van het managementteam worden vastgelegd in notulen, die door alle medewerkers kunnen worden geraadpleegd op het intranet van de Marechaussee. Het functioneren van zowel de Marechausseeraad als het managementteam is in het kader van deze studie onderzocht. In het volgende hoofdstuk zal het functioneren van de Marechausseeraad en het managementteam in het kort nader aan de orde komen.

De staf van de commandant van de Marechaussee heeft een aantal taken. In de eerste plaats is de staf verantwoordelijk voor de regievoering over het sturingsproces. Een belangrijk aspect van deze regievoering is de afstemming tussen de externe en de interne sturing. De plannen van de gezagsdragers hebben immers consequenties voor de inzet van de eenheden. De staf ziet erop toe dat tijdig over en weer de juiste plannen en rapportages worden opgeleverd en dat hierover op de juiste momenten door de juiste actoren besloten wordt. Dit is een evenzeer belangrijke als complexe taak. Wanneer in de planfase niet duidelijk is wat de verwachtingen zijn die de verschillende gezagsdragers hebben van de Marechaussee, dan is het toeval wanneer aan deze verwachtingen wordt voldaan. Zeker in het geval van resultaatgerichte sturing is het van het grootste belang om de gevraagde doelstellingen goed te definiëren. Nu is de beleidsmatige zeggenschap over de Marechaussee verspreid over een aantal verschillende departementen en zelfs over verschillende directoraten-generaal binnen deze departementen. Het is dan ook geen geringe opgave om van elk van deze individuele gezagsdragers doelstellingen te krijgen en deze ook nog eens naast elkaar en met de juiste prioriteitsstelling in één plan te

verwerken²⁵. In de uitvoeringsfase verzamelt en presenteert de staf alle informatie die nodig is om de respectievelijke gezagsdragers in staat te stellen bij te sturen indien zij dit nodig achten. Dit kan nodig zijn omdat de plannen niet tot de gewenste resultaten leiden of, en daar is ook regelmatig sprake van, omdat er nieuwe (politieke) afwegingen gemaakt zijn die tot aanpassingen van de eerdere vastgestelde doelstellingen nopen. De commandant en zijn staf zijn overigens vaak al vroegtijdig betrokken bij de afwegingen die de desbetreffende bewindspersonen of de verantwoordelijke ambtelijke top maken. De keerzijde van deze beleidsmatige betrokkenheid is dat de leiding van de Marechaussee ook vaak betrokken wordt bij de politieke verantwoording, bijvoorbeeld aan het parlement. De beantwoording van Kamervragen vraagt bijvoorbeeld relatief veel tijd en aandacht van de staf van de commandant. De detaillering die het parlement aan de dag legt bij het controleren van de regering, vertaalt zich daarbij naar een evenzeer gedetailleerde verantwoording van de uitvoering van de werkzaamheden van het korps.

De tweede hoofdtak van de staf bestaat uit het geven van leiding aan operaties van (onderdelen van) de Marechaussee. Daar waar de politie is onderverdeeld in regio's zonder centrale, nationale sturing, kent de Koninklijke Marechaussee het beginsel van centrale operationele en beheersmatige sturing. De operationele sturing van de commandant betreft activiteiten die een districtsoverschrijdend karakter hebben. Wanneer bijvoorbeeld sprake is van een staatsbegrafenis of een grote internationale grensbewakingsactie, kan de leiding hiervan vanuit de staf worden gevoerd. Er kan ook worden gekozen voor het aanwijzen van één van de districten als coördinerende en sturende cel. Ook het beheer van middelen wordt deels centraal door de staf uitgevoerd. Hoewel de Marechaussee decentralisatie nastreeft, is zij voor een belangrijk deel gebonden aan de kaders die hiervoor binnen Defensie zijn opgesteld. Dit staat verregaande decentralisatie dan ook in de weg en vraagt vindingrijkheid om de districtscommandanten binnen deze kaders toch de verantwoordelijkheden en bevoegdheden te geven die zij nodig hebben om hun verantwoordelijkheid te dragen.

De districten

De Koninklijke Marechaussee is onderverdeeld in een aantal districten, dat in beginsel geografisch georiënteerd is, met uitzondering van het District Landelijke en Buitenlandse Eenheden. Zoals de naam al aangeeft, zijn binnen dit district alle eenheden met een landelijke taak, zoals de aanhouding van vuurwapengevaarlijke verdachten, en alle buitenlandse eenheden, zoals de brigade in het Caribische gebied en de eenheden op vredesmissie, gegroepeerd. De zogenoemde landsdistricten (West, Noordoost en Zuid) en het district landelijke en buitenlandse

25 De problematiek van de sturing van de Marechaussee en deels ook de consequenties hiervan voor de sturing in de Marechaussee, zijn in 2005 en 2006 onderzocht door een commissie onder leiding van oud-secretaris-generaal van het ministerie van Financiën en oud-burgemeester van Leiden drs. J.K.T. Postma. (*Rapport van de Onderzoekscommissie Koninklijke Marechaussee*, 2006). De beschrijving van die problematiek in deze studie is ontleend aan het eindrapport van deze commissie.

eenheden worden geleid door een commandant in de rang van kolonel. Het district Schiphol, dat ongeveer tweemaal zo groot is als de meeste andere districten, wordt geleid door een brigadegeneraal. Ook de districtscommandanten worden ondersteund door een staf. Qua inrichting is deze staf minder gericht op het ontwikkelen en implementeren van beleid maar meer op het uitvoeren van operaties. De opbouw van de districtsstaven lijkt op de standaardindeling van staven van eenheden van de krijgsmacht, de zogeheten geïntegreerde stafstructuur. Daarbinnen worden (genummerde) secties onderscheiden die zich bezighouden met personeelszaken, inlichtingen en veiligheid, operatiën en logistiek. De staf van de commandant van het district Schiphol is substantieel groter dan de andere districtsstaven. Dit heeft te maken met de omvang van het district maar ook met het feit dat binnen het district Schiphol een aantal luchtvaartspecifieke functionaliteiten is geconcentreerd, zoals een toezichtfunctie, dat ook wordt ingezet voor de andere burgerluchtvaartvelden in Nederland. De districten kennen alle een districtsmanagementteam. Hierin hebben in alle gevallen de brigadecommandanten zitting. In een aantal districten nemen ook sommige hoofden van de secties van de districtsstaf deel aan de vergaderingen van het managementteam. Meestal vergaderen de managementteams aan de hand van een agenda, in alle gevallen wordt genotuleerd. De verslagen worden niet altijd gepubliceerd op het intranet maar worden wel verzonden naar de brigades, waar ze voor alle medewerkers ter inzage liggen.

De positie en de rol van de districtscommandant zijn in de loop van dit onderzoek veranderd. In de oude situatie was de districtscommandant vooral 'een administratieve laag tussen de brigadecommandant en de commandant van de Marechaussee', zoals een geïnterviewde districtscommandant verzuchtte. Het hing vooral van de persoon van de districtscommandant af of hij, en daarmee het district, veel invloed had op het beleid van de Marechaussee of op de uitvoering door de brigades. Vanaf 2004 is de districtscommandant meer en meer in de positie gebracht om én meer invloed op het landelijke beleid uit te oefenen én de invloed op de uitvoering van het primaire proces bij de brigades te vergroten. Door het invoeren van de figuur van het managementteam, maar meer nog door portefeuillehouderschap bij de districtscommandanten te introduceren, is hun betrokkenheid bij de sturing van de Marechaussee in theorie vergroot. Een portefeuille betekent dat een min of meer afgebakend beleidsdomein door een districtscommandant wordt gevolgd, de districtscommandant voor dat onderwerp in een aantal gevallen de Marechaussee vertegenwoordigt en hij de belangrijkste zaken die zich rond dit onderwerp afspelen, inbrengt en organisatiebreed introduceert. Zo zijn alle taakvelden als portefeuille verdeeld onder de districtscommandanten. Eén districtscommandant heeft dan bijvoorbeeld ten aanzien van maritieme grensbewaking een beleidsontwikkende en beleidscoördinerende rol voor alle eenheden van de Marechaussee. In de praktijk blijkt deze figuur nog tamelijk vrijblijvend en zoeken de staf van de commandant en de districtscommandanten nog naar de gewenste vorm en inhoud. Daar komt bij dat sommige districtscommandanten hun tijd en energie liever aan hun eigen district besteden, in plaats van aan organisatiebrede thema's.

Ook het feit dat de borging van het portefeuillehouderschap, bijvoorbeeld in beleidsprocessen, nog niet altijd even goed is gerealiseerd, draagt er toe bij dat het rendement niet altijd erg groot is.

Ook de rol van de districtscommandanten naar de brigadecommandant is dus versterkt. Daar waar de bijdrage van het districtsniveau in de praktijk vaak het karakter van een doorgeefluik had, heeft dit zich vanaf 2005 ontwikkeld tot een actievere rol in de sturing van de brigades. Dit is het gevolg geweest van enerzijds de verbetering van het sturingsinstrumentarium en anderzijds van de wijze waarop de drie managementlagen met elkaar omgaan. De verbetering van het instrumentarium heeft te maken met de positionering van de districtscommandant als integraal manager. Daar waar het in het verleden niet zozeer ontbrak aan taken maar wel aan de bijbehorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zijn deze vanaf 2005 bijvoorbeeld ten aanzien van personeelszaken en financiële zaken daadwerkelijk overgedragen aan de districtscommandant. Hij is daarmee meer dan voorheen in staat om als integraal manager te opereren. Meer dan bij het portefeuillehouderschap, is hier wel aandacht besteed aan het daarvoor benodigde instrumentarium en ook aan de kennis en vaardigheden van de districtscommandant en zijn stafmedewerkers.

De belangrijkste taken van de districtscommandanten zijn min of meer afgeleid van de taken van de commandant van de Marechaussee en zijn staf. Het districtsniveau is het zogenaamde tactische niveau en schept de voorwaarden waarbinnen de brigades hun operationele activiteiten kunnen uitvoeren. De eerste taak van het district is de uitvoering van het sturingsproces. Ook hier is weer sprake van een procedurele en een inhoudelijke dimensie. In beide dimensies is de regelruimte in de praktijk beperkt: de procedure is centraal voorgeschreven en de inhoudelijke ruimte is ook beperkt. De districtscommandant had dus niet heel veel ruimte voor eigen inbreng en daar waar deze ruimte wel aanwezig was werd deze niet altijd benut. Hierin is sinds 2004 wel wat verandering gekomen. De interactie tussen de commandant en de districtscommandant is intensiever en zakelijker geworden. Daar waar voorheen de 'Haagse werkelijkheid' anders was dan die in de districten, zijn deze werelden meer dan voorheen met elkaar verbonden²⁶. De verbetering van de verticale samenwerking binnen de Marechaussee heeft ook tot gevolg gehad dat de horizontale samenwerking tussen de Marechausseedistricten maar ook de samenwerking met de ketenpartners een impuls heeft gekregen. Dit betekent onder meer dat het overleg met onder andere het regionale gezag, zoals de politieregio en de veiligheidsregio, en de belangrijke lokale gezagsdragers, zoals burgemeesters van grote gemeenten, meer dan vroeger deel uitmaakt van het werk van de districtscommandant en zijn staf.

26 Zowel de rapportages van de minister van Defensie aan de Tweede Kamer, die onder meer zijn gebaseerd op onderzoek van de Directie Beleidsevaluaties van het ministerie van Defensie, als de observaties tijdens vergaderingen van de Marechausseeraad laten zien dat de afstanden tussen de managementlagen verminderd zijn en dat de 'reflex' van de topleiding om bij problemen direct zelf de sturing over te nemen, aanzienlijk is verminderd.

De tweede taak van de districtscommandanten betreft de sturing van de activiteiten die de grenzen van het werkgebied van een brigade overschrijden of die van groot belang zijn. Daarnaast bestaan er ook specifieke operaties, zoals grote rechercheonderzoeken of grootschalige inzet bij verstoringen van de openbare orde, waarvan vanwege de schaal of de importantie is vastgelegd dat de operationele leiding tot de verantwoordelijkheid van de districtscommandant behoort. Bij deze taak wordt de districtscommandant ondersteund door een soort slapende organisatie, die kan worden geactiveerd als de omstandigheden daarom vragen. De derde en laatste taak is de logistieke en administratieve ondersteuning van de brigades. Op het districts-niveau zijn de belangrijkste ondersteunende processen ondergebracht, zoals personeelszaken, financiën en logistiek.

De brigades

Hiervoor werden de centrale organisatie en het districts-niveau beschreven. De Marechaussee is een landelijke, centraal gestuurde organisatie, dus deze niveaus zijn ook voor de uitvoering van de operationele activiteiten door de brigades zeker relevant. Zij bepalen immers de speelruimte en, in het licht van dit onderzoek nog belangrijker, stellen vast welke resultaten lokaal moeten worden gerealiseerd. Dit is een belangrijk onderscheid met bijvoorbeeld de regiopolitie, die ondanks de toenemende invloed van nationale prioriteiten nog steeds regionaal haar plannen vaststelt. De realisatie van alle plannen ligt echter óók bij de Marechaussee bij de lokale werkeenheden, de brigades. In het laatste deel van de onderzoeksperiode zijn de brigades gereorganiseerd. Het aantal brigades is daarbij sterk afgenomen en ook de structuur van de brigades is op een groot aantal punten gewijzigd. Omdat deze reorganisatie pas zijn beslag kreeg na de afronding van het veldonderzoek, is er echter voor gekozen om de structuur van de brigades te beschrijven zoals deze was voordat de reorganisatie aanving.

Elk district is opgebouwd uit een aantal brigades: het precieze aantal brigades verschilt per district. Het geheel aan brigades dekt het grondgebied waarvoor de districtscommandant verantwoordelijk is. De regio waarvoor een brigade verantwoordelijk is, wordt het bewakingsgebied genoemd. Naast deze gebiedsgebonden brigades beschikt elk district over een executieve eenheid op districts-niveau die tweedelijns rechercheonderzoeken uitvoert, de zogeheten justitiële dienst. Daar worden de rechercheonderzoeken gedaan die vanwege hun complexiteit of vanwege het belang niet kunnen of mogen worden uitgevoerd door de brigades. De uitzonderingen op de regel van geografische oriëntatie van brigades vormen het District Schiphol en het District Landelijke en Buitenlandse Eenheden. Het District Schiphol is weliswaar territoriaal begrensd door de grenzen van het luchtvaartterrein, maar de brigades kennen geen territoriale maar een functionele oriëntatie (zoals algemene politiedienst, grensbewaking, beveiliging of recherche) die wordt uitgeoefend op het gehele luchtvaartterrein. Het District Landelijke en Buitenlandse Eenheden is, zoals al eerder gesteld, opgebouwd uit specialistische, functionele eenheden met een nationale taak.

De structuur van de brigades verschilt tussen districten en soms ook binnen districten. Dit wordt onder meer veroorzaakt door de specifieke taakstelling van een brigade, de omvang of de regio. Maar ook de visie of persoonlijke opvatting van de brigadecommandant of de districtscommandant en diens voorganger(s) kunnen debet zijn aan een specifieke structuur van een brigade. Desondanks hebben de brigades op hoofdlijnen wel dezelfde, herkenbare structuur. Vanuit de centrale organisatie en vanuit de districtsstaven wordt naar standaardisatie van de structuur van de brigades gestreefd. Bij de bespreking van de sturing bij de verschillende brigades, die later volgt, wordt stilgestaan bij de wijze waarop de brigadecommandanten de formele structuur hebben aangepast aan de omstandigheden waarbinnen men functioneerde.

De basisstructuur van een brigade is de indeling in afdelingen, die op hun beurt weer uit dienstploegen bestaan. Dienstploegen zijn in beginsel vaste werkverbanden, geen gelegenheidsverbanden op basis van een rooster. Zowel de afdelingen als de dienstploegen kennen eenhoofdige leiding. Daar waar de brigadecommandant vaak de rang van kapitein of majoor heeft, is de afdelingscommandant in beginsel een luitenant en is de dienstploegcommandant een militair met de rang van opperwachtmeester. Een dienstploeg bestaat uit een vast aantal dienstploegleden in de rang van wachtmeester. De ervaringsopbouw van een dienstploeg verschilt per ploeg en loopt in de praktijk dan ook sterk uiteen. Het was overigens ten tijde van dit onderzoek een uitzondering wanneer alle functies in een dienstploeg ook daadwerkelijk bezet waren. Door detacheringen binnen of buiten de Marechaussee maar ook door interne of externe opleidingen en door uitzendingen naar missiegebieden in het buitenland, waren er regelmatig vacatures binnen de dienstploegen. De brigade beschikt formeel maar over een zeer beperkte overhead: de ondersteunende functies zijn op papier ondergebracht op het districts-niveau. Vaak beschikt men wel over een informeel bedrijfsbureau waarin de administratieve ondersteuning en de dienstplanning zijn ondergebracht.

De afdelingen van een brigade zijn functioneel georiënteerd. Zij zijn belast met grensbewaking, mobiel toezicht vreemdelingen, politiedienst, beveiliging, et cetera. In een aantal gevallen worden taakvelden gecombineerd, waarbij wordt gezocht naar logische combinaties. Zo worden in sommige gevallen de taakvelden grensbewaking en mobiel toezicht vreemdelingen in een afdeling gecombineerd. Verdere functionalisatie vindt niet plaats. De dienstploegen verrichten alle taken die aan de afdeling zijn opgedragen, in een zogenaamd continu-rooster: vierentwintig uur per dag, zeven dagen per week. De taak van de brigade is eenvoudig: het realiseren van de opgedragen doelstellingen door het uitvoeren van de daarvoor benodigde activiteiten. Zoals al eerder gezegd, de regelruimte van een brigade is gering: een belangrijk deel van de doelstellingen is opgedragen door het district, dat deze doelstellingen voor het grootste deel weer ontleent aan de doelstellingen die in de Marechausseebrief zijn opgedragen door de commandant van de Marechaussee. *Wat* een brigade moet realiseren, staat dan ook voor een belangrijk deel vast, *hoe* zij dit moet realiseren, is in principe niet vastgelegd. De inspanningen van de

brigadecommandant en zijn personeel zijn dan ook volledig gericht op een (efficiënte en effectieve) uitvoering van de operationele taken. Omdat de meeste taken in zogeheten samenwerkingsketens worden uitgevoerd, vergt dit overigens veelal afstemming met partnerorganisaties, zoals de politie, de douane of de Immigratie- en Naturalisatiedienst of met andere brigades.

De meeste brigades werken met een brigademanagementteam, dat bestaat uit de brigadecommandant en de afdelingscommandanten, soms aangevuld met enkele ondersteunende medewerkers, zoals de planner of de administrateur. De concrete werking van deze managementteams verschilt per brigade. Er zijn brigades die geen managementteam hebben, er zijn brigades waar dit team slechts één keer per maand bijeenkomt en er zijn brigades waar het managementteam wekelijks bijeenkomt. Ook de onderwerpen die besproken worden verschillen per brigade. Soms worden deze bijeenkomsten genotuleerd, meestal gebeurt dit echter niet. De terugkoppeling van hetgeen besproken is, gebeurt meestal mondeling of via een kort memorandum dat op het prikbord wordt gehangen.

6.3 ARBEIDSVERDELING EN COÖRDINATIE BINNEN DE MARECHAUSSEE

Hiervoor is de structuur van de Marechaussee besproken. Op welke wijze vindt binnen de Marechaussee arbeidsverdeling en coördinatie plaats?

Arbeidsverdeling

Arbeidsverdeling betekent letterlijk het verdelen van de arbeid over de taakeenheden. Het bestaat enerzijds uit het analyseren en opsplitsen van werkzaamheden in deeltaken en anderzijds uit het combineren en samenvoegen van deeltaken. Arbeidsverdeling is dus het verdelen van het werk over de eenheden en het verdelen van werk binnen de eenheden, over de medewerkers.

De arbeidsverdeling over de werkeenheden geschiedt bij de Koninklijke Marechaussee op basis van vijf principes. Het eerste principe is *hiërarchie* ofwel verticale taakspecialisatie: de zeggenschap en de controle over het werk zijn in beginsel gescheiden van de uitvoering van het werk. Politieorganisaties worstelen met dit principe, omdat er spanning bestaat tussen de hiërarchie en de professionele autonomie van de *streetlevel bureaucrat*²⁷. Hoewel er bij de Marechaussee geen sprake is van strakke 'command & control', is er aan de andere kant ook geen sprake van zelfsturing. Het karakter van een centraal geleide politieorganisatie, op militaire leest

27 Dufford typeert dit spanningsveld tussen de militair-hiërarchische structuur en de professionele autonomie van de politiemans als volgt: *'Military structure may work for the military but it places stress on the police officer. In the military there are few decisions left to the lower ranking members. Yet in a police department the lower ranking people are on the line where weighty and often life and death decisions must be made instantaneously.'* (1986: 117)

geschoeid, en de wijze waarop de Marechaussee is georganiseerd beperken de regelruimte lager in de organisatie. De marges waarbinnen keuzes kunnen worden gemaakt door de respectievelijke commandanten worden smaller naarmate zij lager in de hiërarchie staan. Deze marges strekken zich nog wel uit over het 'hoe' maar zeker niet over het 'wat'. Dit botst dus zoals gesteld met de professionele autonomie van de opsporingsambtenaar, die ook wil beslissen over het 'wat'. Hierin verschilt de Marechaussee in haar organisatiestructuur van de politie. Daar vinden immers ook de 'wat'-afwegingen plaats op het regionale niveau of zelfs lager in de organisatie hoewel, zoals al eerder gesteld, de invloed van nationale sturing ook daar toeneemt.

Het tweede principe is *territoriale dekking*. De Marechaussee moet als landelijk korps in staat zijn in het hele land op te treden. Dit beginsel is al sinds haar oprichting een belangrijk kenmerk van de Marechaussee, waarmee het korps zich destijds onderscheidde en zich ook nu nog onderscheidt van de meeste andere politiekorpsen. Landelijke dekking betekent niet dat het korps altijd overal aanwezig moet zijn. Er is sprake van wat zou kunnen worden aangeduid als functionele concentratie: de eenheden zijn daar gestationeerd waar het meeste werk is, de landelijke dekking wordt gewaarborgd door een grote mobiliteit. De concentratie is de afgelopen decennia overigens sterk toegenomen. Daar waar vroeger een landelijke dekking was met kleine tot zeer kleine eenheden, een brigade bestond bijvoorbeeld in het begin van de 20^e eeuw soms uit slechts enkele marechaussees, is er nu sprake van middelgrote eenheden. De komende jaren zal de concentratie volgens plan nog verder toenemen.

Het derde principe van de arbeidsverdeling binnen de Marechaussee is *horizontale taakspecialisatie*. Daar waar eenheden gestationeerd zijn, worden afdelingen gegroepeerd op basis van de samenhang tussen werkzaamheden en de werkprocessen. Het vierde principe: *sociale samenhang*, komt terug in de keuze voor het dienstploegensysteem in plaats van het individueel inplannen van medewerkers. De bouwsteen van het militaire optreden en van een militaire organisatie is niet, zoals bij de politie, het individu maar de groep. De sociale samenhang van de groep draagt bij tot een geheel dat meer is dan de som der delen, zo is de achterliggende gedachte. De Marechaussee is een militaire organisatie die wat dit aangaat op twee gedachten hinkt. Men onderschrijft de meerwaarde van de groep maar erkent ook de meerwaarde van de autonome medewerker. Daar waar het strikt genomen doelmatiger – en in sommige gevallen ook werknemersvriendelijker – zou zijn om individuele roosters te plannen, heeft de Marechaussee vanwege de sociale samenhang vastgehouden aan dienstploegen en dienstploegroosters. Het lijkt er overigens op dat dit langzaam maar zeker wordt losgelaten. Het laatste principe is *omvang*. Dit principe speelt een relatief kleine rol. Er is in formele zin geen maximum omvang voor een brigade vastgesteld, maar in de praktijk wordt wel een onuitgesproken bovengrens gehanteerd.

Naast deze organisatiebrede taakverdeling vindt verdere verdeling plaats binnen de werkeenhe-

den. De hiervoor omschreven algemene principes gelden ook als richtlijn voor de verdeling van het werk binnen de brigades. Aanvullend hierop wordt nog een aantal principes gehanteerd. Het eerste principe is *functieniveau*: een functie is gekoppeld aan een functieniveau, een functieniveau kent een bijbehorende rang en de rang is gekoppeld aan een salarisschaal. Daarmee ontstaat een gelaagde, piramidale organisatie zoals die al eeuwenlang in militaire organisaties wordt toegepast: elke laag bestaat uit een functiecategorie, die is belast met een aantal taken, daarvoor is bekleed met een bepaalde militaire rang en op basis van die rang een wedde ontvangt. In de 21^{ste} eeuw stuit dit principe, ook binnen de Marechaussee, op haar grenzen. Omdat het werk complexer en meer specialistisch wordt, is het voor sommige taken nodig om hoog gekwalificeerde medewerkers te hebben. Deze medewerkers zijn belast met uitvoerende taken maar bezitten een opleidingsniveau dat indeling in een hogere schaal rechtvaardigt. Omdat rang en salariëring met elkaar verbonden zijn, zou dit betekenen dat zij een rang moeten bekleden die niet in overeenstemming is met de functiecategorie. Een veelgenoemd voorbeeld betreft de zogenaamde financiële rechercheur. In hedendaags rechercheonderzoek is het onderzoeken van de financiële handel en wandel van bijvoorbeeld mensensmokkelaars een belangrijk onderdeel. Om dit te kunnen doen, dient men een hogere vooropleiding te hebben, HBO of hoger. De functie rechercheur is echter een uitvoerende functie die als onderofficier is ingeschaald, met als gevolg dat hetzij financiële rechercheurs niet van de juiste kwaliteit zijn maar de juiste rang en salarisschaal hebben, of dat de functies onbezet blijven omdat hoger opgeleide kandidaten een betrekking elders financieel aantrekkelijker vinden.

De specialistische eisen die soms worden gesteld aan medewerkers staan ook op gespannen voet met het tweede principe van de arbeidsverdeling binnen de werkeenheden: *generalisme*. In beginsel is elke medewerker generalist, dat wil zeggen dat hij geschikt en beschikbaar is om te worden ingezet binnen alle taakvelden van de Marechaussee. Iemand die bijvoorbeeld werkzaam is binnen de grensbewaking moet ook ingezet kunnen worden in de militaire politiedienst, in Nederland maar ook in missiegebieden. Dat stuit in de praktijk soms op problemen. Men is wel beschikbaar maar niet altijd in voldoende mate geschikt om werkzaamheden te doen die verder af liggen van het werk waarmee men gedurende een aantal jaren is belast. Door functieroulatie, vooral binnen het midden- en hoger kader, beoogt men de ontwikkeling van medewerkers breed te houden. Maar het overgrote deel van vooral de uitvoerende medewerkers vergroeit met een taakveld én met de omgeving waar men is tewerkgesteld. Dit heeft tot problemen geleid, bijvoorbeeld bij de uitzending van marechaussees naar missiegebieden²⁸.

28 In 2005 ontstond na een uitspraak van de commandant van de Marechaussee in het *Algemeen Dagblad* over de slechte getraindheid van het Marechaussee personeel in uitzendgebieden veel opschudding. In een mondelinge reactie tijdens het wekelijkse vragen uur in de Tweede Kamer en later ook in een schriftelijke reactie op vragen vanuit de vaste commissie voor Defensie van de Tweede Kamer, kondigde de minister van Defensie een aantal verbetermaatregelen aan. Opleiding en training, maar ook een aantal structuuraanpassingen moeten volgens de minister waarborgen dat de uit te zenden militairen van de Marechaussee voldoende zijn voorbereid (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, Handelingen nr. 59, p. 3801-3806 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29800 X, nr. 103).

De Marechaussee ziet zich in de praktijk voor een dilemma gesteld: één van haar organisatiebrede kernwaarden – flexibiliteit door multi-inzetbaarheid – verhoudt zich slecht met zowel de toenemende kwaliteitseisen die aan het personeel gesteld worden als met de wens van het personeel om zich te specialiseren. De Marechaussee vindt het bijvoorbeeld van belang zedenrechercheurs in haar gelederen te hebben, specialistische medewerkers die aan tal van formele kwaliteitseisen moeten voldoen, maar blijft van deze medewerkers tegelijk eisen dat zij algemene diensten in uitzendgebieden moeten kunnen verrichten.

Het laatste principe heeft betrekking op de verdeling van medewerkers over dienstploegen: *kennis en ervaring*. Alle dienstploegen moeten in staat zijn om binnen de roostertijden alle voorkomende werkzaamheden te verrichten. De kennis en ervaring moeten dan ook zo over de ploegen zijn verdeeld dat dit mogelijk is. In de praktijk kunnen de kennis en ervaring van medewerkers, ook op hetzelfde functioneringsniveau, echter sterk uiteenlopen. Een belangrijke oorzaak daarvan is het feit dat de Marechaussee net als andere defensieonderdelen, maar in tegenstelling tot de politie en de douane, werkt met verschillende contractsoorten en looptijden. Zo was er ten tijde van het onderzoek een onderscheid tussen de Beroepsmilitair Bepaalde Tijd (de zogenaamde BBT-er), die een tijdelijk contract heeft, en de Beroepsmilitair Onbepaalde Tijd (de BOT-er), die een doorlopend contract heeft. Het contract van de BBT-er kan worden verlengd, waardoor uiteenlopende kennis- en ervaringsniveaus binnen een brigade aanwezig zijn. In de meeste gevallen worden de dienstploegen zo samengesteld dat er een evenwichtige ervaringsopbouw binnen én tussen de dienstploegen bestaat.

Samenvattend kan worden gesteld dat er binnen de Marechaussee sprake is van een klassieke en overzichtelijke manier van arbeidsverdeling. Klassiek in die zin dat zij op hoofdlijnen de traditionele arbeidsverdeling van de militaire hiërarchie volgt, die leidt tot een standaard, bijna ideaaltypische lijn-staforganisatie. Overzichtelijk, omdat de toepassing van de principes tot herkenbare functioneringsniveaus en een transparante structuur hebben geleid, in ieder geval op papier.

Coördinatie

Als het werk verdeeld is over eenheden en over de mensen in deze eenheden, dient er afstemming plaats te vinden, zodat er effectief en efficiënt kan worden gewerkt. Wat is kenmerkend voor de afstemming binnen de Marechaussee? Het korps is al eerder getypeerd als een machinebureaucratie, dus dit zou in theorie moeten leiden tot coördinatie door middel van organisatiebrede standaardisatie, vooral van werkprocessen. Standaardisatie fungeert ook daadwerkelijk als één van de coördinatieprincipes van de Marechaussee. De belangrijkste processen zijn uitgeschreven. Maar ook de kennis en ervaring zijn door middel van gedetailleerd uitgeschreven functieprofielen, opleidingssyllabi en centraal uitgevoerde opleidingen, et cetera gestandaardiseerd. Ook de laatste vorm van standaardisatie, standaardisatie van producten, wordt binnen

de Marechaussee toegepast: de al eerder genoemde productboeken beschrijven precies wat de strak omschreven competenties van de medewerker binnen de even zo strak omschreven processen moeten opleveren. Tegelijk is ook direct toezicht één van deze organisatiebrede principes: in de hiërarchie wordt in theorie aan elke activiteit eenhoofdige leiding gegeven. Onderlinge aanpassing is het dominante coördinatiemechanisme binnen de dienstploegen.

Alle door Mintzberg onderscheiden coördinatiemechanismen worden dus binnen de Marechaussee toegepast. Maar wat is hiervan in het licht van deze studie de betekenis? In de eerste plaats wordt er dus veel en op verschillende manieren afgestemd tussen en binnen de lagen van de Marechaussee. Er lijkt geen sprake van één dominant coördinatiemechanisme, men investeert veel energie, tijd en geld in het gehele palet aan mechanismen. Dit lijkt te wijzen op een sterke en structurele controlebehoefte binnen de Marechaussee, maar deze wordt nergens als zodanig verwoord in plannen, richtlijnen en procedures. Er lijkt eerder sprake te zijn van een onbedoelde cumulatie van coördinatiemechanismen, die in de loop van de jaren is gegroeid en die door veel organisatieleden ondertussen wordt ervaren als een bureaucratisch moloch²⁹.

Een ander opvallend punt is dat het karakter van de formele coördinatie afwijkt van, en ook geen rekening lijkt te houden met, het dominante coördinatiemechanisme binnen de werkeenheden, waar vooral door middel van onderlinge aanpassing wordt afgestemd. Alle formele arrangementen ten spijt vindt de afstemming op de werkvloer in de praktijk vooral plaats door informele communicatie. De verscheidenheid in coördinatiemechanismen tussen de verschillende lagen van de Marechaussee is natuurlijk niet uniek. Het is in verband van deze studie echter wel de vraag hoe de gewone organisatiegenoten de formele coördinatie hanteren en wat dit betekent voor de effectiviteit van de afstemming die plaatsvindt of plaats zou moeten vinden in het kader van resultaatgerichte sturing.

6.4 TAAKKENMERKEN VAN HET WERK BIJ DE MARECHAUSSEE

De organisatiestructuur en ook de onderliggende principes van de formele werkverdeling en de formele coördinatie staan tamelijk ver af van de beleavingswereld van de gewone organisatiegenoten. De eigen functie en de bijbehorende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en soms de functies van naaste collega's vormen voor hen het belangrijkste referentiekader. Wat zijn de taakkenmerken van deze medewerkers in het operationele proces?

Feedback

In het analysekader is gesteld dat hier in het bijzonder zal worden ingegaan op een drietal

²⁹ De commandant verzuchtte in zijn jaarrede ter gelegenheid van het 191-jarige bestaan van de Koninklijke Marechaussee in 2005, dat 'de bureaucratie bij Defensie is uitgevonden, maar dat het bij de Marechaussee is geperfectioneerd'.

taakkenmerken: feedback, autonomie en significantie. Feedback is de mate waarin degene die met een taak belast is beschikt over directe en duidelijke informatie over de effectiviteit en de kwaliteit van zijn optreden. Het levert de medewerker informatie over de uitkomsten van zijn werk, waardoor kan worden gereflecteerd op het eigen functioneren. Resultaatgerichte sturing kan niet zonder terugkoppeling van wat een medewerker gerealiseerd heeft, omdat dit de grondslag is voor evaluatie en bijsturing. Bij de Marechaussee is veel kwantitatieve informatie over het operationele proces beschikbaar in de diverse geautomatiseerde gegevenssystemen. Nagenoeg alle processen en producten worden geregistreerd in bedrijfsprocessensystemen en kunnen ook weer worden geraadpleegd. Er is dus veel informatie over het functioneren van de medewerkers voor het management maar ook voor de medewerkers zelf beschikbaar. In een aantal gevallen wordt deze informatie ook voor het doel van terugkoppeling geraadpleegd, maar dat is zeker geen vast gebruik binnen de werkeenheden. Het is niet dat systemen niet worden geraadpleegd, het gebeurt echter meestal in het kader van de voortgangsbewaking of puur uit interesse.

Naast deze feedback, die systematische feedback zou kunnen worden genoemd, kan er ook sprake zijn van inter-persoonlijke feedback. Daarbij gaat het om feedback van het ene organisatie lid aan het andere organisatie lid. Deze feedback is meer van kwalitatieve en subjectieve aard. Terugkoppeling in deze zin is afhankelijk van lokale omstandigheden en kan niet effectief worden afgedwongen door organisatorische maatregelen. De enige manier waarop in formele zin binnen de Marechaussee kwalitatieve feedback wordt afgedwongen, is door het verplichte functioneringsgesprek. Elke functionaris is gehouden zo'n gesprek minimaal éénmaal per jaar met al zijn ondergeschikte medewerkers te houden. Het voldoen aan het voorgeschreven aantal functioneringsgesprekken is in de Marechausseebrief 2005 zelfs als een doelstelling opgenomen³⁰. Bij de beschrijving van de subcasussen die in het volgende hoofdstuk volgt, wordt aandacht besteed aan de inter-persoonlijke terugkoppeling binnen de brigades, met inbegrip van de voorgeschreven functioneringsgesprekken. Samenvattend kan worden gesteld dat er veel kwantitatieve informatie beschikbaar is, maar dat daar maar mondjesmaat gebruik van wordt gemaakt. Kwalitatieve feedback is maar in beperkte mate 'geregeld' maar tegelijk kan worden vastgesteld dat er door de organisatie geen blokkades worden opgeworpen voor inter-persoonlijke feedback.

Autonomie

Het tweede taakkenmerk dat hier wordt behandeld, is autonomie, de mate waarin een functie substantiële ruimte, onafhankelijkheid en discretie geeft aan het individu. Autonomie zorgt ervoor dat medewerkers verantwoordelijk zijn voor de uitkomsten van (een deel van) het werk. De autonomie lijkt bij de Marechaussee, kijkend naar de organisatiestructuur, de werkverdeling en de coördinatie, beperkt. Tal van factoren beperken op papier de beslissruimte van medewerkers. Het is echter de vraag in hoeverre deze beslissruimte nu echt beperkt wordt.

³⁰ *Marechausseebrief 2005-2006* (2004: 42).

Resultaatgerichte sturing schrijft voor *wat* moet worden gerealiseerd en beperkt daarmee de beslissruimte van de individuele medewerkers. Het *hoe* wordt ingekaderd door allerlei regels en procedures, die deels van generieke aard zijn, zoals wettelijke voorschriften, en deels door de Marechaussee in het leven zijn geroepen, zoals een procedure die betrekking heeft op het opbergen van vuurwapens na afloop van een dienst. De vraag die in het kader van deze studie centraal staat, is wat de daadwerkelijke invloed van al deze regels op de feitelijke autonomie van de medewerkers is en wat dat betekent voor de effectiviteit van de sturing. Ofwel: is er een verschil tussen de ervaren autonomie en de benodigde autonomie en wat heeft dat voor invloed? Later zal worden ingegaan op de beleving van de medewerkers van de Marechaussee in de brigades. De trend binnen politieorganisaties is dat de autonomie in toenemende mate wordt beperkt. Steeds vaker wordt gewerkt met briefings voorafgaande aan een dienst en de briefings na afloop van een dienst. Politieambtenaren worden gericht op pad gestuurd, steeds vaker ondersteund én gestuurd door draagbare automatiseringssystemen, waarin *real-time* opdrachten worden verstrekt aan surveillerende politieambtenaren. Ook de Marechaussee volgt deze ontwikkeling, die *informatiegestuurd politioptreden* wordt genoemd³¹.

Significantie

Het laatste taakkenmerk is de significantie ofwel het taakbelang. De significantie van een taak is de mate waarin een taak impact heeft op anderen, zowel binnen als buiten de eigen organisatie. De aard van het werk als *streetlevel bureaucrat* brengt met zich mee dat er bij de meeste functies binnen de Marechaussee sprake is van een tamelijk grote significantie: het optreden van de meeste medewerkers heeft direct impact op burgers. Bovendien is deze impact, zeker vanuit het perspectief van deze burger, relatief groot. Hoewel het wellicht niet altijd zo beleefd wordt door de individuele medewerker, zijn een aanhouding maar ook slachtofferhulp of het verstrekken van een nooddocument aan een gestrande reiziger op Schiphol, voor de burger indrukwekkende gebeurtenissen. Uit de gesprekken met het middenkader en de gewone organisatiegenoten blijkt dat deze significantie voor hen ook betekenisvol is: men ontleent er relatief veel arbeidsvreugde aan, meer dan aan het 'grote' belang dat de Marechaussee dient. Het feit dat de Marechaussee wordt beschreven als 'een kerninstituut van dit land, dat door haar bijzondere positie de strategische reserve vormt, die Nederland heeft om in te grijpen als het nodig is'³², raakt hen nauwelijks. Toch is ook deze 'grote' significantie, weliswaar indirect, van invloed op de kenmerken van de taken die de Marechaussee uitvoert. Bijvoorbeeld de keuze voor generalisme in plaats van specialisme als structuurprincipe, vloeit voort uit de wens om snel andere taken te kunnen uitvoeren. Ook de militaire rechtspositie van de marechaussees maakt hen geschikt en snel beschikbaar voor andere taken. Kort en goed: er is bij de meeste functies sprake van een tamelijk grote significantie, waarbij het overigens de vraag is hoe deze significantie wordt beleefd door de individuele medewerkers.

31 *Beleidsplan Koninklijke Marechaussee 2010* (2005: 12)

32 *Positionpaper Koninklijke Marechaussee* (2005: 6)

6.5 DE ORGANISATIECULTUUR VAN DE KONINKLIJKE MARECHAUSSEE

Nadat hiervoor de structuur en de taakkenmerken van de Marechaussee zijn besproken, volgt nu de cultuur. Organisatiecultuur is een fenomeen dat letterlijk en figuurlijk diep zit. De waarden en normen, die voor een deel de grondslag vormen voor de gedragingen en uitingen van de organisatieleden, zijn niet eenvoudig zichtbaar te maken. Hofstede's concept van culturele praktijken, dat al eerder in deze studie werd geïntroduceerd, is geschikt om het zichtbare deel van de organisatiecultuur te beschrijven. De Koninklijke Marechaussee is een politieorganisatie met een militaire status. Ze vormt in functionele zin een hybride organisatie, met kenmerken van enerzijds een politieorganisatie en anderzijds een militaire organisatie³³. Dit hybride karakter komt ook terug in de organisatiecultuur. Deze hybride cultuur, die paradoxaal zou kunnen worden omschreven als een 'dubbele identiteit', wordt binnen de Marechaussee wel aangeduid als 'de spagaat tussen groen en blauw'.

Zoals de taakkenmerken als concretisering van de organisatiestructuur zijn beschreven, zouden na de volgende beschrijving van de organisatiecultuur op deze plaats de taakopvattingen kunnen worden beschreven. In tegenstelling tot de taakkenmerken zijn de taakopvattingen echter geen centraal vastgestelde functie-elementen maar opvattingen van individuele medewerkers over wat belangrijk is bij de uitvoering van de werkzaamheden. De taakopvattingen worden dus niet zoals de taakkenmerken *top-down* voorgeschreven maar door de organisatieleden gevormd, gedeeld met collega's en aangepast. De taakopvattingen zullen dan ook worden beschreven bij de verschillende casussen, die in het volgende hoofdstuk zullen worden behandeld.

6.5.1 De organisatiecultuur beschreven

De gewenste cultuur

In de 21ste eeuw wordt de organisatiecultuur in de bestuurspraktijk beschouwd als iets maakbaars en daarmee als iets wat kan worden veranderd of in ieder geval ontwikkeld. Vanuit die gedachte en vaak ook vanuit een vooronderstelde contingentie tussen het succes van de organisatie en een specifieke organisatiecultuur, wordt binnen organisaties relatief veel energie gestopt in het beschrijven van de gewenste cultuur. Ook bij de topleiding van de Marechaussee bestaan er beelden van wat als de gewenste cultuur wordt beschouwd. Deze gewenste cultuur kwam op onderdelen aan de oppervlakte, bijvoorbeeld bij het vaststellen van een gedragscode of de beschrijving van de gewenste leiderschapsstijl. In het Beleidsplan Koninklijke Marechaussee 2010 is de gewenste cultuur voor de eerste keer expliciet beschreven. Het beleidsplan beschrijft de gewenste cultuur aan de hand van twee elementen: leiderschap en communicatie. Van leiders wordt verwacht dat zij initiatiefrijk, creatief en resultaatgericht zijn. Zij hebben

³³ Dit gaat verder dan alleen de taken maar heeft ook betrekking op de verschillen in de procesmodellen van de Marechaussee en de politie enerzijds en de operationele commando's van Defensie anderzijds, zo betogen Bijlsma, De Waard en Lindeboom (De Koninklijke Marechaussee en het besturingsmodel Defensie, in *Militaire Spectator* 2006-7)

een grote betrokkenheid bij zowel de beleidsontwikkeling als de uitvoering van de taken. Deze beelden uit het beleidsplan zijn in 2007 aangevuld met een nieuwe leiderschapsvisie, getiteld 'Leiderschap met lef'. Deze besteedt vooral aandacht aan de motiverende, inspirerende en betekenisgevende aspecten van leiderschap. De teneur van de visie is dat de leiders van de Marechaussee durf en initiatief moeten tonen in hun dagelijks werk en zich minder a priori moeten laten leiden door de regels. Durf en initiatief zijn volgens de nieuwe visie overigens niet onbegrensd: zij dienen gepaard te gaan met een groot verantwoordelijkheidsbesef³⁴.

Ook de communicatiestijl en het werkoverleg worden in het beleidsplan beschreven. Communicatie moet open en doelgericht zijn en moet uitdrukking geven aan de eerder genoemde betrokkenheid, initiatief, creativiteit en resultaatgerichtheid. Het beleidsplan beschrijft verder dat in de overlegstructuur moet zijn gewaarborgd dat commandanten kunnen meepraten over beleid en kunnen besluiten over de uitvoering, om zo inhoud te geven aan hun verantwoordelijkheden. Belangrijk is dat op die plaats ook heel nadrukkelijk wordt gesteld dat 'de organisatie als geheel voldoende geïnformeerd (moet) zijn over de doelstellingen, (de) beweegredenen van de organisatie en (de) ontwikkelingen betreffende de organisatie'. Ten slotte wordt gesteld dat (doelgroep)gerichtheid, volledigheid en tijdigheid de kenmerken van het communiceren binnen de Marechaussee zijn.

De bestaande cultuur

Het is natuurlijk niet de beschrijving van de gewenste organisatiecultuur die bepaalt hoe de organisatieleden zich gedragen, hoewel dit wel een belangrijke factor kan zijn, maar de daadwerkelijk bestaande cultuur. Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al aangekondigd, zal hierna de bestaande cultuur aan de hand van de culturele praktijken worden beschreven. Eerst volgt echter een algemene schets van de bestaande organisatiecultuur bij de Koninklijke Marechaussee aan de hand van drie kernbegrippen: loyaliteit, discipline en flexibiliteit. Bij de bespreking van de casussen zal worden ingegaan op tijdens het onderzoek aangetroffen specifieke cultuurkenmerken van de desbetreffende werkeenheid.

De basis van de cultuur van de organisatie als geheel wordt gevormd door wat kan worden aangeduid als militaire waarden en normen, waaronder begrippen als loyaliteit, discipline en flexibiliteit. Deze waarden en normen zijn diep geworteld binnen de Koninklijke Marechaussee en zijn ontstaan in een traditie van bijna 200 jaar werken als een militaire organisatie of beter gezegd als gendarmerieorganisatie³⁵. Door de organisatieleden die in het kader van dit onderzoek gesproken zijn, wordt gedrag overigens slechts in geringe mate gelegitimeerd door expliciet te verwijzen naar *militaire* waarden en normen. Hoewel de waarden en normen als zodanig niet zozeer ter discussie staan, lijkt het gevoelen bij de organisatieleden dat het hier typisch

³⁴ *Leiderschap met lef* (Koninklijke Marechaussee, 2007).

³⁵ *Een spagaat in blauw, de cultuur van de Koninklijke Marechaussee*, R. Verboom, Stichting Vrienden van het Marechausseemuseum (2002: 11 e.v.).

militaire waarden en normen betreft, niet meer sterk aanwezig. Dat kan samenhangen met het feit dat medewerkers steeds minder geconfronteerd worden met de militaire taken en context. De afgelopen decennia heeft zich een verschuiving in de operationele taken van de Marechaussee voorgedaan, waardoor slechts een gering deel van de marechaussees feitelijk bezig is met de uitvoering van militaire taken. Ook formele documenten, zoals de gedragscode van de Koninklijke Marechaussee (Gedragscode Koninklijke Marechaussee, 2000), koppelen de waarden en normen niet zozeer aan de krijgsmacht als zodanig maar aan de opgedragen politietaken. Ook de medewerkers zelf refereren als bron van hun waarden en normen steeds vaker aan hun professie als politiefunctionaris, in plaats van aan hun formele status als militair. Desondanks put men impliciet uit een set van waarden en normen die wellicht niet exclusief zijn aan te merken als militaire waarden en normen maar die wel kenmerkend zijn voor een militaire organisatie. Zoals gezegd, zijn de belangrijkste waarden in dit verband loyaliteit, discipline en flexibiliteit.

Loyaliteit is een relatief begrip. Wat de één een uiting van uiterste loyaliteit noemt, wordt door de ander als de normaalste zaak van de wereld beschouwd. Maatschappelijk gezien lijkt de norm die bij de waarde loyaliteit hoort aan erosie onderhevig te zijn: in de huidige geïndividualiseerde samenleving lijkt de loyaliteit van het individu vooral bij het eigen belang te liggen. Deze maatschappelijke trend zal ook haar invloed op de leden van de Marechaussee hebben (gehad). Tamelijk veel deelnemers aan het onderzoek spreken van een in hun ogen verminderde en nog steeds afnemende loyaliteit. Desondanks noemen veel buitenstaanders nog steeds de grote loyaliteit als een onderscheidend kenmerk van de Marechaussee. Ook in politieke kringen wordt de loyaliteit van de Marechaussee als organisatie en de marechaussees als exponent daarvan genoemd³⁶. Loyaliteit is lastig te kwantificeren maar het is aannemelijk dat zowel het beeld van de teruglopende loyaliteit als het beeld van de Marechaussee als loyaal politiekorps betrekkelijk is. Deze beelden lijken vaak voor een belangrijk deel te rusten op selectieve ervaringen, emoties en mythes³⁷. Maar hoe staat het nu met de loyaliteit van de Marechaussee en haar organisatieleden en waarop is deze gericht?

Marechaussees lijken net als bijvoorbeeld politiemensen te worstelen met wat een dubbele loyaliteit zou kunnen worden genoemd: enerzijds loyaliteit aan de organisatie en anderzijds

36 In het onderzoek van De Weger naar de toewijzing van binnenlandse veiligheidstaken aan de Koninklijke Marechaussee komt in een aantal gevallen naar voren dat de reputatie, de (organisatorische) flexibiliteit en de (vooronderstelde) loyaliteit van het korps de belangrijkste factoren waren bij de toewijzing van nieuwe taken aan de Marechaussee (*De binnenlandse veiligheidstaken van de Nederlandse krijgsmacht*, M. de Weger, 2006: zie onder meer p. 274 en p. 327). Ook onderzoekscommissies refereren aan de loyaliteit en de flexibiliteit van het korps (zie onder meer de rapportage van de commissie onderzoek cultuur en integriteit Koninklijke Marechaussee ('commissie Staal') uit 2005 en de rapportage van de onderzoekscommissie Koninklijke Marechaussee ('commissie Postma') uit 2006).

37 Zo wordt vaak gerefereerd aan de verontwaardigde reacties van politici toen in 1988 bij demonstraties van politiemensen op het Malieveld in Den Haag uniformpetten werden verbrand of aan de haar- en baarddracht van politiemensen op Schiphol (zie onder meer *De binnenlandse veiligheidstaken van de Nederlandse krijgsmacht*, M. de Weger, 2006: 260).

loyaliteit aan de professie. De loyaliteit aan de organisatie is deels instrumenteel maar ook deels emotioneel. De 'instrumentele loyaliteit' komt voort uit het feit dat men nu eenmaal lid is van een militaire politieorganisatie en om in zo'n organisatie te kunnen functioneren moet je jezelf in een aantal gevallen ondergeschikt maken aan het organisatiebelang. Soms ondervind je daarvan de voordelen, soms de nadelen. Bovendien kan het ook in het gesloten personeels-systeem van de Marechaussee dienstbaar zijn om je als loyale medewerker te profileren. Toch is er meer dan deze instrumentele loyaliteit. Voor veel geïnterviewden is het marechaussee-zijn meer dan een baan: het vormt een deel van hun identiteit. Zij voelen binding met de organisatie, maar vooral met de groep waarin ze werken. De informele, collegiale sfeer, maar vaak ook gezamenlijke ervaringen vormen belangrijke elementen van deze binding. Men hecht zich sterk aan de groep, wat onder meer blijkt wanneer er roosters worden voorgesteld waarmee men weliswaar effectiever het personeel kan inzetten maar waarbij de groep als bouwsteen wordt verbroken. Op dat ogenblik is er weinig begrip voor waarden als doelmatigheid en overheersen emoties de discussie³⁸.

De loyaliteit aan de groep en aan het vak komt dagelijks aan de oppervlakte, onder meer in de tijd die men steekt in het werk. Op sommige brigades wordt regelmatig overgewerkt, vooral bij het afhandelen van projecten, onderzoeken, enzovoort. Wanneer marechaussees eenmaal met een onderzoek bezig zijn, steken zij relatief veel tijd in de afhandeling en zijn ze bereid om, ook nadat de dienst ten einde is, bereikbaar of beschikbaar te zijn voor het geval er zich relevante ontwikkelingen voordoen. Deze loyaliteit heeft een positieve invloed op de dienstverlening, maar kent ook negatieve kanten. De betrokkenheid en gedrevenheid komen vooral voort uit een vakmatige betrokkenheid en persoonlijke motivatie. Initiatieven kennen dan ook soms een hoog 'hobby-gehalte', waardoor er soms vanuit een smalle optiek naar een bepaald probleem wordt gekeken. In uitzonderlijke gevallen leidt dit er zelfs toe dat het 'eigen' onderzoek wordt afgeschermd voor anderen, om te voorkomen dat men een interessant onderwerp kwijtraakt aan een collega. De loyaliteit aan het vak is op zulke momenten dan ook strijdig met het belang van de organisatie.

Wanneer deze twee vormen van loyaliteit met elkaar worden vergeleken, dan valt op dat de loyaliteit aan de organisatie nog steeds relatief hoog is maar dat deze minder lijkt te worden. Tijdens het onderzoek werd regelmatig opgemerkt dat de emotionele binding van vooral jonge medewerkers met zowel de organisatie als met de collega's beperkt is. De binding is opvallend genoeg het grootst bij die werkeenheden waar de werkdruk het grootst is, zo blijkt ook uit de

38 In de Marechausseeraad van 11 januari 2005 ontstond een levendige discussie toen de commandant van de Marechaussee zijn voorkeur voor een individueel rooster uitsprak. Een aanwezige brigadecommandant verwoordde daarbij zijn sterke voorkeur voor het voortzetten van groepsroosters vanwege het belang voor de in zijn ogen benodigde groepsvorming en -binding (verslag 416^e Marechausseeraad van 11 januari 2005).

gegevens van een groot werkbelevingsonderzoek dat in 2004 werd gehouden³⁹. Deze binding wordt echter mogelijk ook veroorzaakt door de tweede vorm van loyaliteit: de professionele loyaliteit. Uit het onderzoek blijkt dat deze vorm van loyaliteit stabiel blijft en in sommige gevallen groeit. Er lijkt dus sprake te zijn van een verschuiving van loyaliteit van de organisatie naar de professie.

Discipline, de tweede kernwaarde, wijst op het handelen volgens (interne of externe) regels. De Marechaussee wordt door derden gezien als een gedisciplineerd korps, wat onder meer wordt afgeleid uit de al eerder gesignaleerde loyaliteit aan het gezag⁴⁰. Als organisatielid maar ook als professional is de marechaussee zich bewust van, zoals dat intern wordt aangeduid, 'de ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag'. Een sterke discipline, die zich uit in het werken volgens de regels, is in hun ogen daarvoor van belang. Dit betekent overigens niet dat organisatieleden zich altijd ten volle laten leiden door externe regels. Op de werkvloer worden veel regels in eerste instantie als onnodig en/of overbodig beschouwd, vooral die regels die weinig of niets met hun vak te maken hebben. Administratieve en logistieke regels, aanvraagprocedures en declaratieformulieren worden al snel als overbodig of omslachtig beschouwd. Ook kledingvoorschriften worden kritisch benaderd en vaak als onpraktisch betiteld. Vaak gaat het echter om een bepaalde houding tegenover alles wat 'van buiten' komt en ziet men het nut van de regels wel in. Er kan dan ook worden gesproken over een grote mate van discipline, zonder dat er sprake is van een kuddementaliteit. De leden van de Marechaussee koesteren de eigenschap van het korps dat, wanneer het nodig is, het gezag altijd een beroep op hen kan doen. Op het moment dat het nodig is, bijvoorbeeld bij ME-inzet of een terroristische dreiging, schikt men zich zonder veel problemen in een strikt hiërarchische en sterk directieve wijze van optreden⁴¹. Het kunnen nuanceren van formele discipline afhankelijk van de omgeving en de opdracht, is een kenmerk van de cultuur van de Koninklijke Marechaussee. Discipline lijkt door de marechaussees niet als een doel op zich te worden gezien, maar eerder als een belangrijke eigenschap waarmee de Marechaussee zich onderscheidt van vergelijkbare korpsen.

Het lijkt dat ook ten aanzien van de discipline er een verschuiving plaatsvindt van een organisatorische discipline – je bent lid van een organisatie en dus conformeer je je aan en gedraag je je volgens de regels – naar een professionele of functionele discipline. Dit manifesteert zich ook in de wijze waarop tegen de onderliggende waarden van resultaatgerichte sturing wordt

39 Data ontleend aan het *Werkbelevingsonderzoek Koninklijke Marechaussee 2004* (ministerie van Defensie, 2005).

40 Het rapport van de onderzoekscommissie Koninklijke Marechaussee stelt dat dit, in beginsel positieve, kenmerk ook negatieve effecten kan hebben. Discipline en loyaliteit kunnen volgens de commissie ook doorslaan naar volgbaar en kritiekloos gedrag. Zij pleit dan ook voor een kritischer opstelling van de leiding van het korps als het gaat om de eisen en wensen van het gezag (*Rapport van de onderzoekscommissie Koninklijke Marechaussee*, 2006: 17 e.v.).

41 In gesprekken met politiemedewerkers die tijdelijk bij de Marechaussee te werk zijn gesteld, wordt dit vaak naar voren gebracht als één van de opvallende verschillen met de civiele politie.

aangekeken. In vergelijking met vroeger is men veel mondiger en kritischer, in het algemeen maar zeker ook in de richting van een concept als resultaatgerichte sturing. De wijze waarop dit concept binnen de Marechaussee is vormgegeven 'reken't' op een hoge mate van organisatorische discipline en sluit in veel mindere mate aan op professionele discipline. Overigens geldt dit niet alleen voor sturing maar bijvoorbeeld ook voor andere bedrijfsvoeringsaspecten, zoals het beheer van wapens of voertuigen. Wat zijn de gevolgen van de toenemende invloed van professionele discipline op de werking en effectiviteit van resultaatgerichte sturing?

Loyaliteit en discipline dragen bij aan de hoge inzetbereidheid van de Koninklijke Marechaussee, zo is de algemene notie. Deze hoge inzetbereidheid wordt overigens deels ook afgedwongen door de militaire rechtspositie die de marechaussees hebben. Deze rechtspositie maakt het mogelijk om leden van de Koninklijke Marechaussee te werk te stellen in een grote verscheidenheid van taken, maar ook op verschillende locaties in binnen- en buitenland. De vanzelfsprekendheid waarmee voorheen overplaatsingen werden verwerkt door medewerkers, maakt juist door de verschuivingen in de loyaliteit en discipline plaats voor gelatenheid of in sommige gevallen ontevredenheid. De inzetbereidheid begint bij een steeds groter wordende groep haar grenzen te bereiken, zo lijkt het. De uitzonderingen op deze ontwikkeling lijken de jonge officieren. Bij hen is juist waarneembaar dat zij de functiewisselingen en de plaatsingen, voor kortere of langere tijd, in het buitenland als een aantrekkelijk element van een baan bij de Koninklijke Marechaussee aanmerken.

De laatste kernwaarde van de Koninklijke Marechaussee is flexibiliteit. De Marechaussee benadrukt dat flexibiliteit in denken en doen een wezenskenmerk van de organisatie is⁴². Dit wordt ook door de organisatieleden zo ervaren, met alle voor- en nadelen. De marechaussees doen onder zeer uiteenlopende omstandigheden hun werk: ze verrichten vergelijkbare (politie)diensten in Overijssel en Irak, Zuid-Limburg en Aruba. Met relatief weinig moeite wisselen ze van taakveld of locatie, of van leidinggevende naar leidingontvangende rollen. Een belangrijke uiting van de verregaande flexibiliteit is het schijnbare gemak waarmee men de vooral individuele werkzaamheden bijvoorbeeld als medewerker politiedienst inruilt voor een tijdelijke inzet als lid van een mobiele eenheid of een bijzondere bijstandseenheid. Het kunnen en willen omschakelen van extreem individuele werkzaamheden naar groepswerkzaamheden om daarmee bijvoorbeeld te reageren op de prioriteiten van het gezag is een belangrijk kenmerk van de medewerker, maar ook van de organisatie als geheel⁴³. Ook hier geldt dat ten aanzien van het personeel een groot beroep wordt gedaan op deze flexibiliteit. Door snel wisselende prioriteiten is veel personeel, al dan niet tijdelijk, ingezet op uiteenlopende opdrachten. Dit heeft onrust teweeggebracht bij zowel de desbetreffende organisatiedelen als bij de medewerkers zelf. Geïnterviewde medewerkers wijzen dan ook met grote regelmaat op de negatieve

42 Zie onder meer het *Beleidsplan Koninklijke Marechaussee 2010* (2005: 4 e.v.).

43 *Positionpaper Koninklijke Marechaussee* (2005: 5).

gevolgen van de grote flexibiliteit voor de kwaliteit van het werk en voor hun individuele werken en privésituatie. De kernwaarde flexibiliteit lijkt dan ook niet meer zo vanzelfsprekend als zij wellicht vroeger was.

Hoe verhouden de hiervoor geschetste waarden en normen zich tot andere organisaties? Uit vergelijkend kwantitatief onderzoek naar de cultuurverschillen tussen de Marechaussee en de politie blijkt dat de beide organisatieculturen veel overeenkomsten hebben. De verschillen zitten in de geringere veranderbereidheid bij de Marechaussee en in het geringe belang dat bij de Marechaussee wordt gehecht aan de kwantitatieve dimensie van het politiewerk (de 'cijfertjes'). De politie en de Marechaussee delen echter wel dezelfde culturele kern⁴⁴. De verschillen met de rest van de krijgsmacht lijken daarentegen groter te worden. Incidenten tussen militairen van het Korps Mariniers en leden van de Koninklijke Marechaussee in missiegebieden zijn wellicht illustratief voor de verschillen tussen de cultuur van de 'groene' krijgsmacht en de 'blauwe' krijgsmacht⁴⁵. De verschillen tussen de Marechaussee en de politie zijn klein, terwijl de verschillen met de andere defensieonderdelen groter lijken te worden.

6.5.2 Subculturen

Hiervoor is de gemeenschappelijke deler van de organisatiecultuur van de Marechaussee aan de hand van drie kernbegrippen besproken. In dit onderzoek is gekozen voor een differentiatieperspectief op organisatiecultuur en wordt dus uitgegaan van het bestaan van subculturen. De subculturen delen, in meerdere of mindere mate, de hiervoor geschetste culturele waarden. Op andere punten verschillen zij, bijvoorbeeld in de normen die aan de bedoelde waarden worden toegekend, of in de appreciatie van andere waarden. Binnen de Marechaussee kunnen langs drie lijnen mogelijke subculturen worden onderkend: in de verschillen tussen onderofficieren en officieren, in geografische verschillen, en in de verschillen tussen de taken die worden uitgevoerd.

De Koninklijke Marechaussee wordt door een belangrijk deel van haar medewerkers getypeerd als een onderofficierskorps. Hiermee wordt bedoeld op het feit dat de onderofficieren zichzelf zien als de ruggengraat van de organisatie. De uitvoering van de primaire taken is het domein van de onderofficier: zij voeren de opgedragen taken uit en staan daarbij slechts zelden onder het directe toezicht van officieren. De betekenis die onderofficieren geven aan hun werk, verschilt van die van officieren. Voor onderofficieren heeft het werken als opsporingsambtenaar veel eerder een professionele/inhoudelijke betekenis: bijvoorbeeld het daadwerkelijk verlenen

⁴⁴ *Bij de politie dragen ze veel snorren maar bij de marechaussee zijn ze groter*, C.H. Parrado Curros, Vrije Universiteit Amsterdam, (2003: 55).

⁴⁵ De media spraken, naar aanleiding van de gebeurtenissen rond de aanhouding van de marinier Eric O., over 'een kloof tussen mariniers en marechaussee'. Deels lijkt deze kloof voort te vloeien uit tegengestelde belangen vanwege de rol van de Marechaussee als politiedienst voor de krijgsmacht. Daarnaast spelen echter ook de verschillen tussen militaire en (militair-)politie-normen een rol, zoals bij de behandeling van gedetineerden (zie o.a. de uitzending van NOVA op 16 maart 2004 en recenter de uitlatingen in een artikel in de *Volkskrant* van 18 mei 2007).

van noodhulp of het daadwerkelijk terugbrengen van een ongewenste vreemdeling. Een belangrijk deel van de officieren ontleent zijn betekenis niet aan de primaire dienstverlening maar veel meer aan het managen, het sturen en facilitair mogelijk maken van dit primaire proces. Dit onderscheid toont zich onder meer in een afkeer van *top-down* sturingspogingen bij een deel van de onderofficieren en een beperkt begrip voor professionele autonomie van onderofficieren bij een deel van de officieren. Het fundament van deze verschillende betekenisgeving kan worden toegeschreven aan de initiële opleiding, waar immers de basis voor deze verschillen in oriëntatie wordt gelegd. De onderofficieren worden opgeleid als uitvoerende medewerkers, terwijl de officieren primair worden opgeleid als leidinggevend. Toch lijkt dit niet de enige verklarende factor te zijn. Ook socialisatieprocessen en ervaringen binnen de eigen groep en met vertegenwoordigers van de andere subcultuur vormen de eigen cultuur en versterken de verschillen met de andere cultuur.

Ook lokaal kunnen verschillen in organisatiecultuur worden waargenomen. Er lijkt sprake van een typische brigadecultuur, die overigens niet fundamenteel verschilt van de organisatiecultuur maar waar toch net andere accenten worden gelegd. Zo is er op sommige brigades sprake van een meer informele werksfeer met relatief weinig onderscheid tussen de rangen en standen. Daar is sprake van een relatief informele omgang met elkaar, spreekt men elkaar van hoog tot laag met de voornaam aan en is de afstand tussen de verschillende functionarissen betrekkelijk klein. Ook de uiterlijke discipline, dat wil zeggen het uiterlijke voorkomen, en de uniformdracht zijn binnen sommige brigades losser. Soms krijgen lokale verschillen zelfs een kwalitatieve dimensie: op Schiphol spreekt men met enige (gespeelde) minachting over 'de provincie', waar het politiewerk niet te vergelijken is met datgene wat men op Schiphol doet.

Binnen de Koninklijke Marechaussee wordt zoals eerder al beschreven een aantal taakvelden onderscheiden. Er zijn ook cultuurverschillen tussen de taakvelden. Deze zijn vooral merkbaar tussen brigades die zich met de uitvoering van slechts één taakveld bezighouden. De subcultuur van de algemene politiedienst kenmerkt zich door een sterke betrokkenheid bij het politievak en een sterke verwantschap met de 'dienders' van de regiopolitie. Het taalgebruik lijkt sterk op dat van de politie: dezelfde afkortingen worden gebruikt en hetzelfde jargon wordt gebruikt. De politiedienst is minder formeel dan bijvoorbeeld de grensbewaking: status wordt primair ontleend aan de plaats in de professionele pikorde in plaats van aan functieanciënniteit of rang. Oude rotten in het vak genieten dan ook veel status. De dienstploegcommandant, die formeel met de leiding is belast, fungeert veel meer als *primus inter pares* of coach dan als chef. De aard van het werk maakt dat er een grote mate van onzekerheid heerst over de activiteiten die men gedurende een dienst gaat ontplooiën. De grote onvoorspelbaarheid die het werk met zich meebrengt, draagt bij aan een afwachtende houding. Vaak is men zaken van plan geweest en worden deze plannen doorkruist door plotseling ander werkaanbod, waardoor men het belang van een planningshorizon die langer is dan één of anderhalf uur, niet meer ziet.

Men is voornamelijk incidentgedreven: de inzet van de medewerkers wordt voor het grootste deel bepaald door het werk dat zich gaandeweg aandient. De algemene politiedienst heeft daarbij een sterk externe oriëntatie: men is sterk gericht op de omgeving en minder op het proces als zodanig. De benadering van de omgeving en de burgers en militairen kan worden getypeerd als betrokken en de behandeling is over het algemeen klantgeoriënteerd.

De brigades die zich bezighouden met grensbewaking, hebben deels dezelfde kenmerken als de politiedienstbrigades. Daarnaast bestaan er echter opvallende verschillen. De dienstploegen binnen de grensbewakingbrigades kennen een minder sterke binding dan de ploegen van de politiedienst. Men is collegiaal naar elkaar, maar de onderlinge betrokkenheid is in vergelijking met de politiedienst kleiner. De leiding van de ploegen is formeler en de lijnen zijn strakker en duidelijker. De dienstploegcommandant staat veel meer bóven de dienstploeg dan in de dienstploeg. De activiteiten zijn veel voorspelbaarder en gebeuren veel planmatiger en gestructureerder: medewerkers weten ruim tevoren welke diensten ze waar draaien en wat het werkaanbod globaal zal zijn. Afwijkingen van deze planning komen niet vaak voor, maar wanneer ze voorkomen, hebben ze grote gevolgen. De medewerkers zijn veel minder gewend om in hun diensten flexibel op te treden. Zoals gezegd zijn de diensten lange tijd vooruit gepland, maar ook binnen de diensten zijn de activiteiten voorspelbaar en vaak eenvormig. Zogeheten baliediensten, waarbij in- of uitreizende passagiers worden gecontroleerd op hun reisdocumenten, zijn in vergelijking met politiediensten vaak eentonig.

6.5.3 Culturele praktijken

De beschrijving van de organisatiecultuur van de Marechaussee, die hiervoor is gegeven, schetst het beeld van een traditionele politiecultuur met een aantal militaire accenten. Het is de vraag wat de betekenis van deze cultuur is voor resultaatgerichte sturing. In het analysekader zijn Hofstedes culturele praktijken gepresenteerd als methode om de culturele praktijk binnen de Koninklijke Marechaussee te bespreken en de gegevens vervolgens te analyseren. Hier zal de voorgaande algemene beschrijving worden gestructureerd aan de hand van Hofstedes culturele praktijken, aangevuld met algemene noties die uit de interviews naar voren kwamen. Daarmee ontstaat een schets van de culturele praktijken binnen de Marechaussee als geheel. Bij de casusbeschrijvingen zal worden ingegaan op de manier waarop deze culturele praktijken binnen de werkeenheden vorm krijgen.

Proces- of resultaatgericht?

Het sturingsconcept en de wijze waarop de topleiding van de Marechaussee spreekt over de sturing van de organisatie, duiden op een grote mate van resultaatgerichtheid⁴⁶. Het proces waarmee een resultaat tot stand komt, moet voldoen aan allerlei formele eisen maar is, in het licht van resultaatgerichte sturing, vooral een weg naar het resultaat, zo is de geldende opinie

46 Zie onder meer de Marechausseebrief 2005-2006 (p. 3) en de Marechausseebrief 2006-2007 (p. 4).

bij de leiding. Bij de uitvoerende medewerkers wordt, zo blijkt uit de interviews, juist andersom geredeneerd: er is sprake van een sterke procesoriëntatie vanuit de gedachte dat een goed proces 'vanzelf' tot goede resultaten leidt. Het is in een groot aantal gevallen zelfs zo dat men de tegenstelling tussen het proces en het resultaat, die deze dimensie suggereert, niet herkent. Men hoeft in de praktijk ook niet te kiezen tussen een zorgvuldig proces en een gewenst resultaat. Kwalitatieve concessies zijn meestal niet nodig: er is in de meeste gevallen voldoende tijd voor zorgvuldigheid. Door het werkaanbod hoeft in de meeste gevallen de kwaliteit niet ten koste te gaan van de kwantiteit. Pas wanneer in gesprekken dilemma's worden geschetst, kiest men, met een enkele uitzondering, voor het belang van een zorgvuldig proces boven een gewenst resultaat. Marechaussees nemen ook liever geen risico's, om bijvoorbeeld tóch een afgesproken resultaat te behalen of om meer dan de afgesproken resultaten te behalen.

Deze opstelling is overigens vanuit de aard van het werk goed verklaarbaar: een handhavings- of opsporingsproces moet nu eenmaal voldoen aan allerlei juridische kwaliteitseisen. Het niet voldoen aan die eisen kan ernstige gevolgen hebben: in het ergste geval volgt een sepot en komt een verdachte op procedurele gronden op vrije voeten. Toch lijken deze formele vereisten niet de enige verklaring voor de sterke voorkeur voor een goed uitgevoerd proces: ook het 'slechts' voldoen aan de minimale eisen van het Openbaar Ministerie, om daarmee tijd vrij te maken om meer resultaten te bereiken, is voor het merendeel van de geïnterviewden geen optie. Ze besteden liever meer tijd aan een (nog) beter proces-verbaal dan aan een extra prestatie. Samenvattend kan dus worden gesteld dat het algemene beeld is dat de topleiding en de loyale elite van de Marechaussee een meer resultaatgerichte oriëntatie hebben, terwijl het merendeel van het middenkader en de gewone organisatiegenoten juist een procesgerichte oriëntatie lijken te hebben.

Mens- of taakgericht?

Ook ten aanzien van de mens- of taakgerichtheid kunnen verschillen worden onderkend tussen de subculturen van de Marechaussee. De formele sturingsdocumenten laten een sterke taakgerichte oriëntatie zien, hetgeen ook past bij de functie die deze documenten hebben. Uit de onderzoeken van Draaisma en Parrado Curros ontstaat het beeld worden opgemaakt dat de officieren, de *management cops*, veel taakgerichter zijn dan de onderofficieren, de *streetlevel cops*⁴⁷. Binnen de dienstploegen heerst vaker een mensgerichte cultuur, waarbij met de persoonlijke problemen van medewerkers rekening wordt gehouden. De dienstploegcommandanten zien dat voor een belangrijk deel ook als hun rol. De grotere taakgerichtheid van de leidinggevenden uit zich onder meer in een betrekkelijk geringe aandacht voor het

47 Het onderzoek van Draaisma beschrijft overigens de situatie zoals die was in de jaren tachtig, toen de Marechaussee anders was ingedeeld en er sprake was van een nagenoeg volledige organisatorische scheiding tussen officieren en onderofficieren. Het eerste niveau waar men in die tijd officieren aantrof, was het districtsniveau. Bij veruit de meeste brigades werden alle functies, dus ook die van brigadecommandant, vervuld door onderofficieren.

personeel en weinig aandacht voor communicatie.⁴⁸ Wanneer het onderscheid tussen officieren en onderofficieren wordt geprojecteerd op de partijen die door Lammers worden onderscheiden, dan lijkt het breukvlak tussen mens- en taakgerichtheid te lopen tussen de gewone organisatiegenoten en het middenkader. Dit kan in het bijzonder worden afgeleid uit het werkbelevingsonderzoek. Daaruit blijkt onder meer dat de dienstploegcommandanten, de meewerkende voorlieden, minder tevreden zijn over de mensgerichtheid van hun chefs, het middenkader, dan de uitvoerenden over de dienstploegcommandanten, en het middenkader over de loyale elite⁴⁹. In de interviews wordt door uitvoerende medewerkers regelmatig gesproken over een gebrekkelijke belangstelling van leidinggevendenden voor het operationele werk. Er lijkt sprake te zijn van verschillende verwachtingen tussen de uitvoerenden en het middenkader voor wat betreft de mens- of taakgerichtheid van de verschillende niveaus: de leiding verwacht van de uitvoering meer taakgerichtheid en de uitvoerenden verwachten van de leiding meer mensgerichtheid. Dit is natuurlijk een beeld dat in veel organisaties kan worden aangetroffen: de gewone organisatiegenoten (dat wil zeggen de commandanten en de leden van de dienstploegen) hebben een meer mensgerichte oriëntatie, terwijl het middenkader en de andere leidinggevendenden een meer taakgerichte oriëntatie hebben.

Parochiaal of professioneel?

De derde dimensie die door Hofstede wordt onderscheiden, beschrijft het spanningsveld tussen een parochiale en een professionele oriëntatie. Het belangrijkste verschil tussen deze twee culturele oriëntaties zit in het waarden- en normenpatroon waaraan organisatieleden hun identiteit ontleenen. Bij een parochiale oriëntatie vallen de waarden en normen van de organisatieleden samen met die van de organisatie, terwijl bij een professionele oriëntatie het vak dat wordt uitgeoefend, in dit geval dat van (militaire) politiemans, de belangrijkste bron is van waarden en normen. Op het eerste gezicht lijkt het collectief van de organisatie een belangrijke plaats in te nemen bij de Marechaussee. De groep geldt als belangrijke bouwsteen van de militaire (politie-) organisatie. In crisissituaties maar ook in de 'gewone' dienst zijn de medewerkers van de Marechaussee op elkaar aangewezen. Bovendien is in militaire organisaties vaak sprake van endorecruitment, wat er op zou kunnen wijzen dat in de opvoeding de typische militaire waarden en normen een belangrijke rol hebben gespeeld (Rohall e.a., 2006). Het belang dat wordt gehecht aan het collectief is van oudsher ook een belangrijk kenmerk van de militaire cultuur in het algemeen en ook van de Marechaussee cultuur⁵⁰. Dit zou dus kunnen wijzen op een sterke parochiale oriëntatie. Maar hoe staat het met het belang van het collectief?

Al eerder is besproken dat het belang van de organisatorische waarden lijkt af te nemen. In de

48 *Bij de politie dragen ze veel snorren maar bij de marechaussee zijn ze groter*, C.H. Parrado Curros, Vrije Universiteit Amsterdam, (2003: 56).

49 *Werkbelevingsonderzoek Koninklijke Marechaussee 2004* (ministerie van Defensie, 2005).

50 *Een spagaat in blauw, de cultuur van de Koninklijke Marechaussee*, R. Verboom, Stichting Vrienden van het Marechausseemuseum, 2002: 20 e.v.).

interviews wordt gesproken over een afgenomen en nog steeds afnemende binding. Een aantal keren wordt ook de verminderde onderlinge solidariteit genoemd. Vooral oudere medewerkers stellen vast dat de onderlinge band in dienstploegen minder sterk is geworden. De balans tussen werk en privé slaat in hun ogen door naar privé. Maar is er dan sprake van een verschuiving van een parochiale naar een meer professionele oriëntatie of is de kracht van het collectief gewoonweg verminderd, zonder dat de professionele normen de bindende functie hebben overgenomen? Er lijkt immers in het algemeen sprake van een afnemende bereidheid om zich te conformeren aan het collectief. Dit onderzoek lijkt wel aan te tonen dat tegenwoordig de zin van het werk minder dan vroeger wordt ontleend aan het lidmaatschap van de organisatie en meer aan de inhoud van het werk. Dit kan wijzen op een sterkere professionele oriëntatie, maar deze wordt in de gesprekken niet sterk benadrukt. Wellicht spelen de groeistuipen van de organisatie een rol en hebben deze geleid tot een soort van onthechting tussen de organisatie en haar medewerkers⁵¹. Het zou ook kunnen worden verklaard door de toegenomen professionaliteit van de medewerkers van de Marechaussee. Hoewel er weinig objectieve gegevens beschikbaar zijn, wordt in de gesprekken met medewerkers vaak geopperd dat de omgeving veeleisender geworden is, dat de complexiteit van het vak toeneemt en dat met dit alles de kwaliteiten die worden gevraagd, toenemen. Bij de bespreking van de casussen zal worden ingegaan op de invloed van lokale omstandigheden maar ook op de invloed van bijvoorbeeld de aard van de werkzaamheden op de parochiale of professionele oriëntatie van organisatieleden. Samengevat: er lijkt sprake te zijn van een afname van de parochiale cultuur zonder dat op dit moment voor de organisatie als geheel precies kan worden vastgesteld of dit leidt tot een meer professionele cultuur.

Open of gesloten?

Zowel qua structuur als qua cultuur was de Marechaussee van oudsher erg gesloten. De afstand tot burgers en andere militairen werd gesymboliseerd door de vaak afgelegen locaties waar Marechausseekazernes waren gehuisvest. Vaak waren ze buiten of aan de rand van de stad gelegen, waardoor ze gemakkelijk konden worden gebruikt als verzamelplaats en als uitvalsbasis. Tot ver in de jaren tachtig woonden de gezinnen van marechaussees ook in de naastgelegen dienstwoningen en was er een grote sociale controle⁵². Deze letterlijke afstand tot de burgerij symboliseerde ook de positie van het korps in de maatschappij. Het verrichtte zijn taken letterlijk en figuurlijk op afstand van de maatschappij. Hoe staat het in deze tijd met de openheid van het korps?

De verandering in het takenpakket lijkt de Marechaussee als het ware te hebben ontsloten.

51 Het rapport van de commissie Staal wees op deze mogelijkheid, toen zij naar een verklaring zocht voor de ontevredenheid van de medewerkers over de kwaliteit van de personeelszorg.

52 Smeets beschrijft in zijn bijdrage aan de reeks *De geschiedenis van de Nederlandse politie* de huisvesting van de brigades en het leven van de marechaussees op deze brigades in de 19^e en 20^e eeuw (*Verdeeldheid en eenheid in het rijkspolitieapparaat*, 2007: 41).

Vooral de werkzaamheden op Schiphol hebben de Marechaussee in het middelpunt van de belangstelling gebracht. De politiek en het bestuur volgen de verrichtingen van de Marechaussee op de luchthaven met grote belangstelling⁵³. Het grote aantal rapportages dat wordt uitgebracht aan een toenemend aantal gezagsdragers en andere belanghebbenden en het toenomen toezicht door structurele en ad hoc commissies hebben voor een grotere transparantie gezorgd. Ook het publiek heeft meer dan ooit direct contact met de Marechaussee, op Schiphol, tijdens mobiel toezicht vreemdelingen en bij beveiligingsopdrachten. Het communicatiebeleid is veranderd: daar waar aanvankelijk een reactief en betrekkelijk restrictief pr-beleid werd gevolgd, wordt nu een actief communicatie- en pr-beleid gevolgd.

De openheid lijkt verder te gaan dan de formele en informele communicatie. De Marechaussee staat sinds 2004 in toenemende mate open voor horizontale instroom. Het aantreden van een nieuwe commandant, die afkomstig was van buiten de Marechaussee, lijkt daar een belangrijke rol in te hebben gespeeld. Ook op andere niveaus zijn echter diverse medewerkers horizontaal ingestroomd. Vaak was daarbij de expertise van de desbetreffende persoon leidend en in een beperkt aantal gevallen lijkt bewust gekozen voor iemand van buiten de organisatie om daarmee veranderingen in de organisatie mede mogelijk te maken⁵⁴. Los van de reden waarom medewerkers van buiten worden aangesteld, kan in ieder geval worden vastgesteld dat ze, in grotere mate dan vroeger, worden aangesteld. Het betrof overigens wel in bijna alle gevallen politie- of defensiemedewerkers. In lijn met de eerdere constatering dat de culturele kern van de politie en die van de Marechaussee vergelijkbaar zijn, zal deze instroom dus maar in beperkte zin als een 'cultuurschok' kunnen worden getypeerd. Tijdens de interviews is slechts hier en daar wat lichte oppositie merkbaar tegen de instroom van politiefunctionarissen in de Marechaussee. Al met al lijkt de geslotenheid te zijn afgenomen. Het is de vraag of dat dan ook betekent dat er kan worden gesproken van een grotere openheid. Uiteraard is de geslotenheid of openheid van de Marechaussee betrekkelijk, maar de conclusie lijkt gerechtvaardigd dat de openheid van de Marechaussee de afgelopen jaren is toegenomen.

Los of strak?

Eerder werd de verschuiving van een organisatorische naar een professionele discipline geschetst. Valt deze ontwikkeling samen met een verschuiving van een strakke naar een losse oriëntatie? In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat 'los' of 'strak', net als 'discipline', relatieve begrippen zijn. Wat bij de politie als 'strak' wordt ervaren, kan bij de Marechaussee als relatief 'los' worden ervaren. In de tweede plaats lijkt de maatschappelijke norm zich op dit punt ook te hebben ontwikkeld van strak naar los. Omgangsvormen worden lossere,

53 Ter illustratie van deze grote belangstelling kan dienen dat in 2005 en 2006 in totaal 84 maal Kamervragen werden gesteld waarin de Marechaussee direct of indirect was betrokken (bron: <http://parlando.sdu.nl>).

54 Vaak spelen er tegelijkertijd verschillende factoren een rol bij de benoeming van iemand van buiten de organisatie. Bovendien speelt een belangrijk deel van de besluitvorming zich buiten het zicht van de gewone organisatiegenoten af.

kledingvoorschriften zijn in de meeste gevallen minder strikt en sociale afstanden nemen af. De Marechaussee lijkt mee te bewegen langs deze lijn. Toch zijn er hier, in tegenstelling tot wat eerder werd geconstateerd bij de dimensie parochiaal versus professioneel, wel signalen dat een professionele discipline dominant wordt. Kledingvoorschriften worden gehandhaafd maar er is meer ruimte voor functionele keuzes, daar waar vroeger werd volstaan met een verwijzing naar het desbetreffende voorschrift⁵⁵. Ook tussen de verschillende locaties van de Marechaussee bestaan verschillen. Tijdens de bezoeken in het kader van dit onderzoek werd bij een tweetal brigades een minder strakke cultuur ervaren dan bij de andere brigades. Hoewel hier geen expliciet onderzoek naar is gedaan, zou dit te maken kunnen hebben met het frequenter publieks-contact, dat mogelijk tot 'verwatering' zou kunnen hebben geleid, en de grotere afstand tot de militaire samenleving, waar sprake is van een relatief strakke cultuur.

Een indicatie voor een 'losse oriëntatie' zou de regelgerichtheid kunnen zijn. Ook hier spelen, net als bij de dimensie proces- versus resultaatgerichtheid, de formele eisen van het strafprocesrecht een rol. Het blijkt dat de organisatieleden over het algemeen sterk regelgericht zijn als het gaat om de primaire handhavings- en opsporingstaak. Dit werk brengt nu eenmaal regels met zich mee en dat wordt niet als belemmerend ervaren. Regels en procedures die betrekking hebben op bijvoorbeeld beheer of bedrijfsvoering, kunnen op minder begrip en steun rekenen. Deze worden veel sneller als belemmerend en/of overbodig ervaren. In het licht van resultaatgerichte sturing kan dit van belang zijn. Dit zou er immers op kunnen wijzen dat de adaptatie van dit concept samenhangt met een weerstand tegen regels en procedures. Toch lijkt deze weerstand maar betrekkelijk: zoals hiervoor geschetst lijkt deze in vergelijking met andere organisaties relatief gering. Het is dan ook niet eenvoudig om de Marechaussee als geheel als 'los' of 'strak' te typeren. Lokale verschillen zijn significant en de 'losheid' van de Marechaussee en haar medewerkers is in vergelijking met andere (politie-)organisaties beperkt. Er lijkt sprake te zijn van een 'middenpositie' op deze dimensie.

Normatief of pragmatisch?

Ook de positie van de cultuur van de Marechaussee op de laatste dimensie van Hofstede is niet eenvoudig vast te stellen. In een pragmatische cultuur staat het voldoen aan de behoefte van de klant bovenaan, zijn resultaten belangrijker dan procedures en wordt ten aanzien van de bedrijfsethiek een pragmatische in plaats van een dogmatische benadering gevolgd. In een normatieve cultuur daarentegen ligt de nadruk op het volgen van de vastgestelde regels, zijn regels belangrijker dan resultaten en bestaat naar het gevoel van de leden een hoge ethische standaard. De gewenste, resultaatgerichte cultuur van de Marechaussee is in het licht van deze dimensie ambivalent: het gaat om de resultaten, maar tegelijk wordt veel waarde gehecht aan werken volgens de regels en een hoge ethische standaard. De vraag is of het wel echt om de

⁵⁵ Een voorbeeld hiervan is in 2006 het gedogen van een zogenaamd *fleecevest* in specifieke operationele situaties, terwijl dit kledingstuk niet tot het tenue behoort dat op dat moment formeel moet worden gedragen.

resultaten gaat of om wat met het gezag is afgesproken. De gewenste cultuur lijkt dan ook eerder een normatieve dan een pragmatische oriëntatie te hebben. De professionele cultuur, beter gezegd, de cultuur van de *streetlevel bureaucrat*, die kan worden waargenomen op de werkvloer en die daar dominant wordt, heeft juist meer kenmerken van de pragmatische cultuur. De organisatieleden die werken in het primaire proces worden rechtstreeks geconfronteerd met de burgers voor wie zij hun werk doen. Een normatieve werkstijl stuit daar op praktische maar ook op professionele bezwaren: regels en procedures zijn vaak niet toegesneden op de specifieke situaties waarmee men in de praktijk geconfronteerd wordt. Bovendien verwachten burgers een hoge mate van flexibiliteit en klantgerichtheid en geen formele of, in hun ogen, bureaucratische behandeling van uitvoeringsorganisaties. De feitelijke cultuur van de Marechaussee heeft dus kenmerken van beide oriëntaties, zowel normatief als pragmatisch.

6.5.4 Marechaussee cultuur?

De bovenstaande beschrijving schetst de typische kenmerken van de organisatiecultuur van de Marechaussee. In hoofdstuk 8 zal deze cultuur worden geanalyseerd in relatie tot resultaatgerichte sturing. Maar voordat dit deel over de structuur en cultuur van de Marechaussee wordt afgesloten, is het wellicht goed om even stil te staan bij de vraag of de cultuur van de Marechaussee anders is en de culturele praktijken anders zijn dan bij veel andere organisaties. De hiervoor geschetste culturele praktijken en de verschillen die daarbij bestaan tussen subculturen, zijn ieder voor zich niet bijzonder. De daarin geschetste culturele tegenstellingen zijn deels terug te leiden naar de verschillen tussen *policy*, *management* en *streetlevelcops*. Deze tegenstellingen komen ook voor bij andere organisaties, ook buiten de typische politieorganisatie en –cultuur. De (top)leiding, het middenkader en de uitvoerenden hebben in het algemeen vaak verschillende waardenoriëntaties. Het is dan ook niet zozeer de vraag óf en waar er sprake is van verschillende waardenoriëntaties, maar wat de effecten van deze verschillen zijn op de werking van het resultaatgerichte sturingsconcept. Daarbij moet overigens zeker niet uit het oog worden verloren dat ‘culturele spanning’ binnen organisaties even zo goed positieve als negatieve consequenties kan hebben voor het functioneren van deze organisaties.

6.5 AFSLUITING

Zoals in de inleiding al was aangekondigd, zijn in dit hoofdstuk de structuur en cultuur besproken. Daarnaast is aan de hand van Hofstedes culturele praktijken een eerste schets gegeven van de organisatiecultuur van de Marechaussee. De drie variabelen die in dit en het voorgaande hoofdstuk zijn besproken – het sturingsconcept, de organisatiestructuur en de organisatiecultuur – beïnvloeden de manier waarop in de organisatie daadwerkelijk wordt gestuurd. Daarbij spelen de machtsuitoefening door het management en de betrokkenheid van de gewone organisatiegenoten een belangrijke rol. Welke inzichten biedt een eerste analyse van de voorgaande beschrijving?

In de eerste plaats moet in het oog worden gehouden dat dit hoofdstuk de structuur en de cultuur beschrijft zoals deze uit documenten kan worden opgemaakt. Het betreft dan vaak hoe structuur en cultuur bedoeld zijn of hoe ze op het niveau van de organisatie als geheel kunnen worden beschreven. Wanneer sturing wordt gezien als een (sociaal) proces dan is het belangrijker hoe deze bedoelingen uitpakken in de praktijk. Met dit in het achterhoofd valt het op dat de organisatiestructuur op het eerste gezicht tamelijk eenvoudig is. In de structuur van de Marechaussee kunnen de trekken van een lijn-staforganisatie worden herkend die de lijnen van de machinebureaucratie volgt. Standaardisatie is zo gezien het belangrijkste coördinatiemechanisme. Ook de arbeidsverdeling van de Marechaussee is eenvoudig: er zijn drie bestuurslagen en elke laag heeft zijn eigen gebied van verantwoordelijkheid. Een eerste blik op de organisatiecultuur levert een aantal dimensies op die voor het onderwerp van deze studie relevant kunnen zijn en die hierna bij de beschrijving van de culturele praktijken zoals die werden aangetroffen binnen de brigades bijzondere aandacht verdienen.



7. TUSSEN PLAN EN PRAKTIJK III: HET STURINGSPROCES

7.1 INLEIDING

Het sturingsconcept, de organisatiestructuur en de organisatiecultuur zijn belangrijk maar sturing krijgt pas vorm in de interactie tussen de organisatieleden. Daar worden intenties omgezet in feitelijke sturing en pas dan krijgt sturing concreet vorm en inhoud. Daar waar in de twee voorgaande hoofdstukken vooral is geschetst 'hoe het bedoeld is', zal in dit hoofdstuk worden getoond 'hoe sturing uitpakt'. Dat gebeurt niet alleen door een beschrijving te geven van de sturingsactiviteiten in enge zin maar ook door te laten zien hoe de feitelijke structuur en taakkenmerken bij de brigades eruit zien en door de taakopvatting van de desbetreffende medewerkers te schetsen.

7.2 TOPSTURING

7.2.1 Inleiding

Voordat de sturing bij de brigades zal worden beschreven, volgt een schets van wat zou kunnen worden aangeduid als de topsturing: de manier waarop de leiding van de Marechaussee – dat wil zeggen de commandant, de plaatsvervangend commandant, de directeuren en de districtscommandanten – sturing geeft en hoe zij daarbij het sturingsconcept hanteert. Hoewel in dit onderzoek sturing door de topleiding niet centraal staat, is het wel van belang voor het eigenlijke onderwerp van deze studie, sturing bij de werkeenheden. De manier waarop de top van de organisatie stuurt, bepaalt namelijk niet alleen de kaders waarbinnen de brigades kunnen sturen maar zet ook de toon voor de brigades. Deels kan de sturing door de leiding worden herleid uit allerlei documenten, die door of namens de top worden uitgegeven. Daarnaast kan worden gekeken naar hoe de leiding zich in overlegfora manifesteert, vooral ten aanzien van sturing. De hierna volgende beschrijving is gebaseerd op gesprekken met een aantal betrokkenen en op de verslagen van de Marechausseeraad van de kalenderjaren 2002 tot en met 2005. Deze verslagen zijn gepubliceerd op het intranet van de Marechaussee en zijn voor de medewerkers van de Marechaussee vrij toegankelijk. Daarnaast is in 2005 een groot aantal vergaderingen van de Marechausseeraad bijgewoond. Dit leverde informatie op over hoe de vergaderingen verlopen en ook hoe de gepubliceerde verslagen zich verhouden tot de gehouden vergaderingen. Zo lijken de verslagen een goede weergave te zijn van de essentie van wat tijdens deze vergaderingen besproken is. De beschrijving van het managementteam is ook ontleend aan de verslagen. Het managementteam is overigens pas in de loop van de onderzoeksperiode opgericht. De eerste

vergadering van het managementteam van de Marechaussee vond plaats op 20 augustus 2004. Er zijn in dit onderzoek geen vergaderingen van het managementteam bijgewoond.

7.2.2 De Marechausseeraad

De Marechausseeraad is het hoogste overlegorgaan binnen de Marechaussee en kan het best worden vergeleken met een directieraad. De raad bestaat uit de commandant van de Marechaussee, zijn plaatsvervanger, directeuren van de stafdirecties en een klein aantal toehoorders, zoals het hoofd voorlichting en de chef van het kabinet. In het begin van de onderzoeksperiode, dat wil zeggen tot aan de oprichting van het managementteam, namen de commandant van het district Schiphol en, bij toerbeurt, een andere districtscommandant deel aan de Marechausseeraad. Er is formeel sprake van eenhoofdige leiding: de besluiten in de Marechausseeraad worden formeel genomen door de commandant of bij zijn afwezigheid door zijn plaatsvervanger, waarbij formeel de formulering ‘gehoord de Raad, besluit commandant Koninklijke Marechaussee...’ wordt gehanteerd. In de praktijk worden onderwerpen uitvoerig besproken en draagt de inbreng van de andere leden wel degelijk in belangrijke mate bij aan het uiteindelijke besluit. In het kader van het onderzoek zijn de verslagen en de aantekeningen van de observaties geanalyseerd, zowel de manier waarop er vergaderd werd als de mate waarin en de wijze waarop er in de Marechausseeraad sprake was van expliciete of impliciete sturing.

De Marechausseeraad komt in beginsel wekelijks bijeen en de vergadering duurt gemiddeld zo’n drie uur. Het overleg kent een gestructureerde agenda en wordt ook genotuleerd. De door de raad goedgekeurde notulen zijn openbare stukken en worden gepubliceerd op het intranet. De verslagen worden bovendien verzonden naar de secretaris-generaal en de minister en staatssecretaris van Defensie. Uiteraard spreken de leden van de Marechausseeraad elkaar veel vaker. Zo bestaat al vele jaren het al eerder genoemde ‘koffieberaad’, waar het grootste deel van de leden van de Marechausseeraad elkaar treft en met elkaar spreekt over kleine en grote zaken, maar zonder agenda en verslaglegging. Daarnaast zijn er nog diverse andere overlegfora. De Marechausseeraad onderscheidt zich echter van het koffieberaad en deze andere fora door het feit dat de verslagen publiek worden gemaakt en het beraad dus naast een overlegvorm ook een vorm van (formele) interne communicatie is. In de Marechausseeraad geven de leden aan elkaar, en daarmee ook indirect aan de medewerkers, terugkoppeling over de externe vergaderingen waaraan zij hebben deelgenomen. Op die manier wordt dus het wekelijkse overleg met de commandanten van de operationele commando’s en het politieke beraad met de politieke en ambtelijke leiding van het ministerie van Defensie teruggekoppeld. Een aantal onderwerpen van zowel interne als externe aard is soms al besproken in andere interne vergaderingen, bijvoorbeeld het koffieberaad, en wordt vervolgens nogmaals voor de verslaglegging besproken in de Marechausseeraad. Overigens is daarbij ‘besproken’ soms meer dan dat wat daadwerkelijk gebeurt: de uitkomst van de eerdere bespreking wordt in een aantal gevallen op deze manier als het ware formeel vastgelegd. De verslaglegging is overigens niet woordelijk maar heeft het

karakter van een besluitenlijst.

De vergadering kent een aantal vaste agendapunten, zoals de actuele operationele situatie en het thema integriteit. Daarnaast wordt tijdens elke vergadering een aantal dossiers ter besluitvorming behandeld of ter kennisname ingebracht. Sturing door de Marechaussee-raad wordt formeel natuurlijk niet begrensd door een vergaderagenda, maar in de praktijk wordt deze er wel sterk door geleid. Welke onderwerpen op de agenda staan, hoe ze op de agenda staan en hoe ze worden voorbereid en aangeboden, bepaalt in belangrijke mate waarover de discussie in de Marechaussee-raad gaat en deels ook hoe deze discussie verloopt. Zo kende de agenda van de raad tijdens de onderzoeksperiode het vaste agendapunt 'materieel en financieel beheer', waarbij de managementrapportages werden besproken. Welke onderwerpen wanneer op de agenda staan, wordt enerzijds bepaald door de raad zelf en anderzijds door datgene wat door anderen wordt geagendeerd. De raad zelf houdt een zogeheten voorraadagenda bij, waarop de actiepunten staan die door de raad zelf in eerdere vergaderingen zijn vastgesteld, de directie die verantwoordelijk is voor de uitvoering, een datum voor behandeling in de Marechaussee-raad en, indien relevant, de datum waarop het onderwerp wordt besproken in het managementteam. Ook directeuren zetten, daarin in belangrijke mate gesteund maar ook gestuurd door de medewerkers van hun eigen directie, onderwerpen op de agenda. Alle belangrijke strategische besluiten worden in beginsel in de Marechaussee-raad besproken en besloten. Wanneer een onderwerp voordat een besluit kan worden genomen, om wat voor redenen dan ook, eerst moet worden besproken binnen het managementteam, dan bespreekt de Marechaussee-raad het onderwerp in eerste termijn en wordt het na behandeling in het managementteam in tweede termijn formeel goedgekeurd in een volgende vergadering van de raad.

De vraag is op welke wijze de Marechaussee-raad nu daadwerkelijk sturing geeft aan de organisatie. In de eerste plaats wordt in de Marechaussee-raad de beleids-, plannings- en begrotingscyclus van de Marechaussee als zodanig gemonitord en worden de besluiten genomen over de plannen die de organisatie maakt en doelstellingen die haar betreffen. Dit gebeurt in een strakke vergadersystematiek, die op dat moment niet erg veel ruimte laat voor diepgaande en fundamentele discussies of gedetailleerde beschouwingen over deze plannen en doelen. Er wordt vooral stil gestaan bij mogelijke problemen of bij onderdelen die een grote politiek-bestuurlijk relevantie hebben. De Marechaussee-raad manifesteert zich in die zin meer als een formeel besluitvormend orgaan dan als een sturingsactor. De inhoudelijke sturing vindt vooral plaats binnen en tussen de directies en in de vele overlegvormen die plaatsvinden in de aanloop naar besluitvorming. De richtlijnen en procedures, zoals de al eerdere genoemde beleids-, plannings- en begrotingsprocedures, bevatten een aantal waarborgen dat de kwaliteit van deze fase van het sturingsproces, planvorming, moet verzekeren. Deze waarborgen zijn vooral van procedurele aard en gaan over planproducten en deadlines, en niet zozeer over de inhoud van de plannen en doelstellingen. De verbetering van de inhoud vindt vaak projectmatig plaats,

soms incidentgestuurd, de laatste jaren vaak op instigatie van het Beleidsplan Koninklijke Marechaussee 2010, dat voorziet in een breed inhoudelijk verbeterprogramma.

De beïnvloeding van de uitvoering, de tweede fase van het sturingsproces, vindt vooral indirect plaats. De uitvoering is immers, met uitzondering van de landelijke activiteiten, opgedragen aan de districts- en brigadecommandanten. Daar vindt dan ook de belangrijkste beïnvloeding plaats. In de praktijk van een landelijk gestuurde organisatie als de Marechaussee komt het echter regelmatig voor dat de commandant en zijn staf worden aangesproken op lokale of regionale aangelegenheden. Noch binnen de bestaande verhoudingen tussen de leiding van de Marechaussee en de centrale gezagsdragers noch binnen de werkverhoudingen binnen de Marechaussee volstaat een verwijzing naar daar waar de directe verantwoordelijkheid ligt. Zoals al eerder gezegd, de Marechaussee kent eenhoofdige leiding en de commandant is verantwoordelijk voor het geheel. De Marechausseeraad als zodanig beïnvloedt de uitvoering van de werkzaamheden dus misschien niet, maar de individuele leden, met de commandant als belangrijkste, doen dit wel.

Een belangrijke taak van de Marechausseeraad is het monitoren van de prestaties, het evalueren en indien nodig het bijsturen. De leden van de raad, maar ook de raad als collectief, worden gestructureerd gevoed met informatie. De laatste jaren wordt de belangrijkste stuurinformatie aangeboden in één compacte managementrapportage: *KMar op scherp* (KoS). Deze rapportage bevat de belangrijkste kengetallen, van zowel de operationele werkzaamheden als de personele en financiële bedrijfsvoering. KoS is een zogenaamde uitzonderingsrapportage: het bevat de belangrijkste informatie op hoofdlijnen en besteedt extra aandacht aan die onderwerpen die achterlopen op het budget of waarvan de topleiding expliciet heeft aangegeven dat zij hierover geïnformeerd wil worden. De informatie wordt vooral gebruikt voor verantwoording en minder voor directe sturing. Dit heeft deels te maken met de tijdigheid van de informatie: de belangrijkste informatie heeft betrekking op viermaandelijks periodes en arriveert vaak pas enkele maanden na afsluiting van deze periode. De rapportages en ook de bespreking van de rapportages hebben wel invloed: het standpunt dat bijvoorbeeld over achterblijvende prestaties in de Marechausseeraad wordt ingenomen, wordt door de directeur operaties voor de desbetreffende districten verwoord. In het managementteam maar ook in bilaterale gesprekken tussen vertegenwoordigers van de commandant en de districtscommandanten vindt op die manier indirect bijsturing plaats. De rapportagesystematiek en de manier waarop in de Marechausseeraad wordt gesproken over of naar aanleiding van de rapportages, zijn gedurende de afgelopen jaren regelmatig onderwerp van gesprek geweest. De lijn die de Marechausseeraad daarbij heeft gekozen, is die van sturen op hoofdlijnen. In de praktijk werd dus wel gemonitord en op hoofdlijnen geëvalueerd maar vond in de Marechausseeraad maar in zeer beperkte mate bijsturing plaats.

Tot slot is het goed nog stil te staan bij het feit dat de leden van de Marechausseeraad buiten

de vergaderingen van de raad op functionele titel of als representant van de raad participeren in een groot aantal vergaderingen en overlegvormen. Daarnaast is er veel telefonisch en elektronisch contact met elkaar en met andere belanghebbenden. Deze overige contacten, zowel formeel als informeel van aard, vormen een belangrijke aanvulling op de sturing die vanuit de Marechausseeraad in formele zin plaatsvindt.

7.2.3 Het managementteam

Het managementteam is een relatief nieuw fenomeen binnen de Marechaussee. Het heeft als belangrijkste taken het adviseren van de commandant over de ontwikkeling en de realisatie van het beleid, de operationele plannen en de begroting. Daarnaast adviseren de leden de commandant over de algemene strategie, de taken en de inrichting en werkwijze van de Marechaussee. Ten slotte kunnen de leden van het managementteam in hun hoedanigheid als portefeuillehouder ook 'mee-ontwikkelen'. Het managementteam komt één- of tweemaal per maand bijeen in de al eerder genoemde samenstelling. Qua sturing is het functioneren van het managementteam in verschillende opzichten een afspiegeling van de sturing binnen de Marechausseeraad. In de eerste plaats is de agendering van onderwerpen vaak een uitvloeisel van een besluit of een aanstaand besluit van de Marechausseeraad. Daar wordt vaak besloten om een onderwerp op de agenda van het managementteam te plaatsen. In de tweede plaats wordt ook de agenda van het managementteam in grote mate beïnvloed door de planning- en controlkalender. Hoewel het in het managementteam meer dan in de Marechausseeraad gaat over de taakuitvoering, wordt er vaak gesproken op het breukvlak tussen beleid en operatie. In de eerste jaren van het bestaan van het managementteam werden de vier fasen van het sturingsproces vooral procedureel besproken. In de loop van de tijd lijkt het managementteam, mede onder invloed van het portefeuillehouderschap van de districtscommandanten, een meer inhoudelijke agenda te hebben ontwikkeld. Samenvattend kan worden vastgesteld dat, op basis van de verslagen, het managementteam zich in de onderzoeksperiode nog niet sterk manifesteert in het kader van resultaatgerichte sturing.

7.2.4 Ontwikkelingen in de topsturing

Wanneer de twee belangrijkste overlegfora van de Marechaussee op topniveau worden gezien, dan lijkt te kunnen worden vastgesteld dat de sturing die daar plaatsvindt vooral van procedurele aard is en maar in beperkte mate van inhoudelijke aard. Er is wel sprake van een strakke regie op het sturingsproces door de leiding van de Marechaussee. De inhoudelijke sturing richt zich vooral op aanpassingen en bijstellingen van lopende plannen en doelstellingen. Het Beleidsplan Koninklijke Marechaussee 2010, dat vanaf medio 2005 werd uitgevoerd, heeft wel tot een aantal vernieuwingen geleid, dat van invloed lijkt te zijn op de werking en de effectiviteit van sturing. Deze vernieuwingen zijn vooral gericht op de 'zachte' kant van sturing, maar er is daarnaast ook aandacht voor de verdere instrumentalisering van resultaatgerichte sturing. Als voorbeelden van de eerste categorie zijn de aandacht voor coaching en de introductie van

zogenaamde informele vergaderingen vermeldenswaardig. Vooral de informele vergaderingen, die zijn bedoeld voor inhoudelijke en procesmatige reflectie, lijken bij te dragen tot meer samenwerking tussen de managementlagen. Voorbeelden van de verdere instrumentalisering zijn de introductie van managementcontracten en de al eerder genoemde implementatie van capaciteitsmanagement.

Een laatste ontwikkeling, die zeker in het licht van resultaatgerichte sturing belangrijk is, betreft de invulling van de al eerder besproken consultatiegesprekken tussen de (vertegenwoordigers van de) commandant en de districtscommandanten. Het lijkt er op dat deze consultatiegesprekken zich ontwikkelen van een verantwoordingsgesprek naar een sturingsgesprek. Daar waar het voorheen vooral neerkwam op het terugkijken op de afgelopen periode, werd de consultatie vanaf 2005 vaker gebruikt voor evaluatie en bijsturing, dus meer toekomstgericht. Ook lijkt er een aspect van onderhandeling te worden geïntroduceerd: een loven en bieden tussen de commandant en de districtscommandant over de te realiseren doelen en de daarvoor benodigde middelen. In de Marechausseeraad worden de consultaties sinds die tijd voorbesproken en wordt ook een soort onderhandelingsstrategie afgesproken. Dit lijkt tevens door te werken in de manier waarop de districtscommandanten hun consultaties met de brigadecommandanten vorm geven. De commandanten van het district waarin Broekhoven en 't Zand zijn gelegen en de commandant van het district waarin Heihoef en Blaak liggen, hanteren een vergelijkbare, onderhandelende stijl naar de brigadecommandanten. In de consultatiegesprekken tussen de commandant en de districtscommandanten en tussen de hiervoor genoemde districtscommandanten en hun brigadecommandanten, wordt ruimte gemaakt en gebruikt in budgetten met de bedoeling om tot betere besluiten te komen en tegelijk het draagvlak van deze besluiten te vergroten.

De hiervoor geschetste ontwikkelingen zijn vanaf 2006 gepaard gegaan met een uitgebreid opleidings- en ontwikkelingsprogramma voor de brigadecommandanten. Daarin is zowel aandacht besteed aan de 'harde' als aan de 'zachte' kant van de functie van brigadecommandant. Deze scholing kwam pas van de grond nadat het veldonderzoek was afgerond en bovendien betrof het in bijna alle gevallen nieuw aangestelde brigadecommandanten van nieuwe brigades. Het illustreert echter wel de ontwikkelingen die, vooral door de uitvoering van het Beleidsplan Koninklijke Marechaussee 2010, binnen de Marechaussee plaatsvinden en de invloed die hiervan lijkt uit te gaan op de sturingspraktijk binnen het korps.

7.3 STURING IN WERKEENHEDEN

7.3.1 Inleiding

In de loop van deze studie is veldonderzoek gedaan bij een zestal brigades. Naast de bestudering van documenten en plannen zijn de brigades bezocht en heeft een groot aantal interviews plaatsgevonden met medewerkers op alle niveaus. De namen van de brigades zijn, zoals al eerder vermeld, geanonimiseerd omwille van de privacy van de betrokken medewerkers. De beschrijving van de onderzochte brigades begint met een korte introductie en een sfeerschets van de brigade. Vervolgens wordt ingegaan op de werkzaamheden, resultaatgerichte sturing, de organisatiecultuur en de wijze waarop de medewerkers van de brigade in de praktijk het resultaatgerichte sturingsconcept hanteren. De citaten die hierbij worden gebruikt, zijn vooral bedoeld ter illustratie van de beschrijving.

7.3.2 Brigade Broekhoven

Een korte schets van Broekhoven

De brigade Broekhoven is een grote brigade met een groot bewakingsgebied en verschillende taakvelden. In haar bewakingsgebied bevinden zich verschillende grote militaire complexen, een lange strook grensgebied, inclusief een snelweg-grensovergang, en talloze kleine grensovergangen en een vliegveld. In het bewakingsgebied bevinden zich ook objecten die beveiligd moeten worden door de Marechaussee. De brigade heeft twee vaste werklocaties en kan langs de grens mobiele werklocaties inrichten. De brigade volgt de standaardindeling in afdelingen, die in Broekhoven zijn georiënteerd op de verschillende taken die worden uitgevoerd. Zo is er een afdeling algemene politiedienst ten behoeve van de in het bewakingsgebied gestationeerde of woonachtige militairen en een gecombineerde afdeling grensbewaking/mobiel toezicht vreemdelingen. De brigade biedt ook huisvesting aan een aantal kleine eenheden dat formeel geen onderdeel uitmaakt van de brigade maar daar op praktische gronden is gestationeerd.

De sfeer op de werklocaties is rustig en gemoedelijk. Op de hoofdlocatie beschikt men over een grote koffiekamer, waar iedereen binnenloopt en zijn koffie inschenkt. Af en toe galmt uit de intercominstallatie de naam van een medewerker, die wordt verzocht contact op te nemen met de planton, de balie annex verbindingkamer die dag en nacht wordt bemand. Deze planton is het knooppunt van de ploeg van de algemene politiedienst die op dat moment dienst heeft. Het overige personeel werkt in kamers, waarvan de deuren openstaan. De kamers zijn functioneel ingericht. De muren zijn behangen met memorabilia en posters. Een enkeling heeft op zijn bureau een familiefoto staan. Hoewel de locatie praktisch gezien nog lijkt te voldoen, wordt reikhalzend uitgekeken naar de verhuizing naar een nieuwe werklocatie. Men klaagt over de gebrekkige faciliteiten en de manco's van het gebouw. Ook de praktische nadelen van twee

werklocaties en het noodzakelijke verkeer tussen de locaties worden benadrukt. In de nieuwe situatie zal nog maar één werklocatie worden gebruikt. Ook op de andere werklocatie die nog in gebruik is en van waaruit grensbewaking, beveiliging en politiezorg worden verzorgd, is de sfeer gemoedelijk maar is men drukker dan op de hoofdlocatie. De locatie is sober, het werkoppervlak is beperkt en men zit letterlijk en figuurlijk dicht op elkaar. Personeel dat op weg is naar of terugkomt van werkzaamheden, loopt in en uit. De meeste personeelsleden van de brigade komen uit de regio. Het middenkader is zonder uitzondering doorgegroeid vanuit de onderofficiersrangen. De brigadecommandant is op deze post benoemd nadat hij geruime tijd in een ander, specialistisch vakgebied binnen de Marechaussee werkzaam is geweest. Hij is zojuist teruggekeerd van een uitzending naar de Balkan.

Naast de formele indeling in afdelingen, kent de brigade Broekhoven geen specifieke taakverdeling. De taken worden op een organische manier verdeeld binnen de afdelingen en de dienstploegen. In de loop van de jaren hebben sommige mensen specialismen ontwikkeld. Tussen de afdelingen en de personeelsleden van de afdelingen wordt weinig samengewerkt. Hoewel dit op onderdelen zeker mogelijk lijkt en vanuit het oogpunt van bedrijfsvoering soms zelfs aanbevelenswaardig, werkt men maar beperkt samen. De personeelsleden, de leidinggevenden van de afdelingen voorop, lijken een gevoel van gezamenlijkheid te ontberen. Iedereen heeft zijn 'eigen toko' of, zoals een afdelingscommandant het verwoordt:

'Ik heb heel veel vrijheid. De brigadecommandant laat de hele afdeling aan mij en aan mijn coördinator over. Zolang de doelen gehaald worden of nagenoeg gehaald worden vindt 'ie het prima. Zolang er niemand klaagt heb je de volledige vrijheid. (...) Het zou wel fijn zijn als hij wat meer over mijn schouder meekeek. (...) Iedere afdeling zit nu zijn eigen doelstellingen in te kloppen. Om die te behalen maken we wel eens gebruik van elkaars personeel maar dat wordt niet van tevoren doorgesproken of zo.'

Men neigt hier en daar naar een protectionistische en soms zelfs licht vijandige houding ten opzichte van collega's van een andere afdeling. Vooral enkele jongere personeelsleden begrijpen deze houding niet en geven aan de in hun ogen gebrekkige horizontale afstemming als een gemis te ervaren. De personeelsleden op de werkvloer ervaren slechts een beperkte mate van sturing, die zij overigens vooral vereenzelvigen met leiderschap. Men heeft een grote handelingsvrijheid, die opvallend genoeg niet altijd zozeer wordt gepercipieerd als een verworvenheid of als een positief functienkenmerk maar soms juist als een teken van geringe betrokkenheid of onverschilligheid van de leiding van de brigade met het operationele werk. Terugkoppeling op het functioneren is binnen de brigade geen gemeengoed. Het is vooral tijdens het jaarlijkse functioneringsgesprek dat er wordt gesproken met medewerkers over hun functioneren. Dit wordt niet als een groot probleem ervaren, men zit vaak niet eens te wachten op terugkoppeling. Een dienstploegcommandant merkt op:

'Ik zou het niet weten of we effectief zijn. Ik vind het ook niet nodig om te weten. Kijk, als het een prioriteit wordt, dan wel (...) We doen het werk naar eer en geweten, dus ik zeg: er is voor mij geen noodzaak.'

De overheersende gedachte is dat men het wel hoort als het niet klopt en tot die tijd heeft men niet direct behoefte aan terugkoppeling.

De werkzaamheden van de brigade Broekhoven

De personeelsleden van de afdelingen verrichten in de praktijk vooral de werkzaamheden die aan de eigen afdeling zijn opgedragen. Alleen in uitzonderingsgevallen wordt gebruik gemaakt van elkaars personeel en worden medewerkers dus ingezet voor andere taken. De verschillen tussen de werkzaamheden zorgen ook voor een andere attitude ten opzichte van het werk. Het personeel van de algemene politiedienst is belast met lokale politiezorg en noodhulp. De lokale politiezorg is toevertrouwd aan een klein aantal wijkwachtmeesters, de overige personeelsleden van deze afdeling beschouwen hun werk als onvoorspelbaar en vergelijken de functie die zij vervullen met die van de brandweer. Zoals een dienstploegcommandant het stelt:

'Je kunt het in beperkte mate zoeken en je kunt er voor openstaan maar je weet niet wat de dag zal brengen. De ene keer is het niks, de andere keer stuit je op een mensensmokkelzaak. Ik plan nooit iets, ik kan het ook niet plannen. Je kunt niet van tevoren weten of er mensen komen met valse paspoorten of openstaande boetes.'

In feite fungeert men vooral als wat in de politiewereld wordt aangeduid als noodhulp: men treedt op bij een incident en tot die tijd rijdt men min of meer zonder specifiek doel rond of wacht op de brigade tot een oproep, waarna men wordt ingezet.

De werkzaamheden van de andere afdeling worden vooral geleid door het ritme van het vliegveld, waar men het grootste deel van de tijd werkt. Hoewel de vluchten van vooral de zogenaamde *low-cost-carriers* regelmatig uitlopen, blijft het werkaanbod redelijk voorspelbaar. Binnen dienstploegen wordt het werk op een organische wijze verdeeld: men is op elkaar ingespeeld en weet ook elkaars voorkeuren, waaraan ook vaak gevolg kan worden gegeven. Sommigen hebben een specialisme zoals falsificatienexpert of zedenrechercheur. Afstemming tussen ploegen vindt alleen plaats tijdens de aflossing van diensten. Er worden op onregelmatige basis kadervergaderingen gehouden maar deze vinden plaats binnen de eigen afdeling.

De activiteiten van de leiding van de brigade – de brigadecommandant en de afdelingscommandanten – spelen zich vooral af op het gebied van de bedrijfsvoering. Elke maandag spreekt de brigadeleiding elkaar tijdens de wekelijkse vergadering van het brigademanagementteam. De leiding van de brigade is volgens eigen zeggen veel bezig met administratieve taken, die vaak

samenhangen met personeelsbeheer en –zorg. De brigadecommandant beschrijft zijn rol als:

‘(...) een algemeen manager, die contacten moet hebben buiten de deur, die het bedrijf oppervlakkig kent en die veel met personeelsperikelen bezig is.’

Door het op structurele basis inzetten van mensen uit de operationele dienst probeert de brigadeleiding de administratieve werklast beter te kunnen dragen. De brigadecommandant acht het niet zijn rol om leiding te geven aan de operationele activiteiten. Dat is volgens hem een rol voor de afdelingscommandanten, die op hun beurt trouwens aangeven dat zij dit vooral als de rol van de dienstploegcommandanten beschouwen. De afstand tussen de brigadeleiding en de operationele medewerkers is daardoor relatief groot. Dit betekent overigens niet dat de interpersoonlijke verhoudingen tussen deze groepen slecht zijn. Men legt zich er over het algemeen bij neer dat dit zo is. Sommigen hopen op betere tijden.

Resultaatgerichte sturing

Het begrip ‘resultaatgerichte sturing’ is nauwelijks bekend bij de medewerkers van de brigade Broekhoven. De ‘geholpen bekendheid’ is groter: vooral de operationele medewerkers associëren resultaatgerichte sturing dan vooral met het begrip ‘cijfertjes’. Het concept en het grootste deel van het instrumentarium wordt letterlijk uit het zicht van de operationele medewerkers gehouden: de dienstploegleden worden niet betrokken bij het maken van plannen of bij de evaluatie en bijsturing. Ook de commandanten van de dienstploegen hebben betrekkelijk weinig zicht op deze sturingsactiviteiten. Zelfs de brigadeleiding heeft delen van de sturing als het ware intern uitbesteed: het opmaken van plannen en rapportages gebeurt door een medewerker die normaal belast is met operationele activiteiten maar ook ‘handig is met computers’. Het gevolg daarvan is dat de brigadecommandant zelf nauwelijks betrokken is bij de inhoud van de plannen. Hij krijgt een opgemaakt jaarplan of verzendklare rapportages voorgelegd en lijkt zich nauwelijks bewust van de impliciete en expliciete keuzes die daarmee samenhangen. Het brigadejaarplan borduurt vooral voort op het oude plan en nadat het is opgesteld, tekent de brigadecommandant voor het jaarplan, waarna de afdelingscommandanten en hun coördinatoren de doelen uit het jaarplan vertalen in controles (verkeer, milieu, paspoort, mobiel toezicht vreemdelingen et cetera.). De controles staan op een activiteitenlijst en worden vermeld in een agenda, die de dienstploegen raadplegen als ze op dienst komen. De operationele medewerkers, de commandant en de leden van de dienstploeg ervaren nauwelijks sturing en in sommige gevallen wordt dit als een gemis beschouwd. Een lid van een dienstploeg vertelt:

‘Sturing houdt in dat je weet wat er speelt en daar op inspringt. Sturing is ook: duidelijkheid scheppen binnen de afdeling. Sturing is ook dat je zorgt dat alle doelstellingen worden gerealiseerd en niet alleen die waarmee je [als leiding] affiniteit hebt.’

Sturing blijkt dus in de ogen van sommige medewerkers wel degelijk toegevoegde waarde te leveren. Het ontbreken van sturing wordt door medewerkers ook opgevat als een gebrek aan betrokkenheid bij het primaire proces en bij het daarbij werkzame personeel.

Waarden en normen

De dominante waarden en normen van de medewerkers van de brigade Broekhoven komen globaal overeen met het beeld van de organisatiecultuur dat in het vorige hoofdstuk werd geschetst: de medewerkers vinden zorgvuldig werken belangrijker dan het behalen van een resultaat en ze kunnen zich over het algemeen niet veel voorstellen van risico's die men zou kunnen of moeten nemen in hun dagelijks werk. Men ervaart ook niet zozeer een tegenstelling tussen het proces en het resultaat. Immers, in de ogen van de respondenten leidt (alleen) een zorgvuldig proces tot een resultaat. Opvallend is de klacht dat de in hun ogen toegenomen verzakelijking, die samengaat met wat zij als resultaatgerichte sturing ervaren, de sociale samenhang verkleint. Vooral oudere medewerkers noemen dit een slechte ontwikkeling. Vaak komen hierbij dezelfde illustraties terug van collegae die na afloop van hun dienst meteen naar huis gaan, waar men vroeger nog even napraatte, of een geringe opkomst bij sociale bijeenkomsten. De medewerkers ervaren over het algemeen geen grote regeldruk. Regels horen er bij, en maken deel uit van het vak van handhaver, zo wordt gesteld. Een lid van de dienstploeg merkt in dat verband op:

'We werken met de wet, we zijn wetshandhavers. Dus ik neem aan, dat is ook het fijne aan dit vak, dat je precies weet wat je moet doen.'

Men heeft meer moeite met regels die vanuit de bedrijfsvoering worden opgelegd (zoals Peoplesoft, DIDO en de urenverantwoording) dan met regels die vanuit de vakinhoud worden opgelegd (zoals specifieke eisen aan de dwangmiddelen die men toepast of inzendtermijnen van processen-verbaal). De eerste categorie maatregelen wordt soms als overbodig maar bijna altijd als tijdrovend, complex of bureaucratisch ervaren. Het middenkader klaagt dat al deze regels en procedures hen te veel tijd kosten.

Het begrip 'kwaliteit' ('goed werk') wordt vooral pragmatisch ingevuld en niet sterk normatief. Er bestaat een gedeeld beeld van wat 'de klant' verwacht en deze verwachtingen lijken meer richting aan het dagelijkse werk te geven dan de afgesproken prestaties of de in het kader van het jaarplan opgedragen activiteiten. Voor zover de uitvoerende medewerkers zich laten leiden door een norm, is het opnieuw vooral een inhoudelijke, juridische norm en niet de meer bedrijfsmatige, resultaatgerichte norm. Als ze in hun dagelijkse werk worden geconfronteerd met uitingen van deze bedrijfsmatige norm, bijvoorbeeld bij de planning of bij hun urenverantwoording, dan wordt deze norm gerelativeerd of weggeredeneerd ('ons werk is niet te meten'). Zoals een medewerker van een dienstploeg het verwoordt:

'Ik veeg het zo van tafel hoor. We draaien gewoon 100 procent, maximaal, klaar! Wat we aantreffen, treffen we aan, da's mooi. (...) De ene groep heeft toevallig meer geluk dan de andere.'

De brigadecommandant en de afdelingscommandanten hebben wel besef van een min of meer bedrijfsmatige norm. Zij weten over het algemeen goed wat de inhoudelijke kern is en wat de achtergrond van deze norm is. Zij lijken deze norm echter vooral te zien als iets wat van buiten is opgelegd en onderkennen maar in beperkte mate de mogelijke raakvlakken met hun eigen werk en verantwoordelijkheid. Zo vertelt een lid van de brigadeleiding:

'Bijsturing is een groot woord. Je komt natuurlijk wel uit zo'n consultatie met de kritische kanttekeningen (...) maar ik moet eerlijk zijn: een week later doet iedereen wat hij al eerder deed en gaan we over tot de orde van de dag.'

Taakopvatting

Wat betekenen de waarden en normen van de medewerkers voor hun taakopvatting? Het feit dat men het proces centraal stelt en het resultaat eigenlijk alleen maar ziet als de uitkomst van dit proces, leidt tot een afstandelijke houding ten opzichte van resultaatgerichte sturing. De opstelling van de brigadeleiding, zowel als het gaat om de afstand tot het uitvoerende werk als om de appreciatie die zij heeft van het sturingsconcept, zwakt deze opstelling van de gewone organisatiegenoten ook niet af maar lijkt deze eerder te bevestigen. Dit versterkt het gevoel bij de meeste wachtmeesters en opperwachtmeesters dat men niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor het resultaat. Het op enigerlei manier bijhouden van de resultaten die men boekt wordt dan ook niet als erg zinvol ervaren. Men lijkt sturing en verantwoording vooral als iets voor de brigadeleiding te beschouwen en de brigadeleiding bevestigt dat beeld. Deze brigadeleiding is op hoofdlijnen wel bekend met de prestaties van de brigade en de afdelingen, hoewel deze kennis over het algemeen niet verder reikt dan de opgeleverde producten. Verdiepende kennis van mogelijke effecten van deze producten of de onderliggende causale relaties lijkt nauwelijks aanwezig bij deze functionarissen. Zo worstelt een afdelingscommandant met de achterliggende bedoeling van een doelstelling die een aantal staandehoudingen voorschrijft. De kennis is dus tamelijk oppervlakkig en wordt maar beperkt gebruikt voor sturing, maar lijkt vooral bedoeld voor een nogal mechanische, bijna rituele verantwoording. Dit betekent niet dat de brigadeleiding of de andere medewerkers van de brigade zich nergens verantwoordelijk voor voelen. Het ontbreekt echter in de wijze waarop sturing wordt gegeven aan de brigade, en binnen de brigade aan een zekere mate van resultaatgerichtheid.

Het is bij dit alles opvallend dat de losse koppeling tussen de werkzaamheden en de resultaten die moeten worden geboekt, niet betekent dat de medewerkers van de brigade het werk als niet zinvol ervaren. Deze zin wordt echter vooral ontleend aan 'hoe het loopt', niet zozeer aan 'wat het oplevert'. Een dienstploegcommandant schetst de manier waarop hij tegen zijn vak

aankijkt als volgt:

‘Ik heb weleens het idee dat van bovenaf men heel graag bepaalde cijfers en codes wil zien en dan ook zoveel mogelijk. Binnen onze dienstploeg leeft meer het idee van [het] naar tevredenheid gewerkt hebben en alles wat daaruit voortvloeit ook zo goed mogelijk afhandelen. Ik schrijf bijna nooit bonnen, (...) omdat ik liever met iemand in gesprek ga. (...) ik denk dat dat veel meer nut heeft dan gelijk een bon uitschrijven. Dat wordt ook veel meer gewaardeerd en ik merk ook in de praktijk dat het veel beter werkt.’

‘Hoe het loopt’ wordt overigens ook regelmatig vertaald als ‘hoe het met elkaar loopt’: dienstploegleden ontlenen relatief veel arbeidsvreugde aan de onderlinge samenwerking in de ploegen. Het valt bovendien op dat er maar in beperkte mate sprake is van trots voor een eigen (persoonlijke of organisatorische) bijdrage. Men beschouwt het eigen werk niet als bijzonder en legt de nadruk eerder op wat niet goed gaat dan op dat wat wel goed gaat: over het algemeen wordt meer gesproken over een in de ogen van veel medewerkers bestaand tekort aan mensen en middelen, in plaats van wat men met de bestaande middelen wél kan bereiken.

Adaptatie van sturing

Hoewel dus weinigen op voorhand een scherp beeld hebben van wat onder resultaatgerichte sturing wordt verstaan, is voor veel medewerkers een kleine toelichting voldoende om hun mening te vormen. Uiteindelijk lijkt het niet zoveel uit te maken hoeveel men weet van het concept resultaatgerichte sturing: iedereen zegt dat men begrijpt dat resultaatgerichte sturing in deze tijd moet, maar men twijfelt sterk aan het praktische nut dat het heeft voor de operationele activiteiten. Het doel van resultaatgerichte sturing is volgens alle medewerkers het afleggen van verantwoording. Slechts een enkeling binnen de brigade legt de koppeling tussen resultaatgerichte sturing en begrippen als doeltreffendheid of doelmatigheid. Deze begrippen hebben sowieso al weinig betekenis voor de meeste medewerkers van de brigade. Verantwoording is overigens volgens de medewerkers wel heel belangrijk, want het hangt volgens hen samen met het bestaansrecht van de Marechaussee of dient om de toegekende budgetten te rechtvaardigen.

Verantwoording is dus klaarblijkelijk in de ogen van deze medewerkers het nastrevenswaardige doel van resultaatgerichte sturing. Over het algemeen kan men zich ook geen ander doel dan verantwoording voorstellen. Een begrip als ‘resultaatgerichte sturing’ past niet bij hoe zij hun vak beleven. Plannen kunnen in de ogen van veel medewerkers van Broekhoven de operationele inzet geen richting en inhoud geven. De werkelijkheid kan volgens hen niet worden gestuurd door daarover op voorhand resultaatafspraken te maken. Die operationele werkelijkheid is immers afhankelijk van wat zich feitelijk aandient. Doelen passen dan ook in hun ogen niet bij de operationele werkelijkheid, en rapportages geven op hun best een vereenvoudiging van de

werkelijkheid weer, zo is de algemene indruk van de medewerkers.

Ondanks dat verantwoording nastrevenswaardig is in de ogen van de medewerkers van deze brigade, heeft men weinig op met de manier waarop de Marechaussee dit doel wil bereiken. Verantwoorden is prima, maar niet op deze manier: het is te ingewikkeld, te tijdrovend, te bureaucratisch, enzovoorts. Formulieren passen niet bij de praktijk en wisselen bovendien vaak van lay-out, tijdseenheden kloppen niet met de diensten die men verricht en de activiteiten die worden verricht, zijn in de ogen van veel medewerkers niet om te zetten in de van hogerhand voorgeschreven productcodes. Het is niet precies te achterhalen wat precies de achtergrond van de bezwaren tegen het stuurinstrumentarium is: een beperkt draagvlak voor deze procedures of een daadwerkelijke *mismatch* tussen de instrumenten en de praktijk. Het lijkt er op dat beide een rol spelen in de manier waarop men in Broekhoven tegen deze instrumenten aankijkt.

Wat ook de precieze achtergrond van deze bezwaren is, de taakopvatting en de deels daaruit voortvloeiende afstandelijke houding, lijken er toe bij te dragen dat er feitelijk nauwelijks sprake is van resultaatgericht werken. In de wijze waarop sturing wordt gegeven en in de manier waarop de medewerkers de primaire taken verrichten, spelen resultaten maar een heel beperkte rol. Het sturingsproces wordt nogal plichtmatig doorlopen en lijkt weinig invloed te hebben op de manier waarop het werk uiteindelijk wordt gedaan. In uitzonderlijke gevallen leidt dit tot datamanipulatie. Een diensploeglid bekend:

‘Als we iets gedaan hebben [dat niet in het format past], dan zeg ik: schrijf het maar weg als milieucontrole, dan heb je in ieder geval weer twee uur verantwoord. Dan ben je van het gezeur af en dan heb je in principe je doel al gehaald voor deze week.’

De uitvoerende medewerkers laten zich er in ieder geval niet door leiden en het middenkader lijkt dat ook geen probleem te vinden. Het tegendeel lijkt eerder aan de hand: men begrijpt en erkent de argumenten en de gevoelens van de gewone organisatiegenoten en accepteert dat voor het grootste deel. Ook de brigadeleiding wordt naar hun gevoel min of meer meegezogen door het sturingsconcept. Of men nu wil of niet, men kan zich formeel niet onttrekken aan het proces van resultaatgerichte sturing: men moet plannen aanleveren, men dient rapportages in te leveren en er zijn consultatiegesprekken met de districtscommandant. In de praktijk ervaart de brigadeleiding deze van boven af opgelegde en grotendeels ingevulde verantwoordelijkheid dan ook vooral als een administratieve taak, zelfs een administratieve last. Een lid van de brigadeleiding stelt:

‘Het maken van plannen is nog steeds iets van een kunstje. Als het goedgekeurd is halen we opge-lucht adem, we duwen het in een map en gaan over tot de orde van de dag.’

Het wordt gezien als een ritueel waaraan men deelneemt maar dat nauwelijks intrinsieke

waarde heeft voor de brigade of hen zelf. Plannen, rapportages en zelfs consultaties, waarbij men toch in persoon met sturing wordt geconfronteerd, hebben, zo blijkt, nauwelijks impact op de uitvoering van de operationele taak.

Het sturingsconcept wordt bij de uitvoerende medewerkers vandaan gehouden, zij zien slechts de urenlijsten die zij moeten invullen. De jaarplannen en de daarin opgenomen doelstellingen kennen de medewerkers niet en men doet ook geen moeite om er kennis van te nemen omdat men de functie niet kent. Die instrumenten waarmee de uitvoerende medewerkers wel geconfronteerd worden, worden enerzijds kritisch en soms cynisch benaderd maar anderzijds meestal eerlijk ingevuld, vanuit een soort loyaliteit. Men maakt het zich vaak wel gemakkelijk door activiteiten bijvoorbeeld niet, zoals voorgeschreven, per kwartier te verantwoorden maar per blok van minimaal een uur en soms per dagdeel. In sommige gevallen worden roosters rekenkundig vertaald in urenlijsten en zo weer ingeleverd. Over het algemeen worden lijsten niet structureel gemanipuleerd of anderszins misbruikt om het eigen functioneren rooskleuriger weer te geven. Dit lijkt te bevestigen dat resultaatgerichte sturing er ook niet echt toe doet en geen relevante factor is in het dagelijks functioneren van de meeste medewerkers van de brigade.

Resultaten van sturing

Zoals gezegd, lijkt er dus nauwelijks sprake te zijn van resultaatgerichte sturing of resultaatgericht werken. Betekent dit ook dat de afgesproken resultaten niet worden behaald? De doelstellingen die zijn opgedragen aan de brigade Broekhoven worden vrijwel allemaal met de toebedeelde middelen behaald. Het is dan ook zelden nodig dat er prioriteiten worden gesteld. Daardoor worden de medewerkers van de brigade ook niet geconfronteerd met spanning tussen doelen en middelen en hebben ze ook nauwelijks ervaring met daadwerkelijke resultaatgeoriënteerde sturing. Men ervaart het dus niet en men gelooft daarnaast ook niet dat het de manier is om leiding te geven aan een politieorganisatie als de Marechaussee. Het valt op dat veel medewerkers het gevoel hebben dat het allemaal beter kan. Vaak wordt gewezen op een tekort aan hulpmiddelen, zoals auto's en verbindingsmiddelen, waardoor het rendement van een ploeg die op dienst is in hun ogen te laag is. Doelen worden gehaald omdat ze te weinig ambitieus zijn, zo wordt vaak gezegd. Dat de rapportage niet echt een getrouwe weergave is van hetgeen men feitelijk gedaan heeft, doet daar niets aan af, vindt vrijwel iedereen. Wanneer doelen niet gehaald worden, wordt dit in hun ogen veroorzaakt door het feit dat het werkaanbod er niet was. Het werkaanbod is de allesbepalende factor voor doelrealisatie. Men kan geen resultaten maken, deze vloeien voort uit wat zich aandient. Dit laatste geldt, zo is de mening, zeker voor grensbewaking en mobiel toezicht vreemdelingen, maar ook in hoge mate voor de politiedienst.

Samenvattend

Alles bij elkaar overheerst het beeld van een brigade waar nauwelijks sprake is van resultaatgerichte sturing of resultaatgericht werken. Een leidinggevende stelt:

*‘Er wordt nog gewerkt zoals we dat in 1814 deden. We rijden op straat, we lopen ergens tegen-
aan, we pakken het op. Het echt gericht planmatig aanpakken van problemen (...) dat is niet het
geval.’*

De brigadecommandant staat op afstand van het primaire proces en drukt geen duidelijke stempel op de bedrijfsvoering. De afdelingscommandanten zien resultaatgerichte sturing vooral als een administratieve exercitie en de ploegen voeren hun taken uit zonder zich daarbij op de resultaten te richten maar realiseren deze resultaten desondanks zonder erg veel moeite. Het resultaatgerichte sturingsconcept is binnen deze brigade één van de vele bestaande administratieve procedures en richtlijnen, en lijkt voor de uitvoering van het werk ook niet meer dan deze betekenis te hebben.

7.3.3 Brigade Heikant

Een korte schets van Heikant

De brigade Heikant is een middelgrote brigade, die zich vooral richt op een groot militair complex vlak bij de hoofdlocatie en op een grensovergang. Er wordt gewerkt vanuit twee locaties: de hoofdlocatie is gevestigd nabij het militaire complex en een nevenlocatie is ingebed in een politiebureau en bevindt zich in de omgeving van de grensovergang. Heikant is ingedeeld in twee afdelingen. Eén afdeling is belast met de algemene politiedienst voor de militairen in het bewakingsgebied, de andere afdeling houdt zich bezig met mobiel toezicht vreemdelingen. In de hoofdlocatie is uit praktisch oogpunt ook een tweetal kleine landelijke eenheden gehuisvest.

De hoofdlocatie van de brigade Heikant is gevestigd in een oud en statig pand, dat een voorname sfeer uitstraalt. Het is één van de vele brigadegebouwen die voor de Tweede Wereldoorlog werden gebouwd en waarvan er nog enkele daadwerkelijk in gebruik zijn. Binnen is het interieur aangepast aan de huidige tijd, hoewel de indeling nog steeds klassiek is: een paar grote kamers en veel kleine kamers, een kantine met bar, een krap cellengangetje en de voormalige stallen die nu dienst doen als garage. De grote kamers zijn in gebruik bij de brigadeleiding of als werkkamer voor een dienstploeg. De sfeer is vriendelijk, mensen staan met elkaar te overleggen, drinken een kop koffie of zitten te werken op een kamer met flexplekken. Op de nevenlocatie heeft men de beschikking over een klein aantal eigen kamers en maakt het personeel gebruik van gezamenlijke voorzieningen als toiletten en een pantry. De uitstraling is modern, zakelijk en functioneel, bijna industrieel. Hoewel de medewerkers die daar werken goed te spreken zijn over de locatie, mist men wel een eigen plek en klaagt men over de letterlijk en figuurlijk lange afstand tussen deze werklocatie en de hoofdlocatie. De fysieke afstand bedraagt overigens niet meer dan enkele kilometers. Op deze locatie is het drukker, men is gefocust op het ritme van de grensovergang en moet zich haasten om de opeenvolgende verkeerspieken

te kunnen opvangen. In de praktijk is men dan ook nauwelijks op deze werkplek maar is men vooral bezig met controles.

Binnen de brigade Heikant heeft de leiding er voor gekozen een groot aantal hulpstructuren samen te stellen om een aantal ondersteunende processen te verzorgen. Zo zijn er een bureau politieadministratie, dat de processen-verbaal controleert en verstuurt, een bureau planning en een bureau inwendige dienst. Nagenoeg al deze bureaus zijn bemand met ervaren onderofficieren, die formeel vaak een functie als dienstploegcommandant vervullen. Dit groot aantal 'grijze' functies is door de brigadeleiding gecreëerd om de in haar ogen gegroeide administratieve en logistieke stromen te verwerken. Deze functionarissen vereenzelvigen zich snel met hun nieuwe rol en verantwoordelijkheid en lijken daarmee een soort eigen, administratieve kolom binnen de brigade te creëren, die zich manifesteert in een relatief groot aantal interne procedures. Het onderlinge contact tussen de afdelingen is mede door de gescheiden locaties niet frequent. Personeel start over het algemeen steeds vaker op de eigen werklocatie en voelt niet de noodzaak om voor het onderlinge contact de omweg via de hoofdlocatie naar het dagelijks werk te maken. De brigadeleiding is een tamelijk hecht team. Vooral de brigadecommandant en de commandant van de afdeling algemene politiedienst werken al lang samen en vertrouwen elkaar volledig. In de praktijk hebben zij een werkverdeling afgesproken, die er op neerkomt dat de brigadecommandant zich in zijn dagelijks werk vooral naar buiten richt, en de afdelingscommandant de bedrijfsvoering van de hele brigade voor zijn rekening neemt.

Binnen de dienstploegen is er niet echt sprake van een vaste, functionele rolverdeling. Eenieder functioneert als generalist, met hier en daar een licht taakaccent, bijvoorbeeld verdovende middelen of verkeer. De hiërarchie in de dienstploeg wordt vooral bepaald door de anciënniteit van de medewerkers ('ik zit al langer bij de baas'). Als opperwachtmeesters meedraaien, doen zij dit vaak als meewerkend voorman en niet echt als dienstploegcommandant. Omdat veel opperwachtmeesters op de eerder genoemde 'grijze functies' zijn tewerkgesteld, werken veel ploegen in feite zonder dienstploegcommandant en wordt deze rol waargenomen door de meest ervaren wachtmeester.

Er is een vaste overlegstructuur op het niveau van de brigadeleiding. Daar wordt vooral over randvoorwaarden (personeel, materieel, bedrijfsvoering als zodanig) gesproken, de brigadecommandant bemoeit zich alleen bij escalaties met het operationele werk. Ook de afdelingen kennen hun eigen overlegvorm, éénmaal per zes weken. Dienstploegen overleggen vooral tijdens de diensten. Ondanks deze overlegstructuren klagen dienstploegcommandanten en dienstploegleden over de slechte horizontale en verticale communicatie. Zowel de zakelijke als collegiale contacten zijn in hun ogen te beperkt. Men ervaart contacten ook vaak als onpersoonlijk. Er is in beperkte mate sprake van inhoudelijke feedback. Deze wordt overigens alleen vanwege het sociale aspect van feedback echt gemist, inhoudelijke terugkoppeling wordt door

de meesten niet als een voorwaarde voor goed functioneren gezien. Eén dienstploegcommandant geeft heel regelmatig en gestructureerd terugkoppeling aan zijn dienstploegleden. Hij verzamelt gestructureerd informatie over de prestaties van zijn medewerkers en geeft regelmatig terugkoppeling.

Het valt op dat de medewerkers hoog opgeven van hun eigen taakvolwassenheid. Ze voelen zich bekwaam om ook zonder leidinggevende hun werk te doen en aangezien ze, zeker binnen de politiedienst, ook vaak zonder dienstploegcommandant werken, voelen ze zich daarin ook bevestigd. Van de leidinggevers hebben ze soms niet zo'n hoge pet op. Er wordt door enkele dienstploegleden schamper gesproken over één van de kaderleden:

'Het is een aardige man. Soms vertellen we 'm waarmee we bezig zijn, want hij kan ook vragen van bovenaf krijgen. Dat vinden we wel fatsoenlijk, een ander zou zeggen: wat niet weet dat niet deert.'

Men gaat betrekkelijk formeel met elkaar om en er is sprake van een tamelijk hiërarchische verhouding tussen de verschillende functionarissen. Dit lijkt een soort tweedeling in de hand te werken tussen 'leiding' en 'uitvoering'. Dit betekent overigens niet dat er sprake is van slechte arbeidsverhoudingen tussen de verschillende functieniveaus. De manier waarop men met elkaar omgaat, lijkt uit de reacties niet tot ontevredenheid te leiden. Men lijkt de hiervoor genoemde tweedeling als een gegeven te aanvaarden en zich daar ook wel bij te voelen. Zoals een dienstploeglid het verwoordt:

'Iedereen die op dienst is doet gewoon zijn werk. Een brigadecommandant moet zich ook niet bezighouden met het bedrijf, die doet de pr en de externe contacten. De opper die op dienst is, bepaalt wel wie wat gaat doen, die doet de aansturing.'

Werkzaamheden van de brigade Heikant

De leidinggevers van de brigade noemen 'leidinggeven' en 'aansturen' als de kern van hun werkzaamheden. Daaronder verstaan zij niet zozeer het direct leidinggeven aan de operationele werkzaamheden maar meer het managen van de randvoorwaarden en de kaders, zoals de infrastructuur, personeelszaken, ARBO en milieu en het voertuigenpark. Daaraan wordt veel tijd besteed en het is in de ogen van de brigadeleiding ook van belang dat het door haar gedaan wordt. De brigadecommandant voelt wel aan dat het om randvoorwaarden gaat en haast zich te benadrukken dat het natuurlijk uiteindelijk om 'het echte werk' gaat, waarmee hij de uitvoering van de primaire taken bedoelt. De brigadecommandant voelt het belang van resultaatgerichte sturing goed aan, spreekt de taal van het sturingsconcept maar lijkt niet echt de kern van het concept te hebben geïnternaliseerd. Hij zegt zich meer ondernemer dan commandant te voelen, maar tegelijk benadrukt hij geen 'directeur van een koekjesfabriek' te zijn. Enerzijds beschrijft

hij sturing als de kern van het werk, anderzijds steekt hij enigszins de draak met modern politiemangement. Er is veel veranderd vindt hij, maar hij kan niet echt de vinger leggen op wat er dan precies veranderd is. Gevraagd naar de tijd die hij aan sturing besteedt, stelt hij dit op vier uur per week, de resterende tijd besteedt hij vooral aan het onderhouden van interne (het district en de collega-brigades) en externe contacten (militaire en civiele autoriteiten).

De sturing van de operationele activiteiten geschiedt door de afdelingscommandanten, hetzelfde geldt voor het bedrijfsvoeringsproces (jaarplannen, rapportages, jaarverslag). Zij vinden sturing ook hun belangrijkste taak. In de praktijk gaat veel tijd zitten in allerlei administratieve processen ('post-stromen'). Eén van de afdelingscommandanten heeft zichzelf in een positie gemanoeuvreerd die er feitelijk op neerkomt dat alle correspondentie die binnenkomt of uitgaat zijn bureau passeert. Er resteert in zijn geval in de praktijk dan ook nauwelijks tijd om toezicht te houden op het operationele werk, zo stelt hij. Dat was weliswaar niet wat hij oorspronkelijk van zijn werk verwachtte, maar hij zegt dat het noodzakelijk is dat juist hij het doet en hij straalt uit dat hij het ook eigenlijk wel prima vindt. Een andere afdelingscommandant combineert in zijn dagelijks werk de relatie met externe partners met het sturen van de afdeling. De sturing organiseert hij heel methodisch en gestructureerd, zonder daarbij het sociale aspect uit het oog te verliezen. Daar is overigens, zo stelt hij, ook geen ontkomen aan omdat hij erg jong personeel heeft, dat hem regelmatig aanspreekt. Hij straalt uit dat hij dit ook met plezier doet.

De dienstploegcommandanten verschillen sterk qua werk en karakter. Sommige dienstploegcommandanten zijn de dominante leider van de dienstploeg: door de wol geverfd en overtuigd van hun gelijk, directief en direct communicerend. Zij bepalen wie welke taken uitvoert, draaien ook zelf regelmatig mee met de dienstploeg en dragen zorg voor de administratieve verwerking en verantwoording. Zij zijn zich ervan bewust dat het werk is veranderd maar concluderen tegelijk dat die verandering marginaal is: in vergelijking met vroeger moet nu meer verantwoord worden. Het is dan ook de toegenomen verantwoording die in grote mate het beeld én het oordeel over resultaatgerichte sturing beïnvloedt. Net als in Broekhoven verschillen de dienstploegen in Heikant qua taak- en samenstelling. De dienstploeg mobiel toezicht vreemdelingen werkt volgens een min of meer standaardproces, dat in belangrijke mate wordt bepaald door de loop van het grensverkeer. Dit verkeer wordt gecontroleerd op een (inhoudelijk en procesmatig) standaard wijze. Er is weinig variatie in het aanbod, de 'opbrengst' loopt in de ogen van de dienstploegleden langzaam terug. De personeelsleden stellen dat de dienstploegen te klein zijn om meer opbrengsten te genereren en mensensmokkelbendes lijken in hun ogen te weten waar de gaten in de controles zitten. De bestaande controlemethodes bieden volgens de meesten maar weinig aanknopingspunten voor rendementverbetering en er bestaat niet zoveel animo om heel andere methoden te gebruiken. Af en toe probeert men wat anders, maar meestal bloeden nieuwe initiatieven dood door tijdgebrek of overplaatsingen. Men stelt dat ondertussen eigenlijk alles al wel een keer geprobeerd is.

De dienstploeg van de algemene politiedienst bestaat uit individuele medewerkers die *de facto* individueel gepland worden. Het dienstploegverband is in feite vooral een virtueel verband. De werkzaamheden zijn divers en vooral aanbodgestuurd. De leiding van de afdeling noch de dienstploegen zelf ontplooiën veel nieuwe initiatieven. De dienstploegen stellen zich passief op, wachten op wat komen gaat. De personeelsbezetting is volgens de medewerkers ook maar net genoeg om te kunnen reageren op meldingen en laat in hun ogen geen ruimte voor andere, meer acties of grootscheepse controles. Er wordt vooral bij het begin en het einde van de dienst op de kazernes in het gebied actief gesurveilleerd. Het werktempo is relatief laag, in de nachten en weekends zijn de militairen steeds vaker niet op de kazernes en is er dus niet veel werk aanbod. Vaak betreft het dan het overnemen van militaire verdachten van de politie. Er wordt samengewerkt met de regiopolitie, zowel structureel als ad hoc, maar dat lijkt niet altijd van harte te gaan. Tijdens diensten zijn meestal slechts drie personen aanwezig, de minimale bezetting. Dienstverbanden worden zoals gezegd vrijwel altijd zonder leidinggevende uitgevoerd, vanwege een groot aantal detacheringen. De dienstploegen geven aan dat het werk de afgelopen jaren nauwelijks veranderd is. Gevraagd naar wat er dan wél veranderd is, geven zij aan dat de administratieve rompslomp in de volle breedte is vergroot, men ervaart dit echter niet als buitengewoon belastend.

Resultaatgerichte sturing

In de ogen van veel medewerkers heeft het afleggen van verantwoording een te grote nadruk gekregen. Dit kleurt het beeld en het oordeel over het resultaatgerichte sturingsconcept: men verbindt het begrip 'sturing' vooral met toegenomen administratieve procedures en rapportages. Omdat het nu eenmaal opgedragen is, wordt deze (uren)verantwoording ingevuld en ingeleverd, maar de cijfers geven, ook volgens degenen die ze invullen, nauwelijks een beeld van de realiteit. Hele diensten worden aan één code opgehangen, terwijl er wel degelijk andere activiteiten hebben plaatsgevonden. Dit gebeurt vooral uit gemakzucht, soms uit balorigheid in de richting van de bureaucratie. Een lid van een dienstploeg stelt in dit verband:

'We snappen dat het gedaan moet worden tegenwoordig, maar we zien de meerwaarde van die codes en die verantwoording niet in. Als er geen werk is, dan is het gewoon rustig! Sowieso is het lastig om over ons werk verantwoording af te leggen. We moeten dat wel willen maar het kan niet.'

Het middenkader ontplooit, daarbij ondersteund door de 'grijze functionarissen' bij de planning en de politieadministratie, relatief veel sturingsactiviteiten, vooral door controles en acties te plannen. Elke maand krijgt een thema (zoals verlichting, autogordels, alcohol) en daaraan worden controles gekoppeld, gemiddeld twee per maand. De controles worden echter routinematig en nogal instrumenteel uitgevoerd door de dienstploegen. Men hoort ook weinig terug

vanuit de ondersteunende bureaus, over wat de acties hebben opgeleverd en of dit ook volgens verwachting was. Bijsturing vindt dan ook niet plaats: activiteiten worden uitgevoerd en de resultaten worden verwerkt en gerapporteerd. In het sturingsproces heeft een dienstploegcommandant van de algemene politiedienst een centrale plaats. Hij is uit de operationele dienst gehaald, functioneert als coördinator en stuurt de dienstploeg(en) vanuit het administratieve proces, vooral de stroom van processen-verbaal. Hij schrijft feitelijk het jaarplan, doet de verantwoording van de APD en maakt de rapportages op. Een aantal diensploegleden verwijt hem overigens dat hij geen idee meer heeft over hoe het echt draait op straat en beschrijft hem als een technocraat, die alles doet om 'de cijfertjes' op orde te hebben en de operatie alleen maar als een manier ziet om dat te realiseren. Toch is hij objectief gezien één van de weinigen die de bedoeling en de systematiek van het resultaatgerichte sturingsconcept doorziet. Een goed verloop van het sturingsproces maar ook de resultaten die worden geboekt, motiveren hem om zich in te zetten. Hij is ook één van de weinigen die stelt dat hij zijn eigen optreden als succesvol kwalificeert wanneer de doelstellingen gehaald zijn.

Waarden en normen

Ook binnen de brigade Heikant vinden personeelsleden een zorgvuldig proces belangrijker dan het uiteindelijke resultaat. Een afdelingscommandant meent zelfs dat een al te sterke nadruk op het resultaat negatieve gevolgen zal hebben:

'Te veel focus op je resultaten leidt juist tot demotivatatie van je mensen. Je gaat mensen te veel opjagen. Als je je taken zorgvuldig uitvoert, betekent dat dat jouw mensen super gemotiveerd zijn en dat je de resultaten vanzelf haalt.'

De brigadeleiding acht het ook onnodig en ongewenst om de verwachte resultaten in beeld te brengen bij het personeel, want als je een zorgvuldig proces doorloopt, dan komt het resultaat vanzelf. Voorbeelden die worden gegeven van anonieme collega's die alleen op resultaten jagen, worden nadrukkelijk negatief gekwalificeerd. De vrijgestelde dienstploegcommandant van de politiedienst noemt wel het belang van het behalen van doelstellingen, hetgeen bij de dienstploegleden tot een schampere opmerking leidt. Risico's nemen is niet nodig in de ogen van de personeelsleden en het komt volgens hen in de praktijk dan ook bijna niet voor. Risico's moeten ook worden vermeden en zijn alleen aanvaardbaar als daarbij tevoren een grondige analyse heeft plaatsgevonden. Ook bij deze brigade heeft men weinig beeld bij een tegenstelling tussen zorgvuldigheid en resultaat. De medewerkers voelen zich in hun dagelijks werk ook niet echt uitgedaagd of geprikkeld: ze lijken hun diensten betrekkelijk plichtmatig uit te voeren.

De leidinggevendenden schetsen zichzelf als mensgerichte managers: benaderbaar en empathisch. De medewerkers ervaren de leidinggevendenden zo niet en schetsen een goed, maar, letterlijk

en figuurlijk, afstandelijk contact. Eén dienstploegcommandant vertaalt het begrip 'menschgerichtheid' als rekening houden met ervaringsopbouw bij het toewijzen van onderzoeken. Een andere dienstploegcommandant hanteert bewust een directieve stijl van leidinggeven, waarmee hij respect afdwingt in zijn eigen ploeg maar door anderen als een ouderwetse leider wordt getypeerd. De kwaliteit van het eigen werk wordt vooral verbonden met de voldoening die men heeft, niet met de uitkomst als zodanig. De sfeer en de daarmee samenhangende onderlinge verhouding wordt door de dienstploegleden als het belangrijkste genoemd. De mening van anderen die buiten de eigen groep staan, wordt wel genoemd maar nadrukkelijk gerelativeerd. Men ervaart geen bedrijfsmatige norm.

Taakopvatting

De brigadeleiding van Heikant is tamelijk bewust bezig met de resultaten die de brigade behaalt. Vooral de afdelingscommandant van de politiedienst, die in feite de leiding over de brigade heeft, weet hoe de vlag erbij hangt binnen de eigen brigade én bij naburige brigades. De verantwoordingscijfers geven naar zijn overtuiging de realiteit weer, hoewel de dienstploegen stellen dat dit niet zo is. De brigadeleiding kent vooral de eigen resultaten, maar geeft deze niet door aan de dienstploegen, want, zo is haar opinie, die hebben toch niets met cijfertjes. De dienstploegleden kijken vooral in het bedrijfsprocessensysteem, waar alle inhoudelijke zaken in worden geregistreerd, wat voor onderzoeken er lopen, maar zijn niet bekend met de rapportages. Dat is in hun ogen ook niet noodzakelijk voor het eigen functioneren. De medewerkers geven aan het werk als zinvol te ervaren. Men is weinig zelfkritisch over de eigen bijdrage aan het (maatschappelijk) resultaat. Men schat de eigen inzet en het rendement hoog ('maximaal'), maar relativeert anderzijds het maatschappelijk effect van het eigen werk, door te stellen dat men slechts een radertje is in een groter geheel.

Adaptatie van sturing

De personeelsleden hebben een tamelijk goed beeld van wat onder resultaatgerichte sturing wordt verstaan, hoewel ook hier het doel in de ogen van de medewerkers vooral is om hen hun werkzaamheden te laten verantwoorden of om te weten waar 'men' kan bezuinigen. 'Men' is in dit verband 'de politiek', 'de belastingbetaler' of 'de staf', iets wat in ieder geval veraf staat van de praktijk. Resultaatgerichte sturing wordt door sommige medewerkers opgevat als een gebrek aan vertrouwen: alles moet gecontroleerd worden omdat 'ze' de uitvoerende medewerkers niet meer vertrouwen. Er wordt door de medewerkers sowieso getwijfeld aan de bestuurbaarheid van het werk. Het aanbod bepaalt alles, daar waar bestuurbaarheid wordt gesuggereerd in jaarplannen is deze er in de realiteit niet, zo stelt men. Een dienstploegcommandant merkt dan ook op:

'Er zijn wel doelen, maar in het mobiel toezicht vreemdelingen kan je er niet op sturen. Als er bijvoorbeeld staat 'drie mensensmokkelonderzoeken' en die zijn er niet of worden niet onderkend, dan kan je die onderzoeken niet draaien'.

Vaak wordt ook hier het voorbeeld genoemd van de doelstelling waarmee de Marechaussee een specifiek aantal misdrijfverbalen wordt opgedragen. Deze doelstelling staat al jaren in de plannen, is niet realistisch, want ze wordt nooit gehaald, en blijft desondanks al jaren onveranderd. Een lid van een dienstploeg zegt schertsend:

‘Dan moet ik zo dadelijk aan soldaten gaan vragen om elkaar te mishandelen, om zo aan die 110 misdrijfverbalen te komen.’

Besturing wordt vooral beschouwd als een concept van buiten de eigen brigade; er wordt over sturing gesproken als een ritueel. Men beschouwt doelstellingen als vrome voornemens die ver af staan van de realiteit. Wat we ook doen, wat we ook invullen, het voegt niets toe. We horen er nooit iets van terug, zo is ook de ervaring. Een dienstploegcommandant stelt:

‘Hoe hoger je komt, hoe meer mensen ermee bezig zijn. Wat moet ik er mee? Laat mij maar lekker boeven vangen.’

De leidinggevendenden in Heikant zeggen de invoering van dit sturingsconcept niet als een keuze van de organisatie te beschouwen maar als een onontkoombare ontwikkeling, vanwege de conclusies van het ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer. Het heeft in de ogen van de medewerkers ook nauwelijks toegevoegde waarde voor het eigen werk.

De wijze waarop resultaatgerichte sturing is geïnstrumentaliseerd vindt weinig steun bij het personeel. De formats voldoen inhoudelijk en procedureel niet, zonder dat dit overigens leidt tot het ontwikkelen van eigen formats. De rapportage wordt als belastend ervaren. Iedereen weet dat de rapportage de realiteit slechts in heel beperkte mate weergeeft. Toch twijfelt er vrijwel niemand aan dat resultaatgerichte sturing niet meer verdwijnen zal. Het wordt als iets van deze tijd beschouwd en men lijkt er uiteindelijk mee te kunnen leven.

Er wordt niet alleen gesproken over resultaatgerichte sturing als een ritueel, sturing wordt in de praktijk ook op deze wijze gehanteerd. Er zijn doelen, en men kent de meeste doelen ook wel, maar ze worden in de praktijk niet meegenomen in het werk. Dit wordt gelegitimeerd door de opvatting dat dit ook niet gewenst is, omdat er een praktische tegenstelling bestaat tussen het behalen van doelen enerzijds en het werk goed doen anderzijds. Men begrijpt dat er plannen en verantwoording zijn, maar men vindt dat ‘men’ ook moet begrijpen dat de uitvoerende medewerkers er mee omgaan zoals ze dat doen. Of, zoals een lid van een dienstploeg het heel plastisch uitdrukt:

‘Het is wel logisch dat er zo’n lijst is. De brigadecommandant moet kunnen zien wat wij gedaan

hebben. Maar het is net zo logisch dat wij er zo lullig over doen'.

Niet alleen nemen de dienstploegleden geen doelen mee in de uitvoering van het dagelijkse werk, ook de verantwoording wordt in de praktijk vaak glad gestreken: het personeel geeft de verantwoording die 'men' verwacht. Dit laatste lijkt overigens niet zozeer te gebeuren met de bedoeling het systeem op enige manier te frustreren maar eerder om het eenieder gemakkelijk te maken of, misschien beter gezegd, zo weinig mogelijk moeilijk te maken.

Resultaten van sturing

De resultaten van de brigade worden, met als jaarlijkse uitzondering het aantal misdrijfverbalen, op tamelijk eenvoudige wijze behaald. De leiding noch de medewerkers zien overigens een causaal verband tussen resultaatgerichte sturing en de mate waarin resultaten worden behaald. Volgens enkele dienstploegcommandanten en -leden kan het rendement wel worden vergroot maar daarvoor ontbreekt het in hun ogen aan de noodzakelijke steun van de brigadeleiding. Er wordt gesuggereerd dat de betrokkenheid van de brigadeleiding bij de operatie laag is. Een enkele dienstploegcommandant schetst een positieve trend die door de sturing wordt beïnvloed, maar deze wordt geheel niet herkend door de dienstploegleden.

Samenvattend

De leiding van de brigade Heikant heeft een ambivalente houding tegenover het concept resultaatgerichte sturing. Enerzijds ziet men wel de noodzaak in van het concept, in ieder geval voor wat betreft de daarmee gepaard gaande verantwoording, anderzijds zet men zich ertegen af vanwege het, in haar ogen, min of meer wezensvreemde karakter ervan. Eén afdelingscommandant lijkt resultaatgerichte sturing te hebben omarmd, maar een andere afdelingscommandant en de brigadecommandant laten zich niet positief uit over het concept. Nu de brigadeleiding zich niet in haar geheel opstelt als een sterke supporter van resultaatgerichte sturing, voelen de medewerkers weinig noodzaak om het concept te omarmen. Ze verschuilen zich achter vakmatige argumenten, die aantonen waarom het in hun vakgebied niet werkt. De brigadeleiding lijkt deze reactie te begrijpen, te accepteren en in een aantal gevallen zelfs bewust te bevestigen. Resultaatgerichte sturing komt daarom feitelijk nauwelijks van de grond.

7.3.4 Brigade 't Zand

Een korte schets van 't Zand

De brigade 't Zand is een kleine brigade, die centraal is gesitueerd tussen een aantal grote militaire complexen en daarnaast verantwoordelijk is voor de grensbewaking in een havengebied. De brigade is gevestigd in een pand dat op het eerste gezicht een vrijstaand woonhuis lijkt. De locatie is overzichtelijk, de indeling lijkt ook op die van een woonhuis: bij binnenkomst stuit men op de planton annex meldkamer en op de twee verdiepingen zijn aan weerszijden van de

gang relatief kleine werkkamers geplaatst. De kamers zijn sober en functioneel ingericht. Er is een kleine kantine. Door het kleine brigadegebouw lijkt het drukker dan het is, de brigadeleiding en de aanwezige dienstploeg vullen de kleine ruimte. De sfeer is gemoedelijk en er wordt zichtbaar gewerkt. Naast het hoofdgebouw beschikt de brigade over een kleine werkplek in de haven, die vooral als uitvalsbasis voor de werkzaamheden daar wordt gebruikt en nauwelijks geschikt is om als personeelsverblijf te dienen.

Op een klein aantal functies na is de feitelijke structuur binnen de brigade 't Zand conform de formele structuur. Er bestaan binnen de brigade nauwelijks grijze functies. Dat is volgens de brigadecommandant een bewuste keuze: hij beschouwt het als zijn taak om, met inachtneming van de formele grenzen van de organisatiestructuur, creatief om te gaan met de hem toevertrouwde mensen en middelen. Het creatief toewijzen van werkzaamheden, zodat het rendement verbetert behoort in zijn ogen tot één van zijn kerntaken. Hij beschouwt het omgaan met deze problematiek niet als een negatief aspect ('repareren') maar als een positief aspect ('organiseren') van resultaatgerichte sturing. De brigade kent een vaste overlegstructuur op het niveau van de brigadeleiding en ook bij de laag daaronder, de dienstploegcommandanten. Er wordt zowel over de uitvoering van het werk als over de randvoorwaarden (personeel, materieel, bedrijfsvoering als zodanig) gesproken. De geringe omvang van de brigade maakt dat de contacten informeel, laagdrempelig en frequent zijn. Iedereen kent iedereen. Zowel de brigadecommandant, de afdelingscommandant als de coördinator informeren zich door regelmatig letterlijk en figuurlijk de werkvloer op te stappen. Veel zaken worden 'tijdens de koffie' besproken. De sfeer wordt door de brigademedewerkers als goed getypeerd.

De leiding van de brigade krijgt frequent feedback van de districtscommandant en geeft dit ook door aan de medewerkers van de brigade. Alle informatie die de brigadecommandant heeft met betrekking tot de bedrijfsvoering, is voor een ieder beschikbaar. Ook de dienstploegleden weten dat er informatie over het functioneren van de brigade is en ook waar het is, maar maken er desondanks nauwelijks gebruik van. Medewerkers hebben over het algemeen een goed beeld van hoe er binnen de brigade gepresteerd wordt en waar de prioriteiten liggen, zonder dat ze precies de cijfers kennen. De meeste informatie gaat van mond tot mond, tijdens vergaderingen, tijdens de diensten die mensen samen verrichten en tijdens de gezamenlijke koffiepauzes.

Niet iedereen wordt overigens graag gewezen op hoe hij of zij presteert. Een opperwachmeister, die bekend staat als een specialist op het gebied van vreemdelingenrecht, lijkt zich af te sluiten voor feedback. Hij vindt dat er niemand in de positie is of in staat is om hem te vertellen hoe werkzaamheden moeten worden uitgevoerd omdat men in zijn ogen de benodigde deskundigheid ontbeert. De coördinator en de dienstploegcommandanten hebben een grote mate van autonomie in hun dagelijks werk. Dit wordt door hen als positief ervaren. Het feit dat de dienstploegcommandanten relatief veel vrijheid hebben, betekent niet dat de

brigadecommandant niet weet wat er speelt. Hij steekt regelmatig zijn licht op en lijkt een goed gevoel voor timing te hebben ontwikkeld: hij bestookt zijn medewerkers niet constant met vragen maar lijkt te weten op welk moment hij welke vraag moet stellen aan welke functionaris. Hier kan een rol spelen dat de brigadecommandant zeer ervaren is en lange tijd zelf direct leiding heeft gegeven aan opsporingsonderzoeken. De brigadeleiding vindt de huidige systematiek die wordt gebruikt bij functioneringsgesprekken dan ook een grote achteruitgang. Daar waar zij in de oude systematiek alle medewerkers als tweede beoordelaar zagen, speelt het functioneringsgesprek zich nu exclusief af tussen de medewerker en zijn eerstelijns leidinggevende. Juist het functioneringsgesprek fungeerde voor de brigadecommandant als belangrijke bron van directe informatie en bovendien was het een belangrijk feedbackmoment. Met het wegvallen van dit regelmatige contact verliest de brigadecommandant een belangrijke informatiebron.

Werzaamheden van de brigade 't Zand

De brigadecommandant gaat binnen twee maanden met functioneel leeftijdsontslag. Na een langdurige carrière bij de recherche, vervult hij sinds viereneenhalf jaar de functie van brigadecommandant. Hij beschikte bij zijn aanstelling maar in beperkte mate over ervaring in de algemene politiedienst of grensbewaking maar had dus wel ervaring met opsporingsprocessen. Hij stelt zich op als manager en geeft aan dat de feitelijke sturing van de operationele dienst geschiedt door de afdelingscommandant. De brigadecommandant richt zich op de grote lijnen en op de contacten met het district en de externe partners (politie, douane, havenbedrijf). Daarnaast functioneert hij min of meer als escalatieniveau voor personeelsleden die conflicten hebben met andere leidinggevendenden. Ook zwaardere personeelszaken (terminaal zieken, familieproblemen) neemt hij voor zijn rekening. Hij wordt door het personeel als een soort vaderfiguur gezien.

De brigadecommandant werkt heel gestructureerd en heeft een goed contact met zijn medewerkers. Hoewel hij benadrukt dat hij op afstand van de werkvloer staat, weet hij, zoals eerder gezegd, precies wat er speelt binnen de brigade. De betrekkelijk kleine omvang van de brigade en de feitelijke concentratie van het personeel op één werkplek zijn hierop volgens hem van grote invloed. Een groot deel van zijn tijd besteedt hij aan gesprekken en vergaderingen. Volgens de brigadecommandant is er de afgelopen vijf jaar veel veranderd. Toen hij aan zijn functie begon was het allemaal veel amateuristischer, nu ben je als brigade en ook als brigadecommandant veel bewuster bezig met wat je doet. Dat is in zijn ogen veel professioneler. Zoals hij het zelf verwoordt:

‘Je weet nu veel gedetailleerder hoe het draait. Nu weet ik bijvoorbeeld precies wat een uitvraag kost aan personeel. (...) Je heb leren puzzelen en je hebt het in je hoofd zitten. Het past ook allemaal veel beter, je komt ongeveer uit op je geplande aantal uren’.

Hij is zelf goed thuis in de cijfers en kan er ook goed mee overweg, heeft een goed beeld van wat de brigade doet en wat dat kost aan mensen en middelen. Hij weet globaal hoe de resultaten zijn en sorteert als het ware vóór als de doelstellingen bijna zijn gehaald. Hij praat hier ook regelmatig over met de districtscommandant en ook met het personeel en weet wat bepaalde keuzes, bijvoorbeeld een herprioritering tussen taakvelden, kosten in termen van beschikbaarheid van personeel. Wanneer andere taken of brigades een claim leggen op het personeel van zijn brigade, dan stelt hij zich niet protectionistisch op maar vertaalt dit in de discussie met het district naar de mogelijke consequenties voor de met hem afgesproken doelstellingen. Financiële consequenties ziet hij niet omdat hij geen budgethouder is. De brigadecommandant schept zichtbaar plezier in het 'puzzelen' met cijfers.

De brigade kent één afdelingscommandant en twee coördinatoren, die elk vanuit een eigen taakveld (algemene politiedienst of grensbewaking) de afdelingscommandant ondersteunen. De geïnterviewde coördinator heeft als taakveld de algemene politiedienst. Hij ziet zijn rol vooral in het bewaken van de primaire processen, waarbij zijn startpunt het bedrijfsprocessensysteem is, een softwareapplicatie die binnen de politiedienst wordt gebruikt. Hij stuurt de dienstploegcommandanten dagelijks inhoudelijk aan, geeft hen daarbij direct opdrachten, verdeelt het werk tussen dienstploegen en overlegt met het tweemans bureau rechercheonderzoeken. De coördinator functioneert binnen de brigade als een soort manusje-van-alles: hij heeft allerlei neventaken naar zich toegetrokken en neemt ook taken over bij de (frequente) afwezigheid van andere functionarissen. Zo vervangt hij de afdelingscommandant en de brigadeadjutant regelmatig. Voor zijn gevoel heeft hij meer werk dan tijd om het uit te voeren. Hij komt hier ook regelmatig op terug, omdat een groot aantal van zijn reguliere werkzaamheden volgens hem onvoldoende uit de verf komt, omdat hem daarvoor vanwege de frequente functiewaarnemingen de tijd ontbreekt. De coördinator werkt gestructureerd en heeft een vast 'weekprogramma'. De onvoorspelbaarheid van het werk (die op basis van zijn beschrijving in objectieve zin betrekkelijk lijkt), frustreert hem in zijn drang naar structuur in zijn werk. De coördinator geeft aan dat hij geleerd heeft de grenzen tussen werk en privé goed te bewaken. Hij beschouwt een goed functionerend bedrijfsprocessensysteem als zijn belangrijkste bijdrage aan het werk op de brigade.

Hoewel de dienstploegcommandanten op papier een zelfde functie vervullen, is er in de praktijk een groot verschil in hoe zij deze functie invullen. Eén dienstploegcommandant benadert zijn werk puur vanuit de inhoud en beschouwt de groep niet als zijn kerntaak. Hij opereert veel meer als specialist/professional dan als generalist/manager. Hoewel hij door de leiding van de brigade vanwege zijn rechercheachtergrond steeds vaker wordt belast met specialistisch werk, lijkt het geven van leiding aan de groep ook niet zijn belangstelling te hebben. Een groot deel van zijn tijd werkt deze dienstploegcommandant op de doorlaatpost in de haven. Met grote

inzet en betrokkenheid probeert hij een meer informatiegestuurde manier van optreden te introduceren. De meeste van zijn collega's doen dit af als hobbyisme. Een andere dienstploegcommandant ziet zijn taak echt bij de dienstploeg liggen maar ziet zich in de praktijk regelmatig geconfronteerd met diensten bij een naburige brigade als hulpofficier van justitie. Het werk met zijn dienstploeg bestaat deels uit het bewaken en controleren van het 'productieproces' en deels uit het als meewerkend voorman meedraaien van diensten.

De dienstploegleden verrichten afwisselend grensbewaking- en politiediensten bij de eigen brigade en verlenen ook assistentie aan een naburige brigade bij het uitvoeren van het mobiel toezicht vreemdelingen. De groepen zijn in de praktijk relatief klein – drie à vier personen – en opereren in een aantal gevallen zonder dienstploegcommandant. In die gevallen functioneert het dienstploeglid met de hoogste anciënniteit als dienstploegcommandant. De kleine dienstploegen maken het, zeker in combinatie met de strakke eisen van de arbeidstijdenwet, moeilijk om bij ziekte, verlof het minimale aantal dienstploegleden aanwezig te laten zijn. Er wordt veel opgevangen door andere dienstploegen, waardoor men het gevoel heeft op elkaar te zijn aangewezen, bijvoorbeeld wanneer men op korte termijn een dag verlof wil. Over het algemeen wordt dat onder elkaar opgelost en ervaart men daarmee een grote mate van collegialiteit. De wederzijdse afhankelijkheid tussen medewerkers maar ook tussen het middenkader enerzijds en de uitvoerende medewerkers anderzijds lijkt te leiden tot een klimaat van gezamenlijkheid en collegialiteit en een attitude van 'geven en nemen'. De diensten in de grensbewaking verlopen regelmatig en rustig. Het zijn min of meer standaardwerkzaamheden, deels administratief, deels operationeel. De algemene politiedienst is gevarieerder, het werkaanbod wisselt per dag. De brigade heeft een tweetal grote militaire objecten die regelmatig voor grotere onderzoeken zorgen. Omdat het afgesproken doel in de politiedienst, 30 processen-verbaal opgemaakt voor een misdrijf gepleegd door militairen, al in augustus gehaald is en tegelijk een onderrealisatie in het mobiel toezicht vreemdelingen bij een andere brigade ontstond, heeft de brigade de opdracht gekregen haar activiteiten in de politiedienst terug te brengen tot een minimum en de andere brigade te ondersteunen. De dienstploegleden begrijpen de afweging en de keuze die daarop gebaseerd is. Men kan zich echter niet vinden in deze keuze, omdat daarmee de contacten met de omgeving snel terug lopen en de criminaliteit in hun ogen weer zou kunnen toenemen. Ook de brigadecommandant worstelt overigens soms met de inhoudelijke gevolgen van de keuzes die hij maakt:

'Ik heb op een bepaald moment bij de algemene politiedienst controles laten vervallen. Dat vind ik bedrijfsmatig geen probleem, professioneel baal ik er van. De mensen balen er ook erg van. Ik leg dan uit aan de mensen waarom we bepaalde dingen niet doen. Dat ligt bij deze brigade, maar volgens mij bij elke brigade, erg gevoelig. (...) Ik moet vanuit mijn functie helpen om de organisatiedoelen te bereiken. Ik help, maar ik ben het niet overal mee eens.'

Resultaatgerichte sturing

De brigade 't Zand maakt zelf brigadeplannen, voor het grootste deel gebaseerd op de doelen zoals deze in de districtsplanningsaanwijzing staan. Vervolgens maakt de brigadecommandant samen met de afdelingscommandant capaciteitsberekeningen, die door het jaar heen telkens goed blijken aan te sluiten bij de daadwerkelijke besteding. De brigadecommandant vervult de belangrijkste rol ten aanzien van de sturing binnen de brigade. Hoewel hij hiervoor niet is opgeleid of begeleid heeft hij een duidelijk en diepgaand beeld van de sturingsprocessen binnen de Marechaussee. Ook inhoudelijk weet hij wat relevante informatie is en hij gebruikt deze ook bewust in de dagelijkse sturing. De motivatie om op deze wijze met sturing bezig te zijn, is zowel intrinsiek als extrinsiek. Zoals al eerder geschetst, beschouwt hij zowel de formele, procedurele sturing als de dagelijkse sturing van de medewerkers als een belangrijke maar vooral ook leuke taak. Het levert hem een belangrijk deel van zijn werkplezier op. Ondanks dat er in formele zin geen (positieve of negatieve) sancties aan het al dan niet behalen van doelen is verbonden, voelt de brigadecommandant daarnaast ook druk vanuit de districtscommandant om tot de afgesproken resultaten te komen en houdt hij hier wel degelijk rekening mee. Hij vindt die druk niet onplezierig en ook op zijn plaats: het is zijn verantwoordelijkheid om de doelstellingen te behalen en hij heeft in zijn ogen ook genoeg mogelijkheden om dit te beïnvloeden.

De coördinator voelt zich daarentegen veel minder thuis in het sturingsproces. Hij benadrukt dat het maken van plannen niets voor hem is, want hij is een man van de praktijk. Hij zet zich af tegen de rol die plannen hebben in de organisatie. Deze kritiek richt zich tegen zowel het planproces ('er verandert te veel lopende een jaar om het te kunnen vastleggen in plannen') als de planinhoud ('de indicatoren zeggen onvoldoende over de prestaties'). Zoals hij het zelf verwoordt:

'Als ze toch elke keer van hogerhand zeggen dat er allerlei mensen met andere dingen bezig moeten, dan heeft het überhaupt geen zin om er tijd in te steken. De plannen moeten elke keer weer aangepast worden.'

Desgevraagd geeft hij overigens aan dat hij niet weet wat hij precies van de plannen mag verwachten en kan hij ook geen andere sturingsconcepten noemen die wel een goede sturing van de praktijk borgen. De coördinator weet wel welke prestaties in zijn taakveld worden geboekt, maar hij zet zich af tegen het 'misbruik van cijfertjes'. Doelen niet halen is in zijn ogen niet erg, zolang je kunt verklaren waarom ze niet gehaald zijn. Bijsturing vanuit het district stoort hem erg, omdat men daar niet kan weten wat lokaal de prioriteiten zijn of moeten zijn. Toch speelt hij een belangrijke rol in het sturingsproces: hij regelt de dagelijkse sturing en is op het operationele niveau feitelijk de verpersoonlijking van de stappen 'beïnvloeding van de uitvoering', 'vergaren van informatie' en 'evaluatie en bijsturing'. Het zijn vooral de, in zijn ogen te vaak voorkomende, wijzigingen in de plannen die hem dwars zitten. De brigadecommandant spreekt hierover relatief vaak met de coördinator om deze bijstellingen aan hem als het ware te

verkoopen. Zo lijkt de brigadecommandant te voorkomen dat de coördinator zijn gevoel te veel de nadruk geeft bij het vertalen van deze bijstellingen in de richting van de dienstploegen.

Deze dienstploegen worden niet betrokken bij het formele sturingsproces. De producten (plannen, rapportages) van dit proces zijn beschikbaar maar worden door deze medewerkers nauwelijks geraadpleegd. Het geeft geen richting aan het dagelijks werk, direct noch indirect. Het zijn de coördinatoren die de plannen vertalen in activiteiten en die, zonder dit expliciet zo te betitelen, de sturing *van* de dienstploegen verzorgen. De sturing *in* de ploegen vindt nagenoeg geheel plaats vanuit de vakinhoudelijke kant. Op basis van de richtlijnen van één van de coördinatoren en de werkverdeling tussen de dienstploegen wordt binnen de dienstploegen het werk onder elkaar verdeeld. Vaak doet men wat men leuk vindt. Hoewel men dus de sturende hand van de brigadecommandant niet als zodanig ervaart, werken de dienstploegleden wel binnen de sturingskaders van de brigadecommandant: de grensbewakingsnormen en het niet langer uitvoeren van politiedienstcontroles zijn daar concrete voorbeelden van. De coördinatoren spelen als het ware een intermediaire rol in het sturingsproces. Dit betekent niet dat er helemaal geen weerstand is: één opperwachtmeester merkte op dat dit de regelruimte van de dienstploegcommandanten teveel vermindert. Hij stelde dat zijn diensten steeds meer op voorhand worden vol gepland en dat dit nauwelijks ruimte meer laat voor hem om zich als commandant van zijn dienstploeg te manifesteren.

Waarden en normen

De medewerkers van de brigade vinden een zorgvuldig proces belangrijker dan het resultaat, hoewel in de brigade 't Zand een aantal personeelsleden duidelijk aangeeft dat dit uit de aard van het werk voortvloeit – het strafprocesrecht is immers erg strikt – en het uiteindelijk wel om het resultaat gaat. Zorgvuldigheid en resultaat zijn in dit vak onlosmakelijk met elkaar verbonden, zo luidt de opinie. De dienstploegleden definiëren een resultaat daarbij in termen van veroordelingen van verdachten op basis van een goed proces-verbaal. De brigadeleiding, dat wil zeggen de brigadecommandant en de afdelingscommandant, denkt eerder in termen van jaarplannen. Hoewel de brigadecommandant wel een luisterend oor heeft en deels ook begrip toont voor de bezwaren van de medewerkers ten aanzien van bijvoorbeeld het werken met productcodes, dwingt hij wel af dat volgens de systematiek gewerkt wordt en laat hij dit ook door de coördinatoren controleren. De leiding dwingt als het ware op die manier medewerkers te kiezen voor die activiteiten die tot het resultaat bijdragen, door alleen aan die activiteiten productcodes te hangen. Ook wordt voorkomen dat cijfers gemanipuleerd worden. Zoals een dienstploegcommandant opmerkt:

'Vroeger werden cijfers gemanipuleerd om van het gedoe af te zijn, maar nu gebeurt dat niet meer. Met het systeem kan ook niet meer gerommeld worden. Bovendien zijn de cijfers zoals ze zijn, en als je ze niet haalt kan je dat ook verantwoorden.'

Dienstploegleden maken nog wel opmerkingen over de rigiditeit die het systeem in hun ogen kenmerkt. Ze lijken echter langzamerhand zelf een afweging te maken of het niet alleen in politieel opzicht maar ook vanuit de bedrijfsvoering gewenst is om bepaalde activiteiten te ontplooiën. Als voorbeeld hiervan werd enige malen het optreden tegen burgers bij verkeersovertradingen genoemd. Dit optreden behoort niet tot het primaire takenpakket van de Marechaussee en is dus ook niet verwoord in de doelstellingen. Wanneer toch wordt opgetreden kan men dit niet verantwoorden in de urenverantwoording omdat daar geen directe codes voor zijn. Het blijkt medewerkers er niet van te weerhouden om in ernstige gevallen toch op te treden, maar er lijkt een soort drempel te zijn opgeworpen om niet lichtzinnig op te treden bij dit soort overtradingen. Feitelijk worden de medewerkers daardoor wellicht onbewust gestuurd in de realisatie van de doelstellingen.

De leidinggevers hanteren in de ogen van de medewerkers een zakelijke stijl maar met oog voor 'de menselijke maat'. Zelf typeert de brigadecommandant zijn stijl van leidinggeven als volgt:

'Ik doe het goed als de werkzaamheden goed lopen en tegelijk de mensen zich goed voelen. Hoe beter de mensen zich voelen, hoe beter het werk wordt afgeleverd. Dat betekent niet dat je niet duidelijk moet zijn. Dat kan namelijk heel respectvol. Daarnaast is het ook van belang dat de harmonie in het team goed is. Af en toe een beetje duwen en trekken, dat hoort erbij.'

Het draagvlak van de brigadecommandant is relatief groot en lijkt vooral gebaseerd op zijn grote inhoudelijke ervaring en zijn empathisch vermogen. De medewerkers zijn gevoelig voor de sfeer op de brigade maar benadrukken het belang van resultaten boeken. Dan gaat het hen overigens niet om de realisatie van doelstellingen maar meer om het politieke resultaat: een goed proces-verbaal, een opgeloste zaak en een veroordeling. De leiding van de brigade heeft wat dat betreft veel autoriteit en haar oordeel over de inhoudelijke kwaliteit van het werk is voor medewerkers belangrijk. Resultaatgericht werken wordt door de dienstploegleden en -commandanten als iets gezien dat vreemd is aan de eigen professie. Toch aanvaardt het grootste deel van de operationele medewerkers deze manier van werken: men is het niet altijd met de inhoudelijke keuzes eens maar accepteert wel dat er keuzes moeten worden gemaakt. Dit lijkt deels de verdienste van de brigadecommandant die de medewerkers wel bewust heeft gemaakt van resultaatgericht werken en veel met de medewerkers praat over de keuzes die dit met zich meebrengt, zonder hen te veel te belasten met de formele kanten er van.

Taakopvatting

De brigadeleiding vindt het belangrijk om de resultaten te kennen en is hier dan ook van op de hoogte. Er is overigens wel een verschil in de beweegredenen daarvoor: de commandant wil het

weten om te kunnen sturen op de resultaten, de coördinator vanwege de voortgangsbewaking en om mensen daarop in de praktijk te kunnen aanspreken. Men is ook op de hoogte van de prestaties van de andere brigades. De brigadecommandant weet daardoor wanneer hij verzoeken om steun kan verwachten en anticipeert daarop bij zijn collega-brigadecommandanten en de districtscommandant. De dienstploegen kennen elkaars resultaten ook maar gebruiken deze informatie niet expliciet en vinden dit overigens ook niet noodzakelijk. De medewerkers van de brigade vinden hun werk zinvol. Daarbij speelt een rol dat in relatief korte tijd verschillende grote onderzoeken zijn afgerond, die ook in de media veel aandacht kregen. Daardoor is er een soort trots op de brigade en het eigen werk, en lijkt men gemotiveerder. De brigadecommandant schrijft dit toe aan resultaatgerichte sturing:

‘De doelen zijn tevoren bekend, het werkt stimulerend naar de mensen. Vroeger was het ‘waar maak je je druk om’ en wilde men het liefst zo weinig mogelijk werk. Het is nu allemaal veel meetbaarder en het effect is dat mensen er wel degelijk bewuster mee bezig zijn.’

Een enkeling betoogt dat er qua middelen veel verbeterd is maar dat dit nog steeds een knelpunt is, waardoor hij het werk soms als minder zinvol ervaart.

Adaptatie van sturing

Ook in de brigade ‘t Zand geven respondenten zonder uitzondering aan dat het belang van resultaatgerichte sturing ligt in de verantwoording die daarmee plaatsvindt. Het gaat volgens hen om de verantwoording over de ingezette middelen maar het wordt door sommigen ook gezien als een manier om de omgeving te informeren over de wijze waarop de Marechaussee haar taken uitvoert. Zoals een ploeglid het verwoordt:

‘Je moet in ieder geval sturing hebben. Je kan niet zeggen ‘doe maar iets leuks’. Als Marechaussee kan je het gebruiken om te laten zien wat je resultaten zijn.’

En zijn dienstploegcommandant:

‘Bij de politie werkt dat ook zo, en daar werkt het ontzettend goed. Als je je doelstellingen niet haalt, moet je goed kunnen beredeneren waarom je het niet haalt.’

Enkelens geven aan dat resultaatgerichte sturing daarnaast ook een sterke symbolische betekenis heeft, in hun ogen vooral bedoeld om te laten zien dat de Koninklijke Marechaussee een moderne organisatie is. Zoals hiervoor al is getoond, gebruikt de brigadeleiding het concept wel degelijk voor de sturing van de werkzaamheden, maar ze doet dit ‘verborgen’. Men benadrukt tegenover de medewerkers de inhoud van het werk, niet zozeer het feit dat er gestuurd wordt. Daardoor lijkt het meer ‘organisch’ en vanzelf te lopen dan bij andere brigades. Sturing

is voor de brigadeleiding niets speciaals en krijgt daardoor niet veel aandacht of nadruk bij de medewerkers die in de operationele dienst werken. De brigadecommandant ziet voor zichzelf een belangrijke functie in het overbruggen van de visie die bij de leiding van de Marechaussee heerst enerzijds en de praktijk op de werkvloer anderzijds.

De brigadeleiding is tevreden met de hulpmiddelen die in het kader van resultaatgerichte sturing zijn ontwikkeld. Het heeft in haar ogen wel lang geduurd voordat de kwaliteit redelijk was. Eerder werd op het district maar wat ontwikkeld en dat werd dan 'gedumpt' op de brigades, zonder enige toelichting of uitleg. De invoering van resultaatgerichte sturing heeft zich buiten het gezichtsveld van een groot deel van de medewerkers afgespeeld. Het beeld van het concept wordt vooral bepaald door de beperkte eigen ervaringen met verantwoordingslijsten. Hoewel men de administratieve last als vervelend ervaart, accepteert men het omdat het nu eenmaal moet gebeuren. De lijsten worden goed en consequent ingevuld, mede omdat de brigadecommandant een controlesystematiek heeft opgezet waarbij de opgegeven uren uit de verantwoordingslijsten worden vergeleken met de opgeleverde producten uit het bedrijfsprocessensysteem. De dienstploegleden hechten zelf voor hun eigen functioneren overigens ook niet veel belang aan de informatie die resultaatgerichte sturing oplevert. Zij richten zich op het oordeel dat hun eigen lijnchef, meestal de dienstploegcommandant of de coördinator, heeft van de kwaliteit van hun werk.

Resultaten van sturing

De doelstellingen worden zonder uitzondering behaald. Het verband tussen het resultaat en de (wijze van) sturing wordt door de brigadecommandant expliciet verondersteld, ondanks dat dit formeel niet kan worden aangetoond. Ook inhoudelijk kan niet worden aangetoond dat de keuzes die zijn gemaakt in de plannen tot de juiste activiteiten (in de juiste hoeveelheid) en daardoor tot de gewenste resultaten hebben geleid. Er wordt door het district en de brigade wel bijgestuurd op basis van de resultaten. De impulsen voor deze bijsturing komen echter ook voort uit ad hoc opdrachten vanuit het district en de brigade. Het initiatief om de naburige brigade te ondersteunen vloeide voort uit de onderrealisatie die daar plaatsvond, niet zozeer uit de overrealisatie in 't Zand, hoewel deze er wel was. De brigadecommandant hecht groot belang aan het sturingsconcept en gebruikt het ook in zijn eigen optreden. Het biedt hem mogelijkheden om op goede gronden in te grijpen, waar dat vroeger naar zijn idee veel te intuïtief gebeurde. Het biedt hem ook de mogelijkheid om 'nee' te zeggen als hij aan kan tonen dat hem de mensen of middelen ontbreken. Dit komt dus de effectiviteit en de efficiëntie ten goed. Resultaatgerichte sturing is in de ogen van de brigadecommandant geen exacte wetenschap, waarin een rechtlijnig verband tussen doelen en middelen wordt vastgesteld, maar veel meer een manier van communiceren en met elkaar omgaan. Het effect van resultaatgerichte sturing begint volgens de brigadecommandant nu pas, dat wil zeggen vijf jaar na de introductie, op te treden.

Samenvattend

Op het eerste gezicht lijkt er wellicht weinig verschil tussen de brigades die hiervoor zijn besproken en de brigade 't Zand. Ook bij deze brigade hebben de meeste medewerkers een vakmatige betrokkenheid, die ertoe bijdraagt dat men zich min of meer distantieert van het concept resultaatgerichte sturing. Toch laat een nadere blik zien dat er wel degelijk verschillen zijn. Vooral de rol die de brigadecommandant vervult, verschilt van die bij de vorige brigades. Dit lijkt samen te hangen met zijn positie binnen de brigade maar ook met zijn persoonlijke instelling. Hij heeft, zo lijkt het, het concept geïnternaliseerd en is een sponsor van het concept, zonder dat hij de overige organisatieleden lastig valt met het concept als zodanig. Tegelijk heeft hij het zo geregeld dat datamanipulatie nauwelijks mogelijk is én maakt hij keuzes die hij expliciet koppelt aan de te behalen resultaten. Hij overbrugt in persoon als het ware de waarden uit het sturingsconcept en de professionele waarden van het personeel. Belangrijken slotte is dat hij kan terugvallen op een gedreven coördinator, die ondanks dat hij zich persoonlijk niet zozeer voelt aangetrokken tot resultaatgerichte sturing, wel al het 'handwerk' voor zijn rekening neemt. Bij de brigade 't Zand wordt weliswaar niet precies volgens de letter van BBKMar 2000 gewerkt, er is wel sprake van een manier van sturing die in de geest van BBKMar 2000 is en, belangrijker nog, feitelijk neerkomt op resultaatgerichte sturing.

7.3.5 Brigade Reeshof

Een korte schets van Reeshof

De brigade Reeshof is een kleine brigade, die zich concentreert op de grensbewaking in een zeehaven. De brigade is gehuisvest in een klein en relatief oud gebouw, dat niet echt meer aan de eisen van een hedendaags brigadegebouw voldoet. Er is al enkele jaren een nieuw onderkomen in het vooruitzicht gesteld, maar dit heeft bij de afronding van deze studie zijn beslag nog niet gehad. Het gebouw oogt als een vooroorlogs woonhuis, met smalle gangetjes en een steile trap. De kamers zijn relatief klein, er is een kleine planton annex meldkamer in gebruik en de brigade beschikt over een kleine kantine. Het is druk op de brigade: hoewel de primaire grensbewakingstaken plaatsvinden op de nabijgelegen doorlaatpost is er ook in het brigadegebouw relatief veel personeel aanwezig. Op de doorlaatpost, die op ongeveer een kilometer afstand is gevestigd in de haven, vinden de controles plaats en heeft men een personeelsverblijf en een klein kantoor in gebruik. Daar werkt en verblijft de dienstploeg die tijdens die dienst belast is met de grensbewakingstaak. Meestal gaat er wel een personeelslid heen en weer om wat zaken op te halen, maar in beginsel kan de dienstploeg zichzelf, gedurende de acht uren waarin men dienst heeft, bedruipen.

De brigade werkt met één afdeling vanwaaruit de dienstploegen hun werkzaamheden verrichten. Ook binnen de brigade Reeshof heeft de leiding besloten om een aantal hulpstructuren op te zetten, maar dit is hier niet ten koste gegaan van het eerstelijns toezicht op het

operationele proces. Alle functies voor dienstploegcommandant zijn gevuld. In de grijze functies zijn vooral oudere, ervaren wachtmeesters werkzaam, die zich ook hier vooral richten op planning, administratie en logistieke zaken. Binnen de dienstploegen is iedereen opgeleid als allround grensbewaker en is niet echt sprake van specialismen. Nagenoeg iedereen is opgeleid tot eerstelijns documentenspecialist, een enkeling als tweedelijns documentenspecialist. Daarmee beschikken de ploegen over goed opgeleide medewerkers, die alle voorkomende werkzaamheden, met inbegrip van eenvoudige vervolgonderzoeken, kunnen uitvoeren. Iedereen verricht dezelfde werkzaamheden; ook ploegcommandanten draaien in een aantal gevallen mee in de praktische dienst.

Er is een vaste overlegstructuur op het niveau van de brigadeleiding: de brigadecommandant, de afdelingscommandant en de coördinator hebben wekelijks overleg. De afdelingscommandant, de coördinator en de dienstploegcommandanten hebben maandelijks formeel overleg. Zowel op het brigadeniveau als bij het overleg met de dienstploegcommandanten wordt over de uitvoering van het werk en over de randvoorwaarden (personeel, materieel, bedrijfsvoering als zodanig) gesproken. De brigadeleiding verzamelt alle relevante cijfers en verwerkt deze in overzichten, die naar de dienstploegcommandanten worden gestuurd. Deze gebruiken die informatie nauwelijks in hun dagelijks overleg met de eigen dienstploeg. De informatie wordt min of meer voor kennisgeving aangenomen en lijkt maar heel beperkt invloed te hebben op de manier waarop het werk wordt uitgevoerd.

Werkzaamheden van de brigade Reeshof

In verband met de langdurige afwezigheid van de brigadecommandant (vanwege ziekte en vakantie) is de afdelingscommandant feitelijk belast met de leiding van de brigade, en vervult de coördinator voor een belangrijk deel de rol van de afdelingscommandant. De relatief jonge afdelingscommandant is pas kort werkzaam in zijn huidige functie en is vroeger als onderofficier binnen de Marechaussee werkzaam geweest. Voordat hij als officier werd aangesteld, heeft hij een hogere opleiding afgerond en vervolgens een korte periode in het bedrijfsleven gewerkt. De coördinator is een ervaren adjudant, die zich op basis van zijn kennis en ervaring een centrale rol in de brigade heeft verworven. Hij is gemotiveerd om zelf officier te worden en is zich erg bewust van de professionele superioriteit die hij in zijn ogen heeft ten opzichte van zijn ranggenoten, maar ook ten opzichte van de brigadeleiding. De taakverdeling tussen de afdelingscommandant en de coördinator is niet duidelijk of vastomlijnd. Beiden bewegen zich in het operationele veld. De accenten van de afdelingscommandant liggen meer in het personele vlak; de coördinator concentreert zich meer op de sturing van de dienstploegen. Dit laatste is in de hiërarchische cultuur van de Marechaussee niet zonder problemen, omdat het hier om ranggenoten gaat. Zowel de coördinator als de dienstploegcommandanten hebben op deze brigade de rang van adjudant. De afdelingscommandant is in zijn dagelijks werk meer naar buiten gericht en hij houdt zich onder meer bezig met de contacten met het district, andere

brigades en de zogeheten ketenpartners in het grensbewakingsproces. In de praktijk is het voor medewerkers soms lastig om te onderkennen wie ze voor welk onderwerp kunnen aanspreken: de coördinator of de afdelingscommandant.

De dienstploegcommandanten vervullen op de brigade ook de functie van hoofd doorlaatpost. De functie van hoofd doorlaatpost is geen lijnfunctie maar is een formele rol in het toelatingsproces van vreemdelingen. Het hoofd doorlaatpost heeft in dat proces bevoegdheden en dwangmiddelen ten aanzien van vreemdelingen, die alleen hij kan inzetten. Het beroep op deze functionaliteit is overigens in Reeshof relatief beperkt: in de praktijk bestaat het werk vooral uit controles en kleine vervolgonderzoeken, en zijn er weinig ingewikkelde problemen met vreemdelingen of bijvoorbeeld asielzaken. De dienstploegcommandanten kunnen zich dus vooral op hun ploeg richten. De manier waarop ze dat vervolgens invullen, verschilt per persoon. Er lijkt een onderscheid tussen de manier waarop oudere ploegcommandanten dit doen en de manier waarop jongere functionarissen dit invullen. De eerste categorie kiest vaak voor een formelere invulling, de laatste groep functioneert meer als meewerkend voorman. Welke stijl men hanteert, lijkt voor de ploeg niet uit te maken. Beide stijlen vindt men prima: men stelt dat de manier waarop de eigen dienstploegcommandant het doet, de beste is, ongeacht welke stijl deze hanteert.

Het werk van de dienstploeg en daarmee ook van de dienstploegcommandant is heel voorspelbaar. Het werkaanbod wordt gevormd door lijndiensten (passagiers- en/of vrachtschepen), die in principe, met hier en daar een kleine afwijking, volgens een al lang tevoren bekend schema vertrekken en aankomen. De diensten worden niet voorbereid: de ploeg komt op dienst en pakt de zaken op die zich voordoen. De dienstploegcommandant geeft, voor zover dat nodig is, aanwijzingen en controleert de werkzaamheden. Soms worden er speciale acties gepland, al dan niet in samenwerking met andere grensbewakingbrigades, maar meestal vervult de dienstploegcommandant tijdens een dienst de rol van procesbewaker. De meer ervaren ploegcommandanten stellen dat er wel wat veranderd is in de grensbewaking. Het gaat in hun ogen nu veel meer om 'cijfertjes' en dat betekent dat zij hierop meer dan vroeger letten. De ploegcommandanten bedoelen overigens met 'cijfertjes' vooral de Europese controlenormen en de doelstellingen die de regering Balkenende II zichzelf gesteld heeft ten aanzien van de portefeuille vreemdelingen en integratie. Men beseft niet echt dat het feit dat 'cijfertjes' een rol spelen in hun dagelijkse werk, samenhangt met een andere, resultaatgerichte manier van werken.

Los van de vraag waarom met een doelstelling gewerkt wordt, is het voor eenieder duidelijk dat er doelstellingen zijn en dat hieraan voldaan moet worden. In de dienstploegen is er één belangrijke doelstelling: de zogenoemde 100 procent-norm. Deze norm is voorgeschreven in Europese immigratieregelgeving en door de minister één op één opgedragen aan de Marechaussee. De 100 procent-norm is voor iedereen meer dan duidelijk: alles moet worden

gecontroleerd. Desondanks blijkt er ruimte te zijn voor verschillende interpretaties. Wat moet worden verstaan onder alles? Wordt hier bedoeld alle schepen, alle voertuigen aan boord van schepen of alle passagiers? De strengste interpretatie van de norm (alle passagiers) blijkt in de praktijk met de huidige aantallen mensen en middelen nauwelijks haalbaar. Ook het controleren van alle voertuigen blijkt soms een hele opgave. Het gevolg is dat dienstploegcommandanten 'spelen' met de norm: ze halen eruit wat erin zit. Als ze voldoende personeel hebben, dan controleren de ploegen alle passagiers, zo niet dan controleren ze alleen de voertuigen. In de verantwoording wordt de norm gehanteerd die de daadwerkelijk geleverde prestatie het dichtst bij de doelstelling brengt. Bovendien worden kleine verschillen tussen de prestatie en de norm niet overgenomen in de urenverantwoording maar over het algemeen afgerond. Het is zeker niet zo dat men de kantjes ervan af loopt. Hoewel niet objectief is vastgesteld of er écht niet meer in zit dan de ploegcommandanten eruit halen, lijken de intenties van de dienstploegen om een maximale prestatie te leveren met de beschikbare mensen en middelen, oprecht. Los van deze intenties, komt de sturing bij deze brigade, door deze manier van werken, feitelijk neer op middelensturing.

De dienstploegleden verrichten voornamelijk standaardwerkzaamheden ('baliewerk'), nu en dan afgewisseld met een vervolgonderzoek. Soms wordt door de brigade een groter onderzoek verricht, vooral naar mensensmokkel. De in de ogen van een buitenstaander tamelijk eentonige werkzaamheden blijken door de meeste medewerkers van de brigade zo niet ervaren te worden. De routinematige werkzaamheden in de vertrek- en aankomstbalies worden door de meeste medewerkers als afwisselend ervaren. Tussen deze werkzaamheden door verblijven de ploegleden in een personeelsruimte bij de doorlaatpost en verrichten ze daar administratieve werkzaamheden, lezen de procedures door, kijken televisie of studeren. De onderlinge band tussen de dienstploegleden is goed en ook de band met de ploegcommandant is vrij sterk. Bijna altijd wordt het werk met dezelfde groep mensen verricht. Soms wordt er over en weer uitgeleend maar dit bevalt vaak minder goed. Men hecht aan de manier van werken van de eigen dienstploeg. De dienstploegen zetten zich ook enigszins tegen elkaar af: de eigen manier van werken is beter en ook de sfeer in de eigen ploeg wordt geprefereerd. Het werkaanbod is al een aantal jaren ongewijzigd, de resultaten lopen langzaam terug: er worden minder valse of vervalste paspoorten onderschept en ook het aantal onderschepte illegale grenspassanten loopt terug. Dit wordt door de medewerkers van de brigade vooral verklaard door 'conjuncturele' factoren: het buurland is als (illegale) immigratiebestemming minder populair en tegelijk zijn de controles op de uitreis van het buurland strenger geworden. De dienstploegleden beschouwen dit vooral als een gegeven, dat zich niet laat beïnvloeden door hun eigen activiteiten of verschuivingen daarbinnen. Er is minder aanbod, dus zal men ook minder pakken. Er bestaan binnen de dienstploegen wel ideeën over hoe binnen dat minder geworden aanbod toch effectief te zijn maar men ontplooit nauwelijks initiatieven om dat in de praktijk te brengen. Zonder dat ze het echt geprobeerd hebben, menen de meesten dat het toch wel niet zal kunnen of mogen.

Resultaatgerichte sturing

De brigade maakt, in tegenstelling tot de andere brigades die onderzocht zijn, geen eigen plannen. Het district schrijft de doelstellingen voor en in principe is de brigade gehouden om deze te accepteren. Alleen echt onredelijke doelen kunnen worden weersproken. Dit gebeurt in de praktijk echter zelden. Zoals hiervoor al is aangegeven, komen de doelstellingen voor grensbewakingstaken vaak rechtstreeks van de gezagsdragers en is er geen ruimte om deze doelen aan te passen aan lokale omstandigheden. Formeel gezien is daar overigens ook geen aanleiding toe, omdat er geredeneerd vanuit de opdrachtgever geen verschillen in lokale omstandigheden zijn. De normen zijn bij iedereen bekend maar er is weinig kennis over wat nu precies hun achtergrond is. De al eerder genoemde 100 procent-norm wordt bijvoorbeeld vooral gezien als een soort bureaucratische norm, die veraf staat van de operationele praktijk. Een medewerker van een dienstploeg stelt:

‘Wat precies het doel is van die norm, dat weten wij niet precies. (...) Die 100 procent-norm wordt wel heel gemakkelijk bepaald en dan moeten wij dat uitvoeren. Dan wordt niet nagedacht of dat wel haalbaar is. (...) Er zijn best andere manieren om effectief te controleren.’

In de beleving van de medewerkers wordt in de landen van de Europese Unie op maar weinig plaatsen echt aan deze norm voldaan. Er is geen concreet beeld van mogelijke beleidseffecten die men in Europees of nationaal verband nastreeft. De ploegleden ervaren ook niet zozeer een verband tussen doelstellingen en middelen: de dienstploeg heeft een vastgestelde sterkte die is toegesneden op de werkzaamheden in de controlebalies en met die sterkte voer je de opgedragen taken uit.

De afdelingscommandant doorziet het sturingsproces en kent de logica erachter. Hij laat merken dat hij weet hoe dit soort processen horen te lopen en stelt dat hij heel actief en expliciet met sturing bezig is. Hij maakt weliswaar niet zijn eigen plannen maar hij ontplooit wel andere sturingsactiviteiten. Zo verzamelt hij de cijfers, houdt hij allerlei overzichten bij en verwerkt hij een en ander in tabellen en grafieken, die ook worden uitgereikt aan de ploegen en opgehangen op de prikborden. Hij lijkt wat te worstelen met zijn stijl van leidinggeven, waardoor hij een beetje zoekt naar hoe hij moet bijsturen. Voor sommige medewerkers is het moeilijk in te schatten of hij aan bepaalde zaken belang hecht en of en wanneer hij intervenieert. Dit lijkt te worden versterkt door de coördinator, die nogal dominant aanwezig is in de operationele sturing van de brigade. Hier en daar lijkt er zelfs sprake te zijn van concurrentie tussen deze beide functionarissen. De coördinator voelt zich gesterkt door zijn ruime kennis en ervaring, en spreekt soms met enige minachting over officieren, vanwege hun in zijn ogen beperkte inhoudelijke kennis en ervaring. De afdelingscommandant vergoelijkt dat en benadrukt de volgens hem uitstekende samenwerking tussen de coördinator en hemzelf. Dit gaat overigens

allemaal voorbij aan de meeste operationele medewerkers. Hun leven speelt zich vooral af in de dienstploeg en van wat zich verder in de brigade afspeelt, krijgen ze niet zoveel mee. Ook de e-mails waarin de afdelingscommandant de stand van zaken meldt, en grafieken op het prikbord, worden nauwelijks gelezen.

De manier van samenwerken tussen de afdelingscommandant, de coördinator en de dienstploegcommandanten blijkt ook uit de wijze waarop men met elkaar invulling geeft aan het regelmatige overleg. De coördinator en de dienstploegcommandanten zetten de afdelingscommandant regelmatig onder druk om bepaalde zaken aanhangig te maken bij het district. De afdelingscommandant voelt zich dan in een positie gebracht om daar ook gehoor aan te geven, maar hij vangt vaak bot bij de districtscommandant. Daardoor dreigt een sfeer te ontstaan waarin de afdelingscommandant wordt gemangeld tussen de afdeling en het district. Het lijkt overigens dat door de zelfverzekerde opstelling van de coördinator in het reguliere overleg, de dienstploegcommandanten zaken ook niet uitspreken. De coördinator onderkent dit niet: hij weet wat goed is voor de ploegcommandanten om te weten, ook al geven die aan dat ze meer willen weten. Dienstploegen overleggen vooral tijdens de diensten. Ondanks deze talrijke overlegstructuren klagen dienstploegcommandanten en dienstploegleden over de slechte horizontale en verticale communicatie. Zowel de zakelijke als collegiale contacten zijn in hun ogen te beperkt. Men ervaart contacten ook vaak als onpersoonlijk.

Waarden en normen

Ook de medewerkers van de brigade Reeshof vinden een zorgvuldig proces belangrijker dan het resultaat. Zorgvuldigheid leidt (vanzelf) tot een goed resultaat, zo wordt ook bij deze brigade gesteld. De medewerkers zijn eigenlijk van mening dat een zorgvuldig proces min of meer los staat van het resultaat: een zorgvuldig proces gaat niet ten koste van het resultaat. In de praktijk blijkt er wel eens een afweging te moeten worden gemaakt tussen het proces en het resultaat, maar dan vormt dit nauwelijks een echt dilemma voor de medewerkers. Als bijvoorbeeld tijdens een controlemoment een medewerker nog bezig is met het afwerken van een proces-verbaal, dan wordt daarvoor door de dienstploegcommandant een praktische oplossing gezocht. Een dienstploegcommandant stelt:

‘Ik hoef niet echt tussen die twee te kiezen. Je probeert zoveel mogelijk beide. Soms kan een zaak ook wel gewoon wachten en kun je eerst een boot afhandelen. Andersom moet soms een boot wachten omdat je wat anders moet doen. Het is dan zoals het is. Daar heb ik helemaal geen moeite mee. Het bijwerken van de administratie is geen reden om een boot te missen. Je kunt misschien je snor drukken, maar niet als het aan mij ligt. Het is natuurlijk niet altijd leuk om daar te staan maar het werk moet wel gedaan worden.’

Men ervaart in zo’n situatie dus nauwelijks druk om sneller te werken of om kwalitatieve

concessies te doen. Ook bij deze brigade worden risico's vermeden, omdat men het van groot belang vindt om aan de eisen van het Openbaar Ministerie te voldoen. In die zin geeft de kwalitatieve norm van het Openbaar Ministerie meer richting aan de werkzaamheden van de dienstploegen dan de 100 procent-norm van de opdrachtgever. Er leven binnen de dienstploeg best ideeën over hoe men het één kan doen zonder het ander te laten, maar deze ideeën komen nooit tot uitvoering. Het lijkt erop dat men de situatie niet als problematisch ervaart en/of dat men niet de ambitie heeft om verbeteringen aan te brengen.

Medewerkers en leidinggevendenden kwalificeren de stijl van leidinggeven van hun directe chef als mensgericht. Het valt op dat vrijwel iedereen de laag daarboven als veel taakgerichter kwalificeert. Er wordt een betrekkelijk grote afstand tussen de dienstploegen en de brigade-leiding ervaren. Ondanks de betrekkelijk korte afstand tussen de werkplekken in de haven en het brigadegebouw spreken de dienstploegen over 'de brigade' als iets van buiten hun eigen werkomgeving. Een dienstploeglid stelt:

'Er is wel een aardig gat tussen de brigade en ons. Dat zit volgens ons vooral in het feit dat we ook fysiek niet bij elkaar zitten. Ze snappen het niet. Als het goed is dan hoor je niks, als het fout is... Het is natuurlijk gemakkelijk om vanachter je bureau naar zaken te kijken.'

Er wordt tamelijk veel geroddeld over de brigadeleiding en over elkaars leidinggevendenden. De arbeidsvreugde en ook de trots op het eigen werk worden vooral ontleend aan de dienstploeg en veel minder aan de brigade, de taken of de werkomgeving. Er wordt dan ook erg veel waarde toegekend aan de onderlinge verstandhouding in de dienstploeg. Dit zorgt voor een sterke band tussen de groepsleden. Een lid van een dienstploeg beschrijft de samenwerking in de groep als volgt:

'Dat is misschien wel apart voor Reeshof, voor deze groep: je hebt hier niet zoveel nadruk op verschillen in rang. Je moet hier veel met elkaar werken, je hebt elkaar nodig.'

Er kleeft ook een nadeel aan de sterke band: alles van buiten de dienstploeg wordt met enige argwaan en soms met lichte vijandigheid benaderd. Memo's van de brigadeleiding worden bijvoorbeeld met enig cynisme ontvangen en de resultaten die in andere dienstploegen worden geboekt, worden soms geridiculiseerd. Dit alles betekent dat de dienstploegcommandant in heel veel gevallen de norm is voor goed werk.

Taakopvatting

De brigadeleiding kent de eigen resultaten tot op een groot detailniveau. Er wordt met een schuin oog gekeken naar de resultaten van andere, min of meer vergelijkbare brigades. De brigadeleiding publiceert de resultaten van alle dienstploegen maar de dienstploegcommandanten

nemen in de praktijk alleen hun eigen resultaten voor kennisgeving aan. Ze vinden het ook niet noodzakelijk voor de ploeg om goed of beter te kunnen functioneren. De ploegen kennen elkaars resultaten dus niet en vinden dit ook niet noodzakelijk. De brigadeleiding neemt haar werk zeer serieus en vindt zichzelf verantwoordelijk voor de resultaten en voor de wijze waarop deze tot stand komen. De dienstploegen voelen zich vooral verantwoordelijk voor het leveren van een 'maximale bijdrage' ofwel 'eruit halen wat erin zit'. Ze laten zich in de praktijk nauwelijks leiden door een andere norm dan deze. Als zij het idee hebben dat ze hun best hebben gedaan, dan biedt dat voldoening en dat lijkt hen dan ook min of meer ongevoelig te maken voor andere prikkels of normen. Een lid van een dienstploeg vertelt:

'Onder elkaar hebben we het echt niet over resultaten die we boeken. (...) Ook onze groepscommandant is daar niet mee bezig. Die vindt gewoon dat het werk gedaan moet worden, dan komt de rest vanzelf.'

De brigadeleiding weet dat de dienstploegen op deze manier tegen de prestaties aankijken. Enerzijds weet men dat dit eigenlijk niet de bedoeling is, anderzijds kent men de praktische problemen en per saldo accepteert de afdelingscommandant deze situatie.

Adaptatie van sturing

Hoewel de norm door veel medewerkers dus wordt beschouwd als iets van buiten hun eigen operationele werkelijkheid, zien zij wel het belang van het werken met doelstellingen. Een dienstploegcommandant stelt:

'Daarmee kan verantwoording worden afgelegd over hetgeen wij doen. Je kunt laten zien of er goed gewerkt wordt en of er nog verbeteringen nodig zijn. Het is ook iets van de regering, misschien wordt het wel vanuit Europa aangestuurd. Dat komt dan uiteindelijk bij ons uit. Wij kunnen daar niets aan veranderen, wij voeren het gewoon uit, ook al kan het soms niet.'

De meeste medewerkers willen ook wel op die manier werken maar verwachten tegelijkertijd van de leiding van de Marechaussee en van de gezagsdragers enige flexibiliteit in de manier waarop normen geformuleerd worden én ten aanzien van de mate waaraan men aan de norm moet voldoen. Altijd voldoen aan de 100 procent-norm is praktisch gezien onmogelijk, anders dan tegen zeer hoge financiële en maatschappelijke kosten, zo is men van mening. Zoals eerder gesteld wordt het werken met doelstellingen niet zozeer geassocieerd met resultaatgericht werken. De 100 procent-norm functioneert binnen de dienstploegen niet als een maatstaf voor effectiviteit of efficiëntie maar als een soort autonome norm, ingegeven door politieke wenselijkheid en min of meer ontkoppeld van enig concreet beleidseffect. De urenverantwoording wordt vooral als een verantwoordingsrapportage gezien in relatie tot de voorgeschreven normen. Feitelijk ervaart men nauwelijks resultaatgerichte sturing. Ook hier vindt men het

overigens goed dat er verantwoording wordt afgelegd over de activiteiten die men verricht. De minister en ook de belastingbetaler hebben in hun ogen het recht om te weten hoe hun geld besteed is en wat dit heeft opgeleverd.

Het begrip 'sturing' staat dus los van het voldoen aan doelstellingen of aan de opgedragen norm. Sturing is volgens de dienstploegcommandanten vooral een uitzonderingsactiviteit, die relevant wordt als het niet gaat zoals de bedoeling is. Het wordt vooral verstaan als bijsturing wanneer de routine het af laat weten. Daarvoor is nauwelijks kennis van de resultaten nodig maar wel een tamelijk grote dosis vakkennis, een goed oog op het grensbewakingsproces en een portie gezond verstand. De urenverantwoording beschouwt men als een ritueel. De dienstploegleden vullen vaak in wat men volgens het rooster had moeten doen, niet wat men gedaan heeft. Dit levert hen ook geen problemen op, omdat er binnen het taakveld grensbewaking (nog) geen koppeling kan plaatsvinden met de basissystemen waarin de productie is terug te vinden. De enige bron die kan worden geraadpleegd is de urenverantwoording, die nogal grofmazig is en een aantal verzamelcodes hanteert, waardoor ze voor sturingsdoeleinden minder geschikt is. Bovendien zijn de hulpmiddelen alleen bestemd voor registratie, niet voor analyse of (bij)sturing. De afdelingscommandant heeft daar zelf hulpmiddelen voor ontwikkeld, de anderen niet. Dit leidt in de praktijk overigens nooit tot problemen omdat de activiteiten standaard zijn en omdat dat wat qua overtredingen niet wordt aangetroffen, niet snel op een andere plaats wel aan het licht komt.

Resultaten van sturing

De opgelegde norm van 100 procent wordt door een aantal personeelsleden aangeduid als een utopie. Er zijn in hun ogen overigens vooral praktische belemmeringen (rooster, ATW), niet zozeer principiële bezwaren. Eén opperwachtmeester stelt:

'Als je het heel belangrijk vindt en je wilt de organisatie daar ook op afrekenen, dan moet je er ook professioneel mee omgaan. Dan moet je niet alleen zeggen van 'hé jongens, uren bijhouden en hoe je dat doet, daar moet je zelf maar even naar kijken'.

Maar zelfs als je het anders zou organiseren, blijft het in de ogen van veel personeelsleden een onmogelijke doelstelling. Werken met doelstellingen maakt je wel bewust van het gewenste resultaat maar brengt de realisatie van dat resultaat in de ogen van de medewerkers van Reeshof niet dichterbij, zo is de mening. Men stelt dat de opdrachtgevers ervan uit gaan dat het werk toch gedaan wordt en dat daarbij een beroep wordt gedaan op de grote loyaliteit van de medewerkers. Het is en blijft een opdracht per slot van rekening. De medewerkers van de brigade zien ook geen direct verband tussen efficiëntie en het sturingsconcept. Men zegt altijd naar optimale benutting van aanwezige middelen te streven. Vroeger kon men ook niet anders, er waren altijd tekorten. Nu heeft men genoeg middelen, op het verlanglijstje staan nu vooral

dingen die gemakkelijk zijn, niet per se noodzakelijk. Er is een soort vanzelfsprekend streven naar het zo goed mogelijk benutten van de aanwezige middelen. Ondanks de klaarblijkelijke onmogelijkheid om aan de norm te voldoen, blijkt dit nauwelijks uit de managementinformatie. Een dienstploegcommandant beschrijft hoe in de praktijk vaak met rapportages wordt omgegaan:

‘Eén van de mensen doet het voor de hele ploeg en daarom is het wel nattevingerwerk. Die weet toch echt niet wat iedereen gedaan heeft. Ze vullen dan ook meestal de uren in die we zouden hebben moeten draaien.’

De manier waarop men het invult, op basis van de planning in plaats van op basis van de realisatie, en de manier waarop men daarbij de norm hanteert heeft als gevolg dat de formele norm volgens de rapportages vrijwel altijd wordt behaald.

Samenvattend

De leiding van de brigade Reeshof kent het resultaatgerichte sturingsconcept en ziet ook de achtergrond en de bedoeling er van. Met name de afdelingscommandant hanteert de instrumenten die beschikbaar zijn en ontwikkelt ook eigen instrumenten. Daar waar bij de brigade 't Zand echter het verschil in de waardenoriëntatie tussen de leiding en de uitvoering, beter gezegd tussen het sturingsconcept en de professionele oriëntatie, werd overbrugd door de brigadecommandant, is dit veel minder het geval bij deze brigade. Daardoor blijven de goede bedoelingen en de initiatieven van de brigadeleiding als het ware zweven. Deels heeft dit te maken met het draagvlak van de brigadeleiding en deels met de hiervoor geschetste ontkoppeling tussen de 100 procent-norm als belangrijkste doelstelling en de vakmatige betrokkenheid van de meeste organisatielieden. Dit lijkt ook de reden te zijn van het feit dat de rapportages worden gemanipuleerd. De brigade Reeshof beschikt over de beste sturingsinstrumenten en dit resulteert ook in de meeste en de beste feedback-informatie. Tegelijk kan worden vastgesteld dat het effect daarvan tamelijk klein is, waardoor er niet echt kan worden gesproken van resultaatgerichte sturing.

7.3.6 Brigade Heihoef

Een korte schets van Heihoef

De Brigade Heihoef is belast met alle voorkomende politietaken op het terrein van een luchthaven. De brigade is gehuisvest in een groot, modern kantoorgebouw, waar ook de districtsleiding is gevestigd, en beschikt nog over een nevenvestiging, de zogenoemde politiepost, bij de terminal van de luchthaven. De hoofdvestiging is voorzien van alle gemakken: relatief grote kamers, alle faciliteiten zijn bij de hand, men heeft een eigen koffiekamer en men maakt voor de maaltijden gebruik van een goed bedrijfsrestaurant. In het gebouw is ook het

verbindingcentrum van het district gehuisvest, dat ook voor de brigade Heihoef werkt en waar het personeel vaak binnenloopt. Het is een drukte van belang in en rond het gebouw, auto's rijden af en aan en mensen zijn druk aan het werk. De sfeer is informeel en oogt professioneel, men is assertief en spreekt elkaar aan. De nevenvestiging is een relatief kleine, functionele ruimte, waar mensen informatie kunnen krijgen, aangifte kunnen doen en waar ze kunnen worden opgevangen. De werkruimte wordt ook gebruikt als verblijf, hoewel in de praktijk de personeelsleden vaak aan het werk zijn. In deze ruimte is het dan ook hectisch en rommelig. Iedereen is druk bezig en men verdringt elkaar achter de werkplekken. De ontvangst is vriendelijk en servicegericht, burgers worden als het ware als klant ontvangen, al is dit in de praktijk niet voor iedereen altijd vanzelfsprekend.

De brigade is sinds kort ingedeeld in afdelingen, die allemaal zijn belast met de algemene politiedienst, en heeft een structuur die op onderdelen afwijkt van de structuur die vaak bij andere brigades wordt aangetroffen. Vóór de indeling in afdelingen stuurde de brigadeleiding de dienstploegen rechtstreeks. De omgeving waarin de brigade opereert, vraagt een grote mate van flexibiliteit. Naast het landelijke gezag, dat voor alle brigades geldt, heeft Heihoef ook te maken met het lokale gezag, de burgemeester en de officier van justitie, dat verantwoordelijk is in de gemeente waarin de luchthaven ligt. Los van de concrete behoefte van het lokale gezag, is ook de problematiek van de grootschalige politiedienst op een luchthaven anders. Men heeft te maken met wisselende openbare-ordeproblemen, zoals zwervers of actievoerders, en specifieke vormen van criminaliteit, zoals bagagediefstal en zakkenrollerij. De brigade reageert daarop vaak door te kiezen voor een projectmatige aanpak, waarin een tijdelijk team uit de dienstploegen wordt geformeerd en wordt ingezet om een probleem aan te pakken. In een klein aantal gevallen worden deze teams geïnstitutionaliseerd, bijvoorbeeld het team 'veel voorkomende criminaliteit'. Voor de teams komen goed functionerende medewerkers in aanmerking, die in de ogen van de brigadeleiding hebben aangetoond over een hoge mate van professionaliteit en een goede motivatie te beschikken.

De dienstploegen zijn tamelijk groot, meestal zijn er bovendien twee dienstploegen tegelijkertijd op dienst. In de dienstploegen is de omgang informeel. De dienstploegcommandant werkt vaak mee maar is wel nadrukkelijk verantwoordelijk voor het functioneren van de ploeg. Vaak is er ook een adjudant in dienst die het overzicht heeft, de vinger aan de pols houdt en de dienstploegcommandanten instrueert en begeleidt. In de ploegen functioneert vaak een kern, die is opgebouwd rond enkele meer ervaren personeelsleden, aangevuld met jonge, minder ervaren wachtmeesters. De ervaren onderofficieren vormen ook vaak de kring van vertrouwelingen van de dienstploegcommandant. Soms fungeert deze kern feitelijk als leiding van de dienstploeg. Naast de staande organisatie levert de brigade een belangrijke bijdrage aan de schaduworganisatie van het district. Deze schaduworganisatie is bedoeld voor grootschalig optreden, bijvoorbeeld bij calamiteiten. Dit optreden wordt regelmatig geoefend.

Werkzaamheden van de brigade Heihoef

Tot de belangrijkste taken behoren de zogeheten assistentiesurveillance en de opvang op de politiepost. De luchthaven heeft geen inwoners, maar kent alleen bedrijven en hun werknemers en uiteraard de reizigers en bezoekers. Daardoor is er geen sprake van wijkzorg in de exacte betekenis van het woord. Bedrijven worden wel bezocht, maar dit gebeurt veel meer op ad-hoc basis en zonder dat hieraan een operationeel concept, zoals gebiedsgebonden politiezorg, ten grondslag ligt. De dienstverlening van de Marechaussee laat zich het best vergelijken met wat binnen de politie wordt aangeduid als noodhulp. Noodhulp kenmerkt zich door een hoge mate van onvoorspelbaarheid: het dient zich aan op een onbekend tijdstip, in een onbekende vorm en met een onbekende intensiteit. Dit is niet alleen de feitelijke situatie, volgens een aantal medewerkers is dit ook de gewenste situatie; het is voor hen de kern en het wezen van het politiewerk. Deze onvoorspelbaarheid lijkt ook een belangrijk argument om in het algemeen sceptisch te zijn ten opzichte van de toegevoegde waarde van bedrijfsvoering in het algemeen en resultaatgerichte sturing in het bijzonder. Naar de mening van de medewerkers in de politiedienst is het vrijwel onmogelijk om concrete doelen vast te stellen die niet al gaandeweg een planningsjaar achterhaald worden. Taxichauffeurs of zwervers kunnen nu een probleem zijn, maar het kan best over drie maanden anders zijn, zo wordt betoogd. Als plannen telkens moeten worden gewijzigd, dan heb je er ook weinig aan, zo is de opinie van veel medewerkers. De nukken van 'de politiek', vaak meer een abstractie van alles wat men ongrijpbaar of lastig te beïnvloeden vindt, laat men gelaten over zich heen komen, en worden als een gegeven beschouwd. Ook ten aanzien van de meetbaarheid van de resultaten van de dienstverlening is men sceptisch. Omdat de populatie van een luchthaven per definitie dagelijks wijzigt, is het lastig om, bijvoorbeeld met behulp van de politiemonitor, een betrouwbare meting te verrichten, zo wordt gesteld. Daarnaast beargumenteert men de lastige meetbaarheid met de subjectiviteit van wat gemeten wordt: veiligheid is immers een gevoel, een perceptie. In dit verband wordt regelmatig gesproken over activiteiten als 'window-dressing' en 'perceptiemanagement'. Beide begrippen, die ook in de dagelijkse diensten worden gebruikt, duiden op het bewust beïnvloeden van het gevoel van (on)veiligheid door tijdelijk en/of plaatselijk met het nodige vertoon van mensen en middelen aanwezig te zijn. Er wordt vaak met de luchthaven en de daar aanwezige bedrijven samengewerkt, en daar blijken dergelijke concepten te worden gebruikt om het oordeel van de passagier positief te beïnvloeden. Het feit dat het concept resultaatgerichte sturing kritisch wordt ontvangen, betekent niet dat men het volledig afwijst of dat men cynisch is ten opzichte van deze manier van sturing. Zoals een dienstploegcommandant het verwoordt:

'Het is leuk voor de statistieken maar misschien helpt het ook wel om de accenten in ons werk te bepalen. Het past ook wel bij de Marechaussee, zolang we er in ieder geval op de werkvloer onze draai aan kunnen geven.'

De relatie met de luchthaven wordt als complex en soms lastig ervaren: het betreft hier tenslotte een commercieel bedrijf dat (ook) andere dan publieke belangen heeft. Er wordt daarbij meer naar verschillen dan naar overeenkomsten gekeken. De relatie met de staf van de commandant speelt niet direct voor de brigade, deze loopt via de districtsleiding. Desondanks wordt in de gesprekken vaak gewezen op de discrepantie die wordt ervaren tussen de 'Haagse' en de lokale doelstellingen. Men voelt zich ten opzichte van de lokale partners gekortwiekt: graag zou men meer bevoegdheden hebben dan nu het geval is. Omdat de Marechaussee een landelijk opererende organisatie is, die centraal wordt geleid, worden procedures en richtlijnen door de staf van de commandant uitgevaardigd. De brigade Heihoef moet daardoor opereren binnen kaders die in hun ogen niet geschikt zijn voor de omstandigheden op de luchthaven. Vooral het niet kunnen beschikken over volledige zeggenschap over de financiële, personele en materiële middelen wordt als een belemmering ervaren.

Resultaatgerichte sturing

De brigade volgt formeel de in het IPCKMar/BPBKMar voorgeschreven procedure en levert de daarbij vereiste sturingsdocumenten aan. Toen de brigade in 2003 voor de eerste maal bezocht werd in het kader van dit onderzoek, was de planningsprocedure voornamelijk een activiteit van de brigadecommandant. Op basis van de plannen van het voorgaande jaar werden uitgangspunten opnieuw bezien en werd door de brigadecommandant, met raadpleging van enkele medewerkers, een eerste concept gemaakt. Dit concept werd besproken met de districtscommandant en met de gezagsdragers. Feitelijk vormde het jaarplan een bijstelling van het jaarplan van het vorige jaar: inhoudelijk vertoonden jaarplannen grote gelijkenis, slechts in beperkte mate was er sprake van beleidsmatige of inhoudelijke wijzigingen. De communicatie bleef verder relatief beperkt, het plan werd verspreid onder de dienstploegcommandanten en op hoofdlijnen met hen besproken. Het plan werd opgeslagen en verdween letterlijk en figuurlijk in de kast. Resultaatgerichte sturing was in 2003 dan ook vooral een managementactiviteit. De brigadecommandant had destijds al wel het gevoel dat het meer voor hem zou moeten en kunnen betekenen. Destijds schetste hij de situatie als volgt:

'Ik doe het eigenlijk in splendid isolation en werk vooral op basis van historische gegevens. We verzamelen wel gegevens maar we doen er nog niet veel mee. De manier waarop het concept ontwikkeld is, past niet bij hoe het hier werkt. Ik heb als brigadecommandant hele andere verantwoordelijkheden ten opzichte van het gezag dan andere brigadecommandanten.'

In januari 2006 zijn het district en ook de brigade opnieuw bezocht, is een aantal functionarissen opnieuw geïnterviewd en is ook gesproken met andere functionarissen. Daaruit kan worden opgemaakt dat resultaatgerichte sturing zich bij de brigade Heihoef heeft ontwikkeld. De brigadecommandant zegt dan:

‘Qua systematiek en instrumenten is er niet zoveel veranderd. Het is allemaal wat verbeterd en verfijnd. (...) We zijn nu bezig om resultaten te boeken in plaats van roosters uit te voeren’.

‘Het verbaast me eigenlijk dat we een ontwikkeling hebben doorgemaakt. Destijds waren we goed bezig, dacht ik, als ik daar nu op terugkijk is er veel ten goede veranderd met betrekking tot sturing’.

Deels lijkt de bedoelde ontwikkeling voort te komen uit een beweging vanuit de districtsleiding, maar het lijkt ook te maken te hebben met een ontwikkeling die de brigadeleiding zelf heeft doorgemaakt. Daar waar deze eerst nogal passief was ten opzichte van het sturingsconcept en resultaatgerichte sturing vooral als een administratief ‘spel’ leek te zien, heeft de leiding van de brigade nu meer kennis en ervaring met resultaatgericht werken. Zij lijkt daardoor gemotiveerd geraakt om er mee verder te gaan en dit heeft resultaatgerichte sturing aan de top van de brigade, en daarmee deels ook in de hele brigade, in een versnelling gebracht. De brigadeleiding voelt zich nu comfortabel met het concept en het instrumentarium.

Resultaatgerichte sturing blijft nog steeds in belangrijke mate een managementactiviteit: de meeste werkzaamheden vinden plaats op de burelen van de brigadecommandant en zijn naaste medewerkers. Nadat de doelen zijn geformaliseerd in de jaarplannen, valt de brigade terug naar een planningshorizon van globaal één maand. Per maand worden activiteiten gepland en op vaste tijdstippen vindt rapportage plaats volgens een voorgeschreven format. Voor de rapportages wordt veel informatie verzameld, maar ook daarnaast is er sprake van omvangrijke informatiestromen. Het gemak van de elektronische media draagt zorg voor een lage drempel om informatie (door) te zenden. De leiding van de brigade ontvangt veel informatie, vaak in afschrift, van allerlei kanten. Het is, zo ervaart de brigadecommandant, in de praktijk lastig om de veelheid aan informatie te filteren en/of op basis hiervan te sturen.

De voortgangsrapportages laten zien wat de prestaties zijn, afgezet tegen de doelstellingen. Deze rapportages worden sinds kort ook gebruikt voor de sturing van de brigade. Regelmatig komen de brigadeleiding en de dienstploegcommandanten bij elkaar, zowel in brigadeverband als in districtsverband, waarbij ook over de voortgang wordt gesproken. Er is niet echt sprake van een ‘afrekencultuur’. Dit past naar het gevoel van de medewerkers slecht in de dagelijkse relaties op de werkvloer, want het laat zich in hun ogen moeilijk verenigen met het besef dat men elkaar morgen weer nodig heeft, mogelijk onder moeilijke omstandigheden. Ook binnen de brigade Heihoef zijn coördinatoren aangesteld, die elk één of meer aandachtsgebieden bestrijken en daarnaast als mentor en soms als hulpofficier van justitie fungeren. De sturing die vanuit het aandachtsgebied plaatsvindt, is vooral inhoudelijk en heeft zijn basis in een specifieke expertise en de ervaring van de coördinator. Hetzelfde geldt voor de mentorrol, waarbij overigens ook de anciënniteit van de desbetreffende mentor een grote rol speelt. De functie

als hulpofficier van justitie vloeit voort uit het Wetboek van Strafvordering. Deze functionaris ziet toe op de kwaliteit van de toepassing van met name dwangmiddelen, zoals de rechtmatigheid van een aanhouding. Sturing vindt hier uitsluitend plaats op basis van juridische normen; doeltreffendheid en doelmatigheid maken geen deel uit van de afweging die in dit verband plaatsvindt. Hier lijkt dan ook meer sprake van inhoudelijke en processturing dan resultaatgerichte sturing.

De coördinatoren en de dienstploegcommandanten hebben een ambivalente houding ten opzichte van resultaatgerichte sturing. Men realiseert zich steeds meer dat ook politiewerk in toenemende mate resultaatgericht moet worden gestuurd. In de ogen van deze functionarissen gaat resultaatgerichte sturing echter ten koste van de benodigde autonomie en zal de kwaliteit van het werk daaronder lijden. Daarbij lijken ook emoties een rol te spelen: men geeft de vrijheid die men had niet graag prijs, want het was die vrijheid die veel voldoening gaf. Ten aanzien van het belang van autonomie spelen ook organisatiemythen een belangrijke rol: iedere poging tot sturing wordt al snel gezien als een poging om de individuele opsporingsambtenaar te dwingen een proces-verbaal te schrijven voor het spreekwoordelijke kapotte achterlicht op het kinderfietsje.

Ook de brigadeleiding onderschrijft het belang van autonomie, zowel in het eigen handelen als in de wijze van sturing van het personeel. Het vertrouwen in de kwaliteit van de dienstploegcommandanten en het uitvoerende personeel is groot. De leiding vertrouwt op de professionaliteit, wat in het verleden soms doorsloeg naar non-sturing. Dit lijkt in de loop van de jaren te zijn veranderd. Eerder had het jaarplan slechts een symbolisch karakter: het stond in de kast en als er vragen waren, dan hoorde de brigadeleiding het wel. Het plan leek op geen enkele manier richtinggevend voor de brigade. In 2006 is de interactie over de resultaten tussen de brigadeleiding en de uitvoerenden veel frequenter en worden het plan en de rapportages daarbij actief gebruikt. Nog steeds worden de meeste activiteiten bepaald door de waan van de dag maar er lijkt nu meer dan in 2003 sprake te zijn van resultaatgerichte sturing.

Hier dient nog wel aandacht te worden besteed aan de wijze waarop binnen de brigade met behulp van gespecialiseerde organisatorische eenheden, zoals het team veel voorkomende criminaliteit (VVC), accenten worden gelegd in de uitvoering van de opgedragen taken. In het verleden is door de uitvoerende medewerkers enkele malen aandacht gevraagd voor specifieke problemen in de handhaving. In het hiervoor genoemde geval werd vanuit de dienstploegen opgemerkt dat er een toename was van het aantal bagagediefstallen en dat hier mogelijk een patroon onder lag, dat wees op een criminele organisatie. Vanuit de uitvoerende medewerkers kwam een plan van aanpak, dat ook voorstelde om een speciaal team met deze problematiek te belasten. De toenmalige brigadecommandant honoreerde dit initiatief. Op deze wijze is een aantal teams tijdelijk, maar ook structureel, belast met werkzaamheden. Dit illustreert dat er

initiatieven worden genomen op de werkvloer en dat er een vruchtbare bodem op brigade-niveau is, waardoor medewerkers een soort van gezamenlijkheid ervaren die mogelijk het draagvlak voor meer resultaatgerichte sturing vergroot.

Waarden en normen

De hiervoor geschetste ontwikkeling die de brigadeleiding van Heihoef de laatste jaren heeft doorgemaakt, lijkt tot een sterkere oriëntatie op resultaten te hebben geleid. Hoewel men zich bewust is van het feit dat het vak om een goed proces vraagt, gaat het er in de ogen van de brigadecommandant om wat het uiteindelijk oplevert. Deze verandering in oriëntatie is ook op de lagere niveaus wel enigszins merkbaar maar vooralsnog overheerst daar de professionele norm van 'goed werk leveren' en neigt men naar een zorgvuldig uitgevoerd proces als belangrijke waarde. Het werken binnen Heihoef vraagt betrekkelijk veel van de personeelsleden van de brigade. Een grote mate van flexibiliteit bij het realiseren van de dienstroosters, afwisselende diensten en overuren leiden in de praktijk echter niet tot veel weerstand of onrust. Men spreekt er wel over maar het lijkt alsof men dit eerder als statusverhogend aspecten van het werk beschouwt dan als echt pijnpunten. De taak is veeleisend maar dat hoort ook zo, zo lijkt de mening. Bovendien krijgt de balans tussen werk en privé aandacht van de brigadeleiding en is deze bereid om indien nodig ook mee te werken wanneer de medewerker om flexibiliteit vraagt.

De personeelsleden van Heihoef weten dat er veel regels zijn maar ervaren dit niet als een belasting. Een uitzondering hierop vormen de regels ten aanzien van de verwerving van grote, maar vooral kleine dingen. Men heeft weinig begrip voor de administratieve rompslomp en de lange doorlooptijden die vaak verbonden zijn met de aanvragen. Ook de geautomatiseerde personeelssystemen voor verlof en dienstreizen worden als belastend ervaren. Het is overigens opvallend dat de brigade landelijk gezien over veel en moderne middelen beschikt maar dat dit niet betekent dat men tevreden is over de middelen waarover men beschikt. Het lijkt er op dat het werken in een, over het algemeen goed toegeruste, commerciële omgeving het gewenste voorzieningen- en serviceniveau opdrijft. Binnen de brigade Heihoef overheerst een pragmatische en niet zozeer een normatieve benadering van het werk. Hier past wel een nuancering: men is zich bewust van de formele eisen van het werk als opsporingsambtenaar. Dit formele kader vormt de normatieve begrenzing van de pragmatische benadering die men aan de dag legt in het dagelijks functioneren.

Taakopvatting

De brigadeleiding is goed op de hoogte van de resultaten die de brigade behaalt. Dit wordt overigens ook afgedwongen door de omgeving: zowel de districtsleiding als de lokale gezagsdragers vragen tegenwoordig regelmatig naar de stand van zaken en maken dit vaak onderwerp van gesprek. Omdat de districtsleiding dit ook naar de andere brigades van het district doet, en

de resultaten worden besproken in het districtsmanagementteam, kent de brigadeleiding ook de resultaten van de andere brigades. Deze zijn door de verschillende taken weliswaar niet één op één vergelijkbaar maar er lijkt wel sprake van competitie om de afgesproken doelstellingen te realiseren. De districtsleiding experimenteert ook met het toekennen van prestatiebonussen aan de brigadeleiding. De brigadecommandant doet dit op zijn beurt ook, zij het voorzichtig, met zijn personeel. De dienstploegen kennen vooral de inhoudelijke resultaten, bijvoorbeeld het aantal lopende zaken, maar weten vaak niet hoe een en ander zich verhoudt tot de gewenste resultaten. De dienstploegcommandanten spreken ook niet vaak met hun medewerkers over de geboekte resultaten:

‘Voor mijn gevoel schiet ik hier tekort, ik zou dat veel meer moeten doen. Ik spreek ze nu vooral aan op de kwaliteit van het werk. De momenten waarop het zou kunnen, zijn schaars en het schiet er gewoon vaak bij in door de waan van de dag.’

Binnen de brigade voelt men zich verantwoordelijk voor het eigen handelen maar ook voor de resultaten. Hoewel de gepercipieerde verantwoordelijkheid voor de resultaten sterker geldt voor de brigadeleiding, is dit gevoel ook lager in de organisatie aanwezig. Het personeel ervaart het werk als zeer zinvol. Het grote verantwoordelijkheidsgevoel en de ervaren zingeving hangen volgens de medewerkers van de brigade zelf samen met het feit dat men druk is en daardoor dagelijks ervaart dat het werk betekenis heeft.

Adaptatie van sturing

Resultaatgerichte sturing is voor de brigadecommandant tegenwoordig een concept dat niet alleen voor verantwoording bestemd is, maar dat ook fungeert als een van zijn management-instrumenten. De districtsleiding prikkelt hem en zijn collega-brigadecommandanten ook om dwarsverbanden te leggen met andere managementinstrumenten, zoals kwaliteitsmanagement en verzuimmanagement. De brigadeleiding gebruikt het resultaatgerichte sturingsconcept dan ook tamelijk nadrukkelijk maar vertaalt het als het ware in behapbare regels en procedures voor het personeel. Een belangrijk instrument daarbij is de briefing. Sinds kort wordt er voor de aanvang van de dienst een korte briefing gehouden, waarin allerlei huishoudelijke zaken worden geregeld maar waar ook inhoudelijke sturing wordt gegeven aan de dienst die op dat moment op het punt van beginnen staat. Zowel de brigadeleiding als de ploegcommandanten en –leden spraken zich in 2003 al uit voor het nut van zo’n briefing, maar deze werd uiteindelijk pas in 2005 geïmplementeerd. Bij het tweede bezoek, in 2006, werd door alle partijen lovend over de briefing gesproken: de brigadeleiding noemde het een belangrijk sturingsinstrument en de uitvoerende medewerkers ervaren het als een belangrijk moment om ‘in het operationele plaatje te komen’ en daarna gericht aan het werk te gaan.

Men is op de werkvloer slechts beperkt bekend met de formele sturingscyclus en de inhoud

van het jaarplan en de andere sturingsdocumenten. Dienstploegcommandanten hebben in een aantal gevallen het jaarplan wel gelezen, maar men put er voor zijn dagelijks werk niet vaak uit. Het wordt veel meer beschouwd als een organisatorisch kader dan als een richtinggevend document. Dit laatste lijkt overigens wel te veranderen door de hiervoor geschetste inspanningen van de brigadeleiding, maar dat gaat heel geleidelijk. Een dienstploegcommandant merkt in dat verband op:

‘Ik ben nog steeds niet heel bewust bezig met het jaarplan en de doelstellingen. Uiteindelijk gaat toch om de capaciteit die je tijdens een dienst beschikbaar hebt, daar moet je het mee doen. Ik zit zelf ook veel meer op de kwaliteit van het werk, dan op de resultaten die het moet opleveren.’

De leden van de dienstploegen voelen zich nog niet echt betrokken bij het fenomeen jaarplan: in de algemene communicatie en in de sturing in en van de dienstploeg wordt aan de plannen wel gerefereerd, maar dit heeft niet veel invloed. Men heeft ook geen behoefte aan andere sturing dan die men het meest concreet ervaart: dagelijkse sturing door een leidinggevende of door de coördinatoren en daarnaast de kaders die wet- en regelgeving bieden. Bovendien refereert men aan een soort intern kompas, dat wordt gevoed door ervaring binnen de organisatie en gezond verstand. Dat is voldoende sturing en dat leidt tot de gewenste resultaten.

Dienstploegcommandanten sturen het personeel wel, maar dan vooral via de inhoud van het werk en, zoals al eerderesignaleerd bij de coördinatoren, door de strafprocesrechtelijke normen:

‘Ik volg het van zeer nabij, ik weet altijd wat ze aan het doen zijn. Ik probeer ze ook te beïnvloeden door regelmatig mee te gaan, maar ik ga ze niet continu op de lip zitten.’

Het sturen op resultaat of eventueel op het proces wordt door de ploegcommandanten niet als hun primaire verantwoordelijkheid gezien. Het is ook volgens de ploegcommandanten van Heihoef in de praktijk erg moeilijk omdat de resultaten afhangen van het aanbod. Zoals een dienstploegcommandant stelt:

‘Je kunt ons werk niet vooruitplannen. Het komt zoals het komt en het is aanbodafhankelijk. Soms kun je aan het begin van een dienst wel iets plannen maar je weet nooit wat er gebeurt. Kijk, uiteindelijk komt het toch wel goed. Alles valt uiteindelijk toch op z’n plek.’

Ploegcommandanten vereenzelvigen zich met het uitvoerend personeel en vinden sturen als formele activiteit niet passen bij de verhoudingen tussen het personeel. Ook uitvoerend medewerkers beroepen zich op de dynamiek van het werk van de politiedienst: het werk is eenvoudigweg niet te plannen omdat niet duidelijk is wat er op hen afkomt. Daarnaast ontbreken

volgens medewerkers ook de mogelijkheden om in de diensten te sturen.

De uitvoerende medewerkers, vooral de dienstploegcommandanten, worden geconfronteerd met grote stromen informatie. Over het algemeen wordt veel informatie automatisch doorgestuurd, hetzij via e-mail hetzij door middel van een afdruk in een postvakje. Informatie wordt door tijdgebrek of door beperkte kennis nauwelijks bewerkt door de dienstploegcommandanten. Het meeste strandt bij de dienstploegcommandant of wordt ongezien doorgezeten. Het proces van doelformulering, evaluatie en bijsturing vindt op het uitvoeringsniveau nauwelijks plaats. Sommige, meer ervaren medewerkers hebben een specifieke expertise ontwikkeld en zijn op dat specifieke gebied bovengemiddeld gemotiveerd. Ook zij stellen anderen of zichzelf echter nauwelijks doelen met als oogmerk hierop te sturen. Het algemene gevoel bij het werken met doelen en aan de realisatie van doelen is dat dit vooral de statistieken dient, het heeft weinig met het echte werk te maken. Voorbeelden van hoe en wanneer men niet met doelen kan werken, kent eenieder, situaties waarin het wel kan, worden niet genoemd. Het draagvlak voor het stuurinstrumentarium is dan ook niet groot, hoewel men, zoals hiervoor is gebleken, weinig tot geen ervaring heeft met deze instrumenten.

De planningshorizon van de uitvoerende medewerkers is zeer beperkt: men kijkt hooguit een week vooruit als het gaat om de planning en de inhoud van de diensten. Medewerkers bepalen voor een belangrijk deel zelf welke werkzaamheden als eerste ter hand worden genomen. Het actuele werkaanbod maar ook persoonlijke voorkeuren van de medewerker zijn daarbij vooral bepalend. De meldkamer, waar alle berichten binnenkomen, is operationeel gezien de instantie die sturing geeft aan de uitvoering van het werk. Bij een melding, bijvoorbeeld van een verkeersongeval, geleiden zij het personeel naar de plaats van het ongeval en sturen zij bij met mensen of middelen wanneer dit, op basis van een inschatting gemaakt door de man/vrouw ter plaatse, noodzakelijk is. Er worden niet structureel gegevens verzameld over de relatie tussen de inzet van mensen en middelen enerzijds, en de effecten van de dienstverlening anderzijds. Of de hiervoor geschetste wijze van werkverdeling en activiteitenplanning effectief en/of efficiënt is, kan men dus niet zeggen.

Resultaten van sturing

Het is wel een feit dat het grootste deel van de opgedragen doelstellingen van de brigade wordt gehaald. De brigade Heihoef is één van de weinige onderzochte brigades waar de realisatie van de doelstellingen een grote opdracht is. Hier geldt wellicht het tegenovergestelde van wat bij veel andere brigades wordt aangetroffen: er is meer werk dan er mensen zijn, ofwel het 'aanbod' is groot genoeg. Wat zich precies aandient, is niet te voorspellen, maar er is genoeg werk voor de dienstploegen. Het is dus vooral zaak om doelmatig te werken. In de ogen van de brigadeleiding zijn hier dankzij resultaatgerichte sturing belangrijke stappen in de goede richting gezet. Men is zich bewuster van de doelstellingen, ze worden regelmatig geëvalueerd en,

in de ogen van de brigadeleiding het belangrijkste, er wordt ook bijgestuurd. Deze bijsturing kan ook betekenen dat doelstellingen worden aangepast. Sturing is in de ogen van de brigadeleiding geen star maar juist een heel dynamisch proces. De uitvoerend medewerkers ervaren dit anders. Wanneer wordt bijgestuurd betekent dat dat zij andere dingen of dingen anders moeten gaan doen. Dan ontstaat vaak het gevoel 'dat men het niet weet' of dat 'men maar wat doet' en dat dit wordt afgewenteld op de uitvoerend medewerkers.

Samenvattend

De brigade Heihoef heeft zich de laatste jaren ontwikkeld tot een betrekkelijk resultaatgerichte organisatie. De brigadeleiding is overstag, de coördinatoren maken een vergelijkbare beweging en langzaam raken ook de dienstploegcommandanten bekend met het resultaatgerichte sturingsconcept. Voor de meeste dienstploegleden is het zo ver nog niet. Toch werken ook zij, zeker vergeleken met veel collega's van andere brigades, tamelijk resultaatgericht. Er is nog steeds enige weerstand tegen het fenomeen, die lijkt voort te komen uit een soort professionele 'weezin' tegen bemoeienissen van anderen dan directe collegae of andere 'insiders'. De brigadecommandant reageert daarop door gedoseerd instrumenten en vooral werkmethoden te introduceren die zijn gebaseerd op resultaatgericht werken. Tegelijk belooft hij goed gedrag van medewerkers en trekt daarmee medewerkers voorzichtig over de streep. Daardoor krijgt resultaatgericht werken bijna ongemerkt vorm en inhoud binnen de brigade Heihoef.

7.3.7 Brigade Blaak

Een korte schets van Blaak

De brigade Blaak is belast met de uitoefening van de grensbewaking in een deel van een terminal, het gebouw op de luchthaven van waaruit passagiers aankomen en/of vertrekken. De brigade is ook in deze terminal gehuisvest. Ze heeft daar een groot aantal werkruimtes in gebruik, dat verspreid ligt over de terminal. Alleen aan het naambordje naast de deur is te zien dat het een werkruimte van de Marechaussee betreft. Naast de Marechaussee bevinden zich in dat gebouw allerlei grote en kleine bedrijven. Het eigenlijke werk wordt verricht in een groot aantal balies, dat de fysieke doorlaatpost vormt waar reizigers formeel de landsgrens passeren en waar, voor zover nog van toepassing, paspoortcontroles plaatsvinden. Vlak naast de doorlaatpost beschikt de ploeg die op dat moment dienst heeft over een werkruimte waar men vervolgonderzoeken kan doen en waar men tijdens de werkuren ook kan verblijven als men de balies niet bemant. Zowel de kantooruimtes als de werklocaties zijn modern en netjes ingericht. De brigade heeft maar heel beperkt de beschikking over eigen faciliteiten; de meeste faciliteiten worden gedeeld met commerciële organisaties of met andere overheidsdiensten, zoals de douane. Zo heeft de brigade op de werklocatie bijvoorbeeld niet de beschikking over een eigen koffiekamer of bedrijfsrestaurant maar maakt ze gebruik van de faciliteiten voor medewerkers van de luchthaven. De locatie waar de medewerkers hun controles verrichten,

is een flessenhals in de terminal. Er zijn altijd activiteiten en de medewerkers worden nagenoeg continu aangesproken door passagiers of medewerkers van de luchthaven of van andere overheidsdiensten. Op de momenten dat er minder vliegverkeer is, vooral tijdens de nachtelijke uren, is het erg rustig. Er zijn dan wel marechaussees aanwezig, voor het geval er vertraagde vluchten zijn of zich calamiteiten voordoen, maar er is dan nagenoeg geen werkaanbod. De sfeer is dynamisch en professioneel. Medewerkers gaan informeel maar zakelijk met elkaar om. Rangen en standen hebben meer betekenis dan bij bijvoorbeeld de brigade Heihoef.

Werkzaamheden van de brigade Blaak

De grensbewakingactiviteiten bestaan in hoofdzaak uit het controleren van documenten van inreizende en uitreizende passagiers. Meestal gebeurt dit in de daarvoor ingerichte balies, soms worden zogenaamde gate-controles uitgevoerd, dat wil zeggen op het moment dat passagiers het vliegtuig verlaten. De eerstelijns controle gebeurt door marechaussees die, na hun algemene opleiding, meestal een specifieke grensbewakingcursus hebben gevolgd. Ook zij zijn overigens in principe opsporingsambtenaar, hoewel dit strikt genomen niet altijd noodzakelijk is voor het uitvoeren van grensbewakingactiviteiten. De eerstelijns medewerkers worden geconfronteerd met een voorspelbaar werkaanbod, dat alleen in bijzondere gevallen (bijvoorbeeld door grote vertraging, stakingen) verandert. Daarnaast is het werk ook in hoge mate gestandaardiseerd. Hoewel het feitelijke document natuurlijk per land wisselt, komt het er op neer dat de medewerkers het reisdocument onderzoeken op basis van een aantal vaste kenmerken, om aan de hand daarvan vast te stellen of het een geldig en/of echt document is dat toegang biedt tot Nederland en/of het Schengen-gebied. De tweedelijns medewerkers verlenen ondersteuning aan de eerstelijns medewerkers door hun specifieke expertise, bijvoorbeeld kennis van documenten of specialistische kennis van het vreemdelingenrecht. Hoewel het werkaanbod voor deze tweedelijns medewerkers minder voorspelbaar en minder gestandaardiseerd is, is redelijk goed in te schatten wat het werkaanbod is dat uit de eerstelijns controles naar voren komt.

De leiding van de brigade stelt dat het werk van de brigade relatief gemakkelijk te plannen is: de hoge voorspelbaarheid en de hoge mate van standaardisatie dragen er toe bij dat werkzaamheden en diensten vaak wel een jaar vooruit te plannen zijn. Het blijft echter in de praktijk een uitdaging om elke dienst weer voldoende mensen op de juiste plaats te hebben. Net als alle andere brigades moet Blaak soms mensen leveren aan tijdelijke opdrachten op de luchthaven of elders. Aangezien elke man of vrouw minder consequenties heeft voor de bezetting van de controlebalies en daarmee voor de doorstroomsnelheid, vormt dit een belangrijk knelpunt. De brigadecommandant geeft dan ook aan dat het goed mogelijk is om op basis van een resultaatgericht concept sturing te geven aan de brigade. Zowel het aanbod als de kwaliteit van de werkzaamheden is duidelijk te omschrijven met behulp van productbeschrijvingen en kan eenvoudig worden gepland.

De activiteiten en het resultaat blijken dus goed te kunnen worden gepland – het aanbod is voorspelbaar en de controlenormen staan vast – maar zijn deze ook meetbaar? Wanneer de resultaten worden beschreven in termen van producten, bijvoorbeeld het aantal uitgevoerde gate-controles, dan kunnen deze eenvoudig worden gemeten. Dit ligt minder eenvoudig bij doelen die op het raakvlak tussen product en effect liggen, bijvoorbeeld het aantal aangetroffen illegale immigranten, of zelfs geheel als effect zijn gedefinieerd, bijvoorbeeld het tegengaan van illegale immigratie. Deze eerstgenoemde producten zijn weliswaar te meten, maar de causale relatie met de activiteiten is diffuus. De laatstgenoemde effecten zijn nauwelijks zinvol te meten. Daar komt nog bij dat de gewenste (maatschappelijke) effecten van grensbewaking snel wisselen en bovendien ook commerciële belangen een rol spelen. Zo draagt grensbewaking bijvoorbeeld tegelijk bij aan de veiligheid, door het weren en eventueel ook onderschep- pen van personen die een gevaar voor de openbare- of rechtsorde vormen, maar ook aan het realiseren van het vreemdelingenbeleid. Het sturingsconcept van de Marechaussee richt zich echter in eerste instantie niet op het effect maar op het resultaat dat tot dit effect kan leiden. Deze producten zijn, zoals eerder aangegeven, wel eenvoudig te noemen en te meten. Er kan dus een vergelijking plaatsvinden op het niveau van het resultaat en niet of nauwelijks op het niveau van het gewenste effect. De belangrijkste variabele voor de realisatie van de producten vormt de feitelijke beschikbaarheid van personeel. De factoren die sturing op resultaat bij de politiedienst zo bemoeilijken zijn niet van toepassing op de grensbewaking. Er zijn dan ook niet zoveel inhoudelijke argumenten om de grensbewaking niet resultaatgericht te sturen.

De relatie met de omgeving is voor de brigade Blaak tamelijk stabiel. De opdracht is helder, hooguit kunnen de verwachtingen van de luchthaven, bijvoorbeeld ten aanzien van de service- gerichtheid of de doorstroomsnelheid, een en ander troebel maken. Zoals ook al bij de politie- dienst werd geconstateerd, is de relatie met de luchthaven nogal ambivalent. Formeel vervult de luchthaven geen rol als opdrachtgever en heeft ze dus ook geen rol bij het formuleren van kwalitatieve of kwantitatieve opdrachten aan de Marechaussee, die met de grensbewaking is belast. Tegelijk is de invloed van de activiteiten op de kwaliteit van de dienstverlening van de luchthaven enorm: wanneer er bijvoorbeeld sprake zou zijn van lange wachtrijen, dan wordt dit volgens de luchthaven door de reiziger of bezoeker als onderdeel van het ‘luchthavenproduct’ gepercipieerd. Een slechte dienstverlening heeft commerciële gevolgen voor de luchthaven, want de reputatie van de luchthaven vormt een belangrijke succesfactor, zo is de achterliggen- de gedachte. Overigens is ook onvoldoende grensbewaking of beveiliging slecht voor het imago van de luchthaven. Zeker na 11/9 mijden passagiers luchthavens die zij als onveilig aanmerken, soms hierbij voorgelicht door hun nationale overheid. Er is dus alle reden voor de luchthaven om de prestaties van de grensbewaking op de voet te volgen en deze prestatie te beïnvloe- den. Bovendien is de luchthaven gehouden om faciliteiten aan de overheid ter beschikking te stellen, zodat deze haar taken kan uitoefenen. Ruimte is op de luchthaven schaars, dus duur, en kan wanneer deze door de overheid wordt gebruikt, niet meer aan derden worden verhuurd.

De luchthaven kan dus formeel de grensbewaking niet beïnvloeden, maar heeft hiertoe wel alle redenen. De beïnvloeding vindt dan ook in de praktijk wel degelijk plaats, ook op de werkvloer tussen het operationeel management van de luchthaven en de brigadeleiding en de dienstdoende ploegcommandanten.

Resultaatgerichte sturing

De brigadeleiding ervaart, veel meer dan de politiedienst, sterke centrale sturing vanuit de districtsleiding. Dit heeft te maken met het feit dat er meerdere, gelijkvormige grensbewaking-brigades zijn, waarbij het idee is dat met meer centrale sturing efficiëntiewinst kan worden behaald, en met het relatief voorspelbare karakter van de werkzaamheden. De brigadeleiding voelt zich qua sturing regelmatig *overruled* door het hoofd van de dienst grensbewaking, die deel uitmaakt van de districtsleiding. Ook de brigade Blaak volgt weliswaar formeel de in het IPCK-Mar voorgeschreven procedure en levert de daarbij vereiste sturingsdocumenten op, maar de planningsprocedure vindt hier plaats onder strakke regie van het diensthooft grensbewaking. Er worden geen brigadeplannen gemaakt, maar één plan voor alle brigades die met grensbewaking belast zijn op de luchthaven. Omdat het planningsproces ook veel meer als een districtsgelegenheid wordt gepercipieerd, vindt er geen *bottom-up* proces plaats vanaf de werkvloer. Een lid van de brigadeleiding merkt in dat verband op:

‘Ik vind resultaatgerichte sturing een goed concept, ik heb er al eerder mee gewerkt. Maar door de manier waarop het hier werkt heb ik wel de sores maar niet de gemakken. Ik moet het met de brigade waarmaken maar heb zelf geen regelruimte. Dan vind ik: of je doet het helemaal of je doet het niet.’

De brigadecommandant en de bedrijfsvoeringsofficier participeren als enige in de planvorming. Het bespreken met de districtsleiding, zoals dit wel gebeurt bij veel andere brigades, blijft achterwege, omdat het district immers al de regie had in de planningsfase. Ook de afstemming met de omgeving, het bevoegde gezag en de luchthaven blijft op brigadeniveau achterwege, want ook dit geschiedt centraal op districtsniveau. De brigadeleiding speelt dus in de sturing in de brigade een veel kleinere rol dan bijvoorbeeld bij de brigade Heihoef, die deel uitmaakt van hetzelfde district. Het gevolg van dit alles is dat de brigadeleiding zich regelmatig gepasseerd voelt en dit alles als een uitholling van haar verantwoordelijkheid als brigademanagement ervaart.

Wanneer het jaarplan is goedgekeurd, wordt het plan slechts in geringe mate uitgedragen binnen de brigade. Bij de brigade wordt het plan verspreid onder de dienstploegcommandanten en met hen op hoofdlijnen besproken. Een lid van de brigadeleiding merkt daarover op:

‘We verspreiden het wel, maar eigenlijk heeft dat geen zin. De meeste ploegcommandanten lezen

het niet. Het voegt ook weinig toe voor hen, het is geschreven op een hoog aggregatieniveau en eigenlijk niet geschikt voor gebruik binnen de brigade.

Mede vanwege het hiervoor geschetste planproces krijgt de sturing in de brigade geen centrale plaats in de werkzaamheden van de brigadeleiding. Hoewel de aard van de werkzaamheden het mogelijk maakt dat gestuurd wordt op een langere termijn, heeft ook de brigadeleiding van de grensbewaking een relatief korte planningshorizon. Rapportages gaan vaak rechtstreeks naar de districtsleiding en worden door de brigadeleiding ook niet echt gebruikt als input voor eventuele bijsturing. De sturing van het district wordt met enige gelatenheid ondergaan; de brigadeleiding voelt zich gepasseerd maar doet geen pogingen om dit te doorbreken:

'Anderen beslissen over ons. We hebben zelf weinig ruimte om hier grip op te houden. Zij nemen de risico's, maar toch, uiteindelijk komt het wel weer op ons neer.'

De gegevens uit de rapportage worden niet expliciet gemaakt voor intern gebruik. Er vindt wel kwalitatieve sturing plaats. Binnen de uitvoering van de grensbewaking fungeert een zogeheten hoofd doorlaatpost, die hierin een belangrijke rol speelt. Dit is op papier dezelfde functie als bij de brigade Reeshof, maar in de praktijk kunnen deze functies nauwelijks met elkaar worden vergeleken. Deze functionaris is gemandateerd om een aantal inhoudelijke beslissingen over toelating van vreemdelingen te nemen. Deze functionaris staat naast de lijnorganisatie en is vaak een ervaren medewerker, die formeel maar ook informeel veel autoriteit heeft bij de dienstdoende ploegen. Het hoofd doorlaatpost heeft vanuit zijn rol goed zicht op de kwaliteit van de dienstverlening en koppelt dit terug naar de brigadeleiding. Opmerkingen over de inhoudelijke kwaliteit van de grensbewakingsambtenaren komen op deze wijze de brigadecommandant wel ter ore, waarna hij probeert bij te sturen. In de praktijk is dit niet eenvoudig omdat dienstploegen in een volcontinu rooster werken en dus op onregelmatige tijden aanwezig zijn. Dienstploegcommandanten en hun medewerkers zijn dus niet gemakkelijk te bereiken.

Waarden en normen

De leiding van de brigade Blaak wordt door de districtsleiding regelmatig geconfronteerd met de resultaten die ze al dan niet boekt. Zowel het districtsniveau als de luchthaven koppelt de prestaties met grote regelmaat terug naar deze brigade en de andere grensbewakingsbrigades. Het belang dat de luchthaven hecht aan het serviceniveau van het product van de grensbewakingsbrigades, resulteert er in dat het presteren volgens de afgesproken doelstellingen regelmatig wordt geagendeerd. De brigadeleiding is dan ook gefocust op de resultaten en de indicatoren en normen die daarvoor bestaan. De medewerkers die het werk moeten uitvoeren kennen de doelstellingen en vooral ook de bijbehorende controlenormen en worden er in de dagelijkse praktijk mee geconfronteerd. Het hanteren van prestatiemetingen en het bijsturen of bijgestuurd worden op basis van gemeten rijlengte, wachttijd of doorlooptijd is voor de

medewerker een deel van de dagelijkse routine. Dat betekent overigens niet dat ze het resultaatgericht werken hebben geïnternaliseerd. De primaire oriëntatie is ook hier het goed uitvoeren van een (grensbewakings)proces. Zoals een dienstploegcommandant het verwoordt:

‘Ik begrijp wel dat er normen zijn en dat de luchthaven staat te kloppen hoe lang de wachtrijen zijn, maar ik erger me er soms wel aan. De lengte van de wachtrijen is ons doel niet, het gaat erom de inreis van illegalen te voorkomen.’

Uiteindelijk ziet men wel in dat de normen in feite staan voor commerciële belangen en dat er wellicht indirect sprake is van nationale economische belangen, maar het blijft de dienstploegleden enigszins tegen de borst stuiten, dat in hun ogen in sommige gevallen kwantiteit boven kwaliteit gaat. Dit spanningsveld, dat ook in de praktijk tot dilemma's leidt voor de medewerker in de balie, lijkt niet te vermijden bij de uitvoering van deze taak, in deze omgeving. De dienstploegcommandanten accepteren het feit dat er normen zijn tamelijk gelaten en dit lijkt ook uit te stralen naar de dienstploegleden. Dit draagt bij tot een afstandelijke, instrumentele houding ten opzichte van doelstellingen en normen. De brigadeleiding heeft daarvoor wel een verklaring:

‘Feitelijk ervaren ze geen resultaatgerichte sturing. Men heeft er op de werkvloer ook geen baat bij, denkt men. Ik denk dat als ze er ervaring mee zouden hebben, dat ze er dan ook positiever tegenover zouden staan.’

Daar waar de brigadeleiding vooral in resultaten denkt en de zorgvuldigheid als een kwaliteitsvraagstuk beschouwt, vinden de medewerkers de zorgvuldigheid het belangrijkste. Normen als de maximale wachtrijlengte, die niet direct voortvloeien uit het werk of daarmee te maken hebben, kunnen dan ook niet op veel begrip rekenen.

De wijze waarop men met elkaar omgaat, is tamelijk taakgericht. De dienstploegen kennen een minder sterke binding dan de ploegen van de brigade Heihoef. Men is collegiaal naar elkaar, maar de onderlinge betrokkenheid is kleiner. De leiding van de ploegen is formeler en de lijnen zijn strakker. De dienstploegcommandant staat veel meer boven de dienstploeg dan in de dienstploeg. De activiteiten zijn veel meer voorspelbaar en gebeuren veel planmatiger en gestructureerder: medewerkers weten ruim tevoren welke diensten ze waar draaien en wat het werkaanbod globaal zal zijn. Afwijkingen van deze planning komen niet vaak voor, maar wanneer ze voorkomen, hebben ze grote gevolgen. De inzet bij de opvang van bolletjesslikkers bijvoorbeeld frustreerde de bestaande planning en had grote verschuivingen binnen de roosters tot gevolg. Het lijkt zo te zijn dat, omdat medewerkers gewend zijn lang tevoren te weten waaraan ze toe zijn, zij minder flexibel zijn. Zoals gezegd zijn de diensten lange tijd vooruit gepland, maar ook binnen de diensten zijn de activiteiten voorspelbaar en vaak eenvormig.

De baliediensten zijn relatief eentonig. Afwijkingen in de routine, zoals een vals of vervalst reisdocument, worden door andere dienstploegleden of specialisten overgenomen: de baliemedewerker blijft in de balie. De benadering van de burger is afstandelijker, de behandeling wat legalistischer. Daar waar de politiedienstmedewerker zelf meer ruimte heeft om regels genuanceerd toe te passen, past de grensbewakingsmedewerker regels consequent toe. Bij twijfel raadpleegt hij een collega van zijn dienstploeg of een specialist. De individuele medewerker is vooral bezig met het technisch goed uitvoeren van de opgedragen taken en veel minder met afwegingen rond mogelijke maatschappelijke effecten van zijn werk.

Taakopvatting

De brigadeleiding vindt het van belang om in ieder geval de eigen resultaten te kennen en ook te monitoren. Hetgeen geldt voor de leiding van Heihoef, geldt ook voor de brigade Blaak: in de dagelijkse praktijk wordt de leiding regelmatig gevraagd naar, maar ook geconfronteerd met de resultaten. Vooral de luchthaven trekt snel aan de bel wanneer de afspraken niet worden nagekomen. Soms gebeurt dit gedurende de dienst zelf, maar in ieder geval tijdens het reguliere overleg. Ook het district vraagt regelmatig om verantwoording. Volgens de brigadeleiding moet zij ook weten wat de eigen resultaten zijn, al vormt dit in haar ogen niet het leukste aspect van het werk. Voor de uitvoerende medewerkers is het alleen van belang hoe men het op het moment zelf doet, vooral omdat dit directe betekenis heeft voor het werk dat ze op dat moment uitvoeren. Een dienstploegcommandant stelt:

‘Ik volg de prestaties van mijn medewerkers wel maar als iemand zijn best doet en het levert niets op, dan neem ik ‘m dat niet kwalijk.’

Een lid van een dienstploeg benadrukt:

‘Voor mezelf kan ik het beter verkopen dat alles goed is gegaan, alles zorgvuldig is uitgevoerd en het werk inhoudelijk goed gegaan is. En als er dan een normering niet gehaald wordt, helaas.’

Het grotere perspectief spreekt ze niet aan en beschouwen ze niet als hun verantwoordelijkheid. Sowieso is de verantwoordelijkheid die de dienstploegen voelen beperkt tot de begin- en eindtijd van de diensten. De brigadeleiding voelt een grotere en zwaardere verantwoordelijkheid. Door de constructie waarbij het diensthoofd grensbewaking een dominante rol speelt in keuze- en besluitvormingsprocessen, markeert de brigadeleiding wel de grenzen van haar verantwoordelijkheid: uiteindelijk vindt de leiding zichzelf alleen verantwoordelijk voor datgene wat ze zelf beïnvloeden kan, zo stelt men. Alle medewerkers van de brigade vinden hun werk zinvol. De operationele medewerkers nuanceren dit wel: het kan ‘nog zinvoller’ wanneer zij geen rekening hoefden te houden met de normen die de commercie hun oplegt, zo stelt men. Ook hier lijkt de professionele norm te overheersen.

Adaptatie van sturing

Net als bij de brigade Heihoef bestaat er een verschil van inzicht tussen de brigadeleiding en de overige medewerkers over de doelstelling van resultaatgerichte sturing. Ook hier stelt de brigadeleiding dat het de verantwoording en de interne sturing dient, terwijl de executieve medewerkers vinden dat het vooral bedoeld is om verantwoording af te leggen. Deze medewerkers zijn wel bekend met het feit dat er volgens bepaalde bedrijfsvoeringsprincipes wordt gewerkt, maar hebben noch inhoudelijk noch procedureel veel kennis hiervan. In vergelijking met de politiedienstmedewerkers heeft men veel meer het gevoel een radertje in een groter geheel te zijn. De regelruimte is beperkt, men is gehouden aan strikte wet- en regelgeving en ook fysiek is de ruimte beperkt. Veel diensten worden vanuit de balies verricht, de passagier komt letterlijk en figuurlijk naar de desbetreffende marechaussee toe. De marechaussee van de grensbewaking verricht relatief eenvormige activiteiten en opereert veel op routine. De ontwikkeling van de medewerker binnen de functie is veel meer van inhoudelijke, expertmatige aard. Jongere medewerkers zijn aangewezen op ondersteuning van collegae, terwijl ervaren medewerkers zelfstandiger opereren. Hoewel sommigen het werken op een grensbewakingsbrigade als eentonig ervaren, is de beroepstrots groot. Deze trots koppelt men aan het vakmanschap op het gebied van grensbewaking. Internationaal gezien staan zowel de eerstelijns als tweedelijns marechaussees van de grensbewaking hoog aangeschreven. Op de werkvloer vindt er slechts in geringe mate terugkoppeling plaats over de perceptie van de passagier van de dienstverlening. De norm voor goede grensbewaking is op de werkvloer vooral een inhoudelijke norm, alle terugkoppeling van de de luchthaven ten spijt.

De hoeveelheid informatie die de medewerkers grensbewaking krijgen, is in vergelijking met de politiedienst beperkt. Men werkt veel meer vanuit een dienstploegverband, waarbij de commandant van de dienstploeg nadrukkelijk informatie filtert. De dienstploeg zit relatief vaak bij elkaar, hoewel individuele ploegleden wanneer het nodig is ook bij andere ploegen diensten vervullen. Informatie die wordt verzameld en gedistribueerd heeft vooral een inhoudelijk karakter: technische informatie, bijvoorbeeld over nieuwe druktechnieken of documentenkenmerken, of tactische informatie, bijvoorbeeld over gezochte of vermiste personen. Doelformulering, evaluatie en bijsturing volgens de principes van het sturingsconcept vinden ook bij de grensbewaking op de werkvloer niet of nauwelijks plaats. Men heeft ook weinig voorstelling van de wijze waarop dat in het dagelijkse werk kan gebeuren en wat de toegevoegde waarde daarvan zou kunnen zijn: onbekend maakt ook hier onbemind. Hoewel de planningshorizon van de executieve medewerkers in enge zin erg groot is – men weet al maanden tevoren wanneer men welke dienst heeft – is de planningshorizon in ruime zin extreem kort. Veel vervolgonderzoeken, die bijvoorbeeld bij de politiedienst in latere diensten plaatsvinden, kent de grensbewaking niet. Men komt op de aangegeven tijd op dienst, men is bekend met de voorkomende werkzaamheden, men kent over het algemeen het vluchtschema en men weet dus wat men te wachten staat. In vergelijking met de politiedienst zijn, zoals al eerder aangegeven, de diensten bij de

grensbewaking in hoge mate voorspelbaar. Een jaarplan voegt daar, zo antwoordt men desgevraagd, voor de meeste medewerkers van de brigade Blaak niets aan toe.

Resultaten van sturing

De uitvoering en daarmee de resultaten van de grensbewaking staan constant onder druk. Men voelt zich in een aantal gevallen opgezadeld met onhaalbare doelstellingen, in andere gevallen zijn het de omstandigheden die roet in het eten gooien. Wanneer op centraal niveau door gezagsdragers andere prioriteiten worden gesteld, is het de grensbewaking die daarvan in capacitaire zin de gevolgen draagt, zo is de ervaring van vooral de uitvoerende medewerkers. Resultaatgerichte sturing helpt wel om zaken inzichtelijk te maken en keuzes expliciet en transparant te maken. Men ervaart echter dat dit niet altijd bijdraagt tot een besluit dat in de ogen van de brigadeleiding en –medewerkers goed of gewenst is. De laatste jaren wordt daarin wel een positieve ontwikkeling waargenomen door de brigadeleiding. Dit is mede te danken aan de harde opstelling van de leiding van het district. Resultaatgerichte sturing is, in de voor de medewerkers praktische verschijningsvorm van indicatoren, normen en metingen, wel een deel van hun dagelijkse praktijk. De brigadeleiding heeft ook de overtuiging dat het langzaam beter gaat, juist door de invoering van resultaatgerichte sturing:

‘Er is meer efficiëntie gekomen door resultaatgerichte sturing. (...) Het nut van dit concept zit ‘m vooral in het zichtbaar maken van knelpunten. (...) Het is voor mijn gevoel de afgelopen jaren verbeterd, maar ik kan het eerlijk gezegd moeilijk staven met cijfermateriaal’.

De operationele aansturing is er voor een belangrijk deel op gebaseerd. Hoewel het de vraag is of het organisatiebrede concept de reden is dat dit op deze wijze geschiedt, kan wel worden vastgesteld dat deze manier van werken een doelmatige inzet van mensen en middelen tot gevolg heeft.

Samenvattend

De brigade Blaak verricht haar taken op dezelfde luchthaven als de brigade Heihoef. Hoewel ze dus dezelfde districtscommandant delen, bevindt zich bij de grensbewaking op het niveau van de districtsstaf een extra managementlaag, in de persoon van het diensthoofd grensbewaking. Omdat er op de luchthaven meer brigades zoals Blaak zijn, is er voor gekozen om een aantal taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden te centraliseren bij de districtsstaf. Zo speelt het diensthoofd ook een dominante rol in het sturingsproces van de brigade Blaak. In feite wordt, gezien vanuit het sturingsconcept, de brigade gestuurd vanuit het district. De leiding van de brigade is vooral verantwoordelijk voor het beïnvloeden van de uitvoering en deels voor de bijsturing. Het gevolg van deze keuze is, dat de leiding van de brigade zich niet als ‘stuurder’ maar als ‘gestuurde’ opstelt: men neemt een enigszins passieve houding aan ten opzichte van de sturingsactiviteiten die vanuit het diensthoofd ontplooid worden. Bij de uitvoerende

medewerkers lijkt er, net als bij de brigade Reeshof, een ontkoppeling te zijn tussen de norm, in feite een op te leveren resultaat, en resultaatgericht werken. De normen, vooral de normen die met de luchthaven zijn afgesproken over wachtrijlengte, lijken autonoom te zijn en los te staan van nastrevenswaardige effecten. Daardoor blijkt er bij de werkzaamheden van de brigade Blaak, die zich qua type goed hiervoor lijken te lenen, nauwelijks sprake van resultaatgerichte sturing.

7.4 AFSLUITING

Dit hoofdstuk ving aan met een korte schets van de sturing die door de topleiding, vooral in de Marechausseeraad en het managementteam, wordt gegeven. Met deze schets werd niet beoogd om een complete en gedetailleerde beschrijving te geven – dit onderzoek richt zich immers primair op sturing in de werkeenheden – maar om een beeld te geven van de sturingsprocessen, van de sturingsstijl die daar gehanteerd wordt en van de ontwikkelingen die daar kunnen worden gesignaleerd.

De werking van resultaatgerichte sturing in de zes onderzochte brigade stond in dit hoofdstuk centraal. Voordat deze werking in het volgende hoofdstuk zal worden geanalyseerd, is het goed nog even terug te kijken naar de brigades die hiervoor de revue zijn gepasseerd. Wat zijn de overeenkomsten en de verschillen? In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat er meer overeenkomsten dan verschillen zijn tussen de brigades. In de voorgaande beschrijvingen zijn de typische kenmerken van de brigades beschreven, waarmee de nadruk meer op het onderscheid tussen de brigades is komen te liggen dan op wat zij delen. Er is geen twijfel dat er, ondanks de verschillen in locatie, omvang en taakveld, één Koninklijke Marechaussee is. Ondanks dat men zich vereenzelvigd met de brigade waar men werkt, en dit gevoel ook enigszins cultiveert, is er organisatorisch maar vooral ook cultureel veel samenhang tussen de verschillende werkeenheden en ook tussen de mensen die bij die eenheden werken. Een kritische en cynische houding, die de politiecultuur typeert, is ook bij veel medewerkers van de Marechaussee terug te vinden. Er wordt geklaagd en gemord maar uiteindelijk is men sterk gemotiveerd om de klus te klaren, onder gemakkelijke maar ook onder moeilijke omstandigheden.

In de tweede plaats moet worden vastgesteld dat de verschillen die tussen de brigades bestaan betrekkelijk groot zijn. De locatie waar men werkt maar vooral de aard van het werk en het werkaanbod maakt dat de omstandigheden waaronder het werk moet worden gedaan, sterk uiteenlopen. Vooral ten aanzien van de intensiteit van het werk zijn de verschillen daardoor relatief groot. Gegeven het uiteenlopende takenpakket van de Marechaussee lijkt dit ook nauwelijks te voorkomen. Het stelt de staf van de commandant en de districtscommandanten wel voor de uitdaging om in hun sturing in te spelen op deze verscheidenheid.

Deze verschillen hebben ook gevolgen voor de wijze waarop het resultaatgerichte sturingsconcept wordt gehanteerd. Toch lijken deze verschillen niet de enige verklaring te kunnen zijn. Binnen dezelfde districten en zelfs op dezelfde locatie bestaan er verschillen in de manier waarop resultaatgerichte sturing werkt. Als laatste kan dan ook worden opgemerkt dat de verschillende manieren waarop binnen de brigades wordt gewerkt, niet kunnen worden teruggebracht tot verschillen in de organisatiestructuur of –cultuur. Het lijkt er op dat het regioregime een belangrijke rol speelt bij resultaatgerichte sturing.



8. ANALYSE

8.1 INLEIDING

Dit onderzoek richt zich op de factoren die de werking van resultaatgerichte sturing bij de Koninklijke Marechaussee beïnvloeden. Het gaat om het *identificeren* van de belangrijkste factoren en om het *beschrijven* van de invloed die deze factoren hebben. In het inleidende hoofdstuk is daarvoor een globaal onderzoeksmodel geschetst. Aan de hand van een literatuurstudie, waarvan de resultaten zijn gepresenteerd in hoofdstuk 2, is een analysekader geconstrueerd en zijn de deelvragen geoperationaliseerd. Na de beschrijving van het sturingsconcept, de organisatiestructuur, organisatiecultuur, en het sturingsproces in de voorgaande hoofdstukken, volgt nu de analyse.

De analyse verloopt in drie stappen. Eerst wordt het sturingsconcept van de Koninklijke Marechaussee geanalyseerd. Het sturingsconcept beschrijft een gewenste situatie, beter gezegd een gewenste sturing. Het concept zal worden geanalyseerd aan de hand van vier vragen: (1) welke sturingsassumpties liggen aan het concept ten grondslag, (2) aan de oplossing van welke beheers- en bestuurbaarheidsproblemen wil het sturingsconcept een bijdrage leveren, (3) hoe ziet de sturingsmix⁵⁶ eruit en ten slotte (4) voorziet het sturingsconcept van de Marechaussee in activiteiten, die leiden tot het stellen van doelen, het beïnvloeden van de uitvoering, het vergaren van informatie over de mate van doelrealisatie en het evalueren en bijsturen? Met de beantwoording van deze vier vragen wordt geprobeerd inzichtelijk te maken hoe het gewenste sturingsproces eruit ziet en welke veronderstellingen daar precies achter zitten.

De tweede stap richt zich op de organisatiestructuur en de organisatiecultuur. Deze analyse vindt plaats langs twee lijnen. In de eerste plaats zullen de zes subcasussen worden vergeleken. Op papier zijn de structuur en cultuur van de brigades op dezelfde principes gebaseerd en zullen de verschillen klein zijn. Maar is dit ook daadwerkelijk zo? In de tweede plaats zullen de organisatiestructuur en –cultuur, de taakkenmerken, de taakopvattingen en de mogelijke verschillen tussen brigades worden bekeken in het licht van resultaatgerichte sturing. De analyse van de organisatiestructuur vindt plaats aan de hand van Mintzbergs tweedeling in coördinatie en arbeidsverdeling. De organisatiecultuur zal worden geanalyseerd met behulp van Hofstede's culturele praktijken. Bovendien zal speciale aandacht worden geschonken aan het verschijnsel subculturen.

De derde en laatste stap zal bestaan uit een analyse van het feitelijke sturingsproces zoals dat

⁵⁶ De mix van administratieve, sociale en persoonlijke stuur- en beheersmaatregelen volgens Hopwood.

verloopt binnen de brigades, in het bijzonder bij het middenkader en de gewone organisatiegenoten. Net als bij de tweede stap zal hier in eerste instantie een vergelijking worden gemaakt tussen het proces in de verschillende brigades. Met behulp van Lammers' begrip 'regime' wordt beschreven welke machtsstrategieën worden gebruikt binnen de onderscheiden brigades en waarop de betrokkenheid van de gewone organisatiegenoten gebaseerd is. Bovendien komt aan de orde wat de stijl van bedrijfsvoering is binnen de verschillende brigades, wat de tactiek van de gewone organisatiegenoten is en hoe de leiding daar dan weer op reageert. In tweede instantie wordt gekeken of er een verband bestaat tussen deze verschillende regimes en de manier waarop het resultaatgerichte sturingsconcept wordt geadapteerd door de brigades. Als laatste gaat deze derde analysestap in op de gevolgen voor de gewenste effecten van het sturingsconcept.

Voordat hierna de geschetste stappen zullen worden beschreven, is het nog van belang om aan te geven dat de analyse is gebaseerd op de beschrijving zoals deze in de vorige hoofdstukken is gegeven. De bronnen voor deze beschrijving lopen uiteen: voor de beschrijving en de analyse van het sturingsconcept is vooral gebruik gemaakt van verschillende schriftelijke bronnen, en gesprekken met beleidsmedewerkers van de districten en de staf van de commandant van de Koninklijke Marechaussee. De analyse van de structuur is gebaseerd op schriftelijke bronnen en standaardinterviews met medewerkers van de zes brigades die in dit onderzoek bezocht zijn. De beschrijving van de organisatiecultuur en van het sturingsproces zijn ook afgeleid van deze standaardinterviews. De citaten die hierna worden gebruikt, zijn vooral bedoeld als illustratie en ondersteuning van de beschrijving.

8.2 HET STURINGSCONCEPT

In hoofdstuk 5 is op basis van het IPCKMar en het BPB-KMar het sturingsconcept beschreven. Dit concept beschrijft, zoals hiervoor al gesteld is, hoe sturing bedoeld is. Een analyse van een sturingsconcept is dan ook een analyse van een geheel van intenties, beter gezegd stuurintenties, dat is vastgelegd in een formeel concept. Om dit op een zinvolle manier te kunnen doen, is het eerst nodig om de achterliggende veronderstellingen en keuzes in kaart te brengen. Daarbij gaat het om de assumpties die binnen de organisatie bestaan ten opzichte van sturing, de eventuele beheers- en bestuurbaarheidsproblemen en de dominante sturingsmix van administratieve, sociale en persoonlijke stuur- en beheersmaatregelen.

Sturingsassumpties

Het denken en het handelen van organisatieleden wordt voor een belangrijk deel bepaald door de waarden en normen van elk individueel organisatielid, in samenhang met de andere organisatieleden. Deze waarden en normen zijn terug te vinden in bepaalde vooronderstellingen, die

worden toegepast in praktische situaties waarmee mensen in hun dagelijks leven geconfronteerd worden. Zo hebben organisatieleden dus ook bepaalde vooronderstellingen ten opzichte van sturing. Die vooronderstellingen spelen een rol bij hoe zij reageren op situaties waarin zij sturen of gestuurd worden. De vooronderstellingen van het middenkader en de gewone organisatiegenoten komen verderop aan de orde, bij de beschrijving van de organisatiecultuur en het sturingsproces. Maar op welke vooronderstellingen is het sturingsconcept eigenlijk gebaseerd? Een sturingsconcept is opgebouwd uit stuurintenties van de topleiding en leunt dus in belangrijke mate op hoe de leiding tegen een aantal voor sturing relevante zaken aankijkt. Het is interessant om te bezien of de stuurassumpties van de topleiding en de loyale elite, voor zover ze zijn te herleiden uit het sturingsconcept, verschillen van de assumpties van het middenkader en de gewone organisatiegenoten. Het inzichtelijk maken van de verschillen kan helpen te begrijpen waarom de intenties van de topleiding bij de gewone organisatiegenoten al dan niet weerklank vinden. Kortom: begrip van de sturingsassumpties kan het begrip van de werking van het sturingsproces verbeteren.

Om te beginnen kan worden vastgesteld dat er inderdaad sprake is van min of meer herkenbare sturingsassumpties. Er zijn expliciete sturingsassumpties, die rechtstreeks te herleiden zijn uit het sturingsconcept, en er zijn ook impliciete sturingsassumpties, die niet direct uit het sturingsconcept kunnen worden opgemaakt, maar eerder uit de context.

Het sturingsconcept is op een aantal plaatsen beschreven maar het brondocument was het beleidsdocument *De inrichting van de planning & control bij de Koninklijke Marechaussee*, waaruit in de voorgaande hoofdstukken al een groot aantal keren is geciteerd. In de inleiding van dit document wordt er op gewezen dat het een startpunt is voor de verdere ontwikkeling van de planning & control bij de Marechaussee. Natuurlijk is er tussen het moment waarop dit document in 2001 gepubliceerd werd en het afsluiten van het onderzoek wel wat veranderd. De kern van het document staat echter nog steeds overeind: zowel de beschrijving van het planning & controlproces als de rol van de in het document genoemde besluitvormings- en adviesorganen is nog redelijk actueel. Een enkele functienaam is veranderd en intussen is ook een managementteam Koninklijke Marechaussee ingevoerd. Het beleidsdocument is echter nog steeds een betrouwbare bron van de expliciete sturingsassumpties zoals deze in het sturingsconcept zijn verwoord.

Welke assumpties kunnen worden afgeleid uit *De inrichting van de planning & control bij de Koninklijke Marechaussee*? Allereerst stelt het document dat sturing binnen de Marechaussee plaatsvindt in de lijn, op hoofdlijnen en op resultaat⁵⁷. Met sturing in de lijn wordt de primaire rol van de lijnfunctionarissen – de commandant, de districtscommandanten en de

⁵⁷ *De inrichting van de planning & control bij de Koninklijke Marechaussee* (Koninklijke Marechaussee, 2001: 4).

brigadecommandanten – in het sturingsproces benadrukt. Sturing op hoofdlijnen betekent volgens het beleidsdocument dat centrale sturing en doelformulering alleen op hoofdlijnen geschiedt en dat het decentrale niveau (districten en brigades) de uitwerking en de uitvoering voor haar rekening neemt. Wat precies met sturing op resultaat wordt bedoeld, wordt toegevoegd in een voetnoot. Dit blijkt een genuanceerde invulling van resultaatgerichte sturing te zijn: wanneer resultaten moeilijk meetbaar zijn, waardoor sturing op resultaten niet mogelijk is, wordt overgegaan op sturing op output. Als dat ook niet mogelijk is, dan wordt gestuurd op het proces en als dat niet mogelijk blijkt, dan wordt gestuurd op de input.

Daarnaast stelt het beleidsdocument dat het planning & controlproces een sterk operationele invalshoek heeft: de primaire processen staan centraal en de daarvoor benodigde middelen zijn voorwaardenscheppend. Het gaat erom dat de bedrijfsvoering van de Marechaussee vooral gericht moet zijn op de optimalisering van de transparantie, doelmatigheid en doeltreffendheid van het operationele proces⁵⁸. Op diezelfde plaats worden overigens nog twee andere assumpties van het sturingsconcept vermeld. De Marechaussee gaat uit van standaardisatie van de rapportagevorm en de rapportageperiodiciteit en van het principe *decentraal tenzij*. Dat laatste principe betekent dat alles wat in het kader van de bedrijfsvoering decentraal kan gebeuren, ook daadwerkelijk decentraal gebeurt.

De hiervoor genoemde assumpties zijn letterlijk te vinden in het sturingsconcept. Het sturingsconcept is echter een directe reactie op het IBO *Munitie voor het wapen*. De aanbevelingen van het IBO werden zelfs gezien als een *blessing in disguise* door de leiding van de Marechaussee. Deze aanbevelingen boden de mogelijkheid om de nadelen van de gegroeide discrepantie tussen doelen en middelen te verminderen, zo werd gedacht⁵⁹. Bovendien boden ze de Marechaussee de kans om een volgende stap te maken in haar ontwikkeling als moderne overheidsorganisatie⁶⁰. Wat zijn de assumpties van het IBO, die dus deels kunnen worden gezien als impliciete sturingsassumpties van de Marechaussee?

Het IBO keek naar de bedrijfsvoering van de Marechaussee met de nota *Aansturen op resultaat* van het ministerie van Financiën in de hand. Deze nota gold als normkader voor de bedrijfsvoering van de Marechaussee en de andere overheidsorganisaties die in het kader van een reeks van IBO's in 1997 en 1998 werden onderzocht⁶¹. De assumpties van *Aansturen op resultaat* en daarmee ook van *Munitie voor het Wapen* zijn expliciet vermeld in de probleemstelling en

58 Bedrijfsvoering bij de Koninklijke Marechaussee, P.C.J. Neuteboom in *Militaire Spectator*, 2000, 4: 187.

59 Ibid.: 185.

60 *Munitie voor het Wapen; verslag van het interdepartementale beleidsonderzoek naar de sturing en bedrijfsvoering van de Koninklijke Marechaussee*, 1998: 4.

61 *Uitkomsten IBO's bedrijfsvoering 1997-1998*. Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer nr. B98/440M d.d. 11 november 1998.

verantwoording van het IBO⁶². Zo gaan beide uit van (1) de kwalitatieve en kwantitatieve meetbaarheid van de geleverde diensten en producten, (2) het kunnen maken van afspraken over de te leveren prestaties en de daarvoor te maken kosten en (3) een effectief en op output gericht intern en extern sturingsinstrumentarium, dat de organisatie in staat stelt om te kunnen bijsturen. Het sturingsconcept van de Marechaussee, dat in reactie op de aanbevelingen van het IBO is gebaseerd, voorziet dus in een formeel systeem voor effectmeting of doelbereiking, een beschrijving van producten en processen, een koppeling tussen doelen en middelen en een zogeheten output-oriëntatie. Dit alles moet leiden tot optimale sturingssituaties en -beslissingen⁶³.

Als de bovenstaande expliciete en impliciete assumpties worden bezien, is er dan sprake van één of meer van de sturingsassumpties zoals deze door Hofstede werden geschetst én bekritiseerd? Er lijkt in het sturingsconcept inderdaad te worden uitgegaan van (1) een objectiveerbare en meetbare standaard, aan de hand waarvan het functioneren van de Marechaussee kan worden getoetst. Zowel de realisatie van de doelstellingen als de manier waarop deze doelstellingen wordt bereikt, kan worden vergeleken met een vooraf vastgestelde norm. De realisatie wordt vergeleken met de afgesproken prestatie en het proces van realisatie dient te voldoen aan de kenmerken van een resultaatgerichte overheidsorganisatie⁶⁴. Het sturingsconcept gaat ook uit van een (2) causale relatie tussen doelen en middelen. Hier is overigens het beleidsdocument, getuige de eerder genoemde voetnoot, duidelijk genuanceerder dan het IBO: resultaatgerichtheid betekent niet dat uitsluitend op effecten en zelfs niet altijd op output wordt gestuurd. Effectsturing is het streven maar is niet altijd mogelijk, zo stelt het beleidsdocument. De laatste assumptie die door Hofstede wordt genoemd, een (3) effectieve interventie wanneer de realisatie niet voldoet, kan ook worden herkend in zowel het IBO als het beleidsdocument. Terugkoppeling stelt de commandant in staat om bij te sturen indien er een *mismatch* is tussen doelen, middelen en resultaten. Bijsturing kan plaatsvinden door aanpassingen van het budget of door aanpassingen van de doelen of prioriteiten⁶⁵. Kortom, het sturingsconcept van de Marechaussee bevat de drie sturingsassumpties die door Hofstede worden onderscheiden. Verderop zal worden beschreven in hoeverre deze sturingsassumpties door het middenkader en de gewone organisatiegenoten worden gedeeld.

Beheers- en bestuurbaarheidsproblemen

De tweede overweging die in ogenschouw moet worden genomen, is de vraag aan de oplossing

62 *Munitie voor het Wapen; verslag van het interdepartementale beleidsonderzoek naar de sturing en bedrijfsvoering van de Koninklijke Marechaussee*, 1998: 11. Hier wordt ook nog ingegaan op meer begrotingstechnische aspecten van resultaatgerichte bedrijfsvoering. Deze zijn in dit onderzoek verder buiten beschouwing gelaten.

63 Ibid.: 51 e.v.

64 Ibid.: 47.

65 *De inrichting van de planning & control bij de Koninklijke Marechaussee* (Koninklijke Marechaussee, 2001: 12).

van welke beheers- en bestuurbaarheidsproblemen het sturingsconcept van de Marechaussee een bijdrage wil leveren. Een sturingsconcept hoeft niet per sé een oplossing voor een beheers- of bestuurbaarheidsprobleem te zijn. De implementatie van een sturingsconcept zou bijvoorbeeld (ook) een juridische, of een rituele of symbolische achtergrond kunnen hebben. In dit onderzoek is er echter bewust voor gekozen om alleen de instrumentele functie van het sturingsconcept te onderzoeken. De vraag moet hier dan ook zijn óf er beheers- en bestuurbaarheidsproblemen waren, welke dat waren, en of en hoe deze invloed hebben gehad op het sturingsconcept.

In het sturingsconcept wordt toegelicht wat het doel van het concept is: planmatige toewijzing van middelen aan activiteiten die nodig zijn om vooraf geformuleerde doelen te realiseren en periodieke toetsing en terugkoppeling van de bereikte resultaten aan die doelen. Het concept beoogt de commandanten op alle drie bestuursniveaus inzicht te geven in de efficiëntie en effectiviteit van de organisatie en haar prestaties⁶⁶. Dit suggereert dat dit inzicht er niet was en het is mogelijk dat dit als een probleem werd ervaren, hoewel dit nergens met zoveel woorden is vermeld. De noodzaak om resultaatgericht te sturen, lijkt veel eerder afkomstig van een algemeen gevoel dat de Marechaussee moest voldoen aan het beeld van een moderne, outputgerichte overheidsorganisatie. Dit gevoel werd gevoed door algemene ontwikkelingen binnen de publieke sector, ontwikkelingen binnen de Nederlandse politie – waaraan ook het IBO expliciet refereert – en binnen het ministerie van Defensie⁶⁷.

Ook het IBO gaat expliciet uit van een gewenste situatie, waarin resultaatgerichte sturing een gegeven is. Het vergeleek de bedrijfsvoering van de Marechaussee met een ideaaltypisch normbeeld, dat niet vanuit het perspectief van de Marechaussee maar dat van het ministerie van Financiën was opgesteld. Het kabinet had in zijn nota *Van uitgaven naar kosten* de wens uitgesproken om meer overheidsorganisaties te sturen op basis van afspraken over prestaties en daarvoor te maken kosten⁶⁸. Het standpunt van het kabinet naar aanleiding van de uitkomsten van het IBO spreekt echter alleen maar over het belang van een betere verantwoording aan de gezagsdragers en niet over een verbeterde doelmatigheid of effectiviteit⁶⁹. Ook daaruit blijkt dus niet dat er sprake was van specifieke beheers- en bestuurbaarheidsproblemen. Anders gezegd: er lijkt geen sprake te zijn geweest van een probleem, maar de voorstellen van het IBO werden enthousiast ontvangen door de top van de Marechaussee en uitgewerkt in een aantal beleidsdocumenten dat de externe en interne sturing beschreef⁷⁰.

Wat is de conclusie als de drie beheers- en bestuurbaarheidsproblemen van Merchant worden

66 Ibid.: 3.

67 Bedrijfsvoering bij de Koninklijke Marechaussee, P.C.J. Neuteboom in *Militaire Spectator*, 2000, 4: 183.

68 *Van uitgaven naar kosten*, brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer, 3 maart 1997.

69 *Uitkomsten IBO's bedrijfsvoering 1997-1998*. Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer nr. B98/440M d.d. 11 november 1998.

70 Bedrijfsvoering bij de Koninklijke Marechaussee, P.C.J. Neuteboom in *Militaire Spectator*, 2000, 4: 185.

geprojecteerd op de bedrijfsvoering van de Marechaussee ten tijde van de invoering van resultaatgerichte sturing? Is er met andere woorden sprake van een gebrek aan richting, motivatie of competentie? Het IBO of het beleidsdocument maakt hiervan in ieder geval geen gewag. Voor zover er sprake was van een gebrek aan richting betrof dit eerder de externe sturing dan de interne sturing⁷¹. Er wordt ook geen melding gemaakt van onvoldoende kwaliteit of kwantiteit van het geleverde werk.

Natuurlijk kan op basis van het voorgaande niet de conclusie worden getrokken dat er géén beheers- en bestuurbaarheidsproblemen waren. Wel kan worden vastgesteld dat er nergens wordt gerefereerd aan specifieke problemen en dat het concept in die zin ook niet als een oplossing werd gepresenteerd. De invoering van BBKMar 2000 lijkt vooral te zijn ingegeven door politiek-bestuurlijke druk en pas achteraf te zijn gelegitimeerd voor de eigen organisatie. Bij het uitwerken van het concept is een meer generieke legitimatie aan het concept verbonden: het verbetert het inzicht in de efficiëntie en effectiviteit. Naast de externe druk lijkt er ook sprake te zijn van een proces van isomorfisme, zoals dat eerder in het theoretisch kader beschreven is. Samengevat kan worden gesteld dat er geen directe relatie is gevonden tussen een mogelijk beheers- en bestuurbaarheidsprobleem binnen de Marechaussee en het ontwerp en de invoering van resultaatgerichte sturing binnen de Marechaussee.

Sturingsmix

Voordat hierna wordt ingegaan op het formele sturingsproces zelf, wordt hier eerst stilgestaan bij de sturingsmix zoals die binnen de Marechaussee gehanteerd wordt. De gedachte achter dit door Hopwood gehanteerde begrip is dat er een effectieve combinatie moet zijn van administratieve, sociale en persoonlijke sturing. Hij ontwikkelde zijn theorie vanuit het inzicht dat administratieve sturing in een aantal gevallen niet of niet alleen voldoet om sturing te geven aan medewerkers. Vooral wanneer er sprake is van een complexe en dynamische omgeving zijn sociale en persoonlijke sturing relatief belangrijk. In die gevallen moet een sturingsconcept dus als het ware ruimte bieden aan sociale en persoonlijke sturing en niet alles willen reguleren met administratieve richtlijnen en procedures. Dit brengt ons bij de vraag of de omgeving van de Marechaussee complex en dynamisch is en, als dit inderdaad het geval is, of het sturingsconcept ruimte biedt aan persoonlijke en/of sociale sturing.

Het eerste probleem dat ontstaat wanneer het sturingsconcept op deze wijze geanalyseerd wordt, is dat er maar één sturingsconcept is, terwijl de brigades in heel uiteenlopende omgevingen hun werk doen. Bijvoorbeeld het uitvoeren van baliediensten in het kader van de grensbewaking en het uitvoeren van assistentiesurveillance bij de algemene politiedienst verschillen, zelfs wanneer zij worden uitgeoefend op dezelfde luchthaven, qua complexiteit en dynamiek. Baliediensten zijn in beginsel standaardwerkzaamheden, terwijl

⁷¹ Ibid.: 185.

assistentiesurveillance zeer afwisselend en per definitie reactief is. Dit zou kunnen betekenen dat de sturingsmix, en daarmee het sturingsconcept als zodanig, voor de ene brigade beter voldoet en voor de andere minder, omdat de complexiteit en/of dynamiek van de omgeving zo erg verschilt. Nu is deze constatering op zichzelf niet bijzonder: er zijn meer organisaties die worstelen met een vergelijkbaar probleem. Niet alle organisatiebrede instrumenten kunnen immers 'passend' worden gemaakt voor de verscheidenheid aan de basis van de organisatie. Het betekent voor dit onderzoek wel dat, los van de kwaliteit van de sturingsmix, er op onderdelen nagenoeg zeker sprake zal zijn van een *mismatch* tussen de sturingsmix en de lokale omstandigheden.

Het tweede probleem is dat, zoals hierna nog uitgebreid zal worden toegelicht, niet doorslaggevend is hoe complex en/of dynamisch de omgeving in objectieve zin is maar hoe de organisatieleden deze complexiteit en dynamiek percipiëren. Anders gezegd: als het gaat om de werking van het sturingsconcept, is het de vraag hoe dynamisch en complex het middenkader en de gewone organisatiegenoten de omgeving *ervaren*. Uit de interviews blijkt dat vrijwel alle medewerkers een grote dynamiek en complexiteit ervaren in de omgeving waarin zij opereren. In de uitvoering van de primaire taken worden individuele organisatieleden soms geconfronteerd met relatief complexe en dynamische situaties. De mate waarin dit gebeurt, verschilt per locatie en per taakveld. Dit past bij het beeld van de *streetlevel bureaucrat*, wat pleit voor veel regelruimte in het sturingsconcept en dus nadruk op sociale en persoonlijke sturing. Op veel plaatsen wordt de Marechaussee als geheel echter getypeerd als een machinebureaucratie, waaruit geconcludeerd zou kunnen worden dat er sprake zou moeten zijn van verregaande standaardisatie en beperking van de regelruimte.

Samengevat kan dus worden geconstateerd dat het tamelijk problematisch is om vast te stellen hoe de sturingsmix eruit zou moeten zien, op basis van een analyse van de complexiteit en de dynamiek. Desondanks kan zicht op de samenstelling van de sturingsmix wel het begrip vergroten van de werking van de sturingsmix. Zoals hiervoor al opgemerkt, is het goed mogelijk dat een combinatie niet *matcht* met de specifieke lokale omgeving en/of met de taakopvatting van de medewerkers van een brigade. Uit welke sturingsmix bestaat het sturingsconcept van de Marechaussee? Het sturingsconcept is daar dubbelzinnig over: enerzijds worden principes gehuldigd die ruimte bieden voor decentrale commandanten – zoals 'decentraal tenzij...' en 'sturen op hoofdlijnen' – en anderzijds ontnemt zowel de gedetailleerde beschrijving van het sturingsproces als de detaillering in de doelformulering dezelfde commandanten veel ruimte. Wanneer wordt afgegaan op de activiteiten die in het kader van het planning & controlproces binnen de Marechaussee daadwerkelijk worden verricht door alle spelers in dit proces, dan lijkt

de sturingsmix vooral uit administratieve sturing te bestaan⁷². Naast het over en weer aanleveren van allerlei plannen en rapportages is er echter wel degelijk ruimte ingebouwd voor sociale en persoonlijke sturing: consultatiegesprekken tussen de verschillende bestuurslagen bieden de mogelijkheid aan alle partijen om naast of in het verlengde van de plannen en rapportages invloed uit te oefenen. Dat zou kunnen worden opgevat als sociale of persoonlijke sturing. Over de exacte doelstelling van de consultaties wordt in het sturingsconcept overigens niet uitgeweid, op de manier waarop het wordt ingevuld, zal worden teruggekomen.

Het formele sturingsproces

De laatste vraag die ten aanzien van het sturingsconcept gesteld moet worden, is of het concept van de Marechaussee inderdaad voorziet in activiteiten die leiden tot het stellen van doelen, het beïnvloeden van de uitvoering, het vergaren van informatie over de mate van doelrealisatie en het evalueren en bijsturen, ofwel of het concept de vier fasen bevat die in de theorie aan sturing worden toegeschreven. Let wel: pas later zal worden ingegaan op de vraag of de vier fasen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd; het gaat hier om de vraag of de formele opzet van het sturingsproces deze vier fasen bevat.

Het formele sturingsproces van de Marechaussee, dat ook is beschreven in hoofdstuk 5, bestaat uit zes stappen, die elk worden afgerond met een concreet 'stuurproduct'⁷³. Het stellen van doelen, de eerste fase uit het stuurproces, moet plaatsvinden in de eerste vijf stappen. De Marechausseebrief, het product van stap 1, beoogt richting te geven aan de planning in de vorm van beleidsontwikkelingen, beleids- en operationele doelstellingen, taakstellingen en beschikbare budgetten. In de districtsplanningsaanwijzing moeten deze richtinggevende kaders worden uitgewerkt in concrete en meetbare doelstellingen voor het uitvoerende niveau. Het brigadejaarplan, dat wordt opgeleverd aan het einde van stap 3, moet de doelen uit de districtsplanningsaanwijzing vertalen naar activiteiten en het districtsjaarplan, dat wordt gemaakt in stap 4, is de synthese van de brigadeplannen van het desbetreffende district. Pas in het jaarplan Koninklijke Marechaussee wordt beoogd het complete, integrale beeld te presenteren. Daarin wordt inzicht verschaft in de relatie tussen het beleid enerzijds en de inzet van de verschillende onderdelen en de benodigde middelen anderzijds. Tussen het opleveren en het vaststellen van het brigadejaarplan, het districtsjaarplan en het jaarplan Koninklijke Marechaussee vinden consultaties plaats tussen de verantwoordelijke lijnmanagers. Formeel is met de oplevering van het jaarplan van de Marechaussee het proces van doelformulering ten einde. Tussen het verzenden van de Marechausseebrief en het opleveren van dit jaarplan zitten volgens de planning

72 Het integraal planning & controlproces Koninklijke Marechaussee omschrijft gedetailleerd welke stappen wie, op welk moment zet. De beschrijving van het proces van beleid, plannen en begroten is helemaal in een stroomschema gegoten. De Marechausseebrief werkt dit proces voor het desbetreffende jaar tot op de dag uit en beschrijft in sommige gevallen doelstellingen tot op het niveau van de enkele brigade (zie o.a. Marechausseebrief 2005: 9 e.v.).

73 *De inrichting van de planning & control bij de Koninklijke Marechaussee* (Koninklijke Marechaussee, 2001: 7 t/m 11).

& controlkalender ongeveer acht maanden. Het proces dat moet leiden tot de uitgifte van de Marechausseebrief, begint zelfs vaak al in juni van het kalenderjaar dat daaraan voorafgaat⁷⁴.

Het proces van doelformulering heeft dus een lange doorlooptijd en verloopt via diverse tussenstappen. Het is een proces waarin de sturing formeel gesproken *top-down* (van Marechausseebrief tot en met districtsplanningsaanwijzing) plaatsvindt en waarin de planning *bottom-up* (van brigadejaarplan tot en met jaarplan Koninklijke Marechaussee) gaat⁷⁵. De overige drie fasen van het sturingsproces, het beïnvloeden van de uitvoering, het vergaren van stuurinformatie en het evalueren en bijsturen, vinden allemaal plaats in de loop van het jaar waarin het goedgekeurde jaarplan van de Marechaussee wordt uitgevoerd. Het beleidsdocument dat de inrichting van het stuurproces bij de Marechaussee beschrijft, besteedt weinig woorden aan deze drie fasen⁷⁶. Het beschrijft het doel van de terugkoppeling – toetsen van de doelmatigheid en doeltreffendheid en bekijken in hoeverre de interne verdeling van de middelen heeft bijgedragen tot de realisering van de doelen – , de rapportagevorm en -periodiciteit en de uitgangspunten van de bijsturing door de lijnfunctionarissen, op hoofdlijnen en op basis van afgesproken resultaten. Bijsturing kan in beginsel door de verantwoordelijke commandant zelf worden uitgevoerd. Indien er keuzes moeten worden gemaakt die hij vanuit zijn bevoegdheid niet kan nemen, dan doet hij een voorstel aan zijn naasthogere commandant.

Het formele sturingsproces bestaat dus zowel uit het stellen van doelen als het beïnvloeden van de uitvoering, het vergaren van informatie, en het evalueren en bijsturen. Zoals hiervoor al aangestipt gaat relatief veel tijd en aandacht uit naar het proces van doelformulering. Eerder is al gesteld dat Defensie een departement is waar om verscheidene redenen, de zogeheten planfunctie van oudsher een zware stempel drukt op de sturing. De Marechaussee is als defensieonderdeel gehouden aan het Integraal Defensie Planproces⁷⁷. Verder valt op dat voor de informatievergaring in formele zin vooral wordt teruggevallen op wat Simons diagnostische instrumenten noemt: vaak kwantitatieve rapportages die met behulp van een cijfer of een kleurcode aangeven hoe de vlag erbij hangt. De door Simons genoemde interactieve besturing krijgt enigszins vorm in de afstemming- en consultatiemomenten. Onderscheidt de Marechaussee zich met de relatief grote aandacht voor het proces van doelformulering of met het gebruik van vooral diagnostische instrumenten van andere publieke organisaties? In hoofdstuk 2 is al op vergelijkbare fenomenen bij andere organisaties gewezen, dus de Marechaussee lijkt daarin niet anders te zijn dan andere (publieke) organisaties.

Met de beantwoording van deze laatste vraag is de eerste analysestap afgerond: het sturingsconcept en de achterliggende assumpties zijn in kaart gebracht, er is gekeken naar eventuele

74 Ibid.: 18.

75 Ibid.: 6.

76 Ibid.: 12 en 13.

77 Ibid.: 5.

beheers- en bestuurbaarheidsproblemen en de sturingsmix is beschreven. Wanneer nu het sturingsconcept wordt gezien in samenhang met de sturingsassumpties en de sturingsmix, dan lijkt er sprake van een congruent geheel dat een logische en consistente lijn volgt. Het sturingsconcept volgt voor het grootste deel de aanbevelingen van het IBO, waaruit kan worden afgeleid dat het voldoet aan de criteria zoals die destijds golden voor een moderne, resultaatgerichte overheidsorganisatie. Dit raakt echter indirect een belangrijke observatie die in het voorgaande gedaan is: de concrete aanleiding voor het ontwikkelen en invoeren van een nieuw sturingsconcept was niet zozeer een bestaand beheers- of bestuurbaarheidsprobleem. Er was bij de topleiding klaarblijkelijk een beeld van de ontwikkeling die de Marechaussee qua bedrijfsvoering wilde doormaken, maar het IBO was de concrete aanleiding voor BBKMar 2000. Zoals gezegd, de Marechaussee is hierin ongetwijfeld niet uniek. Maar dat maakt dit feit voor dit onderzoek naar de werking van resultaatgerichte sturing niet minder relevant. Het initiatief kwam van de topleiding: daar bestonden beelden van waarheen het moest gaan en waarom deze ontwikkeling nodig was. Het middenkader en de gewone organisatiegenoten ervoeren geen beheers- en bestuurbaarheidsproblemen en voelden de druk van het IBO niet op de wijze waarop de topleiding deze ervoer. Anders gezegd: de patiënt had geen klachten maar moest wel zijn levenswijze veranderen.

8.3 ORGANISATIESTRUCTUUR EN ORGANISATIECULTUUR

Het sturingsconcept beschrijft de wijze waarop de sturing door de topleiding van de Marechaussee beoogd is. Ook de organisatiestructuur en organisatiecultuur zijn binnen de Marechaussee beschreven. De werking van het sturingsconcept wordt beïnvloed door deze gewenste structuur en cultuur maar natuurlijk veel meer door de daadwerkelijke organisatiestructuur en -cultuur. In hoofdstuk 6 werden de structuur en cultuur besproken, hierna volgt een analyse van de structuur en de taakkenmerken enerzijds, en de cultuur en de taakopvattingen anderzijds. Daarbij zal in het bijzonder worden ingegaan op de verschillen tussen de formele structuur en de feitelijke structuur en de gevolgen hiervan voor sturing, en op de verschillende subculturen en de mogelijke consequenties van het bestaan van deze verschillen voor sturing. Ten slotte wordt nog teruggegrepen op de sturingsassumpties: zijn er verschillen tussen de assumpties van het sturingsconcept, zoals dat hiervoor is beschreven, en de sturingsassumpties zoals die voortvloeien uit de taakopvatting van het middenkader en de gewone organisatiegenoten en wat zijn de gevolgen van deze verschillen?

Organisatiestructuur

De structuur van de Koninklijke Marechaussee vertoont de klassieke trekken van een zogeheten lijn-staforganisatie die, zoals gezegd, op het eerste gezicht de lijnen van de machinebureaucratie volgt maar bij een meer gedetailleerde bestudering, dieper in de organisatie, ook kenmerken

van de professionele bureaucratie vertoont. Het spanningsveld dat in de theorie tussen deze twee configuraties bestaat is, en dat is op zichzelf niet verwonderlijk, ook in de praktijk van de Marechaussee een relevante factor⁷⁸. Dit spanningsveld uit zich vooral in de coördinatiemechanismen. De organisatie bedient zich vooral van standaardisatie als coördinatiemechanisme. Deze standaardisatie strekt zich uit over de werkprocessen, de vaardigheden en, met behulp van het resultaatgerichte sturingsconcept, ook over de te leveren output. De standaardisatie wordt deels veroorzaakt door het moederdepartement van de Marechaussee: verlofprocedures, dienstreisregels en inkooprichtlijnen zijn allemaal centraal binnen Defensie geregeld. Dit is niet de enige reden van de vergaande standaardisatie: ook de Marechaussee zelf maakt bewust gebruik van dit mechanisme, hetgeen dus kenmerkend is voor de machinebureaucratie die ze vooral is. Bovendien wordt daarmee ook een mate van eenvormigheid en uitwisselbaarheid beoogd, die het mogelijk moet maken om flexibel te kunnen inspelen op veranderingen in de taakstelling⁷⁹. De standaardisatie van de processen wordt door het middenkader en de gewone organisatiegenoten begrepen: hierin wordt een streven naar kwaliteit en continuïteit herkend, die door iedereen wordt gedeeld. De standaardisatie van de vaardigheden en de kennis heeft minder draagvlak, omdat het wordt geassocieerd met het streven naar generalisten. Dat heeft minder te maken met het al dan niet hanteren van het mechanisme, waartegen op zichzelf niet zoveel bezwaren lijken te bestaan, maar vooral met *welke* vaardigheden en kennis daarmee gestandaardiseerd worden. Veel vertegenwoordigers van het middenkader en de gewone organisatiegenoten stellen dat generalisten 'weinig van veel weten', terwijl het soms juist belangrijk is om 'veel van weinig te weten'. Daarmee raakt de inhoudelijke standaardisatie het streven naar een kwalitatief goed proces, hetgeen zoals hierna zal blijken, bij de meeste medewerkers centraal staat. Zoals een brigadecommandant het uitdrukt:

'(...) de materie is te complex om het werk met generalisten te kunnen draaien. We kunnen generalisten ook niet inzetten in het buitenland. Dan moeten ze in één keer politiemans zijn, terwijl ze dat in het binnenland in de praktijk steeds minder zijn.'

De standaardisatie van de output ten slotte stuit ook op weerstand bij de gewone organisatiegenoten. Het belangrijkste argument dat daaraan ten grondslag ligt is de ervaring van veel uitvoerende medewerkers dat de werkelijkheid niet in gestandaardiseerde producten kan worden ondergebracht. Wanneer men tracht dit enigszins te objectiveren, dan blijkt dit slechts ten dele waar: zeker grensbewaking kan prima door middel van standaardproducten worden gestuurd. Ook in de politiedienst is dit, zeker voor sturingsdoeleinden, mogelijk. De bezwaren die desondanks worden opgeworpen tegen het standaardiseren van Marechaussee-producten lijken eerder

78 Deze (schijnbare) tegenstelling tussen 'het management' en 'de professional' krijgt tegenwoordig veel aandacht in de media. Onder meer in de gezondheidszorg en het onderwijs woeden heftige discussies over de macht van 'het management' over 'de professional' en de vooronderstelde negatieve gevolgen daarvan voor de kwaliteit van het werk en het welbevinden van de professional.

79 *Beleidsplan Koninklijke Marechaussee 2010* (2005: 4).

een culturele achtergrond te hebben dan een inhoudelijke.

De arbeidsverdeling van de Marechaussee is eenvoudig. De Marechaussee kent drie bestuurslagen: de commandant van de Marechaussee, de districten en hun commandanten, en de brigadecommandanten. Elke laag heeft zijn eigen gebied van verantwoordelijkheid en bevindt zich in een hiërarchische positie ten opzichte van de andere laag of lagen. De districten en brigades kennen, met uitzondering van het District Landelijke en Buitenlandse Eenheden, een geografische indeling. Binnen de brigades zijn de afdelingen georiënteerd op de werkprocessen en de dienstploegen zijn ingedeeld aan de hand van het criterium tijd. De formele structuur die dit heeft opgeleverd, is dus eenvoudig en transparant. De feitelijke structuur wijkt echter op een aantal punten af van de formele structuur. Commandanten passen op hun eigen niveau van verantwoordelijkheid de formele structuur aan, door het creëren van nieuwe, andere functies dan waarin formeel voorzien is. De Marechaussee is daar natuurlijk niet uniek in, maar wat is de invloed van deze hulpstructuren op de werking van resultaatgerichte sturing?

Deze hulpstructuren worden binnen de Marechaussee aangeduid als de 'grijze functies'. Deze benaming onthult meer over de aard en de status van deze functies dan op het eerste gezicht lijkt: het zijn geen 'witte', dat wil zeggen geautoriseerde functies, maar het zijn ook geen 'zwarte' functies. Anders gezegd: het hanteren van deze hulpstructuren is niet 'illegaal' maar een geaccepteerd middel om problemen op te lossen. De aard van deze problemen loopt uiteen van het repareren van – althans in de ogen van de desbetreffende functionarissen – weeffouten in de organisatie tot aan het onderbrengen van een minder of niet langer geschikt organisatie-lid op een arbeidsplaats waar hij of zij in de luwte veilig kan functioneren⁸⁰. Het betreft daarbij overigens opvallend vaak 'grijze functies' die gecreëerd zijn ter ondersteuning van een lijncommandant op het gebied van sturing en bedrijfsvoering. Vier van de zes onderzochte brigades beschikten over dergelijke functionarissen. Het hanteren van deze hulpstructuren heeft in de praktijk allerlei gevolgen: bedoeld en onbedoeld, gewenst en ongewenst. Belangrijk is dat deze gevolgen in sommige gevallen niet op voorhand duidelijk zijn en in die situaties geen deel uitmaken van de afweging die voorafgaat aan het besluit om hulpstructuren te creëren. Wanneer naar de hulpstructuren wordt gekeken, dan valt op dat de functionarissen die het betreft, vrijwel altijd senior onderofficieren zijn, meestal opperwachtmeesters of zeer ervaren wachtmeesters. In de hiërarchie van de Marechaussee nemen de opperwachtmeesters en de ervaren wachtmeesters een belangrijke plaats in, omdat zij leiding geven aan de dienstploeg die het operationele werk verricht. Dit is een belangrijke rol, die in de praktijk regelmatig niet wordt vervuld door deze medewerkers omdat zij worden ingezet binnen hulpstructuren, bijvoorbeeld bij de planning of bij de administratie.

De gevolgen van deze afwijking van de formele structuur zijn vooral te merken in de

⁸⁰ Vaak gebeurt dit in het kader van een soort informeel 'leeftijdsbewust' personeelsmanagement.

afstemming binnen de Marechaussee. Binnen de werkeenheden die zijn onderzocht in het kader van deze studie, blijkt onderlinge aanpassing het dominante afstemmingsmechanisme te zijn. In drie gevallen was onderlinge aanpassing het enige mechanisme en in twee gevallen werd onderlinge aanpassing gecombineerd met direct toezicht. Bij slechts één brigade was direct toezicht het dominante afstemmingsmechanisme. Welnu, de tewerkstelling van een relatief groot aantal opperwachtmeesters, zoals gezegd een belangrijke schakel in de operationele keten, in 'grijze functies' maakt in de uitvoeringspraktijk het directe toezicht ook feitelijk onmogelijk. Het is verklaarbaar maar desondanks opvallend dat juist bij die brigades die veelvuldig gebruikmaakten van hulpstructuren, het directe toezicht geen belangrijke rol speelde als afstemmingsmechanisme. Bij de drie brigades die beperkt of meer weloverwogen gebruikmaakten van hulpstructuren, was sprake van direct toezicht, al dan niet in combinatie met onderlinge aanpassing. Zonder op deze plaats al vooruit te willen lopen op conclusies ten aanzien van de werking van het sturingsconcept, kan hier al worden vastgesteld dat de brigades waarbij zowel direct toezicht als onderlinge aanpassing plaatsvond, een regime kenden waarin resultaatgerichte sturing relatief goed gedijde.

Taakkenmerken

De keuze die, om welke redenen dan ook, is gemaakt voor de hulpstructuren, heeft gevolgen voor de werking van het sturingsconcept vanwege het daarmee bewust of onbewust beperken van de mogelijkheid voor direct toezicht. Een machinebureaucratie kent in beginsel een beperkte autonomie voor de organisatieleden: ook bij de Marechaussee is door de verregaande standaardisatie de regelruimte betrekkelijk klein. Dat geldt voor algemene procedures en richtlijnen maar ook voor de resultaten die de medewerkers geacht worden te realiseren. In die zin past resultaatgerichte sturing, althans op de manier waarop de Marechaussee deze praktiseert, goed bij een machinebureaucratie: zowel het proces van resultaatgerichte sturing als de inhoud, vooral de producten en de doelstellingen, zijn gestandaardiseerd⁸¹. De praktijk bij de Marechaussee is echter dat de wet via het opportuniteitsbeginsel aan de uitvoerende medewerkers een zekere autonomie toekent bij de uitvoering van hun politiewerkzaamheden. Hoewel deze juridische legitimatie niet de enige grondslag is voor het daadwerkelijke optreden van medewerkers, is het wel van grote invloed op de reikwijdte van de sturing. Als het eropaan komt, kan een leidinggevende geen optreden en dus ook geen 'productie' afdwingen. Zeker in situaties waarbij het afzien van 'productie', bijvoorbeeld door géén proces-verbaal op te maken, effectiever is of in de ogen van de opsporingsambtenaar lijkt te zijn, wordt de desbetreffende marechaussee geconfronteerd met concurrerende belangen. Daarbij komen dan ook nog zijn (per definitie subjectieve) taakopvattingen, waardoor het daadwerkelijke gedrag van het desbetreffende organisatielid minder voorspelbaar wordt.

81 Al eerder is in dit verband opgemerkt dat door de grote mate van detaillering van vooral de Marechausseebrief, de feitelijke ruimte voor de inbreng van de brigadecommandant erg klein is. In de gesprekken met de brigadecommandanten geven deze aan dat ongeveer 80-90 procent van de doelstellingen uit de brigadejaarplannen, één op één is overgenomen uit de Marechausseebrief.

Binnen de Marechaussee is op nagenoeg alle niveaus een relatief grote mate van autonomie, zowel in de formele als in de feitelijke structuur. Non-interventie is in de praktijk een belangrijk principe, zowel horizontaal – tussen werkeenheden, tussen afdelingen, tussen dienstploegen en tussen collega's – als verticaal. Het onderzoek laat zien dat deze autonomie twee effecten lijkt te hebben. Aan de ene kant wordt de ruimte die met de autonomie gepaard gaat vaak als comfortabel ervaren door de mogelijkheid die het geeft om eigen keuzes te maken. Een coördinator van een politiedienstbrigade merkt in dit verband op:

'Ik ben zo vrij als een vogel. Ik heb ook een rang en leeftijd bereikt dat je van mij iets kan en mag verwachten. Maar dan moet ik niet beknot worden met regels. Ik heb ook niks met regels, natuurlijk soms zijn ze nodig maar niet te veel. Alleen regels die werkafspraken inhouden vind ik echt belangrijk.'

Aan de andere kant wordt deze ruimte evenzo vaak vertaald als afstand tussen managementlagen en tussen kolommen in de organisatie. Deze afstand wordt soms opgevat als onverschilligheid of als een teken van geringe betrokkenheid. Dit verwijt klinkt door in de manier waarop sommige organisatieleden zich uitlaten over de 'bazen' maar ook over nevengeschikte collega's. Een dienstploegcommandant verwoordt dit als volgt:

'Ik vind het wel heel makkelijk gezegd van een baas – je hebt de vrije hand –. Wat wil dat zeggen? Dat mijn baas niet weet waarover hij het heeft of dat hij mij zo veel vertrouwt dat hij me echt mijn eigen toek laat runnen?.'

Meer autonomie wordt dus niet altijd als een nastrevenswaardig doel beschouwd, zo kan worden vastgesteld. Het gaat om een dynamisch evenwicht tussen genoeg functionele autonomie enerzijds en sociale samenhang anderzijds.

Een ander taakkenmerk, dat zowel in de sturingstheorie als in de sturingspraktijk een belangrijke plaats inneemt, is feedback. Feedback is de terugkoppeling van (de effecten van) het gedrag van een individu aan datzelfde individu. Effectieve feedback-informatie moet beschikbaar én bereikbaar zijn maar de desbetreffende functionaris moet ook de bereidheid en geschiktheid hebben om deze informatie toe te passen in zijn gedrag. Er bestaan op dit punt relatief grote verschillen tussen de brigades die onderzocht zijn. Bij alle brigades is in beginsel feedback-informatie beschikbaar, hoewel de kwaliteit uiteenloopt. In de meeste gevallen zat deze informatie 'diep' in de systemen en in sommige gevallen werd deze informatie door de brigadeleiding bewerkt en opgehangen op prikborden of rondgezonden aan alle medewerkers per e-mail. Bij de brigade Heikant wordt de informatie mondjesmaat gebruikt bij de wekelijkse briefing. Sinds kort vindt ook bij Heihoef zo'n briefing plaats, aan het begin van elke dienst.

Nu is, zoals al eerder al is betoogd, feedback voor resultaatgerichte sturing een kritische succesfactor. Het dragen van kennis over de eigen resultaten is een *conditio sine qua non* voor effectieve bijsturing. Het onderzoek wijst echter uit dat het middenkader en de gewone organisatiegenoten hun eigen resultaten maar in beperkte mate kennen. Drie brigadecommandanten, van 't Zand, Heihoef en Blaak, waren op de hoogte van de concrete resultaten die hun brigade de afgelopen periode had bereikt. Maar twee afdelingscommandanten, bij de brigade Reeshof en Heikant, kende de resultaten van hun afdeling. Van de dienstploegcommandanten en dienstploegleden wist niemand de exacte stand van zaken, hooguit bij benadering. Dus ondanks dat de informatie beschikbaar en deels ook bereikbaar was, had dit niet als effect dat de verantwoordelijke medewerkers over de juiste feedback-informatie beschikten. De verklaring hiervoor zit mogelijk in de derde voorwaarde van effectieve feedback: de bereidheid om de desbetreffende feedback-informatie te raadplegen. De middenkaderleden en de gewone organisatiegenoten hebben vaak niet deze bereidheid of zijn niet in staat om feedback-informatie te raadplegen. De houding ten opzichte van feedback is ambivalent: aan de ene kant wil men graag weten 'hoe men het doet' maar aan de andere kant huldigen de medewerkers de opvatting dat feedback niet nodig is voor het eigen functioneren. Een dienstploeglid merkt in dat verband op:

'We zouden als dienstploeg graag horen hoe we het doen. Dat missen we echt, terugkoppeling. Ja, kijk er hangen wel grafieken, maar het gaat ons meer om het schouderklopje.'

Een coördinator, werkzaam op dezelfde brigade, stelt:

'Ik hoef mijn resultaten of die van anderen toch niet te kennen. Zo hoor je toch niet met elkaar te werken? Iedereen moet beseffen waar hij voor staat en zijn werk gewoon doen, dan haal je toch eenvoudig je doelstellingen?'

De functie van feedback wordt door de ondervraagde medewerkers vooral gezien in het intermenselijke contact, niet in een op de prestatie georiënteerde informatieoverdracht. Als men al kennis neemt van de resultaten, zoals in het geval van de brigade Reeshof, waar grafieken op het prikbord hangen, dan heeft deze kennis nauwelijks effect. Een dienstploeglid:

'Van de leiding krijgen we te horen welke prestaties de brigade levert. We kijken wel eens op het prikbord, waar die grafieken met resultaten hangen. Maar we houden er geen rekening mee tijdens ons werk.'

Of er ten slotte sprake is van een beperkte geschiktheid om te werken met feedback-informatie, is in dit onderzoek niet goed duidelijk geworden. De dienstploegen en hun commandanten wekken wel de indruk werken met de 'cijfertjes' vooral een managementaangelegenheid te

vinden. Men voelt zich in het algemeen niet bekwaam om in het sturingsproces een zware rol te spelen⁸². Een coördinator merkte op:

‘Als het plan is vastgesteld krijg ik het ter inzage. Ik gebruik het zelf niet voor mijn eigen werkzaamheden. (...) Ik weet niet echt wat de ins en outs zijn. Ik zou me er wel meer in moeten verdiepen, dat doe ik te weinig. Ik hoor wel veel getallen maar dat zegt me ook vaak niks’.

Het is de vraag of men zich echt niet bekwaam acht voor dit soort werkzaamheden of dat het hier meer om een houding gaat, die wellicht voortvloeit uit de subcultuur.

Organisatiecultuur

Zoals in hoofdstuk 6 al is gezegd: het beschrijven van de *gewenste* organisatiecultuur door de topleiding, of door anderen in de organisatie, kan natuurlijk een functie vervullen maar is op zichzelf onvoldoende om het gewenste gedrag te initiëren. Hoe wordt de *feitelijke* cultuur van de Marechaussee gekenmerkt en wat is de betekenis voor de taakopvattingen en de wijze waarop het sturingsconcept wordt gehanteerd? Spelen subculturen nog een rol bij de werking van het sturingsconcept?

In hoofdstuk 6 is de cultuur beschreven aan de hand van het door Hofstede gebruikte begrip ‘culturele praktijken’. Een analyse van deze beschrijving levert een aantal inzichten op over de invloed die de organisatiecultuur mogelijk heeft op resultaatgerichte sturing. In de eerste plaats zijn de uitkomsten, in ieder geval in relatie tot sturing, op de dimensies proces- versus resultaatgericht en taak- versus mensgericht opvallend. De sterke procesoriëntatie die onder de uitvoerende medewerkers binnen de werkeenheden aanwezig is, lijkt minder goed te passen bij de uitgangspunten van resultaatgerichte sturing. De definitie van resultaatgerichte sturing gaat immers uit van beïnvloeding met het oogmerk specifieke producten of effecten te realiseren, terwijl een procesoriëntatie duidt op een sterke nadruk op het goed uitvoeren van het proces. Er lijkt sprake te zijn van twee verschillende waardenoriëntaties. Nu is het in theorie goed mogelijk dat er ondanks een procesgerichte oriëntatie bij de gewone organisatiegenoten, sprake is van resultaatgerichte sturing. Het is daarvoor wel noodzakelijk dat er mechanismen zijn, bijvoorbeeld in het sturingsconcept of in de organisatiestructuur, die deze twee waardenoriëntaties als het ware helpen overbruggen. Maar voordat we toekomen aan de vraag of daar bij de Marechaussee sprake van is, is het goed om eerst nog gedetailleerd naar de desbetreffende dimensies te kijken.

Als we kijken naar de dimensie proces- versus resultaatgerichtheid, dan valt op dat men over

82 Tijdens de interviews werd standaard gevraagd naar alternatieven voor de huidige sturingssystematiek, die ook beter zouden aansluiten bij wat volgens de gewone organisatiegenoten nodig was. Hierop kwam nauwelijks respons. Vaak antwoordde men dat men ‘er niet voor had gestudeerd’ of dat men ‘een doener en geen denker’ was.

het algemeen over een procesgerichte oriëntatie beschikt. Veel medewerkers zijn zich niet eens bewust van een verschil tussen deze twee waardenoriëntaties. Men neemt aan dat een goed proces altijd tot het gewenste resultaat leidt, terwijl de assumptie van resultaatgerichte sturing juist is dat het proces weliswaar belangrijk is maar ondergeschikt aan het resultaat. De gewone organisatiegenoten zijn zo georiënteerd op het proces dat er van uit mag worden gegaan dat deze oriëntatie een belangrijke rol speelt bij hun opstelling jegens resultaatgerichte sturing. Een dienstploegcommandant spreekt zich daarover als volgt uit:

‘Als ik mijn werk niet zorgvuldig uitvoer, dan kán er ook niks uitkomen. (...) Resultaten komen pas als ik mijn werk zorgvuldig doe’.

Er is sprake van een sterke procesoriëntatie, maar deze lijkt minder te maken hebben met een principiële opstelling van de gewone organisatiegenoten en/of het middenkader maar meer met het feit dat men geen betekenis kán geven aan de verschillende oriëntaties, vanwege een beperkt referentiekader. In de praktijk worden medewerkers maar zelden geconfronteerd met een keuze tussen goed een goed proces óf een goed resultaat⁸³. Een dienstploegcommandant merkt daarover op:

‘Je hebt genoeg tijd om de proces-verbalen die je moet maken zorgvuldig te doen. Je hebt dus de tijd om én zorgvuldig te werken én de resultaten te bereiken’.

Ook de geringe taakgerichtheid bij deze groep medewerkers speelt een rol bij de werking van het sturingsconcept. In de eerste plaats lijkt resultaatgerichte sturing als concept te worden gezien als een ‘management-ding’, een technocratisch instrument dat niet past bij een organisatie waarin mensen het belangrijkste productiemiddel zijn. Het representeert volgens een aantal geïnterviewden een soort ‘zakelijkheid’ die in hun ogen de focus weghaalt bij de uitvoering van het werk en de sociale samenhang vermindert. Zoals een lid van een dienstploeg stelt:

‘Boven ons wordt overlegd over wat er moet gebeuren en daar wordt iets afgesproken. Cijfertjes, het draait vooral echt om cijfertjes, dat merk je. Veel meer dan om het sociale gebeuren. (...) Ik vind cijfertjes niet belangrijk omdat ik veel liever met iemand in gesprek ga’.

Daarnaast lijkt er binnen de brigades in het algemeen, ook los van het sturingsconcept, al sprake te zijn van een mensgerichte cultuur. Er wordt volgens de geïnterviewden veel rekening met elkaar gehouden, zowel tussen de gewone organisatiegenoten onderling als tussen het middenkader en de gewone organisatiegenoten. Ook hier speelt overigens mee dat de situatie vaak zo is dat men ook rekening kán houden met elkaars wensen en voorkeuren. Een dienst-

⁸³ Bij de beschrijving van deze dimensie in hoofdstuk 6 kwam ook al naar voren dat men nauwelijks een beeld heeft bij het eventueel nemen van risico's in het proces om daarmee het behalen van een resultaat zeker te stellen.

ploeglid dat in staat werd gesteld zijn rooster aan te passen aan zijn studie, merkt in dit verband op:

‘Er kan rekening met de medewerker worden gehouden en dat gebeurt ook. Als je het van tevoren aangeeft kan bijna alles en anders kan je verlof ruilen met iemand anders uit een andere groep.’

Er is dus sprake van een relatief sterke procesoriëntatie en een sterke mensgerichtheid. Tegelijk kan daarbij worden geconstateerd dat uit het onderzoek niet blijkt dat hier een sterke principiële voorkeur aan ten grondslag ligt. Dit betekent overigens niet dat deze er in het geheel niet is. Er lijken echter betrekkelijk weinig situaties voor te komen waarin gewone organisatiegenoten of het middenkader moeten kiezen tussen het proces en het resultaat. Het proces staat centraal in het dagelijks werk van de meeste medewerkers, waarbij de procesoriëntatie mogelijk wordt bevestigd of zelfs versterkt door de eisen die het strafprocesrecht aan de werkzaamheden verbindt. Het sturingsconcept kent expliciet en impliciet een sterke resultaatgerichte oriëntatie: er wordt in sturingsdocumenten expliciet aan deze oriëntatie gerefereerd en het taalgebruik en de wijze waarop de doelstellingen worden geformuleerd, wijzen daar impliciet ook op⁸⁴. Er lijkt dus een verschil in waardenoriëntatie te zijn dat, wil dit geen negatieve invloed hebben op het proces van resultaatgerichte sturing, op enigerlei wijze ‘overbrugd’ moet worden. Nadat later in dit hoofdstuk de werking van het sturingsproces wordt geanalyseerd, wordt teruggeko- men op de vraag of deze verschillende waardenoriëntatie inderdaad worden overbrugd.

Naast de hiervoor beschreven *posities* op de dimensies proces- versus resultaatoriëntatie, en taak- versus mensgerichtheid, is ook de eerder signaleerde *verschuiving* op een aantal dimen- sies van belang. De organisatiecultuur lijkt te verschuiven van parochiaal naar professioneel en van gesloten naar open. In een sterk parochiale cultuur worden de waarden en normen vooral geaccepteerd omdat ze ‘van de organisatie’ zijn. De adaptatie hangt dus veel minder af van de intrinsieke kwaliteit van deze waarden en normen. Wanneer er sprake is van een professionele oriëntatie, zullen deze waarden en normen worden gezien op hun intrinsieke waarde, op hun betekenis voor datgene wat in ‘het vak’ belangrijk is. Wanneer dit verschil in oriëntatie wordt toegepast op resultaatgerichte sturing bij de Marechaussee, dan zou dit kunnen betekenen dat het concept meer dan in het verleden moet aansluiten bij de professionele oriëntatie van de medewerkers of in ieder geval rekening moet houden met het feit dat deze een andere oriënta- tie hebben. Dat laatste kan overigens ook betekenen dat de topleiding in het sturingsconcept bewust géén aansluiting zoekt bij deze oriëntatie maar het sturingsconcept nu juist als een hefboom gebruikt om deze te beïnvloeden of te veranderen. De vraag die verderop wordt beant- woord is of, ook wat dit aspect betreft, het concept op dit moment nog voldoende aansluit bij de oriëntatie van het middenkader en de gewone organisatiegenoten.

⁸⁴ Zie bijvoorbeeld de *Marechausseebrief 2005-2006* (2004: 3 e.v.) en de *Marechausseebrief 2006-2007* (2005: 5 e.v.).

De verschuiving van een gesloten naar een meer open cultuur sluit aan bij één van de uitgangspunten van resultaatgerichte sturing: transparantie. Het kan ertoe bijdragen dat het afleggen van verantwoording aan elkaar en aan leidinggevers op meer draagvlak kan rekenen. Ook nu is er al veel draagvlak voor het afleggen van verantwoording, maar dit heeft meer betrekking op verantwoording naar actoren buiten de organisatie dan op verantwoording afleggen aan elkaar of aan leidinggevers. Zoals hierna nog zal worden toegelicht, wordt verantwoording aan derden – de politiek, de maatschappij – als belangrijkste doel van resultaatgerichte sturing genoemd en kan dit bovendien op veel begrip van de geïnterviewden rekenen. Een open cultuur zou, voor wat betreft resultaatgerichte sturing, dit draagvlak mogelijk kunnen verbreden naar verantwoording aan elkaar en aan de leiding.

De laatste vraag die voor wat betreft de culturele praktijken relevant is, is of er verschillen zijn gesignaleerd tussen de culturele praktijken van de verschillende lagen binnen de organisatie. Het onderzoek heeft zich voor wat betreft de culturele praktijken vooral gericht op de werkeenheden. Daar is direct onderzocht welke culturele oriëntatie de leden van het middenkader en de gewone organisatiegenoten bezitten. De culturele oriëntatie van de topleiding en de loyale elite is alleen indirect onderwerp van onderzoek geweest. De onderzoeken van Parrado Curos (2003) en Draaisma (1990) wijzen op verschillende culturele oriëntaties en indirect zijn er ook in deze studie aanwijzingen gevonden voor verschillen, vooral op de dimensies taak- versus mensgerichtheid, en proces- versus resultaatgerichtheid. Deze verschillen worden ook door de gewone organisatiegenoten voorondersteld. Dienstploegleden stellen:

‘KMA-officieren, dat zijn allemaal theoriemensen, geen praktijkmensen. Die weten niet hoe het in het echt werkt.’

‘Het hangt vaak af van de cursussen die de leiding gedaan heeft. Dan komen ze terug en dan is het weer een ander verhaal. Dan komen er weer allerlei kreten. Echt veranderen doet het niet, soms spiegelen ze zich aan de politie, dan weer aan de krijgsmacht.’

In het sturingsconcept kunnen, zoals hiervoor al gedaan, culturele oriëntaties worden blootgelegd, die in combinatie met de bevindingen van dit onderzoek bij de werkeenheden, de verschillen tussen de topleiding en de loyale elite enerzijds en het middenkader en de gewone organisatiegenoten anderzijds onderschrijven. Ook de analyse van de verslagen van de Marechausseeraad en het managementteam ondersteunt de culturele tweedeling⁸⁵. De twee culturen lijken echter niet diametraal tegenover elkaar te staan. Dit is overigens ook zelden het geval: er vindt interactie plaats en beide groepen kennen vertegenwoordigers van de ‘andere’ cultuur.

⁸⁵ Deze uitkomst van de analyse is op zichzelf niet opvallend te noemen en kan natuurlijk ook worden verklaard uit de functie van het betreffende platform, de omgeving, de deelnemers, enzovoorts.

Wanneer men de organisatiecultuur vanuit het differentiatieperspectief bezielt, dan zijn het juist de verschillen en de overeenkomsten die de organisatiecultuur haar 'eigenheid' geven. Wat in het verband van deze studie van belang is, is opnieuw de vraag of er bij de sturing op enigerlei wijze rekening wordt gehouden met subculturen. Is er überhaupt wel een besef van een 'andere cultuur'? Een bepaalde cultuur hoeft immers op zichzelf geen blokkade te zijn voor een specifiek sturingsconcept. De verschillen zijn echter wel relevant omdat aansluiting tussen de culturen in het algemeen en tussen de culturen en het sturingsconcept in het bijzonder mogelijk een rol kan spelen bij de effectiviteit van sturing.

Taakopvattingen

Dat de organisatiecultuur een rol speelt bij de werking van resultaatgerichte sturing, staat niet ter discussie. In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat dit effect vooral via de taakopvattingen van de medewerkers optreedt. Het geheel aan taakopvattingen is een complex van samenhangende beelden over 'goed' en 'slecht' binnen de context van het eigen functioneren en beïnvloedt dus ook de werking van sturing. Gespiegeld aan de taakkenmerken gaat het hier om de opvattingen omtrent het belang van feedback, het verantwoordelijkheidsgevoel en de zingeving. De uitkomsten van het onderzoek leverden wat dit aangaat slechts in beperkte mate een consistent beeld op. Desondanks valt een tweetal zaken op. In de eerste plaats het geringe draagvlak voor feedback bij individuele medewerkers, dat hiervoor al werd geschetst. Eén van de belangrijkste achterliggende opvattingen lijkt te zijn dat het resultaat los staat van het eigen handelen. In de ogen van de meeste medewerkers is er geen of slechts in beperkte mate sprake van een causaal verband tussen het eigen handelen en de resultaten. Door het, in de ogen van de medewerkers, ontbreken van een causaal verband bestaat er geen behoefte aan feedback, het zegt immers niets over het eigen handelen. Het middenkader en ook de gewone organisatiegenoten hebben feedback van hun resultaten ook niet nodig voor hun eigen functioneren. Ze vinden het weliswaar plezierig om feedback te krijgen vanwege het persoonlijke en sociale contact dat daarmee samenhangt maar de kennis van de resultaten lijkt daar op zichzelf geen waarde aan toe te voegen. Een dienstploegcommandant stelt:

'Het interesseert mij niet hoeveel bekeuringen voor fout parkeren er zijn uitgeschreven in een jaar, dat boeit mij niet. Wat mij interesseert is net als vandaag: de drukke tijd begint weer, vooral op dinsdag. Dan draaien wij een dienst waarin er een vlotte doorstroom van passagiers is geweest. Dat de passagiers dan met een goed gevoel weggaan. Dat ze onze aanwezigheid wel hebben gemerkt maar niet als last hebben ervaren.'

Een causale relatie tussen doelen en middelen en ook effectieve interventie zijn echter wel belangrijke vooronderstellingen van resultaatgerichte sturing. Wanneer het realiseren van een bepaalde prestatie geen directe rol speelt voor het functioneren en het welbevinden van het middenkader en de gewone organisatiegenoten, dan kan dit gevolgen hebben voor de werking

van het sturingsconcept. Dit zou kunnen wijzen op een defaitistische werkhouding; de resultaten schijnen er immers niet toe te doen. In het onderzoek lijkt echter geen sprake van zo'n werkhouding. In de opvatting van de medewerkers bij de brigades is het werk wel degelijk zin- en betekenisvol, zo blijkt uit de gesprekken. Men draagt bij aan 'grote doelen' als een veiliger Nederland, een beheersbare immigratie of een goed functionerende *mainport*.

De tweede opmerkelijke observatie is dan ook dat er op het eerste gezicht sprake is van een losse koppeling tussen zingeving en resultaten van het werk. Er lijkt sprake van een ambigue houding bij de medewerkers ten opzichte van resultaatsturing: men lijkt wel degelijk gemotiveerd om de handen uit de mouwen te steken om een gewenst resultaat te bereiken, hoewel er in hun ogen geen één op één relatie is tussen deze gewenste doelen en de eigen werkzaamheden. Het gevolg zou dan zijn dat men achter de beleidsdoelstellingen staat maar zich niet verantwoordelijk voelt voor de geoperationaliseerde doelstellingen die worden gebruikt in een resultaatgericht sturingsconcept. Nadere bestudering van de gegevens die op zo'n ontkoppeling zouden kunnen wijzen, nuanceren dit beeld echter. Het is vooral een ontkoppeling tussen zingeving en kwantitatieve resultaten. Men ontleent wel degelijk zin aan de kwalitatieve aspecten van resultaten, maar omdat de nadruk in het sturingsconcept van de Marechaussee meer ligt op de kwantiteit dan op de kwaliteit, zet men zich in meerdere of mindere mate af tegen resultaatgerichte sturing als zodanig.

De analyse van het sturingsconcept, de organisatiestructuur en de organisatiecultuur wijst op drie belangrijke punten. In de eerste plaats lijken de achtergrond van de ontwikkeling en de invoering van resultaatgerichte sturing geen herkenbare relatie te hebben met beheers- en bestuurbaarheidsproblemen in het algemeen en problemen binnen de werkeenheden in het bijzonder. Bij de brigades wordt resultaatgerichte sturing dan ook niet ervaren als een oplossing voor één of meer van de problemen waarmee men zich daar geconfronteerd ziet. In de tweede plaats blijkt de invoering van het sturingsconcept een onbedoeld neveneffect te hebben. Resultaatgerichte sturing blijkt vaak te zijn opgedragen aan 'grijze functionarissen', vaak senior opsporingsambtenaren, die hiervoor worden vrijgemaakt uit het operationele proces. Het gevolg hiervan is dat er nog maar in beperkte mate kan worden gesproken van direct toezicht als coördinatiemechanisme. In de derde plaats lijkt er een verschil te bestaan tussen de waardenoriëntatie van het sturingsconcept enerzijds en die van het middenkader en de gewone organisatiegenoten anderzijds. Er kan worden aangenomen dat de waardenoriëntatie van het sturingsconcept samenvalt met die van de topleiding en de loyale elite. Beide aandachtspunten lijken te wijzen op een 'gat' tussen het concept enerzijds en de praktijk van de brigades anderzijds.

Op deze plaats kunnen echter nog steeds geen conclusies worden verbonden aan deze observatie. Het gaat in deze studie immers om de werking van resultaatgerichte sturing en het is niet ondenkbeeldig dat in de praktijk van resultaatgerichte sturing dit 'gat' wordt gedicht, zodat

het beoogde effect van resultaatgerichte sturing hiervan geen nadelen ondervindt. Om het in de termen van Lammers te zeggen: misschien vangt 'onderop' het wel op een dusdanige manier op en reageert 'bovenaf' daarop wel zodanig constructief dat resultaatgerichte sturing in de praktijk werkt zoals het beoogd is.

8.4 DE WERKING VAN RESULTAATGERICHTE STURING

Er lijkt dus sprake te zijn van een verschil tussen de culturele oriëntatie zoals deze spreekt uit het sturingsconcept en de culturele oriëntatie van het middenkader en de gewone organisatiegenoten. Maar is dit ook merkbaar in de feitelijke werking van resultaatgerichte sturing binnen de werkeenheden? Om te begrijpen hoe het concept resultaatgerichte sturing wordt ontvangen binnen de Marechaussee en wat de betekenis van deze ontvangst voor de werking ervan is, is in het analysekader het begrip 'regime' geïntroduceerd. Dit is de wijze waarop binnen de Marechaussee, in reactie op, in dit geval, een resultaatgerichte stijl van bedrijfsvoering, de organisatieleden van onderop reageren en wat de tactiek is die de leiding in reactie daarop hanteert. Als eerste zal hierna het regime van de Marechaussee worden getypeerd, zoals dit bij de verschillende brigades werd aangetroffen. Daarna wordt ingegaan op de werking van het resultaatgerichte sturingsconcept bij diezelfde brigades en de adaptatie van het concept. Deze paragraaf sluit af met een bespreking van de consequenties van dit alles op de effecten die met resultaatgerichte sturing worden beoogd door de topleiding van de Marechaussee.

Het regime

Zoals besproken in het theoretisch hoofdstuk, beschrijft het begrip 'regime' volgens Lammers de 'aard der drijfkrachten' die zijn verankerd in het netwerk van sociale relaties binnen de organisatie. Het regime is een dynamisch concept, een continu proces van machtsuitoefening door de verschillende actoren en partijen binnen de organisatie. In datzelfde hoofdstuk is de indeling van Etzioni in een dwingende, belonende en normatieve machtsuitoefening gepresenteerd. Op welke wijze vindt nu machtsuitoefening plaats *naar* de brigades en *binnen* de brigades?

De directe machtsuitoefening *naar* de brigades vindt plaats door de districtscommandant. Zowel in formele zin als feitelijk is hij degene die de brigadecommandant aanwijzingen geeft in het kader van het sturingsproces. Door middel van formele documenten als de districtsplanningsaanwijzing, maar ook in vergaderingen en in bilaterale gesprekken, hanteert een districtscommandant een bepaalde stijl van machtsuitoefening. Uit de gesprekken blijkt dat er verschillen in stijl lijken te bestaan tussen de commandanten van de vier districten die in dit onderzoek betrokken zijn. Allereerst lijken niet alle districtscommandanten een consistente stijl van machtsuitoefening te hanteren. De districtscommandant van Reeshof bijvoorbeeld hanteert zowel een normatieve als een dwingende stijl. Enerzijds wordt de brigadecommandant door hem

aangesproken op zijn eigen verantwoordelijkheid en aangespoord om de beslisruimte, die hij volgens zijn districtscommandant heeft, te gebruiken. Anderzijds ontnemt hij de brigadecommandant ruimte wanneer hij dit wenselijk acht. Zo werd bijvoorbeeld besloten om geen brigadejaarplannen meer te maken, maar de doelstellingen te beschrijven in het districtsjaarplan. De districtscommandant van Heikant lijkt de normatieve, en de belonende machtsstijl naast elkaar te hanteren. Hoewel niet zo prominent als bij zijn zojuist beschreven collega, vindt het middenkader het moeilijk om de prikkels die deze districtscommandant geeft in het kader van de bedrijfsvoering, te interpreteren. Een lid van het middenkader van deze brigade merkte in dat verband tijdens een interview op:

‘Als een doelstelling niet gehaald wordt, dan vraagt de DC om een omgevingsanalyse. Daaruit blijkt dan dat dit verklaarbaar is en dat er aanleiding is om de doelstelling aan te passen. Maar als het puntje bij paaltje komt verandert er niks. Dan moet ik loyaal zijn’.

Nu is het op zichzelf niet bijzonder dat mensen verschillende gedragstijlen naast elkaar hanteren. Het lijkt ook niet zozeer de wisseling in stijl te zijn die als lastig wordt ervaren, maar de onvoorspelbaarheid van deze wisseling. Een onvoorspelbare en diffuse stijl biedt voor de desbetreffende brigadeleiding geen houvast. Men ervaart dit bijvoorbeeld als lastig bij het oplossen van concrete problemen rond personeelszaken. Als een zakelijke lijn wordt gekozen, kiest een districtscommandant voor een meer mensgerichte benadering, terwijl op andere momenten de insteek juist andersom is.

De prikkels en signalen van de andere twee districtscommandanten worden wel als consistent ervaren. Maar naast het punt van een consistente of juist een diffuse machtsuitoefening, is ook de aard van de machtsuitoefening relevant. Zoals in het theoretisch hoofdstuk al gemeld, past volgens Etzioni een belonende machtsuitoefening beter bij resultaatgerichte sturing dan een normatieve of dwingende machtsuitoefening. De commandanten van de twee districten waarin Broekhoven, 't Zand, Heihoef en Blaak zijn gelegen, hanteren in de ogen van de leiding van deze brigades een belonende stijl. Dit blijkt onder meer uit de manier waarop wordt gesproken over de geleverde resultaten:

‘Als je je doelen niet haalt moet je het kunnen uitleggen. Als je overschoort moet je ook opletten, ook dan vraagt de districtscommandant naar de reden. Daar heb ik dan ook een beeld bij, ik weet waaraan het ligt, de districtscommandant accepteert dat ook. Maar als het dan nodig is, moet ik steun verlenen aan een andere brigade, die hun doelen niet dreigen te halen. Andersom gebeurt ook’.

Een ander, meer letterlijk voorbeeld van een belonende machtsuitoefening vindt plaats in het district waarin Heihoef en Blaak zijn gelegen. De desbetreffende districtscommandant heeft

ervoor gekozen om aan brigades die hun doelstellingen behalen gratificatiebudgetten ter beschikking te stellen.

Er is dus sprake van een consistente of een diffuse machtsuitoefening door districtscommandanten. Bovendien loopt ook de aard van de machtsuitoefening uiteen. Hoe staat het echter met de machtsuitoefening *binnen* de brigades door het middenkader en in het bijzonder door de brigadecommandanten? Ook de machtsstrategieën van het middenkader lopen uiteen. De legitimatie van het handelen van het middenkader wordt, ook ten aanzien van sturing, geleverd door de gewone organisatiegenoten. De meeste middenkaderleden zijn afkomstig vanuit de gewone organisatiegenoten en een aantal van hen hanteert ook de waarden en normen van deze groep. Daardoor voelt men zich verwant met de gewone organisatiegenoten. Tegelijk voelt het middenkader zich als het ware schatplichtig aan de topleiding en de loyale elite, omdat men door hen is aangesteld. Deze positie is typerend voor middenkaderleden en lijkt ook door te werken in de stijl van de machtsuitoefening van deze functionarissen. Bij een aantal van de onderzochte brigades lijkt dit de oorzaak te zijn van een diffuse machtsuitoefening. De brigadecommandanten van Broekhoven, Heikant, Reeshof en Blaak lijken, elk op hun eigen manier, het meeste te worstelen met deze 'dubbele loyaliteit'. De commandant van Broekhoven voelt zich eigenlijk nog niet bekwaam als manager, omdat hij tot aan zijn aanstelling vooral veel functies als specialist heeft gehad. De commandant van Heikant richt zich vooral op de spelers in de omgeving en laat de brigade over aan de afdelingscommandanten. Bij de brigade Reeshof wordt het commando, vanwege de langdurige afwezigheid van de commandant, waargenomen door een afdelingscommandant. Deze heeft moeite met het creëren van draagvlak bij zowel de districtscommandant als de gewone organisatiegenoten en lijkt daardoor te pendelen tussen verschillende stijlen, om daarmee eenieder tegemoet te komen. Bij de brigade Blaak speelt het diensthoofd grensbewaking, die is gepositioneerd tussen de districtscommandant en de brigadecommandant, een belangrijke rol bij sturing. Daardoor voelt de brigadecommandant zich min of meer gepasseerd en neemt hij een afwachtende houding aan in het sturingsproces.

De brigadecommandanten van 't Zand en Heihoef hanteren een belonende machtsstrategie. De commandant van 't Zand besteedt relatief veel aandacht aan het expliciet en veelvuldig bespreken van de plannen en de resultaten. Hij belooft eigen initiatief en creativiteit met capaciteit en middelen, en lijkt sturing zelfs als een soort spel te beschouwen. Bij Heihoef wordt door de commandant weliswaar ook een belonende stijl gehanteerd, maar wordt deze op een andere manier ingevuld. Deze brigadecommandant kopieert als het ware de stijl van de districtscommandant naar zijn brigade. Ook hij experimenteert met een vorm van resultaatafhankelijke beloning. De gewone organisatiegenoten weten dat hard werken loont. Daarnaast is het zo dat het boeken van resultaten binnen deze brigade ook aandacht en status oplevert, zowel bij de brigadeleiding als de collega's in de operationele dienst.

Etzioni stelt dat de wisselwerking tussen de machtsuitoefening door de leiding enerzijds en de betrokkenheid van de gewone organisatiegenoten anderzijds de effectiviteit van deze machtsuitoefening beïnvloedt. Hoe verhoudt de betrokkenheid van de gewone organisatiegenoten zich dan tot de hiervoor geschetste machtsuitoefening? Ook de betrokkenheid varieert tussen de verschillende brigades die zijn onderzocht. In vier gevallen – Heikant, 't Zand, Reeshof en Heihoef – is er sprake van een vakmatige betrokkenheid, terwijl in de overige twee gevallen – Broekhoven en Blaak – de gewone organisatiegenoten meer afstandelijk zijn. Als de culturele praktijken, die hiervoor werden besproken, mee in beschouwing worden genomen, dan is de vakmatige betrokkenheid meer gerelateerd aan de professie dan aan de organisatie. De gewone organisatiegenoten voelen zich dus meer betrokken vanuit professionele waarden en normen dan vanuit de organisatorische waarden en normen. Zoals in het vorige hoofdstuk een aantal keren is geïllustreerd, spiegelen de gewone organisatiegenoten zich zowel voor hun professionele als hun persoonlijke succes meer aan elkaar en aan het vak dan aan een door de organisatie gedefinieerd resultaat. Er lijkt dus bij een viertal brigades wel degelijk sprake van een grote betrokkenheid, maar die lijkt minder gerelateerd aan een door de topleiding beoogd resultaat dan bij resultaatgerichte sturing wellicht wenselijk is. In twee gevallen lijkt de betrokkenheid een soort mengvorm tussen vakmatige betrokkenheid en calculerende betrokkenheid. Bij de brigades 't Zand en Heihoef is men, naar het lijkt onder invloed van een belonende machtsuitoefening door de brigadecommandant, ook extrinsiek gemotiveerd door de materiële en immateriële beloningen die zijn gekoppeld aan goede resultaten. Bij 't Zand zijn deze beloningen rechtstreeks aan doelstellingen gekoppeld dan bij Heihoef, maar bij beide brigades kan hetzelfde mechanisme worden onderkend.

In twee gevallen is er sprake van een afstandelijke betrokkenheid. Deze betrokkenheid is niet gebaseerd op een sterke professionele ethiek of op materiële of immateriële beloningen. De achtergrond van deze afstandelijke betrokkenheid verschilt echter. Bij de brigade Broekhoven lijkt de oorzaak te liggen in de betrekkelijk grote afstand tussen het middenkader en de gewone organisatiegenoten. Men voelt zich soms te weinig gesteund en ervaart maar in beperkte mate een band met de brigadeleiding. Bij de brigade Blaak lijkt de oorzaak van de afstandelijke betrokkenheid eerder te liggen in de aard van het werk. Blaak is een grote brigade, waar men relatief weinig onderling contact ervaart en waar de sociale samenhang beperkt lijkt. Het werk is sterk gestandaardiseerd, de processen zijn gestroomlijnd en vooral geënt op een efficiënte doorstroming van passagiers. Waar bij sommige brigades sprake lijkt te zijn van een 'roeping', lijkt het werk binnen deze brigade in eerste instantie vooral een 'baan'.

District	A	B	A	C	D	D
Brigade	Broekhoven	Heikant	't Zand	Reeshof	Heihoef	Blaak
Machtsstrategie DC	Belonend	Diffuus	Belonend	Diffuus	Belonend	Belonend
Machtsstrategie BC	Diffuus	Diffuus	Belonend	Diffuus	Belonend	Diffuus
Betrokkenheid gewone organisatiegenoten	Afstandelijk	Vakmatig	Calculerend Vakmatig	Vakmatig	Calculerend Vakmatig	Afstandelijk

Tabel 8.1: Machtsstrategie en betrokkenheid

Waarom leidt de bovenstaande analyse van de machtsuitoefening en de betrokkenheid? Het lijkt er op te wijzen dat de machtsstrategie van de districtscommandant weliswaar relevant is, maar dat deze niet de machtsstrategie van de brigadecommandant bepaalt. De districtscommandant lijkt een belonende strategie van de brigadecommandant wel mogelijk te maken maar is niet in staat om deze als het ware af te dwingen, enkel en alleen door zelf een belonende machtsstrategie te kiezen. De basis van de betrokkenheid van de gewone organisatiegenoten lijkt te liggen bij de professionele waarden en normen van de politiemann. Een belonende strategie van de brigadecommandant kan daarbovenop een calculerende betrokkenheid bevorderen, zo lijkt het.

Wat is binnen deze context van machtsuitoefening en betrokkenheid dan de stijl van bedrijfsvoering die wordt gehanteerd door de districtscommandant (representant van de loyale elite) en de brigadecommandant (een representant van het middenkader), wat is de reactie daarop van de gewone organisatiegenoten en wat is de tactiek van de topleiding? Om dit te kunnen analyseren, wordt de stijl van bedrijfsvoering beschreven aan de hand van twee criteria: (1) is de bedrijfsvoering actief of reactief en (2) op welk niveau richt de bedrijfsvoering zich vooral. Dit laatste lijkt minder relevant, het sturingsconcept schrijft voor dat elke laag zijn eigen niveaus kent: de commandant van de Marechaussee richt zich op het strategisch niveau, de districtscommandant op het tactische niveau en de brigadecommandant beweegt zich op het operationele niveau. Komt dit echter wel overeen met de focus die zij zelf in hun werkzaamheden aanhouden?

Twee van de vier districtscommandanten lijken een betrekkelijk reactieve stijl van bedrijfsvoering te hanteren. Zij laten ruimte aan de brigadecommandanten bij het opstellen van plannen maar manifesteren zich wel in het bijsturen wanneer de afgesproken doelstellingen niet worden gerealiseerd. De districtscommandanten van de brigades Broekhoven, 't Zand, Heihoef en Blaak lijken de brigadecommandanten veel meer te prikkelen bij het opstellen van de plannen en dagen hen als het ware uit om ook zelf met doelstellingen te komen. Daarnaast lijken de districtscommandanten van Heikant en Reeshof ook wat meer afstand te houden van het

primaire proces bij de brigades. Deze districtscommandanten stellen zich eerder op als strategisch niveau dan als het tactische niveau dat ze formeel zijn. Bij het district van Heihoef en Blaak wordt overigens zichtbaar dat het districtsniveau, via de figuur van het diensthoofd grensbewaking, zich bij Blaak veel meer met het operationele proces bemoeit dan bij Heihoef. Er zijn, gezien vanuit het districtsniveau, legitieme argumenten om de sturing van de grensbrigades te concentreren. Het gevolg is echter wel dat de commandant van de brigade Blaak minder regelruimte heeft dan de commandant van Heihoef, hoewel beiden deel uitmaken van hetzelfde district.

Ook de stijl van bedrijfsvoering van de brigadecommandanten loopt uiteen. Hoewel de districtscommandanten van Broekhoven, 't Zand, Heihoef en Blaak dus een actieve stijl hanteren, stellen de brigadecommandanten van Broekhoven en Blaak zich reactief op. De commandant van Broekhoven reageert maar heel beperkt op de prikkels van de districtscommandant. Hij beschouwt het maken van plannen als een papieren exercitie en ziet de meerwaarde voor zijn eigen brigade niet. De brigadecommandant van Blaak is door de grote bemoeienis van de districtscommandant afwachtend geworden en reageert flegmatisch op de prikkels van de districtscommandant, die overigens meestal tot hem komen door tussenkomst van het diensthoofd grensbewaking. Ook de commandanten van Heikant en Reeshof stellen zich reactief op. In deze twee gevallen lijkt dit een effect van de reactieve bedrijfsvoeringstijl van hun districtscommandanten. De commandant van Heikant stelt zich daarbij meer als tactisch niveau op dan als operationeel niveau. Hij bemoeit zich maar heel beperkt met het operationele proces, waarvoor hij vanuit zijn functie verantwoordelijk is.

Wat is dan de tactiek die 'onderop' hanteert bij deze stijl van bedrijfsvoering? Uit de interviews blijkt dat de gewone organisatiegenoten en deels ook het middenkader zich vooral distantiëren van de bedrijfsvoering. De reden kan liggen in het al eerder gesignaleerde verschil in waardenoriëntatie. Bedrijfsvoering lijkt door de gewone organisatiegenoten vaak te worden ervaren als een inbreuk op dat wat zij belangrijk vinden: het vak van politieman en de waarden en normen die daarmee samenhangen. Het is de vraag of deze tactiek een relatie heeft met resultaatgerichte bedrijfsvoering of meer met bedrijfsvoering in het algemeen. De resultaatgerichte bedrijfsvoering die onderwerp van studie is in dit onderzoek, kan als methode op weinig begrip van de gewone organisatiegenoten rekenen. Alleen bij de brigades 't Zand en Heihoef lijken vooral het middenkader, en in mindere mate de gewone organisatiegenoten, bereid om mee te gaan in deze bedrijfsvoeringstijl. Bij deze twee brigades is naast distantiëring ook sprake van enige onderhandeling, vooral door het middenkader. Er is sprake van een soort onderhandelingsproces tussen de brigade en het district en ook binnen de brigade tussen het middenkader en de gewone organisatiegenoten, waarbij de materiële en immateriële beloning een rol speelt. Bij Reeshof manifesteert zich een heel ander fenomeen. Waar bij de andere brigades nauwelijks sprake lijkt te zijn van manipulatie, wordt binnen Reeshof op resultaatgerichte sturing

gereageerd door de rapportages ‘glad te strijken’. Het lijkt er overigens op dat dit niet zozeer gebeurt uit frustratie of obstructie maar vanuit de wens om vragen te voorkomen en daarmee problemen te ontwijken.

Het is ten slotte interessant om te bezien hoe de districtscommandanten reageren op de tactiek van ‘onderop’. Het lijkt erop dat het feit dat de gewone organisatiegenoten en sommige leden van het middenkader zich distanttiëren van de stijl van bedrijfsvoering van de districtscommandanten, nauwelijks impact heeft op ‘bovenaf’. Het feit dat de medewerkers in het operationele proces niet ‘geraakt’ zijn door een resultaatgerichte manier van werken, lijkt niet veel gevolgen te hebben voor de manier waarop de leidinggevendenden opereren. Alleen met de brigades die onderhandelen – ‘t Zand en Heihoef – ontstaat een soort resultaatgerichte dialoog en worden afspraken gemaakt en ook compromissen gesloten.

District	A	B	A	C	D	D
Brigade	Broekhoven	Heikant	't Zand	Reeshof	Heihoef	Blaak
Stijl van bedrijfsvoering DC	Proactief Tactisch	Reactief Strategisch	Proactief Tactisch	Reactief Strategisch	Proactief Tactisch	Proactief Operationeel
Stijl van bedrijfsvoering BC	Reactief Tactisch	Reactief Tactisch	Proactief Operationeel	Reactief Operationeel	Proactief Operationeel	Reactief Operationeel
Tactiek van onderop	Distanttiëren	Distanttiëren	Distanttiëren Onderhandelen	Distanttiëren Manipuleren	Distanttiëren Onderhandelen	Distanttiëren
Tactiek van bovenaf	Negeren	Negeren	Onderhandelen Overleggen	Negeren	Onderhandelen Overleggen	Negeren

Tabel 8.2: Tactiek van ‘onderop’ en ‘bovenaf’

Als nu de balans wordt opgemaakt van de analyse van het regime, wat zijn dan opvallende bevindingen? In de eerste plaats lijkt de resultaatgerichte stijl van bedrijfsvoering niet het gewenste effect te hebben op veel middenkaderleden en gewone organisatiegenoten maar heeft dit niet tot gevolg dat ‘bovenaf’ in reactie daarop een actieve tactiek ter hand neemt. Dit lijkt te wijzen op ritualisering van de resultaatgerichte manier van werken: ‘bovenaf’ lijkt te accepteren dat het sturingsconcept niet het gewenste effect heeft op het handelen van ‘onderop’. In de tweede plaats bevestigt de analyse de centrale rol van het middenkader. Zijn machtsstrategie bepaalt in belangrijke mate de tactiek van ‘onderop’ en biedt op die manier al dan niet een basis voor onderhandelen en/of overleggen. Onderhandelen en overleggen lijken van belang voor de werking van resultaatgerichte sturing. Kijkend naar de theorie van Etzioni zou bovenstaande analyse moeten leiden tot de conclusie dat resultaatgerichte sturing bij de brigades ‘t Zand en Heihoef het beste werkt, althans zoals dat door de topleiding wordt beoogd. Of dit daadwerkelijk het geval is, zal hierna blijken, wanneer de werking van het sturingsconcept en, in het verlengde daarvan, de adaptatie van het concept verder worden beschouwd.

Werking van het sturingsconcept

In het begin van dit hoofdstuk werd geconstateerd dat er vanuit 'technisch' oogpunt sprake is van een sturingsconcept dat de vier fasen van sturing, zoals deze in de theorie vaak staan beschreven, omvat. Hoe wordt echter in de praktijk uitvoering gegeven aan dit concept? Worden doelen geformuleerd, is er sprake van beïnvloeding in relatie tot de gestelde doelen, wordt informatie vergaard en ten slotte, worden de resultaten geëvalueerd en volgt er indien nodig bijsturing? En als dit dan daadwerkelijk gebeurt, op welke wijze gebeurt het dan?

Het formuleren van doelen en het vergaren van informatie zijn ook binnen de bedrijfsvoering van brigades geformaliseerd en verankerd. Een brigade kan zich niet onttrekken aan deze systematiek. Er worden dus door alle brigades plannen gemaakt en er wordt ook door alle brigades informatie vergaard. De betekenis van deze plannen en van de informatie die wordt vergaard, is echter betrekkelijk klein. Bij de brigades Broekhoven, Heikant, Reeshof en Blaak spelen deze twee fasen van het sturingsproces zich nagenoeg los van het primaire proces af. Hulpstructuren dragen zorg voor de efficiënte afwikkeling van de plannen en rapportages. Hoewel deze hulpstructuren primair zijn bedoeld om de brigadeleiding en ook de medewerkers in het operationele proces te ontlasten, lijkt een belangrijk neveneffect dat daarmee ook de betrokkenheid van de leiding en de medewerkers met sturing sterk afneemt. De participatie van medewerkers, bijvoorbeeld in de planfase, is betrekkelijk klein. Deze stap wordt, net als het vergaren van informatie, meer als een taak voor specialisten beschouwd in plaats van als een management-taak. De brigade Broekhoven heeft bijvoorbeeld een 'grijze' functionaris met deze werkzaamheden belast omdat deze 'goed is met computers'. Deze lage 'fysieke' betrokkenheid is op zijn beurt weer een mogelijke oorzaak voor het lage engagement van medewerkers bij sturing.

Bij de brigades 't Zand en Heihoef zijn deze twee stappen meer geïntegreerd in het operationele proces. 't Zand gebruikt de formele sturingsmomenten en producten, zoals het jaarplan en de viermaandsrapportages, om samen met een deel van de medewerkers de sturing te organiseren. Bij Heihoef is niet zozeer het formele sturingsproces geïntegreerd in de operationele werkzaamheden maar is er eerder sprake van engagement voor resultaten, dat door de brigadecommandant met behulp van materiële en immateriële beloning als het ware wordt gekoppeld aan het sturingsproces. Het plan staat dus niet centraal in zijn wijze van sturen. Binnen de kaders en de randvoorwaarden van het formele plan stuurt hij zijn medewerkers vooral inhoudelijk en grijpt hij gedurende het jaar maar in beperkte mate terug op het plan.

Van de vier fasen van het sturingsproces zijn de beïnvloeding van de uitvoering en de evaluatie en bijsturing het meest actiegericht. Deze stappen behoren dan ook in theorie tot het dagelijkse werk van de manager. Resultaatgerichte sturing vraagt van de manager dat hij deze activiteiten verricht met een afgesproken resultaat, een geheel van doelstellingen, in zijn achterhoofd. Mintzberg en Noordegraaf toonden al aan dat dit in de praktijk niet altijd zo is,

maar hoe zit dit bij de Marechaussee? De brigadecommandanten onderscheiden zich niet in belangrijke mate van de publieke managers zoals deze bijvoorbeeld door Noordegraaf werden geschetst. In de praktijk zijn de commandanten veel tijd kwijt met administratieve taken, ad hoc werk, gesprekken enzovoort. Er lijkt maar in beperkte mate sprake van de rationele, gestructureerd werkende manager, waarvan het resultaatgerichte sturingsconcept uitgaat. In de gesprekken met brigadecommandanten en ook in sommige gesprekken met afdelingscommandanten volgden vaak lange opsommingen van 'verplichte nummers' waaraan deze commandanten hun tijd spendeerden. Het bewust beïnvloeden van de uitvoering van het werk gebeurt meestal door het plannen van bijvoorbeeld verkeerscontroles en vreemdelingenacties.

Evaluatie en bijsturing vindt wel plaats in 't Zand, Heihoef en Blaak, maar vaak minder structureel en consistent dan het resultaatgerichte sturingsconcept vooronderstelt. Een belangrijke factor daarbij lijkt het feit te zijn dat men over het algemeen zijn resultaten wel bereikt. Er is dus vaak geen bijsturing nodig: nagenoeg alle brigades bereiken de meeste van hun doelstellingen redelijk eenvoudig. Evalueren en bijsturen vormen dus geen ingesleten routine bij de meeste brigades. Heihoef en Blaak worden door de omgeving waarin zij hun werk doen nog enigszins gedwongen om keuzes te maken. Op deze brigades is er meestal meer werk dan er mensen zijn. De brigade 't Zand heeft te maken met een naburige brigade die haar doelen maar moeilijk realiseert, waardoor 't Zand op eigen beweging of in opdracht van de districtscommandant bijspringt. Dit zorgt er voor dat 't Zand prioriteiten moet stellen in haar eigen activiteiten.

Het sturingsconcept schrijft niet voor hoe resultaatgerichte sturing er binnen de brigades precies uit moet zien. In die zin is de brigadecommandant vrij in de manier waarop hij binnen zijn brigade resultaatgerichte sturing vorm geeft en wie hij daarbij op welke wijze betreft. De vraag is echter wel of de keuzes die met name de brigadecommandanten wat dit betreft maken, invloed hebben op de wijze waarop de gewone organisatiegenoten hun werk doen. Op basis van de voorgaande analyse kan wel worden geconcludeerd dat het bij 't Zand en Heihoef anders loopt dan bij de andere vier, hoewel de gewone organisatiegenoten zich daar wellicht niet eens bewust van zijn. De manier van werken bij deze brigades is meer dan bij de andere brigades georiënteerd op de resultaten die moeten worden geboekt. Het verschil is echter betrekkelijk klein; ook bij die brigades is het proces belangrijker dan het resultaat. Maar in tegenstelling tot bij de andere brigades is er bij 't Zand en Heihoef op de werkvloer sprake van een soort van 'concurrentie' tussen het proces en het resultaat. Hoewel elke brigadecommandant dat op zijn eigen manier doet, wordt er bij deze brigades gesproken over de consequenties die een procesgerichte insteek heeft voor de resultaten en ook andersom. Bovendien heeft dit bij beide brigades gevolgen voor de wijze waarop medewerkers hun werk doen. Zo werden op enig moment door de brigade 't Zand geen verkeerscontroles meer gehouden omdat de doelstellingen die daarmee verbonden zijn al ruimschoots gehaald waren. De aandacht werd toen gericht op het uitvoeren van activiteiten in het kader van het zogeheten mobiel toezicht vreemdelingen.

Dit verliep niet zonder slag of stoot gegaan: medewerkers waren erg emotioneel betrokken bij de politiedienstwerkzaamheden en moesten deze nu achterwege gelaten. Pas na uitvoerige discussies ontstond er bij het personeel draagvlak voor deze keuze. Ook bij de brigade Heihoef werd bewust gekozen om bepaalde controles achterwege te laten omdat gezien vanuit de opgedragen doelstellingen de activiteiten onvoldoende rendement opleverden. Nogmaals, de verschillen tussen de brigades zijn weliswaar niet erg groot, maar ze lijken niettemin significant voor de werking van resultaatgerichte sturing.

Adaptatie van resultaatgerichte sturing

Sturing is dus vaak naast het operationele proces georganiseerd en vindt soms letterlijk en figuurlijk buiten het zicht van de uitvoerende medewerkers plaats. Is dit uit nood geboren, vanwege pragmatische redenen of kiest het middenkader er voor om het buiten het operationele proces te organiseren vanwege de weerstand van de gewone organisatiegenoten? Hoe kijken de gewone organisatiegenoten eigenlijk tegen resultaatgerichte sturing aan? Wat betekent dit voor de wijze waarop zij dit concept hanteren?

Hiervoor is geschetst dat de machtsuitoefening door de leiding enerzijds en het middenkader anderzijds, de betrokkenheid van de gewone organisatiegenoten en de tactieken van onderop en bovenaf tot een regime kunnen leiden dat in het licht van resultaatgerichte sturing als gunstig of minder gunstig kan worden getypeerd. Eerder zijn twee soorten adaptatiestrategieën geïntroduceerd: generieke en specifieke strategieën. Merton onderscheidde vijf generieke adaptatiestrategieën, die samenhangen met de mate waarin organisatieleden zich in het algemeen conformeren aan de doelen en aan de middelen. Het doel van resultaatgerichte sturing is formeel: het op een effectieve en efficiënte manier bereiken van de afgesproken doelstellingen. Dit doel wordt echter nauwelijks herkend door de geïnterviewden op de brigades. Alleen bij de brigade Heihoef omschrijft de commandant het doel van het concept als sturing en verantwoording. De andere leden van de brigadeleiding en de gewone organisatiegenoten spreken echter van verantwoording als belangrijkste doel van resultaatgerichte sturing. Datzelfde geldt ook voor de anderen die in het kader van dit onderzoek geïnterviewd zijn: over het algemeen wordt verantwoording als belangrijkste doel van resultaatgerichte sturing gezien. Men vindt overigens verantwoording heel legitiem: het verantwoorden van wat de Marechaussee presteert, is belangrijk omdat het korps door de belastingbetaler wordt betaald. Geen van de geïnterviewden stond dan ook negatief tegenover het afleggen van verantwoording, integendeel. Hoewel er dus sprake is van een soort doelsubstitutie, kan het doel van resultaatgerichte sturing op steun van de meeste organisatieleden rekenen.

Het sturingsconcept en de procedures en richtlijnen die hiermee verbonden zijn, worden echter door medewerkers veel minder gesteund. Vooral de in hun ogen kwantitatieve, digitale benadering van hun werk, die in de ogen van het middenkader en de gewone organisatiegenoten met

resultaatgerichte sturing gepaard gaat, doet de werkelijkheid volgen hen tekort. De urenverantwoording, voor veel operationele medewerkers hét symbool van resultaatgerichte sturing, dwingt hen om hun werkzaamheden in een sjabloon te drukken waarin ze niet passen of dat juist zo gedetailleerd is dat het invullen willekeur in de hand werkt omdat een activiteit op verschillende manieren kan worden verantwoord. Dit zorgt voor scepsis zowel ten aanzien van de premisse van het sturingsconcept dat aan de hand van doelstellingen het werk kan worden gestuurd, als ten aanzien van het idee van een zinvolle interventie als de resultaten achterblijven. Daarbij lijkt ook een rol te spelen dat door de meeste leden van het middenkader en de gewone organisatiegenoten een grote afhankelijkheid van 'het aanbod' wordt ervaren. Ongeacht het taakveld waarin men opereert, stellen deze medewerkers bijvoorbeeld dat het behalen van resultaten 'nu eenmaal afhangt van het aantal valse paspoorten dat mensen bij zich dragen' of dat 'het aantal militairen dat misdrijven pleegt vooraf niet kan worden ingeschat'. Anders gezegd: het aanbod is onvoorspelbaar en als er geen aanbod is, dan volgen er ook geen resultaten. Gewone organisatiegenoten kunnen in hun ogen de realisatie onvoldoende beïnvloeden om er verantwoordelijk voor te worden gehouden. Geredeneerd vanuit deze gedachte kunnen er dus niet op een zinvolle wijze doelen worden geformuleerd, laat staan dat er kan worden bijgestuurd als een en ander achterblijft bij de verwachtingen.

Strikt genomen heeft het sturingsconcept een ander doel dan wat het middenkader en de gewone organisatiegenoten meestal vooronderstellen. Tegelijk conformeren de meeste medewerkers zich wel aan dit andere doel. De vraag is dan, of er sprake is van doelconformering in de betekenis zoals die door Merton hieraan gegeven werd. Het doel van het sturingsconcept is sturing en beheersing, opdat effectief en efficiënt gewerkt wordt. Merton spreekt van culturele doelen als '*a framework of aspirational reference*' en '*the things worth striving for*' (1965: 132-133). Wanneer op deze manier wordt gekeken naar de culturele doelen van resultaatgerichte sturing – dus niet zozeer naar de doelen van het sturingsconcept –, dan conformeren het middenkader en de gewone organisatiegenoten zich daar nauwelijks aan. Niet het resultaat staat centraal maar het proces. Samen met een lage middelenconformering leidt dit uiteindelijk tot een adaptatiestrategie die door Merton terugtrekking wordt genoemd en die ongeveer samenvalt met wat eerder afstandelijke betrokkenheid werd genoemd. Bij de brigades 't Zand, Heihoef en Blaak lijkt enigszins sprake van een innovatiestrategie: deze brigadecommandanten erkennen de culturele doelen van resultaatgerichte sturing in enigerlei mate en 'venten' dit op hun eigen manier uit bij de gewone organisatiegenoten. Ook hier conformeert men zich niet aan de institutionele middelen. Merton suggereert dat de vervanging van de middelen een nieuwe evenwichtssituatie zal bewerkstelligen. Dit zou ten aanzien van de marechaussee betekenen dat nu of in de toekomst nieuwe methoden en instrumenten van resultaatgerichte sturing worden ontwikkeld. Om de evenwichtstoestand, conformering, te bewerkstelligen dienen de culturele doelen niet alleen bekend te zijn maar moeten in het bijzonder de gewone organisatiegenoten zich eraan conformeren. Voor nu volstaat de observatie dat het instrumentarium van de

Marechaussee zich in de eerste vijf jaar waarin men werkt volgens resultaatgerichte sturing, nauwelijks lijkt te hebben ontwikkeld.

Perverse effecten?

Zoals in het theoretisch hoofdstuk is gesteld, waarschuwt een aantal auteurs voor de perverse of disfunctionele effecten van resultaatgerichte sturing. Strategisch gedrag, het blokkeren van innovatie en het remmen van ambities kunnen volgens deze auteurs onbedoelde en ongewenste effecten van resultaatgerichte sturing zijn. Deze effecten kunnen het gevolg zijn van *biasing* en *gaming*. Vinden deze specifieke adaptatiestrategieën van resultaatgerichte sturing ook binnen de Marechaussee plaats?

Uit de gesprekken met het middenkader lijkt *biasing*, het bewust overschatten van de middelen die benodigd zijn om een bepaald doel te bereiken of het bewust onderschatten van de doelen die met bepaalde middelen kunnen worden bereikt, nauwelijks voor te komen. Dit kan worden verklaard door de hiervoor geschetste afstandelijke betrokkenheid. Als er geen intrinsieke of extrinsieke motivatie is voor het realiseren van resultaten, dan is er ook nauwelijks aanleiding om dit soort gedrag te vertonen.

Het manipuleren van data lijkt vaker voor te komen. Men maakt het zichzelf bijvoorbeeld gemakkelijk door al voor de aanvang van een dienst activiteitencodes in te vullen of door resultaten naar boven af te ronden. Strikt genomen is er sprake van *gaming*, hoewel de intentie om de eigen prestatie te vergroten, die in de theorie aan *gaming* wordt verbonden, vaak niet aanwezig is. Ook *gaming* lijkt zijn oorzaak te hebben in een afstandelijke betrokkenheid, waarbij geen negatieve of positieve betekenis aan 'de cijfertjes' wordt toegekend. Er lijkt eerder sprake van gemakzucht en soms lijkt men het leven van chefs gemakkelijker te willen maken: zolang de prestaties naar behoren zijn, wordt de commandant niet lastiggevallen met vragen en zal hij ook de uitvoerders niet lastigvallen. Het feit dat *gaming* bij de Marechaussee betrekkelijk weinig voorkomt, kan er ook mee te maken hebben dat daar maar op hele beperkte schaal sprake is van een prestatieafhankelijke materiële of immateriële beloning. Dit soort beloningen werkt volgens de literatuur *gaming* in de hand. Ook andere vormen van formele of informele prestatiedruk, zoals *peer pressure*, lijken bij de Marechaussee betrekkelijk weinig voor te komen. Overigens zijn de effecten van *gaming* niet afhankelijk van de intentie waarmee het gebeurt. Ongeacht waarom men data manipuleert leidt dit tot het risico van verkeerde besluiten. Althans, wanneer wordt uitgegaan van de vooronderstelling dat de juiste informatie tot de juiste besluiten leidt, en verkeerde informatie tot verkeerde besluiten, wat zeker niet altijd het geval is.

8.5 EFFECTEN VAN RESULTAATGERICHTE STURING

Wanneer alle observaties die hiervoor zijn gedaan ten aanzien van het sturingsconcept, de organisatiestructuur en –cultuur, het regime en de adaptatiestrategieën op een rij worden gezet, wat zijn dan de gevolgen hiervan voor de beoogde effecten van het resultaatgerichte sturingsconcept?

Om dit te kunnen vaststellen, moet eerst worden teruggegrepen op een constatering die al eerder is gedaan: het sturingsconcept vond zijn oorsprong niet in een concreet beheers- of bestuurbaarheidsprobleem. Er kan dus niet eenvoudigweg worden vastgesteld of er dankzij of ondanks het sturingsconcept een probleem verholpen is. Hiervoor is al gesproken over een meer algemeen doel van het sturingsconcept: de effectieve en efficiënte realisatie van de afgesproken doelstellingen. Is de Marechaussee effectief en efficiënt? Heeft ze haar doelen bereikt?

Dit onderzoek leert dat de meeste doelen inderdaad gerealiseerd worden. Een enkele doelstelling wordt niet gerealiseerd, maar dat lijkt de Marechaussee niet te kunnen worden aangerekend. Een door de geïnterviewden vaak genoemd voorbeeld is de doelstelling van het aanleveren van 1500 proces-verbalen voor misdrijven van militairen aan het Openbaar Ministerie. Ondanks dat al een aantal keren is aangetoond door brigadecommandanten, districtscommandanten en de commandant van de Marechaussee dat dit, gegeven de teruglopende aantallen militairen, geen realistisch doel is, staat het Openbaar Ministerie elk jaar weer op het opnemen van deze doelstelling in de jaarplannen.

De mate van efficiëntie, een tweede doelstelling van resultaatgerichte sturing, is op dit moment binnen de Marechaussee nauwelijks vast te stellen. Er bestaat geen zicht op de doelmatige inzet van middelen, vooral door het ontbreken van kengetallen waaraan de efficiëntie zou kunnen worden afgemeten. Er worden ook geen benchmarks uitgevoerd met vergelijkbare organisaties in binnen- of buitenland. De eigen indruk van de organisatieleden is dat men efficiënt werkt, althans zo efficiënt als mogelijk binnen de huidige beheerskaders. Het is natuurlijk de vraag of de mate van effectiviteit of de mate van efficiëntie verband houdt met of beter gezegd het gevolg is van resultaatgerichte sturing. Op basis van dit onderzoek kan dit verband niet worden aangetoond. Het blijkt dat er, zoals hiervoor al geschetst, in de praktijk in de ogen van de organisatieleden zo weinig spanning bestaat tussen doelen en middelen dat er nauwelijks een beroep hoeft te worden gedaan op het ondernemerschap van de leidinggevende of de medewerker. De afgesproken doelen worden dus wel gerealiseerd maar het is niet duidelijk of dit het gevolg is van de sturing of dat er anderszins sprake is van een causaal verband. Er treden overigens ook nauwelijks ongewenste effecten op.

8.6 AFSLUITING

In de voorgaande paragrafen zijn het sturingsconcept, de structuur en de cultuur, het regime en de manier waarop resultaatgerichte sturing werd geadapteerd aan de orde gesteld. Daarbij zijn de verschillen tussen de brigades belicht. Wanneer per brigade wordt gekeken naar de machtsstrategie, de betrokkenheid van de medewerkers, de stijl van bedrijfsvoering, en de tactieken van 'onderop' en 'bovenaf' en de werking van resultaatgerichte sturing, dan lijken er op basis van de voorgaande analyse twee brigades te zijn waar resultaatgerichte sturing gedijt. 't Zand en Heihoef beschikken beide over een proactieve stijl van bedrijfsvoering, die bovendien is gericht op het operationele proces. Er is bereidheid om te onderhandelen, hoewel ook bij deze brigades professionele waarden en normen dominant zijn. Overigens treffen beide brigadecommandanten districtscommandanten boven zich die ook willen overleggen en eventueel willen onderhandelen.

Maar uiteindelijk is het natuurlijk de vraag of dit alles enig verschil maakt. Ook de andere brigades behalen namelijk het grootste deel van hun doelstellingen en lijken dus effectief te zijn. De toegevoegde waarde van resultaatgerichte sturing lijkt moeilijk vast te stellen, wanneer organisaties niet in een situatie verkeren waarbij het nodig is om keuzes te maken. De werking van resultaatgerichte sturing en daarmee de waarde van een resultaatgerichte oriëntatie zal bij de Marechaussee waarschijnlijk pas blijken als deze ten koste gaat van de procesoriëntatie. Het kan werken, zoveel lijkt wel duidelijk, en de brigadecommandant en de overige leden van het middenkader spelen hierbij een kritieke rol, ook dat blijkt uit de analyse. Het is de stijl van bedrijfsvoering van de brigadeleiding die openingen lijkt te creëren in de professionele houding van de marechaussees. Deze openingen laten zien dat er mogelijkheden zijn om hen resultaatgericht te sturen.

Tegelijk laten de analyses zien dat er meer brigades zijn waar de grondslag ontbreekt dan brigades waar deze grondslag wel aanwezig is. Resultaatgerichte sturing kan dus inderdaad, maar het gebeurt zo'n vijf jaar na de invoering van het concept bij vier brigades nog steeds niet. En ook bij 't Zand en Heihoef lijkt het rendement van resultaatgerichte sturing betrekkelijk laag. Hoe kan dit rendement worden verbeterd? En hoe kan resultaatgerichte sturing ook gaan werken bij de andere brigades? In het volgende hoofdstuk zal de centrale vraag worden beantwoord die aan dit onderzoek ten grondslag ligt: welke factoren beïnvloeden de werking van resultaatgerichte sturing en waaruit bestaat deze invloed?



9. CONCLUSIE

9.1 INLEIDING

Aangekomen bij het afsluitende hoofdstuk, is het goed om weer terug te gaan naar het inleidende hoofdstuk. Daar staat immers beschreven wat het doel van dit onderzoek was, naar welke kennis deze studie op zoek was, welke vragen daarvoor beantwoord moesten worden en hoe dat is aangepakt. Het doel van het onderzoek was het identificeren, onderzoeken en beschrijven van de factoren die de werking van resultaatgerichte sturing binnen de Koninklijke Marechaussee beïnvloeden. Het onderzoek beoogt daarmee een bijdrage te leveren aan de constructie van een samenhangend theoretisch kader voor de bestudering van de werking van (resultaatgerichte) sturing binnen (overheids)organisaties. Daarnaast zouden de bevindingen ook meer praktisch kunnen worden toegepast, om de opzet en werking van resultaatgerichte sturing te verbeteren. Dit onderzoek heeft een descriptief karakter: het beoogt geenszins om de Marechaussee of een andere organisatie voor te schrijven wat zij moet doen. Het beschrijft de werking en wil deze verklaren door middel van wetenschappelijke kennis. Zoals al in het voorwoord is gesteld: het gaat daarbij wel *over* de Marechaussee maar in eerste instantie niet *om* de Marechaussee.

De centrale vraag die bij de start van dit onderzoek werd geformuleerd luidde:

Op welke wijze vindt binnen de Koninklijke Marechaussee resultaatgerichte sturing plaats, welke factoren zijn van invloed op de werking van dit sturingsconcept en waaruit bestaat deze invloed?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden werd na een literatuurstudie een analysekader geconstrueerd, waarmee de praktijk binnen de Marechaussee werd onderzocht. Dit analysekader wordt hierna als eerste kort weergegeven, waarna de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek nogmaals zullen worden geschetst. Vervolgens komen de factoren van invloed op de werking van resultaatgerichte sturing bij de Marechaussee aan de orde en zullen de uitkomsten van dit onderzoek in een breder perspectief worden besproken. Dit hoofdstuk sluit af met een reflectie op het gehanteerde theoretisch kader, mogelijk verder onderzoek en een persoonlijke terugblik van de onderzoeker.

9.2 HET ANALYSEKADER

De basis van het analysekader werd gevormd door de driedeling tussen de structuur, de cultuur en de technologie van een organisatie. In dit onderzoek werd het resultaatgerichte sturingsconcept beschouwd als een element van de (administratieve) technologie, waarvan de werking samenhangt met de organisatiestructuur en de organisatiecultuur. Om het sturingsconcept te kunnen analyseren werd in het analysekader aandacht besteed aan de mogelijke beheers- en bestuurbaarheidsproblemen die aan het concept ten grondslag hebben gelegen, aan de sturingsassumpties van het concept en aan de samenstelling van de combinatie van administratieve, sociale en persoonlijke stuur- en beheersmaatregelen waaruit het concept bestaat. Omdat de studie zich primair richt op de werking van het resultaatgerichte sturingsconcept binnen de werkeenheden van de Marechaussee, is er voor gekozen om de organisatiestructuur en -cultuur verder te concretiseren door middel van de begrippen 'taakkenmerken' en 'taakopvattingen'. Een centrale plaats in deze studie wordt ingenomen door het regieregime. In dit onderzoek is de adaptatie van resultaatgerichte sturing met behulp van dit begrip beschreven, om te verklaren hoe dit concept werkt en waarom het zo werkt. Allereerst is daarvoor een viertal partijen onderscheiden: de topleiding (de commandant van de Marechaussee), de loyale elite (de districtscommandanten), het middenkader (de brigade- en afdelingscommandanten) en de gewone organisatiegenoten (de dienstploegcommandanten en de dienstploegleden). Vervolgens zijn de begrippen 'machtsuitoefening' en 'betrokkenheid' geïntroduceerd. Dit begrippenpaar is afkomstig van Etzioni en geeft weer hoe door de leiding (dat wil zeggen de topleiding, de loyale elite en het middenkader) macht wordt uitgeoefend en waarop de betrokkenheid van de gewone organisatiegenoten gebaseerd is. De gedachte van Etzioni is dat er voor effectieve machtsuitoefening sprake moet zijn van congruentie tussen de machtsstrategie en de betrokkenheid. Daarnaast is Lammers' beschrijving van het regime in het analysekader opgenomen. Hij spreekt van tactieken van onderop, in reactie op een bepaalde stijl van bedrijfsvoering, en van tactieken van bovenaf, in reactie op deze tactieken van onderop. Ten slotte is een aantal mogelijke adaptatiestrategieën opgenomen, om de wijze waarop het resultaatgerichte sturingsconcept binnen de werkeenheden van de Marechaussee wordt geadapteerd verder te kunnen analyseren. In het analysekader is plaats ingeruimd voor de algemene adaptatiestrategieën van Merton en aan specifieke adaptatiestrategieën bij resultaatgerichte sturing.

9.3 REPRISE: STURING BIJ DE MARECHAUSSEE

Met behulp van het bovenstaande analysekader is de werking van resultaatgerichte sturing bij de Koninklijke Marechaussee bestudeerd. Eerst is gekeken naar het sturingsconcept. Daarbij zijn drie vragen aan de orde geweest: (1) welke sturingsassumpties kunnen worden onderkend in het sturingsconcept van de Marechaussee, (2) is het sturingsconcept ingevoerd vanwege

bepaalde beheers- en bestuurbaarheidsproblemen en (3) op welke sturingsmix is het concept gebaseerd? Voor wat betreft de sturingsassumpties is vastgesteld dat het concept inderdaad uitgaat van een objectiveerbare en meetbare standaard, aan de hand waarvan het functioneren van de Marechaussee wordt getoetst. Er wordt in het sturingsconcept ook een causale relatie tussen doelen en middelen aangenomen en men gaat ervan uit dat het mogelijk is om een effectieve interventie te plegen wanneer de realisatie niet voldoet. Het blijkt dus dat het sturingsmodel van de Marechaussee is gebaseerd op de drie sturingsassumpties die door Hofstede werden verbonden met het zogenoemde cybernetische sturingsmodel. Dit betekent dat het sturingsconcept uitgaat van een betrekkelijk eenvoudig sturingsmodel, dat geen rekening houdt met bijvoorbeeld ambigue doelstellingen, slecht meetbare effecten of producten en interventies waarvan de effecten onvoorspelbaar zijn. Het zijn juist deze omstandigheden die in de ogen van veel leden van het middenkader en gewone organisatiegenoten in de praktijk vaak voorkomen. Zij hanteren in hun dagelijks werk dan ook andere sturingsassumpties dan waarop het sturingsconcept gebaseerd lijkt te zijn.

Bij de beantwoording van de tweede vraag blijkt dat het sturingsconcept niet expliciet bedoeld is als mogelijke oplossing voor één of meer specifieke beheers- en bestuurbaarheidsproblemen. Eerder ligt de aanleiding voor de introductie van dit concept in een proces van isomorfisme, zoals dat zich in de publieke sector ten aanzien van bedrijfsvoering voltrok. In eerste instantie was er vooral sprake van *coercive isomorphism*: de invoering van resultaatgerichte sturing vond aanvankelijk plaats onder druk van het ministerie van Financiën en later onder druk van het besturingsmodel van het ministerie van Defensie. In tweede instantie heeft ook *mimetic isomorphism* een rol gespeeld: de verdere inrichting van de bedrijfsvoering en de (resultaatgerichte) sturing heeft onder sterke invloed van de politie gestaan. Zoals eerder is opgemerkt, betekent dit niet dat er geen sprake was van mogelijke beheers- of bestuurbaarheidsproblemen maar het betekent wel dat het sturingsconcept niet is ontworpen met het oog op deze of andere problemen. Er kan dus niet worden gesproken over een probleemdefinitie die werd gedeeld door de verschillende partijen binnen de Marechaussee en die het startpunt vormde voor het resultaatgerichte sturingsconcept.

De laatste vraag had betrekking op de sturingsmix waarop het sturingsconcept van de Marechaussee is gebaseerd. Het blijkt dat de sturingsmix van het concept sterk leunt op administratieve stuur- en beheersmaatregelen, hoewel er wel ruimte is ingebouwd voor sociale en persoonlijke sturing. Deze mix past wel bij de sturingsassumpties waarop het sturingsconcept is gebaseerd en die dus zoals gezegd duiden op een eenvoudig sturingsmodel. Bij een eenvoudig sturingsmodel kan een belangrijk deel van de sturing geschieden met administratieve stuur- en beheersmaatregelen. Hiervoor werd echter al gewezen op de perceptie die veel organisatieleden hebben van de grote dynamiek en hoge complexiteit die het operationele proces in hun ogen kenmerken. Los van de daadwerkelijke dynamiek en complexiteit duidt ook de sturingsmix op

een ontwerp dat afwijkt van de opvattingen die een groot deel van de organisatiegenoten klaarblijkelijk heeft.

Concluderend kan worden gesteld dat het sturingsconcept op zichzelf een congruent geheel is, dat een logische en consistente lijn volgt. Een belangrijke constatering is echter, dat er niet zozeer een bestaand beheers- of bestuurbaarheidsprobleem ten grondslag ligt aan het sturingsconcept, en dat de onderliggende assumpties en de bijbehorende sturingsmix afwijken van wat door veel organisatiegenoten, met name het middenkader en de gewone organisatiegenoten, wordt gepercipieerd.

Na het sturingsconcept zijn de organisatiestructuur en –cultuur geanalyseerd. Ten aanzien van de organisatiestructuur is vooral de spanning tussen standaardisatie van output, die samenhangt met resultaatgerichte sturing, en de professionele waarden van de marechaussee, zoals deze door hen worden gepercipieerd, van belang. De coördinatie is in de resultaatgerichte structuur van de Marechaussee gebaseerd op sturing door middel van genormeerde producten, terwijl in de beleving van de gewone organisatiegenoten de werkelijkheid niet kan worden uitgedrukt in standaardproducten. Het gevolg daarvan is dat de werkelijkheid als het ware in de standaardproducten wordt gegoten, hetgeen uiteindelijk ten koste kan gaan van de kwaliteit van de sturing. Een ander aspect van de organisatiestructuur, dat relevant is voor de werking van resultaatgerichte sturing, zijn de ‘grijze functies’, hulpstructuren die veelvuldig voorkomen om de administratieve en logistieke processen in een brigade te reguleren. Het gevolg van deze ‘grijze functies’ is dat bij een aantal brigades onvoldoende capaciteit resteert om direct toezicht op het primaire proces te houden, waardoor sprake is van onderlinge aanpassing als dominant afstemmingsmechanisme. Als wordt gekeken naar de taakkenmerken dan valt op dat er betrekkelijk weinig belang wordt toegekend aan feedback en dat non-interventie een belangrijk beginsel is tussen, maar ook binnen afdelingen en dienstploegen. Juist feedback en interventie zijn twee belangrijke onderdelen van resultaatgerichte sturing. De constatering dat deze twee elementen geen deel uitmaken van het functieontwerp, betekent dat er op dat niveau niet is voorzien in een belangrijke schakel in de stuurcyclus, te weten: evalueren en bijsturen.

Een belangrijke conclusie ten aanzien van de organisatiecultuur is, dat er sprake is van een verschil tussen de resultaatgerichte waardenoriëntatie van de topleiding en de procesgerichte waardenoriëntatie van de gewone organisatiegenoten en het merendeel van het middenkader. Managers zijn dus in sterke mate gericht op het resultaat, terwijl uitvoerende medewerkers vooral het proces centraal stellen. Daar komt bij dat het merendeel van de geïnterviewden de spanning die in de theorie tussen deze twee begrippen wordt gesuggereerd, nauwelijks herkent. Men onderkent niet dat er keuzes kunnen en in sommige gevallen ook moeten worden gemaakt ten koste van het proces, om uiteindelijk (alle) afgesproken resultaten te behalen. Daarnaast kan worden geconcludeerd dat er over het algemeen sprake is van een sterk mensgerichte

organisatiecultuur bij de werkeenheden, maar dat de gewone organisatiegenoten deze niet herkennen bij de loyale elite en de topleiding. De bovenstaande conclusie onderschrijft de cultuurverschillen, die in eerdere onderzoeken werden vastgesteld, tussen de *polycycops* en de *streetlevel cops*. Uit het onderzoek komt echter ook naar voren dat de culturele oriëntatie van de *managementcops*, het middenkader, varieert. Vaak hebben ook zij een procesgerichte oriëntatie maar sommige brigadecommandanten en afdelingscommandanten nemen meer een middenpositie in tussen resultaat- en procesoriëntatie. Een laatste conclusie ten aanzien van de organisatiecultuur, of preciezer gezegd de taakopvattingen, is dat er sprake lijkt te zijn van een losse koppeling tussen de resultaten en het eigen handelen. In de ogen van veel medewerkers is er geen of slechts in beperkte mate sprake van een causaal verband tussen het eigen handelen en de resultaten.

De bovenstaande analyse wijst op een tegenstelling tussen de assumpties op basis waarvan een organisatie is gestructureerd en de heersende cultuur, die vaker binnen organisaties wordt waargenomen. De vraag is, wat dit betekent voor de werking van resultaatgerichte sturing. Uiteindelijk vinden de organisatieleden een manier om deze stijl van bedrijfsvoering, die resultaatgerichte sturing in essentie is, in de praktijk te hanteren. In deze studie is onderzoek gedaan naar de wijze waarop binnen de brigades macht wordt uitgeoefend door de districtscommandant en de brigadecommandant en naar de aard van de betrokkenheid van de gewone organisatiegenoten. Daarnaast is de stijl van bedrijfsvoering geanalyseerd en zijn de tactieken van 'onderop' en 'bovenaf' bestudeerd. Schematisch kunnen de bevindingen ten aanzien van het regime binnen de verschillende brigades van de Marechaussee als volgt worden weergegeven:

District	A	B	A	C	D	D
Brigade	Broekhoven	Heikant	't Zand	Reeshof	Heihoef	Blaak
Machtsstrategie DC	Belonend	Diffuus	Belonend	Diffuus	Belonend	Belonend
Machtsstrategie BC	Diffuus	Diffuus	Belonend	Diffuus	Belonend	Diffuus
Betrokkenheid gewone organisatiegenoten	Afstandelijk	Vakmatig	Calculerend Vakmatig	Vakmatig	Calculerend Vakmatig	Afstandelijk
Stijl van bedrijfsvoering DC	Proactief Tactisch	Reactief Strategisch	Proactief Tactisch	Reactief Strategisch	Proactief Tactisch	Proactief Operationeel
Stijl van bedrijfsvoering BC	Reactief Tactisch	Reactief Tactisch	Proactief Operationeel	Reactief Operationeel	Proactief Operationeel	Reactief Operationeel
Tactiek van onderop	Distantiëren	Distantiëren	Distantiëren Onderhandelen	Distantiëren Manipuleren	Distantiëren Onderhandelen	Distantiëren
Tactiek van bovenaf	Negeren	Negeren	Onderhandelen Overleggen	Negeren	Onderhandelen Overleggen	Negeren

Tabel 9.1: Overzicht regiementen

Uit het schema en de analyse, zoals die in het vorige hoofdstuk is gepresenteerd, kan een aantal zaken worden opgemaakt. In de eerste plaats blijkt dat de machtsstrategie van de districtscommandant van belang is, maar dat deze niet de machtsstrategie van de brigadecommandant bepaalt.

In de tweede plaats blijkt de machtsstrategie van de brigadecommandant vaak diffuus te zijn: soms baseren zij zich op dwang of beloning, terwijl op andere momenten de gewone organisatiegenoten op een meer normatieve manier worden tegemoet getreden. Daardoor is het voor de medewerkers niet duidelijk waar de brigadecommandant nu precies voor staat, wat het moeilijk maakt om te anticiperen op zijn verwachtingen. Bij de brigade 't Zand en Blaak hanteren de brigadecommandanten een belonende machtsstrategie, die ze overigens elk op hun eigen manier invulling geven.

De derde constatering is dat de basis van de betrokkenheid van medewerkers van de Marechaussee primair wordt gevonden in de professie. In twee gevallen is deze betrokkenheid afstandelijk. Dat wil zeggen dat de medewerkers zich gereserveerd opstellen ten opzichte van een belonende of normatieve machtsstrategie van de brigadecommandanten en dus ook minder gevoelig zijn voor de prikkels die met resultaatgerichte sturing gepaard gaan. In twee andere gevallen is naast de vakmatige betrokkenheid ook sprake van calculerende betrokkenheid, hetgeen meer aansluiting geeft met resultaatgerichte sturing. Het is overigens opvallend dat er bij deze laatste twee gevallen sprake is van een belonende machtsstrategie van de zijde van de brigadecommandanten.

In de vierde plaats blijkt dat de tactiek van 'onderop' ten opzichte van resultaatgerichte sturing over het algemeen distantiërend is. Dit betekent dat de gewone organisatiegenoten betrekkelijk ongevoelig zijn voor de resultaatgerichte stijl van bedrijfsvoering. Ook hier wijken de twee brigades waarvan de commandant een belonende machtsstrategie hanteert, af. In die brigades gaat het distantiëren namelijk gepaard met onderhandelen. De commandanten van deze brigades pakken deze tactiek ook op en gaan ook zelf in onderhandeling en overleg. De andere brigadecommandanten negeren de tactiek van 'onderop'.

In de vier deelconclusies die hiervoor zijn geschetst, speelt de verhouding tussen het middenkader en de gewone organisatiegenoten een belangrijke rol. De *match* tussen de machtsstrategie en de betrokkenheid, en de *match* tussen de stijl van bedrijfsvoering en de tactiek van 'onderop' blijken een centrale rol te spelen bij de werking van resultaatgerichte sturing. De vraag is natuurlijk wat deze rol dan precies inhoudt.

De analyse van de werking van resultaatgerichte sturing bij de zes onderzochte brigades laat niet zozeer verschillen zien in de wijze waarop sturing formeel is geregeld, maar meer in de

wijze waarop de brigadecommandant het concept hanteert in de praktijk. In de eerste plaats valt op dat in de meeste gevallen het sturingsproces door de brigadecommandanten min of meer naast het primaire proces is georganiseerd, onder meer met behulp van de al eerder genoemde 'grijze functies'. In de tweede plaats valt op dat bij een tweetal brigades de brigadecommandant de resultaatgerichte oriëntatie van het sturingsconcept weet te verbinden met de procesgerichte oriëntatie van zijn medewerkers.

Alles overziend kan worden gesteld dat er binnen de werkeenheden van de Marechaussee maar in beperkte mate sprake is van resultaatgerichte sturing. Er zijn echter wel verschillen tussen de brigades. Deze verschillen hangen sterk samen met de manier waarop het middenkader invulling geeft aan het resultaatgerichte sturingsconcept. Dit onderzoek beoogt juist de factoren van invloed te identificeren die het verschil in de werking verklaren. Welke factoren komen daarvoor op basis van dit onderzoek in aanmerking?

9.4 FACTOREN VAN INVLOED

De werking van het resultaatgerichte sturingsconcept wordt beïnvloed door vier variabelen: het concept, de organisatiestructuur, de organisatiecultuur en het regime. Het regime blijkt van deze vier variabelen van doorslaggevende betekenis, omdat juist binnen het regime van een organisatie eventuele manco's in het sturingsconcept, de structuur en de cultuur al dan niet worden opgevangen. Anders gezegd, het regime van een organisatie speelt een belangrijke rol in het dichten van het gat tussen plan en praktijk. Het belangrijkste 'gat' tussen plan en praktijk is de verschillende waardenoriëntatie tussen de leiding en de uitvoerenden. Dit komt ook bij andere organisaties voor, en ook binnen de Marechaussee bij andere beleidsinstrumenten, en hoeft op zichzelf geen probleem te vormen. Het is echter de vraag in hoeverre in het regime deze verschillende waardenoriëntatie wordt overbrugd, zodat er uiteindelijk op de werkvloer sprake is van resultaatgerichte sturing. Zoals hiervoor al is getoond, zijn er verschillen in de regimes van de brigades. De belangrijkste verschillen zaten in de machtsuitoefening van de brigadecommandant (diffuus of belonend) en de betrokkenheid van de gewone organisatiegenoten (afstandelijk of betrokken, al dan niet in combinatie met calculerend). De tactiek van 'onderop' ten aanzien van resultaatgerichte sturing en de reactie van 'bovenaf' daarop verschillen ook. Deze verschillen lijken samen te hangen met vier factoren. Deze factoren 'bepalen' ieder voor zich niet het regime maar lijken tezamen de meer positieve ontvangst en werking van resultaatgerichte sturing te bevorderen.

De functionele omgeving van de brigade

De Marechaussee is een organisatie met een breed takenpakket. De omgeving waarin de organisatieleden hun werkzaamheden verrichten, varieert sterk: zowel de fysieke omgeving als

het omgevingsklimaat van het werk loopt uiteen. Voor wat betreft de fysieke omgeving lijken vooral het werkaanbod en de dynamiek van belang. Als er veel werkaanbod is, vooral als er meer werk dan menskracht is, dan ervaren zowel het middenkader als de gewone organisatiegenoten, dat het nodig is om keuzes te maken. In die situatie hebben beiden een referentiekader waarop resultaatgerichte sturing kan aansluiten. Wanneer er geen spanning bestaat tussen doelen en middelen, dan ontbreekt zowel de rationele noodzaak om keuzes te maken als het besef dat het Marechausseewerk keuzes met zich meebrengt.

De dynamiek van de functionele omgeving speelt ook een rol. Een dynamische omgeving lijkt om meer flexibiliteit te vragen in het denken en doen van het middenkader en de gewone organisatiegenoten. Een stabiele en eenvoudige omgeving lijkt de ontvankelijkheid voor nieuwe concepten te verminderen. Het omgevingsklimaat lijkt bovendien van invloed op de mate waarin marechaussees zich laten leiden door professionele waarden en normen. Wanneer men door actoren uit de omgeving wordt geprikkeld om ook andere perspectieven in het optreden een plaats te geven, lijkt dit ook de bereidheid te vergroten om concepten als resultaatgerichte sturing te omarmen. Dit kunnen overigens zowel actoren van buiten de Marechaussee zijn, zoals ketenpartners of commerciële organisaties (bijvoorbeeld luchtvaartmaatschappijen), als van binnen de Marechaussee, bijvoorbeeld de districtscommandant. Als hij het middenkader prikkelt om ook andere gezichtspunten een plaats te geven in hun denken en doen en als hij daarnaast een belonende stijl hanteert, bevordert dit een belonende machtsuitoefening door het middenkader. De functionele omgeving lijkt dus in een aantal gevallen de ontvankelijkheid voor een resultaatgericht sturingsconcept bij het middenkader, maar ook bij de gewone organisatiegenoten, te bevorderen.

De aard van het werk

Het werk als marechaussee heeft een aantal kenmerken, dat resultaatgericht werken lijkt te bemoeilijken. Een diffuse causale relatie tussen de activiteiten, de producten en de effecten enerzijds en de onvoorspelbaarheid van het werk, zoals dat in de brigades vaak wordt ervaren, anderzijds zijn hiervan de belangrijkste. Het is moeilijk om (de afwezigheid van) deze causale relatie en de onvoorspelbaarheid van het werk te objectiveren. Elke organisatie worstelt met de causale relaties tussen werk en resultaat, en er zijn legio organisaties waar de onvoorspelbaarheid veel groter is. Deze kenmerken lijken op zichzelf dan ook geen beletsel voor resultaatgerichte sturing, hooguit stellen ze eisen aan het sturingsconcept. Belangrijker wellicht is niet zozeer wat de objectieve kenmerken van het werk zijn, maar wat de kenmerken van het werk zijn in de ogen van vooral de gewone organisatiegenoten. Het zijn dus ook meer de verschillen tussen de assumpties die onder het sturingsconcept liggen en de assumpties van het middenkader en de gewone organisatiegenoten ten aanzien van de aard van het werk, die de werking van het concept bemoeilijken. Anders gezegd, het zijn niet zozeer de objectieve kenmerken maar eerder de subjectieve kenmerken van het werk die de werking van het sturingsconcept

beïnvloeden.

De aard van het werk beïnvloedt overigens ook nog op een andere wijze de werking van resultaatgerichte sturing. De bevindingen van het onderzoek lijken uit te wijzen dat standaardwerkzaamheden, bijvoorbeeld baliediensten, bij de Marechaussee leiden tot een afstandelijke betrokkenheid. De routinematige uitvoering van dit soort diensten lijkt een zakelijker houding ten opzichte van het werk tot gevolg te hebben. De afstandelijke betrokkenheid kan een belangrijke factor zijn voor de distantieerende tactiek ten aanzien van resultaatgerichte sturing. Dit zou mede kunnen verklaren waarom men zich bij de brigade Blaak, ondanks het grote werkaanbod en de dynamische omgeving, distantieert van resultaatgerichte sturing. De aard van het werk en vooral de perceptie hiervan door de organisatieleden lijkt dus van invloed op het regijsatieregime, en daarmee op de mate waarin het eerder geschetste gat tussen plan en praktijk kan worden gedicht.

De betrokkenheid van de medewerkers

De derde factor is de betrokkenheid van de medewerkers. Betrokkenheid kan in dit geval op twee, met elkaar samenhangende, manieren worden gezien: betrokkenheid in de zin van engagement en betrokkenheid in de zin van participatie. Engagement en participatie hebben in theorie een wederkerige relatie: engagement leidt tot participatie en participatie leidt tot engagement. Beide varianten van betrokkenheid zijn nauwelijks los te zien van andere dimensies van het regijsatieregime, zoals de machtsuitoefening door het middenkader en de sociale structuur. Toch is het van belang de betrokkenheid hier separaat te bespreken. De betrokkenheid van de gewone organisatiegenoten van de Marechaussee lijkt in beginsel meer dan in het verleden gebaseerd op de professie van politiemans. De waarden en normen van het politievak zijn in de perceptie van de marechaussee niet congruent met de waarden van resultaatgerichte sturing. Hier manifesteert zich dus het verschil tussen de resultaatoriëntatie van het sturingsconcept en de procesoriëntatie van veel organisatieleden. Het engagement ten opzichte van resultaatgerichte sturing was bij de meeste brigades tamelijk laag en men was weinig ontvankelijk voor resultaatgerichte sturing, in tegendeel. Bij de twee brigades waar men ontvankelijker lijkt voor het resultaatgerichte sturingsconcept bestaat naast de professionele betrokkenheid ook een calculerende betrokkenheid. Men heeft daar klaarblijkelijk bewust of onbewust een modus gevonden waarin deze twee soorten engagement, die op het eerste gezicht misschien innerlijk tegenstrijdig zijn, naast elkaar bestaan. Het lijkt in dat verband overigens geen toeval dat juist bij deze twee brigades de participatiegraad van de gewone organisatiegenoten in het sturingsproces relatief hoog was. Met klem dient daarbij echter te worden gesteld dat het een *relatief* grote betrokkenheid is, want in absolute termen is de participatie ook bij die brigades beperkt.

Het middenkader als verbinding tussen proces- en resultaatgerichtheid

De functionele omgeving en de aard van de werkzaamheden vormen een belangrijk kader waarbinnen resultaatgerichte sturing al dan niet werkt zoals het bedoeld is. De betrokkenheid van de gewone organisatiegenoten beïnvloedt de receptie van het sturingsconcept, maar de belangrijkste factor van invloed op de werking van resultaatgerichte sturing vormt de houding en het gedrag van het middenkader, en in het bijzonder van de brigadecommandant.

De brigadecommandanten van de brigades waar resultaatgerichte sturing het beste lijkt te verlopen, blijken zich op twee aspecten te onderscheiden van hun collegae bij de andere brigades: door hun stijl van bedrijfsvoering en door de manier waarop ze hun macht uitoefenen. Net als de meeste brigadecommandanten richten zij zich primair op het operationele proces maar daarbij kiezen zij, anders dan hun collegae, voor een actieve benadering. Hun collegae beschouwen sturingsactiviteiten als een reactie, soms zelfs een uitzonderingsreactie op problemen. De commandanten van 't Zand en Heihoef lijken resultaatgerichte sturing meer als een kerntaak te beschouwen en sturen niet alleen 'aan de achterkant' maar ook 'aan de voorkant' van het proces. De reden van deze actieve instelling kan niet eenvoudig worden verklaard: de commandanten van 't Zand en Heihoef verschillen sterk van elkaar qua leeftijd, opleiding en ervaring. Ook kenmerken van de brigade lijken niet als determinanten te kunnen worden aangewezen: de omvang en de vestigingsplaats verschillen en ze maken ook deel uit van een ander district. Buiten kijf staat echter dat, ondanks het feit dat er meer verschillen dan overeenkomsten tussen hen lijken te zijn, beide commandanten wat dit aangaat op een vergelijkbare manier opereren. Het lijkt er op dat ze daarmee, elk op hun eigen manier, het gat tussen het sturingsconcept en de praktijk overbruggen. Ze zijn zagezegd in staat om proces- en resultaatgerichtheid met elkaar te verbinden.

Kort samengevat kan worden gesteld dat de werking van resultaatgerichte sturing lijkt af te hangen van de mate waarin het regime de brug tussen het proces en het resultaat slaat. De sterkte van de brug heeft te maken met de omgeving van de brigade en de aard van de werkzaamheden maar wordt ook sterk beïnvloed door de aard van de betrokkenheid van de gewone organisatiegenoten en vooral door de stijl van het middenkader. Er is nog één vraag die in het voorgaande onbesproken is gebleven, maar die relevant zou kunnen zijn: is er sprake van een soort fasering, waarin 't Zand en Heihoef tot de voorlopers kunnen worden gerekend en waar de andere vier brigades, eventueel aan de hand van de aard van de betrokkenheid nog verder onderverdeeld in twee paren (respectievelijk Broekhoven-Blaak en Heikant-Reeshof), zich nog in een eerdere fase bevinden? Het is verleidelijk, ook voor de praktijk, om zo'n fasering te onderkennen in de gegevens die deze studie hebben opgeleverd. Het versterkt het beeld van een 'tijdelijk probleem' en kan bijdragen tot een houding die is gebaseerd op 'wacht maar af, de anderen volgen vanzelf'. Toch lijken voor een fasering geen aanwijzingen te zijn: hooguit zou het feit dat de brigade Heihoef al langere tijd met een soort van resultaatgerichte sturing

werkt, hierop kunnen wijzen. Een andere ‘voorloper’ – ‘t Zand – ontbeert deze ervaring echter en in het geval van Blaak lijkt deze langere ervaring niet tot andere betrokkenheid te hebben geleid.

9.5 BEANTWOORDING VAN DE CENTRALE VRAAG

Wat betekenen de analyse in het vorige hoofdstuk en de bovenstaande beschouwingen nu voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag? Hiervoor is de werking van resultaatgerichte sturing uitgebreid beschreven. Het analysekader onderscheidde vier mogelijke variabelen op de werking van resultaatgerichte sturing binnen de Marechaussee. Het regime vervult, zo blijkt uit dit onderzoek, een belangrijke rol voor de werking van resultaatgerichte sturing. Het belang van het regime vloeit enerzijds voort uit de functie die een regime vervult als ‘vangnet’ voor manco’s van de organisatiestructuur en –cultuur. Anderzijds is het regime van groot belang bij het overbruggen van het gesignaleerde verschil tussen de resultaatoriëntatie van het sturingsconcept en de procesoriëntatie die veel medewerkers, vooral in het primaire proces kenmerkt. De factoren tezamen bepalen of een regime ‘gunstig’ of ‘ongunstig’ is voor resultaatgerichte sturing. Kort gezegd is daarvoor van betekenis *waar* de betreffende brigade haar werkzaamheden verricht, wat de *aard* is van deze werkzaamheden, wat de *betrokkenheid* is van de medewerkers en vooral de mate waarin het middenkader in staat is om de verschillen in waardenoriëntatie te *overbruggen*.

Wat nog resteert is het laatste deel van de centrale vraag: wat is nu de invloed van deze factoren op de werking van resultaatgerichte sturing? Bovendien ligt daarachter nog de vraag die al eerder aan de orde kwam: hebben deze factoren ook gevolgen voor de beoogde effecten van resultaatgerichte sturing? Strikt genomen kan resultaatgerichte sturing worden beschouwd als het vaststellen van doelstellingen, het beïnvloeden van de uitvoering, het vergaren van informatie en het evalueren en bijsturen. Het zou echter van een te smalle visie op sturing getuigen als de werking uitsluitend zou worden gezien als het daadwerkelijk uitvoeren van deze vier stappen. Het gaat erom hoe deze activiteiten worden uitgevoerd en of dat leidt tot daadwerkelijk resultaatgericht werken in het operationele proces, zodat de afgesproken doelstellingen worden bereikt. In dat licht is de invloed van de eerder genoemde factoren beperkt. Om te beginnen worden de doelstellingen bereikt, ook bij de brigades waarvan dit onderzoek aantoont dat er sprake is van een ‘ongunstig’ regime. Er wordt bij ‘gunstige’ regimes wel meer resultaatgericht gewerkt, dat wil zeggen dat de werkzaamheden van de medewerkers meer op resultaten zijn gericht dan bij andere regimes, maar het is bij de Marechaussee niet aan te tonen wat daarvan de invloed is op het al dan niet effectief of efficiënt werken. Immers, zoals gezegd, de brigades halen hun doelstellingen.

Samenvattend kan dan ook worden geconcludeerd dat de werking van resultaatgerichte sturing bij de Koninklijke Marechaussee vooral wordt beïnvloed door het regime van de organisatie. Dit regime verschilt per werkeenheid en hangt sterk samen met de omgeving waarin de werkzaamheden worden uitgevoerd, de aard van de werkzaamheden, de aard en de mate van de betrokkenheid van de medewerkers en vooral met de mate waarin het middenkader het verschil in de waardenoriëntatie tussen het sturingsconcept en de gewone organisatiegenoten overbrugt. In een tweetal werkeenheden is er sprake van een 'gunstig' regime, waardoor er tot op zekere hoogte resultaatgericht wordt gewerkt. Bij de andere werkeenheden kan daar niet over worden gesproken. Het blijkt dat in die gevallen het middenkader, overigens om uiteenlopende redenen, het gat tussen het sturingsconcept en het operationele proces niet of onvoldoende kan overbruggen. Dit heeft bij de Marechaussee geen gevolgen voor de effectiviteit: door de brigades worden bijna alle doelstellingen behaald.

9.6 DISCUSSIE

In het tweede hoofdstuk is een theoretisch kader geschetst rond het thema sturing. De sturingstheorie in enge zin, dat wil zeggen de management-control literatuur, werd daar getypeerd als een betrekkelijk traditioneel kennisgebied, dat meestal gebaseerd was op neo-klassieke economische en organisatietheoretische ideeën. Wat voegt het specifieke perspectief op sturing, dat in dit onderzoek werd gehanteerd – sturing als sociaal proces – toe aan de kennis over sturing in het algemeen en resultaatgerichte sturing in het bijzonder? Welk vervolgonderzoek zou uit deze studie kunnen voortvloeien?

Voordat hierop zal worden ingegaan, dient echter eerst een relativerende opmerking te worden geplaatst ten aanzien van de praktische waarde van modellen, methoden en concepten in organisaties. Deze studie bevestigt opnieuw de bevindingen van Mintzberg en talloze anderen voor en na hem, over de manier waarop managers hun functie invullen. Modellen, methoden en concepten die uitgaan van een manager die zijn functie op een gestructureerde en rationele manier invult, gaan voorbij aan de werkelijkheid. Ook dit onderzoek toont aan dat managers opportunistisch opereren, vaak reactief zijn en hun taak nauwelijks planmatig invullen. De 'knowing-doing-gap' is geen mythe maar realiteit: management is een kunst, geen wetenschap. Juist binnen de sturingstheorie wordt de manager een centrale rol toebedacht, die hij in de praktijk zelden op deze wijze invult.

Dat gezegd hebbende, is nu de vraag aan de orde hoe de bevindingen van dit onderzoek zich verhouden tot de theorie die gebruikt is. Het conceptuele model van dit onderzoek was opgebouwd uit een analysekader dat bestaat uit drie delen. Het eerste deel richtte zich vooral op het sturingsconcept. Daarbij werd gebruik gemaakt van de theorie van Merchant, de sturingsas-

sumpties van Noordegraaf en Hofstede en de sturingsmix van Hopwood. Bij het tweede deel werden de organisatiestructuur en –cultuur onderzocht, waarbij gebruik werd gemaakt van het werk van Mintzberg en Hofstede. Het derde deel van het analysekader richtte zich op de werking van resultaatgerichte sturing binnen de werkeenheden en steunde in grote mate op het werk van Lammers, Etzioni en Merton.

De rol van symboliek en retoriek

De bevindingen van de eerste analyse, die van het sturingsconcept, wijzen uit dat bij de vormgeving van sturingsconcepten niet de actuele problematiek en/of het karakter van de organisatie centraal staat, maar dat het de assumpties van de top zijn die de hoofdlijnen van het sturingsconcept bepalen. Deze assumpties worden op hun beurt weer voor een belangrijk deel bepaald door mimetische processen. De consequentie daarvan is dat het onderzoeken van de instrumentele functie van resultaatgerichte sturing een riskante onderneming is. Eigenlijk kan deze functie niet los worden gezien van andere inter- en intraorganisatorische processen en van andere functies van sturingsconcepten. Dit plaatst de veelgeprezen en veelgebruikte contingentietheorie van Merchant in een ander daglicht. Contingenties moeten worden gerelativeerd, niet omdat ze in theorie niet zouden bestaan en ook niet omdat ze niet zouden kunnen worden aangetoond, maar omdat ze in de praktijk niet de rol spelen en ook niet het belang hebben dat hen vaak wordt toegedicht. Symboliek en retoriek lijken een belangrijke rol te spelen bij de ontwikkeling, de invoering en het gebruik van sturingsconcepten. De kennis van deze twee functies van sturing en sturingsconcepten is beperkt.

Verder empirisch onderzoek naar deze twee elementen, waarmee ten dele Noordegraafs werk over sturingsretoriek wordt voortgezet en verdiept, zal de kennis over sturing aanmerkelijk verrijken en daarmee het begrip verbeteren.

De organisatie als betekenisgevend geheel

Het tweede analysemodel richtte zich op de organisatiestructuur en –cultuur. Deze begrippen worden in de theorie nog steeds vaak naast elkaar gebruikt. Het siert theoretici als Mintzberg dat ze in hun latere werk vaak 'tot inkeer komen' en de invloed van organisatiecultuur op de structuur een plaats geven in hun beschouwingen. Ook in dit onderzoek waren organisatie-structuur en organisatiecultuur twee separate variabelen, die elkaar weliswaar beïnvloedden maar die ieder geacht werden de werking van het sturingsconcept direct te beïnvloeden. Dit onderzoek onderstreept echter de verwevenheid die zowel theoretisch als praktisch tussen de structuur en de cultuur bestaat. Arbeidsverdeling en coördinatie zijn in hun opzet noch in hun werking waarde vrije processen. Structuur en cultuur bestaan in de praktijk binnen organisaties dan ook niet naast elkaar maar zijn nadrukkelijk verweven in één betekenisgevend geheel. Een begrippenpaar als formele en informele structuur neemt de onduidelijkheid niet weg maar lijkt deze zelfs eerder in de hand te werken. Natuurlijk vormen de cultuur en de structuur

belangrijke variabelen voor sturing in het algemeen en resultaatgerichte sturing in het bijzonder. Maar mocht deze studie een prescriptief karakter hebben gehad, dan zouden de 'voorschriften' zich niet zozeer hebben gericht op elementen van de structuur óf de cultuur maar juist op de samenhang tussen deze twee aspecten en de relatie met het sturingsproces. In dit onderzoek is gekozen voor een brede, meer systematische studie van het sturingsproces. In essentie richt dit onderzoek zich op het meso-niveau.

Toekomstig onderzoek zou een microperspectief respectievelijk sociaal-psychologisch perspectief kunnen aannemen en zich kunnen toeleggen op de betekenisgevende processen tussen sturingsactoren. Structuur en cultuur zijn dan een gegeven en sturing wordt dan primair een sociaal-constructionistisch proces. Dit perspectief vormt een verdieping van hetgeen dit onderzoek aan het licht heeft gebracht en kan nog preciezer de vinger leggen op de interpersoonlijke processen die in het organisatie regime de werking van (resultaatgerichte) sturing beïnvloeden.

Procesgerichte sturing

Naast de verwevenheid van structuur en cultuur was een andere opvallende bevinding, althans in het licht van de klassieke motivatietheorieën, de procesoriëntatie, die bij een groot aantal medewerkers werd aangetroffen. Deze oriëntatie is in dit onderzoek verklaard door te verwijzen naar de aard van de werkzaamheden en naar het feit dat er, in ieder geval in de perceptie van deze medewerkers, ook tijd en ruimte is om zich te kunnen toeleggen op dit proces. Deze oriëntatie is dus te begrijpen, zeker in de specifieke context van een publieke organisatie. Desondanks vraagt dit gegeven wel aandacht, zeker in een tijdperk waarin resultaatsturing de norm is voor goede bedrijfsvoering. Wellicht kan nadrukkelijker worden gebruik gemaakt van de inzichten uit een kennisgebied dat inmiddels wat naar de achtergrond is verschoven: kwaliteitsmanagement. Zowel het klassieke kwaliteitsmanagement, dat sterk procesgeoriënteerd was, als het hedendaagse kwaliteitsmanagement, dat probeert de organisatie en haar resultaten met elkaar te verbinden, bevat elementen die de balans tussen resultaat- en procesdenken kunnen herstellen. Over het algemeen worden deze modellen echter vooral gebruikt voor organisatieverbetering en -ontwikkeling.

In dat licht zou empirisch onderzoek naar het gebruik van kwaliteitsmodellen voor sturingsdoel-einden bij publieke en private organisaties kunnen aantonen of deze inderdaad een meerwaarde hebben ten opzichte van traditionele sturingsconcepten. De beantwoording van de vraag of de adaptatie van dit soort concepten groter is vanwege de sterkere procesoriëntatie die deze concepten kenmerkt, kan het begrip van de werking van sturing vergroten.

Een resultaatgericht regime

De belangrijkste bevinding van dit onderzoek betreft de rol en de invloed van het organisatie regime op de werking van resultaatgerichte sturing. Zoals hiervoor al meerdere malen is

geconstateerd, zijn het concept, de structuur en de cultuur belangrijk maar wordt de werking het sterkst beïnvloed door het regime. Nu is het begrip 'regime' in de hedendaagse sociologie enigszins in onbruik geraakt: een snelle scan leert dat het begrip nauwelijks aandacht krijgt in recent verschenen artikelen en boeken. Toch vormt het gedachtegoed van Lammers een interessante invalshoek, waarmee de werking van managementmodellen in organisaties kan worden begrepen en verklaard. Het kan daarbij wel behulpzaam zijn om de kenmerkende terminologie die Lammers gebruikt, te transponeren naar deze tijd. Lammers' begrippen zijn, zoals in hoofdstuk 2 al is vastgesteld, te zeer verbonden met de typische situatie van de casuïstiek waaraan hij deze ontleende. Los van deze termen is zijn theorie van 'organiseren van bovenaf en van onderop' tijdloos en ook in deze tijd zeer goed bruikbaar. Met de aanpassingen die in dit onderzoek zijn gedaan, dat wil zeggen het vervangen van de benaming 'inheemse elite' door 'middenkader' en het vervangen van de begrippen 'marchanderen' en 'pacteren' door respectievelijk onderhandelen en overleggen, heeft Lammers' theorie haar waarde (opnieuw) bewezen.

Nu worden de kenmerken van organisatie regimes door diverse auteurs, onder wie ook Lammers zelf, gebruikt om ideaaltypen organisaties te onderscheiden. Op basis van dit onderzoek zou in het verlengde hiervan een 'resultaatgericht regime' kunnen worden getypeerd. Dit regime kenmerkt zich door een belonende machtsstrategie en een calculerende betrokkenheid en/of een normatieve machtsstrategie en vakmatige betrokkenheid. Daarnaast is er sprake van een (pro)actieve stijl van bedrijfsvoering, terwijl de dominante tactiek van bovenaf en van onderop onderhandelen en/of overleggen is. In de kern zou dit een hybride regime zijn, dat kenmerken van een utilitair en een normatief regime in zich verenigt. Nu werd op de voorgaande bladzijden gesuggereerd dat zo'n 'resultaatgericht regime' de noodzaak van een sturingsconcept zou verminderen. Immers, zo is de redenering, als het gedrag weinig of geen externe beïnvloeding behoeft om effectief en efficiënt haar doelen te bereiken, dan is de noodzaak voor een sturingsconcept ook betrekkelijk klein. Dit onderzoek heeft bij de Marechaussee immers geen relatie tussen de mate van resultaatgerichtheid van het regime en de effectiviteit en efficiëntie aangetoond.

Nader onderzoek naar 'resultaatgerichte regimes' zou kunnen aantonen of deze daadwerkelijk het effect heben waar dit onderzoek op lijkt te wijzen. Niet alleen leidt dit tot hergebruik (en mogelijk herwaardering) van het fundamentele werk van Lammers maar het verdiept de kennis over de werking van sturingsconcepten en kan bovendien praktische waarde hebben voor de ontwikkeling van sturingsconcepten of, beter gezegd, sturingsarrangementen bestaande uit een samenhangend geheel van sturingsconcept en regime.

Destructief of constructief?

Als laatste wordt nu terug gekeken op het gebruik van generieke en specifieke adaptatiemodellen in dit onderzoek. In de eerste plaats was het gebruik van de theorie van Merton niet zonder

problemen. Adaptatie van doelen en middelen is een subjectief proces: de manier waarop en de mate waarin mensen zich conformeren aan doelen en middelen wordt beïnvloed door de perceptie die individuen en groepen individuen hiervan hebben. Het gedrag wordt uiteindelijk niet gestuurd door het formele doel en de geautoriseerde middelen maar door de ideeën en opvattingen daarvan bij de desbetreffende medewerkers. In dit onderzoek hadden de meeste organisatieleden een andere opvatting over het doel van het sturingsconcept dan de leiding. Conformerend aan de doelen en indirect ook aan de middelen vond dus als het ware plaats op verkeerde gronden. Wat betekent dat voor classificatie van de conformering met behulp van Mertons adaptatiestrategieën? Is er nu wel of geen sprake van doelconformerend wanneer organisatieleden zich conformeren aan datgene wat zij zelf als doel beschouwen, terwijl dit niet het formele doel is? Dit fenomeen doet zich ongetwijfeld op meer plaatsen voor, maar hoe moet dit worden gewaardeerd?

Ook de specifieke adaptatiestrategieën die voorkomen bij resultaatgerichte sturing kunnen niet altijd eenduidig worden herkend. Deze strategieën, in het bijzonder *biasing* en *gaming*, worden als een ongewenst en disfunctioneel fenomeen beschouwd. De intentie is namelijk niet primair gericht op het organisatiebelang en bovendien is het effect ervan dat de kwaliteit van de sturing in gevaar komt. De primaire reactie van managers is dan ook om dit soort gedrag onmogelijk te maken. Vaak gebeurt dit door nieuwe of andere procedures te implementeren, waardoor overigens de druk om te vervallen in *biasing* of *gaming* niet per sé afneemt. Maar wat nu als deze strategieën niet primair voor het eigen belang worden toegepast maar om de relatie tussen leidinggevend en uitvoerend te vrijwaren of te ontlasten van prestatiedruk? Dan is *biasing* en *gaming* een uiting van het organisatie-regime en zou het zelfs constructief kunnen worden genoemd. ‘Spelgedrag’ zou dan niet moeten worden voorkomen door managers maar juist moeten worden benut.

Onderzoek naar de constructieve aspecten van ‘biasing’ en ‘gaming’ door medewerkers, zou deze functie van dit soort adaptief gedrag kunnen belichten. Dan kan de vraag worden beantwoord of deze gedragingen inderdaad disfunctioneel zijn of dat ze juist wellicht functioneel zijn of kunnen worden gemaakt in het licht van (resultaatgerichte) sturing.

9.7 RESULTAATGERICHTE STURING IN BREDER PERSPECTIEF

De bevindingen van het onderzoek, zoals ze hiervoor zijn gepresenteerd, bieden inzicht in de werking van resultaatgerichte sturing bij de Marechaussee. Maar zijn de uitkomsten ook van waarde buiten de specifieke context van het ‘politiekorps met een militaire status’, dat de Marechaussee is? Het zou te gemakkelijk zijn om deze vraag ontkennend te beantwoorden met een verwijzing naar het ‘unieke’ karakter van het korps of naar het specifieke takenpakket dat

de Marechaussee voor haar rekening neemt. Bij de introductie van deze studie en bij de bespreking van de literatuur is al eerder gewezen op de verschillen maar ook op de overeenkomsten met andere, verwante publieke organisaties in binnen- en buitenland. We begeven ons met het projecteren van de uitkomsten van dit onderzoek op andere organisaties wel enigszins op glad terrein: de kennis van deze andere organisaties is beperkt en zelfs binnen de Marechaussee bleken de verschillen tussen de werkeenheden betrekkelijk groot. Desalniettemin kan een aantal algemene opmerkingen worden geplaatst die de grenzen van het onderzoeksobject overschrijden: lessen die wellicht ook van nut zijn buiten de strikte grenzen van het korps.

Een resultaatgericht sturingsconcept: brug of breekijzer?

Resultaatgerichte sturing lijkt geen fenomeen van voorbijgaande aard. De vorm en ook de inhoud kunnen wellicht veranderen, maar de kern van het idee dat ook overheidsorganisaties op resultaten worden gestuurd én afgerekend, lijkt ook in de publieke sector definitief te hebben postgevat. Publieke organisaties zullen zich zó moeten ontwikkelen dat ze hiertoe in staat zijn en een sturingsconcept speelt hierbij, als concrete uitwerking van de sturingsfilosofie, een belangrijke rol. Bij de vormgeving van een sturingsconcept vormt fundamentele kennis van de organisatie als administratief-technisch en sociaal-cultureel systeem een belangrijk startpunt. In de praktijk blijken echter vooral overwegingen van 'technische' aard een rol te spelen bij de ontwikkeling en implementatie van sturingsconcepten. De bevindingen van dit onderzoek onderstrepen het belang dat het sociaal-culturele systeem heeft voor de werking van sturingsconcepten. Daarmee zou rekening moeten worden gehouden bij het ontwerpen, implementeren en uitvoeren van sturingsconcepten. Dat hoeft overigens niet te betekenen dat het sturingsconcept rekening moet houden met alle kenmerken van het sociaal-culturele systeem. Dat is niet alleen onnodig maar in de praktijk zelfs nagenoeg onmogelijk. In lijn met de systeemtheoretische traditie zou er meer dan nu het geval is sprake moeten zijn van *joint optimization* tussen het administratief-technische en het sociaal-culturele systeem. Ook het bewust negeren van sociaal-culturele kenmerken van (een deel van) de organisatiepopulatie bij de ontwikkeling van een sturingsconcept kan overigens functioneel zijn. In dat geval zal het concept fungeren als een soort breekijzer om de waarden- en normenpatronen van medewerkers te veranderen. Het sturingsconcept kan dus een belangrijk deel van het gat tussen de sturingsfilosofie en de praktijk overbruggen of het kan juist als hefboom of breekijzer dienen om het middenkader maar vooral ook de gewone organisatiegenoten mee te krijgen in de beweging naar resultaatgericht denken en doen.

Het belang van een resultaatgerichte dialoog

Ongeacht of er sprake is van een brug of een breekijzer, in beide gevallen speelt het regime een belangrijke rol. Het is het krachtenspel tussen de loyale elite, het middenkader en de gewone organisatiegenoten dat de werking en ook het succes van resultaatgerichte sturing in grote mate beïnvloedt. Een sturingsconcept kan per definitie onvoldoende rekening houden met

de specifieke omstandigheden bij de werkeenheden. Een regime kan dit 'manco' opvangen. Een 'resultaatgericht regime' zou zelfs de behoefte aan een sturingsconcept als middel om een sturingsfilosofie te realiseren, kunnen verminderen. De kern van een resultaatgericht regime kan worden gevormd door een resultaatgerichte dialoog binnen de werkeenheden. Het regelmatig met elkaar in gesprek komen over het beoogde resultaat en het proces dat daartoe moet leiden, is van belang voor alle partijen én voor de organisatie als zodanig: het brengt het proces en het resultaat bij elkaar en biedt de mogelijkheid om deze perspectieven met elkaar te verbinden. Al eerder is benadrukt dat een resultaatgericht regime geen synoniem is voor een utilitair regime. Zo'n regime verenigt utilitaire en normatieve elementen in zich en heeft in die zin een hybride karakter. Het brengt mensen bij elkaar, leidinggevend en uitvoerend, generalisten en specialisten. In organisaties waar professionals werkzaam zijn, lijkt dat een doorslaggevende succesfactor voor resultaatgerichte sturing.

Doelloos is niet altijd zinloos

Vanuit het perspectief van veel managers is doelloos werken per definitie zinloos werken. Dit onderzoek laat zien dat er echter sprake kan zijn van een losse koppeling tussen doel en zin. Organisatieleden ontlenen hun arbeidssatisfactie in een aantal gevallen wel aan het bereiken van resultaten maar deze hoeven niet altijd samen te vallen met de van tevoren geformuleerde doelstellingen van de organisatie. De resultaten waar organisatieleden naar streven kunnen zijn geënt op andere maatstaven, bijvoorbeeld van meer kwalitatieve aard. Daarnaast ontlenen organisatieleden hun satisfactie aan *wat* ze doen en *hoe* ze het doen. Zingeving is dus een complex proces, dat wordt ontleend aan het werk en aan wat het werk oplevert. Een resultaatgericht sturingsconcept verengt zingeving tot de opgeleverde resultaten. Kortom: resultaatgerichte sturing sluit maar ten dele aan bij het zingevingsproces van veel organisatieleden en laat dus als het ware een aantal hefboomen voor gedragsbeïnvloeding en motivatie ongemoeid. Er zijn twee manieren waarop dit kan worden verbeterd. Hiervoor is al gesproken over het overbruggen van het gat tussen de proces- en de resultaat oriëntatie. In de uitwerking van het sturingsconcept, maar vooral in de manier waarop dit concept wordt gebruikt, kan meer aandacht worden besteed aan het primaire proces. Deze aandacht dient te worden gericht op een daadwerkelijke vervlechting van deze twee perspectieven op presteren.

Een andere manier om beter aan te sluiten bij de zingeving van het middenkader en de gewone organisatiegenoten, is om resultaatsturing een kwalitatieve dimensie te geven. Het idee dat het niet uitmaakt hoe je presteert, als je maar de juiste aantallen produceert, is op lange termijn fnuikend voor resultaatgerichte sturing. De betekenis van doelstellingen neemt af en het gevolg is dat de intrinsieke motivatie vermindert, waardoor er een afstandelijke betrokkenheid ontstaat. Kwantitatieve sturing kan natuurlijk functioneel zijn, bijvoorbeeld om organisatieleden bewust te maken van de kwantitatieve dimensie van hun werk. Dit sluit aan bij het gebruik van het sturingsconcept als een breekijzer voor gedragsverandering. Maar integrale sturing

combineert een kwantitatieve aanpak met een kwalitatieve aanpak. Met het uiteindelijke doel van gedragsbeïnvloeding om resultaten te bewerkstelligen in het achterhoofd, biedt sturing op kwaliteit een aantal aangrijpingspunten voor gedragsbeïnvloeding door de topleiding en de loyale elite. Wellicht nog belangrijker: sturing op kwaliteit biedt het middenkader en de gewone organisatiegenoten een ingang om de waarden en normen die zij vanuit hun procesoriëntatie van belang vinden, een plaats te geven in het sturingsproces. Daarmee wordt het benodigde evenwicht tussen resultaat en proces en tussen kwantiteit en kwaliteit in sturing een dienst bewezen. Een grotere betrokkenheid van de gewone organisatiegenoten leidt bovendien tot meer engagement van het middenkader en de gewone organisatiegenoten.

9.8 TERUGBLIK: PERSOONLIJKE BESPIEGELINGEN VAN EEN ONDERZOEKER

Zoals in het voorwoord al aangegeven: het is bijzonder om als onderzoeker met één been in de wetenschappelijke gemeenschap te staan en met het andere been in de Marechaussee. De verschillen tussen deze twee 'werelden' zijn weliswaar groot, toch zijn er ook overeenkomsten. Zo zijn het beide betrekkelijk gesloten werelden, waarin ons-kent-ons belangrijk is en waar men elkaar 'volgt'. Er heersen ook nogal normatieve beelden over de wereld buiten de eigen gemeenschap. Een wetenschapper die als manager werkt roept in de wetenschap net zo veel vragen op als de manager die zich met wetenschap bezighoudt. In beide gevallen is het zonde van je kwaliteiten om je tijd in die andere wereld door te brengen, zo wordt vaak voorondersteld. Het is dus voor beide werelden een min of meer 'verdachte' combinatie om wetenschap en praktijk te combineren en toch is het voor beide werelden rendabel, zo is mijn ervaring. *There is nothing more practical than a good theorist*, om maar eens een variatie op de bekende uitspraak van Kurt Lewin te gebruiken. In een tijd waarin binnen de Nederlandse defensieorganisatie de meerwaarde van een wetenschappelijke opleiding voor startende officieren lijkt te worden betwijfeld, vervul ik graag de rol van roepende in de woestijn: officieren hoeven geen wetenschappers te worden, maar een opleiding op wetenschappelijk niveau is van groot belang voor elke officier, ongeacht of deze nu een rol als militair-diplomaat, manager of zelfs als krijger vervult. Op het niveau waarop officieren tegenwoordig functioneren is een wetenschappelijke opleiding zeker geen 'overkill', om een militaire term te gebruiken.

Hoe is het mijzelf vergaan als practitioner? Een paar ervaringen zijn de moeite waard om hier te delen. In de eerste plaats is het verrijkend geweest om de geest te slijpen aan een onderwerp dat je al lang buitengewoon interesseert. Wetenschappelijk onderzoek dwingt je één niveau dieper te kijken dan je gewend bent te doen. Het prikkelt je om eerder verworven vooronderstellingen te toetsen. Bovendien vraagt het van je dat je, in een tijdperk waarin 'beeld en geluid' dominant zijn, je gedachten op papier zet. Schrijven is op dit moment één van de meest onderschatte competenties. Schrijven wordt vaak ten onrechte geassocieerd met papierwerk en

ongewenste bureaucratie, terwijl het in mijn ogen een proeve van intellectuele en professionele bekwaamheid is. Niet alleen het deugdelijk verwoorden van de eigen gedachten maar vooral het opbouwen van een logische argumentatie vormt immers de basis van de wetenschappelijke methode. In dat licht is het een buitengewoon leerzame ervaring om bij tijd en wijle de intellectuele degens te kruisen met wetenschappers en de eigen argumentatie te toetsen aan de kennis en ervaring van de *peers*. De discussies die tijdens dit onderzoek regelmatig plaatsvonden met de (co-)promotoren vormden evenzoveel hoogtepunten in de afgelopen jaren. Vaak explorerend, soms confronterend van aard leerden ze mij vérder te kijken en vervolgens van dat uitzicht te genieten. Elkaar bij de les houden, het domein afbakenen en soms een onverwachte afslag nemen, het waren evenzo vruchtbare als plezierige bijeenkomsten, die ik missen zal. Deze dissertatie vormt mijn proeve van bekwaamheid. Ik ben niet snel tevreden over mijn eigen werk en ik ben daarom ook blij dat de beoordeling geschiedt door wetenschappers die ik om verschillende redenen hoog acht. Aan de ene kant sluit ik hiermee een periode af: het werk is gedaan, het 'product' is geleverd. Aan de andere kant hoop ik voor mezelf de verbinding te hebben gevonden met een wereld die mij, juist in de combinatie met de waan van alledag, veel te bieden heeft. Ik hoop dan ook van harte dat deze verbinding niet alleen stand houdt, maar vooral van waarde zal zijn voor wetenschap en praktijk, en voor mijzelf niet in de laatste plaats.

LITERATUURLIJST

- Abernethy, M. & J. Stoelwinder (1991), 'Budget use, task uncertainty, system goal orientation and subunit performance: a test of the fit hypothesis in not-for-profit hospitals', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 16, no. 2, pp. 105-120.
- Abernethy, M. & E. Vagnoni (2004), 'Power, organization design and managerial behavior', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 29, no. 3-4, pp. 207-225.
- Adler, P. & B. Borys (1996), 'Two types of bureaucracy: enabling and coercive', in: *Administrative Science Quarterly*, vol. 41, no. 1, pp. 61-89.
- Algera, J. (2000), 'Performance management in organisaties', in: *Bedrijfskunde*, vol. 72, no. 2, pp. 14-19.
- Amelsvoort, P. van, (1999), *De moderne sociotechnische benadering*, ST-groep, Vlijmen.
- Ansari, S. & K. Euske (1987), 'Rational, rationalizing, and reifying uses of accounting data in organizations', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 6, no. 12, pp. 549-570.
- Anthony, R. (1989), 'Reminiscences about management accounting', in: *Journal of Management Accounting Research*, vol. 1, fall 1989, pp. 1-20.
- Anthony, R. & V. Govindarajan, (1998), *Management Control Systems*, Irwin, Chicago.
- Argyris, C. (1977), 'Organizational learning and management information systems', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 2, no. 2, pp. 113-123.
- Balogun, J. & G. Johnson (2004), 'Organizational restructuring and middle manager sensemaking', in: *Academy of Management Journal*, vol. 47, no. 4, pp. 523-549.
- Barker, J. (1993), 'Tightening the iron cage: concertive control in self-managing teams', in: *Administrative Science Quarterly*, vol. 38, no. 3, pp. 408-437.
- Bauman, Z. & T. May (2001), *Thinking sociologically*, Blackwell, Oxford.
- Behn, R. (2002), 'The psychological barriers to performance management', in: *Public Performance and Management Review*, vol. 26, no. 1, pp. 5-25.

- Benson, R. (2001), 'Changing police culture: the sine qua non of reform', in: *Loyola of Los Angeles Law Review*, vol. 34, no. 2, pp. 681-690.
- Bhimani, A. (1994), 'Accounting and the emerge of economic man', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 19, no. 8, pp. 637-674.
- Birnberg, J., I. Hanson Frieze & M. Shields (1977), 'The role of attribution theory in control systems', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 2, no. 3, pp. 189-200.
- Bogt, H. ter (1997), *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties*, Labyrint, Capelle a/d IJssel.
- Bogt, H. ter (2002), 'Prestatiebeoordeling in overheidsorganisaties', in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, vol. 2002, oktober, pp. 455-467.
- Braam, A. van (1989), *Filosofie van de bestuurswetenschappen*, Martinus Nijhoff, Leiden.
- Braun, D. (1999), *Sturingsperikelen in de politieorganisatie: een verkennende antropologische studie*, Universiteit van Amsterdam/Ernst & Young Consulting, Amsterdam.
- Brownell, P. (1983), 'Leadership style, budgetary participation and managerial behavior', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 8, no. 4, pp. 307-321.
- Bruijn, J. de (2002), 'Outputsturing in publieke organisaties', in: *Management en Organisatie*, vol. 2002, no. 3, pp. 5-21.
- Bruijn, J. de (2002a), *Managing performance in the public sector*, Routledge, London.
- Butterfield, R., C. Edwards, & J. Woodall (2004), 'The new public management and the UK police service', in: *Public Management Review*, vol. 6, no. 3, pp. 395-415.
- Cammann, C. (1976), 'Effects of the use of control systems', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 1, no. 4, pp. 301-313.
- Cavalluzzo, K. & C. Ittner (1999), 'The implementation of benefits of strategic performance measures: evidence from US government agencies', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 29, no. 3, pp. 243-267.

Courty, P. & G. Marschke (2004), 'An empirical investigation of gaming responses to performance incentives', in: *Journal of Labour Economics*, vol. 22, no. 1, pp. 23-56.

Cox-Woudstra, E. (2000), *Sociotechnische sturing systematisch bekeken*, Labyrint Publication, Capelle a/d IJssel.

Czarniawska-Joerges, B. (1989), 'The wonderland of public administration reforms', in: *Organization Studies*, vol. 10, no. 4, pp. 531-548.

Davila, T. & M. Wouters (2005), 'Managing budget emphasis through the explicit design of conditional budgetary slack', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 30, no. 7-8, pp. 587-608.

Davies, A. & R. Thomas (2003), Talking Cop: discourses of change and policing identities, in: *Public Administration*, vol. 81, no. 4, pp. 681-699.

Denhardt, R. (1981), 'Toward a critical theory of public organization', in: *Public Administration Review*, vol. 41, no. 6, pp. 628-635.

Denhardt, R. (2000), *Theories of public organization*, Harcourt Brace & company, Orlando.

Dent, J. (1991), 'Accounting and organizational cultures: a field study of the emerge of a new organizational reality', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 16, no. 8, pp. 705-732.

Dermer, J. & R. Lucas (1986), 'The illusion of management control', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 11, no. 6, pp. 471-482.

DiMaggio, P. & W. Powell (1991), 'The Iron Cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organization fields', in: *The new institutionalism in organizational analysis*, eds. W. Powell & P. DiMaggio, The University of Chicago Press, Chicago, pp. 63-82.

Dongen, M. van den (1995), 'Individualisering: trendy maar ook trend?', in: *Bestuurskunde*, vol. 5, no. 1, pp. 12-21.

Drucker, P. (1964), *Managing for results*, Harper and Row publishers, London.

Dufford, P. (1986), *Police personal behavior and human relations*, Thomas, Springfield.

Emery, F. & E. Trist (1960), 'Socialtechnical systems', in: *Systems thinking*, ed. F. Emery, pp. 281-296.

Etzioni, A. (1961), *A comparative analysis of complex organization*, The Free Press, New York.

Exworthy, M. & S. Halford (1999), *Professionals and the new managerialism in the public sector*, Open University Press, Buckingham.

Fenger, H. & M. Noordegraaf (2001), 'Beleidsvrijheid van publieke managers', in: *Management in overheidsorganisaties*, vol. 2001, november, pp. 1-23.

Flamholtz, E. (1980), 'The process of measurement in managerial accounting: a psycho-technical systems perspective', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 5, no. 1, pp. 31-42.

Flamholtz, E. (1983), 'Accounting, budgetting and control systems in their organizational context: theoretical and empirical perspectives', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 8, no. 2-3, pp. 153-169.

Flamholtz, E., T. Das & A. Tsui (1985), 'Toward an integrative framework of organizational control', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 10, no. 1, pp. 35-50.

Friedman, A. (1977), *Industry and labour: class struggle at work and monopoly capitalism*, The MacMillan Press, London.

Gambling, T. (1987), 'Accounting for rituals', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 12, no. 4, pp. 319-329.

Hackman, J., G. Oldham, R. Janson & K. Purdy (1975), 'A new strategy for job enrichment', in: *California Management Review*, vol. 17, no. 4, pp. 57-71.

Hakvoort, J. & M. Veenswijk (1998), *Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties*, Eburon, Delft.

Hartmann, F. & I. Uytdehaage (2001), 'Het succes van nieuwe instrumenten voor prestatie-meting', in: *Tijdschrift voor Bedrijfs Administratie*, vol. 105, no. 1240, pp. 76-80.

Henri, J-F. (2006), 'Organizational culture and performance measurement systems', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 31, no. 1, pp. 77-103.

- Herzberg, F. (1979), 'Motivation and innovation: who are workers serving?', in: *California Management Review*, vol. 22, no. 2, pp. 60-70.
- Hofstede, G. (1978), 'The poverty of management control philosophy', in: *Academy of Management Review*, vol. 1978, no. July, pp. 450-461.
- Hofstede, G. (1981), 'Management control of public and not-for-profit activities', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 6, no. 3, pp. 193-211.
- Hofstede, G., B. Neuijen, D. Daval Ohayv & G. Sanders (1990), 'Measuring organizational cultures: a qualitative and quantitative study across twenty cases', in: *Administrative Science Quarterly*, vol. 35, no. 2, pp. 286-316.
- Hofstede, G. & G. Hofstede (2005), *Cultures and organizations: software of the mind*, McGraw-Hill, New York.
- Hood, C. (1991), 'A public management for all seasons?', in: *Public Administration*, vol. 69, no. 1, pp 3-19.
- Hood, C. (1996), 'Beyond "progressivism": a new "global paradigm" in public management', in: *International Journal of Public Administration*, vol. 19, no. 2, pp. 151-177.
- Hood, C. (1998), *The art of the state: culture, rhetoric, and public management*, Oxford University Press, Oxford.
- Hood, C. (2006), 'Gaming in Targetworld: the targets approach to managing British public services', in: *Public Administration Review*, vol. 66, no. 4, pp. 515-521.
- Hood, C. (2007), 'What happens when transparency meets blame-avoidance?', in: *Public Management Review*, vol. 9, no. 2, pp. 191-210.
- Hoogeboom, R. (2006), *Operationele betrokkenheid*, Elsevier Overheid, Den Haag.
- Hoorweg, E., P. Nooteboom & E. Spoelman (2004), *Resultaatgericht management in de publieke sector*, Lemma, Utrecht.
- Hopwood, A. (1976), *Accounting and human behaviour*, Prentice-Hall, London.
- Jaworski, B. & S. Young (1992), 'Dysfunctional behavior and management control: an empirical study of marketing managers', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 17, no. 1, pp. 17-35.

Jochoms, M., F. van der Laan, W. Landman, P.S. Nijmeijer & A. Sey (2006), *Op prestaties gericht*, Elsevier Overheid, Den Haag.

Johnson, P. & G. Gill (1993), *Management control and organizational behaviour*, Paul Chapman Publishing, London.

Knaap, P. van der (2000), 'Resultaatgerichte verantwoordelijkheid', in: *Bestuurskunde*, vol. 9, no. september, pp. 237-247.

Knaap, P. van der (2001), 'Beleidsevaluatie en VBTB: een nieuwe aanpak voor de rijksoverheid', in: *Openbare uitgaven*, vol. 33, no. 6, pp. 252-264.

Kooten, J. van (1999), *Effectief leidinggeven bij de politie*, Elsevier/In-pact, Houten.

Lammers, C. (1993), *Organiseren van bovenaf en van onderop*, Het Spectrum, Utrecht.

Lammers, C., A. Mijs & W. van Noort (1997), *Organisaties vergelijkenderwijs*, Het Spectrum, Utrecht.

Leijtens, J.A.J. (2004), *Sturing in de Koninklijke Marechaussee*, Universiteit Leiden, Leiden.

Leishman, F., S. Cope & P. Starie (1995), 'Reforming the police in Britain: new public management, policy networks and a tough 'old bill'', in: *International Journal of Public Sector Management*, vol. 8, no. 4, pp.26-37.

Lewin, K. (1952), *Field theory in social science: selected theoretical papers*, Tavistock, London.

Linker, P.-J. (2006), *Sturing in de rijksdienst*, Van Gorcum, Assen.

Lipsky, M. (1980), *Street-level bureaucracy*, Russel Sage Foundation, New York.

Lockett, P. & I. Eggleton (1991), 'Feedback and management accounting: a review of research into behavioral consequences', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 16, no. 4, pp. 371-394.

Lukka, K. (1988), 'Budgetary biasing in organizations: theoretical framework and empirical evidence', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 13, no. 3, pp. 281-301.

- Lynn, L.E., (1998), 'A critical analysis of the new public management', in: *International Public Management Journal*, vol. 1, no. 1, pp. 107-123.
- Maanen, J. van (1983), 'The boss: first line supervision in an American police agency', in: *Control in the police organization*, ed. M. Punch, The MIT Press, London, pp. 275-317.
- Maanen, J. van & S. Barley (1984), 'Occupational communities: culture and control in organizations', in: *Research in organizational behavior*, ed. B. Staw, pp. 287-365.
- Magner, N., R. Welker T. Campbell (1995), 'The interactive effects of budgetary participation and budget favorability on attitudes toward budgetary decision makers: a research note', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, no. 7-8, pp. 611-618.
- Malina, M. & F. Selto (2001), *Communicating and controlling strategy: an empirical study of the effectiveness of the balanced scorecard*, paper, University of Colorado, Boulder.
- Marginson, D. & S. Ogden (2005), 'Coping with ambiguity through the budget: the positive effect of budgetary targets on managers' budgeting behaviours', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 30, no. 5, pp. 435-456.
- Markus, M. & J. Pfeffer (1983), 'Power and the design and implementation of accounting and control systems', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 8, no. 2-3, pp. 205-218.
- Martin, J. (1992), *Cultures in organizations: three perspectives*, Oxford University Press, New York.
- Martin, J. (2002), *Organizational culture: mapping the terrain*, Sage, London.
- Mastrofski, S. (2004), 'Controlling street level police discretion', *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 2004, no. 493, pp. 100-118.
- McGregor, D. (1960), *The human side of enterprise*, McGraw-Hill, New York.
- McSweeney, B. (1997), 'The unbearable ambiguity of accounting', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 22, no. 7, pp. 691-712.
- Merchant, K. (1985), 'Budgeting and the propensity to create budgetary slack', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 10, no. 2, pp. 201-210.

- Merchant, K. & W. van der Stede (2003), *Management control systems*, Pearsons, Harlow.
- Merton, R. (1965), *Social theory and social structure*, The Free Press, New York.
- Meyer, J. & B. Rowan (1977), 'Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony', in: *American Journal of Sociology*, vol. 83, no. 2, pp. 340-363.
- Mia, L. (1988), 'Managerial attitude, motivation and the effectiveness of budget participation', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 13, no. 5, pp. 465-475.
- Mintzberg, H. (1992), *Organisatiestructuren*, Academic Service, Schoonhoven.
- Modell, S. (2004), 'Performance measurement myths in the public sector: a research note', in: *Financial Accountability and Management*, vol. 20, no. 1, pp. 39-55.
- Mol, N. & R. Beeres (2005), 'Performance management in a setting of deficient output controls', *International Journal of Productivity and Performance Management*, vol. 54, no. 7, pp. 533-550.
- Moore, M. (1995) *Creating public value: strategic management in government*, Harvard University Press, Cambridge.
- Muijen, J. van, P. Koopman & K. de Witte (1996), *Focus op organisatiecultuur*, Academic Service, Schoonhoven.
- Naranjo-Gil, D., F. Hartmann & C. Alvarez-Dardet (2003), *How top management teams use management accounting systems to implement strategy: an empirical study*, paper, Pablo de Olavide University, Sevilla.
- Neimark, M. & T. Tinker (1986), 'The social construction of management control systems', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 11, no. 4-5, pp. 369-395.
- Nelissen, N. & P. de Goede (2000), 'Publiek management in de 21ste eeuw', in: *Bestuurswetenschappen*, vol. 2000, no. 1, pp. 5-24.
- Neuteboom, P. (2000), 'Bedrijfsvoering bij de Koninklijke Marechaussee', in: *Militaire Spectator*, vol. 169, no. 4, pp. 183-193.
- Noordegraaf, M. (2002), 'Wat doen publieke managers?', in: *Bestuurskunde*, vol. 11, no. 1, pp. 2-12.

- Noordegraaf, M. (2002a), 'Passende politiek? Een kritische analyse van moderne sturingsvisies', in: *Bestuurswetenschappen*, vol. 2002, no. 4, pp. 281-297.
- Noordegraaf, M., M. Veenswijk & J. Vermeulen (2004), 'Culturen identificeren', in: *Bestuurskunde*, vol. 13, no. 3, p. 102-109.
- Nouri, H. (1994), 'Using organizational commitment and job involvement to predict budgetary slack: a research note', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 19, no. 3, pp. 289-295.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1992), *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley, Reading.
- Ouchi, W. (1977), 'The relationship between organizational structure and organizational control', in: *Administrative Science Quarterly*, vol. 22, no. 1, pp. 95-113.
- Ouchi, W. (1979), 'A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms', in: *Management Science*, vol. 25, no. 9, pp. 833-848.
- Ouchi, W. & M. Maguire (1975), 'Organizational control: two functions', in: *Administrative Science Quarterly*, vol. 20, no. 4, pp. 559-569.
- Paoline, E. (2001), *Rethinking police culture: officers' occupational attitudes*, LFB Scholarly Publishing, New York.
- Paoline, E. (2004), 'Shedding light on police culture: an examination of officers' occupational attitudes', in: *Police Quarterly*, vol. 7, no. 2, pp. 205-236.
- Parrado Curros, C. (2003), *Bij de politie dragen ze snorren, maar bij de marechaussee zijn ze groter!*, scriptie, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Pfeffer, J. & R. Sutton (2002), *De kloof tussen weten en doen*, Scriptum, Schiedam.
- Pollit, C. (1995), *Managerialism and the public services*, Blackwell, Oxford.
- Pollit, C. (2002), 'Clarifying convergence: striking similarities and durable differences in public management reform', in: *Public Management Review*, vol. 4, no.1, pp. 471-492.
- Popper, K. (1968), *The logic of scientific discovery*, Harper Torchbooks.

Punch, M., P. Tieleman & A. van den Berg (1999), 'Politiecultuur', in: *Politie, studies over haar werking en organisatie*, eds. C. Fijnaut, E. Muller & U. Rosenthal, Samson, Alphen aan den Rijn, pp. 263-281.

Rahman, M. & A. McCosh (1976), 'The influence of organisational and personal factors on the use of accounting information: an empirical study', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 1, no. 4, pp. 339-355.

Reuss-Ianni, E. (1983), *Two cultures of policing*, Transaction Publishers, New Brunswick.

Ringeling, A. (1993), *Het imago van de overheid: de beoordeling van prestaties van de publieke sector*, VUGA, 's-Gravenhage.

Robbins, S. & M. Coulter (1996), *Management*, Prentice Hall, Upper Saddle River.

Rohall, D.E., M.G. Ender & M.D. Matthews (2006), 'The effects of military affiliation, gender, and political ideology on attitudes towards the wars in Afghanistan and Iraq', in: *Armed Forces & Society*, vol. 33, no. 1, pp. 59-77.

Schein, E. (1984), 'Coming to a new awareness of organizational culture', in: *Sloan Management Review*, vol. 25, no. 2, pp. 3-16.

Searfoss, D. (1976), 'Some behavioral aspects of budgeting for control: an empirical study', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 1, no. 4, pp. 375-385.

Seiler, R. & R. Bartlett (1982), 'Personality variables as predictors of budget system characteristics', in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 7, no. 4, pp. 381-403.

Semler, R. (1989), 'Managing without managers', in: *Harvard Business Review*, vol. 1989, no. september-october, pp. 76-84.

Senge, P. (1990), *The fifth discipline: the art and practice of the learning organization*, Currency Doubleday, New York.

Simon, H. (1997), *Administrative behavior*, The Free Press, New York.

Simons, R. (1995), *Levers of control*, Harvard Business School Press, Boston.

- Skinner, E. (1995), *Perceived control, motivation and coping*, Sage, Thousand Oaks.
- Sluis, A. van, L. Cachet, L. de Jong, C. Nieuwenhuyzen & A. Ringeling (2006), *Cijfers en stakeholders*, Elsevier Overheid, Den Haag.
- Smeets, J. (2007), *De verdeeldheid en eenheid in het rijkspolitieapparaat*, Boom, Amsterdam.
- Smircich, L. (1983), 'Concepts of culture and organizational analysis', in: *Administrative Science Quarterly*, vol. 28, no. 3, pp. 339-358.
- Soeters, J. (1994), 'Rodel in organisaties', in: *Sociologische Gids*, vol. 41, no. 5, pp. 329-345.
- Soeters, J., G. Hofstede & M. Twuyter (1995), 'Culture's consequences and the police: cross-border cooperation between police forces in Germany, Belgium and the Netherlands', in: *Policing and Society*, vol. 5, pp. 1-14.
- Soeters, J. (2000), 'Culture in uniformed organizations', in: *Handbook of organizational culture and climate*, eds. N.M. Ashkanasy, C.P.M. Wilderom & M.F. Peterson, Sage, Thousand Oaks, pp. 465-481.
- Soeters, J., D. Winslow & A. Weibull, (2003), 'Military culture', in: *Handbook of the Sociology of the Military*, ed. G. Caforio, Kluwer, New York, pp. 237-254.
- Soobaroyen, T. (2006), *Management control systems and dysfunctional behavior: an empirical investigation*, paper, University of Wales, Aberystwyth.
- Stoker, J. & T. de Korte (2001), *Het onmisbare middenkader*, Koninklijke Van Gorcum, Assen.
- Tannenbaum, A. (1968), *Control in organizations*, McGraw-Hill, New York.
- Terpstra, J. (2002), *Sturing van politie en politiewerk*, Kerckebosch, Zeist.
- Torre, E. v. d. (1999), *Politiewerk: politiestijlen, community policing, professionalisme*, Samson, Alphen aan den Rijn.
- Treur, H. (1998), *Centralisatie en decentralisatie bij de Nederlandse politie: over contractuele aansturing en resultaatverantwoordelijkheid bij de Nederlandse politie*, Koninklijke Vermande, Lelystad.

Twist, M. van (1999), 'Versterking van de verantwoording: redenen, risico's en dilemma's', in: *Bestuurswetenschappen*, vol. 1999, no. 4, pp. 285-305.

Verboom, R. (2002), *De cultuur van de Koninklijke Marechaussee: een spagaat in blauw*, Stichting Vrienden van het Marechausseemuseum, Buren.

Vollaard, B. (2003), *Performance contracts for police forces*, Centraal Plan Bureau, Den Haag.

Waal, A. de (2003), *Prestatiegericht gedrag*, Kluwer, Deventer.

Waal, A. d. & L. Kerklaan (2003), *Prestatiemanagement in de overheid: een overzicht*, paper, Vrije Universiteit, Amsterdam.

Waal, A. d. & L. Kerklaan (2004), *De resultaatgerichte overheid*, SDU Uitgevers, Den Haag.

Weger, M. de (2006), *De binnenlandse veiligheidstaken van de Nederlandse krijgsmacht*, Van Gorcum, Assen.

Weick, K. (1987), 'Organizational culture as a source of high reliability', in: *California Management Review*, vol. 29, no. 2, pp. 112-127.

Wilkins, A. & W. Ouchi (1983), 'Efficient cultures: exploring the relationship between culture and organizational performance', in: *Administrative Science Quarterly*, vol. 28, no. 3, pp. 468-481.

Wisner, P., M. Epstein & R. Bagozzi (2003), *Managing what matters: managerial control processes and actions that influence firm performance*, paper, Rice University, Houston.

Zwaan, A.H. van der (1990) *Organisatie-onderzoek*, Van Gorcum, Assen.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Auditdienst Defensie (2006), *Audit betrouwbaarheid operationele gereedheidsrapportage*, ministerie van Defensie, Den Haag.

Bureau Landelijk Management Development Politie en Brandweer (2003), *Kerncompetenties politie*, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

Commissie Onderzoek Cultuur en Integriteit Koninklijke Marechaussee (2005), *Rapport van de Commissie Onderzoek Cultuur en Integriteit Koninklijke Marechaussee*, Den Haag.

Directie Informatievoorziening en Organisatie (2006), *Besturen bij Defensie*, ministerie van Defensie, Den Haag.

Draaisma, A. (1990), *Cultuuronderzoek Koninklijke Marechaussee*, Directie Personeel Koninklijke Landmacht/Afdeling Gedragswetenschappen, Den Haag.

Koninklijke Marechaussee (2001), *De inrichting van de planning & control bij de Koninklijke Marechaussee*, Projectgroep beleid en bedrijfsvoering KMAR 2000, Den Haag.

Koninklijke Marechaussee (2005), *Beleidsplan Koninklijke Marechaussee 2010*, ministerie van Defensie, Den Haag.

Koninklijke Marechaussee (2007), *Leiderschap met lef*, Den Haag.

Ministerie van Defensie (2005), *Positionpaper Koninklijke Marechaussee*, Den Haag.

Ministerie van Defensie (2006), *Beleid bedrijfsvoering Defensie*, Den Haag.

Postma, J. (2006), *Rapport van de Onderzoekscommissie Koninklijke Marechaussee*, Den Haag.

Projectgroep Gezag en Beheer (2000), *Eindrapport Gezag en Beheer Koninklijke Marechaussee*, ministerie van Defensie, Den Haag.

United Kingdom Home Office (2004), *Managing police performance*, Police Standards Unit, London.

SUMMARY

Over the last couple of decades a development which had best be described as a rationalisation of the public sector has taken place in the practice of public management. This development shows in both the management *of* organisations, external control, and control *in* organisations, internal control. Numerous public organisations are managed and controlled with the realisation of specific objectives, i.e. output or effects, in mind. Often these objectives, or targets, are formally agreed upon in management contracts. The development described here can also be discerned within the Royal Marechaussee, a police force which is part of the Netherlands Ministry of Defence (MoD). In 1999 the Beleids- en Bedrijfsvoering Koninklijke Marechaussee 2000 (BBKMar; Policy- and Management control Royal Marechaussee 2000) was implemented. This was a new management and control concept which had to change the control within the Marechaussee from an *input* to an *output* oriented approach. In actual fact, the implementation of this concept led to the introduction of a result-oriented control concept within the Marechaussee, the workings of which are at the centre of this research. Before describing the approach adopted in this study it is first of all necessary to provide a definition of result control. Result control is the whole of activities intended to influence the behaviour of the members of an organisation, in order to ensure the realisation of specific outputs or effects.

First of all, it should be noted that the issue at hand is control *within* the Marechaussee, meaning the way in which management control processes take place within the organisation and the effects these processes have. Secondly, the instrumental function of management control is studied in particular; it is primarily considered as a means to guarantee the efficient realisation of specific outputs or effects. Another way of approaching the subject would be to examine the symbolic or ritualistic function, however, these functions have not been incorporated in this research. Taking into account the theme of this investigation this has led to the following research question:

In what way is result control conducted within the Royal Marechaussee, which factors influence the performance of this management control concept, and what does this influence consist of?

With the theoretical framework and definition in mind, this study approaches result control within the Marechaussee from the perspective of management control as a socio-cultural process. This in turn entails it is examined as a whole of (inter)actions between the members of an organisation – to control and to be controlled –, not from the perspective of the design of the organisation or the organisational processes. This does not mean, however, that the organisational structure is not included in this study; together with organisational culture, structure is treated as an important factor and an influential variable of result control.

In order to be able to answer the research question of this study, an analytical framework was constructed, consisting of three parts. The first part focused on the formal management control concept of the Marechaussee and analysed the control problems that might explain the need for a result control concept, its underlying assumptions, and its mix of administrative, social, and self-control measures. The second part aimed at identifying the factors that influence the performance of the management control concept, whereas the third part focused on the practice and the actual effects of result control within the Marechaussee.

Within the framework described above the following methods were used in this research. The research was done in the form of a case study, which is characterised by a small number of research units, an intensive approach, and a selective sample survey. Seeing as result control within the Marechaussee was the subject of research, the choice was made to perform a singular case study. To ensure the quality of this study, six sub cases, working units called 'brigades,' were selected and examined. The selection of these six sub cases was carried out on the basis of size and geographic location. Brigades were selected from each of the four geographical districts (North-East, West, South, and Schiphol Airport) and a distinction was made between small and large brigades. Research data were derived from a number of complementary sources (mostly qualitative), including interviews, documents, meeting notes, and observations.

The results of the study are as follows. The first analytical framework showed that the management control concept of the Marechaussee assumes an objective and measurable standard which can be used to assess the performance of the organisation. It also assumes a causal relation between goals and objectives, and the possibility of an effective intervention in case the performance does not meet the objective standard. This entails that the management control concept assumes a relatively simple management control concept which does not take into account ambiguous goals, non-measurable effects or products, and interventions whose outcomes cannot be predicted. In the perception of the majority of the officers of the Marechaussee, however, these are exactly the characteristics of the operational practice. In their day-to-day activities they therefore also hold different assumptions and apply these differently than the management control concept had envisaged. Apart from all this, the management control concept does not appear to have been intended as a possible solution for one or more specific control or management problems. The actual introduction of this concept seems to have been the result of a combination of external pressure and isomorphic processes, akin to the process which could be discerned in the public sector at the time. This does not mean that there were no control or management problems, rather it means that the control concept was not specifically designed to deal with these, or other, problems. As such, a problem definition shared by all the different parties within the Marechaussee, which served as the starting point for the result oriented control concept, is not at hand here. The final conclusion of the analysis of the

concept of result control of the Marechaussee was that it relies heavily on administrative control measures, which is more suited for non-dynamic and simple organisational environments. As with the previously mentioned control assumptions the environment of the Marechaussee is perceived as both very dynamic and very complex by the operational officers.

Whereas the first theoretical framework concentrated on the management control concept, the second framework focused mainly on the organisational structure and culture. With regards to the organisational structure the most important conclusion is that there is a discrepancy between the standardisation of output, which is an important characteristic of result oriented control, and the standardisation of professional competencies and values, often very dominant in regular police forces. Another important feature of the organisational structure of the Marechaussee is the presence of so-called 'grey jobs.' These 'grey jobs' were created by the middle management, often involving purely administrative tasks such as accounting and reporting, which prevents middle management from having to spend time on management control tasks. Since most of these tasks are performed by senior operational officers, the effect of these 'grey jobs' is that direct control, another characteristic of result oriented control, is minimised. Examining the job characteristics in detail showed that feedback is undervalued in the design of most of the jobs of operational officers while it is an important step in the management control process as it supplies both the information which is necessary to assess the performance of the organisation as such, and confronts individuals with their own performance. Apart from the organisational structure the second theoretical framework also took into account the organisational culture. The most important conclusion in this respect is that there is a difference between the cultural orientation of the top management and that of the majority of the operational officers. Whereas the top management is mainly result oriented, the operational officers are mostly process oriented. In turn this means that managers are mainly focused on results while operational employees are mainly concerned with processes. Apart from this difference the majority of interviewees hardly even discerns the difference between these two concepts, as it is made in the literature. They do not recognise that choices can, and sometimes have to, be made at the cost of the process in order to achieve (all) results, as per agreement. Another conclusion that can be drawn in this respect is that the working units exhibit a strongly human oriented organisational culture, but that the regular members of the organisation do not perceive this within the loyal elite and the top management. The conclusion as drawn above reflects the cultural differences as found in earlier investigations where a difference was made between *policy cops* and *street level cops*. This investigation further shows that the cultural orientation of the *management cops*, or the middle management, varies. It was often found that they are process oriented, however, some brigade and unit commanders adopt a more neutral position between result orientation and process orientation. A final conclusion that could be drawn with regard to organisational culture is that there seems to be a loose coupling between results and the own actions. According to many employees there is no, or hardly any, causal

relation between own actions and the eventual results.

The analyses described above indicate a contradiction between the assumptions, underlying the blueprint of the organisation (the formal management and control concept), and the cultural orientation of the majority of the operational officers. The question that now remains is what this implies for the way in which result control works in practice. In other words, how do middle managers and operational officers cope with this management control concept? The third theoretical framework tried to provide an answer to this question and showed that the manager of the middle manager, the so-called district commander, has some influence but does not determine how result control is coped with. A more important factor seemed to be the 'regime' of the organisation, especially the power strategy used by the middle manager. The power strategy in this sense refers to the kind of power they apply on their employees. Most middle managers within the Marechaussee do not apply a consistent power strategy, but rather vary in the way they approach their employees. The result of this inconsistency is that employees do not know exactly what their commander stands for and thus this makes it hard to anticipate on his expectations. In this study only two out of six middle managers actually exhibit a more remunerative power strategy. The kind of involvement employees have is related to the power strategy used by their manager. The most common involvement is a professional involvement, though some operational officers combine this with a calculative involvement. Theoretically, the power strategy should be congruent with the involvement of the employees. In the case of result control this implies a remunerative power strategy and a calculative involvement but only two brigades actually gave evidence of this. Another important characteristic of the regime of the Marechaussee is the detached attitude of most of the operational officers towards management control in general, and result control in particular. As stated earlier, only two out of six cases, the same as those where middle managers apply a remunerative power strategy, a more cooperative, or negotiative, attitude is present, meaning the middle manager deliberates and negotiates with the employees.

The performance of result control within the Marechaussee is influenced by four variables: the formal management control concept, the organisational structure, the organisational culture, and the organisational regime. In this study it has been shown that the organisational regime is the most important variable. It plays an important role in bridging the gap between plan and practice. This gap is caused by the difference in cultural orientation between top management and the loyal elite on the one hand, and middle managers and operational officers on the other. The differences between the different regimes of the brigades can be related to the different power strategies adopted by the middle managers, the attitude of the officers towards management control and their involvement, and the reaction of middle managers towards this attitude and involvement. The question that needed to be answered now was which factors can help in understanding these differences?

A first factor of influence is the functional environment of the brigade and especially the workload and dynamics. If the workload exceeds the number of people priorities have to be set and instead of processes, the results become important. Apart from this, dynamic environments require more flexible attitudes, which have a positive effect on the sensitivity towards new developments in general, and management control concepts in particular. The second important factor is the kind of work. Objectively speaking, some of the Marechaussee's tasks can be assessed with an objective and measurable standard, they have a causal relation with means and goals, and can be intervened. In contrast, other tasks are more difficult to control in this sense, specifically general police tasks. The majority of the operational officers state that in their perception their performance cannot be assessed in a more quantitative way. Moreover, some tasks can cause a detached attitude, requiring special attention from middle managers or they will lead to non-involvement of this group of operational officers. Apart from the functional environment and the kind of work, involvement is another factor of important influence. In this case involvement can be defined as participation or engagement. The study shows that the involvement of officers is more professional than organisational in nature. Worth mentioning in this case is that, in the perception of most operational officers, the values of the police profession do not comply with the values of result control. This then implies that the 'automatic' involvement of the officers is low and might enforce the aforementioned detached attitude of police officers. The study has also shown that in some cases the core beliefs of the police profession are combined with a more calculative attitude. Furthermore, it appears that this is connected to the ability of middle managers to bridge the gap between the result orientation of the management control concept, the underlying values of the top management, and the process orientation. This fourth and most important factor determines whether a regime is more positive or more negative towards result control. The ability to bridge this gap also shows in their attitude towards management control as a management task. Those middle managers who appeared to operate successfully, at least in light of this study, think of management control as an important task that needs a (pro)active approach. As such, management control has their regular attention and in their acts they make the connection between the managerial world and the operational world. One thing that is interesting to note in this case study is that the two managers who seemed to make this connection are actually quite different with regards to knowledge, experience, and personality.

In summary it can be said that the performance of result control in the Royal Marechaussee is most influenced by the organisational regime, especially by the power strategy adopted by the middle managers and the involvement of the operational officers.

BIJLAGEN

I: Het ministerie van Defensie

II: De Koninklijke Marechaussee

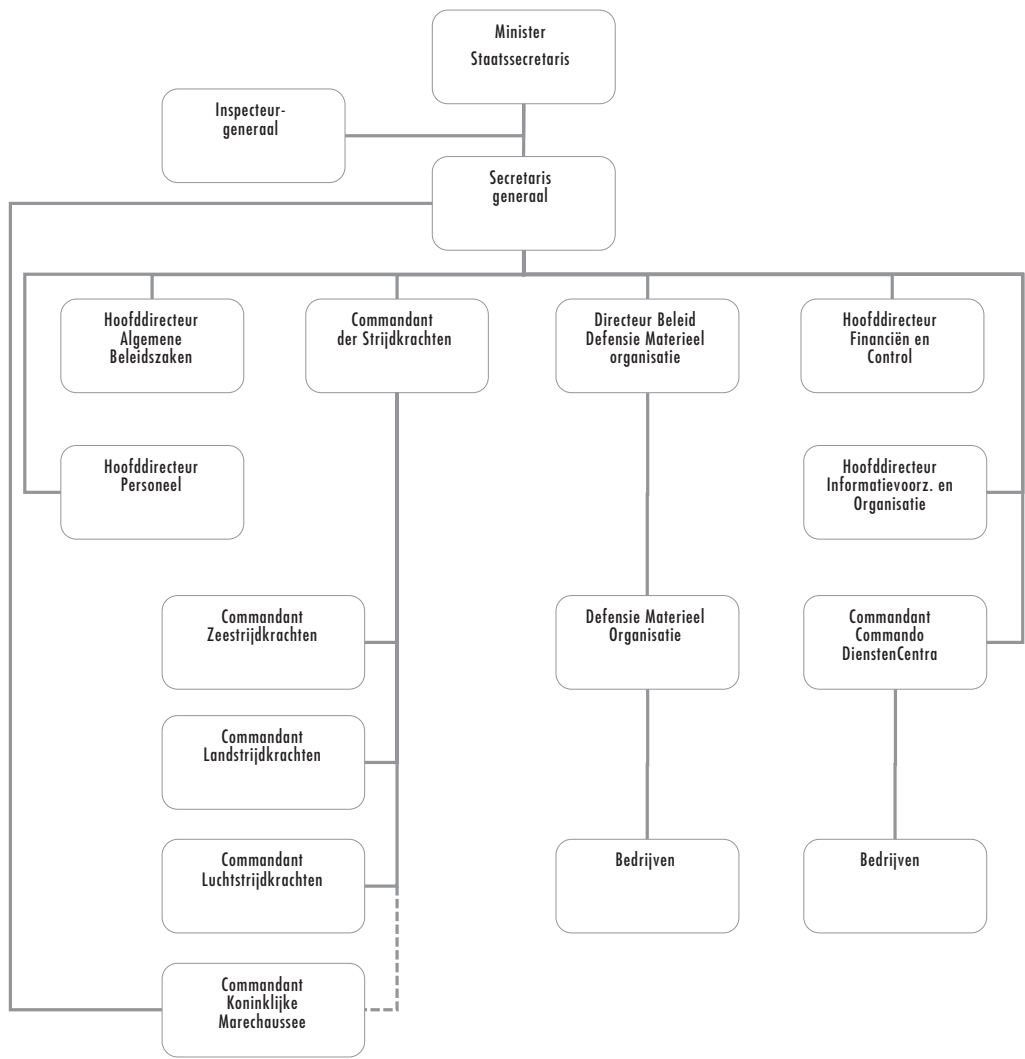
III: Overzicht interviews

IV: Items interviews

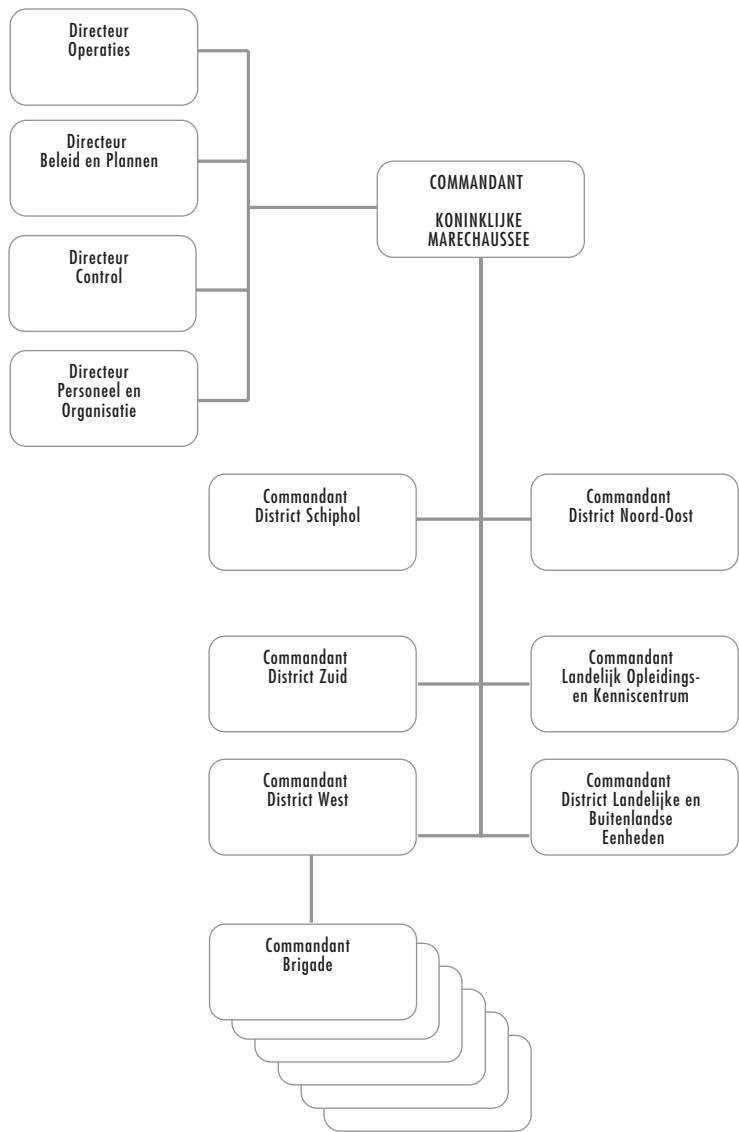
V: Gecomprimeerde datamatrix

Over de auteur

BIJLAGE I: HET MINISTERIE VAN DEFENSIE



BIJLAGE II: DE KONINKLIJKE MARECHAUSSEE



BIJLAGE III: OVERZICHT INTERVIEWS

district	Brigade	functie	rangscategorie	Leeftijd	Interview
A	n.v.t.	Districtscommandant	Kolonel/brigadegeneraal	>50	Individueel
	Broekhoven	Brigadecommandant	Kapitein/majoor	>50	Individueel
	Broekhoven	Afdelingscommandant	(Eerste) luitenant	>50	Individueel
	Broekhoven	Afdelingscommandant	(Eerste) luitenant	40-50	Individueel
	Broekhoven	Coördinator	Adjutant	40-50	Individueel
	Broekhoven	Dienstploegcommandant	Wachtmeester (1e klas)	30-40	Individueel
	Broekhoven	Dienstploegcommandant	Oppervachtmeester	30-40	Individueel
	Broekhoven	Lid dienstploeg (5 personen)	Wachtmeester (1e klas)	<30	Groep
	Broekhoven	Lid dienstploeg (3 personen)	Wachtmeester (1e klas)	30-40	Groep
	Broekhoven	Lid dienstploeg (2 personen)	Wachtmeester (1e klas)	40-50	Groep
	't Zand	Brigadecommandant	Kapitein/majoor	>50	Individueel
	't Zand	Afdelingscommandant	(Eerste) luitenant	40-50	Individueel
	't Zand	Coördinator	Adjutant	40-50	Individueel
	't Zand	Dienstploegcommandant	Oppervachtmeester	30-40	Individueel
	't Zand	Dienstploegcommandant	Oppervachtmeester	40-50	Individueel
	't Zand	Lid dienstploeg (2 personen)	Wachtmeester (1e klas)	<30	Groep
	't Zand	Lid dienstploeg (2 personen)	Wachtmeester (1e klas)	30-40	Groep
	't Zand	Lid dienstploeg (2 personen)	Wachtmeester (1e klas)	40-50	Groep
B	Heikant	Brigadecommandant	Kapitein/majoor	>50	Individueel
	Heikant	Afdelingscommandant	(Eerste) luitenant	>50	Individueel
	Heikant	Afdelingscommandant	Adjutant	40-50	Individueel
	Heikant	Coördinator	Adjutant	40-50	Individueel
	Heikant	Dienstploegcommandant	Oppervachtmeester	>50	Individueel
	Heikant	Dienstploegcommandant	Oppervachtmeester	40-50	Individueel
	Heikant	Lid dienstploeg (4 personen)	Wachtmeester (1e klas)	<30	Groep
	Heikant	Lid dienstploeg (3 personen)	Wachtmeester (1e klas)	30-40	Groep
	Heikant	Lid dienstploeg (2 personen)	Wachtmeester (1e klas)	40-50	Groep
C	n.v.t.	Districtscommandant	Kolonel/brigadegeneraal	40-50	Individueel
	Reeshof	Waarnemend brigadecommandant	(Eerste) luitenant	<30	Individueel
	Reeshof	Coördinator	Adjutant	30-40	Individueel
	Reeshof	Dienstploegcommandant	Adjutant	30-40	Individueel
	Reeshof	Dienstploegcommandant	Adjutant	>50	Individueel
	Reeshof	Lid dienstploeg (9 personen)	Wachtmeester (1e klas)	<30	Groep
	Reeshof	Lid dienstploeg (4 personen)	Wachtmeester (1e klas)	30-40	Groep
	Reeshof	Lid dienstploeg (2 personen)	Wachtmeester (1e klas)	40-50	Groep

D	n.v.t.	Districtscommandant	Kolonel/brigadegeneraal	40-50	Individueel
	Heihoef	Brigadecommandant	Kapitein/majoor	30-40	Individueel
	Heihoef	Coördinator	Adjutant	40-50	Individueel
	Heihoef	Dienstploegcommandant	Opperwachtmeester	30-40	Individueel
	Heihoef	Dienstploegcommandant	Opperwachtmeester	40-50	Individueel
	Heihoef	Lid dienstploeg (5 personen)	Wachtmeester (1e klas)	<30	Groep
	Heihoef	Lid dienstploeg (4 personen)	Wachtmeester (1e klas)	30-40	Groep
	Heihoef	Lid dienstploeg (1 persoon)	Wachtmeester (1e klas)	40-50	Groep
	Blaak	Brigadecommandant	Kapitein/majoor	30-40	Individueel
	Blaak	Afdelingscommandant	(Eerste) luitenant	40-50	Individueel
	Blaak	Hoofd Doorlaatpost	Adjutant	40-50	Individueel
	Blaak	Dienstploegcommandant	Opperwachtmeester	40-50	Individueel
	Blaak	Dienstploegcommandant	Opperwachtmeester	40-50	Individueel
	Blaak	Lid dienstploeg (8 personen)	Wachtmeester (1e klas)	<30	Groep
	Blaak	Lid dienstploeg (2 personen)	Wachtmeester (1e klas)	30-40	Groep
n.v.t	n.v.t.	Beleidsmedewerker	Kapitein/majoor	30-40	Individueel
n.v.t.	n.v.t.	Senior beleidsmedewerker	Kapitein-majoor	30-40	Individueel
n.v.t	n.v.t.	Senior beleidsmedewerker	Kapitein/majoor	>50	Individueel
n.v.t	n.v.t.	Senior beleidsmedewerker	Luitenant-kolonel	40-50	Individueel
n.v.t	n.v.t.	Directeur	Kolonel/Brigade-generaal	40-50	Individueel
n.v.t	n.v.t.	Directeur	Kolonel/Brigade-generaal	40-50	Individueel

BIJLAGE IV: ITEMS INTERVIEWS

1. Inleiding

Aard van de eigen werkzaamheden

- 1.1. Beschrijving werkzaamheden
- 1.2. Frequentie bepaalde werkzaamheden
- 1.3. Voorspelbaarheid werkzaamheden

2. Sturing

Werking van sturing

- 2.1. Invoering resultaatgerichte sturing
- 2.2. Wijze van (resultaatgerichte) sturing binnen de Koninklijke Marechaussee
- 2.3. Verschil met werkwijze vóór invoering resultaatgerichte sturing

Bestuurbaarheid

- 2.4. Persoonlijk functioneren gekoppeld aan doelrealisatie
- 2.5. Duidelijkheid/ondubbelzinnigheid doelen
- 2.6. Meting realisatie
- 2.7. Bijsturing
- 2.8. Positieve of negatieve sancties verbonden aan doelrealisatie

3. Resultaten van sturing

Doelrealisatie

- 3.1. Effectiviteit
- 3.2. Verschil effectiviteit voor/na invoering resultaatgerichte sturing
- 3.3. Belang van resultaatgerichte sturing voor doelrealisatie

Doelmatigheid

- 3.4. Efficiëntie
- 3.5. Verschil efficiëntie voor/na invoering resultaatgerichte sturing
- 3.6. Belang resultaatgerichte sturing voor doelmatigheid

4. Coping

Conformerend aan (culturele) doelen

- 4.1. Doelstellingen van resultaatgerichte sturing?

- 4.2. Uitvoerbaarheid van deze doelstellingen
- 4.3. Doelstellingen nastrevenswaardig
- 4.4. Conflicten tussen de doelstellingen van resultaatgerichte sturing en andere doelstellingen in de werkzaamheden?

Conformerend aan (institutionele) middelen

- 4.5. Ervaring met instrumenten (procedures/formats etc.) van resultaatgerichte sturing
- 4.6. Oordeel over deze instrumenten
- 4.7. Gebruik in de praktijk
- 4.8. Eigen instrumenten ontwikkeld

5. Organisatiestructuur

Arbeidsverdeling

- 5.1. Feitelijke taakverdeling
- 5.2. Feitelijke taakverdeling in relatie tot formele taakverdeling

Coördinatie

- 5.3. Beslissingsbevoegdheden ten aanzien van...
 - 5.3.1. welke doelen
 - 5.3.2. wijze van realisatie doelen
- 5.4. Feitelijke bevoegdheden in relatie tot formele bevoegdheden
- 5.5. Afstemming plaats tussen individuen/groepen/afdelingen/brigades?
- 5.6. Feitelijke afstemming in relatie tot formele wijze van afstemming

6. Taakkenmerken

Feedback

- 6.1. Frequentie, bron en aard van terugkoppeling op eigen functioneren
- 6.2. Gebruik terugkoppeling

Autonomie

- 6.3. Autonomie
- 6.4. Beperkingen

7. Organisatiecultuur

Proces vs resultaatgerichtheid

- 7.1. Mate van resultaatgerichtheid

- 7.2. Nemen van risico's om afgesproken resultaten te halen

Medewerker vs taakgerichtheid

- 7.3. Invloed persoonlijke omstandigheden bij doelformulering, beïnvloeding en evaluatie/bijsturing

Parochiaal vs professioneel

- 7.4. Verwantschap met de organisatie
7.5. Verwantschap met het vak

Open vs gesloten

- 7.6. Openheid voor nieuwe mensen en invloeden

Los vs strak

- 7.7. Invloed van regels en procedures op het functioneren
7.8. Oordeel over regels en procedures

Normatief vs pragmatisch

- 7.9. Maatstaf voor de beoordeling van het eigen functioneren

8. Taakopvatting

Kennis van de resultaten

- 8.1. Kennis eigen resultaten en/of collega's in groep/afdeling/brigade/district?
8.2. Belang kennis eigen resultaten

Persoonlijke verantwoordelijkheid

- 8.3. Eigen verantwoordelijkheid voor de werkwijze en de resultaten?
8.4. Belang van de eigen verantwoordelijkheid

Ervaren zinvolheid

- 8.5. Zin van de eigen werkzaamheden
8.6. Belang van de zin van de eigen werkzaamheden

BIJLAGE V: GECOMPRIMEERDE DATAMATRIX

	AARD VAN DE WERKZAAMHEDEN
BH	- Algemene politiedienst afwisselend werk, redelijk onvoorspelbaar - Grensbewaking meestal vaste werkzaamheden en af en toe iets onvoorspelbaars (calamiteit) - De werkzaamheden van het kader spelen zich letterlijk en figuurlijk op een andere plaats af
HK	- Veel ad hoc; er zit niet echt een lijn in het werk - Hoe we het werk doen regelen we meestal onder elkaar - Algemene politiedienst is niet voorspelbaar: elke dag is anders - Mobiel toezicht vreemdelingen: aanbod is voorspelbaar, uitkomst is niet voorspelbaar - Veel tijd kwijt aan registratie, dat is allemaal verantwoording
RH	- Het aanbod is voorspelbaar: veel standaardwerk; het werk is al 'ingevuld'; saai - Wat er uit het aanbod qua werk voortkomt is onvoorspelbaar; dus uiteindelijk veel waan van de dag: wat er op je afkomt - We hebben onze eigen prioriteiten - Het gaat hier bijna vanzelf - RS heeft het werk veranderd: we moeten meer pure cijfertjes verzamelen - Veel werk bestaat uit problemen oplossen - Het rooster is het belangrijkste document om je doelen te halen
TZ	- Hoe wij het werk doen is zo gegroeid; we verdelen het werk onder elkaar - We horen wat we moeten doen maar we maken zelf uit hoe we rijden - Het werk is voorspelbaar want het staat allemaal in het rooster - Er is veel veranderd: we zijn ons bewuster geworden van waarmee we bezig zijn
BL	- Baliewerk is vaak hetzelfde, soms tref je een hele dag niets aan, soms onderschep je valse paspoorten - We doen bijna altijd hetzelfde werk, maar dat is niet saai - Het werk is standaard, als er iets uitkomt dan dragen we het over - Het aanbod ken je lang van tevoren maar of er wat uitkomt, dat kun je niet voorspellen
HH	- Het werk is erg ad hoc en kan van het ene op het andere moment heel hectisch zijn - Er zijn niet echt werkzaamheden die heel vaak voorkomen, het wisselt per dag - Je gaat na de briefing wel met een soort opdracht weg maar het loopt in de praktijk vaak anders

(BH = Broekhoven - HK = Heikant - RH = Reeshof - TZ = 't Zand - BL = Blaak - HH = Heihoef)

	WERKING VAN STURING OP DE BRIGADE	BESTUURBAARHEID
BH	- Cijfertjes zijn niet belangrijk, het is niet mijn stijl - 'Ze' weten heel goed hoe ze regeltjes moeten opstellen, maar in de praktijk kun je er niks mee - Er is een aantal medewerkers dat af en toe sturing nodig heeft - Het jaarplan, dat ken ik niet - ik dring er wel op aan dat ze bepaalde activiteiten oppakken maar ze doen het niet, het komt er niet uit - Controles zijn de belangrijkste manier om te sturen	- Nee, de ene groep heeft gewoon meer geluk dan de andere - We denken wel mee over welke activiteiten we uitvoeren - Sturing is vooral het verwerken van de cijfers - De kwaliteit van de districtsplanningsaanwijzing bepaalt de bestuurbaarheid - Je komt van een consultatie en gaat eenmaal terug op je brigade gewoon door met de waan van de dag - Ik weet ook niet echt waarvoor het allemaal dient, wat precies de opzet is
HK	- Wat bedoelen ze eigenlijk precies met sturing? - Sturing is niet voor ons, dat is voor de brigadeleiding - Er valt niets te sturen, er is een vast werkaanbod, dus je kunt er geen doelen aan koppelen - Een afdelingscommandant is veel met cijfertjes bezig, dat is een uitslover	- Ons werk is niet of nauwelijks bestuurbaar; - Doelstellingen zijn een voornemen, je kunt ons niet echt doelen stellen, je weet niet of je ze kunt halen - Er zijn wel doelen maar we nemen ze niet mee in ons werk, dat kan ook niet - Het is een keuze tussen je doelen halen of de rechtsorde handhaven - Resultaatgerichte sturing is bedoeld om ons te laten verantwoorden en te bezuinigen als dat nodig is. Daaruit spreekt weinig vertrouwen in de uitvoering.
RH	- We weten niet waarom al die normen er zijn - Zoals het nu loopt, dat werkt niet, maar of het beter kan, dat weten we ook niet - Je moet vaak bijsturen omdat er in de praktijk vaak allerlei verstoringen van de planning en het rooster zijn - Sturen moet je alleen doen als het nodig is - Als afdelingscommandant beschouw ik sturing als mijn hoofdtaak; Ik heb daarvoor ook allerlei hulpmiddelen en instrumenten gemaakt	- Dienstploegleden zijn oud en wijs genoeg om zichzelf te sturen - De jaarplandoelen zijn helder maar niet haalbaar; de middelen zijn ontoereikend - Doelen komen van 'de politiek' - 100 procent norm wordt door dienstploegen verschillend geïnterpreteerd - We rapporteren zo eerlijk mogelijk - De afdelingscommandant spreekt managementtaal
TZ	- Stuurinformatie is wel beschikbaar maar wordt door weinig mensen gelezen - Sturing is vooral nodig als mensen er zelf niet mee om kunnen gaan - Vooral negatieve feedback - Vroeger werden cijfers gemanipuleerd, nu niet meer - Het is niet erg dat je doelen niet haalt, als je het maar kunt verklaren	- Er zijn wel doelen maar die vormen geen start voor het werk; daar zijn we niet voor opgeleid - Resultaatgerichte sturing is een managementding - Het plan staat op de startpagina van het intranet maar we kijken er niet echt naar - Er is een zeer beperkte causaliteit tussen doelen en middelen en die is niet gemakkelijk zichtbaar te maken

(BH = Broekhoven - HK = Heikant - RH = Reeshof - TZ = 't Zand - BL = Blaak - HH = Heihoef)

(vervolg tabel pagina 334)

	WERKING VAN STURING OP DE BRIGADE	BESTUURBAARHEID
BL	- De normen voor de grensbewaking spelen een belangrijke rol in ons werk - We vragen ons wel eens af wat nu echt belangrijk is: de lengte van de rij of de veiligheid van Nederland - We werken al jaren op deze manier, dat is afgedwongen door de luchthaven - We worden vaak door de luchthaven op de vingers gekeken	- Je kunt ons werk goed plannen en sturen maar je moet wel flexibel blijven - Cijfers hebben soms vooral symbolische waarde en worden gemanipuleerd om gehaald te worden - Soms is het wel erg 'window-dressing' waar je mee bezig bent - Het kan allemaal misschien nog wel strakker maar het wordt er dan niet leuker op
HH	- Heeft zich sterk ontwikkeld de afgelopen jaren - Sturing is een managementding; er was veel weerstand tegen resultaatgerichte sturing - Het voelt nu goed, ook op de werkvloer	- Het werk is erg reactief - Het is elke keer weer puzzelen hoe je de resultaten haalt - We hebben vaak meer dan genoeg werk en dan moet je keuzes maken - Je bent effectiever als je na een briefing gericht aan het werk gaat

(BH = Broekhoven - HK = Heikant - RH = Reeshof - TZ = 't Zand - BL = Blaak - HH = Heihoef)

	EFFECTIVITEIT	EFFICIENTIE
BH	- We werken met verzamelingen, deze geven niet echt weer wat we feitelijk gedaan hebben - Ik weet niet of doelen gerealiseerd zijn, ik wil het eigenlijk ook niet weten - Ik wil wel resultaten boeken maar ik wil er dan ook wel wat over te zeggen hebben - Of we echt effectiever zijn weet ik niet, maar we zijn ons wel bewuster van de effectiviteit	- Er staan muurtjes tussen afdelingen, deze muurtjes staan efficiëntie in de weg - Juist omdat we op resultaten worden afgerekend zijn we soms minder efficiënt - We kunnen niet efficiënt werken want daarvoor ontbreken de middelen - Resultaatgerichte sturing is van belang voor efficiënt werken want daardoor spreken we er met elkaar over
HK	- nee, er kan veel meer uit de controles worden gehaald; we hebben alleen te weinig kennis en te weinig middelen	- Het kan allemaal veel efficiënter maar iedereen is vooral met zichzelf bezig
RH	- In principe haal je je doelen nooit, het is een utopie - We zijn niet effectiever geworden, we waren het al - Resultaatgerichte sturing maakt het voor leidinggevendens gemakkelijker, dan weet je waarvoor je het doet	- Meer efficiëntie kan bedreigend zijn, als je mensen over hebt dan raak je die misschien wel kwijt aan een andere brigade - Je kunt wel efficiënter werken via kruisbestuiving tussen afdelingen
TZ	- Er is wel degelijk een relatie tussen sturingsmethoden en de mate van effectiviteit - De medewerkers zijn niet zo met effectiviteit bezig - Er is geen objectieve norm voor effectiviteit dus ik houd een slag om de arm als ik mijn cijfers inlever	- Efficiënter werken is geen uitdaging, we gaan niet over de middelen dus waarom zouden we tijd in meer efficiëntie steken
BL	- Als er aanbod is dan werken we heel effectief - De effectiviteit hangt af van de kwaliteit van de man of de vrouw in de balie - We hebben onze processen goed geregeld - De luchthaven houdt ons ook scherp	- We hebben pieken en dalen; de dalen, daar kunnen we nog wel meer uithalen dan we nu doen. - Sommige inefficiëntie is hardnekkig en krijg je er niet uit - We moeten ook voor een stuk inefficiënt zijn want we moeten ook rekening houden met calamiteiten en zo, die in de praktijk natuurlijk niet zo vaak voorkomen
HH	- Het is niet gemakkelijk om te bepalen wanneer je nog effectief bent en wanneer niet meer - Wat is de norm, echt 100 procent of is 90 procent ook goed, wanneer zijn we dan precies effectief?	- Door resultaatgerichte sturing wordt er wel degelijk efficiënter gewerkt, we doen tegenwoordig meer met dezelfde capaciteit

(BH = Broekhoven - HK = Heikant - RH = Reeshof - TZ = 't Zand - BL = Blaak - HH = Heihoef)

	DOELCONFORMERING	MIDDELENCONFORMERING
BH	- De bedoeling is doelgerichter werken, maar het is in de praktijk vooral verantwoording - Het is bedoeld om ons bestaansrecht te verantwoorden, wat er uit komt, laten zien wat het oplevert - Er gaat een hoop geld naar de Marehaussee, nu willen ze resultaten zien	- De formats veranderen vaak, wel iedere maand - Een opperwachtmeester is binnen de brigade de bedrijfsvoeringsspecialist omdat hij goed met Excel is - Er hoeft maar iets te gebeuren en de bedrijfsvoering ligt plat - De manier van bedrijfsvoering blokkeert initiatieven en maakt meer stuk dan dat het goed doet
HK	- De politiek wil zien wat wij hier uitvoeren - Resultaatgerichte sturing hoort erbij tegenwoordig - We moeten inzichtelijk maken waarmee we bezig zijn - Er is vooral sprake van negatieve feedback	- Het is logisch dat er een urenverantwoording is, maar zo werkt het niet in de praktijk - In plaats van je uren zou je resultaten moeten rapporteren - We horen er nooit wat van terug
RH	- Het doel is laten zien wat je doet en dat verantwoorden aan de regering - Het ministerie stopt er geld in en wij moeten laten zien wat we daarvoor doen	- Het invullen van urenlijstjes doe je erbij, meestal net voordat je naar huis gaat, meestal voor de hele groep één streep - Het is nattevingerwerk maar dat maakt niet uit - We vullen in wat we zouden hebben moeten draaien - Het is vooral registreren - We verrichten activiteiten die ons opgedragen zijn maar we praten nooit met elkaar (de managementlagen) over het nut ervan
TZ	- Resultaatgerichte sturing kan op zichzelf wel maar je moet je er niet strikt aan houden, je bent namelijk ook afhankelijk van het aanbod - Zodra een jaarplan uitkomt, weet je dat er niks van terechtkomt door allerlei calamiteiten - Het is vooral verantwoorden en je kunt het ook gebruiken om in je eigen brigade te sturen. - Het maakt je bewust van de prioriteiten en de keuzes - Je wordt zo veel transparanter	- Op deze manier leggen we niet echt goed verantwoording af, het kan ook maar tot op bepaalde hoogte - Mensen begrijpen vaak ook niet wat het precies inhoudt en wat de impact is van wat wij doen - Als het niet klopt dan horen we het wel van de dienstploegcommandant - Ik vul mijn codes in en dat is dat
BL	- Er zijn afspraken met de luchthaven gemaakt en daar houden ze ons zo aan - We moeten ons verantwoorden, vooral als we het niet gehaald hebben	- We vullen het in maar we gaan er niet over, het diensthoofd gaat ermee aan de slag - Al die formulieren, wat voegt dat allemaal toe
HH	- Het doel is inzichtelijk maken en verantwoorden aan de Tweede Kamer. Dat moet want het gaat om overheidsgeld - Het gaat ook doelrealisatie: het waarmaken wat je hebt afgesproken - Het past wel bij het marechausseewerk, het gaat erom hoe je het invult - Binnen de algemene politiedienst heerst soms een hobbycultuur, die bestrijdt je met resultaatgerichte sturing	- De dienstploegen worden niet zo lastig gevallen met veel papierwinkel. Dat regelt de coördinator samen met de ploegcommandant - We zijn zelf begonnen met een briefing en een debriefing, dat werkt beter dan een papieren overdracht, zo kun je de diensten goed sturen - We hebben goed overleg met de afdeling planning en control van het district - We koppelen ook beloningen aan goed presteren

(BH = Broekhoven - HK = Heikant - RH = Reeshof - TZ = 't Zand - BL = Blaak - HH = Heihoef)

	ARBEIDSDELING	COORDINATIE
BH	- Wat we doen wordt vaak aan ons overgelaten - We zijn zo op elkaar ingespeeld dat het vaak vanzelf loopt - We werken niet buiten onze eigen afdeling	- Er is geen overleg tussen afdelingen - Bij de overdracht van diensten wordt er wel afgestemd - Er zijn regelmatig kadervergaderingen, die gaan meestal niet over het werk zelf maar over personeel en materieel
HK	- De planning geeft aan hoe wij het werk moeten verdelen - De directe leidinggevende is er vaak niet, we regelen het meestal onder elkaar - Er is geen vaste taakverdeling, we zijn behoorlijk vrij in het indelen van de diensten - We werken in de algemene politiedienst niet met vaste ploegen	- Er is weinig onderling contact - Eén keer per drie maanden is er kadervergadering - Elke maandag brigade MT, vooral gericht op randvoorwaarden - De afdelingscommandant is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en de operatie, de brigadecommandant doet de externe contacten
RH	- We hebben geen vaste werkverdeling, dat is meestal ook niet nodig; het gaat allemaal vanzelf - Het zijn volwassen mensen, daar komen ze zelf wel uit	- Er wordt veel vergaderd en overlegd - Eéns per maand kadervergadering - Dienstploegcommandanten voelen zich te weinig betrokken bij de besluitvorming, dat hoeft ook niet volgens de coördinator - De communicatie met dienstploegcommandanten is moeilijk omdat zij op een andere locatie zitten
TZ	- We werken al lang samen en weten wat we aan elkaar hebben, dat is genoeg - Het gaat vanzelf, we kennen elkaar	- Gestructureerd vergaderen lukt bijna niet, je hebt bijna nooit iedereen tegelijk binnen - Je komt mensen tegen in de gang en bij de koffie, dan wordt er ook veel besproken - De lijnen zijn kort
BL	- We hebben een hoge mate van standaardisatie, iedereen doet hetzelfde - Het is allemaal strak georganiseerd - Er zijn een paar gespecialiseerde teams - Als het echt moeilijk wordt dan geef je het over aan een specialistische collega, dat is wel jammer	- Elke maandag managementvergadering - Vaak overleg met het districtsniveau; er worden allerlei themadagen georganiseerd - Overleg binnen de dienstploegen gebeurt meestal tijdens de diensten in de dalen - Contact is vaak erg zakelijk, weinig sociaal
HH	- Er is geen vaste taakverdeling, dat regelt zich allemaal vanzelf - Vaak gaat het op basis van eigen voorkeur voor werkzaamheden	- Elke week managementteamvergadering - We hebben dagelijkse briefings met een sturingsdeel, dat komt langzaam van de grond - Er worden veel activiteiten door het district georganiseerd waaraan ook coördinatoren en dienstploegcommandanten deelnemen

(BH = Broekhoven - HK = Heikant - RH = Reeshof - TZ = 't Zand - BL = Blaak - HH = Heihoef)

	FEEDBACK	AUTONOMIE
BH	- We weten niet hoe we er voor staan - Soms horen we dat we meer verbalen moeten aanleveren, dat is dan een losse kreet - We hebben het ook niet nodig, we weten zelf wel of we goed bezig zijn	- Het is niet nodig om aanwijzingen te geven, ze weten wat ze moeten doen - Er zijn voor ons als ploegcommandanten weinig beperkingen, we hebben alle vrijheid - Ik heb misschien wel te veel vrijheid, ik zou het wel goed vinden als de brigadeleiding zich wat meer met ons bemoeide
HK	- Mijn dienstploegleden weten waar ze aan toe zijn. Als het me niet bevalt dan horen ze dat, als het goed is zeg ik het ook - Mijn chefs hebben minder ervaring dan ik, wat moeten die mij vertellen - We horen het alleen maar als het niet goed is	- Er is voor de brigadecommandant weinig beleidsruimte, bijna alles staat voorgeschreven in de districtsplanningsaanwijzing - Het zijn volwassen medewerkers, die hoeft je niet op hun huid te zitten - Soms hoor je van de coördinator dat je ergens op moet letten maar meestal bepaal je zelf wat je doet
RH	- De afdelingscommandant hangt alle informatie op het prikbord en stuurt overzichten rond per email - We missen de positieve feedback, het schouderklopje; er wordt te weinig met ons gesproken - De acceptatie van feedback hangt samen met de professionele geloofwaardigheid	- In feite bemoeit de leiding van de brigade zich niet veel met ons - We hebben veel vrijheid om het eigen werk in te delen - Als je eenmaal op dienst bent heb je niet veel afwisseling want dan wordt je geleefd door de dienstregeling van de ferry's
TZ	- Er is weinig officiële terugkoppeling maar we weten toch wel hoe de vlag er bij hangt - Meestal horen we twee keer per jaar hoe de cijfers ervoor staan - Ze zouden ons nog beter moeten uitleggen waarom bepaalde keuzes worden gemaakt	- Er wordt verteld wat we moeten doen maar niet hoe we het moeten doen. Da's maar goed ook want anders heb je geen DPC meer nodig - We kunnen doen en laten wat we willen, dat is ook een goede situatie - Regels zijn soms nodig, maar niet te veel
BL	- Binnen de ploegen geven we en krijgen we veel feedback - We horen niet echt hoe we nu precies presteren - Als brigadeleiding weet je precies hoe jouw brigade presteert - Er wordt bij de grensbewaking van alles gemeten	- We worden toch vooral geleefd door het aanbod van passagiers, daar kun je niet omheen - Uiteindelijk maak je zelf de keuze wie je uit de rij die voor je staat extra aandacht geeft, dat is vakmanschap
HH	- We maken van ons hart geen moordkuil, als er wat aan de hand is zeggen we het ook - Bij de briefing hoor je de stand van zaken en hoor je ook terug hoe een bepaalde zaak is afgelopen	- Door de briefing is het wel minder vrijheid-blijheid maar als je eenmaal aan het werk bent blijft er nog meer dan genoeg ruimte om ook zelf invulling aan te geven - Je bent vaak met z'n tweeën op pad, niemand die je dan op je vingers kijkt, dan ben je heel vrij

(BH = Broekhoven - HK = Heikant - RH = Reeshof - TZ = 't Zand - BL = Blaak - HH = Heihoef)

	PROCES VS RESULTAAT	MEDEWERKER VS TAAK	REGELORIENTATIE	NORMATIEF VS PRAGMATISCH
BH	- We hebben de tijd om de dingen zorgvuldig te doen - Als je zorgvuldig werkt komen de resultaten vanzelf - Als ik mijn werk niet zorgvuldig uitvoer dan kan er niets uitkomen - Liever een paar dingen goed dan veel afgeraffeld	- Er kan voldoende rekening worden gehouden met de medewerker	- Er zijn veel regels - Je weet precies wat je doen moet, dat is het fijne aan die regels	We zijn goed bezig: - ... als we resultaten boeken en met een goed gevoel naar huis gaan - ... als iedereen fluitend door de gang loopt - ... als je invloed hebt kunnen uitoefenen - ... als ik zonder piekeren naar huis ga
HK	- Je hebt de tijd om zorgvuldig te werken en toch resultaten te halen - Productie interesseert ons weinig - Je moet óók je resultaten halen - Resultaten dragen niet altijd bij tot motivatie, tot goed werk	- Er kan voldoende rekening worden gehouden met de medewerker	- Er zijn veel regels waaraan we ons moeten houden - We hebben regels nodig - Ze zijn er maar je kunt er creatief mee omgaan	- ... als we met een lach naar huis gaan, plezier in ons werk hebben - ... als we lekker bezig zijn geweest, ook al hebben we misschien geen productie geleverd - ... als je alles er uithaalt wat binnen de mogelijkheden ligt
RH	- Dit soort keuzes hoeven we in het werk niet te maken - Een zorgvuldig proces is belangrijk - Het resultaat is ondergeschikt op het moment dat de kwaliteit in het geding komt	- Er kan voldoende rekening worden gehouden met de medewerker	- De codes zijn lekker ruim; de rapportages geven niet echt zicht op ons werk - Veel regels maar dat hoort bij ons werk	- ... als we geen klachten krijgen - ... als de mensen met plezier naar hun werk gaan - ... als alles goed verlopen is - ... als de doelstelling gehaald wordt op een normale, niet al te directieve manier, zonder dwang
TZ	- Het proces is belangrijk; we hoeven daarover geen keuzes te maken - De kwaliteit van het werk gaat boven de cijfertjes	- Er kan voldoende rekening worden gehouden met de medewerker	- Er zijn veel regels - We lossen vrijwel alles met regels op	- Ik maak doelstellingen voor mezelf en als ik ze haal ben ik tevreden - Goede producten komen vanzelf als de sfeer goed is
BL	- Zorgvuldig uitvoeren heeft de prioriteit - Het plan is maar een idee, de kwaliteit is heel belangrijk	- Het is niet altijd makkelijk om altijd met iedereen rekening te houden - Het houdt een keer op	- Je moet aan heel veel regels voldoen - Je hebt vooral last van de niet-operationele regels	- ... als je iets hebt onderschept - ... als je de randvoorwaarden voor succes hebt kunnen scheppen
HH	- Het gaat om het resultaat - Je kunt je het in dit vak niet permitteren om steken te laten vallen	- Er kan veel maar niet ten koste van alles - Dat begrijpen medewerkers zelf ook	- Men ervaart niet veel regels aan de operationele kant van het werk - Wel veel regels bij beheer; die zijn vaak onnodig	- ... als de doelen gerealiseerd zijn en als de omgeving daarover tevreden is - ... als er uiteindelijk een veroordeling uit volgt

(BH = Broekhoven - HK = Heikant - RH = Reeshof - TZ = 't Zand - BL = Blaak - HH = Heihoef)

	KENNIS VAN DE RESULTATEN	VERANTWOORDELIJKHEID	ZIN
BH	- Ook eigen resultaten interesseren mij niet - Als brigadeleiding weet ik op hoofdlijnen hoe we presteren - Info op detailniveau heb ik absoluut niet nodig - Zonder kennis van de resultaten kan ik ook prima functioneren	- Je wilt het zo goed mogelijk doen maar soms is het te rustig - Ja, ik wil dat er goed (accuraat) gewerkt wordt - Ja maar niet voor alle; niet voor individuele acties waar ik geen invloed op heb - Ik ben wel verantwoordelijk maar ik voel me niet altijd verantwoordelijk	- Niet altijd zinvol, dat hangt ook af van het taakveld
HK	- Je hoort wel eens wat maar meer ook niet - Ik hoef niets anders dan mijn eigen afdeling te weten - Andere kennis is niet nodig voor het eigen functioneren	- Ik voel me verantwoordelijk maar niet voor alles, veel dingen kan ik niet beïnvloeden - Ik voel me niet verantwoordelijk voor de resultaten, ook niet die van mijzelf	- Het is zinvol, anders doe je het niet of wordt je chagrijnig - Het werk kan meer zin krijgen wanneer een aantal beperkingen worden weggenomen - Wij zijn een radertje
RH	- Ik weet het van mijn eigen ploeg, de rest interesseert me niet - Soms kijken we naar hoe we het doen in vergelijking met andere brigades die zich met grensbewaking bezighouden	- Wij voelen ons alleen verantwoordelijk voor het eigen aandeel, niet voor de brigadegoelen - Als ik dienst heb, daarnaast niet	- Het werk is zinvol, zeker als er bijvoorbeeld een aanslag is gepleegd, maar ook wanneer je op een mensensmokkelzaak stuit
TZ	- Ik weet precies hoe de brigade er voor staat, dat is ook goed in verband met de discussies met het district - Alleen de eigen resultaten van de dienstploeg, voor de rest heb ik geen tijd, maar het zou wel goed zijn	- Als dienstploeglid voel ik me niet echt verantwoordelijk, ook al halen we de doelen niet, dan gaan we niet harder rennen - Je hebt verantwoordelijkheden en die voel je dan ook - Alleen wanneer ik een doel heb en de vereiste middelen heb voel ik mij verantwoordelijk - Doelen halen is wel een kick	- Het werk is zinvol, anders houd je het ook niet vol - We zouden wat meer moeten investeren in de relaties in de omgeving, dan zou het ook op de lange termijn zinvol zijn - Mobiel toezicht vreemdelingen is niet altijd zinvol, zeker niet als we zelf genoeg werk hebben
BL	- Ik ben als brigadecommandant bekend met de eigen resultaten en die van de andere grensbewakingsbrigades. Dat is ook goed, dan kun je vergelijken - Als ploegcommandant ken ik de resultaten niet, dat is ook niet nodig, we doen ons best	- Ik voel me verantwoordelijk en dat moet ook anders kun je niet werken - Ik voel mij alleen verantwoordelijk voor datgene wat ik beïnvloeden kan	- Het werk is zeer zinvol - Ons werk is belangrijk en dat betekent dat we in een glazen huis werken
HH	- Ik ben als brigadecommandant op de hoogte van mijn eigen resultaten en soms ook van de andere brigades binnen het district - Dankzij de briefing weten we redelijk goed hoe de resultaten zijn, zowel van onszelf als van de hele brigade	- We voelen ons verantwoordelijk voor 'onze' luchthaven. - Als er iets negatiefs in de krant ofzo staat dan doet dat toch pijn	- Ons werk is heel zinvol - We doen heel veel dingen in het kader van de bedrijfsvoering niet voor onszelf maar voor de staf in Den Haag; ik vraag me wel vaak af wat daarvan de zin is

(BH = Broekhoven - HK = Heikant - RH = Reeshof - TZ = 't Zand - BL = Blaak - HH = Heihoef)

OVER DE AUTEUR

Hans Leijtens (Tilburg, 1963) begon in 1981, nadat hij in dat jaar zijn VWO-diploma behaalde aan het Pauluslyceum in Tilburg, zijn opleiding aan de Koninklijke Militaire Academie in Breda, waarna hij tussen 1985 en 1988 functies vervulde bij de Koninklijke Landmacht. In 1988 volgde hij de omscholingsopleiding tot officier van de Koninklijke Marechaussee. Van 1989 tot 1996 was hij daar werkzaam in diverse operationele functies, onder andere in Noord-Brabant en op de Luchthaven Schiphol. In 1996 verliet hij de Marechaussee, om tot 2003 als organisatie-adviseur en interim-manager diverse profit- en not-for-profit-organisaties te ondersteunen in veranderingsprocessen. Sinds 2003 werkt hij opnieuw bij de Koninklijke Marechaussee, aanvankelijk als docent politiewetenschappen op de Koninklijke Militaire Academie en later als beleidsadviseur bij het Bureau Secretaris-Generaal van het ministerie van Defensie. Per 1 april 2008 is hij benoemd als commandant van het district Zuid-Nederland van de Koninklijke Marechaussee.

De auteur behaalde zijn officiersdiploma in 1985 aan de Koninklijke Militaire Academie, richting sociologie-psychologie, en volgde tussen 2000 en 2002 de postdoctorale opleiding Consultancy In Groepen en Organisaties aan de Katholieke Universiteit Leuven/Limburgs Universitair Centrum Diepenbeek (België). In 2004 ontving hij het doctoraal-diploma van de opleiding Bestuurskunde aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Universiteit Leiden. Hij is als kerndocent verbonden aan een tweetal post-initiële masteropleidingen voor controllers en auditors en treedt regelmatig op als gastdocent bij andere opleidingen.

Hans Leijtens is gehuwd met Loekie Mulder en samen zijn zij de trotse ouders van twee dochters, Anouk (1992) en Ingeborg (1994).

