

Variëteit in management controlstructuren

Een transactiekostenperspectief

Roland Spek¹

SAMENVATTING In de praktijk bestaat een grote variëteit in de inrichting van management controlstructuren. Dit artikel beschrijft een op Transaction Cost Economics gebaseerde theorie die kan helpen die verscheidenheid te verklaren. Deze theorie benadrukt dat diversiteit in controlstructuren samenhangt met de verscheidenheid in controlproblemen waarmee organisaties worden geconfronteerd. Die controlproblemen staan voorspelbaar in verband met het karakter van de activiteiten waarbij de organisatie is betrokken. Vervolgens wordt een viertal archetypische controlstructuren onderscheiden. Deze archetypen verschillen van elkaar qua controlinstrumenten waarvan ze gebruikmaken. Daardoor hebben ze een eigen en specifiek probleemoplossend profiel. Dit maakt ze geschikt voor de beheersing van bepaalde activiteiten, maar niet voor andere. De verklaring voor de relatie tussen activiteiten enerzijds en controlstructuren anderzijds wordt ten slotte gevonden in de relatieve efficiëntie van de match tussen beide: een bepaalde activiteit wordt ondergebracht in een bepaalde controlstructuur, omdat die structuur een efficiëntere oplossing biedt voor de problemen die aan die activiteit zijn verbonden dan andere structuren.

1 Inleiding

Het vakgebied management control (MC) bestudeert de middelen en processen die organisaties gebruiken om het gedrag van medewerkers te beïnvloeden met het oog op het bereiken van de organisatiedoelen. Op dit terrein bestaat in de praktijk een grote variëteit. Zo zijn er organisaties die een belangrijke rol toekennen aan planning en budgettering en die sterk sturen

op de op die budgetten gebaseerde targets. Andere organisaties gaan veel minder taakstellend te werk en lijken de dingen veel meer op hun beloop te laten. Sommige organisaties steunen sterk op geformaliseerde normen en standaarden, waar andere veel ruimte bieden voor 'professional judgment'. En binnen een en dezelfde organisatie treft men vaak grote verschillen aan tussen de controlstructuren van verschillende organisatieonderdelen. Zo wordt bijvoorbeeld de R&D-afdeling op een heel andere wijze beheerst dan de productieafdeling.

De vraag naar een verklaring voor deze verschillen in controlstructuren is een van de fundamenteelste op het vakgebied van de MC. Tegelijkertijd is het een van de lastigste vragen. Dit heeft te maken met de grote complexiteit van dat verschijnsel. MC-structuren zijn opgebouwd uit een groot aantal verschillende instrumenten (Ansari, 1977; Flamholtz, 1983, 1996; Lowe en Puxty, 1989; Otley, 1980, 1999, 2001; Rotch, 1993). Het instrumentarium omvat onder meer de vormgeving van de organisatiestructuur, de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, planning en budgettering, systemen voor prestatie-meting en -beoordeling, beloningsstructuren et cetera. Bestaande controlstructuren verschillen van elkaar ten aanzien van de instrumenten waarop ze een beroep doen en ten aanzien van het relatieve belang van de samenstellende delen in het geheel. Ook kunnen individuele instrumenten verschillende vormen aannemen, op verschillende wijzen worden ingezet en verschillende functies vervullen. Bovendien beïnvloeden de instrumenten elkaars werking, waardoor het effect van een bepaald MC-mechanisme mede afhangt van de rest van de controlstructuur. Het aantal vrijheidsgraden is dus enorm en het gevolg hiervan zou kunnen zijn, dat de verscheidenheid in control zo overweldigend is dat zij niet meer vatbaar is voor systematische analyse.

Toch hoeft het zo'n vaart nog niet te lopen. Hoewel op het niveau van de details er inderdaad sprake zou

Dr. R.F. Spek¹ is als universitair hoofddocent verbonden aan de Economische Faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

kunnen zijn van een moeilijk te hanteren variëteit, is het denkbaar dat controlstructuren zich in werkelijkheid groeperen in een beperkt aantal typische en herkenbare patronen. In dat geval is het waarschijnlijk dat achter de empirische verscheidenheid een beperkt aantal gemeenschappelijke thema's schuilgaat en dat die variëteit kan worden gevangen in een eveneens beperkt aantal variabelen. We hebben dan een theoretisch perspectief nodig dat ons helpt dergelijke patronen te herkennen en te verklaren.

In dit artikel betoog ik dat Transaction Cost Economics (TCE; Williamson, 1975, 1985, 1996) een dergelijk perspectief biedt. TCE en MC delen een gemeenschappelijke interesse in het begrijpen en verklaren van control. TCE is daarbij niet zonder succes gebleven² en het lijkt zinvol TCE's inzichten toe te passen op de vragen die rijzen in MC. De structuur van het betoog is als volgt. Paragraaf 2 geeft een inleiding tot TCE. In paragraaf 3 wordt deze benadering toegepast op het vraagstuk van controlstructuurvariëteit. De vierde paragraaf biedt een samenvatting en enige afsluitende opmerkingen.

2 Transaction Cost Economics: een korte inleiding

TCE is een theorie die een verklaring wil bieden voor de relatie tussen economische activiteiten enerzijds en de organisatievorm (governance-structuur of beheersingsstructuur) die wordt gekozen om die activiteiten te beheersen anderzijds. Deze verklaring verloopt langs de volgende lijnen.

TCE onderscheidt drie verschillende generieke governance-structuren: (1) beheersing via de markt, (2) hybride beheersing, en (3) hiërarchische beheersing. Deze structuren onderscheiden zich van elkaar door hun eigen, specifieke verzameling van instrumenten waarop zij een beroep kunnen doen ten behoeve van de beheersing van economische activiteiten. In de marktgeoriënteerde vorm is de activiteit onderworpen aan de tucht van de markt. Bij de hybride variant wordt beheersing in hoofdzaak gevonden in contractuele bepalingen, al dan niet aangevuld met additionele mechanismen die de contractuitvoering moeten ondersteunen (arbitrage, 'gijzelaarsconstructies' en dergelijke). In de hiërarchie ten slotte is beheersing vooral gebaseerd op interne normering, hiërarchische bevoegdheden en monitoring. Die verschillen in het controlinstrumentarium leiden ertoe dat elk van de generieke governance-structuren is toegerust met een uniek, maar beperkt probleemoplossend vermogen. Dit vermogen stelt hen in staat om aan bepaalde problemen het hoofd te bieden, maar aan andere niet.

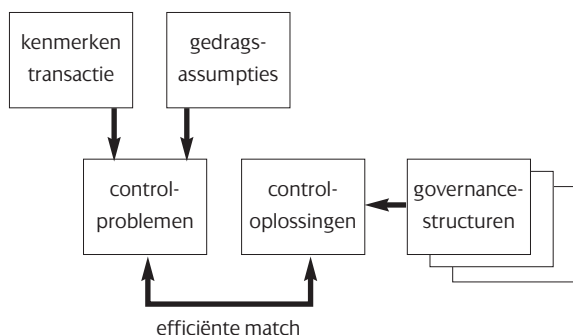
Economische activiteiten (of in het jargon van TCE: transacties) verschillen eveneens van elkaar. Vanuit de optiek van TCE is het belangrijkste verschil gelegen in de beheersingsproblemen waartoe zij aanleiding geven. Die problemen zijn te herleiden tot de kenmerken van de transacties. Deze kenmerken worden uitgedrukt in een drietal variabelen: (1) de onzekerheid en complexiteit die aan de activiteit zijn verbonden, (2) de mate van specificiteit van de met een activiteit samenhangende investeringen en (3) de frequentie waarmee de transactie wordt herhaald. Op basis van de score van een transactie op dit complex van variabelen en in combinatie met een tweetal veronderstellingen met betrekking tot menselijk gedrag (beperkte rationaliteit en opportunisme), is het vanuit TCE mogelijk om voorspellingen te doen over de met de transactie samenhangende beheersingsproblemen, zowel qua aard van de problematiek als ten aanzien van de intensiteit daarvan.

Onzekerheid beïnvloedt de compleetheid van contracten. Bij toenemende onzekerheid wordt het – mede door beperkte rationaliteit – steeds moeilijker om in de contracten de transactie nauwkeurig te definiëren. Het wordt dan steeds belangrijker om een structuur te vinden waarbinnen sequentiële aanpassing aan onvoorziene omstandigheden en voortschrijdende inzichten kan worden gerealiseerd. Aanpassing kan echter problematisch zijn door opportunisme van partijen. Zowel de prikkel die partijen ervaren om toe te geven aan opportunistische neigingen, als de mogelijkheden die bestaan om opportunisme te bestrijden, hangen af van de mate van specificiteit. Dit begrip verwijst naar de omvang van de opportunity-kosten die ontstaan als de investeringen die zijn gedaan ten behoeve van een bepaalde activiteit, alternatief zouden worden ingezet. Generieke investeringen kennen vele toepassingsmogelijkheden en gebruikers. Hun waarde is slechts in beperkte mate afhankelijk van een specifieke toepassingsrichting. Bij specifieke investeringen ligt dat anders. Hun toepassingsmogelijkheden zijn beperkt. Als deze investeringen om wat voor reden dan ook niet kunnen worden ingezet ten behoeve van de activiteit waarvoor zij zijn gedaan, leidt dat tot een verlies van waarde. De mate van specificiteit beïnvloedt dus de onderlinge afhankelijkheid van contractpartijen. Bij een geringe specificiteit beschikken partijen over de mogelijkheid uit te wijken naar andere partners en bestaat er weinig ruimte voor opportunisme. Maar bij toenemende specificiteit worden de uitwijkmogelijkheden minder interessant en moeten extra maatregelen worden getroffen in de governance-structuur om coöperatieve aanpassing veilig te stellen. De rol van

frequentie is dat het bij een toeneming ervan de problemen verergert die ontstaan als gevolg van de andere karakteristieken. Bovendien staat de score op die variabele in verband met de ruimte voor investeringen in specifiek op de transactie toegesneden beheersingsmaatregelen. Tegelijkertijd heeft frequentie invloed op de inzetbaarheid van beheersingsinstrumenten die herhaalde interactie vereisen, zoals die waarbij reputatie belangrijk is.

Uiteindelijk wordt de verklaring voor de relatie tussen transacties en governance-structuren gevonden in de efficiëntie van de match tussen beide: een bepaalde transactie wordt ondergebracht in een bepaalde beheersingsstructuur, omdat het unieke probleemoplossende vermogen van die structuur een efficiëntere oplossing biedt voor de kenmerkende transactionele problemen die samenhangen met de activiteit dan geboden kan worden door de andere vormen van governance. Figuur 1 geeft een samenvatting van de belangrijkste elementen en verbanden in de TCE-redenering zoals die zojuist zijn besproken.

Figuur 1. De structuur van TCE



3 Een transactiekostenbenadering van management control

3.1 Introductie

TCE heeft inmiddels enige historie binnen MC (zie onder meer Bouma, 1992; Bouma en Van Helden, 1995; Colbert en Spicer, 1995; Van der Meer-Kooistra, 1994; Van der Meer-Kooistra en Vosselman, 2000; Ouchi, 1979, 1980; Spicer en Ballew, 1983; Swieringa en Waterhouse, 1982; Tiessen en Waterhouse, 1983). Enkele van deze bijdragen zijn hoofdzakelijk conceptueel van aard en zijn bedoeld om te laten zien dat TCE in algemene termen een zinvol perspectief biedt bij de bestudering van MC-vraagstukken. Andere studies doen vooral een beroep op TCE bij de analyse van specifieke controlproblemen (zoals bijvoorbeeld

transfer pricing) of bij specifieke cases. TCE biedt echter een basis voor een theorie van MC-variëteit die zowel algemeen is in de zin dat die theorie een groot empirisch bereik heeft, als specifiek in de zin dat de benadering zich leent voor de formulering van gedetailleerde en onderzoekbare hypothesen (Speklé, 2001a, 2001b). Daarvoor is echter wel een zekere aanscherping nodig. TCE is ontstaan binnen de micro-economie en is vooral toegepast op het niveau van de generieke beheersingsstructuren markt, hybride en hiërarchie. MC is daarentegen in de eerste plaats geïnteresseerd in verschillen binnen een van deze vormen (de hiërarchie). Echt problematisch is dit echter niet, want het gedachtegoed van TCE is in te zetten op verschillende niveaus van analyse en heeft voldoende zeggingskracht voor de vragen die spelen op het vakgebied MC.

Organisaties zijn voor hun doelrealisatie afhankelijk van de bijdragen van een groot aantal contribuanten. Vanuit het perspectief van TCE worden MC-structuren bestudeerd als oplossing voor de problemen ten aanzien van coördinatie, aanpassing en motivatie die rijzen bij de beheersing van deze bijdragen. Evenals dat het geval is in TCE, worden in de door mij voorgestelde benadering de te verwachten controlproblemen in kaart gebracht vanuit de kenmerken van de te beheersen activiteiten en de daarvoor benodigde bijdragen. De hierbij relevante kenmerken zijn de mate van onzekerheid en specificiteit van de activiteiten, maar ook de ex post informatieasymmetrie. De eerste twee variabelen zijn rechtstreeks afkomstig uit TCE. De laatste steunt ook op TCE, maar heeft hier een prominentere rol gekregen om het onderscheidend vermogen van het raamwerk te vergroten³. Uit het vakgebied MC is veel kennis beschikbaar omtrent het controlinstrumentarium waarover organisaties kunnen beschikken. Voorts is vanuit dat vakgebied veel bekend over de werking van de individuele instrumenten van control in verschillende situaties. Door nu een link te leggen tussen de aard van de activiteiten en de daarmee samenhangende controlproblemen enerzijds en de kennis omtrent het probleemoplossend vermogen van het MC-instrumentarium anderzijds, is het mogelijk om consistente, onderscheidende clusters van controlinstrumenten te definiëren die als pakket een op de problematiek toegesneden en efficiënte oplossing bieden. Het resultaat is dan een verzameling van controlarchetypen, waarvan elk element in een gespecificeerde relatie staat tot een bepaalde categorie van activiteiten. Om de verdere bespreking wat richting te geven, toont figuur 2 alvast de belangrijkste samenhangen. Deze worden verder uitgewerkt in het restant van deze paragraaf.

Figuur 2. Controlarchetypen in relatie tot de kenmerken van activiteiten

Onzekerheid	hoog	BOUNDARY CONTROL		hoog	Ex post informatie asymmetrie
		EXPLORATORY CONTROL		laag	
	laag	ARM'S LENGTH CONTROL	MACHINE CONTROL		
		gematigd	hoog		
		Specificiteit			

3.2 De kenmerken van activiteiten en hun gevolgen

Onzekerheid: specifieke standaarden versus globale kaders

Onzekerheid vindt haar ontstaan in vele bronnen, waaronder marktdynamiek, technologische verandering, complexiteit van de activiteiten en de omgeving, et cetera. Maar wat ook de bron is, de effecten zijn dezelfde: onzekerheid beperkt de mogelijkheden om op voorhand aan te geven wat men precies verwacht van een activiteit en welke eisen men stelt aan de uitvoering daarvan⁴. Dit wordt nog eens versterkt door de achtergrondconditie van beperkte rationaliteit. De mate van onzekerheid bepaalt dus de mogelijkheid om op voorhand standaarden te definiëren die kunnen worden ingezet ter sturing van gedrag. Als de onzekerheid beperkt is, bestaan dergelijke standaarden. Bovendien mag dan worden verwacht dat zij redelijk compleet zijn en een goede dekking bieden van de belangrijke aspecten van de activiteit. Control krijgt dan een prescriptief karakter met een belangrijke rol voor werkinstructies, standaardprocedures, prestatietargets en dergelijke, en met veel aandacht voor monitoring gericht op de vaststelling dat de standaarden ook feitelijk worden nageleefd. Bij toenemende onzekerheid wordt het echter steeds belangrijker om flexibel te blijven en zich aan te kunnen passen aan voortschrijdende inzichten. Het is dan niet meer mogelijk control te baseren op vooraf gedefinieerde standaarden. In die situatie zal control sterker steunen op een globale indicatie van gewenste performance en zich meer richten op een zeker algemeen commitment dan op naleving van concrete en specifieke normen en standaarden.

Specificiteit: de toegang tot marktgerelateerde sturingsinstrumenten

De mate van specificiteit is van belang omdat het invloed heeft op de onderlinge afhankelijkheid tussen contractpartijen en daarmee op de ruimte voor opportunistisch gedrag. Bij een lage specificiteit is er doorgaans sprake van een goed functionerende markt voor de activiteit. Het belangrijkste controlmechanisme is dan marktwerking. Dergelijke activiteiten vallen buiten het bestek van dit artikel. Bij toenemende specificiteit wordt de spoeling op de markt steeds dunner en moeten additionele of andere beheersingsinstrumenten worden ingezet. Bij een gematigde specificiteit is er nog een zekere mate van marktwerking. Er bestaan dan min of meer gelijkwaardige aanbieders of vragers. Hun aantal is weliswaar te gering om control over te laten aan de tucht van de markt, maar de onderlinge afhankelijkheid wordt wel degelijk beperkt omdat een dreigement om bij opportunistisch gedrag van de tegenpartij uit te wijken naar een andere partij geloofwaardig is. Tegelijkertijd kunnen in het gedrag van de overige actoren zinvolle aanknopingspunten worden gevonden voor de formulering van benchmarks die het mogelijk maken de eigen performance te vergelijken met wat andere partijen presteren. Dit verandert als de specificiteit hoog wordt. Alternatieve vragers en aanbieders ontbreken dan en control moet dan geheel van binnen de organisatie komen.

Ex post informatieasymmetrie: de beoordeelbaarheid van geleverde prestaties

De variabele ex post informatieasymmetrie brengt tot uitdrukking de mate waarin de organisatie in staat is om achteraf zinvolle uitspraken te doen over de kwaliteit van de gerealiseerde performance. Daarmee is het belang van deze variabele beperkt tot activiteiten die worden gekenmerkt door grote onzekerheid vooraf; indien de op voorhand bestaande onzekerheid laag is, beschikt men reeds vóór uitvoering van de activiteit over de informatie die nodig is om achteraf de kwaliteit te beoordelen. Bij een hoge onzekerheid kan de organisatie niet goed definiëren wat ze wil en wat ze verwacht. Dat neemt niet weg dat het mogelijk is dat gedurende de uitvoering van de activiteit informatie ter beschikking komt en inzichten ontstaan die de organisatie in staat stellen steeds nauwkeuriger te bepalen wat wenselijk en haalbaar is. Als dergelijke voortschrijdende inzichten het particuliere overstijgen en zich verspreiden door de organisatie, ontstaat er een zekere convergentie in de opvattingen van participanten ten aanzien van de aan de activiteit en de uitvoering daarvan te stellen eisen en de mate waarin

aan die eisen is voldaan. In dat geval ontstaan er gedurende het proces van uitvoering standaarden ('emerging standards') die een rol kunnen spelen in MC. Dit is een situatie van lage ex post informatie-asymmetrie. Als echter de informatie en de gegroeide inzichten niet goed en betrouwbaar kunnen worden gedeeld in de organisatie, bestaat een situatie van hoge ex post informatieasymmetrie. Zoiets kan bijvoorbeeld gebeuren als de relevante informatie sterk specialistisch van aard is (zogenaamde 'expert information') of als het niet mogelijk is informatie en inzichten te beschermen tegen opportunistische vertekening. In die gevallen is de organisatie niet in staat zich een betekenisvol oordeel te vormen over de kwaliteit van de performance, zelfs niet achteraf.

3.3 Controlproblemen en hun oplossing

Arm's length control

Bij lage onzekerheid heeft control een prescriptief karakter met een grote nadruk op het naleven van vooraf gedefinieerde normen en standaarden. Als de specificiteit van de activiteit niet te hoog is, kan het formuleren en afdwingen van deze normen en standaarden gedeeltelijk worden overgelaten aan de markt. De betrokkenheid van hogere managementlagen kan dan dienovereenkomstig worden beperkt. Omdat in deze situatie doorgaans nog sprake is van enige concurrentie tussen alternatieve vragers en aanbieders, kunnen de uitkomsten van dat marktproces een rol spelen in de bepaling van de aan de prestaties te stellen eisen. In aanvulling hierop zullen echter additionele controlinstrumenten moeten worden ingezet. Deze instrumenten worden gevonden in het rijke repertoire van hiërarchische interventie, al dan niet in combinatie met performanceafhankelijke beloning ter vergroting van de mate van doelovereenstemming. Kenmerkend voor arm's length control is echter, dat op dat repertoire alleen een beroep wordt gedaan als de prestaties ongunstig afsteken bij die van gelijksoortige aanbieders. In de tussentijd blijft het hogere management op afstand staan; vandaar de naam arm's length control. Een praktisch voorbeeld van deze vorm van control kan worden gevonden in ondersteunende diensten die worden beheerst door middel van marktgeoriënteerde service level agreements. Ook is arm's length control herkenbaar in interne leveringsrelaties waarbij marktprijzen en vrije winkelnering de spelregels bepalen.

Machine control

Machine control wordt aangetroffen bij activiteiten die een lage onzekerheid paren aan een hoge mate

van specificiteit. Ook hier is control prescriptief georiënteerd. De hierbij te gebruiken normen en standaarden kunnen echter niet worden ontleend aan marktinteracties zoals bij arm's length control, maar moeten door de hoge specificiteit binnen de organisatie zelf worden gedefinieerd. De structuur die dan ontstaat, is in de literatuur reeds uitgebreid beschreven, onder meer onder de noemer van de mechanistic organization van Burns en Stalker (1961), de machine bureaucracy van Mintzberg (1983) en de bureaucracy van Ouchi (1979). Kenmerkend voor machine control is de hoge mate van standaardisatie van gedrag en resultaten, het gebruik van relatief harde, taakstellende budget targets, intensieve monitoring, systematische performancemeting en -beoordeling en een nauwkeurige definiëring van taken en verantwoordelijkheden die haar beslag krijgt in de organisatiestructuur.

Machine control is verbonden met volwassen, goed uitgekristalliseerde en routinematige activiteiten. Een verdere verfijning is mogelijk door een onderscheid te maken in een uitkomstgeoriënteerde en een gedrags- of procesgeoriënteerde variant. Bij de uitkomst- of resultaatgeoriënteerde variant steunt control hoofdzakelijk op performance targets en op daaraan verbonden beloningen. De gedragsgerichte variant zoekt het veeleer in standard operating procedures en monitoring.

Dit onderscheid is genoegzaam bekend uit de literatuur; zie bijvoorbeeld Merchants result control en action accountability control (Merchant, 1982, 1985) of Ouchi's behaviour versus output control (Ouchi, 1977). Verdere bespreking kan hier dan achterwege blijven, behalve waar het gaat om de (situationele) efficiëntie van de alternatieven.

In veel situaties zal er geen sprake zijn van een echte keuze en bepaalt de beschikbare informatie welke van de varianten wordt gekozen (Merchant, 1982, 1985). Maar als er een keuze bestaat, zal meestal de resultaatgerichte variant worden gekozen. Deze variant behoeft doorgaans minder structurering, doet een kleiner beroep op hogere managementlagen en is flexibeler en beter in staat veranderingen te volgen. Dat laatste is belangrijk als ondanks de geringe onzekerheid, het toch mogelijk is dat de organisatie zo nu en dan wordt geconfronteerd met verstoringen die om aanpassing vragen.

De prikkel tot aanpassing kan in de resultaatgeoriënteerde variant worden ingebouwd via de beloningsstructuur, terwijl in de gedragsgerichte variant aanpassing herdefinitie van de procedures en instructies vereist, hetgeen een fors beslag legt op middelen en tijd.

Exploratory control

Hoge onzekerheid maakt het onmogelijk om op voorhand reeds gewenste resultaten te definiëren. Ook impliceert het dat eenmaal gekozen handelwijzen met een grote mate van waarschijnlijkheid later weer herzien moeten worden. Activiteiten die worden gekenmerkt door hoge onzekerheid gaan dus van start met hooguit een vage notie van waar ze uiteindelijk toe moeten leiden. Participanten in het proces van uitvoering zijn echter in staat tot leren en zullen in dat proces vaak een dieper inzicht ontwikkelen in waar ze mee bezig zijn, wat daarbij belangrijk is, en hoe de mogelijkheden en uitkomsten worden beïnvloed door de context waarbinnen de activiteiten gestalte krijgen. Dit inzicht wordt gevoed door ervaring en is dus ongelijk verdeeld over de participanten (het wordt alleen verkregen door degenen die de ervaring feitelijk opdoen) en versnipperd over de organisatie (verschillende participanten hebben verschillende taken en komen met verschillende aspecten van de activiteit in aanraking). Het delen en bundelen van de ontstane inzichten is dan belangrijk om goed geïnformeerd verder te gaan in het proces en om een zekere mate van coherentie in de inspanningen van individuen te bewerkstelligen.

Informatiedeling kan echter op gespannen voet staan met het gepercipieerde eigenbelang van participanten. Individuen kunnen verwachten dat hun informatie niet alleen zal worden gebruikt in het organisatorische leerproces, maar ook een rol zal spelen bij de beoordeling van hun individuele performance. In dat geval is een zekere opportunistische manipulatie van informatie niet uit te sluiten. Met formele control-instrumenten is hier weinig aan te doen. Exploratory control is dan ook in hoge mate informeel. Deze structuur is nauw verwant aan Mintzbergs adhocracy (1983) en de organic organization zoals beschreven door Burns en Stalker (1961). Ze wordt aangetroffen bij innovatieve (delen van) organisaties. Ook is zij herkenbaar bij organisaties die een ingrijpende verandering ondergaan die vroegere know-how en routines ondergraaft. Kenmerkend voor exploratory control is de afwezigheid van nauwkeurig omschreven taken en verantwoordelijkheden. In plaats daarvan is de organisatiestructuur matrixachtig en wordt veel gebruikgemaakt van flexibele projectteams die worden gevormd, hervormd en ontmanteld, afhankelijk van de behoeften van het moment. Dit werkt als een katalysator voor informatiedeling en creëert tegelijkertijd een sfeer waarin samenwerking vanzelfsprekend wordt. In een teamgeoriënteerde omgeving zijn individuen van elkaar afhankelijk voor hun eigen functioneren. Deze afhankelijkheidsrelatie legt een bodem

onder de inzet van participanten. Een gebrekkige inspanning van een individu heeft gevolgen voor de kwaliteit van de performance van zijn of haar collega's, van wie dat individu zelf ook weer afhankelijk is. In een dergelijk organisch netwerk van afhankelijkheidsrelaties, interactie en informatiestromen zijn eventuele opportunistische gedragingen moeilijk vol te houden. Individuele bijdragen worden zichtbaar en individuen kunnen zich daar door de intensieve, multilaterale samenwerking niet systematisch aan onttrekken. Bovendien ontstaat in deze interactie een zekere convergentie in de opvattingen en verwachtingen van participanten, hetgeen uitmondt in een gemeenschappelijk referentiekader met betrekking tot performance. Dit wordt actief ondersteund door het topmanagement, dat zelf ook deelneemt in dit interactieve zoekproces⁵ waaraan de structuur haar naam ontleent.

In een dergelijke structuur is het niet nodig om reeds op voorhand aan te geven wat men verwacht van individuele participanten. Een simpel 'doe je best' kan volstaan. De relevante criteria ontstaan als het ware vanzelf in het proces (emerging standards). Bovendien weten individuen van tevoren dat de organisatie achteraf goed in staat is de bijdrage van het individu te beoordelen, zeker op de wat langere termijn. Die clausulering is nodig omdat er vaak nogal wat tijd overheen gaat voordat de effecten van beslissingen en acties in hun volle omvang duidelijk worden. Evaluatie van performance is dan ook gericht op de langere termijn en geschiedt op basis van emerging standards. Prestatiebonussen spelen hooguit een ondergeschikte rol. De waardering voor goede performance op de langere termijn komt voornamelijk tot uitdrukking in salarisverhoging, promotie en in zaken als grotere verantwoordelijkheden en vrijheden.

Opgemerkt moet worden dat exploratory control een nogal losse, vrijblijvende structuur is. Weliswaar biedt het mogelijkheden om doelgericht gedrag van de organisatie en haar leden te bevorderen en kan het een zekere minimum inspanning garanderen, maar het is lastig om binnen deze structuur een inzet uit te lokken die dat minimum overstijgt. Door het grote beroep op samenwerking en wederzijdse aanpassing ontstaan nauwe persoonlijke relaties. Daardoor kan een cultuur ontstaan waarin men het elkaar vooral niet te moeilijk wil maken. Bovendien is de intensieve communicatie en consultatie waarop de structuur rust uitgesproken kostbaar. Om deze redenen zullen indien en zodra het leerproces zich vertaalt in afnemende onzekerheid, elementen van machine control aan belang winnen en zal deze structuur uiteindelijk exploratory control verdringen. Tot die tijd kan

exploratory control echter het hoogst haalbare zijn, hetgeen het bestaan van deze structuur verklaart.

Boundary control

Voor activiteiten die worden gekenmerkt door een hoge onzekerheid en waarbij het niet mogelijk is eventuele leerervaringen gedurende het proces van uitvoering om te zetten in standaarden, is het niet goed mogelijk om performance te beoordelen, zelfs niet achteraf. Een dergelijke situatie ontstaat als de activiteit sterk specialistische kennis en vaardigheden vereist. Een voorbeeld zou kunnen worden gevonden in de treasury-functie. Vaak vallen de activiteiten van de treasury-afdeling goeddeels buiten het begripsvermogen van de rest van de organisatie, inclusief het topmanagement (cf. Helliard, 1998). In dat geval is het onmogelijk om te sturen door middel van vooraf gedefinieerde standaarden, maar is de organisatie ook niet in staat om achteraf de kwaliteit van de performance van de afdeling te beoordelen. Wel bestaat in een dergelijke situatie vaak een zeker besef van risico's en zaken die men wil vermijden. Control zal zich dan daarop richten. De aandacht verschuift van het stimuleren van gewenste gedragingen of uitkomsten naar het voorkomen van ongewenste handelingen en resultaten. Hierbij richt control zich op grenzen die niet mogen worden overschreden; vandaar de naam boundary control (cf. Simons, 1995). In het voorbeeld van de treasury-functie vertaalt zich dat dan in stringente autorisatietabellen, strikte functiescheidingen, goedkeuringsprocedures, verbodsbepalingen die bepaalde soorten transacties uitsluiten, en meer van dat soort regels en voorschriften (zie Helliard, 1998). Ook kunnen interne of externe audits een belangrijke rol spelen, evenals zogenaamde tie-in arrangements. Dit zijn maatregelen die ervoor moeten zorgen dat het belang dat de medewerker heeft bij het respecteren van de grenzen, wordt vergroot⁶. Maar ondanks al deze maatregelen zal boundary control altijd wel een zwakke structuur blijven die veel ruimte biedt voor disfunctioneel gedrag. Dit komt omdat de informatieasymmetrie die aan performancedefinitie en -beoordeling in de weg staat, ook een obstakel zal zijn bij een gedegen specificatie van de grenzen en bij de beoordeling of de grenzen wel in acht zijn genomen. Boundary control moet dan ook worden gezien als een laatste strohalm die alleen wordt gebruikt als de andere structuren niet bruikbaar zijn.

4 Samenvatting en afsluiting

In de praktijk bestaat een grote variëteit in de inrichting van MC-structuren. In dit artikel is een theorie

beschreven die kan helpen die verscheidenheid te verklaren. Deze theorie steunt sterk op het werk van Williamson (1975, 1985, 1996) en benadrukt dat diversiteit in MC samenhangt met de verscheidenheid in controlproblemen waarmee organisaties worden geconfronteerd. Die controlproblemen hangen op hun beurt samen met het karakter van de activiteiten waarbij de organisatie is betrokken. Dat karakter wordt gevormd door de score van de activiteit op een drietal variabelen: (1) onzekerheid, (2) specificiteit en (3) ex post informatieasymmetrie. De mate van onzekerheid bepaalt de mogelijkheid om op voorhand standaarden te definiëren die kunnen worden ingezet ter sturing van gedrag. De mate van specificiteit beïnvloedt de toegang tot marktgerelateerde sturingsinstrumenten en, meer in het algemeen, de beschikbare mechanismen om opportunisme te bestrijden. De ex post informatieasymmetrie heeft betrekking op de al dan niet bestaande mogelijkheid om gedurende de uitvoering van de activiteit convergentie te bewerkstelligen in de opvattingen van participanten ten aanzien van de aan de activiteit en de uitvoering daarvan te stellen eisen en de mate waarin aan die eisen is voldaan.

Vervolgens onderscheidt de benadering vier verschillende archetypische MC-structuren. Deze archetypen kennen hun eigen configuratie van MC-instrumenten en beschikken over een uniek probleemoplossend vermogen. Dit vermogen maakt ze geschikt voor de beheersing van bepaalde activiteiten, maar niet voor andere. De geïdentificeerde archetypen zijn de volgende: (1) arm's length control, (2) machine control, (3) exploratory control en (4) boundary control. Arm's length control wordt aangetroffen bij activiteiten die worden gekenmerkt door lage onzekerheid en beperkte specificiteit. In dit archetype is beheersing sterk gebaseerd op marktgerelateerde interne performance standaarden. De principaal blijft op afstand staan zolang de uitkomsten corresponderen met die standaarden. Karakteristiek voor machine control is standaardisatie en monitoring van handelingen (de gedragsgerichte variant) of van uitkomsten (de resultaatgeoriënteerde variant). Anders dan bij arm's length control zijn bij machine control de standaarden afkomstig uit de organisatie zelf (het zijn administratieve in plaats van marktstandaarden). Dit archetype is verbonden met activiteiten die een lage onzekerheid paren aan een hoge specificiteit. Exploratory control werkt met normen en standaarden die niet reeds op voorhand beschikbaar zijn, maar ontstaan tijdens de uitvoering van de activiteit. Exploratory control biedt een oplossing voor activiteiten die moeten worden getypeerd als onzeker, maar

waarbij een structuur kan worden ontworpen die ervoor zorgt dat de inzichten die ontstaan tijdens de uitvoering van de activiteit worden gedeeld, waardoor convergentie in opvattingen en verwachtingen kan worden gerealiseerd. Als echter in condities van onzekerheid de voor exploratory control vereiste informatiedeling niet kan worden bewerkstelligd, komt boundary control in aanmerking. Beheersing binnen dit type is gebaseerd op grenzen waarmee wordt geprobeerd om ongewenste gedragingen te voorkomen.

Het moge duidelijk zijn dat de hier beschreven benadering zich nog in een vroeg stadium van ontwikkeling bevindt. Hoewel de verschillende archetypen in de praktijk goed herkenbaar zijn, is er van een gedegen toetsing nog geen sprake geweest. Ook zijn de variabelen vooral gedefinieerd in conceptuele termen en moet hier nog het nodige werk worden verzet om ze te operationaliseren. Maar toch, het vraagstuk van MC-variëteit is eerder getypeerd als een van de fundamenteelste op het vakgebied. TCE biedt een consistent perspectief dat helpt om vat te krijgen op dit vraagstuk. Verschillen in de inrichting van MC-structuren blijken te kunnen worden teruggebracht tot variaties op een relatief eenvoudig thema. Dit thema blijkt bovendien een groot empirisch bereik te hebben dat zowel de mechanistische, 'traditionele' control omvat als de organische, 'softere' vormen van beheersing. Nu de benadering – hoewel niet getoetst – wel degelijk toetsbaar is, zijn er voldoende redenen om de benadering aan te bevelen in de belangstelling van degenen die zich bezighouden met MC. ■

Literatuur

- Ansari, S.L., (1977), An integrated approach to control systems design, in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 2, pp. 101-112.
- Bouma, J.L., (1992), Management accounting in het kader van economische organisatie-theorieën, in: *Tijdschrift voor Bedrijfsadministratie*, vol. 96, pp. 196-205.
- Bouma, J.L. en G.J. van Helden, (1995), Management accounting en economische organisatie-theorie, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, vol. 69, pp. 116-127.
- Burns, T. en G.M. Stalker, (1961), *The management of innovation*, Tavistock Publications, London.
- Colbert, G.J. en B.H. Spicer, (1995), A multi-case investigation of a theory of the transfer pricing process, in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, pp. 423-456.
- Flamholtz, E.G., (1983), Accounting, budgeting and control systems in their organizational context: theoretical and empirical perspectives, in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 8, pp. 153-169.
- Flamholtz, E.G., (1996), *Effective management control: theory and practice*, Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Galbraith, J., (1973), *Designing complex organizations*, Addison-Wesley Publishing Company, Reading.
- Helliar, C., (1998), *Management control of the treasury function*, Paper presented at the annual conference of the British Accounting Association, Manchester.
- Lawrence, P.R. en J.W. Lorsch, (1967), *Organization and environment: managing differentiation and integration*, Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University, Boston.
- Lowe, T. en T. Puxty, (1989), The problems of a paradigm: a critique of the prevailing orthodoxy in management control, in: W.F. Chua, T. Lowe and T. Puxty (Eds.), *Critical perspectives in management control*, pp. 9-26, Macmillan Press, London.
- Marginson, D.E.W., (1999), Beyond the budgetary control system: towards a two-tiered process of management control, in: *Management Accounting Research*, vol. 10, pp. 203-230.
- Masten, S.E., (1996), Empirical research in transaction cost economics: challenges, progress, directions, in: J. Groenewegen (ed.), *Transaction Cost Economics and Beyond*, pp. 43-64, Kluwer Academic Publishers, New York.
- Meer-Kooistra, J. van der, (1994), The coordination of internal transactions: the functioning of transfer pricing systems in the organisational context, in: *Management Accounting Research*, vol. 5, pp. 123-152.
- Meer-Kooistra, J. van der, en E.G.J. Vosselman, (2000), Management control of interfirm transactional relationships: the case of industrial renovation and maintenance, in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 25, pp. 51-77.
- Merchant, K.A., (1982), The control function of management, in: *Sloan Management Review*, Summer, pp. 43-55.
- Merchant, K.A., (1985), *Control in business organizations*, Ballinger Publishing Company, New York.
- Mintzberg, H., (1983), *Structures in fives: designing effective organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Otley, D.T., (1980), The contingency theory of management accounting: achievement and prognosis, in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 5, pp. 413-428.
- Otley, D., (1999), Performance management: a framework for management control systems research, in: *Management Accounting Research*, vol. 10, pp. 363-382.
- Otley, D., (2001), Extending the boundaries of management accounting research: developing systems for performance management, in: *British Accounting Review*, vol. 33, pp. 243-261.
- Ouchi, W.G., (1977), The relationship between organizational structure and organizational control, in: *Administrative Science Quarterly*, vol. 22, pp. 95-113.
- Ouchi, W.G., (1979), A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms, in: *Management Science*, vol. 25, pp. 833-848.
- Ouchi, W.G., (1980), Markets, bureaucracies, and clans, in: *Administrative Science Quarterly*, vol. 25, pp. 129-141.
- Rindfleisch, A. en J. Heide, (1997), Transaction cost analysis: past, present and future applications, in: *Journal of Marketing*, vol. 61 (October), pp. 30-54.
- Rotch, W., (1993), Management control systems: one view of components and their interdependence, in: *British Journal of Management*, vol. 4, pp. 191-203.

Shelanski, H.A. en P.G. Klein, (1995), Empirical research in transaction cost economics: a review and assessment, in: *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 11, pp. 335-361.

Simons, R., (1995), *Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal*, Harvard Business School Press, Boston.

Speklé, R.F., (2001a), Explaining management control structure variety: a transaction cost economics perspective, in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 26, pp. 419-441.

Speklé, R.F., (2001b), *Beyond generics: a closer look at hybrid and hierarchical governance*, ERIM Ph.D. series Research in Management 8, Erasmus Research Institute of Management, Erasmus University Rotterdam.

Spicer, B.H. en V. Ballew, (1983), Management accounting systems and the economics of internal organization, in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 8, pp. 73-96.

Swieringa, R. J. en J.H. Waterhouse, (1982), Organizational views of transfer pricing, in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 7, pp. 149-165.

Tiessen, P. en J.H. Waterhouse, (1983), Towards a descriptive theory of management accounting, in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 8, pp. 251-267.

Williamson, O.E., (1975), *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*, Free Press, New York.

Williamson, O.E., (1985), *The economic institutions of capitalism*, Free Press, New York.

Williamson, O.E., (1996), *The mechanisms of governance*, Oxford University Press, New York.

Noten

- 1 Dit artikel is gebaseerd op een hoofdstuk uit mijn proefschrift (Speklé, 2001b), waarop ik ben gepromoveerd (cum laude) bij Prof. Dr. M.A. van Hoepen.
- 2 Zie Masten (1996), Rindfleisch en Heide (1997) en Shelanski en Klein (1995) voor recente overzichten van empirisch werk binnen TCE.
- 3 De variabele frequentie zal verder niet worden behandeld. Impliciet wordt steeds verondersteld dat de score van een activiteit op deze variabele voldoende hoog is om specifiek toegesneden controlmaatregelen te rechtvaardigen.
- 4 Dit nogal basale inzicht kan ook buiten TCE bogen op een lange historie. Zie bijvoorbeeld Burns en Stalker (1961), Lawrence en Lorsch (1967) en Galbraith (1973) voor enige vroege vindplaatsen.
- 5 Zie Marginson (1999) voor een empirische illustratie van de hier beschreven mechanismen en hun werking.
- 6 Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een kassier die een hoger salaris ontvangt dan de zwaarte van die functie rechtvaardigt. Deze additionele beloning – die de kassier kwijtraakt bij ontslag als gevolg van grensoverschrijdend gedrag – werkt als rem op eventuele opportunistische neigingen.