

University of Groningen

## Management van Legitimiteit

van der Steen, Martijn

*Published in:*  
Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2004

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*  
van der Steen, M. (2004). Management van Legitimiteit: Kansen voor de Control cyclus. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 78(3), 89-97.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# Management van legitimiteit

## Kansen voor de control-cyclus

Martijn van der Steen

**SAMENVATTING** Dit artikel pleit voor een nadere beschouwing van de control-cyclus in het algemeen, en prestatiemeting in het bijzonder, op basis van de bijdrage die zij leveren aan het verbeteren van de legitimiteit van een organisatie in de maatschappij. Ter illustratie gebruikt het artikel de Rabobank, die zich als coöperatie beroept op verschillende bronnen van legitimiteit van leden, klanten, raden van toezicht, besturen en toezichthouders. Expliciete beoordeling van prestatiemeting volgens deze bronnen van legitimiteit, levert sturing op die direct is gekoppeld aan het basaal bestaansrecht van de organisatie. Deze beoordeling is met name relevant voor controllers, daar zij hiermee kunnen bijdragen aan het voorkómen van 'management myopie' door in het prestatie-meetsysteem aandacht te besteden aan de verschillende bronnen van legitimiteit. Dit helpt hen de signalen van vele belanghebbenden te structureren en te prioriteren.

### 1 Inleiding

De huidige westerse markteconomie typeert zich meer en meer door de sterke opkomst van het neoliberale gedachtegoed en verregaande individualisering (Grit, 2000). De markteconomie is in toenemende mate van invloed op verschillende dimensies van het menszijn. Zoals oud-premier Ruud Lubbers de term economi-

Drs. M. van der Steen werkt als docent/promovendus aan de Faculteit Bedrijfskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Na zijn studie International Management aan de Universiteit Maastricht en na een periode werkzaam te zijn geweest bij Ericsson Telecommunicatie, is hij nu bezig met het schrijven aan zijn proefschrift, waar management accounting verandering bij de coöperatieve Rabobank onderwerp van studie is. In deze laatste hoedanigheid heeft Van der Steen tientallen interviews afgenomen bij veertien lokale Rabobanken door het hele land.

sering bezigde tijdens de Raiffeisenlezing die hij hield in 1998:

*'Ik doel op de toespitsing van het leven op de economische dimensie, alsof alleen wat economisch meetbaar is, waardevol zou zijn en moet worden gemaximaliseerd. Dit heeft geleid tot een sterke verspreiding en groei van het marktdenken...'*

Lubbers voerde verder aan dat hoewel de voordelen van het vrije marktmodel met haar nadruk op individuele zelfbeschikking evident zijn, zij er ook toe kan leiden dat steeds meer mensen geen deel kunnen uitmaken van het vrije marktverkeer. Dit opent een helder toekomstperspectief voor coöperatieve organisaties. Waar de vrije markteconomie ertoe leidt dat groepen mensen hun aansluiting dreigen te verliezen bij de cumulatie van welvaart, zouden deze typen organisaties hun legitieme positie kunnen versterken door sterker de nadruk te leggen op de moraliteit van hun bestaan. Dat zij zich hiertoe moeten beroepen op wat hun belangrijkste stakeholders (klanten/leden) zien als morele taak voor deze organisatie is een vitaal gegeven en is vaak lokaal bepaald. Zo ook voor de coöperatieve Rabobank. De bank die de laatste jaren de banden met haar leden aan het aanhalen is via klankbordgroepen, ledenpanels en andere platforms ten behoeve van verbeterde communicatie.

Echter, deze initiatieven zijn niet ingebed in bestaande control-cycli. Er is (nog) geen meetinstrument dat de relatie tussen de economische opdracht van de onderneming in overeenstemming brengt met haar legitimiteit naar buiten toe. Waardepatronen zijn veranderd en hebben een heroriëntatie nodig gemaakt naar het doel van de organisatie binnen de maatschappij en de groepen van wie zij uiteindelijk afhankelijk is voor haar voortbestaan. Het structureel onderbelichten van realiteiten anders dan de economische kan leiden tot 'management myopie' die ook zijn weerslag zal hebben op het functioneren van de organisatie.

Ter illustratie kan de opmerking worden aangevoerd van een algemeen directeur van een Rabobank in het zuiden van het land:

*'We hebben vooral tegen de leden gezegd dat zij in feite echt invloed hebben over het reilen en zeilen van de bank. En straks, als wij over werkgebieden gaan praten en mogelijke fusies, dan ben ik heel benieuwd, want totnogtoe is in de hele discussie geen woord gerept over die ledeninvloed. We hebben net gedaan of we geen leden hebben. Een hele zakelijke discussie. Maar je zult uiteindelijk ook te biecht moeten bij die leden.... Want daar hebben we al een paar jaar tegen gezegd van: als het om wezenlijke besluiten gaat, dan komen jullie ook aan bod.'*

De stelling van dit artikel is dat management control en bijbehorende prestatie-evaluatiesystemen er nog niet in slagen om aan te sluiten bij andere waardeoordelen dan die behorende tot het economisch domein. Dit treft organisaties waarin mensen worden geacht om in hun keuzes een beoordeling te maken van waardeoordelen die niet als primair economisch kunnen worden aangemerkt.

Het artikel pleit ervoor om het control-systeem in het algemeen, en de prestatiemeting in het bijzonder, te beoordelen op de verschillende bronnen van legitimiteit waaraan zij bijdraagt. Zo kan een koppeling worden gemaakt tussen het basaal bestaansrecht van een organisatie en de realiteit die zij intern tastbaar maakt via het control-systeem. Het gebruikt de Rabobank als illustratie. Na een korte bespreking van de onderliggende methode van dit artikel in paragraaf 2, wend ik mij tot enige theorie omtrent legitimiteit en control in paragraaf 3. Paragraaf 4 poogt enige helderheid te verschaffen over het type legitimiteit waar de Rabobank zich op beroept. Vervolgens zal ik een illustratie presenteren van de relatie tussen stakeholders en delen van het control-systeem: de zogenoemde Kompassen van de Rabobank (paragraaf 5). Paragraaf 6 zal een conclusie bevatten. Hieruit komt een oordeel over de kansen voor de management control-cyclus en bijbehorende prestatiemeting om beter aan te sluiten bij de legitieme positie die de bank inneemt in de maatschappij.

## 2 Methode

Het onderhanden onderwerp was niet het primaire onderzoeksobject. Echter, gedurende de meer dan zestig interviews die tot dusver zijn gehouden, kwam de rol van de coöperatie zeer vaak ter sprake. Deze interviews zijn gehouden met meerdere leden van

managementteams bij lokale banken, alsook ander personeel. Bij deze meervoudige gevalstudies kunnen er vele variabelen worden geïdentificeerd, waar de onderzoeker in eerste instantie niet op uit was (Eisenhardt, 1989). Dit artikel is gebaseerd op inzichten uit deze interviews over de rol van de coöperatie en haar belanghebbenden. Het gaat hier voornamelijk om verklarende gevalstudies (Scapens, 1990) die tot doel hebben om een verklaring te vinden voor geobserveerde praktijken. De interviews waren semi-structureerd om zo ruimte te laten om relevante variabelen te laten invullen volgens het referentiekader van de respondent. De geselecteerde banken waren verspreid door het hele land, en varieerden ook in grootte. Vrijwel alle interviews werden opgenomen en later omgezet in transcripties die als empirische basis dienen voor dit artikel.

## 3 Legitimiteit en control

Dit artikel argumenteert dat legitimiteit en control veel met elkaar te maken hebben. Om dit aan te tonen is het noodzakelijk eerst beide termen theoretisch toe te lichten.

### 3.1 Legitimiteit

Er bestaan twee brede stromingen binnen de theorie over legitimiteit: de legitimiteitsbenadering en de stakeholdersbenadering (Deegan, 2000; Cormier en Gordon, 2001). De eerste gaat ervan uit dat organisaties constant pogen te acteren volgens maatschappelijke opvattingen over wat juist is. Organisaties kunnen een claim leggen op hulpbronnen en pogen zich een legitieme positie te verwerven in de maatschappij. Legitimiteit is in dit kader 'een gegeneraliseerde perceptie of aanname dat de acties van een entiteit wenselijk, gepast of geschikt zijn, binnen een sociaal systeem van normen, waarden, opvattingen en definities' (Ruef en Scott, 1998, p. 878). De organisatie gaat een sociaal contract aan met haar omgeving. Dit sociaal contract is 'een overeenkomst die mensen of organisaties vrijwillig sluiten om maatschappelijke welvaart te bevorderen' (zie Cormier en Gordon, 2001, p. 589). Deze contracten zijn dan de basis voor het opnemen van maatschappelijke voorkeuren in het beleid van de organisatie (Mathews, 1997). Wanneer de organisatie erin slaagt om deze 'contracten' na te komen, is er een bepaalde graad van overeenstemming tussen organisatie en maatschappij.

De stakeholdersbenadering, die op haar beurt weer bestaat uit een ethische tak en een 'managerial' tak, is

de tweede benadering. Stakeholders zijn in dit kader 'alle identificeerbare groepen of individuen die het behalen van de doelen van de organisatie kunnen beïnvloeden, of worden beïnvloed door het behalen van de doelen van de organisatie' (Freeman en Reed, 1983, p. 91; zie ook Deegan, 2000).

De ethische stroming gaat ervan uit dat management altijd moet pogen om het nut van de organisatie voor alle belanghebbenden te maximaliseren. De organisatie is in deze visie geen mechanisme voor het verhogen van rendement per se, maar een mechanisme van coördinatie van de verschillende belangen van stakeholders. Het veronderstelt een heldere verantwoordelijkheid van de organisatie naar de samenleving.

De 'managerial' stroming richt zich vooral op die belanghebbenden, waarvan wordt verondersteld dat zij kunnen bijdragen aan de doelen van de organisatie. Er vindt hier dus expliciet selectie plaats.

### 3.2 Control

Management control is een begrip dat lastig is te definiëren. Een ruime definitie zou zijn dat control zich bezighoudt met de processen waarmee een systeem zich aanpast aan haar omgeving (Emmanuel, Otley en Merchant, 1995). Lowe (1970) presenteert een meer gedetailleerde definitie van management control: 'een systeem van informatieverzameling, toerekenbaarheid en terugkoppeling ontwikkeld om te verzekeren dat de organisatie zich aanpast aan veranderingen in haar omgeving...'. Vaassen (2003) observeert dat in de definitie van management

control steeds meer nadruk is gelegd op gedragsmatige aspecten van het behalen van strategische organisatiedoelen. Echter, Otley (1994) geeft aan dat veel definities onvoldoende rekening houden met de veranderlijkheid van de omgeving. Hij merkt op dat 'alleen die organisaties die hun kwaliteiten aanpassen aan de veranderende eisen van de markt, welke aansluiten aan de eisen van stakeholders kunnen op de lange termijn overleven'. Hij pleit dan ook voor een invulling van management control waarbij de nadruk sterker komt te liggen op self-control, innovatie en empowerment van medewerkers. Otley roept op tot een vorm van management control die ruimte biedt aan de veranderende eisen van een brede groep stakeholders.

Een kort overzicht van de verschillende visies op legitimiteit en de implicaties voor control is weergegeven in tabel 1.

Veel discussie is opgeroepen door de vraag of organisaties streven naar maatschappelijke aansluiting omdat zij dit zien als onderdeel van hun bestaan (legitimiteitstheorie en de ethische variant van stakeholdertheorie), of omdat zij hiermee specifiek voordeel denken te behalen voor de doelen van de onderneming (managerial stakeholdertheorie). Met andere woorden: staat de organisatie ten dienste van de stakeholders, of staan de stakeholders ten dienste van de organisatie? Institutionele sociologische theorie geeft aan dat organisaties scheiding aanbrengen tussen de interne organisatie en het beeld dat zij naar buiten toe presenteren. Door middel van de zogenoemde 'decoupling' (Brignall en Modell, 2000; Suchman,

**Tabel 1. Stromingen binnen legitimiteit en implicaties voor control**

	<b>Legitimiteitstheorie</b>	<b>Stakeholder theorie (Ethisch)</b>	<b>Stakeholder theorie (managerial)</b>
Belang maatschappij	Organisatie streeft naar aansluiting maatschappij via 'contracting'	Alle stakeholders hebben het recht om gelijkwaardig te worden behandeld	Expliciete keuze voor stakeholders op basis van verwacht nut voor de organisatie
Macht	Stakeholdermacht geïnstitutionaliseerd in regelgeving	Theoretisch geen machtsverschil tussen stakeholders	Machtsverschil tussen stakeholders
Control is	Beheersing van procedures Volgen van regelgeving Self-control	Nadruk op aanpassing omgeving Continue scan naar omgevingsvariabelen	Expliciete keuzes voor stakeholders Pro-actief naar deze stakeholders

1995; DiMaggio en Powell, 1991) kan een organisatie appelleren aan de belangen van de stakeholders, terwijl deze intern niet worden nageleefd. Ruef en Scott (1998) observeren dit ook: '(Verschillende vormen van legitimiteit) worden gevoed door verschillende maatschappelijke waarden die niet complementair zijn en zelfs kunnen conflicteren' (p. 883). Deephouse (1996) werpt op dat niet alleen decoupling kan optreden bij legitimiteit zoekende organisaties. Ook 'isomorphism' bestaat, het fenomeen dat organisaties bepaalde structurele kenmerken van elkaar kopiëren om zo als meer legitiem te worden ervaren. Dit artikel suggereert niet dat overeenstemming tussen stakeholders en prestatiemeting deze potentiële spanningsvelden kan opheffen. Wel kan het bijdragen tot een bewuste keuze voor acties en bijbehorende effecten op belanghebbenden.

Bovenstaande leidt tot de conclusie dat de visie op management control en prestatiemeting afhankelijk zou moeten zijn van hoe de organisatie haar relatie tot stakeholders ziet, om zo meer overeenstemming te bereiken tussen haar externe opdracht en hoe deze intern wordt ingevuld. Welnu, dit artikel hanteert de Rabobank om te demonstreren hoe de visie op stakeholders en de rol van management control binnen de organisatie elkaar kunnen versterken.

#### 4 De Rabobank en haar bronnen van legitimiteit

De historie van de Rabobank kan het best worden gezien vanaf 1898. Vanaf dit jaar ontstonden meer dan 1300 coöperatieve kredietbanken aangesloten bij twee centrales: de Coöperatieve Centrale Raiffeisen-Bank, gevestigd in Utrecht, en haar Katholieke zusterorganisatie, de Coöperatieve Centrale Boerenleenbank, welke zetelde in Eindhoven. De kredietcoöperaties kenden in de eerste vijftig jaren van hun bestaan een voorspoedige ontwikkeling. Traditioneel werden landbouwkredieten vaak onderhands geregeld via leveranciers of anderszins, waarbij additionele verplichtingen moesten worden aangegaan, zoals gedwongen winkelen. Dit leidde tot een hoge effectieve rente die al dan niet verborgen, maar zeker reëel was.

Een doelstelling van de coöperaties was dan ook de verbetering van de landbouwkredietverlening. Het concept van coöperatieve kredietverlening werd hierdoor spoedig een groot succes (Visser en Haverkamp, 1959). Het hoofddoel van de boerenleenbanken bleef ook na vijftig jaar nog altijd het bevorderen van de emancipatie van de boerenbevolking, zoals Prof. Dr. G. Minderhoud, de voorzitter van de Raad van Toezicht van de Utrechtse Centrale Raiffeisen-

Bank in 1948 tijdens het vijftigjarig jubileum nog eens benadrukte.

De coöperaties waren in staat om kapitaal aan te trekken tegen hoge rentevergoedingen. Dit werd vervolgens uitgeleend tegen zeer lage rentes. Uiteraard leidde dit tot een minimale rentemarge voor de centrale en haar leden. De bank kon zich handhaven door een tweetal factoren. Een eerste factor houdt verband met een zeer beperkt risico: banken kenden hun lokale omgeving door en door. De reputatie van klanten was een belangrijk selectie criterium. Ook was het in een vroeg stadium bekend als een debiteur niet aan zijn verplichting dreigde te kunnen voldoen. Een onderzoek uitgevoerd door de Utrechtse Centrale Bank in 1921 gaf aan dat het relatief weinig en ook kleine posten waren waarvoor klanten in gebreke bleven (zie Sluiterman et al., 1998). Een tweede factor waarom de coöperatie zich kon handhaven tegen de geringe rentemarge waren de minimale kosten van beheer. Het door Raiffeisen voorgestane 'kosteloos beheer' leidde vanzelfsprekend tot een zeer scherpe kostenstructuur, daar kassier en bestuur werkten tegen minimale vergoedingen.

De tweede vijftig jaar van de bank kenmerken zich voor de Rabobank door een aantal belangrijke gebeurtenissen. Allereerst de fusie tussen twee coöperatieve kredietorganisaties: de Coöperatieve Centrale Raiffeisen-Bank te Utrecht en de Katholieke Boerenleenbank uit Eindhoven (RABO-bank is een samenvoeging van de beginletters van deze twee organisaties). Als belangrijkste overwegingen voor de fusie golden in die jaren: de groeiende onderlinge concurrentie, verbetering van de dienstverlening, de toenemende concentratie van het coöperatieve bedrijfsleven en bijbehorende groei van kredietbedragen en de mogelijkheid te komen tot een betere afstemming van het vestigingsbeleid om zo de sterk gestegen kosten van het kantorennetwerk in de hand te kunnen houden (Sluiterman et al., 1998). Ook hernieuwde aandacht voor de leden typeerde het eind van de eerste eeuw van de bank. Wel bleven de lokale banken autonome leden van de coöperatie, en dit zijn ze formeel nog steeds.

De Rabobank ziet haar relaties met haar belanghebbenden volgens twee assen: één vergelijkbaar met de legitimiteitstheorie en één vergelijkbaar met de ethische stakeholdertheorie. De eerste komt vooral vanuit haar rol als bancaire organisatie, die dient te voldoen aan nationale regelgeving en normen van goed gedrag, tegenwoordig vastgelegd in de zorg-

plicht van de bank. Volgens de legitimiteitstheorie heeft de organisatie maatschappelijke contracten gesloten met haar omgeving om te mogen bankieren. Voor banken kan men beargumenteren dat deze contracten zijn geïnstitutionaliseerd in regelgeving. Dit betekent dat het voor de bank evident is dat zij voldoet aan de normen van goed gedrag zoals vastgelegd in wet- en regelgeving.

De bank acht zich ook verantwoordelijk voor het bewaren van een balans tussen de vele stakeholders die zij onderscheidt. Dit reikt duidelijk verder dan het economisch belang, en appelleert aan meerdere vormen van logica. Zo meldt zij: *‘Duurzaam ondernemen en verantwoord ondernemen gaan hand in hand. Bij beide begrippen gaat het om de balans tussen mensen, milieu en middelen, om sociale samenhang, dialoog en openheid. De Rabobank kan niet slechts één koers varen. Er moet sprake zijn van een gezonde balans tussen de effecten van haar ondernemen op mensen, milieu en middelen. Dat vraagt om een actief beleid. Niet alleen gebaseerd op financiële indicatoren en doelstellingen, maar ook rekening houdend met maatschappelijke en duurzaamheidscriteria.’* Zij doet hiermee recht aan de aanname dat alle belanghebbenden recht moet worden gedaan: de ethische variant van de stakeholderbenadering. Immers, zoals Hasnas (1998, p. 32) observeert, in de ethische variant van stakeholdertheorie ‘dient management gelijke aandacht te hebben voor de belangen van alle stakeholders en, in geval van conflict, een optimale balans te bereiken’.

Leden behoren tot de groep stakeholders specifiek voor de coöperatie. De bank meldt hierover dat leden direct mee kunnen praten over het beleid en de dienstverlening van de lokale bank. Zo kunnen leden meebeslissen over zaken die hen aangaan: kwaliteit van dienstverlening, maatschappelijke activiteiten en andere relevante zaken. De bank biedt deze mogelijkheid via stemrecht tijdens de Algemene Ledenvergadering en de mogelijkheid om zitting te nemen in klankbordgroepen en ledenpanels. Juist deze laatste mogelijkheden bieden voor de Rabobank een continue indruk van het verwachtingspatroon van één van haar belangrijkste type stakeholders: de leden.

Gebaseerd op bovenstaande zou men verwachten dat de interne beheersing van mensen en middelen gericht is op het naleven van regelgeving, alsook op het signaleren en stimuleren van ontwikkelingen bij de brede groep stakeholders (bestaande uit leden en anderen) die aanpassing van beleid noodzakelijk kunnen maken.

## 5 Control binnen de Rabobank

Banken zijn traditiegetrouw veel bezig met ratio's en andere financiële indicatoren. Zo ook de Rabobank. Bancaire productiviteit en solvabiliteit zijn belangrijke waarden, en zullen dit zeker blijven. Naast verschillende financiële indicatoren gebruikt de Rabobank een Balanced Scorecard-systeem, genaamd 'Kompassen'. De perspectieven Klantwaarde, Medewerkerswaarde en Financiële stabiliteit worden door de Rabobank gezien als de drie resultaatgebieden die het uitgangspunt vormen van haar besturingsmodel (Smits en Groeneveld, 2001). Financiële Stabiliteit is in dit kader de randvoorwaarde die de bank in staat stelt om activiteiten te ontplooiën; Medewerkerswaarde is voor de bank de indicatie van de conditie van haar medewerkers, die zij beschouwt als haar primaire activum die worden ingezet tot het bereiken van klantwaarde, een term die op verschillende manieren wordt ingevuld in de groep. In combinatie met het INK-model geeft dit kort de filosofie weer waarop de control-cycli binnen de lokale banken zijn geënt.

Tabel 2 geeft de drie Kompassen weer en voorbeelden van de bijbehorende indicatoren:

Tabel 2. Kompassen		
Klantwaarde	Medewerkerswaarde	Financiële Stabiliteit
Voorbeeld:	Voorbeeld:	Voorbeeld:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marktpenetratie</li> <li>• Klantloyaliteit</li> <li>• Gemiddelde dienstafname</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tevredenheid</li> <li>• Productiviteit</li> <li>• Herstelbehoefte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solvabiliteit</li> <li>• Bancaire productiviteit</li> </ul>

De data waarmee de Kompassen worden gevuld, zijn voor een belangrijk deel afkomstig van Rabobank Nederland, en bieden als zodanig maar beperkte mogelijkheid tot lokale interpretatie of nuancering gebaseerd op lokale omstandigheden of gebeurtenissen.

De doelen gesteld voor de Kompassen bepalen de autonome lokale banken zelf. Lokale keuzes voor doelstellingen op de Kompassen komen voort uit de huidige positie van de lokale bank, de richting waarin men wil gaan en ook de prioriteiten die men zich stelt (zie Smits en Groeneveld, 2001 voor dit laatste). Juist voor een organisatie als de Rabobank, die erkent dat zij haar doelen voornamelijk kan halen via haar medewerkers, is de interne vertaling naar – en sturing op verschillende bronnen van legitimiteit van levens-

belang. Bij deze discussies komen onvermijdelijk zaken aan de orde die betrekking hebben op het doel van de organisatie in de lokale omgeving en in bredere zin, de identiteit van de lokale bank. Deze dubbele rol van de coöperatie werd helder weergegeven door Lubbers in zijn Raiffeissenlezing:

*‘Coöperaties zijn ... op dubbele wijze maatschappelijk ingebed: als onderneming in een bepaald segment van de economie én door hun leden die zelf in een maatschappelijke omgeving functioneren.’*

Met name de tweede categorie is de uitdaging voor de Rabobank. Als onderneming kan zij gebruikmaken van het instrumentarium dat beschikbaar is voor commerciële, winstverantwoordelijke bedrijven. Als coöperatieve vereniging ligt dit toch anders. Lokale belangen laten zich niet altijd op een afstand in kaart brengen. De lokale inbedding van de Rabobank via haar leden is vanaf haar oprichting een grote bron van trots voor de bank alsook een bron van zorg. Bijvoorbeeld, in de jaren zeventig was het bezoek aan de jaarlijkse ledenvergadering van de Rabobank St. Anthonis dusdanig laag, dat zij tijdens deze bijeenkomsten flessen wijn begon te verstrekken. Ook bij de Rabobanken Eemnes en Neeritter-Ittersvoort waren soortgelijke geluiden te beluisteren (Sluyterman et al., 1998, p. 265). Echter, de bank is ledeninvloed altijd trouw gebleven, zodat dit nog altijd een van haar meest onderscheidende kenmerken is. Het ontbrak haar alleen aan manieren om deze invloed vorm te geven.

Hussain en Hoque (2002) bevestigen dat banken niet-financiële prestatie meting serieus nemen om een scala van redenen. Hoewel leden niet expliciet zijn genoemd, noemen zij wel klanten en concurrenten als aanjagers van het gebruik van niet-financiële prestatie maatstaven. Het toenemend belang van onderscheidende vormen van legitimiteit in een zeer competitieve markt zal kunnen leiden tot een noodzaak om de management control-cyclus en bijbehorende prestatie meting meer direct te laten aansluiten op die vormen van legitimiteit. Niet alleen op financiële waarden, die ontegenzeggelijk behoren tot het economisch domein (waar ook alle concurrenten zich toe rekenen), maar op de waarden die van belang blijken voor de lokale omgeving waarin de bank opereert. Dat roept om een integratie van control en coöperatie, omdat de coöperatie de kern is van het bestaan van de Rabobank.

Zoals eerder gesteld nemen leden een bijzondere positie in bij de Rabobank. Zij vormen een verzameling van verschillende stakeholders: klanten, bestuur en raad van toezicht. Buiten de statutaire verantwoordelijk-

heid die de coöperatie heeft naar de leden, vormen zij ook een heterogene groep belanghebbenden uit het werkgebied van de bank. Momenteel geeft de Rabobank haar ledenbeleid verder vorm via ledenpanels en klankbordgroepen. Ook de verdere betrokkenheid van lokale besturen en raden van toezicht geven de bank een sterke basis die haar in staat stelt om nauwkeurig te peilen wat wordt gezien als waardevol in haar lokale omgeving. De informatie die hierbij vrijkomt, wordt momenteel voornamelijk ad-hoc gebruikt als input voor de control-cycli binnen de geobserveerde lokale banken.

Wanneer echter wordt gekeken naar de identiteit van de coöperatie, de bijbehorende visie op stakeholders en maatschappelijke legitimiteit, dan zou voor een lokale bank een aanvulling op de supra-lokale Balanced Scorecard (de Kompassen) gewenst en gerechtvaardigd zijn. Zo is er in Noord-Nederland een lokale Rabobank die zich als missie heeft gesteld om ‘een wederzijds rendabele en duurzame relatie aan te gaan met haar klanten.’ Deze lokale keuzes voor speerpunten in het beleid krijgen binnen het werkgebied van de bank hun beslag. Dit maakt het logisch dat prestatie meting op dit beleid ook lokaal zijn weerslag vindt. Bijvoorbeeld, duurzaamheid zal in een agrarische omgeving anders worden ingevuld dan in een stedelijk werkgebied. Volgens de filosofie van de Rabobank zijn de leden bij uitstek geschikt om deze termen nader te operationaliseren via instrumenten als ledenpanels en klankbordgroepen. Vragen als: ‘hoe ervaart men duurzaamheid in het dagelijks leven’ en ‘wat is voor een werkgebied maatschappelijk rendement’ zijn voor een bank noodzakelijk om in kaart te brengen en te volgen als het zijn verantwoordelijkheid naar de specifieke stakeholders (de lokale gemeenschap in het algemeen en de leden in het bijzonder) serieus wil nemen. Dit is juist voor de coöperatieve Rabobank van levensbelang, omdat het hiermee haar lokale inbedding nader invult. De bank streeft naar toenemende ledeninvloed, die hiermee wordt gediend. Ledeninvloed wordt zo geborgd in de bedrijfsvoering van de bank, terwijl zij meer recht doet aan haar coöperatieve wortels.

Echter, het nalaten om deze zaken ook bewust in de interne sturing op te nemen heeft een directe invloed op de toekomstige legitimiteit waar de Rabobank zich op kan beroepen, aangezien de coöperatie met name succesvol is zo lang zij zich vanuit haar structuur kan onderscheiden van andere aanbieders in de markt (Sluyterman et al., 1998). De aanwezigheid van ledenpanels en klankbordgroepen geeft de bank de moge-

lijkheid om in essentie abstracte begrippen als duurzaamheid, ondernemerschap en dergelijke nader in te laten vullen door haar lokale omgeving, om zo een operationalisatie te verkrijgen die past bij het lokale werkgebied. Zo voorzien lokale banken in de specifieke behoeften van hun werkgebied, door deze behoeften te vertalen in de doelstellingen die deel uitmaken van de prestatie-meetsystemen. Zo kan een ledenpanel zich elk jaar afvragen hoe 'hun bank' duurzaamheid zou moeten invullen en daar elke drie maanden een oordeel over vellen of men zou invulling kunnen geven aan de term klantgerichtheid, ondernemend of iets anders. Er zou dan een vierde Kompas ontstaan: lokale ledenwaarde, waarin de lokale gemeenschap van leden invloed uitoefent op die zaken die spelen in het lokale werkgebied van de bank en relevant blijken voor de leden. Natuurlijk kan dit ook worden opgenomen in het Kompas Klantwaarde, maar het gaat om de invloed die de lokale leden krijgen op het beleid en hoe zich dit vertaalt naar prestatie-meetinstrumenten. De voordelen zijn evident: banken geven verdere invulling aan de invloed van leden die verder reikt dan een Algemene Ledenvergadering eens per jaar; leden hebben invloed op die onderwerpen waar zij het meest van weten: de lokale beleving over de bank; het geeft medewerkers de mogelijkheid om in discussie te gaan met haar stakeholders; en het leidt tot verdere betrokkenheid van leden.

Tabel 3 geeft een voorbeeld van een extra Kompas, gebaseerd op lokale normen:

Een verbreding van de focus van management control-systemen naar het opnemen van niet-primair economische waarden maakt de afweging over hoe te appelleren aan economische waarden versus niet-economische meer zichtbaar. Waardepatronen van lokale leden dicteren keuzes die kunnen indruisen tegen het economisch belang van andere stakeholders (bijvoorbeeld Rabobank Nederland). Dit is een bekend fenomeen binnen de Rabobank, dat aan de orde kan komen als de bank een onrendabel kantoor in een

kleine woonkern wil sluiten. Hier is het lokaal ledenbelang niet direct in lijn met het economisch belang van andere stakeholders. Abernethy en Chua (1996) dragen aan dat onder deze omstandigheden legitimiteit onder druk om economisch te presteren met relatief grove financiële instrumenten voldoende kan worden behouden, terwijl de organisatie andere typen formele, niet-financiële instrumenten voor andere belanghebbenden kan gebruiken.

Het is op dit moment niet duidelijk of er volledige harmonie kan worden bereikt tussen de economische en niet-economische doelen van verschillende groepen belanghebbenden. Maar de inrichting van interne beheersing volgens de filosofie van de organisatie ten aanzien van stakeholders maakt deze keuzes in elk geval meer zichtbaar. Het structureert de planning- en control-cyclus door te benoemen wat nu al in informele zin gebeurt. Zoals een algemeen directeur meldt: *'Heel langzaam start nu weer het planningsproces op, 2004 - 2006. Dan moet je zelf voortdurend attent zijn, want van alle kanten komen signalen op je af. Die kun je allemaal gebruiken bij dat planningsproces. Alleen, het komt op verschillende manieren binnen. En dat moet je eigenlijk meer structureren.'*

De Rabobank behaalt haar doelen in belangrijke mate via haar medewerkers. In haar bestaan doet zij een beroep op verschillende bronnen van legitimiteit, maar traditioneel is het control-systeem vooral geënt op economische waarden. Hiermee loopt zij, en vele organisaties met haar, het risico om voorbij te gaan aan bronnen van legitimiteit die wel te maken hebben met het welzijn van de lokale gemeenschap, maar die niet direct in het huidige economisch georiënteerde instrumentarium kunnen worden ingepast. Juist de input die de Rabobank nu ontvangt van haar 'voelsprietten' in de lokale samenleving zou haar in staat kunnen stellen de lokale behoeften te vertalen in haar prestatie-meting. Hiermee kan zij meer recht doen aan haar lokale oriëntatie en reduceert zij het risico van management myopie, veroorzaakt door het beoordelen

**Tabel 3. Mogelijke Kompassen met aanvulling gericht op invloed leden**

Klantwaarde	Medewerkerwaarde	Financiële Stabiliteit	Lokale Ledenwaarde
Voorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marktpenetratie</li> <li>• Klantloyaliteit</li> <li>• Gemiddelde dienstafname</li> </ul>	Voorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tevredenheid</li> <li>• Productiviteit</li> <li>• Herstelbehoefte</li> </ul>	Voorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Solvabiliteit</li> <li>• Bancaire productiviteit</li> </ul>	Voorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> <li>• % bijdrage kapitaal aan duurzame landbouw in werkgebied</li> <li>• % risicokapitaal uitstaand in lokaal werkgebied</li> <li>• Gepercipieerde kwaliteit dienstverlening aan leden</li> </ul>



van haar legitimiteit in traditionele financiële waarden, wat mogelijkwerijs slecht aansluit bij de belevingswereld van haar klanten.

## 6 Samenvatting en conclusie

Dit artikel betoogt dat organisaties die te maken hebben met meerdere waardepatronen, buiten de economische, deze zouden kunnen integreren in de prestatiemeting.

Het artikel voert aan dat een nadere beschouwing op de stakeholders van de organisatie een onbalans kan onthullen tussen de belanghebbenden waar de organisatie aan wil appelleren en de prestatiemeting. Deze onbalans kan mogelijkwerijs leiden tot onevenwichtige keuzes, waar met bepaalde belanghebbenden onvoldoende rekening wordt gehouden. Als dit belanghebbenden zijn die bijdragen aan de legitieme positie van de organisatie, loopt de organisatie het risico om deze groepen van zich te vervreemden en als zodanig schade op te lopen aan haar legitieme positie in de maatschappij.

De Rabobank is bij uitstek een organisatie die te maken heeft met meerdere stakeholders. Als coöperatie heeft zij te maken met de financiële markten en eisen met betrekking tot haar continuïteit, maar ook met verwachtingen van leden, besturen en raden van toezicht. Vertaald naar bronnen van legitimiteit kan worden gesteld dat voor de Rabobank een pragmatische legitimiteit niet langer onderscheidend is naar andere grootbanken, zoals in haar verleden wel het geval was. Andere grootbanken leveren ook goede diensten tegen vergelijkbare tarieven.

Echter, de autonome lokale Rabobank is goed geutiliseerd om te appelleren aan plaatselijke zorgen, aan morele dilemma's en aan een model van zakendoen dat recht doet aan de wortels waaraan zij is ontsproten. Met andere woorden, de legitimiteit van de bank zal steeds meer draaien om hoe de Rabobank zich lokaal weet te onderscheiden. Vanuit haar organisatie-model en filosofie is deze lokale inbedding een belangrijk onderdeel van haar identiteit. Daar waar medewerkers de primaire activa zijn, zal zij deze elementen helder moeten introduceren in haar prestatiemeting om bijbehorende gedragselementen te stimuleren binnen haar muren. De instrumenten die de informatie verzamelen komen beschikbaar in de vorm van ledenpanels en klankbordgroepen. Wat nu rest is een gestructureerde integratie van deze informatie in de prestatiemeting. Wanneer we dan over de grenzen van de traditionele prestatiemeting kijken, kunnen delen van de control-

cyclus van de Rabobank gestructureerde samenwerkingsverbanden worden tussen de lokale bank, Rabobank Nederland, besturen, leden en raden van toezicht. Op deze manier zou de bank haar legitieme positie in lokale gemeenschappen nog meer kunnen benadrukken op verschillende gebieden, inclusief, maar niet beperkt tot het economische domein. ■

## Literatuur

- Brignall, S. en S. Modell, (2000), An Institutional Perspective on Performance Measurement and Management in the 'New Public Sector', in: *Management Accounting Research*, vol. 11, pp. 281-306.
- Cormier, D. en I.M. Gordon, (2001), An Examination of Social and Environmental Reporting Strategies, in: *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 14, no. 5, pp. 587-616.
- Deegan, C., (2000), Unregulated Financial Reporting Decisions: Considerations of Systems Oriented Theories, in: *Financial Accounting Theory*, Roseville: McGraw Hill Australia, pp. 249-281.
- Deephouse, D.L., (1996), Does Isomorphism Legitimate, in: *Academy of Management Journal*, vol. 39, no. 4, pp. 1024-1039.
- DiMaggio, P.J. en W.W. Powell, (1991), Introduction, in: W.W. Powell en P.J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Eisenhardt, K.M., (1989), Building Theories from Case Study Research, in: *Academy of Management Review*, vol. 14, no. 4, pp. 532-550.
- Emmanuel, C., D. Otley en K. Merchant, (1995), *Accounting for Management Control*, Chapman & Hall, London.
- Freeman, R. en D. Reed, (1983), Stockholders and Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance, in: *California Management Review*, vol. 25, no.2, pp. 88-106.
- Grit, K., (2000), *Economiseren als Probleem: een Studie naar de Bedrijfsmatige Stad en de Ondernemende Universiteit*, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Hasnas, J., (1998), The Normative Theories of Business Ethics: A guide for the Perplexed, in: *Business Ethics Quarterly*, vol. 8, no. 1, pp. 19-42.
- Hussain, M. en Z. Hoque, (2002), Understanding Non-Financial Performance Measurement Practices in Japanese Banks, in: *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 15, no. 2, pp. 162-183.
- Lowe, E.A., (1970), Budgetary Control: an Evaluation in a Wider Managerial Perspective, in: *Accountancy*, November, pp. 764-769.
- Lubbers, R.F.M., (1998), *Sociale Cohesie in een Tijdperk van Globalisering*, Raiffeisenlezing, Rabobank Nederland, Utrecht.
- Mathews, M.R., (1997), Towards a Mega-Theory of Accounting, in: *Asia-Pacific Journal of Accounting*, vol. 4, no. 2, pp. 273-289.
- Otley, D., (1994), Management Control in Contemporary Organizations: Towards a Wider Framework, in: *Management Accounting Research*, vol. 5, no. 4, pp. 289-299.
- Ruef, M. en W.R. Scott, (1998), A Multidimensional Model of Organizational Legitimacy: Hospital Survival in Changing Institutional Environments, in: *Administrative Science Quarterly*, vol. 43, pp. 877-904.
- Scapens, R.W., (1990), Researching management accounting practice: the role of case study methods, in: *British Accounting Review*, vol. 22, pp. 259-281.

- Sluyterman, K., J. Dankers, J. van der Linden en J. Luiten van Zanden, (1998), *Het Coöperatieve Alternatief, Honderd Jaar Rabobank 1898-1998*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Smits, H.N.J. en J.M. Groeneveld, (2001), Reflections on Strategic Renewal at Rabobank: A CEO Perspective, in: *Long Range Planning*, vol. 34, pp. 249-258.
- Suchman, M.C., (1995), Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches, in: *Academy of Management Review*, vol. 20, no. 3, pp. 571-610.
- Vaassen, E., (2003), Control en de Controllerfunctie, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, Vol. 77, no. 4, pp. 146-154.
- Visser, T.J. en J.R. Haverkamp, (1959), *60 Jaren Landbouw, 60 Jaren Krediet, 60 Jaren Organisatie*, Coöperatieve Centrale Raiffeisen-Bank, Utrecht.

## Noten

---

- 1 Management myopie wordt in dit kader gedefinieerd als een vorm van 'bijziendheid' waarbij managers zich richten op bepaalde informatie en op die manier andere informatieprikkels onvoldoende aandacht geven. Zo kan een manager (onbewust) eenzijdig gaan handelen.
- 2 Het INK-model (Instituut Nederlandse Kwaliteit) is voor de Rabobank het uitgangspunt in haar besturingsmodel. Het gebruikt een aantal organisatiegebieden (zoals Processen, Medewerkers, et cetera) die centraal staan in het INK-model en koppelt deze aan resultaatgebieden die binnen de Rabobank worden gerapporteerd via de Kompassen.