

EEN POLITICOLOGIE VAN HYBRIDE ORGANISATIES

DE IDEOLOGIE EN DE KENNIS

‘Bestuurskunde’ plaatst normaal gesproken alleen review-essays en geen recensies van afzonderlijke boeken. Dat is geen principiële keuze, maar komt voort uit de formule die we redactioneel voor het tijdschrift hebben gekozen. *Bestuurskunde* kent vier rubrieken: thema, vrij, portret en review-essay. We hanteren dat format dwingend om per rubriek een zo hoog mogelijke kwaliteit te realiseren. Soms passeert er een artikel de revue dat zich niet aan die indeling houdt, maar wel over zoveel kwaliteit en relevantie beschikt dat de redactie de formule genuanceerd moet toepassen. De bespreking van *Meervoudig Bestuur* van Brandsen, Van de Donk en Kenis door Hans Blokland is zo’n artikel. Dit plaatst het boek in het veel bredere perspectief van de bestuurskunde, voorziet de thematiek van het boek van stevig theoretisch en empirisch commentaar en toont daarmee het gewicht van het besproken boek en de daarin behandelde thematiek aan. De bespreking is daardoor veel meer dan een recensie en plaatsing is derhalve volledig gerechtvaardigd.

Inleiding

De lange geschiedenis van hybride organisaties in Nederland gaat terug

Hans Blokland

Hans Blokland¹ is politicoloog en was onder meer fellow van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), verbonden aan Yale University, Department of Political Science en werd onderscheiden met de Pieter de la Court-Prijs van de KNAW en de Politologiejaarprijs van de Nederlandse Kring voor Politieke Wetenschap.

tot de Gouden Eeuw. Gedurende de laatste decennia zijn zij echter steeds prominenter geworden. Dienstverlenende organisaties uit de publieke sector en organisaties uit het maatschappelijk middenveld die na de oorlog in toenemende mate met de staat waren verstrengeld, zijn door de overheid ‘op afstand gezet’. Tegelijkertijd heeft de marktwerking in het beleid van deze organisaties een grotere rol gekregen. Grenzen tussen domeinen zijn aldus vervaagd. Hybride organisaties zijn niet strikt publiek of privaat, overheid of markt, of middenveld, maar van alles een beetje. Taco Brandsen, Wim van de Donk en Patrick Kenis schrijven in de inleiding van de door hen geredigeerde kloeke bundel *Meervoudig Bestuur*, dat

het bij hybriditeit gaat om een menging van elementen die in ideaaltypische zin 'wezensvreemd' zijn en die afwijkende en conflicterende waarden vertegenwoordigen.² De bij de desbetreffende organisaties betrokken actoren – politici, managers, werknemers – ervaren daarom een 'spanning' (2006: 21).

In dit artikel zal ik uitgebreid stilstaan bij het onderzoek naar hybride organisaties, onderzoek waarvan *Meervoudig Bestuur* een fraaie staal geeft. Het is ongebruikelijk geworden binnen de Nederlandse wetenschap dat men diepgaand stilstaat bij het werk van anderen. Men krijgt tenslotte slechts 'punten' voor hetgeen men schrijft en niet voor hetgeen men leest. En naar goed verzuild gebruik leven onderzoekers, paradigma's en disciplines bij voorkeur onverschillig, onwetend en ongestoord langs elkaar heen. Veel leren, doen we dan ook niet met elkaar. In dit opstel wordt dit gebruik dus niet gevolgd. Uiteraard is het ondoenlijk volledig recht te doen aan de inhoud van alle 25 hoofdstukken, van de literatuur en het onderzoek dat hieraan is gerelateerd. Aan de hand van *Meervoudig Bestuur* zal ik mij vooral richten op de vragen wat een hybride organisatie is, wat wij weten over de voor- en nadelen van een dergelijke organisatie en hoe wij onze kennis hiervan zouden kunnen vergroten. Als zodanig vormt het artikel een algemene kritiek op de bestuurskunde en de beleidswetenschappen en op de processen van verzelfstandiging, privatisering en hybridisering van de laatste decennia.

Welke gevolgen hybriditeit in het algemeen heeft voor het functioneren van organisaties, is goeddeels onbekend, ondanks de bewust nagestreefde enorme toename van hun aanwezigheid. Het debat wordt volgens de redacteuren van *Meervoudig Bestuur* vooral norma-

tief gevoerd en dit vanuit een beperkt perspectief (2006: 18-19; cf. 365, 417, 432). Sommigen wensen een strikt theoretisch onderscheid te maken tussen markt en overheid en streven ernaar deze scheiding ook aan de werkelijkheid op te leggen: organisaties dienen tot de markt, dan wel tot de overheid te behoren. Dit 'klassiek economische paradigma' heeft in onze tijd onder nationale en vooral Europese beleidsmakers sterk aan populariteit gewonnen en uit deze hoek komt dan ook de grootste bedreiging voor bestaande hybride organisaties. Anderen zijn in de bestuurlijke praktijk meer en meer nadruk gaan leggen op 'verantwoording' en hiermee verbonden, harde (lieftst kwantitatief uitgedrukte) prestatie meting. Ook binnen dit perspectief openbaart zich het probleem dat hybriditeit zich moeilijk verhoudt tot ondubbelzinnigheid en overzichtelijkheid, hetgeen evenzo vaak reden is het bestaansrecht van hybride organisaties in twijfel te trekken. De desbetreffende ambiguïteit en ongrijpbaarheid maken het in het algemeen eenvoudiger voor en nadelen van hybride organisaties te claimen die uiteindelijk weinig gefundeerd blijken. In een poging het debat verder te brengen trachten de auteurs daarom de beweringen van voor- en tegenstanders theoretisch en vooral empirisch te toetsen.

Wat zijn precies hybride organisaties?

Het blijkt reeds bepaald geen eenvoudige opgave hybride organisaties te onderscheiden. Ook dit is niet bevorderlijk voor de vooruitgang in het debat: de betrokkenen blijken het geregeld over andere onderwerpen te hebben. De worsteling van Taco Brandsen in zijn verder informatieve bijdrage over woningcorporaties illustreert dit. Woning-

corporaties komen in de regel voort uit particuliere, veelal ideële initiatieven in de tweede helft van de negentiende en de eerste helft van de twintigste eeuw. Na de oorlog raakten zij steeds meer verstrengeld met de overheid, maar in 1994, met de zogenaamde 'Bruteringsoperatie', werden zij grotendeels verzelfstandigd. Op dit moment staan zij als zeer welgestelde wezen in de samenleving (hun gezamenlijke vermogen wordt rond de 200 miljard euro geschat), goeddeels ongecontroleerd door de overheid, andere maatschappelijke organisaties, de markt of de huurders.³ Brandsen stelt dat deze corporaties 'bij uitstek' hybride organisaties zijn en geeft hiervoor verschillende redenen (2006: 187ff).

Allereerst, schrijft Brandsen, hangen de (gebruiks)waarde van woningen en van de publieke ruimte sterk samen. Bijgevolg hebben private beslissingen over de bouw en het beheer van woningen altijd consequenties voor de kwaliteit van de publieke ruimte. En omgekeerd heeft het overheidsbeleid met betrekking tot de publieke ruimte altijd gevolgen voor de (gebruiks)waarde van de in deze ruimte aanwezige woningen. Private beslissingen van corporaties hebben daarom, constateert de auteur, altijd publieke gevolgen. Dit is uiteraard juist, maar maakt, mijns inziens, een corporatie nog geen hybride organisatie. Philips, Shell en de HEMA ontberen dit etiket evenzeer, ook al hebben hun beslissingen over de productie van goederen en diensten geregeld enorme maatschappelijke consequenties. Zolang zij niet gedwongen zijn de waarden die hiermee in het geding zijn mee te wegen, zijn zij gewone ondernemingen.

Als tweede reden noemt Brandsen de onbestemde status van het vermogen dat de corporaties beheren. Dit vermo-

gen is in de laatste eeuw opgebouwd door huurinkomsten, grote overheids-subsidies en het eigen beleid van de corporaties. Bijgevolg menen vele partijen hierop aanspraak te kunnen maken en mee te mogen beslissen over zijn aanwending. Deze constatering is natuurlijk niet minder juist, maar is evenzeer van toepassing op een bedrijf als Philips. Ook dit bedrijf heeft slechts kunnen floreren dankzij talloze consumenten en talloze werknemers, 'Philipsmensen', die zich met hart en ziel, soms een leven lang, hebben ingezet. En ook dit bedrijf heeft geprofiteerd van overheden die deze werknemers (vaak uitstekend) hebben opgeleid, en die Philips direct en indirect hebben gesubsidieerd door onderzoek te ondersteunen en de distributie en consumptie van de door dit bedrijf geproduceerde goederen mogelijk te maken (men denke aan de financiering van omroeporganisaties). Maakt dit alles Philips tot een hybride organisatie?

Tot slot, schrijft Brandsen, 'is het vaak uitermate lastig om concrete activiteiten [van corporaties] als publiek of privaat te beoordelen' (2006: 187). Ook dit is een *non-starter*: het is niet 'vaak' lastig, het is *altijd* lastig, weet eenieder die zich, bijvoorbeeld, met John Stuart Mill heeft gebogen over de vraag welke activiteiten tot het privédomein kunnen worden gerekend waarbinnen de overheid nimmer mag interveniëren omdat deze activiteiten geen consequenties voor anderen hebben. Wanneer een organisatie hybride is, omdat haar activiteiten zowel publieke als private dimensies hebben, zijn alle organisaties hybride.

Hybriditeit, schrijven Paul Dekker en Wim van de Donk in hun bijdrage over vrijwilligersorganisaties (één van de beste artikelen in de bundel), heeft betrekking op de spanningen die kun-

nen optreden binnen organisaties en beleidsstelsels door de verbinding of vermenging van verschillende handelingsoriëntaties. Specifieker gaat het volgens hen om 'de spanningen tussen professionaliteit, marktgerichtheid en onderworpenheid aan overheidsregulering' zoals deze in toenemende mate optreden in dienstverlenende organisaties als scholen en ziekenhuizen (2007: 123). Wanneer we deze omschrijving als uitgangspunt nemen, dan lijkt, zoals hiervoor gesteld, de machtsvraag bij de vaststelling van hybriditeit doorslaggevend: kunnen de diverse actoren die afwijkende handelingsoriëntaties of rationaliteiten vertegenwoordigen het meewegen van deze oriëntaties of rationaliteiten in de besluitvorming ook afdwingen?²⁴ Stellen we deze vraag niet, dan zijn volledig private bedrijven als Shell, die dapper verklaren 'maatschappelijk verantwoord' te ondernemen, ook plotseling hybride organisaties. Ons hart kan van dergelijke verklaringen warm worden, maar ons politico-logische hoofd dient koel te blijven: zij zijn betekenisloos zolang wij, onze volksvertegenwoordigers of de vrouwen van onze maatschappelijke organisaties uit de 'derde sector' niet mee mogen beslissen in de desbetreffende besluitvorming en hierin andere handelingsoriëntaties kunnen laten meewegen dan de oriëntaties die de markt domineren.

Het verdere betoog van Brandsen is een onbedoelde illustratie van het laatste. Een belangrijk positief gevolg van hybridisering achten pleitbezorgers een toeneming van het innovatief vermogen. Bij een klein aantal corporaties, constateert Brandsen, is hiervan sinds hun zelfstandiging inderdaad sprake. Zo zijn sommige innovatieve verbanden aangegaan met zorginstellingen, waarmee geïntegreerde woon-

zorgpakketten worden aangeboden. Andere zijn zich gaan bezighouden met de sociale omgeving van het eigen woningbezit. Zij kunnen aldus, hoopt Brandsen, een belangrijke integrerende rol op lokaal niveau spelen door onder meer verschillende typen dienstverleners met elkaar te verbinden (men denke aan wijkcentra met kinderopvang, zorg en welzijn). Tegelijkertijd blijkt evenwel dat het overgrote deel van de corporaties zijn autonomie nauwelijks heeft gebruikt en is vervallen in een 'ergerlijke inertie' (2007: 192). De onderlinge verschillen tussen corporaties zijn sterk toegenomen en 'het is slechts een beperkte groep die de wil en de capaciteit had om zich toe te leggen op innovatie' (2007: 190). De conclusie van Brandsen dat de meerwaarde van hybridisering lijkt te zijn, 'dat zij ruimte geeft aan vernieuwingsdrang' (2007: 191) is in het kader van woningcorporaties daarom onhoudbaar.

Allereerst valt die 'vernieuwingsdrang' dus wel mee. Maar, belangrijker, in zoverre deze wel aanwezig is, moet men zich afvragen of *hybriditeit* hiervan de oorzaak is. Eerder lijkt er een causaal verband te zijn tussen *autonomie* en innovatie: de woningcorporaties worden sinds 1994 niet gedwongen een groter aantal, confligerende waarden tegen elkaar af te wegen, ze zijn louter zelfstandig. De enorm gegroeide beleidsvrijheid is hier en daar gebruikt om interessante relaties met andere partijen aan te gaan, partijen die trouwens in de regel door vergelijkbare rationaliteiten worden bewogen (zorg- en welzijnsinstellingen, scholen). Dat is alles. Ten onrechte concludeert Brandsen, dat '[h]et hybride karakter van de woningcorporaties zich concreet [heeft] vertaald in een hoge mate van autonomie voor strategische ontwikkeling...' (2007: 189). Deze autonomie is geens-

zins het gevolg van het veronderstelde hybride karakter van corporaties, maar juist van de afwezigheid hiervan! Een organisatie is eerst hybride wanneer zij zich *gedwongen* weet een balans te vinden tussen met name 'professionaliteit, marktgerichtheid en onderworpenheid aan overheidsregulering'. *Daarom* ervaren de betrokkenen een *spanning*. Het probleem van corporaties is echter dat zij niet worden beheerst door de overheid, noch door de markt, noch door de derde sector. Zij hoeven niets moeitezaam af te wegen en daarom kunnen zij inderdaad vervallen tot een 'ergerlijke inertie': volkomen ontspannen, door niets of niemand tot iets bewogen zit een grote meerderheid op de centen. Het tekort aan maatschappelijke controle of beheersing verklaart de gebrekkige maatschappelijke legitimiteit van corporaties en hun naarstig zoeken naar wijzen zich maatschappelijk te verankeren.⁵ Frappant is dat Brandsen 'een goed beleidssysteem' bepleit dat zowel de voor- als achterhoede 'op passende wijze' stimuleert (2006: 192). In geval van werkelijke hybriditeit waren dit 'beleidssysteem' en deze 'passende' stimulansen helemaal niet nodig.

Autonomie en innovatie

Hoezeer innovatie is verbonden met autonomie of beleidsvrijheid – en dus niet met hybriditeit – illustreert de buitengewoon hoogleraar publiek-private samenwerking Mark van Twist in een van de aardigste artikelen van de bundel. Ook hij geeft eerst een definitie van hybriditeit, één die overigens wel zeer ruim is. Hij verstaat een hybride organisatie als 'een organisatie waarin uiteenlopende organisatietypen, waardeoriëntaties, activiteitenpatronen en subculturen zich mengen' (2006: 389). Zodra deze 'vreemd en of anders' zijn dan 'wat gangbaar is in de eigen interne

omgeving' is wat hem betreft sprake van hybriditeit (2006: 389). Een mooi voorbeeld acht Van Twist een asielcentrum dat bij afnemende behoefte gaat samenwerken met andere partijen om zich tevens te richten op de begeleiding van delinquenten en psychiatrisch patiënten bij hun terugkeer in de samenleving (2006: 391). Philips en Douwe Egberts die samen een koffiezetapparaat ontwikkelen, vormen een ander voorbeeld. Om de hiervoor reeds genoemde redenen lijkt Van Twists definitie veel te ruim: er is geen sprake van een door de betrokkenen ervaren, door derden opgelegde, noodzaak conflicterende handelingsoriëntaties af te wegen.

Hoe dan ook, innovatie treedt vooral op, schrijft Van Twist, bij weinig voor de hand liggende verbindingen, zoals tussen de transportsector en de creatieve industrie; uitgeverijen en verzekeraars; afvalbedrijven en auto-mobielandustrie (2006: 390). Deze verbindingen kunnen worden gemaakt tussen private of publieke partijen onderling of tussen private en publieke partijen. Innovaties komen dus zelden voort uit het reguliere, het herhaalbare, het projectmatige en het geordende, maar juist uit de creatieve chaos, de onverwachte gebeurtenis, de toevallige bijeenkomst van zaken en mensen op precies het juiste moment. Onder invloed van grote en kleine incidenten en schandalen, stelt Van Twist, gaat het in het bestuur echter vooral om alles wat hiermee in tegenspraak is: toezicht en verantwoording, planning en controle, beheersing (2006: 392). Om innovatie mogelijk te maken is het daarom zaak (sub)organisaties (of zij nu privaat of publiek zijn) voldoende autonomie of beleidsvrijheid te geven. Wanneer publieke organisaties, al dan niet in samenwerking met private of publieke

partijen, nieuwe diensten en producten gaan aanbieden, dienen overheden hierbij uiteraard wel enige randvoorwaarden in het oog te houden: ontstaat er met name geen valse concurrentie met marktpartijen. Duidelijk is ook, schrijft Twist, dat dergelijke organisaties andere sturings- of verantwoordingstechnieken vereisen dan de klassieke bureaucratische hiërarchie (2006: 395). Naarmate zij zich door allianties en 'hybridisering' meer verwijderen uit het politieke centrum en de politieke verantwoordingslijn minder intensief beleven, komen echter vanzelf andere partijen in beeld waartegenover men zich zal moeten verantwoorden. Men denke aan contractpartners, klanten en afnemers (maar ook aan, niet door de auteur genoemde, belangenorganisaties uit het maatschappelijk middenveld). Daarnaast kan men aanvullende of vervangende patronen van verantwoording construeren. Van Twist noemt een klachtrecht voor de klant of afnemer (2006: 397).

Dit alles brengt ons midden in de politieke theorie van het pluralisme, een theorie die in deze bundel echter volledig onbesproken blijft. Ik kom hier later op terug.

Hybriditeit en ethisch pluralisme

Binnen hybride organisaties worden onder druk confligerende handelingsoriëntaties afgewogen, zagen we hiervoor. Dit wil niet zeggen dat zodra mensen binnen organisaties met het ethisch pluralisme worden geconfronteerd, er sprake is van hybriditeit. Toch neigen sommige auteurs hiernaar. Zo denkt Philip Karré dat 'er in onze wereld die gekenmerkt wordt door versplintering en ambiguïteit bijna alleen maar hybride organisaties bestaan' (2006: 66). De bijdrage van Eelco van Hout over ouderenzorg is hier verhel-

derend. Hij geeft een fraai empirisch overzicht van de recente ontwikkelingen in deze sector. Onder druk van de vergrijzing is, schrijft hij, het oude systeem van ouderenzorg niet meer houdbaar omdat de kosten hiervan te zwaar op de collectieve lasten drukken.⁶ Daarom wordt gepleit voor een zakelijker, kostenbewuster, efficiënter, competitiever bedrijfsvoering. Bovendien wordt getracht de kosten te drukken door een grotere inzet van familie en vrijwilligers (2006: 211). Waar eerst 'maatschappelijke waarden' als toegankelijkheid, gelijkheid en rechtvaardigheid alsmede 'medische waarden' als professionele autonomie en zelfbeschikking van patiënten prevaleerden, moet nu een afweging worden gemaakt met bedrijfseconomische waarden als doelmatigheid, doeltreffendheid en rendabiliteit en met vrijwilligers- en familiewaarden als vertrouwen, liefde en respect. Als gevolg van deze toename van het aantal af te wegen waarden komt de 'interne logische consistentie van het zorgsysteem onder druk te staan. Bestuurders, managers en verzorgers komen voor indringende dilemma's te staan' (2006: 212). Van Hout noemt als voorbeelden het waarborgen van toegankelijkheid bij een tekort aan middelen; het waarborgen van menselijkheid onder de druk van de eis van betaalbaarheid en het afwegen van investeringen in terminale patiëntenzorg, revalidatiemateriaal, dan wel handenaan-het-bed. Hij stelt dat de moderne ouderenzorg door deze tegenstrijdige belangen een duidelijk hybride karakter heeft en daardoor bij uitstek geschikt is om hybriditeit te bestuderen (bijna alle auteurs van *Meervoudig Bestuur* menen overigens dat hun favoriete onderwerp zich hiervoor 'bij uitstek' laat lenen). Het probleem met deze analyse is dat de afwegingen waarop Van Hout doelt in

elk systeem (moeten) worden gemaakt. Zo is 'betaalbaarheid' niet alleen op de markt een belangrijke waarde, maar ook binnen de overheid: zelfs hier kan het geld maar één keer worden uitgegeven. Evenzo worden markt en bureaucratie beide beheerst door functionele rationaliteit. Van Hout constateert dan ook uiteindelijk een tamelijk stabiel krachtenveld waarbij onder druk van de buitenwereld in golfbewegingen nu eens meer nadruk wordt gelegd op de ene waarde en dan weer op de andere (2006: 221). Binnen dit krachtenveld is er geen sprake van een algemene invoering van de markt of van de mechanische solidariteit van familie, vrienden en vrijwilligers. De 'indringende dilemma's' waarover Van Hout spreekt, zijn geen bewijs van een nieuwe vorm van hybriditeit, maar van een vertrouwd ethisch pluralisme. Hieraan kan binnen onze cultuur geen einde worden gemaakt. Van Hout stelt dat managers en professionals zullen blijven 'worstelen met de afweging van waarden in hun eigen werksituaties zolang het open systeem van ouderenzorg in Nederland geen, voor alle partijen bindend, uitsluitsel geeft over het gewicht van de basiswaarden. Tegengestelde basiswaarden toch met elkaar in overeenstemming brengen lijkt een onmogelijke opdracht' (2006: 223). Dit *lijkt* geen onmogelijke opdracht, dit *is* het, en omwille van de humaniteit is dat maar goed ook. Met deze menselijke conditie zullen we moeten leren leven, leerden Max Weber en Isaiah Berlin reeds. Er ontstaat inderdaad geen 'onwerkbaar situatie' en binnen de sector slaagt men er doorgaans toch behoorlijk in om de ouderen een gepaste zorg te bieden, omdat vele volwassenen er binnen onze beschaving *redelijk* in slagen een *redelijke* afweging tussen elk op zich nastrevenswaardige, maar niette-

min conflicterende waarden te maken. Het heeft geen zin hybriditeit (lees ethisch pluralisme) te ontkennen of te ontduiken, schrijft Van Hout terecht. Men moet deze juist recht doen (2006: 228). De algemene les lijkt daarom ook hier te zijn dat het exclusief en universeel kiezen voor een bepaald coördinatie- en sturingsmechanisme en de daarin besloten waarden, of het nu de markt, een bureaucratie, 'bargaining' of een 'polyarchie' betreft (Dahl & Lindblom, 1953; cf. Blokland, 2005), geen recht doet aan de altijd waardegeladen context waarin individuen of groepen besluiten (moeten) nemen en aan de pluriformiteit van de door ons aangehangen waarden en doelen.

Hybriditeit in het maatschappelijk middenveld

Het laatste sluit goed aan bij de strekking van het artikel van Wim van de Donk over maatschappelijk ondernemen in het medialandschap. In de media, stelt hij, gaat het nimmer louter om individuele consumentenvoorkeuren, maar ook altijd om een publiek belang. Zij behoren daarom onvermijdelijk hybride van aard te zijn. Dit gaat in tegen het 'dichotome en rigide' Europese mededingingsrecht waarin de markt centraal staat. Slechts bij afwezigheid van een markt en wanneer hiermee een aantoonbaar, wettelijk verankerd, nauwkeurig omschreven publiek belang wordt gediend zijn overheidsinterventies binnen dit recht gerechtvaardigd (2006: 164, 176; cf. 424). Wat privaaf of publiek is, stelt Van de Donk, is echter geenszins vanzelfsprekend, maar altijd onderwerp van normatieve discussie. Altijd moet worden vastgesteld of bepaalde activiteiten gevolgen hebben voor derden of het publiek, gevolgen die dermate belangrijk zijn dat deze activiteiten publieke

regulering of interventies billijken. Aan deze vaststelling ligt onvermijdelijk een mens- en maatschappijbeeld ten grondslag, een visie op het goede leven en de goede samenleving (2006: 174-5). Media-activiteiten bezitten in de visie van Van de Donk een dermate groot publiek belang, dat zij nimmer louter aan de markt kunnen worden overgelaten. In de discussie over de Publieke Omroep focust men zich dan ook ten onrechte op Hilversum en op radio en televisie. De publieke waarden die in de media een rol zouden moeten spelen – waarden als betrouwbaarheid, de bescherming van minderjarigen, de bijdrage aan sociale samenhang – zijn niet minder van toepassing op de commerciële zenders en op de nieuwe media. Een afwijzing van een eenzijdige keuze voor de markt impliceert evenwel geen eenzijdige keuze voor de overheid. Het gaat hier om waarden die dermate gevoelig liggen en kwetsbaar zijn, dat participatie van pluriforme groepen burgers gewenst is, schrijft Van de Donk. ‘Maatschappelijke ondernemingen’ kunnen hier in zijn optiek zorgen voor de gewenste spreiding van macht en verantwoordelijkheden, alsmede voor de gewenste betrokkenheid van burgers. Deze ondernemingen zijn privaat, maar keren hun eventuele winst niet uit aan de economische eigenaar. In plaats daarvan wordt deze gebruikt ten behoeve van het maatschappelijk doel waarvoor de organisatie is ingesteld. Ook de dagbladen, die steeds meer in het vaarwater van grote, op forse rendementen beluste financiers zijn gekomen, zouden zo in Van de Donks opvatting beheerd kunnen worden (2006: 177). Mediaorganisaties als kranten en omroepen zouden hiermee onderdeel van het ‘maatschappelijk middenveld’ worden. Dit onderwerp behandelen

Van de Donk en Brandsen in een gezamenlijk artikel. Het middenveld, de derde sector, achten zij ‘bij uitstek’ het domein van hybride organisaties en omgevingen (2006: 361). Juist in deze sector kunnen ‘belangrijke lessen liggen voor het omgaan met verschil en meerduidigheid’: uit de aard van hun zaak heeft men hier altijd een dynamische en complexe variëteit aan confligerende rationaliteiten moeten afwegen en integreren (2006: 361). Organisaties in de derde sector kenmerken zich, schrijven Van de Donk en Brandsen, door een vrijwillige en collectieve identificatie. Er is sprake van wederzijds betrokken zorg onder erkenning van lotsverbondenheid. Men houdt zich bezig met zaken die zowel ondernemingen als overheden te veel of te vaak laten liggen. Evenals in primaire verbanden domineert de substantiële rationaliteit, maar anders dan in deze primaire verbanden oriënteert men zich op het publieke domein (2006: 364). De inzet wordt gevoed vanuit ideële waarden als solidariteit en een erkenning van wederzijdse afhankelijkheid.⁷ Ondanks de voor de derde sector kenmerkende, substantiële rationaliteit, constateren de auteurs, krijgen waarden als effectiviteit en doelmatigheid in deze sector steeds meer gewicht, met alle spanningen van dien (2006: 365). Wanneer wij de definitie van het traditionele maatschappelijk middenveld van Van de Donk en Brandsen volgen, dan is dit veld *geenszins* ‘bij uitstek’ het domein van hybride organisaties, daar dit veld geen last heeft van opgelegde, concurrerende rationaliteiten. Slechts moderne organisaties uit het middenveld waarin waarden als effectiviteit en doelmatigheid steeds belangrijker worden, gaan lijden aan hybriditeit. Het laatste illustreren Paul Dekker en Wim van de Donk fraai in hun bijdrage

over de vrijwilligheid in hartstichtingen in Nederland, Duitsland en Engeland. Hedendaags vrijwilligerswerk is meer in tijd en verantwoordelijkheid begrensd dan vroeger, behelst meer specialistische functies die tijdelijker en met een geringere inzet vervuld kunnen worden en wordt meer als ‘werk’ verricht, doelgericht en efficiënt, en vaak in het verlengde van vaardigheden en relaties, die zijn verbonden met het door de betrokkene verrichte betaalde werk. De basis, schrijven de auteurs, ligt tegenwoordig minder in een sterk verenigingsleven en in collectieve waardeoriëntaties en meer in het op individuele basis ‘iets’ willen doen voor gemeenschappelijke belangen en voorzieningen of voor hulpbehoevende anderen (2006: 128). Betalingen en verplichtingen, koppelingen met de ‘resultaatgerichte’ wereld van de betaalde arbeid en van professionals, competitie met andere organisaties en integratie met dienstverlenende bureaucratieën bedreigen het authentieke vrijwilligerswerk in de moderne tijd. De zakelijkheid en instrumentaliteit zetten de oude gemeenschapszin en gezelligheid onder druk. Maar daar staat tegenover, stellen de auteurs, dat de participatiemogelijkheden voor drukke mensen en voor nieuwe groepen juist zullen toenemen. ‘Bindend sociaal kapitaal’ wordt bedreigd, maar ‘overbruggend sociaal kapitaal’ groeit en aan het laatste hebben wij op dit moment het meeste behoefte. ‘Juist in de hybride vormen, waarin “oneigenlijke” elementen van betaling en verplichting worden vermengd met onbaatzuchtigheid en vrijwilligheid, kunnen grote kansen voor sociale innovatie liggen’, concluderen Dekker en Van de Donk (2006: 130). Zo zouden Turkse en Marokkaanse vrouwen eerder tot betaalde oppasouder zijn te activeren dan als vrijwilliger.

Hybriditeit en ideologie

Het debat over hybride organisaties is vooral normatief van aard, constateerden de redacteurs, zoals gezegd, reeds in hun inleiding. De Nederlandse discussie omtrent hybriditeit, schrijft ook Karré in zijn bijdrage, ‘lijkt vooral een debat van meningen, die nauwelijks empirisch gefundeerd zijn’ (2006: 55). ‘[I]n feite’, stelt hij, ‘weten wij nog maar weinig over hybride organisaties’ (2006: 56). Ondanks deze gebrekkige kennis is er gedurende de laatste decennia naar gestreefd het aantal (ogenschijnlijk) hybride organisaties fors te laten toenemen. Hoezeer de desbetreffende privatiseringen en verzelfstandigingen in de jaren tachtig en negentig geregeld dreven op ideologie en sentiment – op culturele veranderingen waarvan de betrokkenen vaak niet of nauwelijks de achterliggende drijfveren doorgrond(d)en – illustreert onbedoeld de bijdrage van Kees Mouwen.

Mouwen stelt dat door ‘een aantal fundamentele veranderingen in de externe omgeving van de moderne universiteit het inmiddels onvermijdelijk is geworden dat universiteiten langzamerhand afstand nemen van het [Von Humboldtse universiteitsmodel] en vormen van samenwerking ontwikkelen met derde partijen, met name die in de markt’ (2006: 195). Binnen het oude, negentiende-eeuwse model werden universiteiten volledig gefinancierd door de overheid en bewaarden zij een gepaste afstand tot de samenleving. Het ‘Bildungsideal’, dat volgens Mouwen ‘voor die tijd zeer vernieuwend [was]’ (mijn cursivering), alsmede de ‘Lehr- und Lernfreiheit’ stond bij de ouderwetse universiteiten centraal. Dit kan niet meer, in de moderne tijd: ‘Als gevolg van een aantal samenhangende ontwikkelingen in de externe omgeving van de universiteit bleek het niet alleen noodzake-

lijk, maar zelfs onvermijdelijk dat het traditionele Von Humboldtse universiteitsmodel langzamerhand werd losgelaten' (2006: 196). Er is inmiddels een 'hybride universiteit' ontstaan en deze zal zich, voorziet Mouwen, doorontwikkelen naar een 'maatschappelijke (kennis)onderneming'.

Wat zijn nu precies deze dwingende ontwikkelingen? Mouwen noemt in de eerste plaats de terugtrekking van de overheid in de laatste decennia. De overheid begreep dat de enorm in omvang en complexiteit toegenomen universiteiten niet langer vanuit 'centrale ministeriële burelen' aan te sturen waren (2006: 197). Decentralisatie lijkt in dit geval evenwel eerder opportuun, dan het laten vallen van het 'Bildungs-ideal' en de 'Lehr- und Lernfreiheit'. Daarnaast, stelt Mouwen, werden de overheidsfinanciën steeds krappere. Dit heeft 'de markt sterk aangemoedigd om de universiteit te betreden' (2006: 197). Het verband is wederom onduidelijk. Waarom maakten krimpende overheidstoelagen het Bildungsideaal en de leer- en onderzoeksvrijheid achterhaald? En waarom en hoe moedigde dit 'de markt' aan om de universiteiten te betreden?

In de tweede plaats maakt Mouwen melding van de zich snel ontwikkelende informatie- en communicatietechnologie. Deze technologie heeft tot gevolg dat kennis 'buitengewoon fluïde is geworden' en niet langer is geconcentreerd op één plaats (maar was dit na de uitvinding van de boekdrukkunst in de vijftiende eeuw wezenlijk anders?). Daardoor, schrijft hij, 'is de universiteit haar traditionele monopoliepositie als centrum voor de ontwikkeling en disseminatie van wetenschappelijke kennis langzamerhand aan het kwijtraken. Immers, kapitaalcrachtige nieuwe allianties tussen bedrijven, instellingen en

organisaties kunnen nu al nieuwe centra vormen waar kennis, informatie en macht worden geconcentreerd. Zulke centra kunnen concurreren met universiteiten als het gaat om de kwaliteit van onderwijs en onderzoek' (2006: 197-8). Mouwen laat onvermeld waar zich precies dergelijke nieuwe centra bevinden op vakgebieden als politologie, sociologie, algemene economie, antropologie, filosofie, geschiedenis, rechten, japanologie, kunst of literatuurwetenschap. Ook blijft onbesproken of wij deze 'centra waar kennis, informatie en macht worden geconcentreerd' moeten toejuichen en of deze machtsconcentraties wellicht niet beter publiek van aard kunnen zijn. In het algemeen is het opnieuw onduidelijk waarom de toegenomen 'fluiditeit van kennis' tot zowel 'onvermijdelijke' als 'noodzakelijke' consequentie heeft, dat het Bildungsideaal en de leer- en onderzoeksvrijheid van de traditionele universiteit moet worden opgegeven.

Een ander gevolg van de nieuwe informatie- en communicatietechnologie is volgens Mouwen dat de nieuwe generatie studenten die hiermee is opgegroeid 'een sterke druk tot verandering' zal uitoefenen 'op de traditionele methoden van kennisoverdracht en academische communicatie binnen universiteiten. Als gevolg daarvan zullen de onderwijsprocessen binnen deze instellingen zich naar verwachting dan ook drastisch wijzigen' (2006: 198). Wellicht, inderdaad, zal in de toekomst meer kennis elektronisch worden overgedragen. Maar wat is opnieuw het verband met het 'onvermijdelijk' en het 'noodzakelijk' moeten opgeven van het model van Von Humboldt en het moeten vermarkten, verzelfstandigen of 'hybridiseren' van de universiteit?

In de laatste plaats stelt de auteur dat 'de samenleving' tegenwoordig waar

voor haar geld eist en wil dat universiteiten 'op een effectieve en efficiënte manier omgaan met de geïnvesteerde overheidsmiddelen' (2006: 198). Tevens verlangt 'de samenleving' dat zij een bijdrage leveren 'aan de oplossing van de vele maatschappelijke en *andersoortige* problemen waarmee de moderne samenleving worstelt' (2006: 198; mijn cursivering). Daarmee, vervolgt Mouwen, 'lijkt een eind gekomen aan de "splendid isolation" en het "ivory tower"-denken dat zo kenmerkend was voor het traditionele Von Humboldtse universiteitsmodel' (2006: 198).⁸ Wie of wat 'de samenleving' is en hoe deze haar verlangens heeft gecommuniceerd, is onduidelijk. Ook is het zeer de vraag of disciplines als sociologie, politicologie en economie inderdaad altijd zo wereldvreemd waren. Kwamen zij niet juist voort uit een intens beleefde zorg over de ontwikkelingen binnen de samenleving? Maar afgezien van deze kwesties is het opnieuw de vraag wat het verband is met het moeten opgeven van het Bildungsideaal en de leeren onderzoeksvrijheid. Er gaat hier een wereld van onbeargumenteerde vooronderstellingen aan vooraf, een wereld die slechts als ideologie kan worden bestempeld: een door een specifieke groep gedragen verzameling van meningen en opvattingen die steevast als 'onvermijdelijk' en 'noodzakelijk' worden gepresenteerd en als doel hebben de positie en de belangen van de desbetreffende groep te rechtvaardigen. Het is de opdracht van de wetenschap deze vooronderstellingen te expliciteren, te analyseren en te evalueren, niet om er gedachteloos op mee te drijven. Is het nu juist, zoals Mouwen doet, de tegenwoordige universiteit (als onvermijdelijke en noodzakelijk resultaat van de hiervoor beschreven processen) als een 'hybride organisatie' te kwalifi-

ceren, een organisatie dus waarin botsende rationaliteiten, met name die van de markt, de overheid en van de betrokken professionals, onder druk tegen elkaar moeten worden afgewogen? Wellicht geldt dit voor de opgevoerde case van de Tilburgse 'Business School'. En wellicht werpt een samenwerking tussen een dergelijke school en het bedrijfsleven commerciële en educatieve vruchten af. Maar vanuit deze wel zeer specifieke case kunnen natuurlijk geen conclusies worden getrokken voor de universiteit als geheel.⁹ Binnen de tegenwoordige Nederlandse universiteit lijkt in plaats van hybridisering eerder sprake van een exceptionele bureaucrativering en een hiermee gepaard gaande machtsconcentratie. Van een prominentere aanwezigheid van marktpartijen van buiten de universiteit is in de meeste disciplines niet of nauwelijks sprake. Het kwantificeren en calculeren van steeds meer activiteiten gebeurt in de eerste plaats onder druk van de bureaucratie, een sturings- en coördinatiemechanisme dat net als de markt door functionele rationaliteit wordt beheerst. Daarnaast rukt deze handelingsoriëntatie op door het groeiende onvermogen van de professionals substantiële rationaliteiten of kwaliteiten te onderscheiden. Tellen lijkt dan uitkomst te bieden. Dit is een *cultureel* gegeven, iets waarvoor overigens binnen deze bundel nauwelijks aandacht is.¹⁰ Van een botsing van rationaliteiten, rationaliteiten die vertegenwoordigd en beschermd worden door verschillende actoren, is ook daarom steeds minder sprake. Kortom, het is weinig plausibel de universiteit als een hybride organisatie te begrijpen. De universiteit, ooit een bastion van substantiële rationaliteit, is op de golven van modernisering en rationalisering, golven waarop de betrokken bestuurders en mana-

gers slechts werktuiglijk meedeinden, simpelweg ten prooi gevallen aan de functioneel rationele calculaties en bevelsstructuren die eigen zijn aan een bureaucratie en aan een cultuur die in toenemende mate het vermogen mist substantieel rationele kwaliteiten te onderscheiden.

Onze kennis van de voor- en nadelen van hybride organisaties

Het debat over hybride organisaties wordt vooral in ideologische termen gevoerd, constateert menig auteur van *Meervoudig Bestuur*. Brandsen, Van de Donk en Kenis inventariseren de voor- en nadelen die in de regel door voor- en tegenstanders van hybride organisaties worden genoemd en concluderen, dat '[i]n beide gevallen de claims nog nauwelijks hard [zijn] aangetoond. Veelal is de bewijsvoering anekdotisch, zoniet afwezig, en worden discussies gevoerd op basis van theoretische en normatieve veronderstellingen' (2006: 432). Ideologie is derhalve eveneens een dominante factor geweest in het gedurende de recente decennia in de hele westerse wereld doorgevoerde project van verzelfstandigingen en privatiseringen, een project dat veel van de (in deze bundel onderscheiden) hybride organisaties heeft voortgebracht. Kennis over de voor- en nadelen van hybride organisaties heeft hiervoor immers geen rechtvaardiging geboden. Het is dan ook weinig verbazingwekkend dat geregeld kan worden gepleit het hele project maar te annuleren.¹¹

Sommigen veronderstellen dat wanneer een publieke organisatie ook een marktrol gaat spelen de uitoefening van haar publieke taken in het gedrang komt. Zo zouden er financiële risico's zijn in die zin dat publieke middelen weglekken naar commerciële activiteiten. Winsten zouden hierdoor worden

geprivatiseerd en verliezen gecollectiviseerd. Ook zouden grotere financiële risico's het voortbestaan van de organisatie in gevaar kunnen brengen. Is deze these houdbaar? Mede op basis van het in deze bundel gepresenteerde onderzoek concluderen Brandsen, Van de Donk en Kenis, dat er op dit terrein geen onderbouwde uitspraken kunnen worden gedaan. Het ontbreekt ons simpelweg aan systematisch inzicht in de financiële huishouding van hybride organisaties (2006: 432). Weinig valt er evenzo te zeggen over een andere claim van tegenstanders van hybride organisaties: er kan een afnemende optreden van de kwaliteit van de dienstverlening omdat waarden als doelmatigheid en doeltreffendheid onder druk van de markt te sterk boven zorgvuldigheid, toegankelijkheid en kwaliteit worden gesteld. De redacteuren moeten concluderen dat wij het niet weten: 'gegevens over de uiteindelijke effecten op dienstverlening en de tevredenheid van klanten/cliënten blijken niet of nauwelijks voorhanden' (2006: 433). Tot slot is er de claim dat er een 'cultureel verval' binnen de organisatie kan optreden omdat zij door de tegenstrijdigheden die eigen zijn aan hybriditeit uiteen wordt gescheurd. Of hiervan sprake is blijkt voornamelijk niet uit de hier gepresenteerde 'groene' onderzoeken, schrijven Brandsen, Van de Donk en Kenis. Hybridisering lijkt voor de werknemers vooral een verhoogde werkdruk en bureaucratisering te betekenen, niet een sterk beleefd conflict tussen publieke en private normen. Het laatste conflict wordt vooral ervaren door de managers en door de politici en beleidsmakers die bevoegdheden aan deze managers zijn kwijtgeraakt.

De laatste conclusie lijkt te mager. In hun inleiding schreven de redacteuren, dat men op de werkvloer te maken kan

krijgen met een grotere druk van managers die prestaties ondubbelzinniger of instrumenteler willen meten, een druk die de wens klantgericht te werken en recht te doen aan de substantieelrationele context kan frustreren. Hybridisering kan dus een aanjager van 'managementisme' zijn (2007: 22). In brede kringen wordt inderdaad inmiddels erkend dat bureaucrativering en managementisme geregeld in conflict komen met de *professionele* waarden van werknemers of uitvoerders, men denke aan leerkrachten, politieambtenaren en universitair. ¹² Helaas is er voor dit onderwerp in deze bundel weinig aandacht.

Ook over de veronderstelde voordelen van hybride organisaties weten wij eigenlijk weinig, concluderen Brandsen, Van de Donk en Kenis. Voorstanders stellen dat hybride organisaties juist dankzij de verbinding van tegenstrijdigheden innovatiever zijn. Inderdaad lijkt de innovatiekracht bij verschillende organisaties toegenomen. Het is echter zeer moeilijk vast te stellen, erkennen de redacteuren, of hybridisering hiervan de oorzaak is. De verklaringen zouden ook kunnen liggen in de toegenomen vrijheid verbindingen met anderen aan te gaan of in een sterker ervaren marktwerking (2006: 433). ¹³ Genereren hybride organisaties dan extra gelden uit commerciële activiteiten ten behoeve van publieke diensten? Geen idee: ook over eventuele financiële meerwaarden zijn er geen systematische gegevens. Hebben zij, ten slotte, een inhoudelijke meerwaarde doordat zij taken uitvoeren waartoe ze anders niet in staat zouden zijn? Hiervan lijkt soms sprake. Brandsen, Van de Donk en Kenis noemen woningcorporaties die het beheer van schoolgebouwen overnemen of bejaardencentra gaan bouwen (helaas zijn corporaties evenwel

geen hybride organisaties). Niettemin, erkennen zij, 'weten we weinig over de ervaren meerwaarde aan de vraagkant' (2006: 434). In het algemeen zijn de onderzoeksgegevens aangaande het effect van hybridisering op de kwaliteit van de dienstverlening 'volstrekt ontoereikend' (2006: 434).

Verder onderzoek is gewenst

Kortom, verder onderzoek is gewenst. Maar hoe doen wij dit en wat voor soort kennis hopen wij hiermee te vergaren? Men zou 'deductief (typologisch) organisatieonderzoek' kunnen verrichten, naar de formulering van de redacteur Patrick Kenis. Hij geeft hiervan een fraaie staal in zijn hoofdstuk 'Hybriditeit vanuit een netwerktheoretisch perspectief'. De lezer wordt hier onderhouden met volzinnen als: 'Wat met het begrip hybriditeit tot uitdrukking wordt gebracht is dat er verschillende dingen worden gecombineerd... Zodra verschillende dingen op één of andere manier als deel van een coördinatiestelsel worden gezien (zij het een organisatie of een beleidsstelsel) spreken we van hybriditeit. De verschillen waarom het hier gaat, zijn uiteraard niet elk denkbaar verschil, maar wel die verschillen die potentieel conflicterend of tegenstrijdig zijn.' (2006: 46) Hybriditeit blijkt aldus volgens Kenis 'een variëteit' van 'het fenomeen differentiatie' te zijn, een fenomeen 'dat reeds langer bekend is in de organisatiewetenschappen' en dat 'refereert aan het simpele feit dat er sprake is van arbeidsverdeling of werk, ondergebracht in verschillende taken.' (mijn cursivering) Deze in verschillende subsystemen ondergebrachte taken kunnen aan verschillende logica's onderworpen zijn. Het idee is nu 'dat subsystemen weliswaar erg verschillend kunnen zijn... maar toch noodzakelijk zijn om bepaalde doelstellingen

te bereiken' (2006: 47). Vervolgens legt Kenis een verband met zijn onderwerp 'netwerk'. Dit concept blijkt op meerdere wijzen ingevuld te kunnen worden (onder meer als netwerktheorie, nochtans: 'Over het feit wat nu precies een netwerktheorie is bestaat echter nog de grote verwarring' (2006: 48)). Gezien 'het object van studie in dit artikel (het publieke bestel waarin meerdere organisaties of partijen binnen organisaties bij betrokken zijn)' (sic) hanteert Kenis het concept netwerk als 'een type sociale structuur'. We 'willen dus weten wie met wie relaties onderhouden en welke inhoud deze relaties hebben' (2006: 48). 'Integratie' staat hier bijgevolg centraal, terwijl het bij hybriditeit juist ging om 'differentiatie'. In de discussie over hybriditeit zou er volgens Kenis nauwelijks aandacht zijn voor deze 'integratie' en dat terwijl hybride, en dus gedifferentieerde stelsels volgens hem slechts goed kunnen presteren bij voldoende integratie. Hoe combineren wij nu differentiatie en integratie bij hybride organisaties? 'Verder onderzoek is noodzakelijk om kennis te vergaren over wanneer, in welke gevallen en onder welke omstandigheden dat lukt' (2006: 52).

Dat 'het vele deductieve (typologische) organisatieonderzoek wat plaatsvindt' (2006: 118) wellicht weinig bijdraagt aan onze kennis over het feitelijk functioneren van hybride organisaties, lijkt Kenis zich in een andere, met promovendus Tim Choy geschreven bijdrage te realiseren. Hij beveelt daar aan meer 'inductief organisatieonderzoek' te verrichten: 'door allerlei soorten kenmerken van de organisatie empirisch vast te stellen kan men namelijk andere patronen ontdekken dan wanneer men alleen op basis van typen naar de organisatie had gekeken. En deze empirisch vastgestelde patronen kunnen misschien

wel een grotere waarde voor de praktijk hebben, dan een op basis van typen geconstateerde hybriditeit.' (2006: 118). In hetzelfde artikel, waarin hij de definitie van een hybride organisatie 'aanscherpt' tot 'een organisatie die uit verbindende combinaties of gradaties van kenmerken van rivaliserende en abstracte typen bestaat' (2006: 117), komt hij misnoegd tot de conclusie, dat 'het aantal concepten waaronder rivaliserende typen gevonden kunnen worden nog steeds legio is en daarmee het potentieel aantal hybride organisaties dat in de praktijk kan worden vastgesteld.' (2006: 117). Misschien, vervolgt hij, 'is hybriditeit daarom wel eerder een conceptueel dan een afgebakend empirisch fenomeen.' En dan komt de uitsmijter: 'En hiermee kan gelijk de functionaliteit van hybriditeit ter discussie worden gesteld. Wij bevelen dan ook aan om meer duidelijkheid te creëren inzake het doel van hybriditeitsonderzoek.' (2006: 117). Omdat Kenis er niet in slaagt de werkelijkheid op basis van zijn definities en concepties ondubbelzinnig in kaart te brengen, moeten wij ons afvragen of de werkelijkheid wel bestaat. Meer onderzoek is gewenst.

Putten uit bestaande literatuur

Hoe worden we dan wel wijzer? Alereerst kan kennis van de bestaande literatuur een springplank bieden voor kennisvergarig. Er bestaat echter weinig literatuur over hybriditeit, stelt Karre: 'Drie of vier basisteksten die altijd geciteerd worden en bij wier inhoud nog maar zelden kritische vraagtekens gezet worden, namelijk de werken van Jacobs, Simon en In 't Veld' (2006: 56). Ook is de discussie over hybriditeit volgens hem vooral Nederlands. De Nederlandse bestuurskunde weet zich echter nauwelijks raad met gemengde

organisaties, stellen Van de Donk en Brandsen (2006: 369). Deze kunde is vooral geënt op de Amerikaanse bestuurskunde en samenleving en hierin staan een strikt onderscheid tussen publiek en privaat centraal.¹⁴ Het beperkt verrichte onderzoek naar hybride organisaties, schrijven de redacteurs in de inleiding, vindt plaats binnen drie tradities. Allereerst dus binnen de bestuurs- en beleidswetenschappen. Echter: '[h]et cumulatieve effect van de[ze] studies is voornamelijk beperkt. Ook wint de normatieve insteek het nog wel eens van de empirische gedegenheid.' (2006: 23) Het laatste geldt in nog sterkere mate voor 'de weinige literatuur' over het 'maatschappelijk middenveld', die de tweede onderzoekstraditie vormt. Deze literatuur onderscheidt zich niettemin van de eerste traditie door een breder maatschappelijk perspectief. En ten slotte is er de organisatiesociologie waarin vanouds veel aandacht is voor de tegenstrijdigheden binnen organisaties en voor de wijzen waarop zij hiermee trachten om te gaan. 'Er is geen andere discipline waarin zoveel aandacht is geweest voor strijdigheid, ambiguïteit en verwarring', schrijft Brandsen in zijn hoofdstuk over deze sociologie (2006: 32). Niettemin kunnen we, bij afwezigheid van 'systematisch empirisch werk' ook hier slechts spreken van een 'potentiële meerwaarde' (2006: 41). Wat ik mis in deze opsomming is de theorie van het politieke pluralisme, een theorie die toch decennialang centraal heeft gestaan binnen de politicologie. De laatste discipline mis ik trouwens in het algemeen in deze bundel. Met het bijna volledig doorsnijden van de banden met hun moederdiscipline hebben de Nederlandse bestuurskundigen zich niet alleen afgesneden van de in deze discipline gedurende een kleine eeuw opgebouwde kennis over politiek, be-

stuur en beleid¹⁵, maar ook van de al hier ontwikkelde wetenschapstheoretische inzichten over hoe men kennis op dit terrein zou kunnen vergaren. Over het laatste, waarvoor de bijdragen van Kenis illustratief zijn, kom ik dadelijk te spreken. Eerst worden enige korte woorden gewijd aan de pluralistische theorie. Onafhankelijke belangengroepen staan hierin centraal. Zij vervullen cruciale functies in de beheersing van macht, in de sturing en coördinatie van maatschappelijke activiteiten en in de afweging van de door hun leden aangehangen waarden en doeleinden met de al dan niet hiermee conflicterende waarden en doeleinden van andere belangengroepen. Lindblom (1965) spreekt in dit verband bijvoorbeeld over '*partisan mutual adjustment*', de afstemming van menselijke handelingen en de hierin besloten waarden zonder centrale coördinator, zonder gemeenschappelijke doeleinden en zonder regels, die de onderlinge relaties volledig vaststellen en reguleren. Herhaaldelijk scheren de auteurs langs dit pluralisme en de politicologie, maar, zo blijkt ook uit de aangehaalde literatuur, keer op keer missen zij de aansluiting (hetzelfde geldt trouwens voor het ethisch pluralisme).

De gevolgen van hybridisering voor beleidsmakers, schrijven Brandsen, Van de Donk en Kenis, zijn in de regel dat men zich zorgen maakt over een gebrek aan democratische controle: baas in eigen huis op kosten van de staat, maar dan zonder de maatschappelijke verankering die men ten tijde van de verzuiling nog had (2006: 424). Geregeld wordt evenzo geklaagd over 'de verrommeling van de bestuurlijke verhoudingen', over de gecreëerde onduidelijkheid in sturings- en verantwoordingsmechanismen. Er is een veelvoud van dergelijke mechanismen geschapen: wettelijke re-

gels, subsidies, gedragscodes, visitaties, marktconcurrentie, keurmerken, prestatie-indicatoren, extern en intern toezicht, onderhandelingen et cetera. Hoe zij zich onderling verhouden, is onduidelijk. Bijgevolg, schrijven de redacteuren, staat 'de "governance-vraag"... prominent op de agenda. Veelal is nog sprake van een wat gemankeerde transitiefase' (2006: 423). Gezien het meervoudige karakter van hybride organisaties, stellen zij terecht, zijn enkelvoudige vormen van toezicht en verantwoording niet meer toereikend. 'Verticaal toezicht zal daarom dienen te worden gecombineerd met brede publieke verantwoording in de vorm van keurmerken, branchecodes, visitaties en zo nog meer' (2006: 425, cf. 429). Hiervoor werd reeds in dit verband Mark van Twist aangehaald. Hij constateerde dat publieke organisaties die zich door allianties en 'hybridisering' verwijderden uit het politieke centrum en daardoor de politieke verantwoordingslijn minder intensief beleven, andere sturings- of verantwoordingstechnieken vereisen, dan de klassieke bureaucratische hiërarchie (2006: 395). Hij wees erop dat door dit proces vanzelf andere partijen in beeld komen waartegenover men zich zal moeten verantwoorden: contractpartners, klanten en afnemers. Zeker ook belangenorganisaties uit het maatschappelijk middenveld, organisaties die Van Twist en de redacteuren opmerkelijk genoeg niet expliciet noemen, behoren hier echter toe.¹⁶ Binnen de politicologie is een zee van literatuur beschikbaar over de mogelijkheden en zeker ook de tekorten¹⁷ van deze 'horizontale' verantwoording. Ik noem slechts het werk van Bentley, Coker, Pendleton Herring, Munro, Odegard, Schattschneider, MacIver, Truman, Key, Latham, Lindblom, Almond, Kaufman en Dahl en de brede traditie die zij ge-

zamenlijk hebben gevestigd. Het is een gemiste kans wanneer men deze traditie volledig onbenut laat. Sterker nog: maatschappelijk en wetenschappelijk is het onverantwoord.

Tot besluit: het zoeken naar algemene theorieën

We weten maar weinig over hybridisering, zoals we hiervoor zagen. De bestaande discussies zijn vaak uitwisselingen van ongefundeerde meningen en anecdoten. Het verrichte bestuurskundige onderzoek is sterk normatief van aard, bouwt niet verder op eerder onderzoek en leidt niet tot een cumulatie van kennis. Het bestaande onderzoek, stelt Karré, heeft helemaal niet geleid tot 'een op empirische bevindingen gebaseerde theorie omtrent hybride organisaties' (2006: 65). Er is nu vooral behoefte, schrijven de redacteuren, aan 'gericht empirisch onderzoek en systematisch uitgewerkte theorievorming' (2006: 25). De vraag is evenwel wat men hier hoopt te vinden, en wat men eigenlijk onder een 'theorie' verstaat. Wanneer men hier een theorie naar natuurwetenschappelijk model verwacht, dan houd ik mijn hart vast. Zeker een heraansluiting met de politicologie zou hier de kwaliteit van de bestuurskunde enorm kunnen vergroten. Zo zou de ongecontroleerde invloed van impliciete ontologische, epistemologische en normatieve uitgangspunten op de waarneming, beschrijving, verklaring en voorspelling van bestuurlijke fenomenen drastisch kunnen worden ingeperkt wanneer men zich van deze uitgangspunten bewust zou worden dankzij de confrontatie met de uitgangspunten van rivaliserende paradigma's. Kennis van de geschiedenis van de politicologie en van de pogingen deze te verwetenschappelijken naar natuurwetenschappelijk model zou een

wetenschapstheoretische sensibele kunnen doen groeien die ideologische redeneringen als die van Mouwen zou kunnen voorkomen. Men zou leren dat algemeen toepasbare bestuurskundige theorieën niet bestaan.¹⁸ Tegelijkertijd, echter, zou men leren inzien dat dit bepaald geen vrijbrief is voor slechte onderbouwing. Integendeel: een gebrek aan universele waarheden maakt zorgvuldigheid des te belangrijker.¹⁹

Om een pluraliteit van, geregeld confligerende maatschappelijke doelen (als vrijheid, gelijkheid, innovatie, economische groei) te bereiken, staat ons een veelvoud van sociale technieken ter beschikking (bureaucratie, markt, bargaining, polyarchie), die, al dan niet in specifieke combinaties met elkaar, in specifieke contexten optimale resultaten bereiken. In verschillende contexten maakt men verschillende afwegingen van elk op zich nastrevenswaardige, maar toch confligerende maatschappelijke doelen. Als gevolg van deze afwijkende afwegingen, alsmede van de (veranderende) eigenaardigheden van de desbetreffende context, vragen verschillende contexten doorgaans om verschillende (combinaties van) sociale technieken. Het optimaliseren van onze maatschappelijke resultaten is daarom een voortdurend proces van trial and error, van social engineering, naar de formulering van Karl Popper, of van incrementalisme, naar Charles Lindblom. Het ergerlijke van massale bewegingen van markt naar overheid of van overheid naar markt, zoals we deze sinds de Tweede Wereldoorlog gezien hebben, is dat aan dit proces en de hiervoor noodzakelijke zorgvuldigheid geen recht wordt gedaan. De maatschappelijke kosten van deze ideologisch gevoede onzorgvuldigheid zijn geregeld enorm. En we leren maar niet, want leren van het verleden, lezen

van eerdere teksten, bijvoorbeeld, kost niet te declareren tijd. Het zou daarom een eerzame opdracht van de bestuurskunde, bedrijfskunde, organisatiekunde of beleidswetenschappen kunnen zijn deze onzorgvuldigheid aan de kaak te stellen, bij voorkeur op dagelijkse basis.

Literatuur

- Blokland, H.T., *Pluralisme, Democratie en Politieke Kennis*, Van Gorcum, Assen, 2005.
- Blokland, H.T., *Modernization and its Political Consequences*, Yale University Press, New Haven & London, 2006a.
- Blokland, H.T., 2006b. Over het plannen van een toekomst. In: *Beleid en Maatschappij*, jg.33, nr. 4, 2006, pp. 266-280.
- Branden, T., Wim van de Donk en Patrick Kenis (red.) In: *Meervoudig Bestuur: Publieke Dienstverlening door Hybride Organisaties*, Lemma, Den Haag, 2006.
- Dahl, R.A. en Lindblom, Ch.E., *Politics, Economics and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*, The University of Chicago Press, Chicago, 1953.
- Dahl, R.A., Business and politics: a critical appraisal of political science. In: Dahl, R.A., Haire, M. en Lazarsfeld, P.F. (eds.) *Social Science Research on Business: Product and Potential*, Columbia University Press, New York, 1959, pp. 3-45.
- Doorn, J.A.A., *Relativering van rationaliteit: over de grenzen van technisch denken en technocratische beheersing, afscheidsrede* Rotterdam, Vuga, 's-Gravenhage, 1987.
- Lindblom, Ch.E., *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, Yale University Press, New Haven and London, 1990.
- Raad van State, *Jaarverslag 2005*, Den Haag, 2006.
- Schilder, A., *Advies Toezicht op Woningcorporaties*, De Nederlandse Bank, Amsterdam, 2006.
- Stuurgroep Experimenten in de Volkshuisvesting, *Het Glazen Huis Trendrapport 2006*, Rotterdam, 2007.
- Werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau, *Een Herkenbare Staat: Investeren in de Overheid*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 1. 's-Gravenhage.

Noten

- 1 Zie voor meer informatie en recente publicaties: www.hans-blokland.nl
- 2 Taco Branden, Wim van de Donk en Patrick Kenis (red.) *Meervoudig Bestuur: Publieke Dienstverlening door Hybride Organisaties*, Lemma, Den Haag, 2006.

- 3 Velen ervaren dit als een probleem. De laatste jaren is er derhalve een groot aantal adviezen verschenen van bestaande raden en speciaal daartoe in het leven geroepen commissies waarin wordt ingegaan op de rol van woningcorporaties als maatschappelijke organisaties en op het toezicht op of de democratische beheersing hiervan. Inclusief haar eigen rapport telde de Commissie-Schilder er recentelijk 21 (2006: 11).
- 4 Dit kan direct of indirect, via de markt, de bureaucratie of vertegenwoordigers. De functionele rationaliteit die de markt en de bureaucratie kenmerken en die bijvoorbeeld school- en ziekenhuisbestuurders moeten afwegen tegen de substantiële rationaliteit van professionals en politici, vormt een systeemdruk. Bij actoren gaat het dus niet noodzakelijk om aanwijsbare personen.
- 5 Tekenend zijn de door de Stichting Experimenten Volkshuisvesting ontplooide initiatieven op dit terrein, zoals Het Glazen Huis: Prijs voor Transparante Wooncorporaties. Hiermee worden corporaties aangemoedigd zich maatschappelijk te verantwoorden door heldere jaarverslagen te publiceren waarin vooral aandacht is voor de wijzen waarop zij zich tot hun omgeving (huurders, gemeenten, andere maatschappelijke organisaties) verhouden.
- 6 Wat in dit verband 'te zwaar' is, en wie dat op grond van welke overwegingen bepaalt, blijft helaas ook hier onbesproken.
- 7 Dit laatste welbegrepen eigenbelang kan natuurlijk puur instrumenteel-rationeel zijn. Of organisaties van maatschappelijk middenveld in het algemeen ideëel zijn, kan men trouwens maar beter in het midden laten. Beter lijkt het te spreken over belangengroepen. De belangenvereniging van betonproducenten en -leveranciers behoort in mijn optiek tot het middenveld, hoewel ik deze vereniging niet snel als 'ideëel' zou kwalificeren. Maar ik sluit ook niet helemaal uit dat de betrokkenen over het laatste genuanceerder denken.
- 8 Ter verdere rechtvaardiging van zijn ideeën verwijst Mouwen, zoals te doen gebruikelijk door Nederlandse universitaire beleidsmakers, naar de Amerikaanse situatie. De vermarkting van de universiteit leidt niet tot een kwaliteitsafnemng: 'Met name de Amerikaanse top-universiteiten laten zien dat ... private financiering "uit de markt" juist tot hogere kwaliteit leidt' (2006: 199). Dit is onjuist. Yale, Harvard, Princeton, Columbia zijn binnen de Amerikaanse samenleving bakens van substantiële rationaliteit waarin Bildung, Lehr- und Lernfreiheit centraal staan *juist omdat* ze zich dankzij hun enorme vermogensposities en reputaties niets hoeven aan te trekken van de markt, zoals de werknemers van deze universiteiten zich trouwens ook absoluut niets hoeven aan te trekken van superieure bureaucratie. Vreemd genoeg begrijpt men juist in de Verenigde Staten dat universiteiten een laatste standaard van substantiële rationaliteit moeten zijn in een wereld die steeds meer wordt beheerst door de functionele rationaliteit van markten en bureaucratieën.
- 9 In het algemeen lijkt het goed te verdedigen een kunde als de bedrijfskunde te verzelfstandigen tot een 'maatschappelijke (kennis)onderneming'. Uiteraard moet het bedrijfsleven, als dominante factor in onze beschaving, dringend aan wetenschappelijke analyses worden onderworpen. Maar misschien kan dit beter gebeuren binnen academische disciplines als de economie, sociologie, antropologie, psychologie en politologie, disciplines die, inderdaad, 'een gepaste afstand' tot hun object van studie weten te bewaren. Overigens heeft zeker de politologie, een discipline waarin de machtsvraag toch mede centraal staat, in de studie van het bedrijfsleven schromelijk tekortgeschoten. Dit is een oude klacht. Zie bijvoorbeeld Robert Dahls artikel *Business and politics: a critical appraisal of political science* uit 1959.
- 10 J.A.A. van Doorn was wellicht een van de eersten die vanwege deze processen ontmoedigd de universiteit verliet. Zie zijn afscheidsrede uit 1987 waarin hij zijn bedenkingen uiteenzet.
- 11 Zie bijvoorbeeld de Werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau. *Een Herkenbare Staat: Investeren in de Overheid*. Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 1, 's-Gravenhage. De overheid, schrijft de werkgroep, moet 'reële problemen met sturen, beheersen en te weinig gevoel voor de omgeving niet "over de schutting gooien" maar aanpakken en zelf oplossen. Dit betekent investeren in de interne organisatie en sturing maar net zo goed in het naar buiten gericht zijn van de overheid.' (2004: 7). De enige houdbare reden die de werkgroep ziet om te verzelfstandigen, is het vrijwaren van de desbetreffende organisatie van politieke beïnvloeding. 'Deze benadering', vervolgt zij, 'betekent dat (vrijwel) alle huidige zbo's kunnen vervallen omdat er inhoudelijk en juridisch geen noodzaak voor is... Dit hele proces moet binnen vijf jaar klaar zijn.' (2004: 8).
- 12 Zie hier bijvoorbeeld het Jaarverslag van de Raad van State van 2005 waarin een krachtig pleidooi wordt gehouden voor de eigen verantwoordelijkheid van professionals. Deze zijn steeds meer in de verdrinking gekomen door de om zich heen grijpende, wat de raad noemt, 'bureaucratisch-bedrijfsmatige logica' van aan de overheid gerelateerde instellingen: 'Professionele uitvoering betekent maatwerk. Maatwerk vereist ruimte. Ruimte vraagt eigen verantwoordelijkheid. Verantwoordelijkheid betekent de bereidheid problemen op een zo laag mogelijk niveau (decentraal) op te lossen' (2005: 35).
- 13 In zijn bijdrage over woningcorporaties kwam Brandsen, zoals we eerder zagen, tot een tegengestelde conclusie.

- 14 Maar hieruit wordt geenszins de conclusie getrokken dat er niets bestaat tussen de publieke en private sector: traditioneel is de aandacht voor het middenveld in de Verenigde Staten juist enorm. Zie mijn *Pluralisme, Democratie en Politieke Kennis*, hoofdstuk 2.
- 15 Karré kan dan ook geloven dat de discussie over hybride organisaties 'begin jaren negentig op gang is gekomen, omdat private organisaties zich benadeeld voelden door "bijklussende overheden"... Dit leidde tot een scherp onderscheid tussen staat en markt en tot een afwijzing van hybride vormen' (2006: 63).
- 16 Zoals reeds opgemerkt, bestaat dit veld niet alleen uit 'ideële' organisaties.
- 17 Zie onder meer mijn 'Over het plannen van een toekomst' in *Beleid en Maatschappij*, jg. 33, nr. 4, 2006.
- 18 Vergelijk Lindblom, 1990.
- 19 Cf. Blokland 2005, hfdst. 10 en 11.