

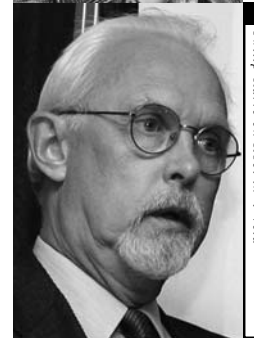
Spanningen in organisaties met publieke en private relaties

EEN VERDIEPENDE CASESTUDIE¹

De afgelopen jaren is het aantal organisaties op het snijvlak tussen de publieke en de private sector fors toegenomen. Deze hybride organisaties hebben meervoudige externe relaties en moeten de culturele oriëntaties van overheid en markt met elkaar verbinden. Daarbij ontstaan spanningen die, zo wordt gesteld, zowel tot positieve als tot negatieve effecten kunnen leiden. Hoe deze spanningen controleerbaar gemaakt kunnen worden, is tot op heden helaas nog maar weinig in de praktijk onderzocht. In dit artikel beschrijven we de effecten van hybriditeit aan de hand van een voorbeeld van een hybride organisatie uit de afvalsector.

Inleiding

In de inleiding tot dit themanummer is met verwijzing naar een aantal recente voorbeelden aangegeven dat organisaties vandaag de dag steeds vaker opereren in (tijdelijke) allianties en netwerken. Dit is een ontwikkeling die niet alleen maar private ondernemingen betreft. Ook (semi) publieke organisaties doen daar hard aan mee en gaan steeds vaker ook verbanden aan met organisaties uit de private sfeer. Dit is het gevolg van een aantal bredere maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de verzelfstandigings- en privatiseringspolitie van de afgelopen jaren, de (her)introduktie van marktwerking in publieke sectoren, de toegenomen verandernelheid en het geldgebek van de overheid, waardoor publieke organisaties gedwongen zijn om hun inkomsten ook op de markt te verwerven (In 't Veld, 1997, p. 11-13; Meijerink, 2005, p. 18-19). Op het snijvlak tussen de publieke en de private sektor is een aantal organisaties ontstaan met meervoudige, dus niet meer alleen publieke, externe relaties. Deze tussenvormen worden in de organisatiekundige literatuur hybride organisaties genoemd (Rainey, 1997, p. 58). In Nederland is hybriditeit geen nieuw fenomeen. Al sinds de tijden van de Verenigde West- en Oost-Indische Compagnieën bestaat er al een aantal van deze soort organisaties. Huidige hybriden zijn onder andere woningcorporaties die zich ook als projectontwikkelaars profileren, ondernemende ziekenhuizen of ROC's die ook contractonderwijs aanbieden (zie Brandsen, Van de Donk en Kenis voor enkele casestudies, 2006). Hybride organisaties zijn weliswaar vaker



Philip Karré en Rood in 't Veld

Mag. phil. P.M. Karré is werkzaam bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Prof. dr. R.J. in 't Veld is onder andere hoogleraar aan de Open Universiteit en de Universiteit van de Nederlandse Antillen. Verder is hij voorzitter van de Raad voor Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO).

onderwerp van hevige maatschappelijke discussies, maar verrassend genoeg is onze daadwerkelijke kennis over wat hybriditeit precies inhoudt en hoe organisaties in de praktijk daarmee omgaan, nog steeds vrij beperkt. Zowel theoretisch als empirisch gezien blijken wij ons nog steeds niet echt raad te weten met dit soort organisaties. Dit is vooral jammer, omdat hybriditeit in organisaties in potentie gepaard kan gaan met krachtige spanningen die te maken hebben met de culturele verschillen tussen het publieke en private domein.

Binnen een hybride organisatie moeten de conflicterende waardesystemen van staat en markt op een vruchtbare en langdurige manier bij elkaar gebracht worden om de organisatie levensvatbaar te maken. Als dat goed lukt, zo luidt een veronderstelling in het maatschappelijke debat over hybriditeit, ontstaan synergie-effecten, nemen legitimiteit en kwaliteit van het organisatiehandelen toe en kunnen private winsten gebruikt worden voor de financiering van publieke activiteiten. Maar als de spanningen niet goed gemanaged worden, zo luidt een andere veronderstelling, dan worden publieke activiteiten verwaarloosd, raken de organisaties in cultureel verval en worden publieke middelen misbruikt voor de financiering van private activiteiten (vgl. In 't Veld, 1997; Karré, 2006; Branden, Van de Donk en Kenis, 2006).

Hoe vaak en dramatisch zich deze spanningen in de praktijk echter voordoen en hoe organisatieprofessionals er op een adequate manier tussen kunnen schipperen, is tot op heden helaas vooral op basis van normatieve gedachten en nog maar weinig op basis van empirische gegevens bediscussieerd. Dit artikel heeft tot doel om hier verandering in te brengen door bevindingen te presenteren uit onderzoek naar hybride organisaties in de afvalsector. Aan de hand van een van de onderzochte bedrijven laten we zien waar hybriditeit zich binnen organisaties kan manifesteren en tot welke spanningen de combinatie van tegenstrijdige culturen kan leiden op het niveau van de bestuurder, van de manager en van de werkvloer. Afsluitend bespreken wij de praktijkimplicaties van deze bevindingen.

1. Theoretisch kader

Hybriditeit beschrijft de combinatie van heterogene elementen tot een nieuw geheel. Hybriden uit andere contexten zijn de muilezel, een kruising tussen een paardenmerrie en een ezelshengst, en de hybride auto die gebruikmaakt van twee verschillende aandrijftechnologieën. In dit artikel begrijpen wij onder hybriditeit:

De combinatie van verschillende culturele oriëntaties die ontstaat als een organisatie over meervoudige externe relaties beschikt (In 't Veld, 2005, p. 51).

Cultuur definiëren wij daarbij als:

'[...] the pattern of beliefs, values and learned ways that have developed during the course of an organisation's history, and which tend to be manifested in its material arrangements and the behaviour of its members.' (Brown, 1998, p. 8).

De cultuur van een organisatie laat zich onder andere afleiden van de taal die gebezigd wordt in de vorm van metaforen, legendes en verhalen, het gedrag van personen in de vorm van rituelen en ceremoniën, uit de gedragsnormen en waarden van de organisatie, alsook uit haar symbolen en artefacten (Brown, 1998). Er zijn verschillende benaderingen mogelijk van cultuur in organisaties (zie voor een overzicht Frissen, 1989). Wij begrijpen in deze tekst cultuur niet als subsysteem of aspect van een organisatie, maar als basismetafoor. Wij zien dus organisaties als culturele fenomenen *an sich*.

'[O]rganisaties zijn het product van zingevingsprocessen, ze leveren een belangrijke bijdrage aan zingevingsprocessen en zij zijn zelf een zinvol samenhangend geheel van zingevingsprocessen.' (Frissen, 1989, p. 67).

Wat de culturele positionering van een organisatie betreft, is een fundamenteel onderscheid aan te brengen tussen twee ideaaltypische organisatievormen of basismetaforen: de taakorganisatie en de marktorganisatie (Simon, 1989). Beide kunnen over een capaciteits- of een productfunctie beschikken of anders gezegd óf hun capaciteit óf producten aanbieden.

Figuur 1.
De taak- versus de
marktorganisatie
(gebaseerd op Simon,
1989)

	Taakorganisatie	Marktorganisatie
Capaciteits-functie	Een hiërarchisch aangestuurde organisatie met maar een afnemer van haar diensten, zoals het leger	Een organisatie die op de markt haar diensten aanbiedt, bijvoorbeeld een advies- of een architectenbureau
Productfunctie	Een hiërarchisch aangestuurde organisatie met verschillende cliënten, bijvoorbeeld een sociale dienst	Een organisatie die haar producten op de markt verkoopt, bijvoorbeeld Unilever

Taakorganisaties zijn uitvoerende diensten, die hiërarchisch door een bovenge-schikt (beleids-)orgaan worden aangestuurd. Veel van dit type organisaties zijn in de publieke sfeer te vinden. Zij kunnen hun capaciteit aan één afnemer ter beschikking stellen (denk aan het leger) of producten aan meerdere cliënten (zoals bijvoorbeeld de sociale dienst dat doet). Marktorganisaties daarentegen hebben geen duidelijke principaal, maar worden door de min of meer *invisible* hand van het marktmechanisme aangestuurd. Het gaat hier om ideaaltypische private organisaties. Ook zij kunnen diensten (bijvoorbeeld in het geval van een adviesbureau) of producten verkopen (zoals bijvoorbeeld Philips of Unilever dat doen). Taak- en marktorganisaties worden verondersteld te verschillen wat hun culturele oriëntaties betreft. Zo beschrijft Jacobs (1994) als de waarden van de ideaaltypische publieke organisatie onder andere discipline, hiërarchie en loyaliteit, en als waarden van de ideaaltypische private organisatie competitie, initiatief, ondernemerschap, efficiëntie en productiviteit. Het publieke domein wordt volgens Jacobs gedetermineerd door de cultuur van de hoeder² (zij noemt dat het *guardian syndrome*) en die van het private domein door die van de handelaar (zij noemt dat het *commercial syndrome*). Deze verschillen in culturele oriëntatie van

de taak- en de marktorganisatie hebben niet alleen effect op de ‘zachte’ kanten van het handelen in organisatorisch verband, maar ook op de ‘harde’ kanten, zoals de bekostigingssystematiek en de governance van een organisatie.

Figuur 2.
Publieke en private
waarden (gebaseerd op
Jacobs, 1994)

Publieke waarden	Private waarden
Shun trading	Shun force
Expert prowess	Come to voluntary agreements
Be obedient and disciplined	Be honest
Adhere to tradition	Collaborate easily with strangers
Respect hierarchy	Compete
Be loyal	Respect contracts
Take vengeance	Use initiative and enterprise
Deceive for the sake of the task	Be open to inventiveness and novelty
Make rich use of leisure	Be efficient
Be ostentatious	Promote comfort and convenience
Dispense largesse	Dissent for the sake of the task
Be exclusive	Invest for productive purposes
Show fortitude	Be industrious
Be fatalistic	Be thrifty
Treasure honour	Be optimistic

Hybride organisaties zijn combinaties van zowel de kenmerken van de taak- als die van de marktorganisatie. Zo combineren veel hybride organisaties taken in opdracht van een politieke principaal met activiteiten op markten (denk bijvoorbeeld aan diverse maatschappelijke ondernemingen, zoals scholen, ziekenhuizen en woningcorporaties). Door de meervoudige externe afhankelijkheden die daardoor ontstaan, komen ook de tegenstrijdige kernwaarden van de taak- en de marktorganisatie samen en treden spanningen op. Dit inherent spanningsvolle karakter onderscheidt hybriditeit van ‘gewone’ complexiteit (alle organisaties kennen verschillende subculturen die soms in conflict met elkaar komen) door het feit dat de culturele oriëntaties in hybride organisaties onverwoestbaar, incompatibel en onontbeerlijk zijn (Adams en Adams, 2002, p. 35). Hybriditeit betekent daarom dat geen onderdeel van de verschillende culturen opgegeven kan worden, geen cultuur in haar geheel geschrapt kan worden en dat spanningen tussen de verschillende kernwaarden onvermijdelijk zijn. Organisatorisch handelen in hybride verbanden wordt daardoor per definitie ambigu, dynamisch en permanent spanningsvol (Martin, 2002).

Uit de maatschappelijke en politieke discussie over hybride organisaties die in Nederland vooral eind jaren negentig woedde, kan een aantal hypothesen over de mogelijke positieve en negatieve effecten van hybriditeit in organisaties gedestilleerd worden (zie commissie-Cohen, 1997; In 't Veld, 1997; Verhoef en Simon, 2001; Brandsen, Van de Donk en Kenis, 2006). De positieve effecten hebben betrekking op het ontstaan van synergie, terwijl de negatieve effecten het gevolg zijn van spanningen die ontstaan als tegenstrijdige culturen bij elkaar gebracht worden.

- Op *bestuurlijk niveau* zou hybriditeit volgens deze hypothesen kunnen leiden tot een vergroot draagvlak voor de acties van de organisatie, omdat deze nu beter in staat is om ondersteuning in meer dan een context te verwerven. Maar hybriditeit zou er ook aan bij kunnen dragen, dat een organisatie op grond van haar verregaande autonomie door haar politieke principalen minder goed aangestuurd kan worden.
- Op *managementniveau* zou hybriditeit bij kunnen dragen aan meer innovatief gedrag en inhoudelijke meerwaarde door het bijeenbrengen van experts en creatieve oplossingen uit verschillende werelden. Maar er zijn ook hypothesen die beweren dat hybriditeit zou kunnen leiden tot loyaliteitsconflicten als gevolg van dubbele afhankelijkheden. Deze treden op omdat het management geacht wordt tegelijkertijd het ondernemingsbelang en het publieke belang te dienen. Financiële prikkels kunnen ertoe leiden dat de publieke dienstverlening ten bate van private activiteiten op een zijspoor belandt.
- Op *werkvloerniveau* zou hybriditeit tot slot volgens de hypothesen door een gezonde mix aan werknemers een remedie kunnen zijn om te voorkomen dat een organisatie té bureaucratisch of té marktgericht gaat opereren. Maar door de tegenstrijdige waarden die een (semi-)publieke organisatie die ook op de markt opereert, moet combineren, zou het ook op dit niveau tot negatieve spanningen kunnen komen, omdat het werken in een marktorganisatie van de medewerkers een heel andere insteek vraagt dan het werken in een publieke context. Zo zou door de introductie van methoden die bij de private onderneming horen (strakkere arbeidsdeling, normering van werkzaamheden en beoordeling op basis van prestatie-indicatoren) de autonomie van het personeel kunnen afnemen.

De mogelijkheid dat hybriditeit zowel tot positieve als tot negatieve spanningen kan leiden, maakt het nodig om voorafgaande aan de hybridisering van een organisatie een zorgvuldige afweging tot stand te brengen over de vraag in hoeverre de verwachte baten van een combinatie van publieke en private culturen af te wegen zijn tegenover de kosten die gemaakt moeten worden om de (structurele) integriteit van de organisatie te beschermen. Twee verschillende strategieën zijn mogelijk om hiermee om te gaan (vgl. In 't Veld, 1997). Een synergiestrategie benadrukt dat hybriditeit weliswaar ook tot negatieve spanningen kan leiden, maar dat dit feit in het belang van de mogelijke synergie-effecten niet tot een verbod van hybriditeit mag leiden. In de Nederlandse context is In 't Veld (1995, 1997, 2002, 2005, 2006) al langere tijd voorstander van deze strategie; en tegenwoordig ook de WRR (2004) en de SER (2005a). De tegenovergestelde vermijdingsstrategie, waarvan onder andere Simon (1989, 2005) en de Werkgroep Markt en Overheid (1997) voorstanders zijn, benadrukt daarentegen dat de kosten om de negatieve effecten van hybriditeit onder controle te brengen te hoog zijn en dat hybriditeit dus te gevaarlijk is om toe te staan. Meest concrete uitdrukking van deze strategie was het inmiddels weer ingetrokken wetsvoorstel Markt en Overheid, waarmee een verbod van hybride organisatievormen beoogd werd (Tweede Kamer, 2001).

Er liggen nog maar weinig gestructureerde empirische observaties voor over de effecten van hybriditeit in organisaties (waaronder in Nederland ARK, 2005 en Brandsen, Van de Donk en Kenis, 2006 en daarbuiten Seibel, 1994; Evers, Rauch en Stitz, 2002; Koppell, 2003; Edeling et al., 2004). Ook lijkt er een gebrek te bestaan aan niet-normatieve theoretische verklaringsmodellen (zie Karré, 2006). Wel is het naar onze mening duidelijk dat na een periode in de jaren negentig toen de vermijdingsstrategie domineerde, nu vaker de synergiestrategie wordt toegepast. Dit blijkt met het inzicht te maken te hebben dat, zoals bijvoorbeeld voormalig SER-voorzitter Wijffels het verwoordt, de dichotomie tussen staat en markt al lang doorbroken is (SER, 2005b, p. 13). Hybriditeit is daardoor geen keuze meer, maar een gegeven. In plaats van normatieve debatten over nut en noodzaak van een verbod staat nu de vraag centraal hoe hybriditeit het beste ingevuld kan worden. Onder andere de recente discussies omtrent publiek ondernemerschap en maatschappelijk ondernemen trachten hier invulling aan te geven.

2. Onderzoeksmethode, onderzoekslocatie en onderzoeksdoelen

Het onderzoek waarover in dit artikel verslag wordt uitgebracht, heeft plaatsgevonden bij een aantal organisaties in de Nederlandse afvalsector. Op deze markt zijn zowel publieke als private bedrijven actief, die zich bezighouden met het inzamelen, het sorteren en overslaan, en het verwerken en recyclen van afvalstoffen. De publieke bedrijven op deze markt komen voort uit gemeenten, die hun wettelijke zorgplicht voor de inzameling van huisafval door een eigen dienst lieten vervullen. Vele van deze organisaties zijn nu ook actief op andere deelmarkten, zoals de inzameling van bedrijfsafval, waar zij in concurrentie komen te staan met private ondernemingen. Deze zijn op hun beurt ook meer en meer betrokken bij de inzameling van huishoudelijk afval. Doel van het onderzoek was te achterhalen op welke dimensies zich in de praktijk hybriditeit in de onderzochte organisaties voordoet, tot welke effecten dat leidt en hoe de betrokken stakeholders daarmee omgaan.

Omdat na een eerste literatuuranalyse de conclusie werd getrokken dat er nog maar weinig empirische gegevens beschikbaar zijn wat betreft de effecten van hybriditeit in organisaties en dat de bestaande theorieën te normatief zijn om de praktijk voldoende te kunnen verklaren, is besloten om gebruik te maken van de *grounded theory*-methode (vgl. Glaser en Strauss, 1967) om tot een *thick description* (Geertz, 1973) van de praktijk te komen. De in de eerste paragraaf genoemde hypothesen over de positieve en negatieve effecten van hybriditeit zijn gebruikt als *sensitizing concepts* of richtinggevende concepten.

Door de hypothesen uit eerdere discussies over hybriditeit als *sensitizing concepts* te gebruiken, is geprobeerd rekening te houden met de tekortkomingen van de klassieke *grounded theory* die van de onderzoeker een onrealistische graad van onbevangenheid vraagt (vgl. Eisenhardt, 1989; Strauss en Corbin, 1990; Charmaz, 2000). Als richtinggevende concepten kunnen de hypothesen eerste aanknopingspunten vormen voor onderzoek bij de case-organisatie, zonder het blikveld van de onderzoeker te veel te beperken. Daardoor kunnen tijdens het onderzoek

Figuur 3.
Enkele sensitizing
concepts

Op bestuurlijk niveau	
<i>Mogelijke positieve effecten</i>	<i>Mogelijke negatieve effecten</i>
Vergroot draagvlak	Verminderde aanstuurbaarheid
Op managementniveau	
<i>Mogelijke positieve effecten</i>	<i>Mogelijke negatieve effecten</i>
Innovatief gedrag en inhoudelijke meerwaarde	Loyaliteitsconflicten
Op werkvloerniveau	
<i>Mogelijke positieve effecten</i>	<i>Mogelijke negatieve effecten</i>
Gezonde mix aan werknemers	Culturele botsingen

ook bevindingen meegenomen worden die niet stroken met de oorspronkelijk geformuleerde hypothesen of concepten.

Het onderzoek omvatte drie stappen. Ten eerste heeft bij een aantal bedrijven analyse plaatsgevonden van relevante stukken, zoals bedrijfsplannen en andere strategienota's, jaarverslagen, interne vergaderstukken en verslagen van bijeenkomsten. Ten tweede zijn er interviews gehouden met per case-organisatie rond de twintig personen, waaronder leden van het managementteam en het middenmanagement, de interne en externe toezichthouders, stakeholders en een aantal medewerkers van de werkvloer. Als derde stap zijn observaties doorgevoerd bij relevante bijeenkomsten, zoals strategiedagen en vergaderingen van raden van toezicht en ondernemingsraden.

Gedurende de casestudies en na afloop daarvan zijn de bevindingen zowel bediscussieerd met vertegenwoordigers van de onderzochte organisaties zelf alsook met experts uit de sector en andere wetenschappers. Dit gebeurde om de validiteit van de bevindingen te toetsen. Doel van dit artikel is om de eerste bevindingen toegankelijk te maken aan een breder publiek en een discussie daarover te voeren in hoeverre deze ook herkenbaar zijn voor professionals uit andere contexten.

3. Eerste bevindingen en analyse

Als voorbeeld voor de gevolgen van hybriditeit voor een organisatie belichten we hier de ontwikkelingen bij een verzelfstandigde inzameldienst van een aantal kleinere en middelgrote gemeenten. Dit bedrijf is opgericht als gemeenschappelijke regeling en is een aantal jaren geleden als privaatrechtelijke organisatie verzelfstandigd, waardoor het bedrijf ook een hybride karakter heeft gekregen. De oorspronkelijk bij de gemeenschappelijke regeling betrokken gemeenten zijn nog

steeds de enige aandeelhouders van het bedrijf. Enkele (voormalige) wethouders van de aandeelhoudende gemeenten vormen de Raad van Commissarissen en worden daarin vergezeld door een aantal kwaliteitscommissarissen. Het bedrijf is op dit moment vooral nog actief met inzameling en overslag van huishoudelijk afval, maar wil zijn activiteitenpakket de komende tijd uitbreiden.

We presenteren de bevindingen uit het onderzoek naar het hybride karakter van het bedrijf op drie niveaus, het bestuurlijk, het management- en het werkvloerniveau, en toetsen ze aan de theorieën over de positieve en negatieve effecten van hybriditeit zoals die uit de literatuurstudie naar voren zijn gekomen.

EFFECTEN OP BESTUURLIJK NIVEAU

Als gemeenschappelijke regeling was het onderzochte bedrijf een taakorganisatie met capaciteitsfunctie. De organisatie stelde haar diensten ter beschikking aan het algemene en het dagelijkse bestuur van de gemeenschappelijke regeling als principalen. Het bedrijf werd geacht om gedisciplineerd hun sturingsimpulsen te volgen, de hiërarchische relatie te respecteren en loyaal te zijn aan haar politieke bazen. De directeur van het bedrijf was toen voor beslissingen afhankelijk van de principalen. Omdat afval echter geen politiek interessant onderwerp was en daardoor de politieke belangstelling voor het bedrijf gering, stond deze aansturingssystematiek een professionele bedrijfsvoering in de weg, en is tot een verzelfstandiging van het bedrijf besloten.

Na de verzelfstandiging is het bedrijf als een marktorganisatie met productfunctie te typeren. In de plaats van hiërarchische sturingsimpulsen zijn private contracten of dienstverleningsovereenkomsten met productomschrijvingen als sturingsinstrumenten gekomen. Het bedrijf staat in competitie met andere (zowel publieke als private) afvalondernemingen, moet initiatief en ondernemerschap tonen en efficiënt opereren. De dagelijkse bedrijfsvoering ligt nu in handen van de directeur; de gemeenten zijn vertegenwoordigd in de aandeelhoudersvergadering van de NV.

Om ook na de hybridisering van het bedrijf nog op bestuurlijk niveau invloed uit te kunnen oefenen op de bedrijfsvoering, hebben de aangesloten gemeenten als voorwaarde voor hun instemming met de verzelfstandiging bedongen dat er naast kwaliteitscommissarissen ook een aantal wethouders als overheidscommissarissen benoemd wordt in de Raad van Commissarissen. Deze beslissing is in twee opzichten problematisch. Ten eerste gaat zij lijnrecht in tegen het hele idee van de verzelfstandiging, die juist bedoeld was om het bedrijf meer op afstand te laten opereren van de politiek. Zo kan men zich afvragen in hoeverre de nieuwe vrij bestuurlijk samengestelde Raad van Commissarissen ook daadwerkelijk verschilt van het dagelijks bestuur van vóór de verzelfstandiging.

Ten tweede heeft dit besluit tot gevolg gehad dat het interne toezicht binnen de nieuwe hybride organisatie zelf op een erg hybride manier wordt ingevuld. Deze dubbele hybriditeit kan tot spanningen en loyaliteitsconflicten leiden, omdat ook de overheidscommissarissen te maken krijgen met dubbele afhankelijkheden. Op grond van de bestaande wetgeving hebben zij immers te handelen ter bevordering van de continuïteit van de onderneming, terwijl het mogelijk in hun belang als

politieke principalen kan zijn om het bedrijf om zeep te helpen of in ieder geval er afscheid van te nemen. Loyaliteitsconflicten kunnen verder ontstaan als bijvoorbeeld vanuit ondernemingsbelang het verhogen van de afvalstoffenheffing nodig is, terwijl dit de wethouders in hun gemeenten in politieke problemen kan brengen. Op nationaal niveau heeft men vanwege deze dubbelepettenproblematiek besloten dat ambtenaren en bewindspersonen niet meer als commissarissen in overheidsdeelnemingen mogen optreden. Op regionaal niveau wordt deze scheiding, zoals uit dit voorbeeld blijkt, vaak nog niet toegepast.

De geïnterviewde overheidscommissarissen herkenden de geschetste problematiek en waren allemaal van mening dat het een goed idee zou zijn op een 'organische manier' (dus na afloop van hun termijn) alle overheidscommissarissen te vervangen door kwaliteitscommissarissen. Maar zij waren ook van mening dat hun dubbele petten in de dagelijkse gang van zaken geen groot probleem vormden. Dat had volgens hen te maken met het feit dat de continuïteit van het bedrijf zowel in het belang van de organisatie alsook in het belang van de gemeentelijke aandeelhouders was. Ook waren zij van mening dat hun intieme kennis over de gang van zaken bij gemeenten, de belangrijkste klanten van het bedrijf, de organisatie toch vooral voordelen oplevert.

Deze kennis over de belangrijkste klantengroep, mede gevoed door commissarissen die uit de publieke sector afkomstig zijn, heeft volgens de gesproken bestuurders het draagvlak en de legitimiteit van het onderzochte bedrijf bij de gemeenten ten aanzien van zijn private concurrenten vergroot. Dit zou men als positief effect kunnen noemen van deze dubbele hybriditeit. Naar onze mening blijft deze echter een erg riskante strategie, omdat zij het ontstaan van loyaliteitsconflicten bevordert. Ook wordt daarmee het beoogde voordeel van de verzelfstandiging van het onderzochte bedrijf tenietgedaan, omdat deze alleen formeel, maar niet in de hoeden van de publieke aandeelhouders op afstand staat.

EFFECTEN OP MANAGEMENTNIVEAU

In hybride organisaties vervult het management een belangrijke spilfunctie, omdat vooral op dit niveau in de organisatie de tegenstrijdige publieke en private sturingsimpulsen samenkomen. Het management moet een koppeling proberen te maken tussen de belangen van de publieke aandeelhouders en het organisatiebelang.

Problemen kunnen ontstaan als het voor het management financieel gezien aantrekkelijk is om een van deze belangen te laten prevaleren boven het andere. Bijvoorbeeld zouden organisaties door de verlokkingen van de markt kunnen beslissen om hun publieke taken te verwaarlozen. Bij het onderzochte bedrijf probeert men actief en, zoals uit gesprekken met de bestuurders bleek, ook succesvol om deze indruk weg te nemen. Men stimuleert de gemeentelijke aandeelhouders nadrukkelijk om ondanks hun formele afstand van de organisatie, toch hun wensen en behoeften te communiceren met het bedrijf.

Dit heeft niet alleen met het inzicht bij het onderzochte bedrijf te maken dat (tenminste wat de korte termijn betreft) de oprichtende gemeenten nog een tijd lang de belangrijkste klanten zullen blijven waarvan men omzet nodig heeft om ook

op andere markten te kunnen groeien. Een tweede en volgens het management van het onderzochte bedrijf belangrijkere reden is dat men zich als hybride organisatie met een zogenoemde *public spirit* wil profileren. Daarmee beschrijft men het gevoel dat men zich ook als bedrijfsmatige en marktgerichte organisatie nog steeds verbonden voelt met het publieke domein. Men wil niet als 'gewoon' bedrijf gezien worden dat zijn activiteiten voor de gemeenten alleen in het licht van profijtmaximalisatie ziet, maar meer als partner die de gemeenten ondersteunt bij het zo goed mogelijk invullen van hun milieudoelstellingen. Het behalen van financiële winst is voor het onderzochte bedrijf niet het primaire doel in relatie met gemeentelijke klanten. Het opbouwen van duurzame verbindingen wordt belangrijker geacht.

Helaas lukt het de organisatie ook na de verzelfstandiging niet altijd om haar aandeelhouders voldoende te enthousiasmeren om zich als actieve klanten te gedragen. Dit hangt volgens de directie van het onderzochte bedrijf en enkele gesproken wethouders ermee samen dat afval politiek gezien geen interessant of sexy onderwerp is. Dat betekent dat zolang alles maar goed geregeld is en het vuil op tijd en tegen een redelijke prijs wordt opgehaald, er ook geen stemmen mee te behalen zijn en politici geen tijd of zin hebben zich met het bedrijf te bemoeien.

Het ontbreken van politieke detailbemoeyenis op het niveau van de aandeelhouders is in het algemeen weliswaar prettig voor het bedrijf, maar maakt het ook lastig om voldoende animo bij de aandeelhouders te genereren om naar de jaarlijkse aandeelhoudersvergadering te komen, waardoor het zelfs kan gebeuren dat besluitvorming over belangrijke kwesties door het ontbreken van een voldoende quorum uitgesteld moet worden. Dit tot frustratie van de bij het bedrijf werkzame professionals die soms de indruk krijgen dat hun inspanningen door de aandeelhouders niet gewaardeerd worden.

EFFECTEN OP WERKVLOERNIVEAU

De hybridisering van het onderzochte bedrijf heeft wat de individuele werknemers betreft een paradoxaal effect gehad. In vergelijking met de situatie vóór de verzelfstandiging heeft het hybride karakter van het bedrijf niet alleen een verhoging van de werkdruk, maar ook een vergaande bureaucrativering tot gevolg gehad. Regels waren er altijd al, maar de naleving daarvan werd in het (publieke) verleden maar mondjesmaat (of nooit) gecontroleerd. Zo werd het voor de hybridisering nog gedoogd als medewerkers op afvalbrengstations voorwerpen mee naar huis namen of doorverkochten. Vandaag de dag gaat het management van het bedrijf hier stevig tegenin. Door intensieve communicatie moeten de medewerkers leren wat de nieuwe *mores* zijn in het bedrijf. Wie daarna nog steeds doorgaat met 'foute' praktijken, wordt ontslagen, iets dat in het verleden maar nauwelijks voorkwam.

Sinds de verzelfstandiging van het bedrijf worden de teugels ook strakker aangehaald wat de efficiëntie en effectiviteit van het werk betreft. Gebruikmakend van de expertise van de medewerkers heeft men een professionaliseringslag ingezet.

Ook is men van plan de medewerkers in de toekomst af te rekenen op hun prestaties.

Met deze veranderingen gaat men bij het bedrijf lijnrecht in tegen de oude ambtelijke cultuur van de organisatie. Toch heeft dit niet tot grote botsingen tussen werkvloer en management gevoerd. Het onderzoek bij het bedrijf laat zien dat de reden hiervoor te zoeken is in de goed georganiseerde communicatie over de noodzaak voor deze veranderingen. Het management heeft niet alleen duidelijk geprobeerd uit te leggen wat zijn plannen en verwachtingen zijn voor de toekomst, maar is daarover ook een open en eerlijk debat aangegaan met de medewerkers. Hierdoor is op de werkvloer het gevoel ontstaan dat men het allemaal samendoet en dat de veranderingen bij het bedrijf op de toekomst van het bedrijf en niet tegen het personeel gericht zijn.

4. Discussie en praktijkimplicaties

Wij begonnen dit artikel met de constatering dat er in Nederland een groot aantal hybride organisaties bestaat die de culturen van markt en overheid in zich moeten verenigen. Wij beschreven dat hybriditeit een spanningsvol concept is dat zowel positieve als negatieve effecten tot gevolg kan hebben. Deze hebben wij geordend op drie niveaus, het bestuurlijke, het management- en het werkvloerniveau, en als volgt beschreven:

- op bestuurlijk niveau verhoogd draagvlak versus verminderde politieke bestuurbaarheid;
- op managementniveau innovatief gedrag versus loyaliteitsconflicten;
- op werkvloerniveau positieve mix aan waarden versus culturele botsingen.

Omdat er tot op heden nog maar weinig empirisch onderzoek is verricht naar de daadwerkelijke gevolgen van hybriditeit, hebben wij vervolgens aan de hand van de case van een hybride afvalinzamelbedrijf geprobeerd te achterhalen in hoeverre de positieve en de negatieve effecten van hybriditeit zich in de praktijk ook daadwerkelijk voordoen.

Uit de beschrijving van de case-organisatie kwam naar voren dat hybriditeit bestuurlijk gezien inderdaad veroorzaakt dat de mogelijkheden tot directe politieke aansturing in formele zin afnemen. In het geval van het onderzochte bedrijf heeft men geprobeerd om dit te compenseren door wethouders als overheidscommissarissen af te vaardigen naar de Raad van Commissarissen. Wij noemen dit dubbele hybriditeit, omdat op deze manier niet alleen de organisatie, maar ook enkele van haar commissarissen met meervoudige afhankelijkheden te maken krijgen. Op nationaal niveau wordt deze vorm van hybriditeit inmiddels onwenselijk geacht en worden geen ambtenaren of bewindspersonen meer als commissarissen benoemd. Het lijkt ons opvallend dat dit op regionaal niveau nog steeds gebeurt. Hierdoor wordt niet alleen in feite de verzelfstandiging van het bedrijf weer half teruggedraaid, ook maakt de organisatie enkele van haar commissarissen en zichzelf kwetsbaar voor loyaliteitsconflicten. Op dit moment lijken de belangen van de organisatie en van de aandeelhoudende gemeenten (als wij de

overheidscommissarissen mogen geloven) nog op één lijn, maar dat is uiteraard geen garantie dat dit zo zal blijven. De inbreng van kennis uit de praktijk van gemeenten om op deze manier het draagvlak te vergroten voor de organisatie, een argument dat de overheidscommissarissen aanvoeren als ondersteuning voor hun nauwe betrokkenheid bij het bedrijf, kan naar onze mening ook op andere manieren veiliggesteld worden, bijvoorbeeld door zich als professionele opdrachtgevers te gedragen.

Zoals in ideaaltypische private bedrijven is het ook in hybride organisaties de taak van het management om het ondernemings- en het aandeelhoudersbelang op een positieve manier met elkaar te verbinden. In een hybride context is dat zelfs nog ingewikkelder, omdat de belangen vaker dan in een privaat bedrijf tegenstrijdig zijn. Ook is het in een hybride organisatie niet eenvoudig een belang te laten prevaleren boven een ander, maar moet een evenwicht tot stand gebracht worden. Het management van de onderzochte organisatie lijkt zijn best te doen om zich als marktgerichte organisatie te profileren, maar zonder haar publiek verleden en het speciale karakter van haar klanten en aandeelhouders uit het oog te verliezen. Dit brengt men tot uitdrukking door niet te streven naar de maximalisatie van winst, maar het creëren van duurzame verbindingen met gemeenten in het dagelijkse werk voorop te stellen. Dat betekent dat men op dit moment nog geneigd is de belangen van de organisatie ondergeschikt te maken aan die van de gemeentelijke aandeelhouders. Interessant wordt het naar onze mening om te achterhalen wanneer door een verder toegenomen hybride karakter van het onderzochte bedrijf een omslag bereikt zal worden en de belangen van de organisatie zwaarder beginnen te wegen.

Op de werkvloer heeft hybriditeit wat het bureaucratisch karakter van het werk betreft tot een paradoxaal gevolg geleid. Men hanteert nu niet minder, maar juist meer regels. Dit komt omdat in het publieke verleden er weliswaar ook regels waren, maar deze maar mondjesmaat gecontroleerd werden. Verder heeft hybriditeit tot een toename van de werkdruk geleid, omdat nu de markt met zijn strengere performancevereisten leidend is. Opvallend is dat de werknemers deze botsing van hun ambtelijke met een nieuwe, meer bedrijfsmatige cultuur in het algemeen niet als bedreigend, maar juist als kans hebben ervaren. Wij zien dit als gevolg van een open en eerlijke communicatiestrategie van het management naar de medewerkers.

De eerste bevindingen laten naar onze mening zien dat hybriditeit in de praktijk meer nuances kent dan de tot nu toe bestaande theorieën misschien doen vermoeden. De onderzochte organisatie blijkt wat haar hybride karakter betreft levensvatbaar, geen van de geconstateerde spanningen en dilemma's is sterk genoeg om haar structurele integriteit of de kwaliteit van haar dienstverlening in gevaar te brengen. Maar de geconstateerde spanningen en dilemma's maken het wel noodzakelijk om op een slimme manier om te gaan met het hybride karakter. De discussie over hybriditeit zou naar onze mening er niet meer over moeten gaan of een verbinding van staat en markt binnen organisaties wel of niet toelaatbaar is, maar meer over hoe wij er in de praktijk op een slimme manier mee om kunnen gaan zodat wij de synergie-effecten optimaal benutten en de negatieve gevolgen optimaal beperken. Wij hopen met dit eerste inkijkje in de praktijk

van een hybride organisatie voldoende aanknopingsmogelijkheden te bieden voor organisatieprofessionals en -adviseurs om precies dat te doen.

Noten

1. De auteurs danken de redactie van *M&O* en Iris Vanhommerig voor hun nuttige opmerkingen op eerdere versies van deze tekst.
2. In de Nederlandse vertaling van Jacobs' boek wordt het *guardian syndrome* als bewakersyndroom omschreven. Naar onze mening schiet deze vertaling tekort, omdat zij geen rekening houdt met de overige betekenissen van het woord *guardian*, dat ook voogd of verzorger kan betekenen. Deze komen wel ook tot uitdrukking in het Nederlandse woord hoeder.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (ARK) – *Publiek ondernemerschap*. – Den Haag : Sdu uitgevers, 2005
- Brandsen, T., W. van de Donk, en P. Kenis (ed.) – *Meervoudig Bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. – Den Haag : Lemma, 2006
- Brown, A. – *Organisational Culture*. – Londen : Pitman, 1998
- Charmaz, K. – Grounded Theory : Objectivist and Constructivist Methods – In: N.K. Denzin en Y.S. Lincoln (red.) – *Handbook of Qualitative Research*. – Thousand Oaks : Sage, 2000, p. 509-535
- Edeling, T. et al. – *Öffentliche Unternehmen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung*. – Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004
- Eisenhardt, K.M. – Building Theories from Case Study Research – In: *Academy of Management Review* 14 (1989) 4, p. 532-550
- Evers, A., U. Rauch, en U. Stitz – *Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen*. – Berlijn : Edition Sigma, 2002
- Frissen, P.H.A. – *Bureaucratische cultuur en informatisering*. – Den Haag : Sdu uitgevers, 1989
- Geertz, C. – *The Interpretation of Cultures*. – New York : Basic Books, 1973
- Glaser, B.G., en A.L. Strauss – *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. – Chicago : Aldine, 1967
- Jacobs, J. – *Systems of Survival. A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics*. – New York : Vintage Books, 1994
- Karré, P.M. – Caleidoscooporganisaties – Culturele aspecten van hybriditeit in organisaties – In: Brandsen, T., W. van de Donk en P. Kenis (ed.) – *Meervoudig Bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. – Den Haag : Lemma, 2006, p. 55-72
- Koppell, J. – *The Politics of Quasi-Government*. – Cambridge : Cambridge University Press, 2003
- Martin, J. – *Organizational culture*. – Thousand Oaks : Sage, 2002
- Meijerink, M.H. – Het einde van de hybriditeit? – In: M.H. Meijerink en G.D.

- Minderman (ed.) – *Naar een andere publieke sector. Hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling.* – Den Haag : Sdu uitgevers, 2005, p. 17-24
- Rainey, H.G. – *Understanding and Managing Public Organizations.* – San Francisco : Jossey Bass, 1997
- Seibel, W. – *Funktionaler Dilettantismus.* – Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1994
- SER – *Ondernemerschap voor de publieke zaak.* – Den Haag : Sdu uitgevers, 2005a
- SER – *Agenda en verslag van de 642^e (422^e openbare) vergadering van de Sociaal Economische Raad gehouden op 15 april 2005.* – Den Haag : SER, 2005
- Simon, M. – *De Strategisch Functie Typologie. Functioneel denkraam voor management.* – Deventer : Kluwer Bedrijfswetenschappen, 1989
- Simon, M. – De strategische functie van een organisatie-eenheid en hybriditeit – In: M.H. Meijerink en G.D. Minderman (ed.) – *Naar een andere publieke sector. Hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling.* – Den Haag : Sdu uitgevers, 2005, p. 39-42
- Strauss, A.L., en J. Corbin – *Basics of Qualitative Research. Grounded Theory Procedures and Techniques.* – Newbury Park : Sage, 1990
- Tweede Kamer – *Regels omtrent marktactiviteiten van overheidsorganisaties en omtrent ondernemingen die van overheidswege over een bijzondere positie beschikken (Wet Markt en Overheid)* – 28 050, nr. 1, vergaderjaar 2001 – 2002
- Veld, R.J. in 't – *Spelen met vuur. Over hybride organisaties.* – Den Haag : VUGA, 1995
- Veld, R.J. in 't – *Noorderlicht. Over scheiding en samenballing.* – Den Haag : VUGA, 1997
- Veld, R.J. in 't – *Beter ten halve...? Een essay over de overheid op de markt.* – Den Haag : Ministerie van Economische Zaken, 2002
- Veld, R.J. in 't – *Verzelfstandiging en hybriditeit* – In: M.H. Meijerink en G.D. Minderman (ed.) – *Naar een andere publieke sector. Hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling.* – Den Haag : Sdu uitgevers, 2005, p. 45-62
- Veld, R.J. in 't – *Governance als prothese voor deugdzaamheid* – Rede uitgesproken bij aanvaarding van het ambt van hoogleraar Governance aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen op donderdag, 16 maart 2006
- Verhoef, R., en M.O. Simon – *Hybride organisaties als omstreden arrangement* – In: *Bestuurskunde* 10 (2001) 8, p. 368-379
- Werkgroep Markt en Overheid (= commissie-Cohen) – *Eindrapport.* – Den Haag : Ministerie van Economische Zaken, 1997
- WRR – *Bewijzen van goede dienstverlening.* – Den Haag : Sdu uitgevers, 2004.