Philip Marcel Karré

Heads *and* tails: Both sides of the coin

An analysis of hybrid organizations in the Dutch waste management sector

Eleven International Publishers, Den Haag, 2011

ISBN 978-90-5931-635-5

Samenvatting Kop *en* munt: Beide kanten van de medaille

Inleiding: Nederland als hybride samenleving

Verschillende soorten hybride organisaties

Op de grensvlakken tussen de drie klassieke maatschappelijke sectoren (staat, markt en samenleving) zijn verschillende types hybride organisaties te vinden, die in zich verschillende en tegenstrijdige ideaaltypen, waarden, handelingslogica's en coördinatiemechanismen verenigen (zie bijvoorbeeld Billis, 2010; Brandsen, Van de Donk, & Putters, 2005). Voorbeelden zijn (1) organisaties uit het maatschappelijke middenveld, die, geworteld in de samenleving, ook in andere sectoren actief worden, zoals vakbonden en de milieubeweging, (2) private, commerciële ondernemingen die zich als overheden gaan gedragen, zoals de Verenigde Oost-Indische Compagnie en (3) publieke organisaties die ook op de markt actief worden, zoals veel verzelfstandigde organisaties. In dit promotieonderzoek staat het laatste type hybride organisaties centraal. Het gaat dus met name om formele organisaties die de publieke en non-profit oriëntatie van de overheid proberen te combineren met de private en profijtgedreven oriëntatie van de markt. Dat betekent trouwens niet dat mijn bevindingen voor andere typen hybride organisaties niet van toepassing zouden kunnen zijn, ook al zou dat een vertaalslag vergen.

Als onderzoeksobjecten heb ik hybride organisaties gekozen die in de Nederlandse afvalsector actief zijn. Op een later moment in deze samenvatting zal ik ook deze keuze nader verantwoorden. Dit neemt echter niet weg, dat mijn bevindingen ook interessant kunnen zijn voor organisaties die in andere markten of sectoren actief zijn en overheid en markt mengen.

Golfbewegingen in de publieke dienstverlening

In Nederland (zoals in de meeste andere landen) was de grens tussen overheid en markt nooit vast en scherp afgebakend, maar steeds in beweging, poreus, onscherp en afhankelijk van politieke en maatschappelijke voorkeuren en modes. Nederland heeft dan ook een lange en rijke traditie wat betreft het aanbieden van publieke diensten door hybride organisaties. Zo zijn veel organisaties die publieke diensten verlenen, zoals zorg, onderwijs en huisvesting, in het begin van de 19^{e} eeuw opgericht als vorm van particulier initiatief door groepen burgers of non-profit organisaties vanuit een idealistische, vaak religieuze of ideologische, overtuiging (Brandsen et al., 2006a, p. 422). Daarnaast is veel van wat wij nu als publieke infrastructuur kennen, zoals het

waterleidingnet van Amsterdam, veel spoorlijnen en gasfabrieken, opgericht door ondernemers met het doel er geld mee te verdienen (Delden & Veraart, 2001, p. 19; In 't Veld, 2005, p. 46; Veenendaal, 2004; Veraart, 2007, p. 172).

De betrokkenheid van de overheid bij het aanbieden van publieke diensten groeide gaandeweg de twintigste eeuw. Met name na de Tweede Wereldoorlog, in de periode tussen 1960 en 1980, bereikte in Nederland, maar ook in veel andere Westerse landen, de publieke sector haar top (Jackson, 2003; Tanzi & Schuknecht, 2000). Toen aan het begin van de jaren tachtig Nederland in een grote economische crisis verkeerde, met een hoge werkloosheid en een gapend begrotingstekort, werd de uitgedijde publieke sector als een van de redenen hiervoor gezien. Om de betrokkenheid van de overheid in de economie weer te verminderen, besloten de conservatief-liberale kabinetten Lubbers I en II dan ook tot de privatisering van een aantal overheidsondernemingen, zoals de PTT (Andeweg & Irwin, 1993, p. 201). De daadwerkelijke impact van deze operatie was echter gering, omdat Nederland in internationaal vergelijk maar weinig staatsbedrijven kende (Parris et al., 1987).

De triomftocht van het management-denken had meer invloed op de manier waarop in Nederland publieke diensten werden verleend (Pollitt, 1990), ideologisch onderbouwd vanuit het New Public Management-paradigma (Barzelay, 2001; Hood, 1991; Lane, 2000; Osborne & Gaebler, 1992). Het doel van deze operatie was niet alleen om de omvang van de publieke sector te verminderen, maar met name om overheidsorganisaties efficiënter en bedrijfsmatiger te laten functioneren, door de introductie van bedrijfsvoeringstechnieken uit de commerciële sector (Walsh, 1995). Het management-denken lag ook ten grondslag aan een reeks verzelfstandigingen van uitvoerende diensten, vanuit de overtuiging dat deze op afstand van de politiek beter zouden kunnen functioneren (Van Thiel, 2000).

Inmiddels is naast het New Public Management-denken een tweede stroming opgekomen in het denken over publieke dienstverlening: het governance-paradigma (Pierre & Peters, 2000; Rhodes, 1997). Dit perspectief gaat ervan uit dat de overheid niet meer de meest centrale actor is in het aanpakken van weerbarstige maatschappelijke vraagstukken en dat andere stakeholders (zoals burgers, maar ook bedrijven en de media) daar een even belangrijke rol in spelen. Governance staat centraal in de netwerksamenleving, waar verschillende partijen elkaar nodig hebben om gezamenlijke uitdagingen aan te gaan (Van Duivenboden et al., 2009).

Het Nederlandse debat: zwart/wit

Voor mijn onderzoek heb ik het Nederlandse debat over hybride organisaties als vertrekpunt genomen, maar dat betekent uiteraard niet dat het een puur Nederlands onderwerp is. Zo is er internationaal niet alleen aandacht voor derdesector hybriden (zie bijvoorbeeld Billis, 2010b), maar bijvoorbeeld ook voor publiek-private hybride

organisaties, zoals FannyMae en FreddyMac, die inmiddels ook breder bekend zijn geworden door hun rol in de kredietcrisis (Koppell, 2003). In Duitsland worden hybride organisaties betrokken in discussies over de *Bürger-* of *Zivilgesellschaft* (zie bijvoorbeeld Evers et al., 2002; Meyer & Weil, 2002). Ook spelen zij een rol in de internationale discussies over de rol van de overheid in de markt (OECD, 2004, 2005). In de organisatiekundige literatuur over verschillen en allianties tussen publieke en private organisaties worden hybride organisaties als mengvormen genoemd (Emmert & Crow, 1988; Perry & Rainey, 1988; Rainey, 1997; Rainey & Chun, 2007; Skelcher, 2005).

Het Nederlandse debat over hybriditeit heeft een aantal kenmerken dat het onderscheidt van de discussie in andere landen. Zo zijn de gebruikte argumenten vaak normatief van aard en wordt de vermenging van publiek en privaat of overheid en markt met name als problematisch gezien en in termen van bederf en onzindelijkheid beschreven. Voor een relatieve buitenstander zoals ikzelf is dat lastig te begrijpen, met name als men het hybride karakter van de Nederlandse samenleving in beschouwing neemt, en vooral de successen die geboekt zijn door overheid en markt niet als twee gescheiden werelden te beschouwen (zoals de successen van de VOC en de Nederlandse verzorgingsstaat).

Het debat over hybride organisaties had in Nederland altijd een eigen, typisch Nederlands karakter. Vanwege het feit dat hybriditeit bij de traditie van Nederland hoort, maar desalniettemin (of misschien juist daarom) vaak verguisd wordt, is het juist bijzonder interessant het Nederlandse debat over hybride organisaties als vertrekpunt te gebruiken voor een onderzoek naar wat er nou echt gebeurt als publiek en privaat binnen een organisatie bij elkaar gebracht worden.

Onderzoeksvragen en opbouw

In dit proefschrift staat de volgende algemene onderzoeksvraag centraal: *Hoe functioneren hybride organisaties in de praktijk en wat zijn de effecten van hun hybriditeit?*

Deze centrale vraag heb ik vertaald naar een aantal specifieke analytische en empirische onderzoeksvragen. De analytische onderzoeksvragen hebben tot doel het debat over hybriditeit zoals dat met name in Nederland heerst nader te ordenen en de hypotheses die daarin worden verwoord onderzoekbaar te maken. Zij luiden: *Op welke dimensies kan een organisatie hybride zijn?* En: *Wat zouden de positieve en negatieve effecten van hybriditeit kunnen zijn?*

Mijn empirische onderzoeksvragen hebben tot doel te beschrijven hoe hybriditeit zich vertaalt naar de concrete organisatiepraktijk(en) in mijn case studies. Zij luiden: *Op welke manieren is de casu sorganisatie hybride?* En: *Welke positieve en negatieve*

effecten van hybriditeit zijn in de casus organisatie waar te nemen en hoe wordt er mee omgegaan? Mijn laatste empirische onderzoeksvraag luidt: *Wat zeggen de bevindingen uit de drie case studies over de algemene levensvatbaarheid van hybride organisaties?*

Mijn proefschrift kent de volgende opbouw: na een inleidend hoofdstuk 1, beschrijf ik in hoofdstuk 2 de dimensies waarop een organisatie in theorie hybride zou kunnen zijn. In hoofdstuk 3 vat ik de mogelijke positieve en negatieve effecten van hybriditeit samen zoals die in het (Nederlandse) debat naar voren zijn gebracht. Tezamen beantwoorden deze hoofdstukken mijn analytische onderzoeksvragen.

In het vierde hoofdstuk beschrijf ik mijn onderzoeksstrategie en in het vijfde hoofdstuk de Nederlandse afvalsector, als de context waarin de organisaties die ik in het kader van mijn onderzoek bekeken heb, opereren.

In hoofdstukken 6 tot en met 8 beschrijf ik mijn bevindingen in een drietal case studies. Deze vat ik samen in hoofdstuk 9. Tezamen beantwoorden deze hoofdstukken mijn eerste twee empirische onderzoeksvragen.

Mijn laatste empirische onderzoeksvraag staat centraal in het afsluitende tiende hoofdstuk, waarin ik ook een overzicht schets van de belangrijkste conclusies uit mijn onderzoek en aanbevelingen doe voor de praktijk alsook voor nieuw wetenschappelijk onderzoek naar hybride organisaties.

Definitie: Dimensies van hybriditeit

Publiek versus privaat als normatieve dichotomie

De klassieke dichotomie tussen publiek en privaat is misschien een van de belangrijkste tegenstellingen van ons bestaan (Bobbio, 1989), omdat ze de wereld om ons heen indeelt in twee uitputtende en elkaar uitsluitende sferen (Weintraub & Kumar, 1997). Maar dat betekent niet dat de dichotomie waardevrij of onschuldig is of dat het bij voorbaat al duidelijk is wat er precies mee bedoeld wordt en wat de publieke en de private sfeer nou precies omvatten (Geuss, 2001). Zo zijn er verschillende definities mogelijk van wat het onderscheid publiek versus privaat precies inhoudt. In dit proefschrift bedoel ik met publiek de sfeer van de staat of overheid, en met privaat de sfeer van de markt te beschouwen. De reden hiervoor is dat dit ook de definitie was die in het Nederlandse debat over hybride organisaties werd gebezigd.

Verschillende vormen van overheid-markt interrelaties

Omdat de dichotomie tussen overheid en markt normatief is, is het belangrijk er prudent mee om te gaan (Geuss, 2001). Het kan een goed middel zijn om een waardegedreven discussie te voeren over wat publiek en privaat zou moeten zijn, maar is minder geschikt als insteek voor een beschrijving van wat er in de empirie gebeurt.

Daar is namelijk geen sprake van een scherpe tegenstelling tussen overheid en markt, maar zijn publiek en privaat al eeuwenlang met elkaar vermengd (Dahl & Lindblom, 1953; Rainey, 1997; Rainey & Chun, 2007). Als voorbeelden hiervoor zijn, naast de opkomst van hybride organisaties, ook de contractuele en samenwerkingsrelaties tussen overheid en bedrijfsleven te rekenen (Skelcher, 2005), alsook de overeenkomsten tussen organisaties in de publieke en de private sector. Zo maakt het voor de primaire werkprocessen van een ziekenhuis niets uit of het om een statelijke of een commerciële instelling gaat.

Vanwege deze verschillende complexe interrelaties tussen overheid en markt, heeft de wetenschap de dichotomie tussen publiek en privaat als verklarend model al grotendeels achter zich gelaten en ingeruild tegen een model, waarin een continuüm van organisaties centraal staat. Dit is echter helaas nog niet het geval in het politieke of maatschappelijke debat.

Ideaaltypische publieke en private organisaties

De ideaaltypische publieke en de ideaaltypische private organisatie vormen de polen van het net genoemde continuüm. Als ideaaltypische publieke organisatie schets ik, in navolging van Dahl en Lindblom (1953), de *agency*. Deze wordt hiërarchisch gestuurd op basis van centraal opgestelde regels in een proces van polyarchy. Als ideaaltypische private organisatie beschrijf ik, weer gebaseerd op Dahl en Lindblom, de *enterprise*, die door de onzichtbare hand van de markt wordt aangestuurd.

In het Nederlandse debat over hybride organisaties heeft Simon (1989) de typologie van Dahl en Lindblom vertaald naar een onderscheid tussen de publieke taak- en de private marktorganisatie. De taakorganisatie wordt aangestuurd door een bovengeschikt beleidsorgaan. Dit type organisatie heeft wat Simon een capaciteitsfunctie noemt, omdat de taakorganisatie haar principaal haar capaciteit ter beschikking stelt om bepaalde goederen en diensten te produceren. De marktorganisatie daarentegen is autonoom en heeft volgens Simon een productfunctie en is vrij om zelf te bepalen welke goederen of diensten zij voortbrengt.

Verschillen tussen publieke en private organisaties

Verschillende auteurs hebben het onderscheid tussen de ideaaltypische publieke en de ideaaltypische private organisatie verfijnt door dimensies op welke een organisatie publiek, privaat of een mix van beide kan zijn te benoemen. In een samenvatting van de literatuur over de belangrijkste verschillen tussen beiden, komen Rainey en Chun (2007) tot de conclusie dat publieke en private organisaties in elk geval op een drietal punten van elkaar verschillen.

Ten eerste opereren ideaaltypische publieke en private organisaties in verschillende contexten. Publieke organisaties hebben geen markt om hun producten en diensten te

verkopen en zijn dus geheel aangewezen op overheidsfinanciering. Dat betekent dat zij onder strengere controle van de politiek en van andere overheidsdiensten staan dan ideaaltypische private organisaties, en daardoor meer aandacht moeten schenken aan wet- en regelgeving. Ideaaltypische publieke organisaties moeten in hun dagelijks werk niet alleen steeds rekening houden met de wensen en voorkeuren van de politiek, maar ook met die van andere stakeholders, zoals de burger.

Ten tweede hebben ideaaltypische publieke organisaties ook andere relaties met hun omgeving dan ideaaltypische private organisaties. Zij produceren publieke goederen, wat betekent dat deze zich niet één op één laten vertalen naar marktprijzen. Ook zijn het vaak monopolisten, waar je als burger niet omheen kan vanwege de specifieke privileges die de organisatie van overheidswege zijn toegekend. Aan ideaaltypische publieke organisaties en de daar werkende professionals worden dan ook vaak hoge verwachtingen gekoppeld, met name wat fairness, toegankelijkheid, eerlijkheid, openheid en verantwoording betreft.

En ten derde schrijven Rainey en Chun dat ideaaltypische publieke organisaties van hun private *counterparts* verschillen wat hun rollen, structuren en processen betreft. Zo hebben zij vaak te maken met ambiguïteit, meervoudigheid en een grotere kans op conflict en hebben publieke managers vaak ook een naar buiten gerichte en politieke rol. In het algemeen is hun discretionaire ruimte echter beperkt omdat de politiek altijd de uiteindelijke arbiter is wat het voortbestaan en functioneren van de organisatie betreft. Ideaaltypische publieke organisaties worden daarnaast verondersteld bureaucratischer te zijn dan commerciële organisaties en ook over andere dominante waarden te beschikken.

Bij dit laatste punt sta ik wat uitgebreider stil omdat het verschil in waarden tussen overheid en markt in het Nederlandse debat over hybride organisaties vaak naar voren is geschoven als reden om hybriditeit niet toe te staan of als problematisch af te schilderen. Deze zienswijze werd onderbouwd met de beschouwingen over waarden en culturen van organisaties die door Jane Jacobs (1992) naar voren zijn gebracht. Zij onderscheidt twee morele syndromen, die van de hoeder[80] en die van de koopman. De hoeder (waarmee meestal overheidsorganisaties geassocieerd worden) heeft als positieve kernwaarden traditie, gehoorzaamheid, discipline en loyaliteit. Maar in de wereld van de hoeder is het ook toegestaan te bedriegen als dat de publieke zaak dient, is werk niet alles en speelt fatalisme een grote rol.

[80] In veel Nederlandse teksten wordt van het wakersyndroom gesproken, maar m.i. past de vertaling als hoederssyndroom beter bij wat Jacobs ermee bedoeld.

De koopman daarentegen (meestal geassocieerd met private organisaties) heeft als kernwaarden samenwerking, eerlijkheid, efficiëntie, vlijt en optimisme. Hier is het toegestaan om het oneens te zijn met een beslissing, als dat in het belang is van de voorliggende taak.

Dimensies van hybriditeit

De *agency* en de *enterprise* zijn de polen van het continuüm tussen publiek en privaat, maar er zijn verscheidene modellen voor hoe organisaties in dit continuüm geplaatst kunnen worden. Auteurs werken met zowel unidimensionale als met multidimensionale modellen (Bozeman, 1987; Dahl & Lindblom, 1953; Evers et al., 2002; Fottler, 1981; Perry & Rainey, 1988; Van Thiel, 2000; Wamsley & Zald, 1973). Deze heb ik samengevat om tot mijn eigen multidimensionale model te komen.

In mijn versie van het continuüm tussen de taak- en de marktorganisatie (mede gebaseerd op Algemene Rekenkamer, 2005), kunnen organisaties gescoord worden op tien dimensies, die ik heb onderverdeeld in de volgende drie clusters: (1) structuur en activiteiten, (2) waarden en strategie en (3) governance en politiek.

De dimensies in de cluster structuur en activiteiten beschrijven met name wie de principaal is van de organisatie en welke activiteiten ze uitvoert:

- Rechtsvorm: de graad waarin de rechtsvorm van de organisatie gebaseerd is op publiek- of op privaatrecht.
- Eigendom: het continuüm tussen volledig publiek en volledig privaat eigendom.
- Activiteiten: het continuüm tussen een volledige focus op statutaire, publieke taken en een volledige focus op private, of commerciële activiteiten.
- Financiering: het continuüm tussen volledige overheidsfinanciering en volledige financiering op de markt.
- Marktomgeving: het continuüm tussen een monopolistische en een competitieve marktomgeving.

De dimensies in de cluster waarden en strategie beschrijven welke strategische koers de organisatie vaart en welke waarden daarin leidend zijn:

- Strategische oriëntatie: het continuüm tussen een oriëntatie gericht op de overheid en een oriëntatie gericht op de markt.
- Waardenoriëntaties: het continuüm tussen een oriëntatie op publieke en een oriëntatie op private waarden.

Tot slot, de dimensies in de cluster governance en politiek beschrijven de relatie tussen de organisatie en haar politieke principaal en in hoeverre haar managers over autonomie beschikken, zowel op management- als op uitvoerend gebied:

- Relatie met politieke principaal: het continuüm tussen een relatie gebaseerd op publiek en een relatie gebaseerd op privaat recht.
- Managementautonomie: het continuüm tussen het ontbreken van autonomie voor de individuele manager wat betreft de bedrijfsvoering (omdat deze beslissingen door de politiek genomen worden) en volledige autonomie.
- Uitvoeringsautonomie: het continuüm tussen het ontbreken van autonomie voor de individuele manager wat de uitvoering van de taken en activiteiten van de organisatie betreft (omdat deze beslissingen door de politiek genomen worden) en volledige autonomie.

Ik pas dit multidimensionale model toe in mijn onderzoek door mijn drie casus organisaties er op te scoren op een schaal van 0 tot 10 (waarbij 0 staat voor volledig publiek, 2 voor vooral publiek, 4 voor enigszins publiek, 5 voor halverwege tussen publiek en privaat, 6 voor enigszins privaat, 8 voor vooral privaat en 10 voor volledig privaat).

De scores van elke organisatie op een spinnenwebdiagram geven hun hybride vingerafdruk of profiel grafisch weer. In het centrum van dit diagram zijn alle scores 100 % publiek. Een puur publieke organisatie zou in het diagram dan ook als punt in het midden gevisualiseerd worden. Hoe groter de ingevulde oppervlakte, hoe 'privater' een organisatie is.

Ik gebruik het spinnenwebdiagram en de scores van mijn casus organisaties niet alleen ter illustratie, maar ook als indicatief-diagnostisch tool om te kunnen bepalen op welke dimensies het hybride karakter van mijn casus organisaties naar verwachting positieve of negatieve effecten teweeg zou kunnen brengen.

Effecten van hybriditeit: een anatomie van het Nederlandse debat

Drie fases in het wetenschappelijke debat over hybriditeit

Het Nederlandse wetenschappelijke debat over hybride organisaties kan men grofweg indelen in drie fases (zie ook Brandsen & Karré, 2010):

De hevige discussie over hybriditeit barstte in de jaren negentig los, toen veel voormalige overheidsdiensten op afstand zijn gezet. Het debat spitste zich toen toe op de vraag hoe de overheid nog steeds grip kon houden op verzelfstandigde en gehybridiseerde organisaties. Hybriditeit wordt door velen als belemmering ervaren voor een effectieve sturing van en toezicht op deze organisaties en daardoor als bedreiging voor het politieke primaat.

Tien jaar later was de toekomst van hybride organisaties nog steeds niet beslecht, maar werd er wel vanuit een ander perspectief naar gekeken. In het kielzog van het

governance-denken beleefden hybride organisaties een revival, met name omdat uit verschillende hoeken met veel weemoed terug werd gekeken naar de publieke dienstverlening door het maatschappelijke middenveld.

Inmiddels, weer tien jaar later, zijn hybride organisaties al lang een *fait accompli* en is hybriditeit *mainstream* in verschillende wetenschappelijke disciplines (en dus niet meer een, zoals het in het Duits heet, *Orchideenthema*, alleen maar interessant voor een kleine, exclusieve groep). In veel van het onderzoek (maar nog lang niet in de politieke en de maatschappelijke discussie) staat nu vooral de vraag centraal hoe hybriden in de praktijk functioneren en dus niet meer of en hoe men hybriditeit in zou kunnen dammen.

Uit het debat heb ik een tweetal argumentatielijnen gedestilleerd, die door de voor- en de tegenstanders van hybriditeit gebruikt werden. Ik noem deze het synergie- en het corruptie-argument.

Het synergie-argument

De voorstanders van hybriditeit (Brandsen et al., 2006b; Brandsen et al., 2005; Brandsen et al., 2005; Frissen, 2005; Meijerink, 2005; Van Montfort, 2008; Mouwen & Van Bijsterveld, 2000; Sociaal-Economische Raad, 2005, 2010; R. in ’t Veld, 1995, 1997a, 2003, 2005, 2008; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004a) zien hybride organisaties als effectieve en belangrijke *boundary spanners*, omdat ze de werelden van overheid en markt bij elkaar brengen. Daardoor zijn ze in staat synergie en innovatie te creëren, wat weer tot meerwaarde leidt met betrekking tot het economische succes van de organisatie, haar performance, cultuur en governance.

- Economische meerwaarde: hybriditeit kan positieve gevolgen hebben voor de financiële en economische positie van een organisatie, bijvoorbeeld omdat deze toegang krijgt tot nieuwe markten.
- Performance-gerelateerde meerwaarde: hybriditeit kan er voor zorgen dat organisaties effectiever en efficiënter opereren.
- Culturele meerwaarde: hybriditeit kan er voor zorgen dat een organisatie de nobelste waarden uit de publieke en de private sector met elkaar op een vruchtbare manier weet te combineren, waardoor ook een van origine publieke organisatie klantgerichter zou kunnen worden.
- Governance-gerelateerde meerwaarde: tot slot denken de voorstanders dat hybriditeit kan helpen de publieke verantwoording te verbeteren van een organisatie, als deze, naast aan haar politieke principalen, ook aan andere stakeholders verantwoording af gaat leggen.

Het corruptie-argument

De tegenstanders van hybriditeit (Ankersmit & Klinkers, 2008; Gradus, 2005; De Jong, 1998; MDW-werkgroep markt en overheid, 1997; Simon, 1989, 2005, 2008; Stevens, 1997, 1998) waarschuwen dat de introductie van marktwerking in de publieke dienstverlening tot bederf leidt en dat publieke belangen en waarden zich niet stand kunnen houden in competitie met winstbejag. Zij schetsen een aantal risico's met betrekking tot het economische succes van de organisatie, haar performance, cultuur en governance.

- Economische risico's: volgens de tegenstanders leidt hybriditeit tot oneerlijke concurrentie door hybride organisaties, met name door het gebruik van kruis-subsidies, de misbruik van data die van overheidswege verkregen zijn, de vorming van publieke monopolies en het bijeenbrengen van conflicterende rollen binnen een organisatie (bijvoorbeeld die van toezichthouder en uitvoerder).
- Performance-gerelateerde risico's: hybriditeit leidt er toe, stellen de tegenstanders, dat organisaties besmet raken door het geldvirus en zich vooral gaan richten op die activiteiten die een financieel gewin beloven, en dus de niet winstgevende taken verwaarlozen.
- Culturele risico's: deze kunnen ontstaan als binnen een hybride organisatie publieke en private culturele oriëntaties met elkaar botsen, bijvoorbeeld als nieuwe, commerciële medewerkers aangenomen moeten worden, wat tot conflicten kan leiden als deze bijvoorbeeld meer gaan verdienen dan de oorspronkelijke medewerkers van de organisatie.
- Governance-gerelateerde meerwaarde: tot slot waarschuwen de tegenstanders dat hybriditeit aanleiding geeft tot opportunistisch gedrag van een organisatie, waardoor deze geen betrouwbare partner meer kan zijn voor haar politieke principalen.

Een beoordeling van het synergie- en het corruptie-argument

De door de voor- en tegenstanders van hybride organisaties beschreven verschillende vormen van meerwaarde en risico's met betrekking tot hybriditeit, zijn in twee opzichten opvallend. Ten eerste is hun debat normatief en met name gebaseerd op anekdotes in plaats van diepgaand empirisch onderzoek. Ten tweede valt op dat beide groepen een beperkt perspectief kiezen, waarin hybriditeit óf kan leiden tot positieve gevolgen óf tot negatieve, terwijl deze, in mijn optiek, vaak samen voorkomen en als het ware verschillende kanten van dezelfde medaille vormen. Elk effect kan zowel als meerwaarde en als risico geïnterpreteerd worden, afhankelijk van de achtergrond en het belang van de commentator. Hybriditeit is dan ook altijd kop *én* munt.

Onderzoeksstrategie

Literatuuronderzoek en pilot study

Toen ik in 2002 besloot een promotieonderzoek te verrichten naar hybride organisaties, heb ik eerst een verkenning uitgevoerd van de reeds beschikbare Nederlandse en internationale literatuur over dit en aanverwante onderwerpen. De Nederlandse teksten die ik vond, hielpen mij met name eerste ideeën te formuleren over welke positieve en negatieve effecten hybriditeit zou kunnen veroorzaken, maar misten een conceptualisering van de dimensies waarop een organisatie publiek, privaat en hybride kan zijn. Deze vraag werd in de internationale literatuur beantwoord, met name in organisatiekundige teksten.

De inzichten wat betreft een conceptualisering van een hybride organisatie en de effecten van hybriditeit, die ik zowel uit de Nederlandstalige alsook de internationale literatuur heb weten te halen, heb ik gebruikt om een aantal sensibiliserende concepten te formuleren, die ik als soort leidraad kon gebruiken in mijn empirisch onderzoek. De reden om niet met hypotheses te werken, kwam voort uit mijn evaluatie van met name de Nederlandse literatuur over hybriditeit, die ik vooral normatief en maar weinig empirisch vond.

Eerste ideeën over hoe hybride organisaties in de praktijk functioneren, kon ik vormen tijdens mijn betrokkenheid bij een onderzoeksproject van de Algemene Rekenkamer naar het publiek ondernemerschap bij een drietal hybride organisaties (Algemene Rekenkamer, 2005). Op basis van de bevindingen van dit onderzoek heb ik mijn sensibiliserende concepten kunnen aanscherpen.

Case study onderzoek

Om te kunnen achterhalen hoe hybride organisaties in de praktijk functioneren, heb ik besloten diepgaande case studies te verrichten bij een klein aantal organisaties. Mijn keuze voor de case study aanpak als onderzoeksstrategie kwam voort uit de inschatting dat deze methode het beste geschikt is om mijn type onderzoeksvragen te beantwoorden (Yin, 1994).

Om een goede vergelijkbaarheid van mijn cases te garanderen, besloot ik om alleen Nederlandse organisaties te onderzoeken die binnen een en dezelfde sector opereren. Dit werd de afvalsector omdat deze ten eerste in de bestuurskunde nog nauwelijks onderzocht is en ten tweede omdat de organisaties in de sector een goed onderzoekbare omvang hebben, die het mogelijk maakt met een breed palet aan interviewees per organisatie te spreken.

Na een aantal interviews met vertegenwoordigers van brancheorganisaties en een aantal organisaties in de sector, heb ik bij drie hybride afvalondernemingen onderzoek

mogen doen. Ik noem ze TOM, DICK en HARRY. TOM was de afvalverbrander in een grote gemeente en DICK de afvalinzamelaar van een aantal kleinere gemeenten. HARRY tot slot was de afvalinzamelaar en verwerker op een van de eilanden van de Nederlandse Antillen.

Bij deze drie organisaties heb ik vervolgens onderzoek gedaan door een reeks van interviews te voeren met vooraf vastgestelde sleutelpersonen, interne en externe documenten te bestuderen en door aanwezig te zijn bij een aantal belangrijke overleggen. Per casus heb ik een onderzoeksrapportage gemaakt die aan de betreffende organisatie is voorgelegd met het verzoek mij te wijzen op feitelijke onjuistheden. Mijn bevindingen heb ik vervolgens vergeleken met wat in de literatuur werd geschreven over hybride organisaties. Op basis hiervan heb ik mijn theorie gevormd over het functioneren van hybride organisaties in de praktijk.

Validiteit

Met de validiteit issues van mijn case study heb ik op de volgende manieren rekening gehouden: ik heb bij elke casus gebruikgemaakt van triangulatie wat de dataverzameling betreft, geprobeerd duidelijk (doch geanonimiseerd) aan te tonen wat de bron is van de gepresenteerde informatie en heb ook elke gesprekspartner in de gelegenheid gesteld mij te attenderen op feitelijke onjuistheden in het interviewverslag.

Mijn bevindingen bij de drie casus organisaties heb ik bij een expertbijeenkomst besproken met de directeuren van een aantal afvalondernemingen om te toetsen of mijn cases uitzonderlijke organisaties betreffen.

Tot slot heb ik de data en bevindingen uit elke casus zowel digitaal als analoog verzameld in een databank en voor elke casus een onderzoeksrapportage opgesteld.

Hybride organisaties in de Nederlandse afvalsector

Publieke en private belangen in de afvalsector

In de afvalsector staan een aantal publieke belangen op het spel, met name omdat afvalmanagement als een maatschappelijke basisvoorziening wordt gezien. Maar het is ook *big business.* In de sector zijn zowel een aantal grote, meestal internationaal opererende spelers actief, als een aantal wat kleinere, zogenoemde overheids-gedomineerde organisaties. In het verleden speelde de overheid nog een dominante rol in de afvalsector, maar inmiddels is het een echte internationale markt geworden.

Deelmarkten

De afvalsector kan men indelen in een aantal deelmarkten, waaronder afval-inzameling en afvalverwerking. Gemeenten hebben een zorgplicht wat betreft de inzameling van huishoudelijk afval. Anders is het wat betreft de inzameling van

bedrijfsafval: daar moeten bedrijven zelf voor zorgen. In deze markt zijn zowel publieke als private afvalondernemingen actief, met het grootste marktaandeel voor private spelers.

De markt voor afvalverwijdering (wat in Nederland voornamelijk gebeurd door verbranding) is daarentegen met name in handen van publieke organisaties. Dit heeft te maken met de hoge kosten voor het bouwen van een verbrandingsinstallatie en de eisen waaraan deze moet voldoen.

Discussies over hybriditeit in de afvalsector

Ook in de afvalsector is een hevig debat gaande over hybriditeit en de rol van hybride organisaties in de markt. Het zal niet verbazen dat hun commerciële concurrenten daar uitermate kritisch over zijn en hen van concurrentievervalsing betichten. Vertegenwoordigers van publieke afvalondernemingen onderstrepen daarentegen dat hun betrokkenheid in de markt vooral een heilzame werking heeft omdat op deze manier private monopolies voorkomen worden.

Ook hier lijkt de positie van de spreker te bepalen of hybriditeit als kans of juist als gevaar wordt beschouwd. Daarnaast ontbreken er betrouwbare feiten over wat nou daadwerkelijk de effecten van hybride organisaties zijn op de markt. Onafhankelijk onderzoek, zoals dat van mij, lijkt dan ook hard nodig.

Bevindingen uit de case studies

Geschiedenis en achtergrond

Voordat ze hybride werden, waren mijn drie casus organisaties ideaaltypische agencies of taakorganisaties, die zich in opdracht van de overheid bezighielden met afvalmanagement. TOM was een gemeentelijke dienst die het afval verbrandde van een aantal gemeenten die een convenant getekend hadden, alsook van een private afvalinzamelaar. Dit deed men echter niet uit commerciële overwegingen, maar met name omdat dit bedrijf eigen faciliteiten had voor het opslaan van afval, waardoor men flexibel kon inspelen op fluctuaties in het aanbod van gemeentelijk afval. DICK was opgericht als een gemeenschappelijke regeling van een aantal gemeenten om bij een afvalverbrander betere condities te kunnen bedingen voor het verwerken van hun afval. HARRY was de reinigingsdienst van een van de eilandengebieden van de Nederlandse Antillen. Zoals TOM, had ook deze organisatie ook al private klanten, maar het werk dat men voor hen deed, kwam met name voort uit de publieke activiteiten van de organisatie.

Als taakorganisaties hadden alle drie organisaties een ambtelijke en hiërarchische cultuur. Zij richtten zich met name op het zo goed mogelijk tot uitvoering brengen van

het afvalbeleid van hun politieke principalen. Hun managers hadden nauwelijks autonomie, alle belangrijke beslissingen werden door de politiek genomen.

Hierna beschrijf ik hoe mijn drie casusorganisaties waren gehybridiseerd op de verschillende eerdergenoemde dimensies.

Ontwikkelingen op dimensies betreffende structuur en activiteiten

Mijn case organisaties werden alle drie geleid door directeuren die niet tevreden waren met alleen het uitvoeren van de door de politiek vastgestelde strategie. Zij zagen zich voornamelijk als ondernemers en niet als ambtenaren en wilden graag de positie van hun organisaties op de afvalmarkt verstevigen. Zij waren gefrustreerd door het ambtelijke karakter van hun bedrijf, omdat dit de slagkracht niet ten goede kwam. Dit had volgens de directeuren ook nadelige gevolgen op de dienstverlening voor hun publieke klanten.

In alle drie cases ging het initiatief om de organisatie te hybridiseren uit van de directeuren. Zij moesten in elke casus eerst politieke weerstand overwinnen, voordat zij meer autonomie kregen om hun organisatie als bedrijf te runnen. DICK en HARRY zijn beide verzelfstandigd. Deze stap is in het geval van TOM niet genomen, maar haar directeur kreeg van de politieke principalen ook zonder deze stap de mogelijkheid zich als proactieve dienstverlener ondernemend op te stellen. In geen van de drie cases leidde de hybridisering gelijk ook tot een privatisering van de organisatie.

Alleen DICK verrichtte nog geen activiteiten voor private klanten. Omdat het haar gemeentelijke aandeelhouders vrijstond om ook met andere afvalinzamelaars in zee te gaan, moest de organisatie ook vechten voor hun contracten. Tot nu had alleen HARRY zijn aandeel in de markt voor commercieel afval significant kunnen verhogen door de hybridisering. Maar TOM was toen ik mijn onderzoek daar verrichte bijna klaar met de bouw van een nieuwe afvalverbrandingsinstallatie, die bedoeld was om alleen bedrijfsafval te verbranden. Na ingebruikname van deze installatie zou de organisatie meer dan 70 % van haar omzet halen uit activiteiten voor private partijen, waardoor ze ook meer dan tevoren afhankelijk zou worden van de ontwikkelingen in de dynamische afvalmarkt.

Ontwikkelingen op dimensies betreffende strategie en cultuur

Als hybride organisaties voerden TOM, DICK en HARRY een andere strategische koers dan voorheen. Hun directeuren zagen de organisaties niet langer alleen nog maar als uitvoerders van een door politici uitgezet afvalbeleid. Zij beschikten over de autonomie om ook hun eigen plannen te trekken. Zij volgden daarin een ondernemende strategie, gericht op het vergroten van het marktaandeel van de eigen organisatie in de afvalmarkt.

Een manier om de positie van de eigen organisatie in deze markt te verstevigen, was het aantrekken van nieuwe medewerkers met een commerciële achtergrond, en te proberen de culturele oriëntatie van de organisatie te veranderen. Deze moest naar de plannen van de drie directeuren ook bedrijfsmatiger worden, met als kernwaarden efficiëntie, initiatiefrijkheid en ondernemingsgeest. Van de werknemers werd verwacht dat ze, gedreven door deze nieuwe waarden, harder en langer zouden werken.

Ontwikkelingen op dimensies betreffende governance en politiek

Voor alle drie de organisaties bracht hun hybridisering ook een aanpassing van het governance-arrangement. TOM bleef op papier weliswaar een gemeentelijke dienst, maar haar directeur kreeg wel meer autonomie om de organisatie op een bedrijfsmatige manier aan te sturen. DICK en HARRY werden verzelfstandigd, waardoor hun voormalige politieke principalen hun aandeelhouders werden. Ook kregen beide organisaties raden van commissarissen, waarin onder andere politici zitting hadden.

De hybridisering van mijn casus organisaties op deze dimensies had de volgende effecten:

Economische effecten van hybriditeit

Als hybride organisaties lukte het TOM, DICK en HARRY om zowel hun omzet als hun winst te vergroten. Hybriditeit had dus een duidelijke meerwaarde voor de organisaties zelf. Maar het is lastig om dit ook als meerwaarde voor de publieke zaak te beschrijven, omdat deze winsten bij de organisaties zelf bleven. Ook is niet duidelijk hoe de winsten gegenereerd zijn. In de casus van TOM kon ik op basis van de voor mij beschikbare data niet aantonen dat de commerciële activiteiten van de organisatie door kruissubsidering bijdroegen aan lage gemeentelijke tarieven. En in DICK's casus kon ik op basis van de beschikbare informatie niet aantonen of het rendement dat de organisatie aan haar gemeentelijke aandeelhouders uitkeerde daadwerkelijk het gevolg was van een efficiëntere werkwijze, of voortkwam uit een overbetaling vooraf.

In de casus van HARRY was het door de verzelfstandiging voor de overheid niet meer mogelijkheid om te bezuinigen op het budget van de organisatie. Men kan zich afvragen of dat in het publieke belang is, als noodzakelijke bezuinigingen misschien nu andere, wellicht belangrijkere publieke diensten treffen (zoals zorg en onderwijs).

Van competitievervalsing zou men bij mijn drie onderzochte organisaties alleen in het geval van TOM kunnen spreken, wiens gemeente had besloten een nieuwe verbrandingsinstallatie te bouwen voor de organisatie, met name voor het verbranden van bedrijfsafval. Ook had de organisatie een competitievoordeel door een bepaling in het convenant dat men had getekend met een aantal gemeenten. In dit document verplichtten de gemeenten zich alle verliezen van de organisatie voor hun rekening te nemen. In theorie zou dit de organisatie *carte blanche* kunnen geven om zich op de

markt minder prudent op te stellen omdat de organisatie zelf geen financieel risico loopt, maar in de praktijk hadden zich nog geen verliezen voorgedaan.

DICK had een competitievoordeel omdat haar aandeelhouders geen aanbestedingsprocedure hoefden te volgen voordat ze contracten aan de organisatie gunden. En HARRY had bijna een natuurlijk monopolie omdat de beperkte oppervlakte van het eiland waarop men opereerde een tweede grote afvalonderneming bijna onmogelijk maakte.

In hoeverre het bezwaarlijk is dat alle drie de organisaties competitievoordelen hadden tegenover hun commerciële concurrenten, hangt van het perspectief af dat men kiest. Vanuit het perspectief van een private partij zijn met name de gevallen van TOM en DICK onwenselijk. Maar vanuit het publieke belang is er veel voor te zeggen dat TOM's gemeente een nieuwe afvalinstallatie bouwt om op deze manier zeker te zijn dat ook bedrijfsafval op een verantwoorde manier wordt verwerkt. En in het geval van DICK deed de organisatie niets verkeerd, maar gebruikte alleen de mogelijkheden die de geldende wet- en regelgeving bood.

Performance-gerelateerde effecten

Met de hybridisering van hun organisaties probeerden de directeuren van TOM, DICK en HARRY prikkels voor meer effectiviteit en efficiëntie te creëren. In het verleden was dit een manco van de organisaties om een tweetal redenen. Zij hadden allemaal te maken met gebonden gebruikers. Deze konden de aanbieder van hun afvaldiensten niet vrij kiezen, waardoor er dus ook geen *incentive* bestond voor de drie organisaties om hun werk beter te doen. Ook werden de organisaties gefinancierd door een *lump sum*, waardoor er geen prikkel bestond hetzelfde werk op een goedkopere manier te doen.

Hun nieuwe hybride status had positieve effecten op de performance van de drie organisaties. DICK en HARRY werden nu output gefinancierd en niet meer door een *lump sum*. Binnenkort, na oplevering van de nieuwe installatie, zou dat ook het geval zijn voor het bedrijfsafval dat TOM verbrandde. Dit leidde er toe dat de drie organisaties van hun medewerkers vroegen langer en harder te gaan werken. In het geval van DICK leidde hybriditeit ook tot meer competitie, weer een prikkel voor efficiënter en effectiever gedrag.

Maar de hybriditeit van TOM en HARRY had ook negatieve performance-gerelateerde effecten. Omdat zij nu zowel gebonden gebruikers als vrije klanten hadden, was het verleidelijk voor de organisaties om zich vooral te richten op deze laatste groep. Bij TOM was men zich al bewust van dit ongewenste effect en werd erop gereageerd door speciaal aandacht te schenken aan de gemeentelijke klanten van de organisatie.

Culturele effecten

In het geval van TOM en van HARRY leidde hun hybridisering tot culturele spanningen. Met name bij TOM leidden deze tot conflicten tussen management en werknemers. De werknemers begrepen het credo van de directie dat men nu marktgericht en bedrijfsmatig moest opereren, als kritiek op hun eerdere prestaties. Ook klaagden zij over het verstikkende effect van nieuwe regels en procedures, die zij als aanslag zagen op hun autonomie. Door de komst van nieuwe medewerkers met commerciële achtergrond voelden de technische medewerkers zich bedreigd en gemarginaliseerd.

Bij DICK bleven dit soort spanningen achterwege. Volgens mij is dat te verklaren door het feit dat de directeur van de organisatie, anders dan bijvoorbeeld die van TOM, geen top-downstrategie volgde bij de overdracht van de nieuwe cultuur. Hij deed veel moeite om aan zijn medewerkers uit te leggen waarom de organisatie moest veranderen en vroeg hen daarbij inbreng te leveren. Dit leidde tot een situatie waarin de nieuwe cultuur breed gedragen werd, ook al betekende de nieuwe oriëntatie dat er meer regels kwamen en men harder moest werken.

Governance-gerelateerde effecten

Met de hybridisering trachtten de directeuren van TOM, DICK en HARRY hun organisaties slagvaardiger te maken. In het verleden hadden veel beslissingen politieke goedkeuring nodig. Ook klaagden alle drie deorganisaties over een gebrek aan interesse van de politiek in hoe zij hun werk deden.

Dit laatste punt veranderde in elk geval niet toen DICK en HARRY op afstand werden gezet. Ik concludeer dan ook dat hun nieuwe hybride status maar een beperkte meerwaarde heeft gehad voor hun governance.

Als hybride organisaties kregen DICK en HARRY raden van commissarissen, met daarin zowel politici als experts van buiten de politiek. In theorie kan dit leiden tot het ontstaan van loyaliteitsissues, als de politici in de raad een keuze moeten maken tussen de belangen van de organisatie en die van hun electoraat. In het geval van DICK hadden dergelijke spanningen zich nog niet voorgedaan, maar in het geval van HARRY wel.

Discussie van bevindingen

Om de validiteit van mijn bevindingen te waarborgen, heb ik deze per casus voorgelegd aan de directeuren van TOM, DICK en HARRY met het verzoek me te attenderen op feitelijke onjuistheden. Ook heb ik eerste algemene bevindingen besproken bij een expertbijeenkomst met zeven directeuren van hybride afvalondernemingen. Op basis van deze bespreking meen ik te kunnen stellen dat mijn

bevindingen bij de drie casus organisaties ook een beeld schetsen van wat er bij andere organisaties in dezelfde sector gebeurt.

Belangrijkste conclusies

De belangrijkste conclusies die ik uit mijn casusonderzoek heb getrokken, luiden als volgt:

- Een organisatie wordt vaak hybride op initiatief van een enthousiaste en ondernemende directeur.
- Hij moet daarbij wel de weerstand overwinnen van de politiek. De betrokken politici denken in risico's, de directeuren daarentegen vooral in kansen. Beide vergeten daarbij vaak dat het om verschillende kanten gaat van dezelfde medaille.
- De rechtsvorm van een organisatie heeft geen doorslaggevend effect wat haar hybride karakter betreft.
- Ook of een organisatie publieke en private activiteiten of geldstromen mengt, is op zich niet doorslaggevend voor haar hybride karakter.
- De transformatie van een publieke in een hybride organisatie is een proces waarin zowel harde alsook zachte factoren een rol spelen, en die een evolutie (en dus geen revolutie) is.
- Door hybriditeit ontstaat een meer zakelijke relatie tussen een organisatie en haar politieke principalen.
- Als een organisatie door haar nieuwe hybride karakter haar omzet en winst vergroot, hoeft dat niet per se ook positieve gevolgen te hebben voor het publieke belang.
- De dreiging van concurrentievervalsing is niet per se een reden tegen hybriditeit. Vanuit publiek standpunt kan concurrentievervalsing juist wenselijk zijn.
- Door hybriditeit wordt een organisatie afhankelijker van wat er op de markt gebeurt. Dit kan een *incentive* zijn haar performance te verbeteren.
- Als een organisatie zowel gebonden gebruikers als vrije klanten heeft, ligt het gevaar op de loer dat zij zich vooral op de laatste groep zal richten. Hybriditeit heeft daarom alleen positieve performance-gerelateerde effecten voor de publieke klanten van een organisatie, als deze geen gebonden gebruikers zijn.
- De combinatie van publieke en private waarden hoeft niet per se een spanning te veroorzaken. Veel hangt af van de manier waarop de cultuurverandering in een organisatie door het management wordt begeleid.

- Hybriditeit kan tot een betere governance leiden, omdat ze een duidelijkere rolverdeling tot gevolg heeft tussen de betrokken partijen. Maar dit zal alleen werken, als politici hun rol als shareholders serieus nemen.
- Een raad van commissarissen kan een goede compensatie zijn voor het gebrek aan belangstelling waar hooggespecialiseerde hybride organisaties zoals afvalondernemingen vaak last van hebben. Maar als politici tot leden van deze raden worden benoemd, kunnen loyaliteitsconflicten ontstaan.
- Hybride organisaties verschillen van elkaar. Geen dimensie is op zichzelf doorslaggevend voor hun hybride karakter. Daarom is het verstandig steeds naar de specifieke hybride vingerafdruk van een organisatie te kijken, naar hoe ze scoort op alle dimensies. Mijn multidimensionale model kan daarbij helpen.
- Dit model kan ook gebruikt worden als indicatief-diagnostisch tool om die dimensies te benoemen, waarop hybriditeit tot positieve of negatieve gevolgen zou kunnen leiden.
- Als organisatieveranderingsproces is hybridisering een evolutie en geen revolutie.
- Hybriditeit is geen catastrofe, maar zeker ook geen panacee. De grootste uitdaging is het om voor elk individueel geval aan te tonen dat de verwachte baten opwegen tegen de kosten voor de controle van de negatieve gevolgen van hybriditeit.