

Intentie en Impact

Lange termijn waardecreatie, korte termijn resultaatbeoordeling



Afscheidsrede, uitgesproken door
Prof.dr. Theo Camps

Prof.dr. Theo Camps (Wellerlooi 1955) studeerde politicologie en bestuurskunde aan de Katholieke Universiteit Nijmegen, de huidige Radboud Universiteit. Hij promoveerde in 1995 aan Twente University op een proefschrift getiteld “Het besloten concilie der deskundigen”. In 2000 werd hij benoemd tot hoogleraar organisatiekunde en bestuurskunde aan TIAS School for Business and Society van Tilburg University. Naast deze academische activiteiten was hij als managementconsultant en bestuursvoorzitter verbonden aan de Rijnconsult Groep en de Berenschot Groep.

Intentie en Impact

Lange termijn waardecreatie, korte termijn resultaatbeoordeling

Prof. dr. Theo Camps

Afscheidsrede,

verkort uitgesproken ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar organisatiekunde en bestuurskunde aan TIAS School for Business and Society van Tilburg University op 17 maart 2023.

© Theo Camps, 2023
ISBN: 978-94-0368-744-5

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier.

www.tilburguniversity.edu/nl

Intentie en Impact

Lange termijn waardecreatie, korte termijn resultaatbeoordeling

BY PERCY BYSSHE SHELLEY (1818)

*I met a traveller from an antique land,
Who said—"Two vast and trunkless legs of stone
Stand in the desert. . . . Near them, on the sand,
Half sunk a shattered visage lies, whose frown,
And wrinkled lip, and sneer of cold command,
Tell that its sculptor well those passions read
Which yet survive, stamped on these lifeless things,
The hand that mocked them, and the heart that fed;
And on the pedestal, these words appear:
My name is Ozymandias, King of Kings;
Look on my Works, ye Mighty, and despair!
Nothing beside remains. Round the decay
Of that colossal Wreck, boundless and bare
The lone and level sands stretch far away."*

De tijdgeest en de thema's

Geachte rector magnificus, geachte decaan, geachte collega's,
bekenden, vrienden en familie,

Rond 1985 werkte ik bij de Katholieke Universiteit Nijmegen, de huidige Radboud Universiteit. Kort daarna stapte ik over naar een nieuwe werkomgeving: Rijnconsult, toen een klein organisatieadviesbureau ontstaan vanuit AKZO, het huidige AkzoNobel. Rijnconsult kwam voort uit de advieswerkzaamheden die binnen AKZO werden gevraagd; efficiencyonderzoeken, optimalisatie van bedrijfsprocessen, onderzoeken naar wijzigingen in de ordening van het bedrijf. Ook bedrijfstrainingen gericht op het rationaliseren van besluitvormingsprocessen en het verbeteren van de aanpak van storingsanalyses vormden onderdeel van de advieswerkzaamheden.

Komend vanuit een universiteit en openbaar bestuur was dit een heel nieuwe omgeving. Wel met herkenbare onderwerpen, maar onmiskenbaar een andere cultuur met symbolen en met taal en logica die verwant voelden maar niet altijd volledig raakten.

Rijnconsult wilde een bredere basis voor de adviespraktijk en zocht versterking met adviseurs die de publieke sector kenden. De term publieke sector was toen een aanduiding voor alle soorten overheidsorganisaties en non-profitorganisaties. Alles behalve private bedrijven. Dit nieuwe onderdeel van Rijnconsult groeide voorspoedig en omvatte na een aantal jaren een groot deel van de consultancypraktijk. Gemeenten herindeelden, provinciale organisaties herstructureerden, ministeries veranderden hun sturingsmodellen, ziekenhuizen zochten naar verbeterde bedrijfsvoering, en onderwijsorganisaties vroegen om bestuurlijke informatieplannen. Met de kennis van nu valt deze ontwikkeling samen met wat we tegenwoordig aanduiden als het tijdperk van New Public Management of New Public Governance, of nog breder, het neoliberale denken.¹

Het publieke domein spiegelde zich in toenemende mate aan de vermeende superioriteit van de manier van organiseren en werken in bedrijven, de private sector. Het bedrijfsleven zag zichzelf als lichtend voorbeeld, overheidsorganisaties, bestuurders en ambtenaren namen termen, redeneringen

¹ Mellink, B., & Oudenampsen, M. (2022). *Neoliberalisme: Een Nederlandse geschiedenis*. Boom uitgevers Amsterdam.

en gewoonten als vanzelfsprekend over; de inkoper werd omgedoopt tot procurement officer en een afdelingshoofd werd manager.

Ik heb volop meegedaan aan deze ontwikkeling. Waarom? Omdat het inmiddels mijn vak was, omdat het fascinerend is om organisatievraagstukken te doorgronden en te analyseren, en organisaties te ondersteunen bij verbeteringen en veranderingen. Veranderingen vonden plaats die zonder inbreng van consultants niet of langzamer tot stand zouden zijn gekomen. Ik geloofde dat we er goed aan deden om de bedrijfsvoering en sturing binnen de overheid te verbeteren.

Terugkijkend, en voorzien van in de loop van de afgelopen jaren gegroeide inzichten, is het verleidelijk om mezelf te plaatsen in de neoliberale ontwikkeling van de Nederlandse samenleving. Een soort disclaimer achteraf.

Dat zou echter ten onrechte een te beperkte aanduiding zijn. In de eerste plaats omvat het neoliberalisme meer dan de ontwikkelingen van de laatste decennia, en in de tweede plaats kent de ontwikkeling van de Nederlandse samenleving in de periode vanaf ruwweg het begin van de jaren tachtig tot nu, aanzienlijk meer complexiteit en diversiteit dan algemene neoliberale redeneringen kunnen omvatten. In de derde plaats zie ik mezelf wel als persoon in de tijdgeest maar niet als een liberaal verschijnsel.

Beschouwingen die de recente geschiedenis in het keurslijf van korte typeringen dwingen doen onvoldoende recht aan de complexiteit in de samenleving.

Tijdens de voorbereiding heeft het nadenken over deze afscheidsrede mij langs verschillende invalshoeken geleid. Toen dit nadenken in de richting van een allesomvattende encyclopedische omvang dreigde te gaan, bracht een gesprek thuis met Maryan (die ik nu op deze plek en niet aan het einde van deze rede bedank voor aanzienlijk meer dan dit ene inzicht) mij op een ander spoor.

Het maken van een keuze is nogal lastig, vooral wanneer je op het spoor van de compleetheid zit. Ik ben gaan nadenken over een selectie van onderwerpen. De onderwerpen zijn enerzijds willekeurig omdat het mijn persoonlijke keuze is. Ze zijn anderzijds minder willekeurig omdat ze tot de kernthema's van theorie en praktijk behoren. Of wat deftiger verwoord:

Geheel in de geest van de veelvormigheid van de werkelijkheid vertel ik u over een aantal thema's en daaraan verbonden praktijksituaties die mij erg zijn bijgebleven, en reflecteer ik daarop vanuit mijn professionele inzichten en academische kennisbasis.

Het eerste onderwerp is de verhouding tussen schaalvergroting en de menselijke maat, het tweede onderwerp gaat over de werving en selectie van bestuurders in het non-profit domein, het derde onderwerp betreft het creëren van publieke waarde.

1. Schaalvergroting en de menselijke maat

Allereerst het thema schaalvergroting en de menselijke maat. Dit onderwerp heeft vele malen mijn pad gekruist, vooral in periodes dat fuseren in de mode was.

De spanning tussen grootschalig en kleinschalig is een thema dat tot veel emoties kan leiden, al was het maar omdat fuseren en herindelen altijd leidt tot onzekerheid op de werkvloer en dringen aan de top.

In de loop van de laatste decennia van de twintigste eeuw ging een golf van schaalvergrotingen door het openbaar bestuur en het publieke domein. Waterschappen en zuiveringsschappen werden samengevoegd tot integrale waterschappen, scholen schaalden op, gemeenten fuseerden en ziekenhuizen en zorgorganisaties groeiden samen tot zorgconglomeraten. In de private sector vonden vergelijkbare schaalontwikkelingen plaats, zoals in de agrarische sector, de maakindustrie en de dienstverlenende sectoren. Toen investeringsmaatschappijen en private equity op het tapijt verschenen is het onderscheid tussen profit en non-profit overigens diffuus geworden.²

Onderzoek laat zien dat dergelijke schaalbewegingen gestimuleerd worden vanuit politiek-bestuurlijke wensen maar ook voortkomen uit onontwarbare rationale en emotionele overwegingen.

Opvattingen over de optimale omvang van een gemeente of de minimale omvang van een zorginstellingen worden onderbouwd met formules om voorkeuren tot een objectieve norm te promoveren. Het argument “Ik vind het wel lekker om de baas van een grote organisatie te zijn en daarom wil ik deze fusie”, hoor je niet in formele bijeenkomsten. Uiteindelijk worden continuïteits- en kwaliteitsargumenten als eisen gebruikt. “Wanneer we niet opschalen kunnen we de kwaliteit van zorg in de toekomst niet garanderen.” “Wanneer we niet fuseren blijven we achter bij onze directe concurrenten in de markt.”

Het beleidsinstrumentarium van de overheid ten aanzien van schaalvergroting bestaat grotendeels uit ‘dreiging’ en ‘verleiding’ in de vorm

² <https://open.overheid.nl/repository/ronl-df19dad6-76fo-40a8-834e-a933c4555bc3/1/pdf/k0115966-antwoorden-op-kamervragen-private-equity-in-de-kinderopvang.pdf>

van budgetteringsregels en is vergelijkbaar met strategieën die in private ondernemingen worden gehanteerd.

Hoe dringender de geformuleerde argumentatie, des te meer wordt ingespeeld op de angst dat een laatste kans wordt gemist. Ofwel in het jargon: FOMO, Fear Of Missing Out.

Een belangrijke signalering bij opschalingen is de fusieparadox. Fusies komen stelselmatig voor en mislukken grotendeels, maar de bestuurders zijn in het algemeen tevreden over de resultaten. Hoe kan dat?

Aantoonbaar worden voorgespiegelde synergievoordelen niet gerealiseerd en toch spreken bestuurders van een geslaagde fusie.

Op basis van onderzoek zijn eenduidige antwoorden niet te geven, des te meer zijn er vermoedens. Collega Hans Schenk heeft als belangrijkste verklaring dat economische argumenten wordt genoemd terwijl psychologische factoren een veel grotere rol spelen. In feite ontstaat zo een schimmenspel waarin de echte motieven voor een fusie verborgen blijven.³

Het verschuiven van doelstellingen is de belangrijkste reden om te kunnen spreken van een geslaagde fusie. Na het nemen van onomkeerbare besluiten treden voor een deel nieuwe bestuurders aan die geen onderdeel zijn van het moeizame geworstel dat aan de fusie vooraf is gegaan. Dat geeft ruimte voor nieuwe perspectieven en tegelijkertijd brengen zij een nieuw beoordelingskader. Het is een omslagpunt dat opluchting biedt.

Een deel van de oorspronkelijke argumentatie voor de fusie verdwijnt en vervolgens kan succes op andere gronden worden geclaimd.

Een van de meest aansprekende pogingen tot het begrijpen van fusie-, overname- en schaalvergrotingsgolven biedt Robert Schiller.⁴ Omdat rationele argumenten voor fusiegolven geen goede verklaring bieden en onbevredigend zijn, begint hij

³ <https://fd.nl/frontpage/events/the-financial-agenda/969/hans-schenk-65-tot-85-van-de-overnames-mislukt>.

⁴ Shiller, R.J. (1984). Stock prices and social dynamics. *Brookings Papers on Economic Activity*, (2), 457–498.

zijn redenering met de waarneming dat in de wereld van fusies en overnames veel wordt geroddeld en gespeculeerd over het gedrag van anderen. Roddel en achterklap vormen onderdelen van een patroon van sociale gedragingen en daarmee een van de bepalende factoren voor de eigen gedragingen.

Zeepbellen op de beurs, golven van fusies en overnames, zekerheden over schaalvergroting of schaalverkleining zijn grotendeels gebaseerd op de ontwikkeling van heersende bestuurlijke modes en worden gecombineerd met rationele redeneerlijnen.

In dit verband is het niet voor niets dat de term zeepbel wordt gebruikt. Een zeepbel in waardebepaling en waardebetaling doet zich voor wanneer de marktprijs ver boven de reële, fundamentele waarde ligt. Een van de hoofdkenmerken van zeepbellen is dat deze pas achteraf als zodanig worden gezien.

Bijvoorbeeld de bankenzeepbel, met als symbolisch beginpunt 15 september 2008, het moment van de val van Lehman Brothers. Of de internetzeepbel van 2000. Dit zijn beide voorbeelden uit de financiële en de private sector. Irrationele voorkeuren met rationele verpakkingen werden doorgeprikt; waarschijnlijk op basis van argumenten die uit een vergelijkbare mix van rationele en irrationele overwegingen bestonden. In die mix heeft complotdenken, onder invloed van toegenomen transparantie en verminderde aanvaarding van gezaghebbendheid, een belangrijker plaats gekregen.

Interessant is het om op dit punt de blik te richten op het publieke domein. We kennen daarin geen beurskoersen die snel onderuitgaan en vervolgens getypeerd worden als ‘het knappen van een zeepbel’. Wel kennen we termen als ‘failliet beleid’, ‘noodzakelijke beleidswijzigingen’ of het in deze jaren veelvuldig gebruikte woord ‘crisis’. Voor de liefhebbers van rampenliteratuur levert voormalig secretaris-generaal Roel Bekker een indrukwekkende reeks van fouten en falen binnen de overheid in zijn boek getiteld ‘Dat had niet zo gemoeten’.⁵

⁵ Bekker, R. (2020). *Dat had niet zo gemoeten: Fouten en falen bij de overheid onder het vergrootglas*. Boom Den Haag.

Een vergelijking met de zeepbellen in de financiële en private sector dringt zich op wanneer beleid aangeduid wordt met de term ‘crisis’. Los van het vermoeden dat er sprake is van een devaluatie van het woord ‘crisis’, is het de moeite waard om parallellen te zoeken. In het publieke domein gebruikt men de term crisis wanneer sprake is van een situatie die zich volledig buiten verwachtingen heeft ontwikkeld; meestal een onafwendbare ongewenste ontwikkeling in slow motion. Correctie op een dergelijke ontwikkeling in het publieke domein vindt niet plaats op basis van dalende beurskoersen zoals in de private sector maar zal moeten worden gevonden in gewijzigd beleid, bij voorkeur ingebed in wet- en regelgeving. Vanuit bestuurskundige hoek worden verklaringen voor dergelijke correcties onder andere gezocht in het duiden van paradigmawijzigingen of door het identificeren van beleidsvoorkeuren. In de loop der jaren heb ik een voorkeur ontwikkeld voor verklaringen, en daarmee voor interventiemogelijkheden die uitgaan van een mix van rationele en irrationele overtuigingen van betrokkenen, die leiden tot kantelpunten, ofwel tipping points. Kantelpunten kunnen worden bevorderd of ontmoedigd, en zij voorzien, wanneer eenmaal bereikt, in een nieuw speelveld met nieuwe ruimte en mogelijkheden. In feite een opeenvolging van tijdelijke overeenstemmingen.

Mijn voorkeursbenadering hierbij is gebaseerd op het *garbage can* model voor besluitvorming.⁶ Uitgangspunt van het model is dat er nogal wat verschillende oplossingen bedacht worden voordat duidelijk is welk probleem aan de orde is. Besluitvormers doen er daarom wat minder toe; kortom het is tamelijk onvoorspelbaar en afhankelijk van het krachten spel welke oplossingsrichting de voorkeur krijgt.

Het *garbage can* model gaat niet uit van een gestroomlijnde rationeel afwegende organisatie maar van een georganiseerde anarchie, en biedt daarmee een prima beschrijving die dicht bij de werkelijkheid ligt. Een van de onderdelen in het model gaat over de aard van de vraagstukken die aan de orde zijn. Naarmate de ambiguïteit (betekenisverwarring) van vraagstukken toeneemt, verschuiven deze naar immateriële onderwerpen, en worden vragen naar achterliggende betekenis en bedoelingen dominant. Dat lijkt voor de hand liggend omdat bij gebrek aan

⁶ Cohen, M.D., March, J.G., Olsen, J.P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1–25.

overeenstemming over concrete onderwerpen het zaak is om terug te gaan naar achterliggende gedachten en overwegingen.

Bij de vraagstukken waarmee we in Nederland op dit moment worstelen, valt op dat ambiguïteit en complexiteit groot zijn en dat het vooral gaat om een mix van achterliggende bedoelingen en concrete casuïstiek. Onderzoek laat zien dat na het besef dat een crisis aan de orde is, er ruimte ontstaat in de vorm van een ‘policy window’ of een ‘window of opportunity’.⁷

Het benutten van de ruimte die door dit venster ontstaat is onder andere afhankelijk van een adequate institutionele organisatie met voldoende flexibele aanpak om nieuw beleid gestalte te geven. Concretisering gaat gelijk op met het duiden en ontwikkelen van een nieuwe beleidsoriëntatie. Om het concreet te maken: zolang we spreken over een stikstofcrisis in plaats van integraal natuurbeleid, blijft de duiding in het oude hangen en komen er geen perspectievolle acties.

Terug naar het schaalvraagstuk. In het publieke domein is schaal een thema dat, afhankelijk van de heersende bestuurlijke mode, wordt gekoppeld aan effectiviteit en kwaliteit of subsidiëring en kosten. Aanduiding van schaalgrootte biedt de mogelijkheid om te differentiëren in termen van beleid, regulering en subsidiëring. Beleidsdiscussies over de optimale omvang van scholen, de minimale omvang van gemeenten en de meest efficiënte grootte van zorginstellingen getuigen daarvan.⁸

Dergelijke schaalbenaderingen van de laatste decennia weerspiegelen echter onvoldoende de regionale en lokale diversiteit in Nederland. De verschillen tussen regio's vragen om regionaal maatwerk in het publieke domein. Rechtsgelijkheid en rechtszekerheid komen dan voort uit de mate waarin beleid past bij de regionale schaal en niet uit de mate waarin het beleid een afspiegeling is van een landelijk gemiddelde.

⁷ Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies, second edition*. London, UK Longman.

⁸ Portengen, R. (2018). *Beleidsdynamiek en schaalpolitiek: Opkomst van de menselijke maat in schaalbeleid?* Rotterdam Dissertatie EUR.

Wanneer de zeepbel van de modelmatige schaalbenadering knapt is de georganiseerde anarchie op zijn hoogtepunt. Dit is tegelijkertijd de opmaat naar nieuwe beleidsperspectieven en het ontwikkelen van medestanders of nieuwe coalities. De vertegenwoordigende democratie en de gedecentraliseerde eenheidsstaat leveren de basis en de randvoorwaarden voor deze ontwikkelingen; het werken met de mogelijkheden en lastigheden ervan is inherent. De bewaking van deze buitengrenzen van het stelsel is in toenemende mate een kernvraagstuk. Op dit punt loopt de vergelijking met de private sector weer parallel. Ook daar is de vraag aan de orde of de huidige basis van marktordening nog adequaat is om dynamiek van de markt binnen de regulerende touwen te houden. Schaalvergroting en de menselijke maat zijn onlosmakelijk aan elkaar verbonden.⁹

Twee voorbeelden:

In 2021 verscheen het rapport van de WRR en de KNAW ‘Navigeren en anticiperen in onzekere tijden’.¹⁰ Dit rapport bevat fundamentele beschouwingen en scenario’s over keuzen voor de samenleving voor de lange termijn; Tweede Kamerleden vragen om een bespreking van dit rapport.¹¹

In een antwoordbrief van 24 januari 2023 van de minister van VWS op Kamervragen komt het rapport zijdelings aan de orde.¹² Een dag later verschijnt een brede kabinetsreactie op het rapport. Het rapport en de reactie kunnen worden gezien als een voorzet voor een goed Kamerdebat over scenario’s voor lange termijn keuzen en daarmee verbonden zorgen over de ontwikkelingen van onze rechtsstaat. De posities van topambtenaren, bestuurders en politieke vertegenwoordigers moeten daarbij tot uitdrukking komen in hun roloppvatting en rolinvulling. Voorlopig is de kans groot dat in de hedendaagse rolverwarring en -vervaging een dergelijk fundamenteel debat nog lang op zich laat wachten.

⁹ Mazzucato, M., & Ryan-Collins, J. (2022). Putting value creation back into “public value”: from market-fixing to market-shaping. *Journal of Economic Policy Reform*, 25 (4), 345-360.

¹⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen

¹¹ WRR/KNAW. (2021). *Navigeren en anticiperen in onzekere tijden*. Den Haag.

¹² (3492451-1042059-PDCV) Antwoorden op Kamervragen van de leden Tielen (VVD) en Omtzigt (Omtzigt) over de kabinetsreactie ‘Bijeenkomst EU Health Security Committee d.d. 29 december’ (2023Z00019, ingezonden op 3 januari 2023).

Voor het private domein geldt een vergelijkbare constatering. In een recent rapport over lange termijn waardecreatie in grote ondernemingen zien we soortgelijke marginalisering van fundamentele vragen. Ook bij die inventarisatie kan worden geconstateerd dat de rolopvatting en rolinvulling van bestuurders een centrale factor is bij het achterwege blijven van voldoende aandacht voor lange termijn waardecreatie. Anders geformuleerd: het uitspreken van bedrijfsbeloften ten aanzien van maatschappelijk verantwoord ondernemen moet wel gevolgd worden door inspanningen en resultaten die daarmee in overeenstemming zijn.¹³

Complexe regelgeving voor een bevolking van bijna 18 miljoen mensen vereist een ordening van de samenleving waarover voldoende overeenstemming bestaat. De menselijke maat wordt op systeemniveau grootschalig besloten en uiteindelijk in concrete acties per individu bepaald en beoordeeld. Het is een illusie om te denken dat dit in eenvoudige systemen en processen mogelijk is. Eveneens is het een illusie om te denken dat dit foutvrij mogelijk is. Verbetering van de inrichting van besluitvorming en besturing behoort wel tot de mogelijkheden; consistente invulling van rollen binnen verantwoordelijkheidsgebieden is daarbij een belangrijk fundament. Op te veel plaatsen en momenten in bestuurlijke processen is de corrigerende werking van kracht en tegenkracht weggevallen en verworpen tot diffuse bestuurlijke processen.

De ontwikkeling van nieuwe organisatievormen waarbij digitale platforms de basis bieden leidt tot verbetermogelijkheden en nieuwe valkuilen.¹⁴ Organiseatievormen in overheid en non-profit domein zijn nog onvoldoende ontwikkeld om effectief te zijn ten opzichte van de eisen van grootschaligheid en de menselijke maat. Die zoektocht vereist grotere inspanning, vergroting van het leervermogen en tolerantie ten opzichte van fouten die onvermijdelijk worden gemaakt. Het mooiste is natuurlijk wanneer de beoordeling van verbetering komt te liggen bij degenen die er dagelijks mee te maken hebben: mensen die concrete dienstverlening vanuit het publieke domein nodig hebben of daarop aangewezen zijn.

¹³ Zie voor een inventarisatie van lange termijn waardecreatie in de private sector: Nandram, K. & El Harchaoui, M. (2020). Reporting about value creation – Evidence from the Netherlands. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 94(7/8), 313–329.

¹⁴ Man, A.P. de, Koene, P., Ars, M. (2019). *How to survive the organizational Revolution*. Amsterdam BisPublishers.

2. Goede bestuurders komen
niet vanzelf

Een tweede onderwerp waar ik het over wil hebben zijn bestuurders, en wel specifiek bestuurders in het non-profit domein; bestuurders van onderwijsinstellingen, zorgorganisaties en woningcorporaties, welzijnsinstellingen, goededoelenorganisaties en cultuur en media. Waar hebben we het concreet over? Op basis van een ruwe telling gaat het om iets meer dan tienduizend organisaties in Nederland. Wanneer we uitgaan van gemiddeld ongeveer twee bestuurders per organisatie, dan hebben we het over circa twintigduizend bestuurders. Zij besturen belangrijke organisaties die gestalte geven aan een groot deel van het publieke domein. Zij voeren taken en activiteiten uit in een ruimte die sterk wordt gereguleerd door wet- en regelgeving en subsidievoorwaarden. Veelal zijn deze organisaties in juridisch zin stichtingen en daarmee onafhankelijke private organisaties met een zelfstandig bestuur en een eigen raad van toezicht of commissarissen. Met een aanduiding uit de verzuilde tijd: het maatschappelijke middenveld. Iedere Nederlander heeft met de activiteiten van deze organisaties in het publieke domein te maken: leerplichtige leerlingen gaan naar school en wanneer je doorverwezen wordt door je huisarts kom je terecht in een ziekenhuis.

Iedereen wil kunnen vertrouwen op goed onderwijs en goede zorg.

Het goed functioneren van deze organisaties is voor de stabiliteit en de ontwikkeling van ons land van groot belang. Dit is echter niet vanzelfsprekend wat afgeleid kan worden uit het veelvuldige gebruik van het woord 'crisis' in de afgelopen jaren binnen alle genoemde sectoren. Veel van de bestuurders worstelen met vergelijkbare vraagstukken en de een heeft het wat moeilijker dan de ander. Ondanks het feit dat de vraagstukken en regulerende context min of meer vergelijkbaar zijn, is er sprake van verschillen in termen van inhoudelijke resultaten, kwaliteit, financiële gezondheid en draagvlak in de samenleving. Blijkbaar doet de manier waarop de bestuurlijke verantwoordelijkheid wordt ingevuld ertoe, en is het functioneren van bestuurders van belang. Daarbij gaat het om bestuurlijke competenties met nadruk op een goed besef van wat wel en wat niet deugt. Een bestuurder zonder moreel kompas kan geen koers houden in het publieke domein omdat hij verantwoordelijk is voor de vertaling van de bedoeling achter wetten en regels.

Een onderzoek uit 2011 van onderzoekers van de TU Delft onder de titel ‘Graaiers of redders?’¹⁵ gaat in op de vraag wie baat heeft bij marktwerking in zorg, onderwijs, openbaar vervoer, post en telecommunicatie. Het antwoord is niet eenduidig en geeft een genuanceerd beeld van de positieve en negatieve effecten van marktwerking. Het onderzoek gaat over de tijd waarin ontsporingen van bestuurders in maatschappelijke organisaties breed wordt uitgemeten. Woonbron met het schip SS Rotterdam, Vestia, Rochdale met de Maserati, St. Servatius, Amarantis, Meavita en InHolland zijn namen die ongetwijfeld herinneringen oproepen uit die tijd. De uitwassen en ontsporingen zijn breed uitgemeten. Daartegenover is het enorme aantal toegewijde en goed functionerende bestuurders van maatschappelijke ondernemingen zeker zo spectaculair. Dit zijn eindverantwoordelijke leidinggevendenden die in staat zijn om in de spanning tussen overheid, samenleving en markt hun organisatie iedere dag weer te laten functioneren en tegelijkertijd indringende vragen over hun strategische koers weten te beantwoorden.¹⁶

Hoe worden die bestuurders gezocht en geselecteerd? En hoe zou dat in de toekomst nog beter kunnen?

Deze vraag was leidend bij de opzet van het onderzoek voor de VanderKruijs leerstoel in 2012. Op basis van het beantwoorden van de onderzoeksvragen die daaruit voort kwamen heeft Morris Oosterling een mooi proefschrift geleverd.¹⁷

Allereest gaat het over de vraag wat maatschappelijke organisaties of maatschappelijke ondernemingen bijzonder maakt.

Het gaat over organisaties die bij het vaststellen en realiseren van hun doelstellingen opereren in het spanningsveld dat wordt gevormd door de denkbeeldige ruimte tussen samenleving, markt en overheid. De overheid reguleert via wet- en regelgeving de publieke taken, marktrelaties krijgen vorm via transacties en onderhandeling, en relaties in de samenleving ontstaan via het

¹⁵ Dicke, W. M., Steenhuisen, B. M., & Veeneman, W. W. (Eds.) (2011). *Graaiers of redders?: Wat marktwerking heeft aangericht en klaargespeeld in de zorg, het openbaar vervoer en de energievoorziening*. Amsterdam Atlas.

¹⁶ Camps, Th. (2012). *Dansende leiders op de punt van een naald, over leiderschap in maatschappelijke ondernemingen*. Amsterdam VanderKruijs Verkenningen.

¹⁷ Oosterling, M. (2019). *Op zoek naar leiderschap, de top in non-profit organisaties bezien vanuit selectie*. Alblasterdam Ridderprint.

vertrouwen dat burgers hebben in de kwaliteit van organisatie en in professionals die handelen op basis van gedragscodes en richtlijnen.

In de afgelopen decennia zagen we onder invloed van bewegingen zoals New Public Management en vervolgens New Public Governance enerzijds, en ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’ anderzijds, een convergentie tussen doelstellingen van bedrijven en maatschappelijke organisaties. Consultancy-modellen hebben de eigenschap gemeenschappelijk taalgebruik te versterken en daarmee convergentie, ofwel alles beweegt een beetje naar elkaar toe. Dat naar elkaar toe bewegen laat onverlet dat het bestaansrecht van maatschappelijke organisaties op een andere basis berust dan dat van private ondernemingen.

Maatschappelijke organisaties ontleen hun bestaansrecht primair aan de invulling van taken die zij door een vergunning van de overheid en een subsidierelatie die is voorzien van een groot aantal voorwaarden, op zich nemen. De organisatie wordt daarmee onderdeel van het publieke uitvoeringsdomein. De strategische bewegingsruimte wordt beperkt en tegelijkertijd geborgd. Dit is een fundamenteel verschil met private organisaties waarbij de strategische ruimte zelf wordt gekozen, in de wetenschap dat de overheid via wet- en regelgeving de marktruimte kan reguleren. Publiek-private organisaties vormen een bijzondere soort omdat zij binnen de strategische ruimte zowel de uitvoering van publieke taken als het vormgeven van een markt oriëntatie moeten passen; zij zweven hierbij voortdurend tussen creativiteit en verwarring.

Uiteindelijk zullen bestuurders en toezichthouders van organisaties in het publieke domein zowel hun strategische richting als hun doelen, plannen en uitvoering in hun verantwoording duidelijk moeten kunnen maken aan alle betrokkenen. Deze hybriditeit stelt vanuit de aard van de organisatie aanvullende eisen aan bestuurders.

In 1993 verscheen een boek van Michael Lipsky getiteld ‘Non profits for hire, the welfare state in the age of contracting’.¹⁸ Hij geeft daarin een analyse van de invloed van marktdenken op de relatie tussen overheid en maatschappelijke organisaties in het welzijnsdomein. Lipsky beschrijft in zijn

¹⁸ Lipsky, R., & Smith, S. R. (1993). *Nonprofits for hire, the welfare state in the age of contracting*. Cambridge MA Harvard University Press.

boek de veranderende opvattingen over de rol van de overheid en de rol van marktmechanismen in de jaren tachtig van de twintigste eeuw onder president Ronald Reagan. Hij doet dit vanuit het perspectief van maatschappelijke organisaties die steeds verder in marktachtige verhoudingen ten opzichte van de overheid werden gedrongen. In Engeland viel deze periode samen met het tijdperk van Margaret Thatcher als prime minister en in Nederland met het tijdperk van Ruud Lubbers als premier. De ontwikkeling van herwaardering voor de markt en een verminderde waardering voor de maakbaarheid van de samenleving via overheidsbeleid is kenmerkend voor deze periode. Op heel verschillende manieren kwam waardering voor marktmechanismen, politiek gewenste verkleining van de overheid en gedwongen verkleining van de overheid door budgettaire tekorten in de diverse landen tot stand.

Maatschappelijke organisaties als uitvoerders in het publieke domein vibreerden vervolgens in toenemende mate tussen beleidsdenken, marktdenken en steeds nadrukkelijker eisen vanuit de samenleving.

Het verwerven van middelen kende in toenemende mate concurrentiële verhoudingen en verantwoording over bedrijfsvoering. Middeleninzet en resultaten werd onderworpen aan planning en controlcycli. Deze ontwikkelingen zorgden dat non-profitorganisaties in hun manier van besturen en organiseren (governance) een beweging maakten in de richting van private ondernemingen. Tegelijkertijd ontwikkelden zich in toenemende mate vragen naar het 'waarom van de organisatie' en 'de waardenoriëntatie'. Dat zijn overigens begrijpelijke vragen bij organisaties die van hun zekere ankers los zijn gemaakt en in referentiebeelden terecht zijn gekomen die grotendeels vreemd zijn. Bij deze noodzaak tot herpositionering komen ook de technologische veranderingen die grote invloed hebben op de verhouding tussen organisatie, professionals en samenleving.

Met deze korte typering wil ik vooral de ontwikkeling van eisen in beeld brengen waaraan de besturing, en daarmee de bestuurders van maatschappelijke ondernemingen, moet voldoen. Die verschuiving en stapeling van eisen begint in het tijdperk dat gekenmerkt wordt door verzuiling in de Nederlandse samenleving met dienovereenkomstige maatschappelijke organisaties. Uit analyse van advertentieteksten blijkt dat de eisen die in die tijd aan bestuurders werden gesteld vooral waren gericht op het organiseren van de

interne werkprocessen, met op de achtergrond de overheid als 'hoeder van het maatschappelijk belang'.

In de periode van versnelling van de ontzuiling ontstaan opgeschaalde fusie-organisaties in het publieke domein die hun plaats in het spectrum moeten zoeken.

Uit advertentieteksten blijkt dat vanaf 1980 steeds meer eisen worden gesteld aan professionaliteit van bestuurders op het gebied van strategieontwikkeling en communicatie binnen en buiten de organisatie. Ook wint de aanduiding 'transformationeel leiderschap' aan belang in deze periode. Voor een deel weerspiegelen deze teksten de behoeften van de organisaties, voor een deel is het een reflectie van de introductie van terminologie vanuit de marktsector zonder intrinsieke verbinding met de aard van maatschappelijke organisaties.

Vanaf het begin van deze eeuw komt aandacht voor meervoudigheid van waarden in beeld. Ook komt de term publiek leiderschap steeds meer in de teksten voor.

Het zoek- en selectieproces wordt in toenemende mate begeleid en gefaciliteerd door professionele searchbureaus. Bij het uitkiezen van een searchbureau zijn drie criteria van belang: is het een searchbureau met voldoende professionaliteit, kent het bureau de sector, en begrijpt het bureau de wensen van de organisatie die op zoek is naar een bestuurder. Uit onderzoek blijkt dat het zorgvuldig selecteren van een searchbureau passend bij de ondersteuning die men nodig heeft en de specifieke zoektocht die aan de orde is, al een vraagstuk op zich is.

Vervolgens zijn er valkuilen bij het in beeld brengen, selecteren en beoordelen van kandidaten. De belangrijkste zijn de volgende:

In de eerste plaats vindt beoordeling van kandidaten plaats met slechts een beperkte verwijzing naar het profiel dat is opgesteld; vooral elementen die aansluiten op het eigen subjectieve referentiekader worden naar voren gehaald. Wanneer hierbij sprake is van overeenstemming tussen leden van de selectiecommissie is al snel sprake van het risico op tunnelvisie.

In de tweede plaats vindt weinig of geen gebruik van voorspellende testen plaats die bewezen van waarde zijn. Vooral het argument 'op bestuurlijk niveau

ga je toch geen intelligentietest afnemen' is een argument dat op dit punt ontkrachting behoeft.

In de derde plaats het vertrouwen op eigen intuïtie. Teksten zoals “dit is een kandidaat waar ik een goede klik mee heb”, of “ik voelde meteen dat we op dezelfde golflengte zitten” of “ik voel aan mijn water dat dit goed zit”, zijn in een selectieproces dat moet leiden tot een doordachte keuze hinderlijk tot destructief.

Het behoeft geen betoog dat deze valkuilen kunnen resulteren in uitkomsten van een selectieproces die vooral leiden tot zelfbevestiging van commissieleden en niet tot de keuze voor een kandidaat die het beste past bij het geschetste profiel. Leden van raden van commissarissen of raden van toezicht die deel uitmaken van een selectiecommissie nemen ten opzichte van de andere betrokkenen uit de organisatie een dominante positie in; dat zou vooral moeten uitnodigen tot voorzichtigheid ten aanzien van de eigen inbreng en ten aanzien van argumenten die worden gebaseerd op eigen ervaringen die zijn opgedaan in een geheel andere context. Eenzelfde voorzichtigheid is geboden bij argumenten gebaseerd op persoonlijke intuïtie.¹⁹ Intuïtie is prima als beoordelingsbasis wanneer je onder tijddruk staat en moet beslissen. In alle andere situaties is objectiveren en goed nadenken te prefereren boven intuïtie.²⁰

Alle bovengenoemde valkuilen en proceselementen klinken als huis-tuin-en-keukenopmerkingen. Uit onderzoek blijkt echter dat bevestigende intuïtie in de plaats komt van benodigde tegenspraak en zuinigheid en haast in de plaats van proceszorgvuldigheid. Daarmee neemt de kans op de benoeming van goede bestuurders af.

Omdat in de samenstelling van benoemingsadvies- en selectiecommissies de breedte en variatie van medezeggenschaps- en adviesverhoudingen in de organisatie weerspiegeld moet worden, hebben we al snel te maken met een groot gezelschap. Zorgvuldig procesontwerp en procesondersteuning kunnen de kwaliteit van het commissiewerk en daarmee de uiteindelijke keuze zeer

¹⁹ De weergave van deze analyse en bevindingen is grotendeels gebaseerd op Oosterling, M.. (2019). *Op zoek naar leiderschap, de top in non-profit organisaties bezien vanuit selectie*. Alblasterdam Ridderprint.

²⁰ Dörner, D. (1997). *The Logic Of Failure: Recognizing And Avoiding Error In Complex Situations*. New York Metropolitan books.

ten goede komen. Ook de kwaliteit van de secretaris van de raad van toezicht/commissarissen speelt hierbij een belangrijke rol. De secretaris is degene die voor de overall procesorganisatie verantwoordelijk is en een belangrijke rol speelt bij de selectie van een eventueel searchbureau.

De keuze van goede bestuurders is de belangrijkste taak van toezichthouders in maatschappelijke organisaties. Het zou goed zijn wanneer governance-codes explicieter worden ten aanzien van die verantwoordelijkheid. In de praktijk komen weliswaar weinig ontsparingen voor maar is met regelmaat sprake van bijna-ongelukken.

3. Publieke waarde

Mijn laatste onderwerp gaat over publieke waardecreatie. Dit onderwerp is vooral op mijn pad gekomen door Mark Moore, hoogleraar aan Harvard Kennedyschool.

De door hem ontwikkelde strategische driehoek voor publieke waardecreatie heeft vanaf het midden van de jaren negentig een steeds grotere bijdrage geleverd aan het denken over de manier waarop je binnen het publieke domein tot waardecreatie komt; in Nederland heeft hij in bestuurskundige kringen en in het publieke domein een grote bekendheid verworven.

Zijn grote verdienste is dat hij waardecreatie vanuit het publieke domein op de kaart heeft gezet en daarmee het debat over de verhouding tussen staat, markt en samenleving weet te voeden met een denkmodel dat een brug slaat tussen theoretische en praktische benaderingen.

Belangrijk in het denken van Mark Moore is de rol die hij toekent aan de ambtsdrager of manager in het publieke domein. Hij gaat ervan uit dat deze een normatieve positie moet innemen, een moreel kiezend subject is en kiest welke waarde voor de samenleving moet worden gerealiseerd. Kritieken en commentaren op de theorie van Mark Moore zijn er natuurlijk ook, die laat ik in dit verband even voor wat ze zijn.^{21 22}

De driehoek gaat in essentie over drie vragen:

- **Public Value** > **Zal ik deze belofte doen?** Heb ik goed in beeld wat er gerealiseerd moet worden en ben ik goed verbonden met de motieven en overwegingen bij de achterliggende democratische besluitvorming?
- **Legitimacy** > **Mag ik dit doen en word ik voldoende gesteund in mijn streven?** Verkeer ik legitiem in de positie om deze opgave op mij te nemen en heb ik mij verzekerd van voldoende steun in formele en informele zin?
- **Organizational Capacity** > **Kan ik dit doen en heb ik de organisatiekracht die nodig is?** Beschik ik over competente mensen, heb ik voldoende middelen en systemen, en is mijn organisatie erop ingericht om deze opgave tot stand te brengen binnen de gegeven condities?

²¹ Moore, M. (1995). *Creating public value. Strategic management in government*. Cambridge MA Harvard University Press.

²² Alford, J., & O'Flynn, J. (2009). *Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings* Pages 171-191 | Published online: 12 March 2009.

Het antwoord op de eerste vraag is bepalend wanneer het gaat over de afweging die een bestuurder van een maatschappelijke onderneming maakt.

Dezelfde vraagstelling geldt onverkort ook voor topambtenaren bij de rijksoverheid. Het is onvermijdelijk dat inzicht in de weging van morele en politieke aspecten onderdeel uitmaakt van een goede rolinvulling door deze ambtenaren. Daarbij is het in kaart brengen van morele en politieke aspecten nadrukkelijk iets anders dan het maken van politieke keuzes.

Op 16 januari 2023 geven de Secretarissen-Generaal Gert-Jan Buitendijk en Maarten Schurink een interview aan NRC Handelsblad met in de kop de tekst ‘Topambtenaren kritisch over politiek’. “Er worden met enige regelmaat irreële eisen aan ons gesteld”, zo zeggen zij. Daarmee geven ze aan dat in de Nederlandse verhoudingen een neutrale professionele rolinvulling door ambtenaren tot onmogelijke posities leidt. Wanneer ze morele en politieke aspecten nadrukkelijk expliciteren dan worden ze al snel beticht van politiek spel.

Deze positie tussen hamer en aambeeld is onwerkbaar in een politieke omgeving waarin bewindslieden en Kamerleden hun rollen en verantwoordelijkheden te zeer vermengen. Daardoor zullen ambtelijke inhoudelijke bijdragen al snel getypeerd worden als politiek-ambtelijke stellingnamen.

Dualisme als uitgangspunt in de verhouding tussen Kamer en kabinet is een van de pijlers om ambtelijk vrijuit te kunnen spreken en acteren. Een té hechte relatie tussen coalitiefracties en kabinet brengt ambtenaren in een rolverwarring en maakt een open dialoog met hun bewindspersonen bijzonder lastig. Ook ligt een verantwoordelijkheid bij met name de top van de rijksdienst. Het is noodzakelijk dat men ambtelijk uitgaat van competentieprofielen die aansluiten bij de eisen van de praktijk en die minder verbonden zijn met het dienen van de interne eisen van de op dat moment zittende bewindslieden. Zo bezien is het interview op kousenvoeten van beide secretarissen-generaal niet alleen een oproep aan bestuur en politiek maar vooral een oproep aan henzelf en hun collega’s om morele afwegingen tot onderdeel van de ambtelijke beschouwingen te maken. Het verhelderen van morele afwegingen maakt politieke keuzen duidelijk en hoeft niet te leiden tot het bedrijven van politiek door ambtenaren.

Het is verleidelijk om dit onderwerp nog wat verder uit te diepen, maar terug naar de bestuurders van maatschappelijke organisaties.

Zoals ik al aangaf is de beantwoording van de eerste vraag bepalend: “Heb ik goed in beeld wat er gerealiseerd moet worden en begrijp ik voldoende de motieven en overwegingen bij de achterliggende besluitvorming?”

De beantwoording van deze vraag doet een beroep op het empathisch vermogen van de bestuurder en op zijn/haar vermogen om politiek-bestuurlijke boodschappen te interpreteren en te vertalen in een boodschap naar de politiek-bestuurlijke opdrachtgevers, naar de eigen organisatie en naar de samenleving. De bestuurder is ingebed in netwerken van heel verschillende betrokkenen, variërend van cliënten tot burgers en patiënten, van professionals tot professionele beroepsgroepen en van ketenpartners tot politiek-bestuurlijk betrokkenen in de eigen omgeving. Veel van deze betrokkenen vervullen tegelijkertijd verschillende rollen en zijn daarmee meervoudig in hun verschijningsvorm: zij zijn veelal onderdeel van de omgeving waarin de organisatie werkt en tegelijkertijd onderdeel van de legitimerende basis. Het in kaart brengen, duiden en benaderen van deze netwerken en als speler erin acteren, is een van de bestuurlijke hoofdtaken. De bestuurder van een maatschappelijke organisatie is in het eigen domein altijd een van de kernspelers in het netwerk. Die rol zal overigens variëren van: dirigent tot coördinator tot participant. Ook bij de bestuurder is sprake van meervoudigheid. De bestuurder moet over een breed repertoire aan interventiemogelijkheden beschikken om daadwerkelijk de loop van gebeurtenissen te beïnvloeden. Die interventiemogelijkheden variëren van strategisch denkwerk tot verbinding met de activiteiten in de praktijk.

Intentie en impact zijn in netwerksturing nauw verbonden. De intentie komt tot uitdrukking in de publieke waardepropositie, impact komt tot stand door uitvoering gericht op het realiseren van de waardepropositie. Legitimatie en steun kunnen alleen worden verworven en behouden blijven wanneer sprake is van een praktijk waarin de oorspronkelijke waardepropositie herkenbaar is. Het belang van uitvoering wordt systematisch onderschat wanneer degenen die besturen zich richten op intenties en plannen zonder voldoende verbinding met de uitvoeringspraktijk. Het televisieprogramma ‘Undercover Boss’ zou ter verbetering van die verbinding een vast onderdeel in de ontwikkeling van bestuurders moeten worden.

Ik heb u met deze drie reflecties een impressie gegeven van de onderwerpen waarmee ik me de afgelopen decennia heb beziggehouden. Dat bezighouden is niet afgerond. De zoektocht naar het begrijpen en doorgronden van situaties en gebeurtenissen om vervolgens tot betere inzichten te komen eindigt niet bij een afscheidsrede maar gaat vanzelf verder.

Dank en dankbaarheid

Aan het einde van deze rede spreek ik graag nog een aantal dankwoorden uit.

Bestuurskunde aan de Universiteit in Nijmegen vormde in de jaren zeventig voor mij de basis voor mijn academische belangstelling. Roel in 't Veld en Walter Kickert hebben een belangrijke rol gespeeld bij het aanwakkeren daarvan. Naast bestuurskunde kwam ik in aanraking met organisatiekunde. Vooral de colleges organisatiekunde van Jos Vollenbergh inspireerden mij zodanig dat hier de kiem is gelegd voor mijn werkzaamheden in de consultancypraktijk; een praktijk binnen Rijnconsult en vervolgens Berenschot waar ik met veel plezier op terugkijk.

Mijn promotoren Frans van Vught en Arnold Godfroj dank ik voor hun inzichten, hun begeleiding en hun geduld.

Het college van bestuur van de Tilburgse Universiteit heeft mij door benoeming op de leerstoel organisatiekunde en bestuurskunde vertrouwen gegeven en de mogelijkheid verschaft om academische activiteiten en werkzaamheden in de praktijk te blijven combineren; dat voelt als een voorrecht en een verplichting om werelden te verbinden.

Studenten en promovendi ben ik dank verschuldigd omdat zij mijn horizon steeds verbreden en door debatten over onderzoek en thesisprojecten daaraan onvervangbare bijdragen leveren. Opdrachtgevers voor onderzoek- en adviesprojecten dank ik voor hun vertrouwen en de bereidheid om mij in hun organisatie toe te laten.

Mijn collega's binnen de universiteit en met name binnen TIAS wil ik danken voor hun samenwerking en voor het belangrijke gevoel dat we onderdeel zijn van een academische gemeenschap die midden in de samenleving staat.

Binnen TIAS heb ik met vele collega's samengewerkt. Pieter Ruys, Jac Geurts, Kees Mouwen, Patrick Kenis en de afgelopen jaren vooral Marc Vermeulen nemen daarbij een bijzondere plaats in. Wij hebben gezamenlijk in de loop der tijden het onderwerp publieke waarde op de kaart gehouden.

De staf van TIAS dank ik voor alle samenwerking en ondersteuning.

Mijn familie en in bijzonder ons gezin ben ik dankbaar voor alle warmte, liefde en relativering. Ik ben blij dat ik deze rede op dit moment in jullie aanwezigheid kan doen; overigens buiten aanwezigheid van dertien kleinkinderen in leeftijd variërend van acht jaar tot twee maanden, die wanneer ze er wel bij waren geweest, deze bijeenkomst waarschijnlijk een heel ander karakter hadden gegeven.

Ik dank u allen voor uw komst en uw aanwezigheid.

Ik heb gezegd.

Colofon

vormgeving

Beelenkamp ontwerpers, Tilburg

fotografie omslag

Maurice van den Bosch

opmaak en drukwerk

Studio | powered by Canon