

# Hybride organisaties: een overzicht van het onderzoek in de Nederlandse Bestuurskunde

TACO BRANDSEN & PHILIP MARCEL KARRÉ

Dr. T. Brandsen is universitair hoofddocent Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Mag. phil. P. M. Karré is senior onderzoeker bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Daarnaast doet hij een promotieonderzoek naar hybride organisaties in de Nederlandse afvalsector. Het proefschrift verschijnt in 2010.

## 1 Inleiding

We noemen organisaties hybride, als we ze niet meer kunnen omschrijven als publiek óf privaat, als staat, markt óf middenveld. In wezen is de vorm van vermening, die we bij hybride organisaties aantreffen, niets nieuws. Nederland is een land, waar men traditioneel deze domeinen sterk met elkaar verweven heeft. Met de uitbreiding van de verzorgingsstaat en van de publieke sector in zijn geheel is het aantal dienstverlenende organisaties sterk toegenomen en zijn private dienstverleners (vooral vanuit het maatschappelijk middenveld) verstrengeld geraakt met de staat. In de jaren '80 en '90 zijn de dienstverleners ten dele weer zelfstandig en op afstand van het beleid gezet. In dezelfde periode is ook een sterker element van marktwerking in deze voorziening geïntroduceerd.

De versterking van het hybride karakter van deze organisaties heeft veel vragen opgeroepen rond sturing en toezicht. Het is dan ook niet meer dan logisch, dat zij in de Nederlandse bestuurskunde de afgelopen twee decennia veel aandacht hebben gekregen vanuit verschillende disciplines. In dit artikel, wat het tweede is in de serie "Hybride organisaties: zegen of vloek?", zullen we een overzicht geven van het bestuurskundige onderzoek, dat in de afgelopen twee decennia naar hybride organisaties is verricht. Daarbij leggen we de nadruk op studies, die expliciet het fenomeen hybriditeit hebben besproken en laten wij literatuur met andere, verwante invalshoeken (zoals werken over publiek-private samenwerking) buiten schot.

Ons artikel is als volgt opgebouwd: paragraaf twee geeft kort weer wat wij onder het concept hybriditeit verstaan binnen een bestuurskundige context. Paragraaf drie beschrijft kort, waarom hybride organisaties juist in de Nederlandse bestuurlijke traditie passen en welke relevante ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. We gaan hier niet uitgebreid op in, aangezien dit reeds in andere artikelen in deze serie aan de orde komt. In paragraaf vier onderscheiden we drie perioden in het onderzoek naar hybride organisaties, elk met eigen accenten en perspectieven. Hoewel het onderzoek in de loop der tijd van karakter veranderd is, is er voldoende continuïteit om te kunnen spreken van cumulatieve kennisopbouw. We eindigen het artikel met enkele aanbevelingen voor toekomstig onderzoek.

## 2 Het concept hybriditeit

De oorsprong van het thema is diffuus. In elke sociaal-wetenschappelijke discipline zijn er concepten en discussies te vinden, die onder het onderzoek naar hybriditeit zouden kunnen worden geschaard. Het hangt er van af hoe losjes of hoe strak het thema wordt gedefinieerd. In theorie is natuurlijk een oneindig aantal vormen van hybriditeit mogelijk. Gaat het om publieke dienstverlening, dan zien wij dat de literatuur over de jaren heen met name twee typen onderscheidingen gebruikt. In de jaren '90 ging de bestuurskundige discussie om hybriditeit aan het snijvlak publiek - privaat en markt - overheid. Sinds de eeuwenwisseling wordt deze dichotomie vaak ruimer getrokken en ingevuld als de trichotomie markt - overheid - "derde sector", het maatschappelijk middenveld.

Publiek versus privaat is een onderscheiding, waaraan veel verschillende invullingen worden gegeven (voor een uitgebreidere bespreking van het onderscheid, zie Weintraub & Kumar, 1997 en Rutgers, 2003). Hoe zij in de analyse van organisaties concreet vorm krijgen is veelal afhankelijk van het gekozen theoretisch perspectief, en daarmee wordt ook de beoordeling van hybriditeit verschillend. Om een voorbeeld te geven. Een organisatie kan gemengde financiering hebben, zonder dat de leden van die organisatie daarin enige tegenstrijdigheid of spanning ervaren. De sinds de eeuwenwisseling gebruikte onderscheiding markt - overheid - middenveld verwijst naar ideaaltypische domeinen van de samenleving, waarin een bepaalde vorm van sociale coördinatie overheerst. In veel analyses worden domein en coördinatiemechanisme zelfs

impliciet gelijkgeschakeld, bijvoorbeeld door te veronderstellen dat er op een markt altijd en uitsluitend sprake is van concurrentie.

In de praktijk worden de onderscheidingen publiek - privaat en markt - overheid veelal op één lijn gelegd, door overheid te koppelen aan publiek en markt aan privaat. Daar is conceptueel veel op af te dingen, maar het onderscheid heeft voor de operationalisatie binnen het terrein van de publieke dienstverlening betrekkelijk weinig consequenties, omdat hybriditeit meestal wordt afgemeten aan dezelfde variabelen (bijvoorbeeld financiering, waarden, regels). Een probleem is dat op grond hiervan onduidelijk is wat als hybride moet worden aangemerkt en wat niet. Bij vrijwel elk empirisch fenomeen is sprake van een mix van zuivere concepten en mechanismen, waardoor we Bozeman's motto "all organizations are public" zouden kunnen parafraseren als: alle organisaties zijn hybride (Bozeman, 1987). Het private en het publieke zijn onlosmakelijk verknoopt (Merriam, 1973; vgl. ook Streeck en Schmitter, 1985). Maar hoe moeten publieke en private vormen van financiering, waarden of regels verknoopt zijn, voordat we het hybride kunnen noemen? Die verknoping wordt veelal in prachtige termen beschreven als vermenging, samenballing en verbinding, die vooral in associatief opzicht van elkaar verschillen.

Belangrijk voor een specifieke definitie van hybriditeit is dat het gaat om méér dan de samenkomst alleen. Anders is er geen wezenlijk onderscheid tussen hybriditeit en complexiteit, en dreigt het zelfs niet meer te zijn dan een kritische reflectie op het sociaal-wetenschappelijke gebruik van ideaaltypen (of om het simpeler te zeggen: de bewustwording dat de wereld eigenlijk ingewikkelder is dan wetenschappelijke denkschema's doen veronderstellen). In de huidige wetenschappelijke benadering aan hybriditeit wordt geprobeerd hier mee rekening te houden door niet meer te denken in scherpe, sectorale onderscheidingen, maar juist het vermengde karakter van staat, markt en middenveld nader proberen te duiden, als ook de ontwikkelingen die in de tussengebieden plaatsvinden. De essentie van het begrip van hybriditeit is dat het gaat om een mix van elementen, die in ideaaltypische zin "wezensvreemd" zijn (Noordgraaf, 2004). Dat wil zeggen dat ze onderscheidene en conflicterende waarden vertegenwoordigen. Afhankelijk van het theoretische perspectief zal de invulling daarvan verschillen. Zoals we in paragraaf 4 aangeven, bestaan er op dit punt uiteenlopende interpretaties.

### 3 Achtergrond

Wie de historische achtergrond van hybridisering beschrijft, kan zich al snel vertillen. Wanneer hybriditeit als containerbegrip wordt gebruikt, is het mogelijk door de gehele menselijke geschiedenis vormen van hybriditeit aan te treffen. Uiteraard zou dat een anachronisme zijn. De betekenis van de begrippen 'publiek' en 'privaat' is door de tijd heen sterk veranderd, evenals die van 'staat', 'markt' en 'middenveld'. De betekenis van 'hybriditeit' als vermenging daarvan is dan uiteraard ook sterk contextgebonden. De opkomst van 'hybride organisaties', zoals de term in de Nederlandse bestuurskundige discussie moet worden begrepen, kan worden teruggevoerd tot ontwikkelingen in de jaren '90 van de vorige eeuw.

De context van de Nederlandse verzorgingsstaat speelt hierin een belangrijke rol. Het is, evenals in andere Europees-Continentalen landen, vanuit de corporatistische traditie gebruikelijk dat private organisaties een belangrijke rol spelen in de maatschappelijke dienstverlening (Noordegraaf, Brandsen & Huijtema, 2005). In het verzuilde Nederlandse stelsel werden belangrijke sectoren als de zorg, huisvesting en onderwijs voor het merendeel door niet-statelijke partijen verzorgd, al leverden ze daarvoor veel autonomie in. Het is mede daarom dat Nederland volgens statistische maatstaven het relatief grootste middenveld ter wereld heeft (Burger & Dekker, 2001): gemeten naar personeel en omzet groeiden de dienstverleners in de naoorlogse periode gigantisch. Het gaat hier echter bij uitstek om gemengde arrangementen (Hupe & Meijs, 2000).

De concrete aanleiding voor de discussie over hybriditeit was, dat de relaties tussen de overheid en deze private dienstverleners van karakter veranderde. Onder invloed van marktwerkings- en verzelfstandigingoperaties kregen deze relaties in toenemende mate een contractueel karakter. In dezelfde periode werd tevens een aantal overheidsonderdelen geprivatiseerd, waarbij de overheid slechts als (mede-) aandeelhouder betrokken bleef. Een bekend voorbeeld is de afvalsector (Van Genugten, 2008; Karré, 2010). De invloed van wat toen New Public Management heette was duidelijk zichtbaar in deze operaties.

Als gevolg hiervan overlapt verschillende sectoren elkaar in toenemende mate (Rainey, 1997; Dekker, 2001). Overheden verlegden hun aandacht van de directe levering van diensten naar de aansturing van anderen, die deze diensten verleenden. De relaties waren in de praktijk echter zelden helder, temeer daar de institutionele hervormingen van beide kanten ander gedrag uitlokten. Voor

de dienstverleners gold, dat zij zich in toenemende mate als marktpartijen gingen opstellen (daarbij vaak gebruik makend van de noemer 'maatschappelijk ondernemerschap'). Mede als reactie daarop begon de overheid in veel sectoren juist weer terugtrekkende bewegingen te maken. In de huidige crisisperiode is verstatelijking inmiddels weer gewoonte geworden, maar niet vergeten moet worden, dat reeds in de voorgaande periode de scepsis over marktwerking reeds sterk was toegenomen.

De arrangementen die door deze ontwikkelingen zijn ontstaan, werden weliswaar beïnvloed door Rijksbrede operaties, maar verschillen niettemin sterk per sector. Tot op zekere hoogte is het dan ook onmogelijk om uitspraken te doen over 'de' institutionele omgeving van hybride organisaties in Nederland. Niettemin zijn er enkele punten, waarop een breder beleid ten aanzien van hybride organisaties kan worden onderscheiden. In de eerste plaats hebben enkele instanties, met name de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Economische Zaken, algemene kaders ontwikkeld om de risico's die aan hybride organisaties kleven te beperken.

Zo is onder Paars I, gebaseerd op klassiek Liberaal gedachtegoed, het programma Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) opgestart, met als doel overheid en markt strikt van elkaar te scheiden en lag rond de eeuwenwisseling zelfs een wetsvoorstel op tafel om hybriditeit te verbieden. Toen de wetgever, na scherpe kritiek vanuit wetenschap en praktijk maar ook de Raad van State, de onhaalbaarheid daarvan inzag, is het wetsvoorstel ingetrokken en zijn in zijn plaats gedragsregels geformuleerd om toe te voegen aan de Mededingingswet. Ook is er een wetsvoorstel geformuleerd dat tot doel heeft een eigen, erkende rechtsvorm te schapen voor de maatschappelijke onderneming. Dit wetsvoorstel bevat onder andere een versterking van de positie van Raden van Toezicht van deze organisaties en de oprichting van een belanghebbendenvertegenwoordiging.

Zowel dit wetsvoorstel als ook de aanscherping van de mededingingsregels liggen op dit moment nog bij de Tweede respectievelijk de Eerste Kamer. Het lijkt er op, als of beide kamers van de Staten-Generaal op dit moment huiverig zijn nieuwe wet- en regelgeving te omhelzen omtrent hybriditeit, met name omdat men niet zeker is over de toegevoegde waarde daarvan. Een instantie die hier wel altijd voor pleit, is de Europese Unie, die een veel duidelijker onderscheid hanteert dan Nederland wat publieke en private activiteiten en organisaties betreft.

Duidelijk is, dat er geen brede consensus bestaat over deze organisaties aangestuurd dienen te worden. De wat ongemakkelijke term 'hybriditeit' is daar een uitvloei van. Het gaat om een overgangsbegrip, dat vooral aanduidt wat de organisaties niet zijn. Wat ze dan wel zijn, blijft vooralsnog ongewis. Daarmee is hun betekenis en status logischerwijs één van de toonaangevende onderwerpen in de Nederlandse bestuurskunde geworden. In de volgende paragraaf geven we aan, welke stromingen binnen het vakgebied kunnen worden onderscheiden.

## 4 Bestudering van hybride organisaties in de Nederlandse bestuurskunde

### 4.1 INLEIDING

Aangezien de vermenging van publieke en private elementen aan de Nederlandse cultuur en bestuurstraditie zo eigen is, is het logisch dat er in ons land ook meer wetenschappelijke aandacht voor hybriditeit en zijn gevolgen is dan in de meeste andere landen. In dit artikel zullen we omwille van ruimtegebrek buitenlands werk niet in detail bespreken, temeer omdat deze literatuur ook ingebed is in de eigen historische ontwikkeling van het bestuur en de bestudering daarvan. We zullen ons hier voornamelijk richten op het Nederlandse bestuurskundige werk van de afgelopen vijftien jaar, dat zich expliciet richt op het verschijnsel hybriditeit.

Grofweg kunnen in de Nederlandse literatuur over hybride organisaties drie perioden worden onderscheiden, die we (met een knipoo) kunnen typeren als protestants, katholiek en oecumenisch. We beseffen ons dat we de ontwikkeling hier iets eenduidiger typeren dan zij in werkelijkheid was, maar, als verzachtende omstandigheid, dat geldt ook voor veel van de literatuur die we noemen.

### 4.2 DE PROTESTANTSE PERIODE: DE DISCUSSIE

#### OVER HYBRIDE ORGANISATIES IN DE JAREN '90

Al in het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw sprak de grondlegger van de Nederlandse bestuurskunde, Van Poelje, over de osmose tussen de publieke en de private sfeer (Van Poelje, 1931). Nieuw is hybriditeit in de bestuurskunde dus niet. Het was echter pas in de jaren '90 dat het thema hybriditeit voor het eerst nadrukkelijk op de agenda kwam te staan. Dit hield nadrukkelijk verband met de eerder genoemde marktwerkingsoperaties, die velerlei vragen oproepen over de aansturing van hybride organisaties. Het zal dan ook niet verbazen dat in de discussies van de jaren '90 hybriditeit geproblematiseerd wordt als complice-

rende factor in sturings- en toezichtsvraagstukken. Typerend voor werk uit deze periode is, dat hybriditeit veelal wordt getypeerd in termen van zuiverheid en moraliteit, van waarden die in organisatietypen en institutionele arrangementen besloten (zouden) liggen. Dit is een insteek die, in een genuanceerdere vorm, recent is teruggekeerd in juridische en ethische studies over het onderwerp.

Aan de ene kant staan auteurs, die stellen dat hybriditeit af te raden is, niet alleen vanwege haar in potentie concurrentievervalsende werking, maar ook omdat men bang is dat publieke waarden gecorrumpeerd zullen raken door het profijtbeginsel. De bekendste pleitbezorgers van dit wereldbeeld zijn in de Nederlandse context Simon (1989, 2005, 2008) en een MDW-werkgroep onder voorzitterschap van Cohen (1997). Hun perspectief, waarin hybriditeit geen plaats heeft en als perverse ontwikkeling wordt gezien, werd weerspiegeld in het werk van Amerikaanse auteurs als Koppell (2003), die een mooie studie schreef over de financiële instellingen Fanny Mae en Freddy Mac. Zijn analyse van de onstuurbaarheid en risico's van deze twee hypotheekreuzen had achteraf gezien voorspellende waarde, getuige hun spectaculaire ondergang tijdens de financiële crisis aan het eind van het decennium.

Daartegenover stonden enkele auteurs, die hybriditeit positiever bekeken en de nadruk legden op mogelijke synergie. Hier is met name In 't Veld te noemen (zie onder andere 1997, 2004, 2005, 2006), die de Nederlandse discussie over hybriditeit als geen ander beïnvloed heeft. Hij is zich bewust van de risico's van hybriditeit, maar wil deze te accepteren als de baten van de synergie die door hybriditeit ontstaat maar hoger zijn dan de kosten van de controle van de risico's. In 't Veld stelt dat hybriditeit niet alleen een belangrijke motor is voor innovatie, maar ook een van de belangrijke wezenskenmerken van de Nederlandse bestuurstraditie. Hij wordt in deze visie onder andere ondersteund door Kickert (1998) en Mouwen & Van Bijsterveld (2000).

De meerwaarde van werk uit deze periode is dat het het thema hybriditeit voor het eerst nadrukkelijk op de kaart heeft gezet als theoretisch vraagstuk met een directe maatschappelijke relevantie. Met name het werk van In 't Veld is daarin van grote waarde geweest. Het nadeel van het werk uit deze tijd was, dat het nog nauwelijks stoelde op systematisch empirisch werk en bleef steken in een onproductieve, door ideologische motieven gedreven polarisatie. Het werk uit de tweede periode breekt daar nadrukkelijk doorheen.

#### 4.3 DE KATHOLIEKE PERIODE: DE DISCUSSIE OVER HYBRIDE ORGANISATIES IN DE JAREN 00'

Enkele jaren later werd de eerste stroming gevolgd door een nieuwe golf van publicaties, die weliswaar geïnspireerd werd door de voorgaande periode, maar zowel in haar conceptualisering als in haar doelstelling een andere richting koos. Deze literatuur, waarvan de oratie van Van de Donk (2001) als symbolisch startschot kan worden gezien, vertrekt niet zozeer vanuit vraagstukken van toezicht en sturing, als wel vanuit de vraag naar de duiding van nieuwe institutionele arrangementen. De vraag is niet in de eerste plaats hoe hybride organisaties gestuurd moeten worden, maar hoe zij begrepen moeten worden. Waar in eerder werk hybriditeit nog als een instrumentele keuze kon worden gezien, beschrijven de studies na het millennium haar als een logisch of zelfs onvermijdelijk fenomeen, dat een teken is van een nieuwe interne organisatie binnen het openbaar bestuur (Brandsen, Van de Donk en Putters, 2005; Brandsen, Van de Donk en Montfort, 2005). Met name het onderzoeksprogramma van de Universiteit van Tilburg naar meervoudig bestuur is een stuwende kracht geweest achter dit onderzoek.

Stond in de jaren '90 de dichotomie publiek/privaat centraal, in latere publicaties werd het onderscheid staat/markt/middenveld als uitgangspunt genomen. In dit onderzoek stond dan ook een divers palet aan organisaties uit het middenveld centraal, met name scholen (Honingh & Karsten, 2007; Honingh, 2008), ziekenhuizen (Putters, 2001; 2009), instellingen voor ouderenzorg (Van Hout, 2007) en woningcorporaties (Brandsen, 2004), maar ook kerken en vrijwilligersorganisaties (Dekker en Van de Donk, 2006). Ook werden, meer dan voorheen, verschillende disciplinaire uitgangspunten gehanteerd. Deze verschillende invalshoeken kwamen samen in de bundels *Naar een andere publieke sector. Hybriditeit en een andere wijze van taakvervulling* (Meijerink en Minderman, 2005) en *Meervoudig Bestuur: Publieke Dienstverlening door Hybride Organisaties* (Brandsen, Van de Donk & Kenis, 2006).

De thematiek van de genoemde Nederlandse studies komt ook terug in Europees en Angelsaksisch werk, waar de vermenging van staat, markt en gemeenschap ook als empirisch fenomeen is opgemerkt (Evers, Rauch & Stitz, 2002; Wettenhall, 2003; Evers & Laville, 2004; Edwards, 2008). Deze studies beperken zich echter in de eerste plaats tot het academische domein, terwijl de Nederlandse nauw verbonden waren met actuele beleidsdiscussies. Er was, zowel op het thematische als het persoonlijke vlak, een sterke wisselwerking tussen de academische bestuurskundige discussie en het werk, dat in Den Haag verscheen.



Op hetzelfde moment, dat de bovengenoemde bundels verschenen, publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid *Bewijzen voor Goede Dienstverlening* (2004)<sup>1</sup> en de Sociaal-Economische Raad *Ondernemerschap voor de Publieke Zaak* (2005). In dezelfde tijd publiceerde de Algemene Rekenkamer *Publiek ondernemerschap. Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen* (2005), waarin zij de meerwaarde van marktactiviteiten van publieke organisaties verkende (zie ook Montfort en Van Est, 2006). Al deze studies pleitten voor een nieuw of tenminste duidelijker bestuurlijk perspectief op de aansturing van 'maatschappelijke' of "publieke" onderneming, zoals hybride organisaties hier getypeerd worden.

Evenals de studies uit de jaren '90 gaat hier dus aandacht uit naar sturings- en toezichtsvraagstukken, maar evenals in de academische studies wordt hybridisering meer als een 'fait accompli', waaraan het bestuur zich moet aanpassen, dan als een verschijnsel dat teruggedraaid moet of überhaupt zou kunnen worden. Ook wordt vaker vanuit verschillende niveaus gedacht. Was eerder werk vooral gericht op het beleids- of toezichtssysteem, worden nu ook vanuit de organisatie en vanuit de individuele professional of manager gekeken (bijv. Noordegraaf, 2004). Een interessante bevinding uit deze periode is, dat de betekenis van hybridisering betekent, naar gelang het niveau waarop men kijkt (Brandsen, Van de Donk & Kenis, 2006).

De meerwaarde van publicaties uit deze periode is dat zij de discussie over hybriditeit in een breder historisch-institutioneel perspectief hebben geplaatst en voor het eerst een empirische basis hebben gegeven. Waar de studies uit de eerste periode sterk getekend werden door de actuele beleidsdiscussie, had het werk van na de eeuwwisseling een beschouwender karakter. Het nadeel van veel werk is dat het nog aan theoretische scherpte mist (Blokland, 2008) en zich nog wel eens verliest in beeldspraak. Recent werk lijkt aan deze kritiek te moeten komen.

#### 4.4 DE OECUMENISCHE PERIODE: DE RECENTE DISCUSSIE OVER HYBRIDE ORGANISATIES

De derde golf van studies naar hybride organisaties kent minder nadrukkelijk een centrum. Waar eerst Rotterdam en later Tilburg het voortouw namen in het onderzoek naar hybride organisaties, zien we dat studies over het onderwerp nu voortkomen vanuit verschillende universiteiten. Hybride organisaties zijn als studie-object *mainstream* geworden. Typerend voor de recente periode is dat hybride organisaties in toenemende mate en met meer systematiek vanuit

verschillende theoretische perspectieven worden bekeken, waarbij de interesses uit voorgaande perioden behouden blijven.

In deze serie van Bestuurswetenschappen over hybride organisaties staat bijvoorbeeld de juridische traditie centraal. Deze was reeds in het verleden verkend (bijv. Scheltema, 2006), maar wordt nu breder opgepakt. Het centrum van deze benadering lijkt aan de Universiteit Twente te liggen, waar onderzoek wordt gedaan naar de behartiging van publieke belangen op het grensvlak van overheid en markt (zie bijvoorbeeld de oratie van Heldeweg, 2009). Hierin komt de belangstelling voor de afbakening van belangen en waarden uit de jaren '90 in verfijndere vorm terug. Zij is ook zichtbaar in de ethische benadering, die met name aan de Vrije Universiteit gebezigd wordt. Hier gaat het dan over de effecten van de vermenging van publieke en private waarden voor de integriteit van instituties en personen (Van der Wal, 2008; Van der Wal & Van Hout, 2009).

Tegelijkertijd blijft de belangstelling voor meervoudigheid en de duiding van nieuwe arrangementen levend in studies, die zich laten inspireren door beleidswetenschappelijke, sociologische en politicologische inzichten. Het Nijmeegse en Tilburgse onderzoek naar publieke dienstverlening is daar een voorbeeld van (bijv. Helderma, 2007; Montfort, 2008). Aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur wordt vanuit een meer toepassingsgerichte benadering onderzoek gedaan naar hybride organisaties. Een concreet uitvloeisel van deze benadering is het proefschrift van Karré, waarin hij de theorieën en hypotheses uit de Nederlandse discussie over hybriditeit toetst aan de concrete organisatiepraktijk(en) in de afvalsector (Karré, 2010; zie ook Karré, 2006 en 2007).

In het buitenland zijn ook recent weer enkele publicaties verschenen, die expliciet gericht zijn op hybride organisaties (o.a. Billis, 2010), maar ook vindt veel relevant werk plaats onder de noemer van de *social enterprise*. Aan beide zijden van de Atlantische Oceaan wordt dit thema opgepakt, in Europa bijvoorbeeld door het onderzoeksnetwerk EMES. Het concept lijkt althans terminologisch een brug tussen verschillende onderzoekstradities te slaan, zij het dat dit deels schijn is en dat de definities van de 'social enterprise' feitelijk sterk verschillen (voor een overzicht, zie Nyssens, Adam & Johnson, 2006).

Recent werk slaagt er beter dan voorheen in, om de definitie en operationalisering van het concept hybriditeit aan te scherpen. Daarin wordt systematischer een beroep gedaan op inzichten uit traditionele academische disciplines. Het

risico daarvan is dat de discussie over hybride organisaties uiteenvalt in verschillende discussies, waartussen weinig interactie plaatsvindt. Ook lijkt de nauwe verbinding met de actuele beleidsdiscussie verwaterd. Dat de complexe en rijke discussie over de 'maatschappelijke onderneming' is vernauwd tot de keuze een aparte rechtsvorm heeft hierbij niet geholpen.

## 5 Conclusie

In dit artikel hebben we een overzicht gegeven van het werk over hybride organisaties in de Nederlandse bestuurskunde. Hoewel er perioden kunnen worden onderscheiden met pieken en dalen in de belangstelling, kent het onderzoek naar hybride organisaties een onderliggende continuïteit en staat het inmiddels al twee decennia op de bestuurskundige onderzoeksagenda. Gezien de ontwikkelingen in de bestuurspraktijk gedurende deze periode is dat ook niet raar: het bestuurskundige onderzoek beweegt simpelweg mee met de empirie. Daarnaast speelt wellicht ook mee, dat het concept hybriditeit een ongrijpbaar karakter heeft, wat zowel fascinatie als weerzin oproept. Hoe dan ook is het meer gebleken dan een modieus begrip.

Het door ons genoemde werk heeft zowel in theoretisch als empirisch opzicht belangrijke stappen vooruit gemaakt. Na een eerste fase, waarin de discussie vooral conceptueel van aard was, is er in verschillende beleidssectoren (vooral afvalverwerking, onderwijs, wonen en zorg) onderzoek verricht naar de praktische betekenis van hybridisering. Daarmee zijn enkelen mythen rond hybride organisaties doorgeprikt en is het niveau van de empirische kennis drastisch verbeterd.

Niettemin is er nog veel te doen. Voor het onderzoek van de toekomst willen we de volgende richtingen aanbevelen:

- Het onderzoek mist nog een *internationale dimensie*. Weliswaar wordt er steeds meer Engelstalig gepubliceerd, maar het gaat voornamelijk om vertaalde nationale studies en niet om internationaal vergelijkend onderzoek.
- De invloed van de *Europese Unie* is via mededingingswetgeving toegenomen. Daar is binnen het onderzoek naar afzonderlijke sectoren (bijv. rond woningcorporaties) enige aandacht aan besteed, maar systematisch en sectoroverschrijdend onderzoek op dit punt is nog schaars.
- De *meerwaarde van hybriditeit* is nog steeds niet hard aangetoond. Weliswaar zijn er binnen case studies enkele positieve effecten waargenomen (bijv. een

toename van innovatief vermogen), maar ook op dit punt geldt dat systematisch en sectoroverschrijdend onderzoek hard nodig is.

- De *theoretische inbedding* van het concept verdient nog steeds aandacht. In de afgelopen jaren is er vanuit verschillende academische disciplines en groepen op dit punt al goed werk verricht, maar er blijft nog genoeg te doen. Zo is het spannend nader te verkennen op welke dimensies een organisatie hybride kan zijn en hoe deze dimensies zich tot elkaar verhouden.
- Tot slot moet worden gewaarborgd, dat deze disciplines en groepen met elkaar in gesprek blijven en dat er een *integratie van inzichten* wordt nagestreefd. Dat was de grote meerwaarde van het werk, dat destijds in de door ons onderscheiden tweede fase van het onderzoek naar hybride organisaties werd verricht.

Kortom, hoewel de publicaties rond dit thema getuigen van een gestage opbouw van empirische kennis en voortschrijdend inzicht, zijn er nog steeds fundamentele vragen waarop we nauwelijks het antwoord weten. Dat zijn goede voorwaarden voor een levendige onderzoekstraditie.

## Literatuur

- .. Billis, D. (red.), *The hybrid organizations and the third sector. Challenges for practice, theory and policy*, Basingstoke, 2010.
- .. Blokland, H., Een politicologie van hybride organisaties. De ideologie en de kennis, in: *Bestuurskunde*, 2008, nr. 1, p. 50-68.
- .. Bozeman, B., *All organizations are public*, San Francisco, 2007.
- .. Brandsen, T., *Quasi-market governance. An anatomy of innovation*, Den Haag, 2004.
- .. Brandsen, T., W.B.H.J. van de Donk & K. Putters, Griffins or chameleons? Hybridity as a permanent and inevitable characteristic of the third sector, in: *International Journal of Public Administration*, 2005, nr. 9-10, p. 749-765.
- .. Brandsen, T., W. van de Donk & C. van Montfort, Hybriditeit als onontkoobaar fenomeen, in: *Bestuurskunde*, 2005, nr. 3, p. 2-3.
- .. Brandsen, T., W. van de Donk & P. Kenis (red.), *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*, Den Haag, 2006.
- .. Burger, A. & P. Dekker (red.) *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief*, Den Haag, 2001.
- .. Dekker, P., What crises, what challenges? When nonprofitness makes no difference, in: H.K. Anheier & J. Kendall (red.), *Third sector policy at the crossroads*, London, 2001, p. 61-68.
- .. Dekker, P. & W. Van de Donk, Dubbelhartigheid; de hybriditeit van vrijwilligheid in: Brandsen, T., W. van de Donk & P. Kenis (red.), *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*, Lemma, 2006, p. 123-42.
- .. Donk, W. B.H.J. van de, *De gedragen gemeenschap*, Den Haag, 2001.
- .. Dijkstra, H., P.L. Meurs & E.K. Schrijvers (red.), *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid, Verkenning nr. 6, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004, p. 65-131.
- .. Edwards, J.M., *Hybrid organizations. Social enterprise and social entrepreneurship*, Miami: Atlantic International University, 2008.
- .. Evers, A. & J.-L. Laville (red.) *The third sector in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.
- .. Evers, A., Mixed welfare systems and hybrid organizations. Changes in the governance and provision of social services, in: *International journal of public administration*, 2005, nr. 9-10, p. 737-748.
- .. Genugten, M. van, *The art of alignment. Transaction cost economics and the provision of public services*, Enschede, 2008.
- .. Heldeweg, M.A., *Smart rules & regimes. Publiekrechtelijk(e) ontwerpen voor privatisering en technologische innovatie*, Enschede, 2009.

- Helderman, J.K., *Bringing the market back in? Institutional complementarity and hierarchy in Dutch housing and healthcare*, Rotterdam, 2007.
- Honingh, M.E. & S. Karsten, *Marketization in the Dutch vocational education and training sector; hybrids and their behaviour*, in: *Public Management Review*, 2007, nr. 1, pp. 135-143.
- Honingh, M., *Beroepsonderwijs tussen publiek en privaat. Een studie naar opvattingen en gedrag van docenten en middenmanagers in bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen in het middelbaar beroepsonderwijs*, Enschede, 2008.
- Hout, E. van, *Zorg in spagaat. Management van hybride, maatschappelijke organisaties*, Den Haag: Lemma, 2007.
- Hupe, P. & L. Meijs, *Hybrid governance. The impact of the nonprofit sector in The Netherlands*, Den Haag, Sociaal-Cultureel Planbureau, 2000.
- Karré, P.M., *Caleidoscooporganisaties. Culturele aspecten van hybriditeit in organisaties*, in: Brandsen, T., W. van de Donk & P. Kenis (red.), *Meervoudig bestuur: publieke dienstverlening door hybride organisaties*, Den Haag, 2006, p. 55-72.
- Karré, P.M. & R.J. in 't Veld, *Spanningen in organisaties met publieke en private relaties. Een verdiepende case study*, in: J.J. Boonstra (red.), *Onderne- men in allianties en netwerken. Een multidisciplinair perspectief*, Deventer, 2007, p. 197-210
- Karré, P.M., *Head and tails. A study on organizational hybridity and its consequences*, proefschrift, verschijnt in 2010.
- Kickert, W.J.M., *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten. Over publiek management van hybride organisaties*, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Koppell, J.G.S., *The politics of quasi-government*, Cambridge, 2003.
- Meijerink, M.H. & G.D. Minderman (red.), *Naar een andere publieke sector. Hybri- diteit en een andere wijze van taakvervulling*, Den Haag: Sdu, 2005.
- Merriam, C.E., *The study of private government*, in: S.A. Lakoff & D. Rich (red.), *Private government*, Glenview, 1973.
- Montfort, C. van, *Besturen van het onbekende. Goed bestuur bij publiek-private arran- gementen*, Den Haag, 2008.
- Mouwen, C.A.M. & S.C. van Bijsterveld, *De hybride universiteit: het onverenigbare verenigd? De integratie van taak en markt in de universiteit van de toekomst*, Deventer, 2000.
- Noordegraaf, M., *Management in het publieke domein*. Bussum: Coutinho, 2004.
- Noordegraaf, M., T. Brandsen & D. Huitema, "Fragmented but forceful: Dutch administrative sciences and their institutional evolution", in: *Public Administration*, 2006, nr. 4, p. 989-1006.
- Nyssens, M., S. Adam & T. Johnson, *Social enterprise. At the crossroads of market, public policies and civil society*, London: Routledge, 2006.

- .. Poelje, G.A. van, *Osmose, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1931.*
- .. Putters, K., *Geboeid ondernemen. Assen: Van Gorcum, 2001.*
- .. Putters, K., *Besturen met duivelselastiek, Rotterdam: Instituut Beleid en Management Gezondheidszorg, 2009.*
- .. Rutgers, M., *Retracing Public Administration, Amsterdam, 2003.*
- .. Scheltema, M., *Vermenging van publiek- en privaatrecht in: Brandsen, T., W. van de Donk & P. Kenis (red.), Meervoudig bestuur: publieke dienstverlening door hybride organisaties, Lemma, 2006, p. 73-82.*
- .. Sociaal-Economische Raad, *Publiek Ondernemerschap, Den Haag: Sociaal-Economische Raad, 2005.*
- .. Streeck, W. & P.C. Schmitter, "Community, Market, State – and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order" in: W. Streeck and P.C. Schmitter, *Private Interest Government: Beyond Market and State, London: Sage, 1991, p. 1-29.*
- .. Veld, R.J. in 't, *Noorderlicht, Den Haag, 1997.*
- .. Veld, R.J. in 't, *Sturingsrelaties en hun management, in: S. van Thiel (red.), Governance van uitvoeringsorganisaties, Apeldoorn, 2004, p. 13-26.*
- .. Veld, R.J., *Governance als prothese voor duurzaamheid, rede uitgesproken bij aanvaarding van het ambt van hoogleraar governance aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen, 2006.*
- .. Veld, R.J. in 't, *Verzelfstandiging en hybriditeit, in: Meijerink, M.H. & G.D. Minderman (red.), 2005, p. 45-62.*
- .. Wal, Z. van der, *Value Solidity. Differences, similarities and conflicts between the organizational values of government and business, Amsterdam: Vrije Universiteit, 2008.*
- .. Wal, Z. van der, & E. van Hout, *Public value pluralism paramount? The intrinsic multiplicity and hybridity of public values, in: International journal of public administration, 2009, nr. 3, p. 220-231.*
- .. Weintraub, J. & K. Kumar (red.), *Public and private in thought and practice. Perspectives on a grand dichotomy, Chicago, 1997.*
- .. Wettenhall, R., *Three-way categorisations, hybrids and intersectoral mixes in the governance equation, in: Asian journal of public administration, 2003, nr. 1, p. 57-86.*
- .. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Bewijzen van goede dienstverlening, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004.*

### Noot

- 1 Relevant in dit verband zijn ook de achterliggende deelstudies naar de sectoren zorg, onderwijs, wonen, welzijn en sociale zekerheid (Dijstelbloem, Meurs en Schrijvers, 2004).