

A close-up portrait of Theo Camps, an older man with a white beard and glasses, looking directly at the camera. He is wearing a dark suit jacket over a white shirt. The background is a plain, light color.

Theo Camps

*liber amicorum*

Heeft het pu  
domein iets a  
dat denken va  
Theo gehad e  
ja, wat dan we

blieke  
an  
an  
en zo  
el?

Liber amicorum Theo Camps

---

### Colofon

**Titel:** Liber amicorum Theo Camps

**Copyright:** Marc Vermeulen© 2023

**Auteur:** Marc Vermeulen (red.)

**Druk:** Open Press Tilburg University

**Vormgeving en layout:** Gilmar Pattipeilohy (Numero4)

**Cover:** Frank Koning (Roger)

**Redacteur:** Marc Vermeulen (TIAS)

**ISBN:** 9789403691909

**DOI:** 10.26116/a7dd-q591

This book has been made available Open Access under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-No Derivatives 4.0 license (CC BY-NC-ND): This license allows users to copy and distribute the material in any medium or format in unadapted form only, for noncommercial purposes only, and only so long as attribution is given to the creator.





# Voorwoord

*‘De opzet van het liber amicorum: heeft het publieke domein iets aan dat denken van Theo gehad en zo ja, wat dan wel? Theo heeft een lange en rijke loopbaan achter de rug. Hij is zeer betrokken geweest (en nog) bij de opleiding van leiders in het publieke domein (zowel bij de non-profits als bij het openbaar bestuur). Hij heeft een lange adviesloopbaan met opdrachten die altijd te maken hebben met leiderschap, besturing en strategie in de publieke sector maar ook daarbuiten. Hij is politiek (op de achtergrond weliswaar) actief geweest meer in de lokale en regionale setting dan in het Haagse. En hij is denker en coach: hij heeft veel gepubliceerd, meestal toegepast van aard, proefschriften begeleid en menig docent en adviseur inhoudelijk geïnspireerd en gecoacht.*

*Maar wat heeft dit nu allemaal opgeleverd? Misschien wel niet zo veel in een wereld van toeslagenaffaires, bestuurlijke rolverwarring, vastlopende innovaties en zo nog wat? Of gebeurt er veel meer positiefs waar hij aan bijgedragen heeft, maar trekt dat minder de aandacht? Of was het allemaal nog veel beroerder geweest als Theo zich er niet mee bemoeid had?*

*De bijdrage van Theo zit in ieder geval op de cross-over tussen uitvoering, advies en wetenschap: hij verbindt die perspectieven vrijwel altijd zowel intellectueel maar ook als netwerker. Hoe kijk je daar op terug, wat heb je meegemaakt met hem en wat is interessant om met een breder publiek te delen: leerervaringen, inspiratiemomenten, instrumenten en concepten, anekdotes’*

Met de voorgaande tekst benaderden we enkele maanden geleden een reeks collega’s van Theo uit de wetenschap en uit zijn bestuurlijke netwerk. Bij elkaar hebben 34 auteurs kortere of langere reflecties geschreven naar aanleiding van bovenstaande uitnodiging. We presenteren deze bijdragen hierna in alfabetische volgorde, het zou niet makkelijk zijn geweest om een ordening naar thema’s of loopbaanfasen aan te brengen. Dit liber amicorum is daarmee meer een veldboekje dan een keurige bos kasbloemen, maar dat past Theo ook beter: hij is meer een eclecticus dan een strakke disciplinair. We maken

één uitzondering op de alfabetische volgorde: het boek wordt geopend met een bijdrage van de vier kinderen van Theo. Zij reflecteren als eersten op het werk van hun vader en leermeester.

Een bijzonder woord van dank aan collega Christel Donné die meegedacht heeft over dit liber amicorum en vooral ook meegeorganiseerd heeft dat het er uiteindelijk kwam. Veel dank daarvoor! Ook een woord van dank voor Jeroen Gelevert die ervoor gezorgd heeft dat de opmaak van dit boekwerk vanuit Berenschot gedaan werd.

Marc Vermeulen  
Tilburg, maart 2023

Geachte prof. dr. Th.W.A. Camps,

Beste Theo,

Lieve papa,

### **Van Guido**

---

Een van de eerste boeken waarvan ik me kan herinneren dat ik deze op mijn kamer in de Wim Beermanstraat in Nijmegen zat te lezen, was *Odysseus. Een man van verhalen*, geschreven door Imme Dros. Ik heb hem denk ik wel tien keer gelezen. Nog voor het verhaal van Odysseus wordt verteld, staan op een van de openingspagina's enkele regels die me altijd zijn bijgebleven, en las ik als 9- of 10-jarige:

*Elke zoon is de zoon van een held en elke heldenzoon wil zelf een  
held zijn net zo groot als zijn vader, groter dan zijn vader.*

*Tijd helpt. De vaders worden moe, de vaders worden oud, de vaders krimpen;  
en de zoons groeien, kijken hun vader recht in de ogen, kijken op hun vader  
neer, krijgen zoons, zijn eindelijk op hun beurt de held van de dag.*

Toen je promoveerde en daarna hoogleraar werd, heb ik als kind wel eens naar je verzucht, ongetwijfeld met deze frase in mijn achterhoofd, hoe ik dat allemaal moest gaan overtreffen als jouw zoon. Het was immers niet gemakkelijk om als kind van Theo Camps op school de vraag 'wat doet jouw vader?' te beantwoorden. Gelukkig zien Daan, Toob, Anne en ik je inmiddels vooral als inspiratie, en hebben we allen op onze eigen manier jouw inzichten toegepast in ons leven en ons werk.

In dit stuk volgen de bijdragen van jouw vier kinderen over wat hen in hun werkzaamheden heeft geholpen door jouw manier van werken bewust en onbewust mee te krijgen tijdens onze jeugd, tot op het moment van vandaag.

Voor mijzelf is bijvoorbeeld een simpele les dat hard werken loont. En dat Theo Camps ontstellend hard werkt, zal niemand kunnen ontkennen. Dat het gewoon is om elke dag vroeg op te staan en aan het werk te gaan, heeft me juist doordat het normaal was nooit moeite gekost en altijd vanzelfsprekend geleken, tot ik later in mijn leven erachter kwam dat dit voor heel veel mensen helemaal niet zo vanzelfsprekend is. Deze bij jou afgekeken werklust heeft er mede toe geleid dat je redeneert vanuit mogelijkheden en je niet laat beperken door concepten als ‘36-urige werkweek’, ‘fulltime’ of ‘volle werkdag’. Extra studies of werkgerelateerde functies van je kinderen, en mij in het bijzonder, werden door jou zowel expliciet als impliciet gesteund, en het zoeken van dit soort verbreding werd daardoor vanzelfsprekend.

Ondernemen, academia en besturen, voor de meeste mensen exclusieve carrièrepaden, waren voor jou geen gescheiden werelden maar elkaar versterkende bezigheden. Die visie breng je volgens mij op iedereen over, maar is bij mij in ieder geval vrij direct tot uitdrukking gekomen.

Naast je gedrevenheid en veelzijdigheid wil ik nog een laatste element benadrukken. Ik denk dat veel mensen in hun functioneren in organisaties of bestuurskamers beperkt worden door hun angst voor de mening van anderen. Ook ik heb wel eens de feedback gekregen ‘erg onafhankelijk van geest’, ‘lastig te sturen’ of ‘trekt zich weinig aan van de mening van anderen’, maar als ze dat al dachten van deze Camps jr. dan zouden ze Camps sr. eens in hun team moeten hebben. Ik ben een volgzame diender in vergelijking met prof. dr. Theo Camps, die wars van conventies en bang voor niemand zijn weg door bestuurlijk Nederland baande.

Kortom, een vader om trots op te zijn en een inspirerend voorbeeld voor allen om hem heen, inclusief zijn kinderen. Om terug te komen op Imme Dros: de tijd heeft weinig geholpen, je bent nog actief als altijd, en oud en moe zijn ook geen labels die je snel zult krijgen. Maar de zoons (en ook dochter) zijn wel gegroeid en kijken hun vader inderdaad recht in de ogen, met trots en liefde. Gefeliciteerd met je prachtige carrière.



## Van Anne

---

Toen ik nog een heel klein meisje was, vertelde mijn vader me wel eens over zijn ouderlijk huis in het kleine kerkdorpje Wellerlooi in Limburg. Een boerderij waar ze woonden met opa en oma Camps, drie broers en zijn zus. Hij legde me uit dat een bedrijf in feite hetzelfde werkt als een boerderij: iedereen heeft zijn eigen taken, en ze zijn allemaal afhankelijk van elkaar. Er zijn veel factoren die meetellen om de boel in het gareel te houden. Iedereen draagt bij, en de taken zijn verdeeld. Ik realiseer me nu: mijn eerste lessen in bedrijfskunde kreeg ik al op jonge leeftijd.

Of het nou over een probleem, situatie of vraagstuk gaat, ik hoor bij Theo vrijwel altijd een haarscherpe analyse die vaak op veel niveaus met verschillende perspectieven is gebaseerd. Wanneer u even mee een denkbeeldige helikopter instapt naar meta-level, van bovenaf, daar waar Theo graag naar de grotere scope kijkt, ziet hij de gaten, overlap, dun geweven stukken met teveel gewicht, niet behartigde belangen en rudimentaire onderdelen. Maar zou u zo vriendelijk willen zijn met mij mee naar detailniveau neer te dalen waar vaak óók een sterk waarnemingsvermogen prevaleert om de juiste details uit een verhaal te halen en scherp samen te vatten. Theo pendelt als het ware op en neer in zijn model.

Persoonlijk vind ik dit nogal eens frustrerend; als dochter leg ik de moeilijke zaken in het leven zo af en toe eens aan hem voor. Wat zo logisch klinkt als een korte, treffende samenvatting die op zo'n verhaal retour komt, doet je afvragen waarom je dat zelf niet had gezien. Schijnbaar logisch, maar zeer uitgedacht. Nu ben ik – niet geheel verrassend wanneer u ook mijn moeder kent – meer van beeld dan van tekst, maar deze kwaliteit is overkoepelend: ogenschijnlijk moeiteloze, steengoede ontwerpen zijn vaak een toegespitst antwoord van het hoogste niveau.

Naast deze modelbenaderingen verbaas ik me tot de dag van vandaag over Theo's ongeëvenaarde discipline; overigens ongetwijfeld gevormd in zijn boerderijjaren, en zeker één van de ingrediënten die hem zo ver heeft gebracht. Hij zou bijvoorbeeld de Vierdaagse 'no matter what' uitlopen. Zelfs zonder schoenen, bij wijze van spreken. Ook zonder voeten overigens, als het aan Theo zou liggen.

Als vader is Theo eigenlijk ook een soort professor; hij zal je maar zelden zeggen wat je precies moet doen, eerder stuurt hij je met zijn visie en beschouwende opmerkingen. Hij zal altijd helpen als hij kan, vanaf de zijlijn, maar je moet zelf het veld op. Een goede aanpak, voor de meeste mensen, en met ruimte voor een verrassend diverse uitkomst als je zijn kinderen naast elkaar zet. Ook een mooie kwaliteit om in stand te houden, want met dertien kleinkinderen en tegenwoordig ook een hondje, zit er voorlopig nog een hoop bij hem in de leer.

### *Van Tobias*

---

Als klein jongetje mocht ik bij toerbeurt mee naar NEC waar papa (Theo) – nog voor hij daar voorzitter van de raad van toezicht werd – al actief was bij onder meer de businessclub. De kaarten waren bijzonder, want ze gaven toegang tot de voorzitterslounge. Voor wie onbekend is met wat daar bijzonder aan is (voor een 7-jarig jongetje): het is een ruimte waar een tafel staat met flesjes Fristi waar je oneindig van mag drinken.

Voor een kleine jongen is er tijdens de rust niet veel te beleven op de zakelijke tribune van het Goffertstadion, verzeker ik u. Wat ik mij daardoor goed herinner is dat, wanneer de bediening langskwam met een schaal bittergarnituur, Theo zonder uitzondering als laatste nam of anderen gebaarde voor te gaan. Voor een vader die, wanneer je niet oplette, de helft van je Cornetto opat, was dit opmerkelijk gedrag. Het is me altijd bijgebleven en heeft me op vroege leeftijd twee dingen geleerd: Theo is altijd aan het werk en houding betekent iets.

Van jong tot aan nu heb ik veel aan de ‘autocolleges’. Hoogcomplexe materie werd en wordt in jip-en-janneketaal uitgelegd tijdens een tripje naar familie of de garage. Autocolleges van Theo bevatten twee wetmatigheden: herkenbaarheid en ruimte voor interpretatie. Bijvoorbeeld deze anekdote uit mijn kinderjaren: als je niet duidelijk afspreekt wat een afdeling oplevert, krijg je vanzelf hulpsinterklazen. Theo spiegelt daarin altijd op een bijzondere manier. Je krijgt *altijd* een eerlijk en kritisch antwoord, maar hij zal dat *altijd* op een beschouwende manier doen waardoor het nooit persoonlijk wordt. Dat is een bijzondere eigenschap en het heeft me pas vrij recentelijk geleerd hoe ik effectiever feedback kan geven aan anderen.

Modeldenken (u heeft vast ook nog ergens een papiertje of servet met een originele Theo Camps), onderzoek, netwerken en een onverzadigbare fascinatie voor organisatie- en bestuurskunde maakt dat Theo altijd aan het ‘werk’ is, of lelijker verwoord: het is een levenswijze. Het heeft mij en mijn ‘Geschwister’ beïnvloed. Hobby, werk, vrije tijd en verantwoordelijkheid zijn meer fluïde binnen onze familie dan ik daarbuiten meemaak. Het heeft lang geduurd voordat ik zag dat wij als product van onze opvoeding de uitzondering zijn en niet de regel. Ik concludeer in overtuiging dat wij daar netto van profiteren. Door een bovenmatig verantwoordelijkheidsgevoel, door het creatief benaderen van situaties, door bij alles naar een oplossing of een kans te zoeken en door op de eerste plaats nooit genoeg te nemen met het niet begrijpen van een situatie. Zo kun je na observatie of literatuuronderzoek constateren dat er sprake is van een hoge mate van realisatie van de wet van Parkinson, of gewoon roepen dat er te veel hulpsinterklazen zijn.

Ik voel me bevoorrecht. Ik ben bevoorrecht. De opvoeding die ik heb gehad, die we hebben gehad, is iets wat je ieder kind gunt. Wat ieder kind verdient. Als jonge vader zie ik nu dat daar kans, kennis, kunde, offers en karakter aan ten grondslag liggen. Daarin zijn Theo en Maryan uitzonderlijk succesvol gebleken en daar ben ik ze een leven lang dankbaar voor.

### *Van Daniël*

---

Je hebt een indrukwekkende carrière in het bedrijfsleven, de politiek en de academische wereld. Dit alles komt voort uit:

- een zeldzame combinatie van discipline, intellect en mensenkennis
- een vrouw die je alle ruimte heeft gegeven om jezelf professioneel te ontplooiën.
- iets wat lastig volledig onder woorden te brengen is, maar wat jou uniek maakt. Laten we dit voor het gemak de Theo-factor noemen.

Dit alles maakt jou zowel professioneel als privé een uitstekend rolmodel, waarvan ik hoop dat ik dat op een vergelijkbare manier zal zijn voor mijn eigen kinderen. Overigens voelt het wel een beetje alsof ik voor spek en bonen aan het schrijven ben, omdat ik je ervan verdenk dat je ook na je pensioen meer uren blijft werken dan de gemiddelde Nederlander.



# Over de waarde van de business school

*Emile Aarts*

---

Business schools, zoals TIAS, zijn van oudsher instellingen die academisch onderwijs aanbieden aan studenten en cursisten die behoren tot het midden- en hoger managementkader van organisaties uit de publieke en private sector. Het zijn vaak prestigieuze organisaties, die zich uitstekend weten te profileren en vaak een elitair karakter hebben. Dat laatste is dan ook de reden dat ze soms onder vuur liggen of zelfs verguisd worden, ook vanuit de universitaire instellingen waaraan ze zelf gelieerd zijn. Ze leven op gespannen voet met elkaar, ondanks dat ze veelal op dezelfde campus gehuisvest zijn en beide academisch onderwijs aanbieden. Ook zijn ze vaak bestuurlijk met elkaar verbonden via aandeelhouderschappen en stichtingen, maar het begrip voor elkaars activiteiten is soms ver te zoeken. Dan vliegen de verwijten over en weer; de business school zou te praktisch en te zakelijk zijn en de universiteit te theoretisch en te wetenschappelijk. Toch hebben ze elkaar veel te bieden, zeker in het huidige tijdsgewricht waarin veel sociaal-economische transitie plaatsvinden. Business schools hebben een aantal intrinsieke competenties ontwikkeld die hun een competitief voordeel geven in deze woelige tijden, waarin we na de coronacrisis op zoek zijn naar nieuwe vormen van *life-long* en *blended learning* waarbij gebruik gemaakt wordt van de vele mogelijkheden van digitale technologie. Wellicht zijn de business schools door hun flexibiliteit en marktgerichtheid in het voordeel ten opzichte van universiteiten, waar veranderingen traditioneel maar traag gestalte krijgen.

## Wat is een business school?

Een business school is een instelling op universitair niveau die diploma's verstrekt op het gebied van business administration en management. Ze worden ook vaak management schools genoemd. Typische onderwerpen waarin onderwezen wordt, zijn accounting, business analytics, strategie, economie, finance, human resource management, leiderschap, management science, organisatiewetenschappen, marketing, ondernemerschap, sales, operations management en organisatiepsychologie.

De meeste business schools hebben faculteiten, colleges of afdelingen waar uitsluitend managementstudies worden onderwezen. Bij succesvolle afronding verkrijgen studenten de graad van Master in Business Administration; ofwel MBA. De meest prestigieuze business schools wereldwijd zijn Stanford Graduate School of Business, Harvard Business School, University of Chicago Booth School of Business en de Wharton School of the University of Pennsylvania. Ook Europa kent zijn toppers waaronder Copenhagen Business School, INSEAD en Frankfurt School of Finance & Management.

Er zijn nog steeds business schools die de klassieke vorm van cursorisch onderwijs hanteren, waarbij hoogleraren en docenten hun vakken in de vorm van hoorcolleges doceren aan groepen studenten in collegezalen zonder dat daarbij veel interactie plaatsvindt. Maar de meeste scholen bieden andere onderwijsvormen aan die veelal het concept van *action learning* volgen. Al vanaf de oprichting in 1908 gebruikt Harvard een onderwijsvorm waarbij cursisten businesscases uit de praktijk bestuderen en managers interviewen om hun praktijkervaring te leren kennen. Deze cases worden dan in groot detail bestudeerd en uitgewerkt, waarbij de cursisten verbeteringen kunnen voorstellen. Een andere aanpak is de *skills-based approach*, waarbij cursisten leren hoe kwantitatieve methoden – zoals operations research, management information systemen, statistiek en modellering en simulatie – kunnen worden toegepast bij het oplossen van praktijkproblemen. Een variant op deze aanpak waarbij vaardigheden worden aangeleerd, bedient zich van technieken afkomstig uit het gebied van speltheorie waarbij organisatiespellen worden gespeeld. Veel opleidingen gebruiken combinaties van deze leermethoden; men spreekt dan van *blended learning*. Er is wel discussie over de effectiviteit van deze leermethoden, maar in het algemeen worden ze in vergelijking met de meer traditionele universitaire aanpakken wel meer gewaardeerd door

cursisten, omdat ze meer toegankelijk en inspirerend zouden zijn. De meeste van deze leergangen worden aangeboden als executive-MBA-programma's die zich richten op deeltijdonderwijs voor professionals.

De kwaliteit van het onderwijs in business schools wordt bewaakt door accreditatiesystemen met oog voor de opbouw van het studieprogramma en de inhoud van de verschillende vakken en onderdelen van het lesprogramma. In de Verenigde Staten kennen we organisaties zoals ACBSP, AACSB en IACBE. In Europa bestaat het EQUIS business school accreditation system, dat wordt uitgevoerd door EFMD. AMBA accrediteert MBA-programma's in 75 landen. De top 1% van de business schools hanteert een *triple accreditation* om aan te geven dat de instelling is geaccrediteerd door drie organisaties: AACSB, AMBA en EQUIS.

Tot slot zijn er nog de verschillende rankings waarin de business schools wereldwijd en op jaarbasis met elkaar vergeleken worden door onafhankelijke organisaties. Dit zijn veelal betrokken journalistieke organisaties, waaronder The Economist, Fortune, The Financial Times en The Wall Street Journal. De gebruikte methoden verschillen nogal en zijn soms ook controversieel. De uitslagen hebben echter wel veel invloed op het prestige van een business school en veel cursisten laten zich leiden door de rankings bij de keuze van de business school waaraan ze gaan studeren. Daarnaast spelen de kosten van een cursus natuurlijk ook een rol. Deze kunnen variëren van duizend euro's voor een enkele cursus tot honderdduizenden euro's voor een volledig executive MBA aan een prestigieuze school.

## Waar komen de business schools vandaan?

Het concept van de business school is ontstaan in Europa, aan het einde van de achttiende en begin van de negentiende eeuw. De Aula do Comércio in Lissabon, opgericht in 1759, wordt algemeen geciteerd als de eerste business school wereldwijd. Deze school was gespecialiseerd in accounting en werd gesponsord door de overheid. Ze sloot haar deuren in 1844, maar in de tussentijdse 85 jaar was ze een voorbeeld voor de ontwikkeling van een groot aantal andere schools in Europa. Een van de

oudste nog steeds bestaande business school is ESCP Business School, ofwel de Ecole Supérieure de Commerce de Paris, uit 1819. Deze private instelling werd opgericht door de econoom Jean-Baptiste Say en de bankier Vital Roux, samen met andere academici en ondernemers, en was van 1830 tot 1869 een familiebedrijf. Zeker ook belangrijk om te noemen als vroege pioniers zijn het Institut Supérieur de Commerce d'Anvers uit 1855, gefinancierd door de overheid, en het Instituut Saint-Ignace – École Spéciale de Commerce et d'Industrie, dat door jezuiten gerund werd. Beide scholen werden in hetzelfde jaar gesticht in Antwerpen en voerden een competitief bestaan totdat ze in 2003 fuseerden tot wat nu bekend is als de Universiteit Antwerpen.

Als voorbeelden van andere vroege business schools noem ik de volgende instituten. De Wharton School of the University of Pennsylvania uit 1881 is de eerste business school in de Verenigde Staten. Ook in 1881 werd de École des Hautes Études Commerciales de Paris opgericht door de Parijse kamer van koophandel, als eerste Europese commerciële business school. Dit voorbeeld werd in 1898 gevolgd in de Verenigde Staten door de University of Chicago Booth School of Business, die werd opgericht door het College of Commerce and Politics. De Handelshochschule Leipzig uit 1898 was de eerste Duitstalige business school. De uit 1900 daterende Tuck School of Business in Dartmouth College was de eerste graduate school of business in de Verenigde Staten, die de graad van Master of Science in Commercial Sciences verleende als voorloper van de bekende MBA. De beroemde Harvard Business School uit 1908 was de eerste business school die de graad Master of Business Administration verleende. In 1914 startte de MIT Sloan School of Management die als eerste een leergang Engineering Administration aanbood. Een andere beroemde business school is de Stanford Graduate School of Business uit 1925, opgericht door Herbert Hoover, de latere 31ste president van de Verenigde Staten, met als doel om zakelijk talent te behouden aan de westkust. Sindsdien zijn er wereldwijd zo'n 13.000 business schools opgericht, afhankelijk van hoe er wordt geteld. Het meest recente voorbeeld stamt uit 2019, toen in Parijs de Grande Ecole INSEEC School of Business and Economics werd opgericht als nieuwe prestigieuze en kapitaalkrachtige Franse business school, die snel uitgroeide tot een van de leidende private organisaties in Europa op het gebied van hoger managementonderwijs.



Een bijzondere vermelding in de lange lijst van business schools verdient het Institut Européen d'Administration des Affaires, ofwel INSEAD. Dit in 1957 door de venture capitalisten Georges Doriot, Claude Janssen en Olivier Giscard d'Estaing met geld van de Parijse kamer van koophandel opgerichte internationale instituut, is inmiddels uitgegroeid tot misschien wel de meest gerenommeerde private business school ter wereld. Dit komt tot uitdrukking in haar ambitieuze motto *The Business School for the World*. Met campussen in Fontainebleau, Singapore, Abu Dhabi en San Francisco is het bedieningsgebied wereldomvattend. INSEAD is onder andere bekend van de Blue Ocean Strategy, die ervan uitgaat dat een bedrijfsstrategie zich moet richten op het ontwikkelen van nieuwe markten met nieuwe waardeproposities, in plaats van het uitmelken van bestaande markten met soms moordende onderlinge concurrentie. INSEAD is triple geaccrediteerd en vaak uitgeroepen tot de beste business school van de wereld in verschillende rankings, waaronder die van de Financial Times in 2016, 2017 en 2021. INSEAD werft zijn studenten op basis van leiderschapspotentieel, persoonsgebonden kwaliteiten en intrinsieke motivatie. Inkomende studenten moeten academisch geschoold zijn, meer dan vijf jaar ervaring hebben opgedaan in een multiculturele omgeving en verschillende talen kunnen spreken. De kosten verbonden aan het volgen van een INSEAD-opleiding zijn hoog.

Nederland heeft zo'n tien business schools waaronder TIAS. TIAS School for Business and Society startte in 1982 eigenlijk als een fonds met de naam Wetenschappelijk Onderzoek Werkloze Academi. Geheel in de traditie van het emancipatieprincipe van Tilburg University wilde initiatiefnemer Harry Peeters dat – met behoud van uitkering – promotietrajecten werden gefinancierd die studenten behoedden voor werkloosheid. Dit werkervaringsproject werd gefinancierd door het ministerie van OCW en het Steunfonds van Tilburg University. Al snel zag de universiteit de toegevoegde waarde van de samenwerking met de praktijk en in 1984 werd het initiatief omgedoopt tot Tilburgs Instituut voor Academische Studies en werd het idee van postacademische opleidingen verder uitgewerkt. In 1986 werd de naam, met behoud van de afkorting, opnieuw veranderd in Tilburg Institute for Advanced Studies met het oog op internationalisering en met Banking en Finance als de twee belangrijkste onderwijsprogramma's. Dit aantal groeide en in 1989 bood TIAS acht postdoctorale opleidingen aan. Het verdienmodel was vooral gebaseerd op een investeringsprogramma en een meer zakelijke aanpak was gewenst.

Vanaf 1996, onder leiding van de Belgische ingenieur Philippe Naert, groeide de winstgevendheid. Naert werd in 1996 tevens decaan van de faculteit Economie, met de bedoeling om hoogleraren van de universiteit bij TIAS onderwijs te laten verzorgen. Discussies over tarieven en kwaliteit troebleren echter de samenwerking. TIAS kiest dan voor meer zelfstandigheid en zoekt de samenwerking met internationale instellingen, wat in 1999 leidt tot de start van een bi-gediplomeerde MBA-opleiding met de Amerikaanse Purdue University. In 2001 verzelfstandigt TIAS door een bv op te richten met Tilburg University als enige aandeelhouder. In 2004 neemt de Technische Universiteit Eindhoven een minderheidsaandeel van 20%. In 2006 ketst een fusie met de vermaarde Vlaamse Vlerick Business School af. Het prestige van TIAS groeit en in 2012 werd het TIAS voltijdprogramma Business Administration door The Economist uitgeroepen tot de beste master in management van Nederland met een 24ste plaats wereldwijd. De eigen deelnemers gaven TIAS in 2017 een 8,7, met hoge scores op inhoud, docenten, uitdagend onderwijs, kwaliteitszorg en internationalisering. In 2017 opent TIAS een nieuwe locatie in Utrecht, om meer landelijke uitstraling te hebben. Ondanks de zelfstandigheid van TIAS is de band met Tilburg University nog steeds opmerkelijk nauw vanuit een bestuurlijk standpunt. Zo is een lid van de TIAS Raad van Commissarissen in dienst bij de universiteit en is de dean van TIAS lid van het College van Decanen van de universiteit. Het is de vraag of dit soort bestuurlijke verstrengeling wenselijk is.

## Ongezouten kritiek

Op 27 april 2018 publiceerde The Guardian een artikel van de hand van Martin Parker die daarin zijn frustratie uitte over het concept van de business schools. De titel van het artikel, 'Why we should bulldoze the business school', liet geen ruimte voor twijfel. Onomwonden stelde hij dat er 13.000 business schools zijn wereldwijd en dat dit er 13.000 te veel zijn. Parker was als hoogleraar management aan Bristol University ruim twintig jaar verbonden geweest aan verschillende business schools en zijn kritiek richtte zich vooral op de eenzijdigheid van de opleidingen, die in zijn ogen enkel het kapitalistisch economisch systeem doceerden en daarmee egoïstische, zelfingenomen studenten afleverden.

Parkers artikel is zowel vermakelijk als fundamenteel kritisch. Amusant is de bewoording waarmee hij de business school een spiegel voorhoudt. Hij spreekt over de schools als intellectueel frauduleuze omgevingen, die een cultuur van hebzucht en kortetermijndenken koesteren. Hij maakt grapjes over de afkorting MBA die eigenlijk staat voor ‘Mediocre But Arrogant’, ‘Management by Accident’, ‘More Bad Advice’, ‘Master Bullshit Artist’, enzovoort.

Parker maakt zich sterk voor een radicaal andere aanpak in het denken over management, business en markets. Hij stelt dat als leidinggevendenden meer verantwoordelijke personen moeten worden, we moeten stoppen met de apologetische gedachte dat heroïsche, transformationele leiders het antwoord zijn op ieder probleem en dat kapitalisme de enige vorm van welvaart is.

Parker voert de volgende vijf argumenten aan om zijn kritiek te staven.

1. **Business schools onderwijzen corporate kapitalisme.** Bij een studie geschiedenis of biologie bestudeer je het verleden van de mens en de mensheid, levensprocessen of het leven op onze planeet. Bij business studies bestudeer je vooral kapitalistische organisaties. Wat je niet bestudeert, zijn coöperaties, maatschappen, complementaire monetaire systemen en kredietorganisaties. Wat je niet bestudeert, zijn matiging, afname, lokalisering of democratische besluitvorming op de werkvloer.
2. **Business schools stimuleren kortetermijngewin.** Studenten leren op business schools vooral te denken in termen van korte-termijn winst-en-verliesrekening, het maximaliseren van aandeelhoudersgewin, het commercialiseren van producten en diensten waar mensen niet op zitten te wachten en het ontwijken van belastingen. Studenten die hier goed in zijn, wordt een riant salaris in het vooruitzicht gesteld.
3. **Business schools schaden het economisch denken.** Business schools onderwijzen vooral de traditionele, financiële instrumenten die banken en handelaren al jaren gebruiken en die regelmatig leiden tot een wereldwijde economische crisis zoals vijftien jaar geleden en waarbij het enkel gaat om vrije handel wereldwijd. Dit economisch model is een ware bedreiging voor mens en planeet.
4. **Business schools schaden het idee van een universiteit.** De marktwerking van universiteiten, vooral in het Verenigd Koninkrijk, wordt aangejaagd door business schools. Business schools nemen inmiddels een groot deel

van de inkomsten van reguliere universiteiten voor hun rekening, wat leidt tot afhankelijkheden en het verder terugdraaien van overheidssubsidiëring, waardoor veel andere studierichtingen in gevaar komen.

5. **Er is een alternatief.** Het pleidooi richt zich niet tegen management of business, integendeel. De samenleving heeft handel en ondernemerschap nodig, zodat nuttige producten en diensten ons leven en welzijn kunnen verbeteren. De vraag is welk soort business we nastreven. De business schools zouden een meer volwaardig onderwerp moeten worden en een nieuw concept zoals een 'school for organizing', waarin we studenten leren hoe mensen in gelijkwaardigheid handel kunnen organiseren in een grote verscheidenheid van manieren. Dus moeten vakken als geschiedenis en antropologie onderwezen worden, zodat studenten leren dat verscheidenheid in manieren waarop mensen zaken organiseren belangrijker is dan gelijkvormigheid.

Een deel van de bezwaren die Parker noemt, gelden niet voor een business school zoals TIAS. Zo financiert TIAS niet Tilburg University en biedt het ook geen elitaire, extreem dure onderwijsprogramma's aan. Ook het kapitalistisch beginsel wordt niet beleden als het enig zaligmakende economisch model en er worden wel degelijk cursusonderdelen aangeboden waarin breder gereflecteerd wordt op de samenleving. Maar er zijn toch ook wel de nodige overeenkomsten, waaronder de sterke nadruk op de traditionele management- en businessmodellen en natuurlijk de moeizame verstandhouding met de zusterfaculteit TiSEM waar zuiver wetenschappelijk onderwijs en onderzoek het mantra zijn.

## Reflecties

Parkers artikel maakte nogal wat reacties los. Nog diezelfde maand publiceerde Forbes een artikel van van de hand van John Byrne, editor-in-chief van Poets & Quants, waarin deze stelde dat het bij Parker enkel ging om afgunst jegens een van de meest succesvolle en begerenswaardige opleidingen in de wereld. Ook stelde Byrne dat de kritiek van Parker niet nieuw was. Als bewijs daarvan verwees hij naar een artikel van Steven Conn in *The Chronicle of Higher Education* van maart 2018 met de titel 'Business Schools Have No Business In The University'. Ook meldde hij fijntjes dat de kritiek op het kapitalisme

in detail beschreven was in het boek *The Golden Passport* van de hand van bestsellerauteur Duff McDonald, met daarin een frontale aanval op Harvard Business School en een veroordeling van de business-school-industrie inclusief de studenten en alumni die daardoor worden opgeleid en afgeleverd.

Byrne vervolgt dat Parker geen oog heeft voor de realiteit en er enkel op uit is om business schools in een negatief daglicht te plaatsen. Als tegenvoorbeeld verwijst hij naar het vak Finance, dat over de jaren veel inzichten heeft opgeleverd in de wijze waarop duurzame investeringen gedaan kunnen worden, waaronder het pensioenstelsel waar veel mensen in westerse landen plezier van hebben. Dus, zo eindigt Byrne, kan Parker beter met de slecht functionerende hoogleraren beginnen, als hij iets wil opruimen in de business schools.

De Britse academici Julie Davies en Ken Starkey reflecteren in hun artikel voor de Academy of Management Learning and Education uitgebreid op de kritiek van Parker. Met een lange lijst van verwijzingen beargumenteren ze dat de kritiek op business schools van alledag is. Daarbij gaat het vrijwel uitsluitend over de omarming van de leer van het marktkapitalisme door business schools en de afwijkende vormen van het onderwijscurriculum in vergelijking met de traditionele universitaire onderwijsaanpak. Ook zij pleiten voor een academie waar meer aandacht is voor het weren van fout gedrag, tegen ongelijkheid, populisme en sociaal onrecht.

Als Britse academici kunnen Davies and Starkey de humor van Parker en zijn verwoording wel waarderen. Zij zien dat als creatieve destructie, want het probeert en roept op tot kritisch denken, ook bij diegenen die de business school een warm hart toedragen. Ze komen tot de opmerkelijke uitspraak dat de wereld van de geesteswetenschappers en die van managers en ondernemers zodanig verschillend zijn dat ze elkaar beter met rust kunnen laten en meer baat erbij hebben als ze hun eigen weg gaan.

In een recent artikel uit 2021 presenteren André Spicer, Zahira Jaser en Caroline Wiertz een opmerkelijk genuanceerd en hoopvol perspectief op de toekomst van business schools. Zij draaien het beeld van business schools die irrelevant en nutteloos

zijn om, door te verwijzen naar de vele goede ontwikkelingen die in het verleden hebben plaatsgevonden binnen de schools en die meer aandacht verdienen. Zij stellen dat de huidige discussie over de business schools gedomineerd wordt door de aanname dat het neoliberale model het enig juiste is. Aan de hand van een groot aantal voorbeelden laten Spicer, Jaser en Wiertz zien dat dit een eenzijdig beeld is en dat er veel voorbeelden zijn uit het verleden – en ook nu nog steeds – van business schools die andere meer pluriforme modellen in management en business onderwijzen. Voorbeelden zijn de Colonial School, de Workers School, de Collegiate School, de Civic School en de Workers Movement. Bij veel van dit soort schools gaat het om meer sociale vormen van economie en handel, waarbij gelijkheid en moreel en ethisch reveil vooropstaan. Ook multidisciplinariteit speelt daarbij een belangrijke rol om de veelzijdigheid van het economisch denken te benadrukken. Veel van deze voorbeelden betreffen schools die laagdrempelig en toegankelijk zijn, waarmee het stigma van elitaire, gesloten instellingen wordt afgeschud. Spicer, Jaser en Wiertz pleiten ervoor de huidige opzet van business schools te herzien in het licht van dit soort, meer pluriforme instellingen.

## Slotoverwegingen

Voor een business school zoals TIAS biedt deze meer pluriforme opzet een lonkend perspectief. Ook TIAS is geen elitaire neoliberale business school. Historisch gezien is ook TIAS opgericht met een sociaal-economische doelstelling. Over de jaren heeft TIAS geïnvesteerd in alternatieve onderwijsvormen en curricula zoals *experiential learning*, waarbij de focus ligt op casestudies en *leadership competence development*. Daarin worden studenten uitgedaagd om in teams te werken en om hun vaardigheden om samen te werken te demonstreren in een internationale context. TIAS oogst waardering omdat het studenten en cursisten uitzicht biedt op zinvolle loopbaanpaden, waarbij studenten talenten en vaardigheden ontwikkelen waar organisaties op zitten te wachten. Niet alleen in de private sector maar ook in ngo's, overheden, en ziekenhuizen. Daarmee heeft TIAS een prima uitgangspositie voor de komende jaren, als de instelling in staat is om haar positie te bestendigen en te vernieuwen met meer pluriforme elementen.

Maar om toekomstbestendig te zijn, zal verstandig moeten worden ingespeeld op de grote mondiale trends. Ik noem er drie: 1) de aandacht voor brede welvaart als tegenhanger voor het marktkapitalisme, 2) de mogelijkheden van de digitale transformatie, waardoor onderwijs gepersonaliseerd kan worden en 24 uur per dag toegankelijk wordt op iedere gewenste locatie, en 3) de behoeftes van Generatie Z, de jongste generatie die eraan komt en die meer verantwoordelijkheid wil en sociaal-maatschappelijke zingeving zoekt in een wereld waarin werk en privé meer in balans zijn dan bij de voorgaande generaties. Natuurlijk zijn uitdagingen waarvoor deze trends ons stellen met elkaar verweven. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het feit dat Generatie Z-leden *digital natives* zijn die de digitale transformatie van nature omarmen. Niettemin zijn de uitdagingen groot en business schools die daarop kunnen inspelen, zullen inspirerend zijn, zowel voor de studenten en cursisten als voor de organisaties waar deze werken of gaan werken. En laten we ook niet vergeten dat een moderne 21ste-eeuwse business school die kan inspelen op deze transformaties een inspirerende werkomgeving biedt aan staf en docenten.

## Nawoord

De historische tegenstellingen bij business schools, zoals boven beschreven, zijn nog steeds actueel. De maatschappij stelt hoge eisen aan de drijfveren van organisaties en de personen die daar leiding aan geven. Maatschappelijk verantwoord innoveren is daarbij het paradigma, waarbij marktgericht denken en sociale innovatie hand in hand gaan. In zijn professionele loopbaan heeft Theo Camps deze twee dimensies nooit uit het oog verloren. Als TIAS-hoogleraar organisatiekunde en bestuurskunde en als consultant bij Rijnconsult en Berenschot heeft hij er bij voortduring op gewezen dat professioneel en integer bestuur nodig zijn om bedrijven winstgevendheid en maatschappelijke impact te laten combineren.

Theo Camps heeft veel gepubliceerd over dit intrigerende onderwerp. Met aansprekende titels zoals *Dansende leiders op de punt van de naald* en *Passend leiderschap* vroeg hij aandacht voor deze complexe combinatie van economische en publieke waardecreatie. De voor mij meest aansprekende publicatie is zonder twijfel het werk met de titel *Betere bestuurders: begin met betere selectie* uit 2019. Theo laakt daarin, aan de hand van een

praktijkcasus bij de non-profitorganisatie Fivoor, de rol van toezichhouders die soms verzuimen om zorgvuldig en integer te handelen bij het aanstellen van bestuurders, veelal ingegeven door zelfoverschatting. Ook ik heb daar voorbeelden van gezien gedurende mijn eigen professionele loopbaan. Het siert de mens en de professional Theo Camps dat hij oog heeft voor dit gedrag en het aan de kaak stelt. Ik hoop dat hij dat blijft doen, ook na de beëindiging van zijn professionele loopbaan.

## Bronnen

AACSB Official Website (2022), <https://www.aacsb.edu/accredited/t/tias-school-for-business-and-society>

Adolphus, Margret (2022), International business schools and the search for quality, Esmeral Publishing, [International business schools and the search for quality | Emerald Publishing \(emeraldgrouppublishing.com\)](https://www.emeraldgrouppublishing.com)

Kaplan, Andreas (2018), A school is “a building that has four walls...with tomorrow inside”: Toward the reinvention of the business school. *Business Horizons*. 61: 599–608. doi:10.1016/j.bushor.2018.03.010. S2CID 158794290

Davies, Julie, and Ken Starkey (2019), Academy of Management Learning and Education, The 19(1), DOI: 10.5465/amle.2019.0140, [https://www.researchgate.net/publication/333255035\\_CAN\\_WE\\_SAVE\\_THE\\_BUSINESS\\_SCHOOL](https://www.researchgate.net/publication/333255035_CAN_WE_SAVE_THE_BUSINESS_SCHOOL)

Parker, Martin (2018), Why we should bulldoze the business school, <https://www.theguardian.com/news/2018/apr/27/bulldoze-the-business-school/>

Parker, Martin (2018), *Shut Down the Business School: What's Wrong with Management Education*, Pluto Press.

Spicer, André, Zahira Jaser and Caroline Wiertz (2021), The future of the business school: finding hope in alternative pasts, *Academy of Management, Learning and Education* Vol. 20(3), 459-466. <https://doi.org/10.5465/amle.2021.0275/>

TIAS Official Website (2022), TIAS - A top-ranked business school | TIAS Business School, <https://www.tias.edu/>



Wiki Midden-Brabant (2022), TIAS, <https://wikimiddenbrabant.nl/TIAS/>

Wikipedia (2022), Business school, [https://en.wikipedia.org/wiki/Business\\_school/](https://en.wikipedia.org/wiki/Business_school/)

Wikipedia (2022), INSEAD, <https://en.wikipedia.org/wiki/INSEAD/>

Byrne, John (2018), Another Cheap Shot at Business Schools, Forbes, April 2018, <https://www.forbes.com/sites/poetsandquants/2018/04/29/another-cheap-shot-at-business-schools/?sh=47f3950a7eb0/>



# Van wie is de straat? Het Rijnlands model in het dagelijks leven

*Pieterjan van Delden*

---

*Theo Camps heb ik leren kennen als consultant, schrijver, onderzoeker, docent en ook als (mede)redacteur van het blad Management Consultant in de beginjaren van het eerste vakblad in Nederland voor organisatieadviseurs. Maar Theo is ook een uiterst betrokken veellezer en denker over de maatschappelijke en bestuurlijke vraagstukken van deze tijd. Regelmatig refereerde hij aan het Rijnlands model, de wijze waarop wij als Europeanen onze samenleving vorm geven, met een grote rol voor de overheid, maar uiteindelijk geworteld in een samengaan van vrijheid en samenwerking. Dat model wordt dagelijks getest: mondiaal, geopolitiek, in de Europese instellingen, maar ook in onze nationale samenlevingen. En, uiteindelijk, ook in ons dagelijks leven. De belangrijkste basis voor het Rijnlands model ligt in het sociale verkeer tussen ons als burgers. Hoe gaan we vanuit respect met elkaar om? Wat bindt ons eigenlijk? Daarover bestaan zorgen, maar er zijn ook hoopgevende initiatieven. Daarover gaat mijn bijdrage.*

Wanneer onbekenden elkaar passeren op straat, is er een onuitgesproken code dat we contact vermijden. Er is sprake van een wederzijds ‘beleefd negeren’.<sup>1)</sup> Mensen kijken heel even naar elkaar en lopen dan door. Deze code wordt doorbroken wanneer mensen in de openbare ruimte onhebbelijk gedrag vertonen. Dat is te omschrijven als respectloos of intimiderend optreden dat anderen als overlast ervaren. Dat hoeft niet per se opdringerig of lawaaiig te zijn. Het kan ook zijn dat mensen weigeren zich te houden aan regels van

1) De Amerikaanse socioloog Erving Goffman omschreef in 1972 dit gedrag als ‘civil inattention’.

afstand of zorgvuldigheid. Tijdens de coronacrisis weigerden sommige mensen een mondkapje te dragen in de trein of winkel omdat dit hun vrijheid zou aantasten. Op straat kan het gebeuren dat een vrolijk babbelend groepje niet even opzijaagt als iemand met een rollator of een kinderwagen nadert. Dat gedrag kan voortkomen uit bewuste opzet (pubers die dwars willen zijn), maar evenzeer uit het simpelweg niet waarnemen van de aanwezigheid of behoeften van anderen in je omgeving.

Is dit erg? Meestal niet. Maar vaak wel ergerlijk. En er zijn veel mensen die zich storen aan dit gedrag. Wanneer je dit onderwerp inbrengt in een gezelschap, komt iedereen direct met voorbeelden. Vervolgens lijken er weinig oplossingen te zijn, behalve een verontwaardigde oproep tot fatsoenlijk ‘normaal’ gedrag en eventueel een bestraffing van degenen die het al te bont maken.

Maar moet je ook niet wat tolerantie opbrengen voor afwijkend gedrag? De samenleving is individualistischer en veelkleuriger geworden, en daarbij hoort een grotere variatie in gedrag. En dus meer uiteenlopende opvattingen over wat ‘normaal’ is. Dat is ook een vorm van persoonlijke vrijheid. Maar is het wel normaal dat je in een drukke trein van coupé moet verhuizen omdat je medereizigers te hard praten? En als dat plaatsvindt in een stiltecoupé? De grens tussen acceptabel en niet-acceptabel gedrag is natuurlijk subjectief en vloeïend. Komt die acceptatie daarom soms neer op gewoon berusting in irritant gedrag waar toch niets aan te doen is? Dit is een bezorgdheid die breed leeft. Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau wijst uit dat al jarenlang veel Nederlanders respectloos gedrag in de samenleving een probleem vinden. Bij tijden vinden ze dit zelfs het grootste probleem. Ze ervaren een verharding in de onderlinge omgang.<sup>2)</sup> Met als ondertoon: kan daar nou eens wat aan gebeuren?

Maar waar ligt hier de verantwoordelijkheid? Van wie is de straat? Wie ziet toe op het handhaven van regels van fatsoen en respect? Het voor de hand liggende antwoord is: wij allemaal, de samenleving, in casu de omstanders. Maar ook die zijn geïndividualiseerd en ervaren ter plekke te weinig band met anderen om zich publiek uit te spreken. En dus

2) SCP, Burgerperspectieven 2021/4. pp. 26-29, p. 33-34, p.36-63 (hoofdstuk 2, p.38)

lopen discussies over dit onderwerp uit op andere denkrichtingen.

Elk met zijn eigen beperkingen:

- *‘Het moet strafbaar worden en daarom is er toezicht nodig’.* Dus meer politie op straat, of ambtelijke toezichthouders (boa’s). Hier wordt de verantwoordelijkheid bij de overheid gelegd in een legalistische benadering. Met als vaste conclusie dat zo’n handhaving niet te doen is, want het onhebbelijke gedrag is te algemeen en te vluchtig om te kunnen worden geïdentificeerd en gecorrigeerd. ‘Plaats delict’ is overal. En dit nog afgezien van het gegeven dat dit gedrag niet zo makkelijk strafbaar gesteld kan worden.
- *‘Het is grensoverschrijdend gedrag dat we aan de kaak moeten stellen’.* Dit is een moralistische benadering. Hierbij wordt verondersteld dat er een algemeen geldende norm is voor fatsoenlijk en redelijk gedrag, en dat het aan de orde stellen van de norm voldoende is voor een corrigerend effect. Alleen: wie gaat dat doen? Omstanders kijken vaak weg en de benadeelden staan er te veel alleen voor.
- *‘Mensen moeten beter worden opgevoed, te beginnen bij de ouders en de school’.* Deze redenering volgt een pedagogisch-educatieve denklijn. Voorstelbaar is dat de lessen over burgerschap worden aangevuld met training in sociaal gewenst gedrag. Dat heeft alleen weinig zin als de ouders het niet steunen. En hier kampen scholen juist met het probleem dat ouders tegenwoordig meer vanuit hun privébelangen acteren en weinig met het oog op het collectieve welzijn. Kunnen scholen daar wel tegenop?
- *‘In onze complexe en onrustige prestatie maatschappij zijn mensen vaak gestrest en op zichzelf gericht.’* Dit is een generieke maatschappelijke verklaring, die de oorzaken legt in sociale en economische omstandigheden. De remedie zou dan liggen in het ‘verlangzamen’ van de samenleving en het ontlasten van onze agenda’s. Het kan goed zijn dat met deze invalshoek de vinger op de zere plek wordt gelegd. We ‘leven in een tijd van versnelling’, waarin menselijke relaties worden

verschraald tot vluchtige contacten.<sup>3)</sup> Maar deze insteek loopt al gauw uit op een pleidooi voor individuele rust en verdieping, waarbij het de vraag is of en in hoeverre dit ook zou doorwerken in het sociale verkeer in de publieke ruimte.

- *‘We leiden steeds meer een geïndividualiseerd leven, het gemeenschapsgevoel is veel minder dan vroeger’.* In deze uitspraak wordt een meer culturele kijk gevolgd, waarin het gaat om onze relaties en leefstijl. Maar is ‘de’ cultuur te veranderen? In de praktijk is het veranderen van de leefstijl van grote groepen lastig, zoals blijkt uit pogingen om roken, ongezond leven en middelengebruik terug te dringen.
- *‘Onze leiders geven het slechte voorbeeld. Politici halen elkaar regelmatig onderuit en in het parlement is onderling grof taalgebruik gewoon geworden.’* In deze (min of meer) antropologische benadering wordt verondersteld dat leiders de toon zetten voor de groep, ten goede of ten kwade. Maar is het gedrag van leiders wellicht ook een weerspiegeling van wat er broeit in de samenleving? Kan een leider daar ook tegen ingaan, met het risico van kritiek en electorale afstraffing?

Tot zover even een paar veelvoorkomende reacties en hun beperkingen. Wordt het nu tijd om te verzinken in een berustend pessimisme, zoals in veel dagelijkse gesprekken over dit onderwerp? Nee, dat hoeft niet. Er zijn allerlei voorbeelden van initiatieven en gebeurtenissen die de andere kant op wijzen. Het is in beginsel wel degelijk mogelijk het gedrag van mensen op grote schaal te beïnvloeden. Hieronder een serie voorbeelden uit de maatschappelijke praktijk.

Nederland is er in de afgelopen decennia in geslaagd het aantal verkeersdoden sterk terug te brengen: van ongeveer 3.000 in 1970 naar zo’n 600 nu. Daarbij hebben een beter wegontwerp (bijvoorbeeld gescheiden fietspaden), veiliger voertuigen en toezicht op verkeersovertredingen zeker een rol gespeeld. Maar ook zijn er effectieve campagnes gevoerd, gericht op gedragsbeïnvloeding: veiligheidsriemen vast, geen alcoholgebruik en een beheerste rijstijl.

3) Rosa, H. (2016), *Leven in een tijd van versnelling. Een pleidooi voor resonantie*, Boom Uitgevers, Amsterdam.

Talloos zijn de voorbeelden waarin burgers het initiatief nemen om anonieme en onveilige situaties weer leefbaar te maken. Buurtbewoners doen voorstellen om de straat vriendelijker in te richten. Of ze zetten buurtapps op om elkaar te attenderen op mogelijk onraad. In de New Yorkse metro draaien vrijwillige *guardian angels* diensten om overlast in de treinen en op de perrons terug te dringen. In Nederlandse wijken doen buurtvaders hetzelfde om hinderlijke jongerengroepen aan te spreken.

Befaamd is het voorbeeld van een hoogleraar die een verkiezingscampagne voerde voor de post van burgemeester in de Colombiaanse stad Bogotá. In een actie tegen chaotisch en onbehoorlijk gedrag op straat zette hij mimespelers in, die de schuldige voetgangers en bestuurders belachelijk maakten en op een vrolijke en humoristische manier het verkeer gingen regelen.<sup>4)</sup> Het trok veel aandacht en leidde na een tijd tot een rustiger verkeersbeeld.

Het zal de meeste lezers niet moeilijk vallen deze lijst aan te vullen met eigen goede voorbeelden. Er is wel degelijk iets te doen aan openbaar onhebbelijk gedrag. Wat zijn dan de voorwaarden waaronder dat gebeurt? In de allereerste plaats het terugdringen van de anonimiteit en van het ontbreken van normen. Vanuit een antropologische blik<sup>5)</sup> zijn die als volgt samen te vatten:

- Mensen moeten op een persoonlijke manier benaderd worden, niet alleen als passant.
- Regels voor gedrag en verwachtingen moeten expliciet gemaakt worden.
- Geen dubbelzinnige maar heldere communicatie hierover.
- Prikkel mensen om zich ook verantwoordelijk te voelen voor anderen en de omgeving, naast de eigen behoeften.

Dat zijn zinvolle uitgangspunten. Alleen is het de vraag hoe die in de praktijk toe te passen. Hoe creëer je nu *agency* in de dagelijkse maatschappelijke werkelijkheid? Uitgaande van de genoemde positieve voorbeelden zijn er drie essentiële condities.

4) Caballero, M.C. (2004), Academic turns city into a social experiment, in: The Harvard Gazette (March 11): <https://news.harvard.edu/gazette/story/2004/03/academic-turns-city-into-a-social-experiment/>

5) Nicholson, N. (2000), *Managing the Human Animal*, Texere London/New York, p. 222.

In de eerste plaats moet er sprake zijn van een relevante context, een openbare plek waarin mensen elkaar ontmoeten. Een woonstraat, een supermarkt, een treincoupé, de wachtruimte van een zorginstelling of een kruispunt. In al te anonieme situaties is het sociale verkeer te vluchtig om de boven aangehaalde gedragsregels te laten gelden.

In de tweede plaats moeten er personen zijn die ter plekke bereid en in staat zijn om gedrag van anderen te beïnvloeden. Dit lijkt het grootste knelpunt: veel mensen spreken anderen niet aan op hun onhebbelijk gedrag vanwege het risico van een onaangename confrontatie. Tegelijkertijd zijn er in allerlei maatschappelijke sectoren voorbeelden van actieve burgers die verantwoordelijkheid nemen voor hun omgeving. De voorbeelden van de buurtvaders en de buurttaps zijn al genoemd. Voetbalclubs hebben stewards die de fans op hun optreden aanspreken. Op basisscholen zijn ouders bezig om kinderen voor te lezen (of te ontluizen). Eén keer per jaar halen vrijwilligers zwerfvuil van de stranden, ondersteund door gemeenten en bedrijven. Een flinke groep Nederlanders is getraind in EHBO of BHV om in noodsituaties hulp te kunnen bieden. Zorg- en welzijnsorganisaties steunen op het werk van vrijwilligers. Bureaus van personen met een ernstige psychische aandoening zijn vaak bereid bij hen een oogje in het zeil te houden, als ze maar weten wie te bellen als hun gedrag voor hen onhanteerbaar wordt. Veel mensen zijn dus over het algemeen wel geneigd om verantwoordelijkheid te nemen, als ze er maar niet alleen voor staan. Kun je een beroep doen op een publieke professional, een *street-level bureaucrat*<sup>6)</sup>, als het erop aankomt?

Dit laatste wijst op een andere, meer verborgen voorwaarde voor mensen om in actie te komen bij onhebbelijk gedrag in de openbare ruimte. Er moet in beginsel een mogelijkheid zijn om een beroepskracht te betrekken bij de situatie. Een wijkagent, een gemeentelijke toezichthouder, een treinconducteur, een hulpverlener, een receptionist of een supermarktmedewerker. Een professional die verbinding heeft met organisaties die – indien nodig – meer middelen hebben tot beïnvloeding, drang of dwang dan de alleenstaande burger. Denkbaar is dat deze samenwerking tussen burgers en professionals ook wordt georganiseerd voor situaties van overlast in de openbare ruimte.

6) Lipsky, M. (1980)/2010, *Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the individual in public services*, Russell Sage Foundation, New York



Een soort maatschappelijke EHBO, waarbij de 'O' niet staat voor ongevallen maar voor onhebbelijkheden. In buurten waar hiervan sprake is, kunnen bewoners worden getraind in het omgaan met vervelend gedrag en desnoods medebewoners of toezichthouders vragen om bij te springen.

Zo ver gekomen in deze beschouwing dringen talloze vragen en dilemma's zich op. Wanneer is er sprake van overlast? Wat kan een burger zelf afhandelen en wanneer moet er een beroepskracht bij? Hoe voorkomen we dat we doorschieten in het blameren (en wellicht stigmatiseren) van anderen over hun 'niet normaal' gedrag? Dit zijn vragen die hanteerbaar gemaakt kunnen worden. Zo is er in de criminologische benadering van lastige jongerengroepen een onderscheid ontstaan tussen hinderlijk, overlastgevend en crimineel gedrag. Dit onderscheid heeft geholpen om tot een genuanceerde en evenwichtige benadering te komen van onveiligheid op straat. In analogie daarmee is het voorstelbaar dat zoets ook gebeurt voor onhebbelijk gedrag in de openbare ruimte. Maar uiteindelijk zijn dit normatieve en morele vragen en daarmee is er ook een rol voor de politiek en het openbaar bestuur.

Wat moeten bestuurders dan doen? Natuurlijk in de eerste plaats in een gesprek met gemeenteraad of parlement bepalen wat een goed afgewogen benadering is, moreel, maatschappelijk en voor de individuele burger. Maar daarnaast gaat het ook om de vraag hoe je de individuen steunt om elkaar onderling aan te spreken. Dat zal alleen lukken wanneer mensen in hun dagelijkse omgeving die steun ervaren als een praktische optie. In de allereerste plaats: kun je de andere bezoekers, passanten of wachtenden aankijken en verzoeken om ook iets te zeggen? Is er zoets als een gedragscode hiervoor? Maar vervolgens: kun je zo nodig een toezichthouder bellen? Of een supermarktmedewerker erbij halen? Dat besef is nodig om assertief te kunnen zijn.

Op al deze vragen zijn nu vaak geen antwoorden en er is een vorm van gezamenlijk handelen nodig om die te krijgen. Dan gaat het niet alleen om handelen van de overheid, maar ook van bedrijven, beroepsverenigingen, vrijwilligersorganisaties, sportclubs en belangengroepen zoals reizigersorganisaties en winkeliersverenigingen. Er is dus een bundeling van groepen en belangen vereist. Die bundeling overstijgt het 'organiseervermogen' van het openbaar bestuur. Het inzicht dat de overheid niet alles kan

(en vaak wordt overvraagd) bestaat al langer, maar geldt voor dit vraagstuk nog sterker dan bij andere problemen. Er zijn vele nieuwe coalities nodig, grote en omvattende, maar ook vele kleine, plek- en probleemgebonden. Gezien alle eerdere voorbeelden van actief burgerschap is zo'n waaier van initiatieven goed voorstelbaar. Goed bestuur houdt in dit geval in: aandacht geven, goede voorbeelden faciliteren, verbindingen leggen en – waar nodig – de normatieve discussie voeren in alle openbaarheid. Met als waardevolle bijvangst dat de politiek voor burgers hiermee aan betekenis wint. Het gáát ergens over.

# De teloorgang van het amateurbestuur?

*Bas Denters*

---

## Inleiding

De wegen van Theo Camps en mij kruisten elkaar ergens in de tweede helft van de jaren zeventig in Nijmegen. Ik was toen kandidaatsstudent politicologie en tijdens de introductie samen met Herman Kaiser – de latere CDA-burgemeester van Doetinchem en Arnhem – actief als student-mentor van een groepje eerstejaars. Een toen nog wat bedeesde Theo Camps was een hunner.

Het waren wonderlijke tijden. Het Nijmeegse politicologische instituut was in die jaren een bolwerk van links-radicalen studenten – in de ban van Lenin, Marx en Mao. Andersdenkende medestudenten werden verguisd als kleinburgerlijke carrièremakers en klassenvijanden. In dat links-radicalen milieu voelden Theo noch ik ons bijzonder thuis. We bleven elkaar ook na de introductie ontmoeten. Samen met Jos Brakkee – een jaargenoot van Theo – dronken we regelmatig een biertje in café-bar 't Pintje aan de Dommer van Poldersveldweg, waar Jos en ik kamers op de bovenetage huurden.

Na mijn afstuderen in 1979 werd ik medewerker onderzoek aan de toenmalige Technische Universiteit Twente. Nadien verwaterden mijn contacten met Theo, maar onze levenslijnen verliepen in menig opzicht parallel. Zo promoveerden we allebei aan de Universiteit Twente: ik in 1987 en Theo acht jaar later. Bovendien mochten we beiden de laatste twee decennia van onze loopbaan afsluiten als hoogleraar bestuurskunde; ik in Twente en Theo in Tilburg. Ten slotte, maar niet in de laatste plaats deelden we – ondanks duidelijke verschillen in benadering – al die lange jaren onze interesse in het lokaal en regionaal bestuur.

Zelf heb ik mijn hele werkzame leven lang gepubliceerd over het functioneren van de gemeentelijke overheid in binnen- en buitenland. Ook Theo heeft zich in allerlei hoedanigheden steeds weer ingezet voor het lokaal bestuur. Dat deed hij reeds van 1982-1992 als raadslid en fractievoorzitter van het CDA in de Nijmeegse gemeenteraad. Daarna was hij – inmiddels hoogleraar – onder meer betrokken bij de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur (2004). Recentelijk (2022) was Theo ook actief als onafhankelijk informateur bij de vorming van een nieuw bestuurscollege in de gemeente Horst en Maas. Ten slotte publiceerde hij over het lokaal bestuur. In dit vriendenboek wil ik graag enige observaties en gedachten delen naar aanleiding van Theo's boekje *De charmes van amateurbestuur* dat in 1992 verscheen bij zijn afscheid als Nijmeegse amateurbestuurder.

## Lekenbestuur

In het Nederlands gemeentebestuur geldt sinds de Grondwet van 1848 (artikel 139) het primaat van een direct door ingezetenen gekozen gemeenteraad. Thorbecke beschouwde indertijd de gemeenteraad als 'een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij' (Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000, p. 48). Het uitgangspunt hierbij was dat de gekozen leden van de gemeenteraden lekenbestuurders zouden zijn. Het lidmaatschap van de raad werd hierbij in eerste instantie vooral gezien als een 'ereambt' en een maatschappelijk 'nuttige vrijetijdsbesteding', te vervullen naast andere werkzaamheden (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2018). Weliswaar veranderden sedertdien het lokaal bestuur en de (financiële) condities voor de vervulling van het raadslidmaatschap. Maar nog steeds stoelt het systeem – zoals Theo Camps het in 1992 formuleerde – op de 'klassieke olympische gedachte' waarin van het raadslid als 'pure amateursporter [...] prestaties op het niveau van de duurst betaalde professional worden verwacht' (Camps, 1992: 15). Vanuit democratisch oogpunt acht Theo het ongewenst dat de raad uitsluitend uit 'broodpolitic' bestaat. Tegelijkertijd constateert hij echter ook dat de complexiteit van maatschappelijke en bestuurlijke vraagstukken vraagt om 'aanvullend professionalisme van burgemeester, wethouders en ambtenaren'. De implicatie hiervan is evenwel dat 'amateurs en professionals spelen in dezelfde divisie' (Camps, 1992: 16). In dat spanningsveld is zijns inziens verbetering nodig van de collectieve en de individuele kwaliteit van de gemeenteraad.

Essentieel voor die kwaliteit is volgens Theo Camps dat het raadslidmaatschap een nevenactiviteit blijft. Zodoende houdt de volksvertegenwoordiging namelijk voeling met de wereld buiten de gemeentelijke politiek-bestuurlijke circuits. Daarbij hoort dat raadsleden voldoende contact onderhouden en herkenbaar zijn voor hun eigen partijachterban, maar óók dat zij als volksvertegenwoordiger benaderbaar en herkenbaar zijn voor alle andere inwoners. Het raadslid dient ook kennis te hebben van de ontwikkelingen en problemen binnen de lokale samenleving. Vervolgens mag van raadsleden worden verwacht dat zij beschikken over een gezond relativiseringsvermogen en dat zij het politieke spel – de ‘kunst van het haalbare’ – beheersen. Ten slotte mag men van hen basale bestuurlijke competenties verwachten betreffende het functioneren van de gemeenteraad en het lokaal bestuur, en globale kennis van een aantal beleidsterreinen.

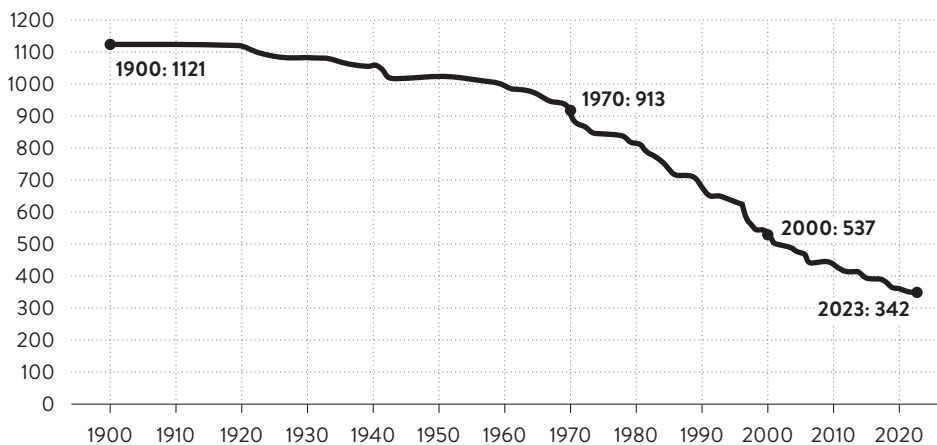
Ruim dertig jaar nadat Theo Camps zijn beschouwingen op papier zette, is de aandacht voor het spanningsveld waarin de gemeenteraad als lekenbestuur moet opereren onverminderd actueel. Daarbij staat de wenselijkheid van het principe van het lekenbestuur niet wezenlijk ter discussie. De Raad voor het Openbaar Bestuur bracht dit in 2018 (p. 9) mooi onder woorden: ‘Voortschrijdende professionalisering van onze maatschappij maakt het steeds verleidelijker voor decentrale volksvertegenwoordigers om materiedeskundigheid te vergaren. Maar democratie heeft de legitimiteit nodig van de politicus, die goed is aangesloten op wat er in de maatschappij leeft. Gespecialiseerde kennis is het terrein van de vakman, de ambtenaren en de dagelijkse bestuurders [...]. Die deskundigheid moet dienstbaar zijn aan democratie en niet andersom, democratie die wordt gerund door deskundigen. Decentrale volksvertegenwoordigers zijn geen vaklui, het lekenbestuur is noodzakelijk voor de legitimiteit van het decentrale openbaar bestuur en vormt zo juist het contrapunt van de steeds verder oprukkende specialisering.’

Niettegenstaande dergelijke mooie woorden is de vraag gerechtvaardigd of in de afgelopen dertig jaar het ideaal van het lekenbestuur niet steeds meer een utopisch karakter heeft gekregen. De belangrijkste reden voor deze vraag is de dubbele verafstandelijking van het lokaal bestuur.

## De dubbele verafstandelijking

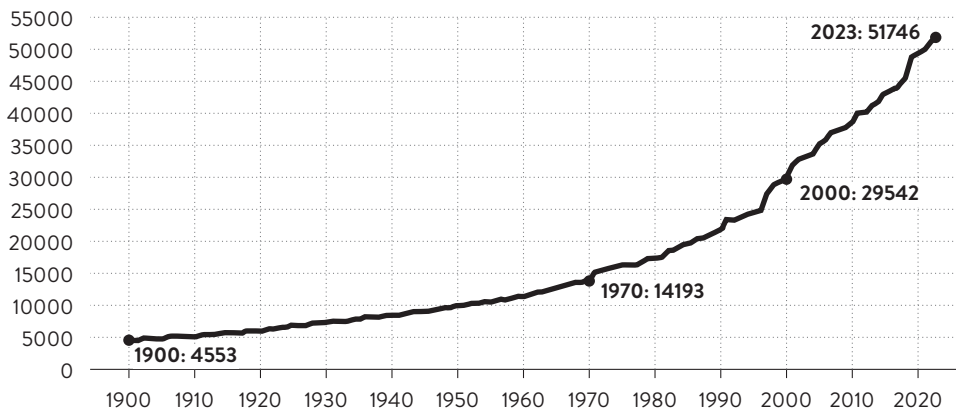
### Gemeentelijke schaalvergroting

In de eerste plaats is in Nederland een verafstandelijking van het lokaal bestuur opgetreden ten gevolge van de **gemeentelijke schaalvergroting** (zie: Boogers en Reussing, 2019). Door bevolkingstoename, maar vooral door voortdurende streeksgewijze gemeentelijke herindelingen, is het aantal gemeenten stelselmatig kleiner geworden en is het gemiddelde aantal inwoners per gemeente toegenomen. Aan het begin van de 20ste eeuw kende Nederland nog 1.121 gemeenten (zie figuur 1). Gemiddeld genomen telde een Nederlandse gemeente anno 1900 4.553 inwoners (zie figuur 2). Aan het begin van de jaren zeventig, het decennium waarin Theo Camps en ik onze politicologieopleiding in Nijmegen begonnen, waren er in Nederland nog 913 gemeenten. Het gemiddelde aantal inwoners van een gemeente was door de afname van het aantal gemeenten en de bevolkingsgroei gestegen naar 14.913. Vanaf de jaren zeventig is het aantal Nederlandse gemeenten onder invloed van systematische, streeksgewijze herindelingen in vijftig jaar gestaag gedaald. Aan het begin van de 21ste eeuw kende ons land nog maar 537 gemeenten (met gemiddeld 29.542 inwoners) en anno 2023 zijn er daarvan nog maar 342 lokale besturen over; inmiddels gemiddeld met 51.746 inwoners.



Figuur 1 **Aantal Nederlandse gemeenten 1900-2023**

(bron: CBS Statline).



Figuur 2 **Gemiddeld aantal inwoners Nederlandse gemeenten 1900-2023**

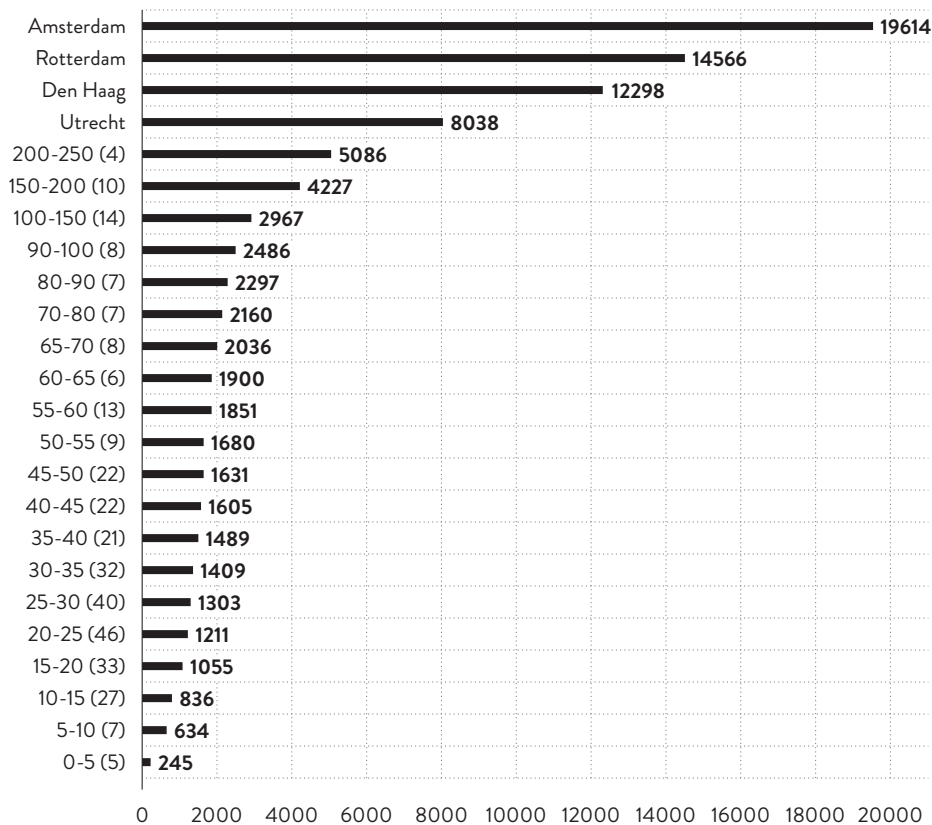
(bron: CBS Statline).

Het belangrijkste argument voor deze schaalvergroting was steeds de veronderstelde noodzaak van professionalisering van het gemeentelijk bestuur. Zonder twijfel heeft deze ontwikkeling bijgedragen aan die professionalisering: inmiddels kan elke gemeente beschikken over een dagelijks bestuur bestaande uit een eigen voltijdse burgemeester en – afhankelijk van de gemeentegrootte – twee of meer voltijdse wethouders. Dat dagelijks bestuur laat zich ondersteunen door een min of meer uitgebreid en hoogopgeleid eigen ambtelijk apparaat, dat regelmatig ook nog eens terzijde wordt gestaan door extern ingehuurde expertise.

Maar voor die professionalisering wordt een prijs betaald. Die bestaat niet enkel uit de kosten voor de salarissen, het huisvesten en outilleren van het bestuursapparaat, maar ook uit een toegenomen afstand tussen inwoners en hun gekozen vertegenwoordigers. Deze toegenomen afstand komt tot uitdrukking in een sterk gestegen representatie-ratio (Denters 2020, p. 187). Deze ratio geeft weer hoe groot het aantal inwoners per raadslid is. Des te groter dit verhoudingsgetal des te minder tijd elk individueel raadslid heeft voor persoonlijk contact en aandacht voor ingezetenen (Dahl en Tufte, 1973).

In Nederland bepaalt artikel 8 van de Gemeentewet dat het aantal vertegenwoordigers toeneemt met de omvang van de gemeente: in de allerkleinste gemeenten (minder

dan 3.000 inwoners) zijn er 9 vertegenwoordigers, in de grootste gemeenten (meer dan 200.000 inwoners) zijn dat er 45. Niettemin zijn er forse verschillen in de representatie-ratio tussen kleine en grote gemeenten. In onze kleinste gemeente Schiermonnikoog (945 inwoners) was er in 2022 één raadslid voor elke 105 inwoners. Figuur 3 laat zien dat het aantal inwoners per raadslid sterk toeneemt. In een gemeente met een gemiddeld aantal inwoners (in 2022: 50.987) vertegenwoordigt elk van de 31 raadsleden 1.645 inwoners en in de drie grootste gemeenten is dat zelfs één afgevaardigde voor tussen de 10.000 en 20.000 inwoners.



Figuur 3 **Aantal inwoners per raadslid in Nederlandse gemeenten in 2022, naar gemeentegrootte (op X-as: inwoners\*1000; tussen haakjes: aantal gemeenten).**

Bron: CBS Statline.



Dit leidt bijna onvermijdelijk tot een verafstandelijking tussen de volksvertegenwoordiger en degenen die deze vertegenwoordigt. Naarmate de ratio toeneemt, wordt de vertegenwoordiger steeds minder vaak een mens van vlees en bloed die je persoonlijk of uit verhalen van een familielid of goede vriend kent. Van een nabuur – herkenbaar als iemand van hier, iemand van ons – wordt het raadslid daardoor steeds vaker gezien als een anonus of zelfs als verlengstuk van ‘het systeem’. Zo neemt door deze ontwikkeling de (her)kenbaarheid van raadsleden af en zijn de mogelijkheden beperkt om via regelmatige samenlevingscontacten een vertrouwensrelatie op te bouwen met ingezetenen.<sup>7)</sup>

Daar komt bij dat afgevaardigden in kleinere gemeenten hun ambt eenvoudiger op parttimebasis als nevenbetrekking kunnen vervullen. Zo blijft er ruimte voor andere maatschappelijke activiteiten en voor het onderhouden van politiek relevante maatschappelijke contacten (Dahl en Tufte, 1973, p. 87). Daardoor heeft de afgevaardigde in kleinere gemeenten zowel binnen als buiten het ambt meer mogelijkheden om via eigen waarneming en rechtstreekse communicatie zich te informeren over wensen en behoeften van inwoners. Bovendien zijn er zo ook meer mogelijkheden om gevraagd of ongevraagd plaatsgenoten uit te leggen of en zo ja, hoe in beslissingen rekening is gehouden met inwonersvoorkeuren en, als dit niet het geval is, inzicht te geven in het waarom. Deze zaken zijn bepalend voor (het vertrouwen van inwoners) in de responsiviteit van hun lokaal bestuur (Pitkin 1967).

### **Verschuiving van lokaal bestuur**

In de tweede plaats is in de afgelopen decennia ook nog in een ander opzicht een verafstandelijking van het lokaal bestuur opgetreden. Die tweede verafstandelijking is het resultaat van de verschuiving van lokale overheid (government) naar lokaal openbaar bestuur (governance). Taken die voorheen werden uitgevoerd door het gemeentelijke bestuurscollege (B&W) en werden aangestuurd en gecontroleerd door de gemeenteraad, zijn nu de gedeelde verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur en zijn publieke

7) Aristoteles was daarom reeds van mening dat de stadstaat niet te groot mocht zijn: 'If citizens of the state are to judge and to distribute offices according to merit, they must know each other's characters; where they do not possess this knowledge both the election of offices and the decision of lawsuits will go wrong' (Aristotle 1984, vol. 2, p. 2105).

en private partners (Denters en Klok, 2005). Zo is mede als gevolg van recente decentralisaties in het sociaal domein de noodzaak van *regionale bestuurlijke samenwerking* (verlengd lokaal bestuur) toegenomen. Daarnaast werkt het gemeentebestuur bij de aanpak van allerlei vraagstukken – bijvoorbeeld de energietransitie – ook veelvuldig samen met andere overheden en maatschappelijke partners (*samenwerkend bestuur*). Door deze ontwikkelingen komen lokale volksvertegenwoordigers op meer afstand te staan en is het voor hen in hun beperkt beschikbare tijd steeds lastiger om greep te krijgen op deze bestuurlijke samenwerkingsprocessen (zie: Denters 2016; Denters et al., 2017).

## Conclusie: wat te doen?

Deze dubbele verafstandelijking plaatst raadsleden als lekenbestuurders in een preciaire positie. Enerzijds zorgt de gemeentelijke schaalvergroting ervoor dat zij in steeds groter wordende gemeenten steeds minder betekenisvolle samenlevingscontacten kunnen onderhouden. Dat leidt tot vervreemding: in de meeste gemeenten is de vertegenwoordiger voor de inwoners niet langer ‘iemand van ons’; een buurman of -vrouw die je van nabij kent. Door de grotere afstand tot de inwoners is het voor raadsleden bovendien steeds moeilijker om zich een adequaat beeld te vormen van wat er onder hun plaatsgenoten leeft aan wensen en behoeften. Om die reden is de kans ook kleiner dat inwoners vertrouwen in de responsiviteit van hun afgevaardigde en die afgevaardigde zien als iemand die hen begrijpt en staat voor de belangen van ‘mensen zoals wij’ (Pitkin, 1967).

Tegelijkertijd wordt het voor deeltijdse raadsleden – door de verschuiving van het bestuurlijk zwaartepunt van de overheid naar intergouvernementele en publiek-private samenwerkingscircuits – steeds moeilijker en tijdrovender om namens degenen voor wier belangen zij staan richting te geven aan belangrijke lokale bestuurlijke processen. Ook dat ondergraaft de legitimiteit van de raadsleden in de ogen van de inwoners.

Meer dan honderd jaar geleden plaatste Van Poelje (1914, p. 88) al zijn vraagtekens bij de toekomst van een direct gekozen gemeenteraad bestaande uit lekenbestuurders. Deze

grondlegger van de Nederlandse academische bestuurskunde en zelf ook als ambtenaar actief in het openbaar bestuur vroeg zich af of er voor deze amateurpolitici nog een toekomst zou zijn in een steeds verder geprofessionaliseerd bestuur en in een wereld waarin hogeropgeleide inwoners steeds beter in staat zijn om voor zichzelf op te komen.

Het beeld dat Van Poelje indertijd schetste van de toekomstige ontwikkeling is als men kijkt naar de Nederlandse ontwikkelingen verrassend accuraat. Niettemin zijn wat mij betreft twee kanttekeningen op zijn plaats.

### **Professionalisering en de kwaliteit van gemeenten**

De eerste kanttekening is algemeen en betreft de vanzelfsprekendheid waarmee Van Poelje, en met hem vele anderen die actief zijn en waren in de theorie en de praktijk van het openbaar bestuur, professionalisering (en daarmee schaalvergroting) beschouwt als een sine qua non voor een goed functionerend openbaar bestuur (Denters et al., 2014, hoofdstuk 1). Een blik op het Zwitserse lokaal bestuur wettigt vraagtekens bij dit uitgangspunt.

In veel opzichten is de Eidgenossenschaft vergelijkbaar met Nederland: zo zijn beide landen ‘high-trust’ samenlevingen met een op machtsdeling en consensusvorming gebaseerd politiek systeem (vergelijk: Denters et al., 2014, hoofdstuk 3). Maar er zijn ook duidelijke verschillen. Misschien wel het meest markant is dat Zwitserland – met een bevolking van ongeveer de helft van het aantal inwoners van Nederland – relatief veel en verhoudingsgewijs kleine gemeenten kent. In 2020 waren er in de Zwitserse kantons 2.251 gemeenten met gemiddeld 3.922 inwoners. Ter vergelijking: in Nederland zijn alleen drie Waddengemeenten (Schiermonnikoog, Vlieland en Ameland) en het Gelderse Rozendaal kleiner dan de gemiddelde Zwitserse gemeente.<sup>8)</sup>

Tegen de achtergrond van het Nederlandse beleidsdiscours – waarin gemeentelijke schaalvergroting geldt als basisconditie voor sterke, goed presterende gemeenten

8) Een ander markant verschil betreft de aanzienlijke zelfstandigheid/beleidsruimte van die kleine Zwitserse gemeenten. In dat opzicht wordt Zwitserland in Europa alleen door Finland overtroffen. Nederlandse gemeenten daarentegen zijn naar Europese maatstaven hoogstens middenmoters; 23ste van 45 onderzochte Europese landen (Ladner et al., 2020).

– is interessant om na te gaan hoe inwoners in de twee landen de kwaliteit van hun lokaal bestuur beoordelen. De conclusies van een vergelijkend onderzoek (Denters et al. 2016) zijn verrassend.

Om te beginnen blijkt dat Nederlanders (schaalscore 4,9) duidelijk minder dan Zwitsers (schaalscore 6,2) te spreken zijn over de responsiviteit van hun gemeentebestuur. Kennelijk betalen we hier – in termen van de hogere bestuurskosten en toegenomen afstandelijkheid – de prijs voor de professionalisering. Maar leidt die investering, zoals herindelingsprotagonisten in het vooruitzicht stellen, ook tot betere prestaties en meer tevredenheid daarover bij de inwoners?

Dat blijkt tegen te vallen. In vergelijking tot Zwitserland presteren Nederlandse gemeenten in de ogen van hun inwoners namelijk niet beter maar juist slechter dan de veel kleinere Zwitserse gemeenten. Dat geldt voor:

- de beleidstevredenheid: 6,1 (Zwitserland) tegen 5,3 (Nederland)
- de tevredenheid over gemeentelijke diensten: 7,0 (Zwitserland) tegen 6,1 (Nederland)
- de tevredenheid over lokale publieke voorzieningen: 6,9 (Zwitserland) tegen 6,1 (Nederland).<sup>9)</sup>

Kennelijk is het mogelijk om in kleine, burgernabije gemeenten een lokaal bestuur in te richten dat zorgt voor grote tevredenheid van zijn inwoners over gemeentelijke beleidsprestaties, dienstverlening en publieke voorzieningen. De gevolgen van vijftig jaar gemeentelijk herindelingsbeleid zijn natuurlijk onomkeerbaar. Maar het is, dunkt me, tegen deze achtergrond wel verstandig om te reflecteren op onze schier onbedwingbare drang tot steeds verdergaande professionalisering en schaalvergroting.

### **Amateurbestuur en de kwaliteit van gemeenten**

Meer specifiek is het tegen deze achtergrond ook verstandig om zuinig te zijn op onze traditie van amateurbestuur. Het is hoog tijd om niet langer lijdzaam toe te zien hoe de rol van lekenbestuurders – mede door de schaalvergroting – steeds verder wordt

9) Die resultaten staan ook niet op zichzelf: zie Denters et al. 2014 en onderzoek naar bijvoorbeeld de gevolgen van de grootschalige herindelungen in Denemarken (zie onder meer: Blom-Hanssen et al, 2020).

uitgehuld. De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft daarvoor in 2018 al een aantal belangrijke aanzetten gegeven. Maar uiteindelijk is die versterking alleen mogelijk als de vertegenwoordigers zich – mede tegen de achtergrond van de toegenomen mondigheid van veel inwoners – ook bezinnen op hun vertegenwoordigende rol. Daarbij is het van belang dat zij zich niet krampachtig profileren als (gemankeerde) professionals, maar fier zijn op hun amateurstatus. Het gaat om leken die zich in deeltijd een tijdlang inzetten om namens hun lokale gemeenschap te borgen dat de stem van inwoners doorklinkt in de professionele beleidscircuits. Dat is in ons steeds grootschaliger bestuur meer nodig dan ooit te voren.

Daarbij is van belang dat raadsleden *rechtstreekse burgerinvloed* niet – zoals Van Poelje lijkt te doen – zien als een bedreiging voor hun positie als gekozen vertegenwoordigers. Veeleer biedt deze ontwikkeling raadsleden kansen voor versterking en meer eigentijdse invulling van hun vertegenwoordigende rol.<sup>10)</sup> Daarvoor moet allereerst worden onderkend dat directe burgerparticipatie – *onder bepaalde voorwaarden* – net als de vertegenwoordiging door lekenbestuurders potentieel een belangrijk kanaal is om het geluid van inwoners in het lokaal bestuur te laten doorklinken. Het *bepalen van die voorwaarden en de bewaking daarvan* – door verkiezingen gelegitimeerde vertegenwoordigers – is daarbij wezenlijk. Voorkomen moet immers worden dat de lokale democratie wordt gekaapt door een participatie-elite; ten koste van hen die niet kunnen of willen participeren.<sup>11)</sup> Het faciliteren en monitoren van de kwaliteit van directe inwonerparticipatie is daarom een belangrijke nieuwe opgave voor raadsleden. Hetzelfde geldt voor het faciliteren en monitoren van alternatieve vormen van representatie van inwoners door *niet-gekozen vertegenwoordigers* (zie: Van de Bovenkamp en Vollaard, 2017). Deze twee additionele kanalen – naast de representatie via gekozen vertegenwoordigers – kunnen bijdragen aan de broodnodige versterking van de responsiviteit van gekozen en ambtelijke professionals in het stadhuis en in de bestuurlijke netwerken rond dat stadhuis. Bijkomend voordeel is dat deze nieuwe kanalen voorkomen

10) Voor een uitgebreide discussie zij verwezen naar Denters et al., 2020.

11) Van Poelje gaat niet in op de implicaties van selectieve participatie, die kunnen optreden omdat niet iedere inwoner bereid of in staat is (c.q. zich in staat acht) om zelf te participeren in lokale beleidsprocessen.

dat de volledige last van de ‘democratische omsingeling’ van een steeds complexer professioneel bestuur op de schouders van parttimeraadsliden komt te rusten.

Bovendien draagt een dergelijke invulling van de vertegenwoordigende rol bij aan een herkenbaar profiel van de lekenbestuurders:

- Een profiel dat helder is voor plaatsgenoten, de bijzondere relatie met de inwoners centraal stelt en zo bijdraagt aan het vertrouwen van de vertegenwoordigden in ‘hun’ afgevaardigden.
- Een profiel dat vervolgens – mede vanwege die herkenbaarheid en dat vertrouwen binnen de lokale gemeenschap – ook het gezag versterkt waarmee de lekenbestuurders opereren in hun relatie naar de gekozen en ambtelijke professionals.
- Een profiel ten slotte ook dat bijdraagt aan de maatschappelijke waardering voor het raadslidmaatschap en zo ook de aantrekkelijkheid van dat raadslidmaatschap vergroot.

Op die manier wordt geborgd dat het amateurbestuur niet alleen – in de woorden van Theo Camps – ‘charmant’ blijft, maar het fundament vormt voor responsieve gemeentebesturen die zelfs in onze grootschalige gemeenten in verbinding blijven met de inwoners en zo kunnen voorzien in hun behoeften en wensen. Zonder die verbinding zijn professionalisering en bestuurskracht van nul en generlei waarde.<sup>12)</sup>

12) In de geest van Vincent Ostroms dictum ‘Producer efficiency in the absence of consumer utility is without economic meaning’ (2008 [1973], p. 79). Prof. dr. Hans van den Doel, indertijd hoogleraar bestuurskunde in Nijmegen, liet mij (en vermoedelijk ook Theo) kennismaken met het werk van Ostrom.

## Referenties

- Aristotle. (1984). Politics. In: J. Barnes (Ed.), *The complete works of Aristotle, volume 2* (pp. 1986-2129). Princeton: Princeton University Press.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., & Serritzlew, S. (2020). Jurisdiction size and local government effectiveness: Assessing the effects of municipal amalgamations on performance. In: *European Journal of Political Research*, 1475-6765.12394. doi:10.1111/1475-6765.12394
- Boogers, M., & Reussing, R. (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. In: *Bestuurswetenschappen*, 73(2), 22-46.
- Camps, T. (1992). *De charmes van amateurbestuur: beschouwingen over lokaal bestuur*. Nijmegen: Drukkerij Benda.
- Dahl, R.A., & Tuftes, E.R. (1973). *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Denters, B., & Klok, P.-J. (2005). The Netherlands: In search of responsiveness. In: B. Denters & L. E. Rose (Eds.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments* (pp. 65-82). Houndmills etc.: Palgrave.
- Denters, B., Mike, G., Ladner, A., Mouritzen, P.E., & Rose, L.E. (2014). *Size and local democracy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Denters, B. (2016). Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur. In: *Bestuurswetenschappen*, 70(1), 37-54.
- Denters, B., Ladner, A., Mouritzen, P.E., & Rose, L.E. (2016). Reforming Local Governments in Times of Crisis: Values and Expectations of Good Local Governance in Comparative Perspective. In B.G. Kuhlmann S. (Ed.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. Governance and Public Management*. (pp. 333-345). London: Palgrave Macmillan.
- Denters, S., Klok, P.-J., & Kranenburg, A. (2017). Greep op het ongrijpbare. Een onderzoek naar nieuwe vormen van controle en verantwoording in een samenwerkend lokaal bestuur. In: *Bestuurswetenschappen* 71(4), 25-44.
- Denters, B. (2020). Local jurisdiction size and political representation. In: *Research Handbook on Political Representation* (pp. 183-197). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.

Denters, B., Vollaard, H., & Van de Bovenkamp, H. (2020). Innovating local representative democracy: How citizens evaluate new roles of elected and non-elected representatives. In: *Innovation Journal*, 25(3), 1-20.

Ladner, A., Keuffer, N., & Bastianen, A. (2021). *Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990-2020*.

Ostrom, V. (2008 [1973]). *The intellectual crisis in American public administration*: University of Alabama Press, Tuscaloosa.

Pitkin, H.F. (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2018). *Voor de publieke zaak. Over een aanlokkelijk perspectief voor de decentrale volksvertegenwoordiger*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur

Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000). *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Van Poelje, G.A. (1914). *Hedendaagsch gemeenterecht*. 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff.



# Bericht aan een tovenaarsleerling

*Paul Frissen*

---

Deze woorden gericht aan Theo Camps zijn geschreven in onwetendheid over titel en inhoud van zijn afscheidsrede. Dat maakt het bijdragen aan zijn liber amicorum behalve eervol ook spannend. Want wat zou de boodschap van die rede zijn? Wat de strekking? Wat de toonzetting?

Dat de rede een laatste bewijs van het eigen gelijk zal bevatten, verwacht ik niet. Al sinds ik Theo ken – vanaf 1974, toen wij beiden politicologie gingen studeren in Nijmegen – toonde hij zich van de mensensoort der genuanceerden. In het post-marxistische Nijmegen van toen gold dat nog als grijs en burgerlijk en was zijn keuze voor de gematigde studentenbond en later voor de jonge christendemocraten weliswaar begrijpelijk, maar ook een teken van vroege ouderdom. Nu kan dat eerder als vroege wijsheid en bezonnenheid worden geduid. Kwaliteiten die zeker in de wereld van politiek en bestuur vaak node worden gemist. Ik behoorde toen overigens tot de zondige soort van sociaaldemocratische reformisten. Beiden wilden we ook carrière maken en – schande, schande – spraken dat ook uit.

Evenmin zal de rede een nadere uitwerking van een abstracte wetenschappelijke hypothese zijn. Theo heeft altijd theorie en praktijk willen verbinden en toonde zich daarin een klassieke bestuurskundige. Zijn loopbaan is wat dat betreft exemplarisch: hij was ambtenaar, onderzoeker, adviseur, bestuurder, politicus en ondernemer. De hybriditeit in eigen persoon. En waar bestuurskundigen regelmatig de lof van hybriditeit hebben gezongen, weten we dat hybriditeit op persoonlijk niveau om krachtige lenigheid en lenige kracht vraagt.

De verwachting is daarom gerechtvaardigd dat zijn rede ergens op het snijvlak van een van zijn activiteiten en dat van de wetenschap zal liggen. Want van de wetenschap neemt Theo – in ieder geval in organisatorische termen – afscheid. Met het emeritaat blijft een verbinding met de wetenschappelijke institutie bestaan. En dan zal het ook gaan om een vorm van wetenschap die een TIAS-hoogleraar past als een handschoen.

Dat wil echter niet zeggen dat ik verwacht dat hij in de rede de een of andere handschoen zal oppakken. Want ondanks dat zijn postuur doet vermoeden dat hij niet gemakkelijk opzij zal stappen bij bedreigingen, zeker van fysieke aard, is hij in zijn professionele leven geen onverzoenlijke strijder voor het een of ander. Dat hij dat alsnog zou willen worden, lijkt me niet passen bij zijn statuur.

En hoewel hij altijd politiek actief is geweest – op voorgrond en achtergrond, maar steeds als amateur – zal de rede waarschijnlijk ook niet de actuele politieke stand van zaken betreffen. Dat heeft overigens weinig te maken met de gezondheid van zijn partij, die bepaald zorgelijk is. Dat zou immers eerder reden zijn dat wel te doen, maar dan vanwege de dienstbaarheid die elke adviseur voor een deel drijft. En wat wij beiden als Limburgers weten, ondanks het ook voor ons geldende onderscheid tussen noord en zuid, is dat dienstbaarheid een belangrijke en prijzenswaardige kwaliteit is.

Ik geef het dus maar op te gissen, al was het maar omdat het van hovaardigheid zou getuigen Theo te willen voorspellen, laat staan dat ik hem voorspelbaar zou mogen achten.

Ik beperk me daarom tot een kleine beschouwing van Theo als tovenaarsleerling. Dat zijn wij natuurlijk allemaal, maar Theo en ik delen een aantal van die tovenaars, vanwege de opleiding in Nijmegen. Een van hen – Arthur Ringeling – hield bij zijn afscheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam een rede met de titel *Tussen distantie en betrokkenheid. Een bericht aan de tovenaarsleerlingen* (Eburon, Delft, 2007). In de bekende ballade van Goethe is de tovenaarsleerling overmoedig en reageert de tovenaars goedmoedig. In andere verhalen gaat het eerder over de tragiek en de onvermijdelijkheid van vadermoord. En in weer andere interpretaties staat het verhaal voor volwassenwording

van de jongeling. Graag leen ik daarom Ringelings ondertitel voor mijn bijdrage aan dit vriendenboek.

Hoe het ook zij, de rede van Ringeling gaat over de betekenis van advisering voor, door en in de bestuurskunde. Dat is bij het afscheid van Theo natuurlijk zeer toepasselijk. Een substantieel deel van zijn werkzame leven heeft hij immers het vak van adviseur beoefend – als ambtenaar, als stafmedewerker in de universiteit, als directeur en mede-eigenaar van Rijnconsult, als bestuursvoorzitter van Berenschot en tegenwoordig als zelfstandig adviseur. En hoewel zijn advieswerkzaamheden niet tot dat domein waren beperkt, had en heeft advisering in, over en aan het openbaar bestuur daarin een prominent aandeel.

Arthur Ringeling plaatst in zijn rede de verhouding van de bestuurskunde en bestuurskundigen tot de praktijk van het openbaar bestuur ‘op een continuüm van distantie en betrokkenheid’. Hij onderscheidt daarop vier ideaaltypische posities. Die posities wil ik gebruiken voor een reflectie op advisering door de Nederlandse bestuurskunde en Nederlandse bestuurskundigen. Daarmee reflecteer ik indirect ook op Theo en natuurlijk op mezelf. Wie nog meer de handschoen zou kunnen of willen oppakken, laat ik graag onbepaald.

De eerste positie is die van *L’art pour l’art*. Wetenschap om de wetenschap is in een vak als de bestuurskunde lastig voorstelbaar. De bestuurskunde noemt zich niet voor niets een kunde en heeft daarom altijd de een of andere handelingsgerichtheid. Maar onderscheidend is toch waar de vragen en de nieuwsgierigheid vandaan komen: is dat primair uit de theorie of primair uit de praktijk? Bij Theo is – meen ik waar te nemen – toch veelal de praktijk leidend geweest. In die zin heeft hij altijd adviseur willen zijn. Ik heb daarentegen steeds minder beleidsaanbevelingen gegeven in de loop der tijd. Niet uit te sluiten is natuurlijk dat die van Theo ook heel wat beter (uitvoerbaar) waren. En hoewel wij beiden ook internationaal actief zijn geweest, hechten we aan onze taal, omdat die ook in ons kenobject wordt gesproken en daarin van politieke betekenis is. Met het Engels komt het Angelsaksische discours over politiek en bestuur altijd mee. En we vinden al helemaal niet dat internationaal publiceren het enige en uitsluitende bewijs van kwaliteit is.

De tweede positie duidt Arthur Ringeling aan met *Speaking truth to power*, naar de fameuze woorden van de belangrijke bestuurskundige tovenaer Aaron Wildavsky. Zonder veel aarzeling kunnen we vaststellen dat Theo zich hierdoor steeds geïnspireerd heeft geweten. De wetenschap is voor hem altijd kennisbron geweest voor advisering aan machthebbers. En de bedrijven die hij heeft geleid, hebben dat adagium ook altijd uitgedragen. Daar is wel het nodige over te zeggen. Wat is bijvoorbeeld de kennis die in advisering wordt benut? Welke waarheidsaanspraken zijn legitiem of valide? En belangrijker nog: wat zijn de oogmerken waarmee die kennis en waarheid worden gebruikt? Dan is natuurlijk een cruciale vraag hoe de verhouding is met de machthebber die het advies ontvangt. Is dat een relatie van dienstbaarheid, van hulpvaardigheid, gaat het om meedenken over strategische kwesties en daarin ook een eigen agenda hebben, of is de relatie er vooral één van kritisch tegendenken en dus tegenmacht uitoefenen? Die laatste positie bevalt mij in ieder geval zeer, maar Theo zal tegenwerpen dat dan zelfoverschatting of narrendom op de loer ligt. Terecht.

Dan is er de derde positie: *Souffleur van de macht*. Menig bestuurskundig adviseur heeft een heimelijke begeerte naar die rol. Hij of zij weet als geen ander dat die rol er wel om vraagt dat de begeerte vooral heimelijk blijft. Bovendien is het eerste dat de souffleur heeft geleerd dat het woord macht in Nederland taboe is. Daar doen wij niet aan. Daarom spreken we ook liever over invloed, maar het beste woord is en blijft ‘verantwoordelijkheid’. Die wordt gedragen, getorst, genomen en bij het uitspreken ervan past een zorgelijk gezicht, met enig vertoon van pijn: ‘Iemand moet het doen’. Mijn doctoraalscriptie had de eenvoudige titel *Macht* en sindsdien spreek ik ook altijd over de staat. Souffleren ligt mij niet, al was het maar omdat daar een zekere bescheidenheid bij past. Mijn vermoeden is dat machthebbers daarom overdag graag naar Theo luisteren en mijn woorden voor bij het diner bewaren. Ook al weer zo’n noord-zuidtegenstelling. En alleen in het zuiden gaan macht en eten goed samen.

Ten slotte: *U vraagt, wij draaien*. Uiteraard heeft die positie de bijklank van commerciële onderdanigheid, maar zo spreekt Arthur Ringeling er niet over. Ook in de adviesindustrie zijn er normen inzake de eigen professionaliteit en die hebben zeker ook te maken met onafhankelijkheid en zelfstandige oordeelsvorming. En dienstbaarheid is een deugd en die moet altijd het midden houden tussen twee uitersten. Bovendien kennen Theo en ik maar

al te goed de voorbeelden van geïnstitutionaliseerd wetenschappelijk opdrachtonderzoek dat beleidsevaluaties doet en steeds dezelfde conclusies en aanbevelingen formuleert: ‘Het beleid heeft niet gewerkt en dus moet er meer beleid komen dat natuurlijk evaluatie verdient, enzovoorts.’ Theo heeft van tijd tot tijd gezegd dat het beter is te stoppen met beleid. Hij zal dat graag bevestigen met de vileine toevoeging dat ik te graag aanbeveel om vrijwel altijd te stoppen met beleid.

Theo en ik hebben beiden veel geleerd van de verzameling tovenaars die we hebben mogen ontmoeten. Hopelijk hebben wij dat ook kunnen betekenen voor onze leerlingen. Of we dan ook tovenaars zijn geworden weten we – gelukkig – nooit zeker. Dat blijft een mysterie.



# De complexiteit van leiderschap in de hemel alsook op aarde

Een glosse over augustijns leiderschap naar aanleiding van Theo Camps' *Dansende leiders op de punt van een naald*

*Paul van Geest*

---

In 2012 hield Theo Camps bij de aanvaarding van zijn hoogleraarschap in de organisatiekunde en bestuurskunde aan TiasNimbas Business School een onvolprezen oratie. Deze gaf hij als titel mee *Dansende leiders op de punt van een naald. Over leiderschap in maatschappelijke ondernemingen* (Utrecht, 2012). Alle theologen in Nederland schrokken meteen wakker, omdat zij in deze titel een zinspeling op de aloude, karikaturale en door scholastieke theologen ook nooit zo gestelde vraag herkenden: hoeveel engelen er eigenlijk op een speldenknop kunnen plaatsnemen. De vraag werd ooit schertsend geformuleerd om de academische spitsvondigheden die scholastieke theologen debiteerden aan de kaak te stellen. Het antwoord was moeilijk, gezien het feit dat engelen paradoxalerwijs wel een lichaam hebben (Augustinus), maar niet materieel zijn (Thomas van Aquino).

Dat de scholastieke theologen destijds helderheid zochten en, tot in detail dus, naar een coherent mens-, gods- en wereldbeeld streefden, is begrijpelijk. Hoe onzekerder de tijden, hoe meer duidelijkheid de intelligentsia wilde verschaffen om rust in de maatschappij te brengen, al was het maar op papier. De maatschappij was aan grote veranderingen onderhevig in de Hoge Middeleeuwen. De marskramers, die van hof naar

hof trokken met hun waar, richtten op een gegeven moment marktkramen in op een goedgelegen plek. Zo ontstonden eerst de jaarmarkten en daarna de wekelijkse markten. De kramen op de marktplaats bleven. Rond de markt werden huizen gebouwd, eerst van hout en toen van steen. Er werd een waag, een vleeshal, een Latijnse school en een kathedraal vervaardigd; zo werd de maatschappij van agrarisch-feodaal tot stedelijk-kapitalistisch. De gotiek was de bouwstijl waarin de groeiende macht van de steeds zelfbewuster wordende burgerij weerspiegeld werd. En zo geschiedde het dat er aan de nog prille universiteiten in Parijs, Bologna, Tübingen of Leuven scholastieke theologen op virtuoze wijze indrukwekkende *summae* vervaardigden, waarin op trefzekere wijze God als schepper en ordenaar van de wereld te berde werd gebracht, de kwaliteiten en de val van de mens door zijn hoogmoed tot in detail in kaart werd gebracht. De *summae* aldus structurend, konden zij in het derde deel van zo'n *summa* de *redeeming qualities* van Jezus Christus, Zoon van God en van de weeromstuit mens geworden om de mensheid tot inzicht en verlossing te brengen, des te scherper tekenen. Thomas van Aquino schreef de meest invloedrijke *Summa Theologiae*.

Aan deze *beautiful mind* refereert Theo Camps ook in de inleiding van zijn oratie, als hij diens vragen in herinnering brengt naar de verschillende soorten engelen en naar de wijze waarop zij mensen helpen. Terecht merkt hij op dat de vragen van Thomas van Aquino in essentie niet zozeer over engelen gingen, maar over fundamentele zaken die te maken hadden met tijd, materie, substantie en zingeving. 'De engelen waren het voertuig voor de discussie over dieper liggende vragen' (p. 4). Staande op de schouders van een reus, kwam hij, zelf toch ook al niet zo klein, dus al in het begin van zijn rede op basis van zijn reflectie op het wezen van engelen tot een prachtig inzicht. Achter vragen naar het wezen en de precieze werkzaamheden van mensen, bepaalde instanties, al dan niet maatschappelijk verantwoorde ondernemingen rijzen altijd weer andere vragen op. En dat is maar goed ook. Want wie op basis van gegeven antwoorden geen vragen meer stelt, staat stil.

In de voornoemde rede wijst Theo op de gelijkenissen in de vragen die de scholastieke theologen over het wezen en de werkzaamheid van engelen stelden en de vragen over leiderschap en leiderschapstheorieën die in de organisatiekunde en bestuurskunde aan de orde komen. Ook al komt hij er – helaas – niet aan toe een systematische angelologie



uit te werken, toch geven zijn opmerkingen over de parallellen tussen engelen en leiders stof tot nadenken. Worden engelen en managers geboren als leiders of gevormd door de omstandigheden die zich in hun leven – materiële leven in het geval van leiders, immateriële in geval van engelen – aandienen? Zijn leiders en engelen van nature tot het goede geneigd of laten zij zich leiden door hoogmoed en verworden zij tot gevallen engelen, van wie Lucifer wel de meest machtige en aanstekelijke was van het engelenrijk? Opereren engelen het beste in een van de engelenkoren, bijvoorbeeld van de cherubijnen, serafijnen, machten, krachten, tronen (etc.) of van de simpele engelen? Of, zoals in het geval van aartsengel Gabriel als deze Maria de geboorte van Jezus verkondigt, betoont de engel zich het meest effectief in een individuele actie? Die vragen kunnen evenzogoed aan leiders gesteld worden. Andermaal wijst de orator er dan ook op dat vragen over leiderschap altijd verband houden met onderliggende vragen over ‘zingeving, inspiratie, collectieve ambitie, samenwerking en (zelf)verwerkelijking’ (p. 5).

Historisch besef brengt altijd goede disclaimers voort. Zo’n disclaimer vinden we ook in de voornoemde oratie als wordt opgemerkt dat de huidige theorieën op leiderschapsgebied later misschien wel net zo veel verbazing zullen wekken als nu de oude theorieën over de engelen uit de tijd van de scholastiek (p. 6). Maar dat neemt niet weg dat theorieën wél moeten worden ontwikkeld. Hoe onzekerder de tijden, zoals hierboven opgemerkt, hoe groter de behoefte aan een helder, coherent en trefzeker mens- en wereldbeeld; *mutatis mutandis* geldt dit ook voor het beeld van de leider.

In het bewustzijn dat hij in deze tijd beter over leiding dan over Leiding kan spreken, brengt Theo in zijn oratie eerst de spanningsbogen (‘dualities’) in kaart waaronder leiders zich geplaatst weten. Moet een leider resultaatgericht zijn of er ook op gebrand zijn werknemers ervan te doordringen dat hun werk betekenis heeft? Moeten zij actiegericht optreden of zijn zij conditiegericht, zoals Augustinus voor ogen stond toen hij een leiderschapsmodel in zijn *Regel (Praeceptum)* ontwikkelde? In het augustijnse leiderschapsmodel luiden de richtvragen die door de kerkvader aan zijn mensen worden gesteld namelijk: ‘Wat heb jij nodig; wat voor randvoorwaarden mag ik voor jou scheppen opdat jij je niet alleen als een zinvolle schakel in een gemeenschap ervaart, maar ook gericht blijft op het gemeenschappelijke doel van ons gezamenlijk; een

doel dat zich kenmerkt door het streven naar een goede relatie en wederkerigheid?’ (cf. *Praeceptum* 1; 5).

Voorts constateert Theo dat er een spanning bestaat tussen leiderschapsontwikkeling die gericht is op denken en doen en leiderschapsontwikkeling die identiteit en ontwikkeling van primair belang vindt (p. 6-7). In het augustijnse leiderschapsmodel vallen die twee vormen van leiderschapsontwikkeling samen. Een bisschop is, zo blijkt in *sermo* 340, niet alleen goed omdat hij een goede toekomstvisie voor zijn lokale kerk heeft uitgedacht, of zich een vaardig bestuurder betoont, die de financiën goed op orde houdt. Een goede bisschop weet zich ook vóór alles verankerd in de gemeenschap die hij moet leiden. Zijn functie en verantwoordelijkheden maken niet dat hij zich van zijn mensen loszingt. Zich onderdeel ervaren van de gemeenschap vormt de basis voor goed functioneren. Sterker nog: hij kan pas goed functioneren als hij uit zijn verbondenheid de kracht van de vertroosting en bemoediging ervaart. Augustinus schrijft:

*‘Altijd ben ik mij bewust geweest van de zware verantwoordelijkheid die God met dit ambt mij op de schouders heeft gelegd... Waar mij schrik aanjaagt wat ik vóór u ben, troost mij wat ik mét u ben. Vóór u immers ben ik bisschop, mét u ben ik christen.’ (sermo 340)*

Sterker kan een verbondenheid tussen leiding en een organisatie eigenlijk niet uitgedrukt worden. Ook in *sermo* 340a, gehouden rond 411 toen Augustinus een jaar of 55 was, omschrijft hij zich eerst en vooral als ‘medeleerling van zijn medegelovigen in de school van Christus, waarin allen toch vooral van hun opgeblazenheid en hoogmoed worden genezen’. Deze kwaliteiten van de bisschop zijn idealiter verankerd in zijn overall streven naar integriteit en navolging van Christus omdat deze, als geneesheer (*medicus*) reдеeming qualities heeft, die hij te weerkaatsen en door te geven heeft.

Het bewustzijn van die vervlochtenheid van denken en doen enerzijds en identiteit en ontwikkeling anderzijds blijkt in de grootste *soft power* ter wereld, de katholieke kerk, intenser te zijn geworden in de loop der eeuwen. Dit valt af te leiden uit het besluit dat paus Franciscus over een bisschop in Frans Guyana *velde*. Deze werd zo deskundig geacht dat hij het voorwoord voor de Franse editie van *Querida Amazonia*, de postsynodale exhortatie van paus Franciscus over de kerk in het Amazonegebied, mocht schrijven.

Zijn visie op de kerk als mensen nabij en gastvrij had hem veel vertrouwen opgeleverd. Maar toen vast kwam te staan dat hij zich aan misbruik schuldig had gemaakt, werd hem opgedragen een leven in boetedoening in een klooster te gaan leiden en werd hem het recht ontnomen de tekenen van bisschoppelijke waardigheid te dragen. *Ecclesia docens et discens*: de kerk is onderrichtend en zelf lerend tegelijk. Maar het bewustzijn van de vervlochtenheid wordt ook intenser in onze maatschappij. Of een deskundige directeur van een supermarktketen zijn functie nog kan bekleden als vast komt te staan dat hij niet van onbesproken gedrag is en niet van alle blaam te zuiveren is, is een vraag die onlangs in Nederland veel werd gesteld. Het antwoord was ontkennend.

Terug naar de oratie. Vooral de leidinggevendenden in maatschappelijke ondernemingen blijken, engelen gelijk, voor de schier onmogelijke opdracht te staan om te dansen op een naald. Zij sturen namelijk instanties aan als onderwijsinstellingen, organisaties in de zorg of instellingen ten dienste van sociale huisvesting, die afhankelijk zijn van de verhouding van vraag tot aanbod. Maar tegelijk worden zij gereguleerd vanuit de overheid terwijl paradoxalerwijs de financierbaarheid van hun organisaties ook weer steeds meer afhankelijkheid van aandeelhouderskapitaal begint te veronderstellen. De leiders moeten zich dus uitzetten met de marktwerking in de zorg, onderwijs, openbaar vervoer, post en telecommunicatie en ziekenhuizen, waarbij zorg voor allen vooropstaat, maar raken afhankelijk van investeringen door aandeelhouders die dividend willen zien. En zo kan het gebeuren dat de leidinggevendenden, zich bevindend in het krachtenveld dat de overheid, samenleving en markt veroorzaken, in de dagdagelijkse leiding en in de ontwikkeling van de toekomststrategie verwijderd raken van het oorspronkelijke ideaal, waarmee bijvoorbeeld een ziekenhuis opgericht is. Hoeveel ruimte heeft de leidinggevende in de hitte van de strijd en door alle tegengestelde krachten om hierop te blijven reflecteren? (p. 9-12, 15).

In dit kader stelt Theo Camps de wisselwerking tussen reflectie, actie en (beslis)ruimte van de leiding in een maatschappelijke onderneming aan de orde. Helder schetst hij hoe de beslisruimte wordt bepaald door het wettelijke of regelgevende kader dat de overheid schept of door het vertrouwen van de toezichthouders in de leiding. Ook de relatie van de stakeholders met de leidinggevendenden, die concreet wordt in 'overleg-, advies- en instemmingsrelaties' is bepalend voor de beslisruimte, zoals de tijdsgeest dit ook is.

Heerst hierin een neiging naar persoonsverheerlijking, dan is de beslisruimte van de leider groter. Leaders die actiegericht zijn en grote beslisruimte hebben, vormen evenwel ook een risico, zeker als het vermogen tot zelfreflectie bij hen ontbreekt of de bedrijfscultuur zo is dat zij weinig aan kritiek komen bloot te staan. Heerst er achterdocht, dan is de beslisruimte minimaal. Als de leidinggevende zorgvuldigheid betracht in de procesvoering – al helemaal na een verliesjaar, een integratieperiode na een fusie of in de periode waarin een conflict in de top tot rust is opgelost – dan wordt de beslisruimte groter (p. 14-17).

Beslisruimte is nodig. Maar reflectieruimte, waaraan Theo zijdelings refereert, mogelijk nog meer. Dit valt af te leiden uit zijn verwijzing in dit kader naar het onderscheid dat Ronald Heifetz maakt tussen de technische en adaptieve benadering van vraagstukken. Over ‘technical skills’ dient de leider te beschikken als zich een vraagstuk aandient met betrekking tot de vervaardiging van een rooster of het maken van een adequaat jaarschema. Maar als de problemen rond het inroosteren voortkomen uit inertie bij het personeel of gebrek aan gedeelde verantwoordelijkheidszin, dan zijn de roosterproblemen niet alleen technisch van aard. Dan is er sprake van een ‘adaptive challenge’. Om te kunnen inschatten of zij ‘slechts’ hun technische vaardigheden moeten aanspreken of dat er een mentaliteitsverandering moet worden nagestreefd, moet de leidinggevende in staat zijn de juiste vragen te stellen; en dit ook nog eens met inachtneming van factoren die het gedrag van het personeel bepalen. Roosterproblemen kunnen immers voortkomen uit het feit dat kinderen naar school moeten. Zij kunnen ontstaan door nieuwe regelgeving op het gebied van audit en compliance, die maakt dat mensen minder inzetbaar zijn omdat zij tijd moeten inruimen om hun werkzaamheden te verantwoorden (cf. p. 16-18).

Om de juiste vragen te stellen en om omgevingssensitief te blijven, is ruimte nodig: een andere ruimte dan de beslisruimte. Het is een ruimte die hieraan voorafgaat en waarin de beslisruimte ingebed is: de reflexieve ruimte. Aan de stoïcijnen ontleende Augustinus het inzicht dat er een onderscheid is tussen *otium* en *negotium*. De *otium* is de ledigheid, rust. Het behelst de ruimte waarin men zich kan bezinnen en men zich bezighoudt met vragen naar wat nu eigenlijk goed, waar en mooi kan worden genoemd. De ontkenning is *ne-gotium*: activiteit.

Door activiteiten op te vatten als ontkenning van de ledigheid, geven de stoïcijnen en Augustinus onomwonden aan dat activiteiten idealiter voortkomen uit momenten van bezinning en reflectie. Het is niet omgekeerd. Augustinus werkt de momenten van stilte, bezinning, de reflexieve ruimte dan ook uit als de basis van de dagindeling (*Praeceptum 2*). De *default position* van de ondernemende mens is de stilte, de rust en behelst reflectie. Daaruit zingen mensen zich los om activiteiten te ontplooiën. Maar daarin keren zij ook weer terug om zich te bezinnen op de drijfveren die aan hun handel en wandel ten grondslag lagen. Nogmaals: dit is niet omgekeerd, als zou het uitrusten na activiteiten zonder voorafgaande bezinning heilzamer zijn voor de mens, de economie en de maatschappij. Quod non. Eerst bidden en dan werken, zou Benedictus later schrijven: *ora et labora*. Deze volgorde bleek cruciaal voor de wijze waarop Europa gestalte kreeg. De orde van de benedictijnen zou in de Middeleeuwen kloosters voortbrengen die zich ontwikkelden tot dé centra van cultuur en wetenschap. Irrigatietechnieken werden door benedictijnen uitgedacht; medische kennis opgetast in manuscripten. Per toeval vond Dom Pérignon OSB zelfs de champagne uit. Maar dit was veel later en doet eigenlijk niet ter zake.

Uit de stoïcijnse en augustijnse visie op de verhouding tussen bezinnen en werken valt af te leiden dat leiderschap dus eerst en vooral het vermogen tot reflectie veronderstelt; en dat beslissruimte zonder reflectieruimte levensgevaarlijk is. Zeer terecht wijst Theo Camps er in zijn rede op dat als de beslissruimte voor actiegerichte leiders groot is, hun vermogen tot reflectie even groot moet zijn (p. 17). Toekomstige leidinggevendenden moeten dus getoetst worden op hun vermogen tot reflectie: reflectie op hun eigen drijfveren en doelstellingen, reflectie op hun omgevings sensitiviteit en reflectie op de wijze waarop zij met mensen willen omgaan. ‘Hoe verhoudt zich mijn (ver)geldingsdrang tot de doelen van mijn bedrijf?’, ‘Hoe zie ik mijn mensen? Zijn zij voor mij een onderdeel van een proces *ad maiorem mei gloriam*? Of wil ik hen tot hun recht en waardigheid laten komen?’ zijn vragen die in de reflectieruimte en niet pas in de beslissruimte aan de orde moeten komen.

In zijn monumentale *De Stad Gods* verwijt Augustinus de Romeinse keizers en magistraten dat zij zozeer handelden vanuit hoogmoed en eigenwaan dat zij zich volledig loszongen van de realiteit. Zoals iedere ondeugd leverde de hoogmoed hun niet alleen een onvruchtbaar isolement op, maar veroorzaakte deze ook nog eens een teloorgang van de

cohesie in de hun toevertrouwde maatschappij. De basis van al dit onheil werd gevormd door het ontbreken van zelfreflectie, zo is de stellige overtuiging van de kerkvader.

Maar die ruimte die een leider hiervoor dient te reserveren, moet ook worden afgedwongen. De vraag naar goede leiders kan niet anders dan gepaard gaan met de vraag hoe de gemeenschap goed leiderschap borgt; hoe *checks and balances* zijn ingebouwd in een organisatie om de leidinggevendenden scherp te houden en ook, in meer concrete gevallen, te toetsen (cf. p. 21). In zijn *Praeceptum* heeft Augustinus een uitvoerige passage gewijd aan de zogenaamde *correctio fraterna*. Dit is de in zijn 'organisatie' verankerde en gereguleerde praktijk, waarin de één de ander luid en duidelijk mag wijzen op diens fouten en tekortkomingen in woord en gedachte, in doen en laten. Maar deze praktijk kan alleen maar vrucht dragen voor het individu en de gemeenschap als er aan twee voorwaarden wordt voldaan. Als degene die de ander op zijn fouten wijst, niet weet met welke woorden van genezing en bemoediging hij zijn kritiek zal afsluiten, dan moet hij (of zij, in de vrouwelijke versie van Augustinus' *Regel*) zwijgen. Kritiek zonder bemoediging maakt dat de gemeenschap twee zwakke schakels krijgt: allereerst de bekritiseerde, die ontmoedigd en in stress raakt. Maar ook de criticaster wordt tot zwakke schakel, omdat hij mogelijk wel rechtvaardig is, maar zeker niet empathisch en liefdevol en daardoor niet alleen in zijn eigen rechtvaardigheid, maar uiteindelijk in zijn eigen goddelijkheid gaat geloven.

Kortom: toekomstige leiders moeten worden getoetst op hun vermogen tot reflectie: op hun drijfveren, op de balans in hun streven naar erkenning en naar het algemeen welbevinden in hun organisatie (*bonum commune*) bijvoorbeeld. Maar de leider mag ook niet in een te sterk reflectiegerichte leiderschapsopvatting blijven hangen, waardoor te weinig concrete beslissingen worden genomen (cf. p. 17). In zijn *De opere monachorum* houdt Augustinus dan ook voor dat monniken niet mogen bidden in de veronderstelling dat gelovigen hun wel van voedsel zullen voorzien. Er moet gewerkt worden, zegt hij zoals Paulus de Thessalonicenzen, want: 'wie niet werkt zal ook niet eten'. Zo blijft de monnik ook in balans, economisch onafhankelijk van anderen en daardoor geloofwaardig als verkondiger. Maar het werken moet wel in het teken blijven staan van de woorden van Jezus in het zesde hoofdstuk van het evangelie volgens Mattheüs. Hierin houdt Jezus zijn leerlingen voor dat zij zich geen zorgen moeten maken voor de dag van morgen, maar

intens moeten blijven genieten, in het hier en nu, van de vogels in de lucht en de bloemen in het veld: 'Zij zaaien niet en maaien niet, en toch zijn zij mooier dan koning Salomo in al zijn pracht.' Een mooiere uitnodiging tot het integreren van otium in het persoonlijke leven is in de geschiedenis der mensheid nog niet uitgevaardigd.

*Summa summarum.* Als de beslisruimte is ingebed in reflectieruimte, als leidinggevendenden het vermogen hebben ontwikkeld om in otium op hun doen en laten, woorden en gedachten te reflecteren, als een organisatie voldoende checks and balances heeft ingebouwd om leiders ervan te blijven doordringen dat zij vanuit otium hun negotium moeten ontwikkelen – dan zal er, in de woorden van Theo Camps, een veranderings- en ontwikkelingsklimaat worden geschapen waarin commitment ontstaat en mensen zich gesteund voelen. Het engelenrijk zal voorvoelbaar worden, maar zonder speldenprikken.





# Jan Giesbers

Ik ken Theo tientallen jaren, hetgeen niet zo vreemd klinkt uit de mond van een 90-jarige! Het geeft zijn woorden wel veel meer gezag, hetgeen overigens niet nodig is in een vriendenboek voor iemand die met terecht en verdiend gezag de bestuurlijke scepter gezwaaid heeft over tal van organisaties, variërend van universiteit tot Zomerspelen.

Ik leerde Theo kennen als ambtelijk bestuursmedewerker aan wat toen heette Katholieke Universiteit Nijmegen, thans Radboud Universiteit. Ik was rector magnificus en profiteerde wekelijks van zijn degelijke, doordachte adviezen die niet dwingend werden opgelegd (de grote valkuil van menig beleidsmedewerker), maar gepresenteerd werden in een prettige, immer correcte ‘U moet het zelf weten maar ik zou het zo doen’ sfeer. De KUN werd toen en wordt thans nog steeds voortreffelijk bestuurd, mede dankzij ons goed luisteren naar Theo’s quasibescheiden adviezen.

Vervolgens ging Theo aan zijn proefschrift werken. Ik ben een van de circa tien Nederlanders die zijn studie meerdere malen gelezen hebben en dat moest ik wel, want ik zat in de manuscriptcommissie die het uiteindelijke fiat geeft. De promotie gebeurde aan wat toen heette Katholieke Universiteit Tilburg, een middag die ik mij nog herinner omdat Theo zijn dissertatie zeer goed tegen de commissie verdedigde, maar ook omdat ik voor het eerst kennismakte met Theo’s lievelingsband Rowwen Hèze. Theo’s verdediging maakte op mij meer indruk dan zijn lievelingsmuziek, maar dat ligt aan mij.

Theo’s verdere bestuurlijke leven heb ik niet van nabij maar wel van een afstand met oprechte waardering gevolgd, tot ik hem weer ontmoette bij de Nijmeegse Zomerspelen waar hij mij als voorzitter opvolgde. Ik had niets tegen spelen maar de herrie die Rowwen Hèze mij in Tilburg als moderne muziek gepresenteerd had en waar ik als voorzitter wederom naar moest luisteren, maakte dit voorzitterschap tot een zware last. Niet zo voor Theo! Hij houdt van dat lawaai, maar meer nog van het ingewikkelde, delicate, lange tenen ontziend onderhandelen met middenstanders, horeca, gemeente, politie en al die organen die de beroemde Nijmeegse Vierdaagse tot een jaarlijks festijn maken.

In dit voorzitterschap heb ik hem met bewondering gevolgd, niet slechts omdat hij een goed voorzitter is, maar ook omdat hij elke avond de stad in ging om de respectievelijke feestactiviteiten te bezoeken. Ik verdenk hem er nog steeds van dat hij dat prettig vond. Hoe dan ook, hulde en dankbaarheid voor zo veel gevarieerd en voortreffelijk besturen gedurende tal van jaren.

# Governance en moreel leiderschap

## *Rienk Goodijk*

---

Afgelopen jaren is in het debat over deugdelijke governance de belangstelling voor moreel leiderschap sterk toegenomen. Ook Theo Camps heeft daar een bijdrage aan geleverd.

Vooral in mijn periode als bijzonder hoogleraar governance in het (semi)publieke domein bij TIAS in Tilburg<sup>17)</sup>, heb ik Theo leren kennen als iemand die zowel wetenschappelijk als in de praktijk aandacht vraagt voor moreel leiderschap als belangrijk aspect van deugdelijke governance. Zo heeft hij in die jaren ook waarde(n)volle en op de praktijk gerichte bijdragen geleverd aan mijn leergang Bestuur en Toezicht van Maatschappelijke Ondernemingen.

Theo wees daarbij vaak op de complexiteit en hybriditeit van de maatschappelijke onderneming (hoe daarin als leider te opereren en af te wegen), het belang van sturen op legitimiteit (via betrokkenheid van en verantwoording aan relevante stakeholders) en de accentverlegging van control naar moraliteit. Waarden dienen richtinggevend te zijn, zo betoogde hij, en ludieke slides verwezen naar klassieke waarden, ‘hoofdzonden’ en deugden.

Deze thema’s hebben ook in mijn onderzoek en publicaties altijd een grote rol gespeeld. In die zin overlappen onze interesses en zienswijzen elkaar, met Theo wellicht wat meer op grond van zijn jarenlange ervaring als bestuurder (in die tijd bij Berenschot) en ik wat meer vanuit de stakeholderbenadering. Misschien meer nog dan Theo hield ik me bezig

17) In de periode van 2010–2015, aanvankelijk binnen het academische verband van het Centrum voor Bestuur en Maatschappelijke Onderneming (het CBMO) onder leiding van professor Cees Mouwen.

met de oeroude filosofische en theologische vraag naar de verantwoordelijkheid van mensen, ook op het bestuurlijke niveau.<sup>18)</sup> Maar allebei spraken en spreken we graag over bestuurlijke wijsheid, gevoel voor verhoudingen en het belang van verbindingen.

Aan dit liber amicorum mag dan ook niet een bijdrage over dit type leiderschap ontbreken, over de betekenis ervan voor het (semi)publieke domein en over het belang van een verhouding die waarde toevoegt. In het kader van governance hebben we tegenwoordig veel meer aandacht voor zowel het bestuurlijk leiderschap als het leiderschap dat van het intern toezicht (de RvC/RvT) wordt gevraagd. Mijn korte en bescheiden bijdrage zal gericht zijn op het belang van – de verdere ontwikkeling van – het leiderschap van beide posities en hun onderlinge verhouding in termen van (inclusief) strategisch partnerschap.<sup>19)</sup> De bijdrage is niet zozeer bedoeld als wetenschappelijke verhandeling, maar als – een meer filosofisch onderbouwd – pleidooi voor een paradigmaverschuiving in de top van maatschappelijke organisaties.

## Een verhouding die waarde toevoegt

In verschillende opzichten zijn bestuur en toezicht zich gaandeweg – van binnenuit – aan het ontwikkelen naar een onderlinge verhouding die voorbij compliance gaat. Dat lijkt me een goede ontwikkeling, die meer past bij wat we tegenwoordig waardetoevoeging noemen. Meer en meer worden als bepalende factoren voor good governance en ‘de goede verhouding’ (die daadwerkelijk waarde toevoegt) gezien:

- Duidelijkheid over het waarom en het waartoe, ofwel: de onderliggende waarden (wat bezielt en drijft je?) en de uiteindelijke bedoeling (voor wie/wat doe je het?).
- Strategisch-inhoudelijke betrokkenheid: vooral het kiezen voor de zogenoemde voorkantbenadering (vroegtijdig met elkaar in gesprek

18) Over verantwoordelijkheid gesproken, in: Goodijk R. (2022), *Inclusief strategisch partnerschap*, Van Gorcum/Assen, p. 64 e.v.

19) Gebaseerd op mijn onderzoek bij het Zijlstra Center van de VU Amsterdam en publicaties in 2017 en 2022.

zijn over de beleidsontwikkeling) geeft ruimte voor een gezamenlijke verkenning (en referentiekader) en een open en inhoudelijk debat.

- Verbinding met organisatie en stakeholders: bestuur en toezicht kunnen de – ook nieuwe typen – verbindingen veel beter benutten om tot waardecreatie te komen, eenieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid daarbij.
- Wederkerigheid en tegenspraak: naast inhoudelijke betrokkenheid op elkaar en gezamenlijk creëren, vraagt strategisch partnerschap van bestuur en toezicht ook dat er sprake is van wederkerigheid (een beroep op elkaar kunnen doen) en voldoende tegenspraak (met adequate checks and balances op bestuurlijk niveau).
- Zichtbaarheid en aanspreekbaarheid: als bestuur maar ook als intern toezicht (met onderscheiden rollen/verantwoordelijkheden) zichtbaar en aanspreekbaar, ook op de maatschappelijke waarde van de organisatie.

Dit alles vergt visie en moreel leiderschap van het bestuur, maar ook van het intern toezicht van maatschappelijke organisaties. Leiderschap met visie is nodig ‘om de steen vooruit te werpen’. En moreel leiderschap<sup>20)</sup> vergt persoonlijkheid (uitstraling, laten zien waar je voor staat), authenticiteit en ethisch gedrag (duidelijkheid over wat wel/niet hoort, optreden als iets niet deugt), vertrouwen geven en verbinden, aanvoelen wat deugt, reflectie en feedback (ook tekortkomingen durven erkennen), wijsheid<sup>21)</sup> ...

Inmiddels laten betere practices zien dat de factoren die ertoe doen (zie hierboven) duidelijk in ontwikkeling zijn. Het lijkt mij van essentieel belang dat er een sterkere verantwoordelijkheidscultuur groeit, een cultuur die in de woorden van Van Peursen<sup>22)</sup> lijnen kan ombuigen, blinde vlekken kan laten wegvallen en ethische reflectie stimuleert.

20) Vergelijk bijvoorbeeld Brenninkmeijer A. (2019), *Moreel leiderschap*, Prometheus, Amsterdam.

21) Veel verdiepende inzichten daarover heb ik ontleend aan de joodse filosoof Martin Buber. Zie ook de recente publicatie Berg B. van den & Eenennaam E. van (red.)(2022), *De veelkleurige wijsheid van Martin Buber: een gebouw op zeven zuilen*, Parthenon, Almere.

22) Peursen C.A. van (1985), *Cultuur in stroomversnelling*, Elsevier, Amsterdam/Brussel.

Daarbij hoort een moreel kompas, met aspecten zoals: waarden waarop je je gedachten, voorstellen en uitwerkingen ‘grondt’, richtinggevende perspectieven om dichter bij het waarom en het waartoe te komen, momenten van reflectie om bij te sturen of bijgestuurd te worden, evaluaties om terug te kijken en verantwoording af te leggen.

Bij daadwerkelijke verantwoordelijkheid hoort trouwens geen vrijblijvende keuze voor vage waarden in een beleidsdocument. Iedereen immers hecht in zekere zin aan waarden als betrokkenheid en eerlijkheid. In mijn studies heb ik derhalve geprobeerd om bij het begrip ‘waarden’ een zeker onderscheid te maken in typen waarden, variërend van klassieke deugden, morele en professionele waarden tot democratische waarden en idealen. Deze indeling zou benut kunnen worden om scherper te kiezen of af te bakenen wat waarom beoogd wordt. Dit onderscheid lijkt me ook van belang bij het toenemende appèl dat gedaan wordt op de maatschappelijke verantwoordelijkheid en zorgplicht van organisaties. Daarbij wordt, zo lijkt me, vooral een beroep gedaan op morele en democratische waarden.

## Aanspreekbaar zijn en moreel leiderschap tonen

Met Theo Camps deel ik de opvatting dat bestuurders en toezichthouders – met name in het (semi)publieke domein – aanspreekbaar moeten zijn op hun bestuurlijk respectievelijk toezichthoudend functioneren en gedrag. Als bepaalde waarden belangrijk worden gevonden, dienen vooral ook topfunctionarissen het goede voorbeeld te laten zien. Bestuurders en toezichthouders kunnen ook in hun onderlinge verhouding (met samenspel en tegenspel) en hun relaties met betrokkenen laten zien dat het hen menens is.

Deze eigenschappen van deugdelijke governance passen over het algemeen goed bij wat we vaak Rijnlandse principes noemen, zoals evenwichtigheid, overleg en samenwerking. Maar vragen ook aandacht voor leiderschap en accountability, aspecten die over het algemeen sterker ontwikkeld zijn in de Angelsaksische traditie van governance. Het gaat om het zoeken naar balans en het vinden van oplossingen in combinaties.

In lijn met het Rijnlandse gedachtegoed wordt ook de onderneming meer beschouwd en gewenst als een samenwerkingsverband van belanghebbende actoren/stakeholders (wel met aandacht voor leiderschap) dan als een instrument voor shareholder value. Vooral een maatschappelijke onderneming in het (semi)publieke domein zou mijns inziens de ideaaltypische kenmerken van een samenwerkingsverband dienen na te streven:

- Gebaseerd op onderlinge samenwerking, vertrouwen en gemeenschapszin; en een onderlinge verbinding op basis van een gezamenlijke identiteit.
- Met een beroep op inbreng/participatie, loyaliteit en (mede) verantwoordelijkheid van de interne/externe stakeholders.
- En een sterke bereidheid tot zichtbaarheid en aanspreekbaarheid binnen de organisatie en in relatie tot de omgeving.

Veel van deze kenmerken verwijzen naar het gestalte geven aan moreel leiderschap: vanuit de top van de organisatie vertrouwen geven en ondersteunen, afhankelijk en kwetsbaar durven zijn (en dat als krachtige aspecten van governance beschouwen), aanspreekbaar zijn op wat je doet en niet doet: intern aanspreekbaar zijn en je verantwoorden ten opzichte van elkaar, maar ook extern zichtbaar en aanspreekbaar zijn; bereidheid tot verantwoording en het durven erkennen dat er fouten zijn gemaakt.

Ook binnen samenwerkingsverbanden is een zekere ordening nodig, met duidelijkheid over rollen, bevoegdheden, aansturing en dergelijke. Juist bij deze verbanden is een vorm en stijl van leiderschap nodig die stimuleert, verbindt en zich laat aanspreken op waarden en moraliteit. Coöperatieve ondernemingen (een sector waarin ook Theo Camps zijn stappen heeft gezet) hebben in het bijzonder de kenmerken die horen bij een samenwerkingsverband. Terwijl ook deze sector behoefte heeft aan duidelijk leiderschap en een onafhankelijk/professioneel toezicht dat een bredere afweging maakt dan alleen de ledenbelangen. Samenspel en tegenspel worden in een dergelijk samenwerkingsverband anders ingevuld, zoals deugdelijke governance in elke organisatie om maatwerk vraagt.

Dit alles veronderstelt zoals eerder gezegd een verschuiving in leiderschapsaandacht van het traditionele beheersen en in control willen hebben naar het nieuwe perspectief van waardecreatie. Zekerheid en beheersing op basis van hiërarchie, formele posities en

bevoegdheden dienen plaats te maken voor openheid en creativiteit, met meer aandacht voor dialoog en leren. Dat past bij de maatschappelijke onderneming, bij organisaties in het (semi)publieke domein die in het krachtenveld van allerlei typen stakeholders te maken krijgen met steeds meer hybriditeit, competing logics en wicked problems. Een leider die de organisatie en de mensen en instituties daarbinnen en daaromheen aanstuurt op betrokkenheid, verantwoordelijkheid, moraliteit en vertrouwen, zorgt uiteindelijk voor duurzame vernieuwing en waardecreatie voor de organisatie.

## Moreel leiderschap van bestuur én toezicht

Het bestuur maar ook het intern toezicht dient – meer dan in het verleden – moreel leiderschap te tonen, door niet alleen de inbreng en dus de verantwoordelijkheid van de diverse stakeholders serieus te nemen, maar tegelijkertijd de verschillende belangen zorgvuldig tegen elkaar af te wegen en keuzen te maken die uit te leggen en te verantwoorden zijn. Daarbij zal het bestuur zichtbaar en aanspreekbaar moeten zijn als eindverantwoordelijke voor het beleid en de interne besturing van de organisatie; en het intern toezicht in zijn rol als aanjager, uitdager en bewaker van het bestuur. Moreel leiderschap verwijst naar het hebben van een visie, persoonlijkheid en gezagvol gedrag.

Juist het zichtbaar en aanspreekbaar zijn en moreel leiderschap tonen van zowel bestuur als intern toezicht, ieder in zijn/haar eigen rol en verantwoordelijkheid, is een belangrijke conditie voor strategisch partnerschap. Dat thema heb ik uitvoerig uitgewerkt in mijn recente boek, waarin ik pleit voor de ontwikkeling van de goede verhouding tussen bestuur en intern toezicht, in relatie/interactie met de stakeholders.

Dit pleidooi voor het werken aan de goede verhouding op bestuurlijk niveau reikt trouwens verder dan maatschappelijke organisaties. Ook op landelijk niveau, en binnen de politiek<sup>23)</sup>, dient een grondige cultuurverandering plaats te vinden die meer inhoudt dan een tot nu toe eenzijdige discussie over de nieuwe bestuurscultuur als weg naar

23) Theo Camps levert ook op dat niveau, binnen de politieke context van belangen, zijn bijdrage.



transparantie en scherpe tegenspraak. Met dat appèl wil ik mijn bijdrage in het kader van dit korte artikel afronden.

## Naar een nieuwe bestuurscultuur?

Afgelopen drie jaren is vanwege diverse redenen zoals bijvoorbeeld de rol van de overheid bij de toeslagenaffaire of het vaak ondoorzichtige optreden van het kabinet, opgeroepen tot een nieuwe bestuurscultuur in de politiek. De overheid moet er weer voor de burger zijn, de politieke besluitvorming dient transparanter te worden, vanuit de Tweede kamer zou meer tegenmacht ontwikkeld moeten worden, zo horen we. Er is blijkbaar een toenemende behoefte aan duidelijkheid over het waartoe (het belang, de bedoeling van de overheid) en het waarom (de argumenten voor en tegen, het langere-termijnperspectief). Inmiddels is het vertrouwen in wat besloten wordt sterk afgenomen. Dat zagen we eerder bij de afhandeling van de toeslagenaffaire en de maatregelen die voorgesteld werden om de coronacrisis te beteugelen. En op dit moment zien we de aversie tegen bijvoorbeeld de klimaatmaatregelen en het immigratiebeleid.

De vraag is wat in het landelijke debat precies beoogd wordt met de term nieuwe bestuurscultuur. De overheid heeft de afgelopen decennia in het kader van de deregulering veel publieke taken gedelegeerd of op afstand gezet: gaat zij weer meer naar zich toetrekken? De politieke besluitvorming moet transparanter, maar hechten we ook niet aan een ‘achterkamer’ om partijen de ruimte te geven om eruit te komen? En tegenmacht vanuit de Kamer is nodig voor evenwichtige keuzen, maar hoe wordt voorkomen dat die tegenmacht te veel doel op zichzelf wordt ten koste van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de toekomst van het land?

Volgens mij zoeken we de nieuwe bestuurscultuur (nog steeds) te veel in aanpassing van regels en procedures (en te veel nadruk op dualisme) en blijven de belangrijkste aspecten die verandering behoeven (zoals moreel leiderschap en de verantwoordelijkheidscultuur), on(der)belicht. Eerdere problemen in de governance hebben gaandeweg geleid tot veel regels, en de verleiding om de oplossingen te zoeken in modellen en bevoegdheden blijft groot. Terwijl steeds meer wordt ingezien dat te veel regels tot afvinkgedrag leiden en

dat de echte verbeteringen afhangen van de onderlinge omgang en het gedrag op het bestuurlijk niveau, de bestuurscultuur dus.

In het debat over deugdelijke governance leren we inmiddels dat de verbeteringen in de bestuurscultuur vooral ook gezocht moeten worden in:

- het leren voeren van het goede (ook lastige) gesprek waarbij taboes kunnen worden geadresseerd, naar elkaar geluisterd wordt en op elkaars argumenten wordt ingegaan
- het in acht nemen van de ‘goede verhouding’, waarbij kritische tegenspraak gepaard kan gaan met een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor oplossingen en respect voor ieders eigen positie
- het tonen van moreel leiderschap, waarbij vanuit expliciete waarden een visie op het geheel kan worden ontwikkeld en een legitiem appèl kan worden gedaan om in beweging te komen.

Juist via deze verbeteringen in de bestuurscultuur, ook in de politieke arena, kan weer geloofwaardig worden gesproken en gehandeld en aan een herstel van vertrouwen worden gewerkt.

# Geen grote woorden maar kleine daden

*Edith Hooge*

---

*Voor Theo Camps, van wie je wist dat als je met hem samenwerkte, het in ieder geval over publiek leiderschap en publieke waarde moest gaan.*

In het stijve Engeland van de jaren vijftig verzamelt zich elke doordeweekse ochtend een groepje gemeenteambtenaren op perron 2 van een forensenstation om gezamenlijk naar het stadhuis van Londen te reizen. Ze zijn hetzelfde gekleed, in pak en bolhoed, en onder hen heerst een grimmige, haast treurige stemming. Op zijn eerste werkdag meldt een nieuwe jonge collega zich bij hen. Hij probeert een praatje te maken, maar wordt onmiddellijk de mond gesnoerd. Deze bureaucraten doen niet aan *small talk*. Wel maken zij hem meteen op subtiele maar niet mis te verstane wijze duidelijk hoe zich te verhouden tot hun ongenaakbare baas, de hoge ambtenaar Mr. Williams, die hen passeert op het perron en voor hen de trein instapt.

Later op de dag krijgt deze jongste bediende in de gaten hoe Mr. Williams op zijn afdeling openbare werken al decennialang de bureaucratistische molens vreugdeloos maar gestaag draaiend houdt. Hij zit achter een groot bureau en legt alle aanvragen en verzoeken op de enorme stapel in het vak inkomende post. “We kunnen het hier voorlopig houden”, zegt hij. “Het kan geen kwaad.” Oftewel: wat de aanvraag ook was, hij zal nooit meer het daglicht zien. Deze lethargische houding heeft hem de bijnaam Mr. Zombie opgeleverd. Ook alle medewerkers van de afdeling openbare werken zitten letterlijk verscholen achter torenhoge stapels papier op hun bureaus, waarin elk initiatief of verzoek om actie vakkundig verdwijnt. Met de dossiers, documenten en paperassen wordt regelmatig geschoven, soms wordt er iets op gestempeld of geschreven, maar nooit wordt er actie ondernomen. Het wordt de nieuwe collega al snel duidelijk: het is hier niet de bedoeling om aspiraties te koesteren of iets te willen realiseren.

Hij leert ook al snel hoe het eraan toegaat in de rest van het stadskantoor. Als drie vrouwen bij de afdeling openbare werken aankloppen met een verzoek om een tijdens de Tweede Wereldoorlog verwoest stuk van hun buurt weer te herstellen en in te richten als kinderspeelplaats, en zij zich zo vastbesloten tonen dat het Mr. Williams niet direct lukt hun verzoek op de stapel inkomende post te leggen, worden ze van afdeling naar afdeling gestuurd. Bij sanering krijgen ze nul op het rekest, de afdeling parken stuurt ze van het kastje naar de muur en bij recreatie zijn ze gaarne bereid maar mogen ze niets in gang zetten zonder een besluit van openbare werken, om ten slotte weer op de afdeling van Mr. Williams te belanden. Die het verzoek vervolgens tussen een stapel op zijn bureau schuift, waarna de buurtmoeders afdruipen.

Wie de film *Living*<sup>24)</sup> heeft gezien, herkent bovenstaand. Vanaf de eerste seconde laat *Living* het lelijke gezicht van de klassieke Weberiaanse bureaucratie zien. Op karikaturale wijze brengt de film de uitwassen hiervan in beeld: hiërarchie en administratie tot doel verheven; gedetailleerde, onpersoonlijke regels en procedures voeren de boventoon; systemen zingen los van menselijke verhoudingen en de realiteit; er is grote afstand tussen beslissers en de burgers over wie besloten wordt en er worden controle- en beheersmaatregelen getroffen in plaats van leiderschap getoond.

Maar dezelfde film laat ook zien dat met – wat ik zou willen noemen – waarachtig publiek leiderschap wel iets kan worden bereikt, dat er wel verschil kan worden gemaakt. Zelfs in een situatie van totale bureaucratische inertie zoals in *Living*.

Want het verhaal in de film vervolgt met dat de ingeslapen kantoorklerk Mr. Williams in één keer tot leven wordt gewekt als hij van zijn arts te horen krijgt dat hij nog maar een paar maanden te leven heeft. Dan vindt op de afdeling openbare werken een drastische ommekeer plaats. Tot stomme verbazing van al zijn medewerkers ontwikkelt Mr. Williams plotseling een ongekende dadendrang. Hij maakt werk van de bouw van het bescheiden kinderspeelplaatsje waarvoor de Londense moeders wanhopig een petitie hebben ingediend, en dat hij en zijn collega's eerder met hun ambtelijke indolentie hebben

24) *Living*, Britse film uit 2022, van scenarist Kazuo Ishiguro, geregisseerd door Oliver Hermanus. De film is een remake van de Japanse film *Ikiru* van Akira Kurosawa uit 1952.

verhinderd. Hij maakt dezelfde ronde langs andere afdelingen en trekt alle registers open om het voor elkaar te krijgen. Hij neemt geen genoegen met bureaucratisch geneuzel, vertraging of verwijzing en blijft net zolang aan een bureau of loket staan totdat zijn verzoek is ingewilligd of afgehandeld. Hij schreeuwt tegen zijn collega-afdelingshoofden en smeekt bij de stadsbestuurders. En dan maant hij zijn hele afdeling tot actie en trekt zijn ambtenaren achter hun bureaus vandaan om zelf te gaan kijken op de bouwplaats waar het speelplaatsje moet herrijzen en om te overleggen met de bouwlieden en buurtbewoners. Het regent pijpenstelen maar niets houdt onze gedreven ambitieuze Mr. Williams nog tegen.

*Living* laat haarscherp zien wat publiek leiderschap – en het gebrek eraan – is en wat dat teweegbrengt voor mensen in de samenleving. Een belangrijk inzicht is dat publiek leiderschap niet zozeer een kwestie is van grote abstracte en meeslepende idealen, maar aankomt op met kleine stappen volharden in concrete actie, in overleg en samen met de mensen om wie het gaat. Want de publieke waarde van het kleine – wat speeltoestellen op een fijn open pleintje – maakt al een groot verschil.



# Verbinding en vertrouwen in Business & Society

*Jenke ter Horst en Charissa Freese*

---

## Inleiding

Onze naam zegt het al: TIAS School for Business and Society staat voor het verbinden van for-profit- en non-profitsectororganisaties. We zijn ons bewust van de rol die onze business school speelt in de grote uitdagingen waar ‘Business and Society’ voor staan. We nemen onze verantwoordelijkheid in het bijdragen aan oplossingen van organisatie- en maatschappelijke vraagstukken. *We develop leaders to serve society by transforming business* is dan ook onze purpose.

Om dit in de praktijk waar te maken, ontwikkelen wij de deelnemers van al onze opleidingen in vier competentiedomeinen; Responsible Leadership, Collaboration, Business Modeling en Sustainable Innovation. Ons Business & Society competentieframework vormt hiervoor de basis.

In deze bijdrage passen we dit competentieframework toe op (het werk van) Theo. De verbinding tussen het bedrijfsmatige en het maatschappelijke en de vier competentiedomeinen lopen als een rode draad door het werk van Theo en hij heeft dan ook veel bijgedragen aan de theorie en de praktijk op dit vlak.

## Verbinding Business & Society

De combinatie van het bedrijfsmatige en het maatschappelijke in het werk van TIAS komt mede voort uit het gedachtegoed van Martinus Cobbenhagen, een van de oprichters van Tilburg University. Cobbenhagen (1893-1954) was een priester en econoom die stelde dat een academische instelling het studenten mogelijk maakt om bij te dragen aan de maatschappij van de toekomst. Hij zag de economische wetenschap als een manier om de maatschappij te begrijpen en te vormen. Deze zienswijze heeft ook doorgewerkt in TIAS, dat in de jaren 80 vanuit Tilburg University is ontstaan.

Door de jaren heen is deze visie verder uitgebouwd en verdiept. Een derde van onze onderwijsprogramma's is gericht op de publieke en non-profitsector. Governance van deze sector is daarbij een belangrijk thema, binnen het onderwijs en in onderzoek. Theo heeft hier sinds 2000 aan bijgedragen als hoogleraar Bestuurs- en organisatiekunde. Van 2012 tot 2016 is zijn leeropdracht uitgebreid met de Vanderkruis leerstoel, gericht op leiderschap in maatschappelijke ondernemingen. Ook in zijn rol als (onder andere) Academic Director van de leergang Bestuurders in de Publieke en Non-Profit Sector, als kerndocent in de Executive Master of Health Administration, de Executive Master of Public and Non-Profit Management en het Commissaris en Toezichthouder Programma, en als begeleider van afstudeer- en promotieonderzoeken heeft Theo zich vanuit TIAS ingezet voor de versterking van de publieke en non-profitsectoren en voor de verbinding daarvan met de for-profitsector.

Zowel voor TIAS als voor Theo is het uitgangspunt altijd om bedrijven, maatschappelijke organisaties en de overheid in hun samenhang te versterken. Een belangrijk element daarin is meervoudige waardecreatie, zowel op organisatie- als ecosysteemniveau: hoe kunnen organisatiestructuren en verdienmodellen op zo'n manier worden ingericht dat zij zowel financiële als maatschappelijke winst genereren, en welke samenwerkingsverbanden zijn daarvoor nodig? De ontwikkeling hiervan vraagt innovatie en leiderschap. Tezamen zijn dit de vier competentiedomeinen die we in onze programma's verweven en die naadloos aansluiten op de persoon en het werk van Theo.



## **Samenwerking**

Publiek-private samenwerking is essentieel voor het creëren van maatschappelijke meerwaarde, en het medevormgeven van de grote transities in onze samenleving. In de recentelijk verschenen TIAS-publicatie *Tijd voor Transitie* stelt Theo dat bedrijven alleen op basis van samenwerking handen en voeten kunnen geven aan ESG-doelstellingen. Tegelijkertijd is de overheid juist afhankelijk van een legitieme basis voor beleid en interventies, en zoeken burgers naar mogelijkheden om krachten te bundelen (denk bijvoorbeeld aan het toenemend aantal particuliere coöperaties voor zonne-energie) (Camps, 2022).

## **Responsible Leadership**

Theo heeft altijd het belang van samenwerking tussen de publieke en private sector benadrukt en deze ook opgezocht, als hoogleraar maar ook als adviseur en bestuurder. In zijn onderzoek heeft Theo zich niet alleen gericht op de formele inrichting en governance van deze samenwerking, maar ook op de ‘zachte’ kant hiervan. Waar de afgelopen jaren een aantal misstanden in publieke en maatschappelijke organisaties hebben geleid tot (de roep om) meer regulering, stelt Theo juist dat samenwerkingsverbanden niet gebaat zijn bij verdere formalisering maar wel bij versterking van het onderling vertrouwen, zodat er toleranties worden ontwikkeld waarop in tijden van spanning of conflict een beroep kan worden gedaan (Camps, 2022).

Vertrouwen is een van de vier interpersoonlijke factoren die volgens Theo bepalend zijn voor het succes van publiek-private samenwerking. Daarnaast is een gemeenschappelijke waardeoriëntatie een bepalend element. Hiermee raakt Theo rechtstreeks aan het competentiedomein Responsible Leadership. Naast systeemdenken is bewustzijn van het eigen normen- en waardenpatroon een belangrijk onderdeel van dit domein, ook gekoppeld aan een ethisch afwegingskader.

## **Business modeling**

Theo verbindt waardeoriëntatie ook met de vraag hoe je omgaat met het fenomeen ‘externaliteiten’. Neem je als bedrijf verantwoordelijkheid voor het negatieve effect dat jouw organisatie heeft op milieu en mens, en in hoeverre pas je hier je bedrijfsmodel op aan? Deze vraag brengt ons bij het derde competentiedomein: Business modeling, oftewel het kunnen vormgeven van langetermijn meervoudige waardecreatie.

Theo schetst in dit verband het belang van dialoog en samenwerking in de driehoek markt-overheid-samenleving en de invloed van initiatieven vanuit de samenleving op waardeoriëntatie van zowel bedrijven als overheden (Camps, 2022).

### **Sustainable Innovation**

De laatste jaren hebben verschuivende verhoudingen en een continue zoektocht naar positionering tussen deze drie punten van de driehoek veel innovatieruimte opgeleverd – daarmee komen de drie voornoemde competentiedomeinen samen in het vierde competentiedomein: Sustainable Innovation. De drie partijen hebben elkaar nodig (Collaboration) om op basis van een gedeelde waardeoriëntatie (Responsible Leadership) maatschappelijke meerwaarde te kunnen creëren (Business Modeling). Oude sturingsmechanismen voldoen dan niet meer. Theo heeft de positionering, samenwerking en governance van de drie partijen door de jaren heen gevolgd en gevormd. Het is typerend voor Theo dat hij zowel in theorie als praktijk verbanden wist te leggen tussen deskundigen en voorlopers; de netwerken die op die manier konden ontstaan, hebben aantoonbaar bijgedragen aan de innovatie van met name publieke dienstverlening. Door zijn werk heeft Theo een cruciale bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld en aan de rol die TIAS daarin kan spelen.

## **Conclusie**

Door zijn inhoudelijke en bestuurlijke betrokkenheid in zowel de academisch wereld, de advieswereld en in maatschappelijke organisaties heeft Theo actief bijgedragen aan de verbinding van Business and Society. Hij heeft over de grenzen van disciplines en sectoren heen concepten en werkmodellen ontwikkeld die praktisch toepasbaar en wetenschappelijk gefundeerd zijn.

TIAS heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld tot een business school die een belangrijke rol speelt bij het opleiden van leiders in het maatschappelijk middenveld en het publieke domein. Die leiders spelen een cruciale rol in het ontwikkelen van hun organisaties en dienstverlening. De context waarin ze dit doen, wordt ingewikkelder (afnemend draagvlak, meervoudige problematiek, krapte in mensen en middelen). Wij

zijn ervan overtuigd dat Theo door zijn werk een bijdrage heeft geleverd aan deze leiders, hen heeft bemoedigd en geïnspireerd. Deelnemers, alumni en collega's konden altijd op zijn empathie en deskundigheid steunen en voor hen was hij binnen en buiten formele rollen een *critical friend*: solidair maar kritisch en altijd oplossingsgericht. Op deze manier heeft hij een cruciale bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld en aan de rol die TIAS daarin kan spelen.

Ten slotte, de vier competentiedomeinen van TIAS heeft Theo al *avant la lettre* inhoud gegeven in zijn onderzoek en onderwijs en als bestuurder en adviseur. Daarmee heeft Theo gedurende twee decennia gebouwd aan waar TIAS als business school voor staat en zich voor in blijft zetten: verbinding en vertrouwen in Business and Society.

Borgman, E.P.N.M. (2011). *Met het oog op goed leven. Cobbenhagen en onze universitaire cultuur*. Tilburg University.

Camps, Th.W.A. (2022). From public-private networks to self-steering and self-governance: wie verzorgde de ganzen van Rome? In W.E.C. Scheepens, W. van Olfen, M.K.F. Schumacher, E.J.T van Hout & A.M. Minderman (reds.), *Tijd voor transitie. 25 Inzichten voor business & society* (pp. 98-109). Haarlem, Nederland: Mediawerf.



# Theo Camps

## Bestuursfluisteraar aan de Waal en elders

*Arno Korsten*

---

### Stapelen van beleid

In de bestuurskunde kennen we de wet van de beleidsaccumulatie. Rijksbeleid dat succesvol is, vraagt om meer beleid. Velen willen profiteren. De implicatie daarvan is niet alleen een verbreding van de doelgroep, maar ook meer budget, meer uitvoerders, meer ondersteunende handboeken, websites en training of een combinatie daarvan. De budgettaire aanspraken groeien. Als overheidsbeleid juist niet of niet helemaal het verwachte succes brengt, behoeft het beleid ook aanpassing. Dan wordt beleid uitgebreid of geïntensiveerd en volgen budgettaire aanspraken. De reflex in de politieke arena's is dus vaak 'meer beleid'. Zo groeit het beleid en drijft de overheid uit. Dat is de wet van de beleidsaccumulatie. En opruimen dan, kan dat niet? Gehele of gedeeltelijke afschaffing van beleid wegens bereikt succes of falen komt bijna niet op een geplande wijze voor, althans niet in Nederland in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Amerikaanse maanlandingsprogramma's bleken te stoppen toen het doel bereikt was, maar Nederlands milieubeleid? De staat groeit door accumulatie van beleid en voor een kleine overheid ontstaat geen ruimte. Of zou vernieuwing toch mogelijk zijn?

De wet van de beleidsaccumulatie hield de bestuurskundigen aan de Katholieke Universiteit Nijmegen (KUN) eind jaren zeventig en begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw bezig. Moest die ‘dikkere overheid’ niet een halt worden toegevoerd door bezinningsmomenten in de vorm van een evaluatieartikel of door het dichtschroeven van de eindtijd van de werking van een wet in de wet zelf op te nemen? De opname van een tijdelijkheidsformule in een wet zelf werd in de Verenigde Staten *sunset legislation* genoemd. Die aanpak werd daar gangbare praktijk. In Nederland werd de equivalente term ‘horizonwetgeving’ gebruikt. Die aanpak kon ook in Nederland geïntroduceerd worden.

Kenmerkend voor horizonwetgeving is: a) bij de besluitvorming over een nieuwe wet of wetswijziging een eindtermijn opnemen in de wet, b) vlak voor de bijl valt, vindt er dan een evaluatie plaats en c) is er mogelijkheid om op de uitkomsten te reageren. Daarna volgt er d) een politiek-bestuurlijk overleg- of besluitvormingsmoment. Doet de wetgever niets, dan eclipseert een wet automatisch.

Horizonwetgeving impliceert dus dat een wet ophoudt te bestaan, tenzij de wetgever beslist om de werking van een wet met een nieuwe termijn te verlengen of de wet aan te passen of te vervangen door een nieuwe. Het is immers mogelijk oude schoenen in te ruilen voor nieuwe. Is de bijl gevallen en wil men de wet niet kwijt, dan volgt in elk geval een aanpassing door de opname van een nieuwe horizon.

Horizonwetgeving dient zich vooral aan bij modificerende wetgeving, minder bij codificerende. Modificerende wetgeving staat voor die wetgeving die gericht is op verandering in het gedrag van de samenleving, delen daaruit, of bepaalde beroepsgroepen of sectoren. Denk aan natuurbescherming en maatregelen tegen stikstofdeposities in natuurgebieden. Door de toename van staatsinterventie is de modificerende wetgeving in Nederland sinds 1960 enorm toegenomen.

Moest het openbaar bestuur daadwerkelijk huiveren bij het geweld van toegepaste valbijlconstructies (*sunsets*)? Uiteraard is in debat geweest of het fenomeen van de horizonformule zelf niet voor schrapping in aanmerking kwam. Daarbij is als criterium de ‘kill-ratio’ opgevoerd. Hoeveel *legislation* sneuvelde daadwerkelijk als gevolg van het

werken met formele eindtermijnen en voorafgaande beleidsevaluaties? Feitelijk bleek het aantal ingetrokken regelsets als gevolg van toepassing van de horizonformule in de Verenigde Staten aanvankelijk nog beperkt. Echter, dit criterium is ook aangevochten. Verdedigers van sunset legislation stellen dat het niet de bedoeling is geweest om regelgeving zonder meer te laten eclipseren, maar eerder om tot bestuurlijke reflectie over nut, noodzaak en kwaliteit van regelgeving te dwingen.

## Theo Camps komt op het toneel

Hoe komen we dan uit bij Theo Camps? Professor Roel in 't Veld was rond 1976 in Nijmegen de leidinggevende hoogleraar bestuurskunde. Die publiceerde over beleidsaccumulatie. Dat was destijds een discussiepunt, want ook de Nijmeegse staatsrechtgeleerde Tijn Kortmann had in 1981 een oratie gehouden over *elefantiasis*, de zwaarlijvige staat als moloch.

In de bestuurskundige omgeving liepen medewerkers rond als Herman Aquina en er kwam instroom van Walter Kickert en Arno Korsten, als opvolger van de naar Rotterdam getransfereerde Arthur Ringeling. In die tijd zwierven er ook jonge talentvolle studenten op de Van Schaek Mathonsingel bij de vakgroep bestuurskunde rond. Daartoe behoorde ene Theo Camps. Sommige jonge studenten waren student-assistent, maar ze moesten ook nog een doctoraalscriptie schrijven. De scriptie van student Theo Camps uit 1981 had de titel *Policy termination, buiteffecten en flexibiliteit*. Dat brengt ons bij horizonwetgeving. Horizonwetgeving zou tot beleidsbeëindiging kunnen leiden, dus tot het opruimen van de rommelzolder aan overbodig beleid of van beleid dat al uitgewerkt was en beleid dat nooit meer van de grond zou kunnen komen. Theo Camps analyseerde in de scriptie de situatie in de Verenigde Staten. Daar was sunset legislation heel populair. De jonge, inmiddels gepromoveerde Korsten dacht met hem mee. Hij was lid geworden van de redactie van het tijdschrift *Bestuur* en besloot samen met Camps en Kickert het concept horizonwetgeving uit te dragen. Er volgden in 1982 twee artikelen van dit trio in genoemd tijdschrift. Was dat zo maar een tussendoortje? Zeker niet. Dat concept is mij nog jaren blijven bezighouden, meer dan Theo Camps zelf. Theo ging zich aan de KUN in een staffunctie bezighouden met universitaire planning en informatievoorziening.

Daarna volgde nog een functie bij het ministerie van OCW, alvorens hij zich tot de consultancy bekende.

Waarom bij mij die interesse voor horizonwetgeving? Ik raakte zelf ten diepste overtuigd van de noodzaak van toepassing van dit concept. En ik hield me met de kwaliteit van wetgeving en wetsevaluatie bezig. Ik werd destijds lid van de evaluatiecommissie Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, de commissie onder leiding van Marten Oosting. Die Wabm moest aan evaluatie worden onderworpen, niet vanwege een horizonbepaling, maar vanwege een evaluatieartikel in de wet (Wabm, art. 63). Er waren toen meer initiatieven. Uit een eerdere verplichte wetsevaluatie van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB, art. 5) en de Wet universitaire bestuurshervorming (WUB, art. 56) bleek, wat Geelhoed veralgemeniseerde: in Nederland wordt doorgaans aan wetsevaluatie de voorkeur gegeven boven een horizonbepaling en eindigheid van de wet. In het kader van een dereguleringsoperatie kwam de commissie-Geelhoed met voorstellen om de kwaliteit van wetgeving te verbeteren.

Haagse bestuurders en volksvertegenwoordigers namen aanvankelijk slechts eindtermijnen op bij de vorming van adviesraden. Nederlandse politici durfden het niet aan om wetten op het vlak van sociale zekerheid of andere terreinen, die na moeizame processen tot stand zijn gekomen, van een valbijlconstructie te voorzien. Stel je voor: moeizaam bereikte sociale verworvenheid zou kunnen verdwijnen. Zonde! Zo gezien, paste horizonwetgeving niet goed in een pacificerend Nederlands bestel, ook al was dat door mentale ontzuiling volop op zijn retour. Maar nadien heeft horizonwetgeving toch wortel geschoten. De VVD nam in 1986 horizonwetgeving als concept op in het verkiezingsprogramma.

## Voordelen

Theo Camps had me sterk geïnspireerd met een 'bestrijdingsmiddel' tegen de beleidsaccumulatie. Wat houdt beleidsbeëindiging en horizonwetgeving nog meer in? Camps, Kickert en Korsten schreven dat in Nederland vrijwel alle vormen van regelgeving gebouwd zijn op het principe van 'de eeuwige zonsopgang'. Een beginmoment



of introductieperiode wordt meestal zorgvuldig omschreven in een memorie van toelichting. In 'zuinige' tijden wordt een gemis aan een beëindigingsmoment echter voelbaar. Een aangrijpingspunt voor de min of meer natuurlijke zonsondergang ontbreekt. Helemaal vreemd is dat niet. Het tot stand brengen en handhaven van regelingen is het dankbaarste werk naar kiezers en belangengroepen, beter dan het uit roulatie nemen van het bekende of afbreken van verworvenheden. De stagnerende groei van de verzorgingsstaat maakt echter het minder dankbare werk belangrijker. Schaven en kappen, rooien en snoeien zijn niet voor niets verbonden begrippen uit het bestuurlijk jargon van de periode dat Nederland de kabinetten-Lubbers kende.

Horizonwetgeving slaat dus op regelgeving waarin het beëindigingsmoment geregeld is. Horizonwetgeving werd en wordt gezien als een meta-beleidsinstrument, een instrument om een ander beleidsinstrument in de greep te houden.

Van horizonwetgeving is jarenlang veel verwacht. Dat leerden de Amerikaanse ervaringen. Bijna alle staten in de Verenigde Staten hebben sunset legislation toegepast. Evaluatie zou niet langer alleen iets zijn voor in crisissituaties, maar een regulier onderdeel van de wetgevings- en beleidscyclus worden. Evaluatie zou zicht kunnen geven op de (in)effectiviteit van beleid, en een antwoord geven op de vraag of de uitvoering van beleid daadwerkelijk de gewenste effecten naderbij brengt en/of ongewenste effecten oplevert.

Wat nog meer zou kunnen blijken? Een tekortschieten van doelgerichtheid van beleid, een te geringe aandacht van beleidsvoerders voor de uitvoering, een tekort aan middelen, het in beeld krijgen van taakoverlapping of een teveel of tekort aan financiële middelen. Ga zo maar door. Evaluatie in het kader van horizonwetgeving zou de terugkoppeling in het politiek systeem kunnen bevorderen. Fouten zouden hersteld kunnen worden. Horizonwetgeving zou in Nederland bovendien kunnen brengen wat een Eerste Kamer niet kan brengen: een meer dwingend relaas over de ervaringen met de werking van een toegepaste wet, en voorstellen voor verbetering dan wel beleidsbeëindiging.

Moesten politici werkelijk vrezen dat hun moeizaam bereikte compromissen door horizonwetgeving weer teniet zouden worden gedaan? Daar was geen reden voor, want

in de VS verspreidde de sunset legislation zich, na introductie in de staat Colorado als een ‘Coloradokever’. Veel wetten werden verlengd omdat ze uiteindelijk, na het valbijlmoment, nog steeds in een behoefte voorzagen. Horizonwetgeving kon leiden tot een doorontwikkeling van wetgeving en dus een kans zijn op verdere vernieuwing. Belangengroepen roerden zich ook. Een wet met een horizonbepaling werd niet zo maar ten grave gedragen.

## Inspiratie

Theo Camps stond aan de wieg van een van mijn onderzoeksprogramma’s, te weten beleidsbeëindiging en andere beleidsdynamiek. Ik schreef niet alleen met hem over horizonwetgeving, maar ook alleen of met anderen een reeks artikelen over beleidsdynamiek, waaronder over de mijnsluitingen. Theo had dat achteraf wel goed in de gaten, want hij blikte daarop in 2010 terug in de bundel *Meerwaarde van de bestuurskunde*.

Theo Camps inspireerde al direct na zijn afstuderen. Een les is dat het verstandig is om op het moment dat je aan iets nieuws begint, meteen een lijstje te maken met signalen die je vertellen dat je op enig moment ook weer moet stoppen en ook het moment moet bepalen. Wees duidelijk over de ‘kill-criteria’. Moet iets eerst mislukken om ervan af te komen? Of ga je stoppen als iets geen werking meer heeft of juist een doel bereikt is? Het is mogelijk om direct al aan te geven wat nodig is om later door te gaan met iets wat door een valbijl kan worden getroffen. Annie Duke noemt dat in een boek met de gelijknamige titel: *Quit: The Power of Knowing When to Walk Away* (2022).

Is er geen wetseinde na bijvoorbeeld vijf jaar na de inwerkingtreding, wat dan? Wetten gaan in Nederland uit zichzelf al niet langer onveranderd mee dan een jaar of vijf. Daarna verdwijnen ze, worden ze gewijzigd of worden ze vervangen, bleek uit de studie *Alle regels tellen* uit 2004. Dus zo bedreigend hoeft een horizonbepaling met een valbijl na vier of vijf jaar helemaal niet te zijn.

## De persoon Camps

De gedachte van horizonwetgeving is hier een pars pro toto. Die staat voor de algemene interesse van Theo voor processen van verandering, transitie, vernieuwing. Als persoon miskent hij behoedzaamheid niet.

Wat is Theo voor een persoon? Theo ken ik sinds 1981. De herkomstregio levert een eerste verbinding op. We zijn beiden afkomstig uit Noord-Limburg. Nuchtere mensen. En we gingen naar dezelfde middelbare school: het Thomascollège in Venlo. Maar er is natuurlijk meer.

Zo rond het einde van zijn studie politicologie aan de KUN, met als accent bestuurskunde, werd Theo politiek actief in de gemeente Nijmegen. Hij was tussen 1982 en 1992 raadslid en fractieleider (1987-1992) in Nijmegen. Daardoor werd hij ook lid van de vertrouwenscommissies die leidden tot benoemingen van de burgemeesters Len Dales en Ed d'Hondt. Wethouder wilde hij niet worden.

Reflectie op het lokaal bestuur pleegde hij in 1992 in het boekje *De charmes van het amateurbestuur*. Nuttig? De bundel bevat beschouwingen met eigen raadservaringen als vertrekpunt. De gemeenteraad van Nijmegen was de inspiratiebron voor de teksten. Theo maakt in het afscheidsboekje duidelijk dat raadsleden steeds eenzijdiger uit overheid, gezondheidszorg en onderwijs afkomstig zijn. Vaak zijn die personen lid van de raad die leraar of elders ambtenaar zijn. En voegt hij toe: het raadslidmaatschap in een grote stad is een onmogelijke opgave aan het worden. Hij vergelijkt de situatie van een raadslid met die van een amateursporter bij de Olympische Spelen: 'Men verwacht prestaties op het niveau van duur betaalde professionals onder omstandigheden van onversneden amateurisme.'

Nijmegen zou zijn ankerplaats blijven. Hij bleef er wonen en raakte in de vrije tijd volop verder verbonden met de stad. Hij was tien jaar voorzitter van de Vierdaagsefeesten (1999-2009) en werd voorzitter van de raad van toezicht van voetbalclub NEC.

Na de raadsperiode vond Theo ruimte voor de afronding van het proefschrift. Na een tijd lang een baan vervuld te hebben aan de Katholieke Universiteit Nijmegen, was het voorstelbaar dat universitair beleid het hoofdonderwerp van zijn dissertatie werd. Hij verdedigde die studie overigens in 1995 in Enschede aan de Universiteit Twente. Daarna bekeerde hij zich weer volop tot het vak van adviseur. Hij werd directeur-partner van adviesbureau Rijnconsult en later algemeen directeur van Berenschot. Dat illustreert dat Theo na een start in Wellerlooi (ouderlijk huis), wonen in Nijmegen, geleidelijk zijn vleugels spreidde naar Enschede (verdediging dissertatie), Arnhem en omstreken (Rijnconsult) en Utrecht (hoofdplaats van Berenschot).

We zien dat Theo direct na de studie op allerlei fronten boven het maaiveld uitstak. Dat zou hij later volhouden. Hij was niet zo maar een adviseur, maar werd ook directeur van de adviesbureaus Rijnconsult (1995) en later van Berenschot (vanaf 2003). Zeker als directeur van Berenschot deed hij ertoe in de politiek-bestuurlijke arena's. Hij gaf adviezen over tal van onderwerpen.

Bijgevolg kwam ik hem ook tegen op allerlei plekken en in allerlei dossiers. Ik memoreer een herindelingsoperatie in Gelderland waarin ik zelf een rol had, de invoering van de dualisering in gemeente- en provinciebesturen en de evaluatie daarvan. Maar plotseling kon je hem ook tegenkomen op een receptie van een scheidend directeur van een ziekenhuis of op een meeting die het departement van Binnenlandse Zaken organiseerde in Den Haag over probleemgemeenten. Hij werd ook voorzitter van de Taskforce Innovatie Regio Utrecht en toezichthouder bij omroep KRO-NCRV. Daar is nog een aantal commissariaten aan toe te voegen. Al die activiteiten leverden input voor het aanvankelijk in deeltijd vervulde hoogleraarschap.

## Zijn stijl

Wie kijkt naar een aantal advies- en publicatieprojecten, ziet veel teamwork. Logisch want de beide adviesbureaus hadden van doen met grotere projecten. Theo was in gezelschappen vaak present, roerde zich, maar was niet luidruchtig. Hij kende de etiquette van het adviseurschap. Niet zelden moest hij discretie tonen. Hij was geen man

die nastreefde om de krantenkoppen te beïnvloeden met een oneliner. Daar was ook reden voor. Vaak hadden de adviezen betrekking op gevoelige trajecten waar bestuurders regie over wilden houden of krijgen. Door dat advieswerk was Theo Camps een man van aanzien in adviesland. Zijn netwerk in bestuurlijke kring was en is bijna onovertroffen. En hij werd de voorman van een landelijke organisatie van consultants (ROA).

Een typerende uitspraak van hem, als je hem ergens voor vroeg, luidt: ‘Ik doe graag mee. Ik denk dat ik daarover wel wat te melden heb.’ En op de vraag ‘heb je ook tijd?’ volgde de uitspraak: ‘Och, druk zijn we allemaal, jij toch ook!’ Vaak ging een uitspraak vergezeld van een glimlach.

## Vleugels

Theo Camps is een man die de vleugels breed heeft opengeslagen. Hij werd rond 2000 ook nog hoogleraar – in deeltijd; leerstoelgebied organisatiekunde en bestuurskunde. Hij ging als TIAS-hoogleraar aan de slag, vooral door onderwijs te geven. Kijk naar de typering van de expertisegebieden zoals die op de site van TIAS School for Business and Society staat: corporate governance, strategie, leiderschap & coaching, verandermanagement, besluitvorming, entrepreneurship, innovation, health & education. En zo verder. De breedte blijkt ook hieruit dat hij bleef schrijven over sturing, leiderschap en de verhouding staat-markt. Zijn TIAS-werk was voor zover ik kan zien zeer succesvol. De onderwijsjaargangen waren steeds goed ‘gevuld’ met ervaren ambtenaren en bestuurders (studenten) die postacademisch onderwijs genoten.

## Rode draad

Of er een rode draad is in zijn werk? Ik heb vooral gezien dat zijn werk gevarieerd was. Zijn publicaties staan in mijn bibliotheek dan ook niet op één plek maar gespreid. Logisch eigenlijk, een wendbare consultant zegt niet gauw nee tegen kansen op opdrachten die zich aandienen.

Ik heb zelf naast de aandacht voor horizonwetgeving vooral interesse gehad voor wat hij publiceerde over aspecten van lokaal bestuur. Voor het handboek *Lokaal bestuur in Nederland* liet de redactie, de hoogleraren Korsten en Tops, hem dan ook de pen voeren en wel over *De gemeentesecretaris, het managementteam en de beleidscoördinatie*.

Als Theo zo breed en gevarieerd bezig was in zijn werk en als onderzoeker en auteur, wat is Theo Camps dan niet geweest? Camps was geen specialist op het vlak van de beleidscyclus en aspecten als ontwerpen, implementatie, evaluatie. Je komt hem dan ook niet tegen in de bekende handboeken over ‘public policy’. En – voor zover ik kan zien – was hij geen lid van visitatiecommissies die het universitair onderwijs, grote steden of woningcorporaties hebben doorgelicht. Hij was ook geen lid van kernredacties van wetenschappelijke tijdschriften. Geen schande, een mens kan niet alles doen.

## Zit in zijn werk nog meer interessant materiaal?

Theo Camps zal zelf niet aangeven dat lokaal bestuur na 2000 zijn hoofdaandachtsgebied is geweest, vermoed ik. Waar moeten we dan andere accenten vinden? Hij heeft het begrip MNGA gemunt: ‘managerial no go areas’. Wat betekent dat concept? Er bestaan in elke organisatie gebieden waar de topmanagers geen verantwoordelijkheid voor willen nemen, en die het management dan maar negeert of ‘wegdelegeert’. Met alle ongewenste gevolgen van dien.

Niet zeggen wat er gezegd moet worden, heeft Theo Camps altijd geboeid. Zie het boek *Managers zijn struisvogels* uit 2008. Theo Camps heeft hier onderzoek naar gedaan. Wat blijkt? Een vijfde van alle directeuren vertoont stelselmatig wegdelegeergedrag. Bovenaan het lijstje staan lastige gesprekken. Op twee de uitvoering van beleid. Zeg maar het geploeter na de strategische dingen. Sommige managers trekken, als er uitgevoerd moet worden, hun handen er volledig vanaf. Op plek drie volgen gebeurtenissen die niet in de planning passen. Onverwachte zaken zoals consumentenacties, plotseling veranderende marktomstandigheden, een nieuwe concurrent of een crisis en wat die betekent voor de eigen organisatie.

Wat Theo Camps ook altijd geïnteresseerd heeft, is de manier waarop managers vluchten. De praktijk laat zien dat een deel vlucht in rituelen als vergaderingen en speeches. Ze houden zich niet daadwerkelijk met de inhoud van hun bedrijf bezig. Sommigen tonen een permanente innovatiefobie die nooit in concrete resultaten uitmondt. En dan zijn er nog de anderen die alles en iedereen uit de eigen omgeving in beweging zetten, maar daar nooit doelen aan verbinden. Een vierde categorie zijn degenen die zich terugtrekken op kantoor of heel veel buiten de deur verblijven. Ze zijn niet meer toegankelijk voor de eigen medewerkers. Wat te doen? Theo Camps is van mening dat benoemingscommissies voor managementposities veel meer op dit type gedragsaspecten moet letten. Daarnaast pleit hij voor directe communicatie naar eindverantwoordelijken toe en voor divers benoemingenbeleid ('geen klonen aannemen'). Ook het aanstellen van ervaren managers die durven te besluiten is nodig. Omdat onervaren mensen vaak bang zijn om aan een grote klus te beginnen, zoals hij het zegt. Angst is de voorbode van vluchtgedrag.

## Is zijn werk te overzien?

Zijn gehele werk is nauwelijks te overzien als men daarbij de vele adviezen betreft die door hem alleen of met anderen zijn uitgebracht. In het boekje *En dan ben je burgemeester* dat hij schreef met Mirjam van 't Veld en dat bestuurlijke ervaringen en lessen bevat, lees ik dat hij al tot 2011 opdrachten heeft vervuld voor meer dan honderd gemeenten.

In mijn beleving heeft Theo zich veelvuldig bewogen op het snijvlak van wetenschap en praktijk. Zijn blik op de praktijk is iets belangrijker dan de aandacht voor klassieke leerstukken in de organisatiekunde of bestuurskunde. Een blik op het door hemzelf opgestelde cv leert dat hij zelf publicaties over leiderschap en innovatie accentueert. Daarbij switcht hij makkelijk tussen de publieke sector, non-profit- en private organisaties.

Er zijn gebieden waar je hem niet in aantreft. Hij is geen man die te vinden was in de redacties van bestuurskundige tijdschriften als *Bestuur*, *Openbaar Bestuur*, *Bestuurskunde*, *Beleidswetenschap*, *Beleid en Maatschappij* of *Bestuurswetenschappen*. Hij was ook geen lid van het bestuur van de Vereniging voor Bestuurskunde. Begrijpelijk want hij had

achtereenvolgens enkele grote adviesbureaus te leiden. Toch heeft hij optredens op conferenties en symposia niet geschuwd. Hij mengde zich graag in thematische debatten.

Zoals dat gaat met een bijdrage aan een liber amicorum. Je neemt al op papier met een beetje weemoed afscheid van het beroepsmatige van een man voor wie je waardering hebt gehad en nog hebt. Theo was een ‘intellectueel werkbeest’. Ik las het in een interview uit 2010. Ik heb Theo altijd een bijzondere man gevonden: constructief, communicatief ingesteld, open. Als persoon heb ik hem nooit als hooghartig ervaren. Hij heeft immer veel inzet tentoongespreid. Een man van afspraken. ‘Theo deed en doet ertoe!’, zegt een pastoraal stemmetje in mij. Theo kwam overal, maar bleef – zoals het een adviseur betaamt – niet heel lang. Hij is een man die let op het einde, maar nog doorgaat.



# Waarden en/of waarde, Theo's queeste van een eenzame held?

*Jos Kusters*

---

Is er nog hoop voor onze samenleving? Het antwoord ligt in de queeste van Theo Camps. Queeste betekent zoveel als zoektocht maar dan met het karakter van een levenstaak. Het heeft ook het karakter van een avontuurlijke reis met tegenslagen, hindernissen en successen. In sommige definities is het een onmogelijke zoektocht, zoals de queeste van de Heilige Graal of van Don Quichot vechtend tegen windmolens. Voordat we Theo's queeste beschrijven eerst enige duiding (met af en toe een knipoog) van de vraag of er nog hoop is voor onze samenleving.

## Waarden

Hoe fijn was het dat er geloofsregels waren, geloofsgemeenschappen in de kerk maar ook in het onderwijs, de sport en in je werk. Ondanks dat het geloof ook regelmatig heeft geleid tot tegenstellingen (godsdienstoorlogen) en schandalen, was het aantal mensen dat wereldwijd kracht put uit religieuze waarden by far in de meerderheid. De woorden 'wij', 'samen' en 'gemeenschap' waren gemeengoed. De inhoudelijke sturing was gebaseerd op betekenisvolle boeken (bijvoorbeeld het oude testament of de koran), op regels en richtlijnen, rituelen en op geestelijk leiderschap. Die leiders gingen voor, hoe je jouw leven het beste zou kunnen leiden om beloond (hemel of maagden) dan wel bestraft

te worden als je het niet goed deed (boetedoening of hel en verdoemenis). In de kern ging het hierbij om het naleven en internaliseren van universeel gedeelde waarden op levensbeschouwelijke grondslag. We hebben honderden jaren lang kunnen leunen op een samenleving gebaseerd op denominaties, nu lijkt echter de teloorgang onmiskenbaar. Het aantal niet-gelovigen in Nederland is voor het eerst groter dan het aantal gelovigen (SCP, 2022). Kerken staan leeg, priesters zijn schaars, onderwijs en andere instellingen nemen afstand van profilering op denominatie.

## Waarde

In het huidige tijdsgewricht is de ik-cultuur gemeengoed geworden. Interessante onderzoeken zowel uit de Verenigde Staten als Frankrijk beschrijven dit fenomeen (*The Upswing*, Robert D. Putnam, 2020 en *De Ik-tiran*, Eric Sadin, 2020). Er is een toenemende aandacht voor waarde, die wordt beschouwd als een kwantitatieve grootheid, een getal, het al dan niet op geld waardeerbare belang. We zien dit onder andere in het economisch denken, shareholder-tevredenheid, ongelijkheid, stikstofuitstoot per millimeter per minuut per koe, het geopolitieke gevecht (letterlijk!) en wat dacht u van het streven wie de grootste is ('Make America great again').

## Waarheid

Zijn we weggedreven van een waardengedreven naar een meer *waardegedreven* samenleving? Is deze verschuiving dan tegelijkertijd de teloorgang van onze Nederlandse kernwaarden: gelijkwaardigheid, vrijheid en solidariteit?

De eerste vraag die opkomt: is het überhaupt waar dat er een verschuiving is? Of is het een van de vele aannames die in het boek *Feitenkennis* van Hans Rosling 2021 worden ontzenuwd? Dat de (negatieve) berichtgeving slechts gaat over 10% van de Nederlandse bevolking? Maar dan nog blijft een belangrijke vraag over: waar houden wij (die andere 90%) ons nu aan vast en wie of wat leidt ons? Hebben we nog een moreel kompas en deugen de meeste mensen (Rutger Bregman, 2019)? En hoe zit het met onze

nationale kernwaarden? Is vrijheid nog steeds de vrijheid van anderen de ruimte geven (Jan Terlouw, 4 mei 2014)? Het vertrouwen in politiek leiderschap is historisch laag en social media dragen niet echt bij aan verbroedering. Met het woord ‘social’ zou je wat anders mogen verwachten toch? Zijn onze vloggers en influencers de leiders die ons bij de hand nemen naar een waardenvolle toekomst en is modern leiderschap daarmee een aantrekkelijk verdienmodel? Is de zich steeds sneller ontwikkelende technologie zoals AI ons nieuwe sturingsmechanisme? Het verbindt mensen aan apparatuur, maar is zij ook de verbinder van gemeenschapszin?

Tegelijkertijd constateren we dat meer dan 75% van de Nederlanders (SCP, 29 december 2022) vindt dat er politiek en maatschappelijk sprake is van te sterke polarisatie en dit ervaart als ongemakkelijk, gevaarlijk en niet passend bij de gewenste samenleving. Het merendeel snakt naar meer verbinding en gezamenlijkheid. Twee derde zegt dat mensen te vertrouwen zijn en dat het lokale saamhorigheidsgevoel nog steeds aanwezig is.

Toch voelt iedereen dat er iets aan de hand is. Het lijkt een veenbrand met smeulende kwesties van onze welvarende samenleving (Kim Putters, 2019). Het antwoord op de vraag wat de waarheid is over de verhouding waarden en waarde in relatie tot hoop voor onze samenleving, is op z'n minst ambigu.

## Theo's queeste

Theo heeft vanuit zijn katholieke achtergrond en curriculum vitae een sterk gevoel voor waarden ontwikkeld en dat vele malen op inspirerende wijze uitgedragen. Daarnaast is hij door zijn betrokkenheid in de consultancywereld als bestuurder, adviseur en commissaris breed doordrongen van wat van waarde is en hoe je toegevoegde waarde kunt creëren. Zijn genuanceerde beschouwingen over de veranderende context de afgelopen honderd jaar met de daaruit voortkomende vragen en verwachtingen onder andere rond leiderschap en public value, zijn toonaangevend. Hij weet als geen ander het huidige tijdsbeeld duiding te geven met integrale beschouwingen over waarden, waarde en waarheid. In het ambiguë discours over dit vraagstuk zorgt hij voor de gewenste evenwichtigheid.

De queeste van Theo gaat echter over iets anders. Theo, en vele anderen met hem, is ervan overtuigd dat educatie hét antwoord is op een hoopvolle samenleving. Immers: ‘Education breeds confidence. Confidence breeds hope. Hope breeds peace’ (Confucius, 500 BC). Daar waar jongeren zich ontwikkelen door leren en ervaren maar ook door er te zijn, dragen ze bij aan de waarde en de waarden van die samenleving. Theo zet zich al vele jaren bovenmatig in, geen moeite is hem te veel, om tijdens hoorcolleges, promovendi-begeleiding, studiereizen, dissertaties, moocs en congressen zijn visie op public value en de daarbij behorende leiderschapstijlen uit te diepen. Duizenden jonge mensen (en vele instellingen) hebben kennis kunnen nemen van zijn waarde- en waardenvolle inzichten en bevlagenheid. Zo doet hij dat ook in zijn rol als voorzitter van de raad van toezicht van de vereniging Ons Middelbaar Onderwijs.

Onderwijs is bij hem ingebakken. Zijn queeste legt een grote verantwoordelijkheid op de schouders van iedereen die actief is in het educatieve domein. Het berijden van stokpaardjes en in beton gieten van dogma’s helpt niet om, in veranderende tijdsgewrichten en contexten, het goede te blijven doen. Theo’s open nieuwsgierige houding en continue drang naar integrale kennis, changing perspectives en persoonlijke ontwikkeling is een toonbeeld van professionaliteit. ‘Leadership and learning are indispensable to each other’ (John F. Kennedy, 1963). Dit gekoppeld aan een nooit aflatende bijdrage aan de samenleving in talrijke vrijwilligersfuncties. Je zou wensen dat iedereen in het educatieve domein zo open in de wereld staat. Het is immers eervol in de educatieve sector werkzaam te mogen zijn, en jongeren te mogen ondersteunen in hun ontwikkeling, is van cruciaal belang voor onze samenleving.

## Eenzame held

Het is jammer dat bij een afscheid van een persoon diens queeste per definitie ten einde komt. Zou het niet beter zijn als we Theo vragen zijn ‘time to quest’ om te zetten in een contract voor onbepaalde tijd? Vanuit Ons Middelbaar Onderwijs wil ik graag een aanbod doen. Theo, jij bent tot in lengte van jaren uitgenodigd jouw queeste voort te zetten bij onze organisatie. Onze deur staat altijd voor jou open als gastdocent, coach, inspirator, onderzoeker, gespreksleider of anderszins.

Tegelijkertijd maak ik mij geen zorgen, de queeste is gelukkig niet alleen van Theo. Hij is niet de eenzame held zoals die vaak aan queestes wordt gekoppeld. Door zijn jarenlange bijdrage in het educatieve domein heeft hij vele jonge en oudere mensen, onder wie ikzelf, geïnspireerd en gestimuleerd deze queeste duurzaam te omarmen.

Beste Theo, daarmee ben je wel een held maar zeker niet eenzaam. Ik ben ervan overtuigd dat we mede dankzij jou, samen met alle generaties een sociale, duurzame en hoopvolle samenleving kunnen (blijven) bouwen waarin iedereen gelukkig is. We zijn jou zeer erkentelijk voor jouw waarde- en waardenvolle bijdragen.



# Soeverein in het publieke domein

*Leo Lenssen*

---

## Ter introductie

In het begin van deze eeuw woonde ik een lezing bij van een mij nog onbekende figuur op een van de colleges van het roc waarvan ik bestuurder was. Indruk maakte de dia van een Citroën DS en de metaforiek waarin deze een centrale rol speelde: je kunt met dezelfde materialen zowel iets schoons als iets lelijks maken. Dat werd geïllustreerd met een volgende dia van een voorwerp dat slechts bij nadere beschouwing op een auto leek. Deze wijze van argumenteren bleek kenmerkend voor de man die ik later leerde kennen als ‘de baas’ van Berenschot, als invloedrijk denker in het publieke domein en ten slotte als mijn promotor. Zijn scholing bij de jezuiten was daar ongetwijfeld debat aan. Theo Camps, zo ervoer ik, wist zijn inbreng altijd een hoog gehalte aan reflectie en wijsheid mee te geven, met een navenante impact op zijn toehoorders. De levenspaden van Theo en mij hebben elkaar daarna enkele jaren gekruist en hij bleek van grote invloed op mijn denken en handelen als onderwijsman.

## Bestuursvoorzitter Berenschot

Als bestuursvoorzitter van Berenschot vroeg Theo mij mijn specifieke kennis en ervaring als schoolleider en onderwijsbestuurder voor zijn organisatie beschikbaar te stellen. Dat heb ik een aantal jaren gedaan en de interactie met de medewerkers van deze kennisorganisatie was in wederzijds voordeel en paste naadloos in het denken van Theo over samenwerking in het publieke domein. Zijn wijze van benaderen van vraagstukken werd mij helder, toen hij mij naar aanleiding van een advies dat ik had

geschreven er fijntjes op wees dat de kracht van een consultant vooral zat (en zit) in de mate waarin hij rekening houdt met de gesteldheid van de opdrachtgever. Pas dan heeft de analyse effect. De scherpte van Theo werd gecamoufleerd door de beminnelijkheid van de presentatie. Geduld en mildheid met een scheutje ironie kenmerkten Theo als cultuurkatholieke bestuurder en bestuurskundige (met dank aan Paul Frissen).

In latere jaren werkte ik met Berenschot samen vooral in de onderwijssector. Het bureau organiseerde onder meer onderwijsconferenties over innovatie en de toekomst van het onderwijs. De totstandkoming van de VO Raad en later het NIME werd mede door Berenschot ondersteund.

## Influencer: publieke organisaties en de samenleving

De bestuurlijke vernieuwing, de ontwikkeling van het denken over maatschappelijk ondernemerschap en de introductie van governance in de publieke sector in het eerste decennium van de 21ste eeuw zijn sterk beïnvloed door de inzichten van Theo. Hij heeft zich vooral ingespannen om de positie van het maatschappelijk middenveld, scholen, ziekenhuizen, corporaties en zorginstellingen, te versterken. Deze verloren door het verdwijnen van de verzuiling hun primaire levensbeschouwelijke en dus ook maatschappelijke legitimatie. Theo vond inspiratie in het werk van Mark Moore, de Harvard-hoogleraar die in zijn boek *Creating Public Value* (1995) een nieuwe opdracht formuleerde voor dit type organisaties, gepositioneerd tussen markt en overheid en daarmee een uitweg biedend voor de heilloze dichotomie die was ontstaan in het publieke domein. Deze organisaties konden zich heruitvinden door zich een nieuwe plek te veroveren in de samenleving. Dat lukte via samenwerking in maatschappelijke netwerken en door verbanden aan te gaan met de maatschappelijke omgeving (stakeholder value), waardoor twee doelen werden gediend: het meer ondernemend in de wereld staan en die wereld hanteren als normerend en richtinggevend voor dat ondernemerschap. Met als uiteindelijke opbrengst: het creëren van maatschappelijk toegevoegde waarde.

Tijdens de kabinetsperiodes van Lubbers en Kok werden maatschappelijke organisaties steeds meer ingezet ten behoeve van overheidsbeleid en gestuurd op basis van principes



als efficiency, schaalvergroting en public management. (In zijn proefschrift ‘Het besloten concilie der deskundigen’ (1995) analyseerde Theo dit proces met name wat betreft het (ontbreken van adequaat) strategisch gedrag van universiteiten.) Dat leidde tot sturen op middelen in plaats van op waarden, waardoor de bijzondere positie van deze instellingen, autonoom en dienstbaar, werd uitgehold en er steeds meer sprake was van verkapte overheidsorganisaties. Controle, toezicht en van overheidswege geformuleerde te bereiken resultaten zorgden voor de erosie van het oorspronkelijke maatschappelijke fundament, gelegd door burgers voor burgers, en daarmee van de zo noodzakelijke publieke legitimatie. Het middenveld verstatelijkte en tussen overheid en markt ontstond een ‘sinkhole’ waarin de burger dreigde te verdrinken.

Theo doorzag dit proces in alle scherpste en heeft dankzij zijn netwerk en functies als bestuurder van een invloedrijk adviesbureau en hoogleraarschap in Tilburg (TIAS) het herdefiniëren en -positioneren van maatschappelijke organisaties een essentiële impuls gegeven. Dat deed hij ook in praktische zin. Hij organiseerde onder andere studiereizen naar Harvard University waar Mark Moore hoogleraar was. Zelf woonde ik in 2007 aan Harvard de leergang Strategy, Innovation and Governance bij met een 25-tal collega-bestuurders uit de publieke sector.

Theo beperkte zijn opvattingen over het middenveld niet alleen tot het bestuurlijke en institutionele. Ook over de werkers in dit veld had hij zijn ideeën. Het begrip ‘reflective practitioner’ introduceerde hij tijdens zijn colleges en daarmee doelde hij op de noodzaak om als werker in dat publieke domein je voortdurend bewust te zijn van je eigen positie en je eigen handelen, geheel in lijn met zijn opvattingen over de functie van het middenveld als waardengedreven maatschappelijke ondernemingen. Het ging hem om de voortdurende bezinning op het praktisch handelen: de dialoog van de professional met zijn omgeving. Hij plaatst deze opdracht tegen de achtergrond van de economische en technocratische dominantie in de jaren rond de eeuwwisseling en het verdwijnen van ‘Bildung’ als kerntaak van, bijvoorbeeld, het onderwijs. Daarmee verbond hij het zijn van reflective practitioner ook aan het legitimizeitsvraagstuk.

Gezien historisch gewortelde CDA-principes als soevereiniteit in eigen kring en subsidiariteit behoeft het geen toelichting waarom juist het CDA het maatschappelijk

ondernemerschap omarmde en propageerde en Theo mede daarvan een profeet was. Dat was daarmee ook de achilleshiel van dit concept. Zodra de politieke dominantie van het CDA was verkruid, werd ook het maatschappelijk middenveld in de tang genomen door overheid (politiek links) en markt (politiek rechts). De groeistuipen in de sectoren onderwijs en huisvesting in deze periode, tot uiting komend in mismanagement, fraudeonderzoeken en publieke veroordeling, droegen vervolgens bij aan het negatieve imago van de maatschappelijke onderneming en aan het afnemen van de politieke en publieke waardering voor het maatschappelijk middenveld in de afgelopen jaren.

## Onderwijs

Theo werd in 2006 aangetrokken als voorzitter van de stuurgroep oprichting VO Raad (de brancheorganisatie van het voortgezet onderwijs) en was verantwoordelijk voor de selectie van Sjoerd Slagter als eerste voorzitter daarvan. Hij was daarmee de architect van de bestuurlijke herinrichting van het voortgezet onderwijs. Langs twee lijnen slaagde hij erin de interne verdeeldheid van de sector en daarmee de geringe slagkracht ervan te doorbreken. Het onderwijslandschap was decennialang bestuurlijk bepaald door twee factoren: ten eerste de levensbeschouwelijke inrichting van het bestel en daarmee van de respectievelijke, elkaar beconcurrerende koepelorganisaties van schoolbesturen, tezamen weer verenigd in het toenmalige Werkgeversverbond Voortgezet Onderwijs, en ten tweede de machtsstrijd tussen de schoolbesturen enerzijds en de schoolleiders anderzijds. De laatsten waren verenigd in Schoolmanagers VO, niet op basis van denominatie maar op basis van functie, en de mening toegedaan dat zij de relevante gesprekspartners waren van overheid en vakorganisaties, gezien hun toegenomen invloed en verantwoordelijkheden ten gevolge van de autonomievergroting van scholen. In dit verdeelde veld met zijn interne belangenstrijd opereerde Theo niet op basis van macht, maar op basis van charisma, gezag en geduld. Twee essentiële uitgangspunten hanteerde hij daarbij: de voorzitter moest iemand uit eigen kring zijn en de rol en invloed van de nieuwe leden, de afzonderlijke schoolbesturen, moest substantieel zijn. Theo initieerde de ledenadviesraad en formuleerde een belangrijk principiële uitgangspunt: de nieuwe organisatie moest haar relevantie en legitimatie ontleenen aan de verbinding met de samenleving en niet langer aan de relatie met en het gezag van politiek en

overheid. De vereniging moest geen lobby- en belangenbehartigingsvoorziening worden en zeker geen uitvoeringsorganisatie van de overheid, maar van maatschappelijk toegevoegde waarde zijn. Daarmee werd ook in deze sector het principe van maatschappelijk ondernemerschap als kerntaak door Theo geïntroduceerd, gekoppeld aan de eigen verantwoordelijkheid van organisaties voor kwaliteitszorg. De installatie van de Maatschappelijke Raad, onder voorzitterschap van Rinnooy Kan, waarmee het onderwijsnetwerk werd gekoppeld aan organisaties als SER en VNO, was daar een uitvloeisel van. Dat gold ook voor het later ingevoerde systeem van zelfevaluatie, het opstellen van de code Goed Bestuur en de oprichting van het NIME, de eigen masteropleiding voor (aanstaande) schoolleiders. Ook aan de totstandkoming daarvan werd door Theo als bestuursvoorzitter van Berenschot een belangrijke bijdrage geleverd.

Zelf heb ik dankbaar gebruik gemaakt van de inzichten en werkwijze van Theo tijdens mijn eigen opdracht als voorzitter van de stuurgroep die twee jaar later de PO Raad tot stand bracht, waarmee ook in het primair onderwijs de krachten werden gebundeld. Ook daar was jarenlang sprake geweest van de belangenstrijd tussen besturenorganisaties en schoolleiders. (De toenmalige AVS is inmiddels getransformeerd tot een vakorganisatie van schoolleiders.) Als niet politiek gebonden eerste voorzitter trad Kete Kervezee aan, onder andere oud-inspecteur generaal, en als voorzitter van de raad van toezicht Willem van Leeuwen, toenmalig voorzitter van Aedes, de organisatie van woningcorporaties, en pleitbezorger van maatschappelijk ondernemerschap als kerntaak van het maatschappelijk middenveld. Hij publiceerde in 2012 nog *Toezicht en de maatschappelijke onderneming*. Van Leeuwen was trouwens ook betrokken bij de totstandkoming van de Maatschappelijke Raad in het voortgezet onderwijs en lid van dit gezelschap.

Theo's opvattingen over ondernemerschap in het publieke domein beïnvloedden ook direct mijn keuzes als onderwijsbestuurder. In Amsterdam werkte het roc samen met een woningbouwcorporatie aan de versterking van de wijken, in Amersfoort bouwden we een klooster om tot hotel als opleidingsplaats voor onze studenten. In samenwerking met het toenmalige VU-ziekenhuis, de VU en de hogeschool werd nieuwbouw op het VU-terrein gerealiseerd als scholingsinstituut voor geïntegreerde zorgopleidingen voor mbo, hbo en universiteit.

## Promotor

Na mijn afscheid als roc-bestuurder combineerde ik een lectoraat (Maatschappelijk Ondernemerschap) met het schrijven van een proefschrift. Theo was mede-initiatiefnemer daarvan. Eind 2003 pleitte ik in een uitzending van Buitenhof voor een meer ondernemende houding van schoolleiders en voor het ondernemend omgaan met beschikbare middelen. Dat optreden was aanleiding voor Theo om een publiek debat te organiseren, waarbij ik mijn opvattingen in een meer reflectieve setting kon toelichten. Paul Frissen, hoogleraar in Tilburg, trad op als coreferent. Tijdens een etentje met hem en Marc Vermeulen (hoogleraar bij TIAS) kwamen mijn onderwijsloopbaan en sociale achtergrond ter sprake. Theo vond die geschiedenis interessant vanuit bestuurskundig oogpunt. Ik was als halfwees in een groot, arm gezin in een Utrechtse volkswijk opgegroeid en na zeven jaar lagere school, vijf jaar pre-Mammoetwet mulo, vijf jaar pre-HBO-Wet kweekschool, zeven jaar pre-academische MO-opleidingen en twee jaar academische studie in het onderwijs terechtgekomen. Aanvankelijk als onderwijzer en leraar, later als schoolleider en schoolbestuurder. Ten slotte was ik als lector in de eindfase van mijn loopbaan beland. Theo onderkende interessante promotieopties op basis van het narratief dat mijn ervaringen in het onderwijs vormden tegen het licht van de diverse stelselwijzigingen die ik had meegemaakt en de effecten daarvan op mijn loopbaan. Ook Marc Vermeulen zag onderwijssociologische perspectieven, gegeven de gelijkheidsdiscussie die het onderwijsveld beheerste (en nog beheerst). Hij werd eerste promotor. Zes jaar later zag 'Hoe sterk is de eenzame fietser?' het licht, de titel geïnspireerd door het gelijknamige liedje, wat ertoe leidde dat de dissertatie te vinden was tussen de boeken op de sportafdeling.

Enkele van mijn bevindingen bleken een historische onderbouwing van het gedachtegoed van waardengericht maatschappelijk ondernemerschap. Tegelijkertijd sloten die bevindingen nauw aan bij de opvattingen van Paul Frissen. Diens inzichten over de rol van de staat en zijn verhouding tot de burger complementeerden die van Theo. Het maatschappelijk middenveld, dicht bij de burger met de staat op veilige afstand, vormde een organische invulling van Frissens perceptie van een samenleving die differentiatie, variëteit en verschillen toestaat en stimuleert. Dit in tegenstelling tot de van staatswege gebureaucratiseerde samenleving met de uniformerende en disciplinerende markt als handlanger.

Uit mijn onderzoek bleek dat het onderwijsbestel van vóór de komst van Mammoetwet, en hbo-hervorming en roc-vorming feitelijk een losgekoppeld, veelvormig, flexibel en uiterst effectief geheel van onderwijsvoorzieningen vormde. Juist geen stelsel eigenlijk. Met scholen opgericht en bestuurd door burgers uit de samenleving, zonder centrale examens, met ongelooflijk veel ruimte voor particulier initiatief. Volstrekt onoverzichtelijk voor de overheid, maar benaderbaar door de burger. Instellingen die voorzagen in de vragen van de burger. Wie kent nog het leerlingwezen, het vormingswerk, de moedermavo, het vhbo, het kort mbo, het havo/mbo, de avondhandelsschool? In dat 'bestel' was het voor mij als jongen uit een achterstandsmilieu mogelijk om niet op 12-jarige leeftijd uitgeselecteerd te worden, maar uitgebreid lager onderwijs te volgen tot ik op mijn 18de wist wat ik wilde. (Ik had inmiddels ook kans gezien tweemaal te doubleren.) De kweekschool stelde mij vervolgens in staat, dankzij de even bijzondere als effectieve structuur van de opleiding, om nog twee jaar te werken aan de vorming van mijn sociale en culturele kapitaal en mijn achterstand in te halen. (De eerste twee jaar van de opleiding hadden een algemeen vormende functie, zonder eindexamen, als voorbereiding op de tweejarige onderwijzersopleiding.) De logica van het hedendaagse systeem met zijn drempels, toetsen en selectiecriteria had mij die kansen logischerwijs niet geboden.

## Oude ideeën, nieuwe opdracht?

Frissen onderscheidt moderne versus oude netwerken. De oude waren gebaseerd op politieke en religieuze verschillen en hielden daarmee als neveneffect differentiatie en variatie in stand. De moderne zijn volgens hem vooral gericht op uniformering, regelgeving en codificering. Dat proces heeft mijns inziens de afgelopen vijftien jaar in belangrijke mate bijgedragen aan de kloof tussen overheid en samenleving, omdat de brugfunctie van het middenveld erodeerde en er daarmee geen relevante buffer meer was tussen markt en overheid. De overheid vermarktte haar doelen en instrumenten en daarmee ook het middenveld en dat laatste werd obsoleet.

Het geheim zit dus in het combineren van netwerken ten behoeve van het bevorderen van differentiatie, variatie en van verschillen. Niet als maatschappelijk doel, maar

als variabelen, aansluitend bij de verschillen tussen mensen. Gelijke kansen worden bevorderd door het scheppen van ongelijke mogelijkheden. Het onderwijslandschap van in de periode vóór de bestuurlijke modernisering van het onderwijs was, in het licht van moderne opvattingen over regulering, codificering en normalisering, een optelsom van anomalieën, maar het functioneerde voortreffelijk met zijn schakels en dwarsverbanden en burgerbetrokkenheid, in weerwil van alle gebreken die het uiteraard ook vertoonde.

Theo heeft diverse malen gepleit voor het creëren van een onderwijsbestel dat voorziet in die individuele behoeften en mogelijkheden van mensen. In de brief aan de voorzitter van de Innovatiecommissie (premier Balkenende) uit 2004 over vernieuwing in het onderwijs, mede ondertekend door Marc Vermeulen en steller dezes, schrijft hij onder meer: variatie is de norm in plaats van uniformiteit. Het gaat hem om waardengedreven eigenaarschap van het onderwijs met de samenleving als context voor de samenwerking tussen onderwijsinstellingen en bedrijven en overige maatschappelijke organisaties. Hij schetst het proces waarin de transformatie plaatsvindt van de loutere woon- en leefomgeving van de jongere tot zijn of haar rijke leeromgeving. Waarbij de school niet meer de kennismonopolist is, maar een schakelcentrum in dat leernetwerk en een plek waar de regie plaatsvindt en stimulansen voor de leerling worden gegenereerd. Het bijzondere daarvan is dat er een koppeling plaatsvindt tussen de kerntaak van de school en de ontwikkeling van de omgeving van de school als functie van de loopbaan van de leerling. Dat geldt trouwens voor alle vormen van onderwijs en niet specifiek voor het beroepsonderwijs. De loopbaan van de leerling vormt dan het ontwerpparadigma voor het onderwijs, niet het examenprogramma. De school draagt bij aan arrangementen tussen partijen: ondernemers, ziekenhuizen en zorginstellingen, wijkvoorzieningen en sportorganisaties, corporaties en kinderdagverblijven. Dan is het realiseren van meervoudig publieke verankering, verantwoordelijkheid en verantwoording het directe effect van een wijze van werken als primair proces.

Anno 2023 zijn deze aanbevelingen meer dan ooit weer relevant en ze sluiten aan bij de bevindingen in het rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur (november 2022). Het betreft dan de kloof tussen de overheid en de leefwereld van mensen. Die kloof kan niet worden overbrugd door een overheid die alle ontwikkelingen in de samenleving naar zich toetrekt en regisseert. Die kloof moet mede worden overbrugd door een

nieuwe invulling van het maatschappelijk middenveld, niet geïnstitutionaliseerd, maar gedifferentieerd, zodat de burger zich daarin herkent, zich thuis voelt en participeert. 'Civil society' werd dat ooit genoemd. Weg uit de heilloze dichotomie van markt en overheid. Dat vraagt een nieuw maatschappelijk ondernemerschap, waar Theo zich een groot deel van zijn werkzame leven voor heeft ingezet.

Het lijkt een mooi moment om die draad weer op te pakken.





# Theo Camps: de belichaming van hét argument voor een sectoroverstijgende, meta-governance-code

## *Mijntje Lückerath-Rovers*

---

Theo Camps is een veelzijdig man, actief in de wetenschap, in managementfuncties en in tal van toezichtsfuncties, waardoor hij een graag geziene gast en docent is in het TIAS Commissaris en Toezichthouder Programma waarvan ik de Academic Director ben. Hij kan vanuit de theorie onderbouwen waarom we überhaupt toezichthouders nodig hebben en brengt vanuit de praktijk in dat wetenschappelijke denkbeelden en de werkelijkheid niet altijd op één lijn zitten.

Zo beschrijft de ene theorie (de Agentschapstheorie) bestuurders als ‘zichzelf verrijkende, eigenbelang nastrevende en opportunistische’ mensen op wie je dus onafhankelijk toezicht moet houden.<sup>25)</sup> En gaat de andere theorie (de Stewardship-

25) Jensen, M.C., & Meckling, W.H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. In: *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.

theorie) er juist van uit dat te veel toezicht de bestuurders hindert in hun managementtaken, waardoor er juist veel meer waarde zit in de adviesrol van de commissaris.<sup>26)</sup> Een derde theorie (de Resource Dependency-theorie) gaat weer uit van een commissaris die een 'linking-pin' is met de buitenwereld en daardoor vooral waarde toevoegt door informatie van buiten naar binnen te brengen, en vice versa.<sup>27)</sup> In de praktijk weten we dat al deze rollen van een commissaris verwacht worden, en dat deze elkaar ook wel eens in de weg zitten.

Theo kan daarover meepraten en de combinatie wetenschap en praktijk is dan ook voor onze deelnemers van grote waarde. Goed ondernemingsbestuur is geen exacte wetenschap, je kunt er geen examen in doen, laat staan een diploma voor ontvangen. Potentiële commissarissen leren vooral door kennis te nemen van dilemma's waar andere commissarissen (en bestuurders) mee te maken hebben gehad. Hiervoor zijn voorbeelden, zelfreflectie, empathie en dilemma's van wezenlijk belang.

Dezelfde tegenstelling als bij theoretische zuilen en de meer fluïde invulling in de praktijk zie ik bij de diverse governancesectorcodes en de werking ervan in de praktijk. Op dit moment zijn er ruim twintig governancecodes voor de diverse sectoren, waaronder de Zorgbrede Governance Code, de Governancecode Woningcorporaties, de Code Pensioenfondsen, de Cultural Governance Code, en alleen in het onderwijs al zeven codes (er zijn aparte codes voor po, vo, mbo, hbo, wo en de kinderopvang hoort hier ook nog bij).

Hierdoor lijkt het of je als commissaris en/of toezichthouder in elke sector een andere invulling geeft aan goed ondernemingsbestuur. Theo was of is commissaris bij een pensioenfonds, een coöperatie, een paar niet-beursgenoteerde ondernemingen, een omroep, en stond daarnaast af en toe zelf, als bestuurder, ook onder toezicht van een raad van toezicht. Met al die codes zou je er schizofreen van worden. Gelukkig valt dat bij Theo wel mee, maar zijn rijke portefeuille maakt wel duidelijk dat dit anders moet.

26) Donaldson, L., & Davis, J.H. (1991). Stewardship Theory or Agency Theory: CEO Governance and Shareholder Returns. In: *Australian Journal of Management*, 16(1), 49-64.

27) Pfeffer, J., & Salancik, G. (1978). *The external control of organizations: A resource dependency perspective*. New York.

In 2017, na de publicatie van de voorlaatste Corporate Governance Code in 2016, schreef ik al eerder een opinieartikel met als titel ‘Sectoroverstijgende code voor goed bestuur is verder weg dan ooit’ (FD, 21 februari 2017).<sup>28)</sup> Mijn betoog richtte zich op de wildgroei aan governancecodes, en het mijns inziens algemene, en dus sectoroverstijgende begrip ‘goed ondernemingsbestuur’. De verschillende codes schrijven voor hoe bestuurders en toezichthouders zich tot elkaar moeten verhouden. Alle met als doel het optimaliseren van de waarde op de lange termijn voor de relevante belanghebbenden. Belanghebbenden voor die specifieke organisatie en sector. Maar omdat de principes veelal open normen zijn, en bestuurders en commissarissen sowieso zelf de verantwoordelijkheid hebben om een afweging tussen alle belanghebbenden te maken, zijn de verschillen misschien kleiner dan we denken en zaaien de verschillende codes misschien meer verwarring dan nodig.

In december is de Corporate Governance Code 2022 voor beursgenoteerde ondernemingen gepresenteerd door de Monitoringcommissie onder leiding van Pauline van der Meer Mohr. De minister van Economische Zaken en Klimaat heeft besloten om vooralsnog geen nieuwe commissieleden te benoemen. Eerst wil zij de resultaten afwachten van een inmiddels gestarte verkenning naar hoe de code toekomstbestendig kan worden ingericht. Dit interbellum voor de Corporate Governance Code is wat mij betreft dan ook hét moment om toch nog eens te kijken of een sectoroverstijgende code ook mogelijk zou zijn. Op dit moment doe ik zelf onderzoek onder commissarissen naar de wenselijkheid van een sectoroverstijgende code, samen met hoogleraar Auke de Bos van de Erasmus Universiteit. Voor de zomer van 2023 verwachten wij de resultaten te publiceren. Maar in de verkenning in opdracht van de minister zou ook nadrukkelijk de mogelijkheid voor een sectoroverstijgende, meta-governancecode moeten worden meegenomen.

Neem het leidende principe (1.1) uit de (nieuwe) Corporate Governance Code. In dit principe, gericht op duurzame langetermijnwaardecreatie, is het bestuur verantwoordelijk voor de continuïteit en de duurzame langetermijnwaardecreatie van en door de

28) <https://fd.nl/opinie/1188889/sectoroverstijgende-code-voor-goed-bestuur-is-verder-weg-dan-ooit-ltb3cavt2Lgv>

onderneming. Het bestuur houdt daarbij rekening met de effecten van het handelen van de onderneming op mens en milieu en weegt daartoe de in aanmerking komende belangen van de stakeholders. De raad van commissarissen houdt toezicht op het bestuur ter zake.

Dit principe kan gelden voor alle typen organisaties als het gaat om goed ondernemingsbestuur, waarbij elke organisatie zelfstandig moet definiëren wie de belangrijkste stakeholders zijn, en op welke aspecten er waarde gecreëerd dan wel vernietigd wordt. De code schrijft deze definitie of invulling niet voor.

Ook onderwerpen als de verschillende toezichtstaken, waaronder toezicht op (de implementatie van) strategie, financieel en risicomanagement en maatschappelijk verantwoord ondernemen zijn niet gebonden aan een specifieke sector. Net zomin als het belang van sturen en toezien op gedrag en cultuur. Onderwerpen als het wel of niet benoemen van een interne auditor of het instellen van aparte commissies (auditcommissie, selectie- en benoemingscommissie) zijn eerder verbonden aan de omvang en professionalisering van de organisatie dan aan de sector. Specifieke, wel sectorgebonden onderwerpen zoals inspraak van de aandeelhouders, het beloningsbeleid of potentiële belangenverstrengeling of bedreigingen van de onafhankelijkheid van de commissaris, kunnen in een sectoroverstijgende code apart benoemd worden. Zonder dat dit de kerntaak van bestuurders en commissarissen verandert.

Het hanteren van één sectoroverstijgende meta-code heeft diverse voordelen. Allereerst wordt de terminologie geharmoniseerd. Bijvoorbeeld langetermijnwaardecreatie kan het leidende begrip worden in alle sectoren, waardoor de invulling van deze toch wat vage term verbeterd wordt en organisaties, binnen en buiten de eigen sector, steeds beter vergelijkbaar worden en op vage beloftes aangesproken kunnen worden.

Ten tweede brengt een sectoroverstijgende meta-code meer duidelijkheid en eenduidigheid, en daardoor meer bekendheid en draagvlak over de leidende principes voor commissarissen en toezichthouders. Net als Theo zijn commissarissen en toezichthouders veelal in meerdere sectoren actief, waardoor ze nu dus meerdere codes moeten hanteren. De aanvoerder van de Commissarissen Top 100 van het

tijdschrift *Scope* in 2023<sup>29)</sup> was Dick Boer, en hij is zowel actief als commissaris bij diverse beursondernemingen, culturele instellingen, een familiebedrijf en niet-beursgenoteerde ondernemingen. De nummer 1 van deze lijst in 2022, Petri Hofsté, is onder andere commissaris bij een beursonderneming, een coöperatie, een verzekeraar, een culturele instelling en een universiteit. Dat betekent dat deze commissarissen in meerdere sectoren actief zijn en er dus meerdere codes op hen van toepassing zijn. Zij zullen zich als commissaris of toezichthouder niet substantieel anders gedragen bij de diverse commissariaten. Ja, natuurlijk zijn er verschillen aangaande de belangrijkste stakeholders en de invulling van langetermijnwaardecreatie, maar dit moeten bestuur en toezichthouders sowieso met elkaar definiëren, waar ze ook commissaris zijn.

Ten derde zouden in een echte, onafhankelijke, sectoroverstijgende meta-code de belangrijkste uitgangspunten van goed ondernemingsbestuur door een onafhankelijke commissie of instituut, en dus zonder last of ruggespraak, neergelegd kunnen worden. Vanwege het huidige gehanteerde poldermodel wordt de Corporate Governance Code nu op enkele punten gegijzeld door de schragende partijen. De code is hierdoor op enkele punten een compromis geworden. De commissie en de code krijgen daardoor veel kritiek, Gerard van Solinge schreef in het FD ‘de opzet voor nieuwe governancecode is teleurstellend’<sup>30)</sup> en Marilieke Engbers en Pim Bouwman in dezelfde krant ‘nieuwe Corporate Governance Code is te veel een compromis’.<sup>31)</sup> Ook voorzitter Pauline van der Meer Mohr erkent de verschillende belangen waarmee de commissie te maken kreeg: ‘Het gemopper was dit keer oorverdovend.’<sup>32)</sup>

Door een onafhankelijke commissie, waarbij de schragende partijen wel mogen meepraten maar niet mogen meebeslissen, zal het afwegen van belangen van de verschillende stakeholders plaatsvinden in de bestuurskamers, en niet al vooraf door schragende partijen worden uitgeruild. De gemaakte afwegingen in de boardroom,

29) <https://managementscope.nl/top/machtigste-commissarissen>

30) <https://fd.nl/opinie/1431799/opzet-voor-nieuwe-governance-code-is-teleurstellend-msa3cavt2Lgv>

31) <https://fd.nl/opinie/1462779/nieuwe-corporate-governance-code-is-te-veel-een-compromis-msa3cavt2Lgv>

32) <https://fd.nl/bedrijfsleven/1461982/het-gemopper-was-dit-keer-oorverdovend-msa3cavt2Lgv>

en de eventuele afwijkingen van de code, kunnen worden toegelicht volgens het pas-toe-én leg-uit principe.

Zijn er dan ook nadelen? Ja, het risico bestaat dat doordat de codes niet meer door de sector zelf worden opgesteld, een sectoroverstijgende meta-code te veel op afstand komt te staan. Met name de verschillende belanghebbenden in verschillende sectoren, de verschillen tussen publieke versus private financiering en belangen, lijken tot op heden de verschillende codes te rechtvaardigen. Daarnaast zijn de codes veelal een vorm van zelfregulering, waardoor voor het draagvlak de instemming van de schragende partijen en de achterliggende sector belangrijk is. Dit nadeel is op te lossen door de specifieke invulling van een aantal thema's (denk aan onderwerpen als wie de belangrijkste stakeholders zijn of wat mogelijk de onafhankelijkheid van de toezichthouder in deze sector bedreigt) door middel van handvatten te laten invullen door experts uit de sector. Dat hoeft dan niet in de meta-code gespecificeerd te worden. De huidige governancecommissies in de diverse sectoren hoeven dan ook niet te worden opgeheven, maar kunnen bestuurders en commissarissen in de betreffende sector helpen bij de concretere invulling van bijvoorbeeld het begrip langetermijnwaardecreatie. Handvatten hiervoor, inclusief de aansluiting met de op handen zijnde Europese regelgeving, zijn hard nodig.

Theo heeft ervaring, kennis en binnenkort ook meer tijd. Misschien kan hij daarom ook meedenken met de minister in haar verkenning van een toekomstbestendige code?

# Theo Camps en het bestuur van het publieke en non-profit domein

*Kees Mouwen*

---

Ik ken Theo Camps inmiddels een kleine 40 jaar en heb hem gedurende die periode in allerlei posities, rollen en hoedanigheden meegemaakt, uiteindelijk als een zeer gewaardeerde collega hoogleraar bij TIAS School for Business and Society van Tilburg University.

Zo ontmoeten wij elkaar in de loop der jaren zeer regelmatig bij activiteiten rond thema's als ontwikkelingen in het hoger onderwijs, strategieontwikkeling en innovatie in diverse maatschappelijke sectoren en gedurende de laatste jaren meer in het bijzonder rondom de vraag hoe overheid, markt en burger via slimme maar transparante samenwerkingsconstructies nieuwe vormen van meerwaarde voor alle betrokken partijen zouden kunnen creëren. Daarbij valt te denken aan thema's als publiek-private samenwerking in het algemeen, 'hybride organisaties', joint ventures, en 'maatschappelijke ondernemingen'.

Aldus heb ik Theo goed leren kennen en waarderen en op grond daarvan wil ik proberen te benoemen wat in mijn visie zijn belangrijke, markante en onderscheidende kwaliteiten zijn en wat tot nu toe zijn betekenis is geweest voor het bestuur, innovatie en leiderschap binnen het publieke en non-profit domein. Ik zal dat doen aan de hand van de verschillende fases in zijn loopbaan.

## Theo als adviseur, manager, bestuurder en toezichthouder

Om te beginnen door te memoreren hoe hij zich als recent afgestudeerde in de bestuurskunde en openbare financiën ontwikkelde van een jong aankomend organisatieadviseur bij Rijnconsult (medio jaren 80) tot een icoon in de organisatieadvieswereld als topman van Berenschot (tot 2017). Die gestage groei in kennis en diversiteit in opgedane ervaringen, tot op het hoogste niveau van advisering, is een eerste belangrijke pijler onder zijn succesvolle loopbaan. Hij heeft in die periode, in zijn rol van *adviseur*, het denken over management, bestuur en toezicht in het publieke en non-profit domein op significante wijze beïnvloed door zijn adviezen, voordrachten en publicaties, maar ook door zijn vele persoonlijke contacten met invloedrijke personen uit die werelden.

Maar hij heeft zich niet alleen als *adviseur*, maar ook als *verantwoordelijk manager* (planning en informatievoorziening, Radboud Universiteit), *bestuurder* (voorzitter Raad van Bestuur van o.a. Rijnconsult - TNO Pensioenfonds - Berenschot) en *toezichthouder* (voorzitter Raad van Toezicht van o.a.: OMO, KRO/NCRV, NEC, RABO Pensioenfonds) ruimschoots bewezen. Deze aanvankelijk successieve en later steeds meer gecombineerde ervaringen als manager, bestuurder en toezichthouder vormden een volgende tweede belangrijke pijler onder zijn loopbaan. Immers, het was juist op basis van zijn ervaringen uit die verschillende werelden van advies, management, bestuur en toezicht, dat hij in staat was in de latere fase van zijn loopbaan, steeds meer verantwoordelijke functies op *topniveau* te vervullen, dan wel op dat niveau te adviseren.

Als derde pijler beschouw ik zijn belangstelling voor fundamentele analyses en het hanteren van een duidelijk strategische invalshoek voor de analyse en oplossing van organisatie- en maatschappelijke problemen. Die inspireerden hem ook om in 1995 aan de Universiteit Twente te promoveren. Zijn mede door deze ervaring nog meer aangewakkerde fundamentele en wetenschappelijke nieuwsgierigheid stimuleerden hem tot het schrijven van menige, ook in academische kringen, gewaardeerde publicatie. Het is dus niet verwonderlijk dat hij enkele jaren later een hem op het lijf geschreven positie als docent bij TIAS Business School aanvaardde, hetgeen in 2000 resulteerde in zijn benoeming tot hoogleraar bij TIAS.



Zijn onderwijs en onderzoek waren gericht op organisatie(-verandering), alsmede besturings- en leiderschapsthema's met speciale aandacht voor het publieke en non-profit domein. Het aan deze functie verbonden wetenschappelijk gezag was van grote steun voor de hiervoor al benoemde activiteiten, terwijl omgekeerd die activiteiten in de diverse werkvelden belangrijke informatie en inzichten opleverden over het functioneren van het publieke en non-profit domein in de praktijk. Een prachtig voorbeeld van *synergie* zoals dat ook past bij een "School for Business and Society".

Deze diversiteit aan niveaus en disciplines waarin hij functioneerde leverde hem ook een zeer gemêleerd en gediversifieerd netwerk van contacten op en tevens een rijke bron aan informatie uit allerlei sectoren. Daar komt bij dat Theo Camps een netwerker pur sang was die zijn contacten ook goed gebruikte. Maar ook in de omgekeerde richting, Theo was altijd bereid om op verzoek informeel van gedachten te wisselen of je aan relevante informatie te helpen. Dat alles wel binnen de grenzen van de professionele codes die golden binnen de context waarin hij opereerde en die hij ook correct hanteerde. Je zou dit eigenlijk ook wel een vierde pijler kunnen noemen.

Het zijn deze pijlers, gecombineerd met de nuchtere en praktische inslag van iemand die op het Limburgse platteland geboren is en bereid is keihard te werken, die ook praktisch is ingesteld en beschikt over een passend pakket sociale vaardigheden en je komt uit bij het profiel van Theo Camps. Het levert in elk geval ook zicht op een aantal kritische succesfactoren voor een succesvolle carrière.

Misschien dat een nieuwe generatie (organisatie-)adviseurs, managers, bestuurders en toezichthouders hierin een inspirerend rolmodel zou kunnen zien.

## Theo als docent en onderzoeker

Theo had als docent het grote voordeel dat hij zich door de hiervoor beschreven praktijkervaringen onderscheidde van menig uitsluitend academisch opgeleide collega. Immers, hij beschikte over een grote dosis praktijkervaring op vrijwel alle gebieden van management, bestuur, toezicht en leiderschap. En hij was in staat

die ervaringen te verbinden met de theoretische concepten en modellen van die sub-disciplines. Omgekeerd was hij in staat om de meer fundamentele kanten van deze wetenschapsgebieden te illustreren met uit het (eigen) leven gegrepen ervaringen en praktijkvoorbeelden.

Dit sprak zijn gehoor, meestal bestaande uit als zodanig functionerende managers, bestuurders en toezichthouders, enorm aan omdat ze het gevoel kregen dat er een docent aan het woord was die zelf heel goed wist wat het betekent om zulke functies uit te oefenen. Daarbij heeft hij een rustige en prettige manier van doceren, zoals ik zelf menigmaal heb ervaren en dat ik aardig samengevat zag in een review van een van zijn colleges:

- Theo heeft ontzettend veel praktijkkennis.
- Hij is een fijne, rustige spreker.
- Hij zorgt voor een goede dialoog en interactie.
- Ik heb aldus mooie inzichten en perspectieven gekregen over hoe netwerken werken en waar dat naar toe gaat!

Een moment waarop ik Theo als docent met succes op de toppen van zijn kunnen bezig heb gezien was in de volgende enigszins bizarre situatie.

Ik had het voorrecht om binnen TIAS een aantal jaren het programma ‘*Strategie, Innovatie en Governance*’ voor top-bestuurders uit het publieke en non-profit domein te mogen leiden. Dat programma werd en wordt nog steeds samen met de Kennedy School of Governance van Harvard University uitgevoerd.

In 2010 hadden wij in Boston bij Harvard en MIT het programma succesvol afgesloten en docenten en deelnemers waren blij weer naar huis te kunnen gaan. Echter op het vliegveld kregen we te horen dat vanwege de enorme uitstoot van lavagassen door een IJslandse vulkaan, de Eyjafjallajökull, het vliegtuig niet kon vertrekken en dat het dagen ging duren vóór dat wel zou kunnen.

Wij hebben toen ter plekke in een hotel (het werd weekend en de universiteit was dicht) zonder noemenswaardige audiovisuele middelen een meerdaags *geïmproviseerd*

*college* programma samengesteld dat werd uitgevoerd door Theo Camps en Marc Vermeulen en dat handelde over allerlei aspecten van bestuur, strategie en leiderschap. In die situatie was het een gelukkige omstandigheid dat we volop gebruik konden maken van de enorm brede kennis en ervaring van met name Theo. Op zulke momenten ben je blij zulke mensen in je crew te hebben en ik ben Marc en Theo nog altijd dankbaar dat ze bereid waren die verantwoordelijkheid op zich te nemen. De deelnemers hebben die inzet dan ook enorm gewaardeerd.

Het *onderzoek* dat Theo Camps heeft gedaan sluit perfect aan bij het hiervoor geschetste beeld van de ontwikkeling van zijn loopbaan en zijn activiteiten op onderwijsgebied en wordt dan ook gekenmerkt door een grote mate van *diversiteit* in thema's. Dat heeft ook alles te maken met zijn persoonlijkheid en karakter. Theo is namelijk zeer geïnteresseerd in *ongeveer alles*, zeker als het gaat om *op de toekomst gerichte en innovatieve* ontwikkelingen. Hij kan daar snel warm voor lopen, zeker als hij samen kan werken met andere enthousiaste collega's aan een interessant onderzoek of project. Dit had tot gevolg dat hij nagenoeg altijd met een aantal onderzoeken en projecten tegelijk bezig was. Dan gebeurde het niet zelden dat hij, veelal ook samen met anderen, dikwijls met jonge onderzoekers of personen uit de praktijk, over dat onderzoek *een boek* schreef. Dat heeft er toe geleid dat hij over een grote variëteit aan onderwerpen een publicatie in boekvorm schreef, meestal ook Nederlandstalig.

Theo was niet het type kamergeleerde dat een deel van zijn werkzame leven investeerde in het uitwerken van die ene grote theorie waaraan zijn naam voor altijd verbonden zou zijn geweest. Evenmin streefde hij er naar zwaarwichtige artikelen te publiceren in gerenommeerde internationale tijdschriften, maar gaf hij er de voorkeur aan dicht bij het *'echte bestuurlijke leven'* staande artikelen en boeken te schrijven die vooral voor *zittende* managers, bestuurders en toezichthouders van belang zijn. Dat is de reden dat zijn artikelen en boeken gaan over de meest uiteenlopende thema's en zijn uitgegeven bij idem zoveel uitgevers. Hij heeft in mijn ogen daarmee de genoemde doelgroepen een grote dienst bewezen.

Wat de *inhoudelijke* kant van zijn *onderzoek* en de daarmee samenhangende *publicaties* betreft zal ik mij beperken tot het zeer beknopt aangeven van enkele thema's en karakteristieken van zijn werk.

- In de regel duidelijk toekomstgericht.
- Gericht op vernieuwing en innovatie.
- Dikwijls met een maatschappelijke inslag.
- Gericht op de relaties tussen het publieke en private domein.
- Netwerkconstructies als organisatievorm voor specifieke activiteiten.
- De rol van de cultuur van een organisatie bij veranderingsprocessen.
- De rol van de menselijke zwakheden in bestuurlijke processen.
- Recente ontwikkelingen rond ICT en data alsmede hun consequenties.
- De 'klassieke' thema's als strategie, organisatieverandering en governance.

In zijn benadering van deze thema's bleef Theo altijd stevig met twee benen op de grond staan. Hij kon uitstekend meedenken over een interessant en uitdagend strategisch vergezicht, maar 'eenvoudige zaken' als *haalbaarheid* en *betaalbaarheid* verloor hij nooit uit het oog. Dit droeg zeker bij tot zijn solide reputatie.

## Theo Camps en maatschappelijk ondernemen

In zowel de loopbaan van Theo als in zijn werk en publicaties is een duidelijke belangstelling merkbaar voor het publieke en non-profit domein. Ik heb daar dikwijls met hem over van gedachten gewisseld en wij zijn het er over eens dat veel organisaties, ook private met een maatschappelijke doelstelling voor hun functioneren niet alleen een 'instrumentele' visie vragen, maar ook een serieuze bezinning op de waarden en normen die aan het functioneren van die organisaties ten grondslag liggen. Nog wat gecompliceerder wordt het als organisaties een 'zuiver publiek' verleden hebben maar vanwege allerlei redenen werden gedwongen of ervoor hebben gekozen om met marktpartijen samen te gaan werken. Dan ontstaan spannings- en krachtenvelden die een zeer behoedzame aansturing vergen. Ik heb daar zelf veel over gepubliceerd en het was altijd een groot genoegen om bij het denken hierover een luisterend oor en een creatieve respons te vinden bij Theo. Zo hebben wij in het 'Centrum voor het Bestuur van

de Maatschappelijke Onderneming' (CBMO), een toenmalig onderzoeksinstituut van TIAS, ook weer uitstekend samengewerkt om de bij het maatschappelijk ondernemen behorende organisatie- en governance problemen op te lossen. Ik bewaar aan die discussies de beste herinneringen.

## Tot slot nog een persoonlijk woord

Beste Theo, wie had kunnen bevroeden dat toen jij mij circa 40 jaar geleden in Leeuwarden bezocht en wij voor het eerst kennis maakten, onze wegen zich daarna zo frequent en op een zo inspirerende en vruchtbare wijze zouden blijven kruisen. Ik herinner mij vele aangename, meestal professionele, maar af en toe ook meer persoonlijke gedachtewisselingen. Daar hoorde ook af en toe een goed glas bij.

Maar ik weet ook hoe hard jij hebt gewerkt om de zaken die hiervoor de revue zijn gepasseerd te realiseren op de kwalitatief hoogwaardige wijze die jij altijd nastreefde. Als we elkaar op het eind van de dag of avond dan weer eens troffen bij een meeting of college in Tilburg, heb je me menigmaal verteld dat je al vanaf zes uur 's morgens met je chauffeur op pad was, waarbij hij reed en jij achterin de stukken las of een college verder voorbereidde. Je was dan al in allerlei uithoeken van het land geweest en moest 's avonds nog terug naar Nijmegen. Ik had dan af en toe wel een beetje met je te doen. Gelukkig heb je een ijzeren constitutie en kun je veel aan.

Theo, je mag nu officieel van je AOW gaan genieten, een fase in het leven waar sommigen de begrippen 'pensioen' en 'niets doen' aan koppelen. Dat is voor jou, denk ik, een schrikbeeld. Toch wens ik je graag toe dat het je lukt om deze nieuwe levensfase zo in te vullen dat de term '*het goede leven*' voor jou weer een opnieuw zinvolle, maar meer ontspannen en vreugdevolle betekenis krijgt. Dat moet voor een Limburger die zijn hele leven anderen heeft helpen sturen toch niet zo moeilijk zijn. Ik gun het je in elk geval van ganser harte. Succes ermee!



# Camps als instituut van de staat

*Erwin Muller*

---

## Inleiding

Theo Camps is een instituut van de staat. Dat is de titel van mijn bijdrage aan zijn liber amicorum. Dat vergt nog wel enige toelichting en uitleg, maar dat zal ik doen in de komende paar pagina's. Theo en ik hebben elkaar door de jaren heen in verschillende rollen gezien en gesproken. Natuurlijk binnen het brede veld van bestuurskunde en organisatiewetenschap en tijdens zijn voorzitterschap van Berenschot, maar in het bijzonder ook rond Lucas Onderwijs waar hij samen met Roel in 't Veld een belangrijk onderzoek deed toen ik net voorzitter van de raad van toezicht was geworden. Cruciaal omdat dat onderzoek – en vooral het proces dat hij heeft vormgegeven – eraan heeft bijgedragen dat een belangrijk onderdeel van Lucas Onderwijs binnen de koepel bleef en nog steeds blijft. Het meest intensief hebben we recentelijk samengewerkt tijdens onze rollen als interim-voorzitter en interim-vicevoorzitter van het Huis voor Klokkenluiders in 2018. Dat was voor ons beiden ongetwijfeld een van de moeilijkste opgaven binnen het openbaar bestuur. Het is goed te zien dat het Huis inmiddels een goede toekomst heeft. Ik ben Theo diep dankbaar dat hij wilde komen helpen bij deze bijzondere klus en het nog veel langer heeft gedaan dan vooraf was gedacht.

In 2020 werd onder redactie van Henk Kummeling, Remco Nehmelman en mijzelf het handboek *Instituten van de staat* gepubliceerd. In dit handboek worden de cruciale instituten van de staat beschreven en geanalyseerd, zoals de regering, het parlement, de politie, de rechterlijke macht, de gemeenten en vele andere. Instituten die een belangrijke rol spelen bij het dagelijks vormgeven van de democratische rechtsstaat. Instituten die staan tussen doorgeslagen populisme en langetermijnbelang van een

continue democratische rechtsstaat. Niet altijd even populair of sexy maar echt nodig om tot een werkende en gedragen samenleving te kunnen komen. Niet alles is perfect en goed aan de instituten van de staat, maar zij helpen zeer de achterliggende waarden en normen van een democratische rechtsstaat te realiseren. Mijn stelling is dat Theo Camps eigenlijk ook een dergelijk instituut van de staat is.

In deze korte bijdrage wil ik eerst citeren uit het laatste hoofdstuk in dat handboek waarin Kummeling, Nehmelman en ik enkele ontwikkelingen rond de instituten van de staat schetsen. Vervolgens zal ik proberen het toe te passen op Theo zelf. Hopelijk biedt dat enige overtuiging. Theo zelf zou zich trouwens nooit als instituut van de staat omschrijven. Des te meer reden om dat hier wel te doen.

## Perspectieven op instituten van de staat <sup>33)</sup>

### **Instituten van de staat zijn cruciaal voor de staat en de (open) samenleving**

Inmiddels kent de Nederlandse staat een uitgebreide hoeveelheid van dergelijke instituten die een cruciale rol vervullen voor de staat en samenleving, en die veel verder gaat dan de klassieke staatstaak, die louter gericht was op het realiseren van de inwendige en uitwendige veiligheid. Het verkrijgen van een volledig overzicht is vrijwel ondoenlijk; er is in de loop der eeuwen een complex geheel van organisaties ontstaan, die elk een eigen rol spelen in het functioneren van de Nederlandse staat. En met alle kritiek die er te geven is op de afzonderlijke instituten van de staat en ook op het gehele stelsel, kan toch geconstateerd worden dat er sprake is van een fijn gewoven geheel dat bepalend is voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. Het gaat daarbij niet alleen om instituten die al eeuwen bestaan, maar ook om de instituten die relatief recentelijk tot stand zijn gekomen, zoals bijvoorbeeld de Nationale ombudsman, de Onderzoeksraad voor Veiligheid maar ook specifieke autoriteiten, zelfstandige bestuursorganen en inspecties.

33) Geciteerd uit en gebaseerd op E.R. Muller, H.R.B.M. Kummeling en R. Nehmelman, *Instituten van de staat in perspectief*. In: E.R. Muller, H.R.B.M. Kummeling, R. Nehmelman (red.), *Instituten van de staat*, Wolters Kluwer, Deventer 2020, p. 707-711.



De cruciale rollen die de instituten van de staat spelen binnen de Nederlandse democratische rechtsstaat, hebben betrekking op verschillende functies. In de eerste plaats hebben vele instituten een belangrijke rol bij de vormgeving van beleid en maatregelen in Nederland, zoals de regering, de ministeries, het parlement, de provincies, de gemeenten en de regio's. Daarmee is geborgd dat er toekomstgericht wordt gehandeld, liefst in samenhang.

In de tweede plaats spelen sommige instituten een belangrijke rol in controle en toezicht op de beleids- en besluitvorming van de staat. Het parlement, andere Hoge Colleges van Staat, de rechter, het openbaar ministerie, autoriteiten en inspecties en andere instituten van de staat spelen een doorslaggevende rol in het toezicht en controle op de uitvoerende macht van de staat. Daarmee vervullen zij een essentiële rol in het creëren van checks and balances tussen de instituten onderling, maar ook in het openhouden van de samenleving, in de zin dat er aandacht is voor gelijkheid en individuele vrijheid van burgers, de bescherming van minderheden en de zorg voor zwakkeren. De behoefte aan deze controle en toezicht is de laatste jaren sterk toegenomen en heeft geleid tot een complexe controle- en toezichtsbureaucratie. Het is echter noodzakelijk een dergelijke bureaucratie vorm te geven om de ook toegenomen intensiteit van de uitvoerende macht goed te kunnen controleren.

In de derde plaats spelen instituten van de staat een belangrijke rol met betrekking tot rituelen en symbolen van de staat. De koning en het koninkrijk zijn daarvan natuurlijk goede voorbeelden, maar eigenlijk hanteren alle instituten van de staat zekere symbolen en rituelen die ook de kracht van de staat benadrukken. Deze symbolische functie van de instituten van de staat moet niet onderschat worden. Het is van belang ook daarmee de legitimiteit van de staat vorm te geven.

In de vierde plaats zijn veel instituten van de staat van belang, omdat zij de wensen van burgers kunnen laten horen in de Nederlandse staat. Volksvertegenwoordigende organen zijn daarvan natuurlijk de belangrijkste voorbeelden, maar ook vormen van klachtbehandeling of bezwaar en beroep of rechterlijke procedures maken duidelijk dat dit binnen de verzameling van instituten van de staat een belangrijke functie is. Dit soort procedures dragen ook bij aan aanvaardbaarheid en aanvaarding van beleid en besluiten.

Ten slotte hebben instituten van de staat een belangrijke rol in het adviseren over en onderzoeken van elementen van beleid en besluitvorming in de staat. Planbureau en adviescolleges zijn daarvan belangrijke voorbeelden.

De combinatie van deze vijf functies maakt dat instituten van de staat cruciaal zijn en blijven voor de staat en de samenleving.

### **Instituten van de staat vervullen een bufferfunctie tussen continuïteit en verandering**

De instituten van de staat vervullen ook een belangrijke rol als geheugen van de staat. De dagelijkse politieke realiteit is niet altijd in overeenstemming met eerdere beslissingen of eerder beleid. Een belangrijk deel van de instituten van de staat zijn van belang, omdat zij de staat behoeden voor verkeerde beslissingen of beslissingen die zodanig afwijken van eerdere beslissingen dat onrechtmatigheid of onrecht ontstaat. De instituten van de staat vormen daarbij ook een zekere buffer tegen te snelle veranderingen. Zij borgen de continuïteit van de staat door ook steeds de nadruk te leggen op wat eerder is afgesproken. Dit vergt een constante balans tussen stilstand en verandering.

Natuurlijk zijn ook instituten van de staat op allerlei manieren bezig met veranderingen in de samenleving, maar vormen zij door hun kennis, taak en geheugen een belangrijke steunpilaar voor de staat tegen te snelle en ongewenste veranderingen. Naar ons oordeel is dit een belangrijke rol van de instituten van de staat. Het behoedt de samenleving voor te snelle veranderingen door opeens veranderende politieke voorkeuren. De bufferfunctie die de instituten van de staat vervullen moet dan ook niet alleen gezien worden als een tegenkanting tegen verandering, maar vooral ook als een waarborg voor de continuïteit van de staat. In deze balans tussen stilstand en verandering is natuurlijk uiteindelijk de macht van specifieke instituten van de staat van belang. Daarbij moeten wij helaas constateren dat niet altijd voldoende aandacht wordt besteed aan adviezen, controle en toezicht door de instituten van de staat, die primair verantwoordelijk zijn voor de uitvoerende macht. Het zou de balans tussen verandering en continuïteit versterken als niet alleen vanuit een machtsperspectief maar vooral vanuit een inhoudelijk perspectief gekeken wordt naar concrete adviezen, controle en toezicht.

### **Instituten van de staat passen zich geleidelijk aan aan de veranderingen in de samenleving**

Deze balans tussen verandering en continuïteit betekent natuurlijk ook dat instituten van de staat zich moeten aanpassen aan de veranderingen in de samenleving. Onnodig te zeggen dat zich in de loop der eeuwen vele veranderingen hebben voorgedaan in de Nederlandse samenleving. De instituten van de staat die deze lange periode hebben overleefd, hebben zich wel moeten aanpassen aan de veranderende samenleving, anders zouden ze nu niet meer bestaan of niet meer relevant zijn. Daarbij constateren wij wel dat instituten van de staat zelf maar heel geleidelijk veranderen. Hoewel instituten van de staat inhoudelijk soms voorlopen ten opzichte van de heersende opinies over specifiek beleid of specifieke problemen, zijn zij zelf als organisaties veelal niet degene die eerst veranderen. Soms is zelfs een externe crisis noodzakelijk voordat daadwerkelijk tot veranderingen gekomen kan worden.

Gezien bovenstaande wens tot een goede balans tussen verandering en continuïteit, is dat begrijpelijk maar blijft het wel noodzakelijk als instituut van de staat om tijdig tot daadwerkelijke veranderingen te komen. Indien dat niet lukt, bestaat het gevaar dat de legitimiteit van het betreffende instituut van de staat in gevaar komt.

Daarbij valt op dat in Nederland slechts zelden een instituut van de staat wordt opgeheven. Wel komen er met enige regelmaat nieuwe instituten van de staat bij, die zich vervolgens een plaats moeten verwerven binnen het al bestaande complexe stelsel van instituten van de staat. De Nationale ombudsman, de Onderzoeksraad voor Veiligheid, het Huis voor Klokkenluiders, verschillende zelfstandige bestuursorganen, autoriteiten en inspecties zijn voorbeelden van nieuwe instituten van de staat. De politiek is in die gevallen, deels onder druk van de samenleving, tot het oordeel gekomen dat de bestaande instituten van de staat de functies van deze nieuwe instituten niet of onvoldoende invullen, of dat de beoogde functies niet onder de hoede van bestaande instituten kunnen worden gebracht. Deze constante dynamiek achten wij van groot belang voor een goed functionerende staat. Alleen op die manier kan het totale stelsel van instituten van de staat de rollen vervullen die door de samenleving en de burgers gewenst wordt. Dat betekent natuurlijk wel dat het stelsel van instituten van de staat constant in beweging is.

## Theo Camps als instituut van de staat

Ik ben mij ervan bewust dat ik de definitie die we gebruikten in het eerdergenoemde handboek over instituten van de staat voor het liber amicorum oprek. Onder instituten van de staat verstonden wij de formele organisaties die de staat vormen en de taken van de democratische en sociale rechtsstaat vervullen. Theo is natuurlijk geen formele organisatie maar voor dit liber heb ik de vrijheid genomen de vergelijking toch te maken, mede op grond van bovenstaande korte beschouwing.

Theo heeft belangrijke rollen voor de Nederlandse staat vervuld in de vele functies die hij heeft bekleed. Niet alleen als adviseur en hoogleraar maar ook de vele bestuurlijke functies. Hij heeft daarmee bijgedragen aan de goede werking van de democratische rechtsstaat en het functioneren van het openbaar bestuur. Hij heeft niet alleen verandering gebracht in het openbaar bestuur en de rechtsstaat, maar deze ook behoed voor plotselinge en onverwachte veranderingen en wijzigingen. Beleid en maatregelen in Nederland op vele terreinen zijn beïnvloed door het werk van Theo en/of de organisaties die hij vertegenwoordigde. Hij heeft bijna steeds toekomstgericht gehandeld, en zo integraal mogelijk. Theo heeft een belangrijke rol gespeeld (en doet dat nog) in controle en toezicht op de beleids- en besluitvorming van de staat. Met zijn werk was en is hij een soort checks and balances in eigen persoon. Ik moest even nadenken welke symbolische functie hij heeft vervuld, maar door zijn rust, overwicht en verschijning heeft hij in menig conflict de ruimte gecreëerd om daadwerkelijk tot een oplossing te komen. Hij is er tevens in geslaagd wensen van burgers een plaats te geven in de adviezen en het handelen van organisaties in de publieke sector. Samenvattend heeft Theo een belangrijke rol gespeeld op alle vijf functies die hiervoor zijn benoemd.

Daarnaast wist Theo een goede combinatie te zijn van continuïteit en verandering. Hoewel natuurlijk vanuit zijn werk verandering een constante was, streefde hij niet naar verandering om de verandering. Als continuïteit wenselijk was, dan werd daar voorrang aan gegeven. Ook hier geldt dat geleidelijke veranderingen in de samenleving en binnen het openbaar bestuur de meest wenselijke zijn. Theo hanteerde daarbij naar mijn waarneming vaak vijf middelen waar ik zelf ook veel van geleerd heb. Primair was en is er de rust die hij uitstraalde en heeft, ook al zijn de problemen nog zo groot. Daarnaast

probeert hij steeds een overzicht te krijgen van het probleem en tot een heldere analyse te komen, het liefst nog in een eenvoudig model waarmee hij kan uitleggen aan eenieder hoe hij ertegen aankijkt. Tijd nemen voor nadenken en reflectie is tevens een belangrijk onderdeel van methode-Camps. Maar vooral het constant en soms eindeloos in gesprek zijn en blijven is een van de kenmerkende aspecten van deze methode. De combinatie van deze elementen binnen de methode-Camps maakt dat hij vaak succesvol was in zijn handelen en optreden. Het leidde tot een goede en evenwichtige combinatie van continuïteit en verandering. De democratische rechtsstaat en het openbaar bestuur zijn daar het beste mee gediend.

Ik hoop en verwacht dat Theo nog lang op zijn eigen manier zal bijdragen aan de verdere verbetering van de democratische rechtsstaat en het openbaar bestuur. Ik wens hem daar veel plezier en wijsheid bij.



# Zelfbestemming, een centraal concept voor kruisbestuiving tussen bedrijfs- en overheidsbeleid

*Onno Omta*

---

Theo en ik kennen elkaar beroepsmatig al zeer lang. Beiden werden we in het jaar 2000 aangesteld als hoogleraar. Hij als hoogleraar Organisatiekunde & Bestuurskunde bij TIAS School for Business and Society aan de Universiteit van Tilburg en ik als hoogleraar Bedrijfskunde aan de Wageningen Universiteit. In 2003 werd hij ook bestuursvoorzitter van de Berenschot Groep. Zijn agrarische achtergrond maakte dat hij een grote interesse had in de rol van voeding en de organisatie ervan. In 2004 had ik dan ook de eer om hem tijdens de door mijn afdeling georganiseerde tweejaarlijkse Internationale Ketencferentie WICANEM (Wageningen International Conference on Chain and Network Management) als één van de editors het eerste exemplaar van het boek: *Tools voor samenwerking in ketens en netwerken* aan te bieden. Dit was het begin van een intensieve samenwerking, die zou duren tot mijn emeritaat in 2018.

In 2014 leidde Theo bijvoorbeeld de plenaire keynote sessie over 'Innovation to increase sustainability in Triple Helix Organisations' tijdens de WICANEM-conferentie die wij samen met de universiteiten van Napels en Bonn op het prachtige eiland Capri organiseerden. Het ging in deze sessie over het onderzoeken van de mogelijkheden tot

het creëren van tijdelijke samenwerkingsverbanden van publieke en kennisorganisaties en het bedrijfsleven, die zich richten op duurzaamheidsinnovaties. Omdat de conferentie werd gevolgd door onderzoekers, managers en overheidsfunctionarissen, leidde deze sessie tot een aantal interessante samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld op het gebied van genoomanalyse om het gebruik van pesticiden terug te dringen.

Tijdens de WICANEM-conferentie van 2004 vroeg ik hem of hij zitting wilde nemen in de adviesraad van het wetenschappelijke tijdschrift *The Journal on Chain and Network Science*, dat ik in 2001 had opgericht. Hij stemde toe en tot in 2017 het tijdschrift werd opgenomen in *The International Food and Agribusiness Management Review* nam hij deel aan de levendige discussies in de adviesraad. Zijn bijdrage viel op door zijn diepgaande kennis van leiderschap en strategie, zowel in het publieke als het private domein. Een belangrijk thema waar hij vaak op terugkwam, was het managen van de besturingsvariabiliteit, kort gezegd de besturingsmogelijkheden die de directie heeft om een zelfstandige koers uit te zetten binnen de strategische ruimte, de nauw verweven context van markt en samenleving waarin de onderneming functioneert, door Theo mooi aangeduid met het Rijnlandse begrip zelfbestemming.

We waren het erover eens dat door de vele ketens van bederfelijke producten als groente en fruit met name in de voedingssector een optimale ketenorganisatie essentieel is en dat deze sector daardoor een voorsprong heeft op andere sectoren wat betreft kennis en ervaring die overgedragen kan worden. Het denken in ketens en netwerken leidt tot fundamentele veranderingen in de manier waarop bedrijven opereren en samenwerken met de overheid. Zo worden op basis van de ervaringen in de voedingssector zowel in het boek *Tools voor samenwerking in ketens en netwerken* als in de vele artikelen in *The Journal on Chain and Network Science* instrumenten gepresenteerd voor het managen van de besturingsvariabiliteit in de context van markt en samenleving, voor de grote problemen waar managers en CEO's van grote en mkb-bedrijven toen en nu nog steeds mee worstelen. Denk aan de recente eis van de overheid aan ketenleiders dat zij door de hele keten heen verantwoordelijkheid nemen op het gebied van duurzaamheid, bijvoorbeeld wat betreft milieu en arbeidsomstandigheden. Ga er maar aan staan in ingewikkelde internationale ketens zoals de kledingindustrie.



Essentiële onderdelen van de discussies die wij voerden over het managen van de besturingsvariabiliteit, komen terug in de zes bijdragen die Theo tussen 2017 en 2019 schreef over het vijandige overnamebod van Kraft Heinz op de aandelen van Unilever, wat zou leiden tot het vertrek van CEO Paul Polman en uiteindelijk tot de verplaatsing van het hoofdkantoor van Unilever naar Londen. In dit voorbeeld staat het spanningsveld tussen de langetermijnstrategie van de directie, gericht op het halen van duurzaamheidsdoelstellingen, en het creëren van aandeelhouderswaarde op de korte termijn centraal. Ook werd in dit voorbeeld het spanningsveld tussen overheidsbeleid en publieke opinie zichtbaar in de discussie over de afschaffing van de dividendbelasting. Dit was een belangrijke wens van Unilever om het hoofdkantoor in Nederland te houden. De Nederlandse regering wilde deze wens honoreren, maar moest dit onder sterke maatschappelijke druk terugdraaien.

Omdat de door Theo geformuleerde drie dimensies van zelfbestemming zo centraal staan in de concepten die hij heeft ontwikkeld en dit begrip zowel voor het bedrijfsleven als de overheid goede praktische handvatten biedt, wil ik in het onderstaande dieper ingaan op dit voorbeeld, vooral gebruik makend van Theo's eigen formuleringen.

*Zelfbestemming één* gaat over de koers die de onderneming kiest om waarde te creëren en ligt daarmee geheel binnen het domein en de verantwoordelijkheid van de ondernemingsleiding. De directie moet zorgen voor het uitzetten van de langetermijnstrategie waarmee de operationele acties in lijn moeten worden gebracht. Goede relaties met de aandeelhouders (shareholders) zijn hierbij van groot belang. Zij moeten tevredengesteld worden door een continue groei van de ondernemingswaarde, continuïteit in de dividendstroom, en een ambitieus en verantwoordelijk ondernemingsbeleid. Ook moet de directie zorgen voor goede relaties met belanghebbenden (stakeholders) buiten de kring van aandeelhouders, zoals het personeel, de ketenpartners, overheden, sociale partners, ngo's en de media. Een bedrijf kan even in disharmonie leven met zijn directe stakeholders, bijvoorbeeld gedurende een staking van het eigen personeel, of in een discussie met de publieke opinie over het duurzaamheidsbeleid, maar voor de langere termijn moet de directie zorgen voor een zekere harmonie met de belangrijkste stakeholders.

We kunnen constateren dat het vijandelijk bod van Kraft Heinz laat zien dat het mogelijk is om in korte tijd een multinational als Unilever aan te zetten tot een ongeken- de snelheid bij het expliciteren en uitvoeren van strategisch beleid. De wake-up call zorgde dat ‘zelfbestemming één’ weer centraal kwam te staan. Het pakket van maatregelen kan worden uitgelegd als een snelle én weloverwogen strategie, maar evenzogoed als een pakket defensieve acties. Het lijkt erop dat de directie van Unilever de verbinding met een deel van de share- en stakeholders had verloren in de tijden dat de onderneming onbedreigd was en compensaties heeft betaald voor het verlies aan verbinding. In ieder geval is een deel van de stappen tegengesteld aan wat door de leiding van de onderneming tot op dat moment werd uitgedragen, namelijk geen grootscheepse inkoop van eigen aandelen en geen verkoop van onderdelen.

*Zelfbestemming twee* gaat over de maatregelen van de onderneming die behoud van zelfstandigheid tot doel hebben, de defensieve acties. Hierbij kan gedacht worden aan beschermingsconstructies, zoals het mobiliseren van ‘golden shares’, stichtingsconstructies met bijzondere benoemingsrechten, of verplichte wachttijden na een eerste vijandelijk bod.

De snelle reactie van de board op het bod van Kraft Heinz is overtuigend geweest voor zowel de Engelse als de Nederlandse aandeelhouders. Unilever heeft het pakket gericht op herstel van verbinding met de eigen aandeelhouders en tegelijkertijd gepoogd om de langetermijnaandacht voor de duurzaamheidsdoelstellingen te behouden.

*Zelfbestemming drie* ligt binnen het domein van de (nationale) overheid. Bij ‘zelfbestemming drie’ komen de belangen van de onderneming en de belangen van de nationale gemeenschap tezamen. Op grond van overwegingen die te maken hebben met bescherming van de nationale samenleving en economie, heeft de overheid het recht om transacties te verbieden. Beschermingsmotieven kunnen variëren van behoud en bescherming van de nationale (kennis)infrastructuur tot argumenten die verband houden met de nationale veiligheid.

Door alle gesprekspartners, zowel van regeringszijde als vanuit het bedrijfsleven, werd benadrukt dat het ging om zowel het belang van de nationale samenleving als het

belang van de internationale positionering. Indringend werd daarbij de vraag gesteld wat een Nederlandse onderneming Nederlands maakt: 'Is dat een hoofdvestiging in Nederland, en/of een Nederlandse CEO dan wel een meerderheid van Nederlandse aandeelhouders?'

De overwegingen die bij Unilever speelden rond 'zelfbestemming drie', zijn weer actueel geworden met de recente discussie naar aanleiding van de sterk gestegen energieprijzen. Daarbij liet de overheid de Nederlandse aluminiumsmelter Aldel failliet gaan, maar overweegt zij wel om de internationaal leidende Nederlandse tuinbouwsector, de Nederlandse chloorproducent Nobian, maar ook de Nederlandse vestigingen van het Indiase bedrijf Tata Steel, het Amerikaanse Dow Chemicals en de Noorse kunstmestproducent Yara te ondersteunen bij de groene transitie naar een duurzamere productie, bijvoorbeeld op basis van waterstof. Dit zijn bedrijven die de Nederlandse overheid belangrijk vindt voor de strategische autonomie, als onderdeel van productieketens waarvan de overheid vindt dat deze niet uit Nederland of Europa mogen verdwijnen. Ook spelen hier uiteraard overwegingen om werkgelegenheid te behouden en de bijdrage van deze bedrijven aan het bruto binnenlands product een belangrijke rol.

Hiermee wordt duidelijk dat de drie dimensies van zelfbestemming van essentieel belang zijn voor het denken over het ingewikkelde samenspel tussen bedrijfsleven en samenleving. Theo Camps heeft daarmee een belangrijke bijdrage geleverd aan de kruisbestuiving tussen bedrijfs- en overheidsbeleid.



# Leidinggeven in maatschappelijke organisaties

Over complexiteit, leiderschap en hoe we aan goede leiders komen

*Morris Oosterling*

---

## Inleiding

Als er één onderwerp is waar de afgelopen jaren veel aandacht voor is geweest, dan is het de relatie tussen overheid, politiek en (de kwaliteit van de uitvoering door) maatschappelijke organisaties.<sup>34)</sup> Recentelijk stelde de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties dat er veelal sprake is van goede prestaties, maar dat niet alle burgers de juiste dienstverlening (kunnen) ontvangen (Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, 2021). Reeds sinds jaren wordt de kwaliteit van (het stelsel van) publieke diensten binnen verschillende sectoren geadresseerd, eerder bijvoorbeeld door de commissie Onderwijsvernieuwingen onder leiding van Dijsselbloem in 2008, de commissie Behoorlijk Bestuur onder leiding van Halsema in 2013, en de parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties onder leiding van Van Vliet in 2014.

34) Er zijn diverse vormen van en benamingen voor organisaties die in het maatschappelijk middenveld opereren, waaronder maatschappelijke organisaties, publieke organisaties, non-profitorganisaties, maatschappelijke ondernemingen en uitvoeringsorganisaties. Het gaat in dit artikel om de organisaties die in het licht van hun legitimering ook direct te maken hebben met de overheid.

De afgelopen periode wordt in de media inmiddels gesproken over diverse crises in Nederland, zoals de gascrisis, asielcrisis, stikstofcrisis, energiecrisis, klimaatcrisis en wooncrisis. Ook lezen we bij tijd en wijle over disfunctionerende leidinggevend en vooral bestuurders, die hebben bijgedragen aan het ontsporen van hun organisatie. In de praktijk blijkt dat het in deze gevallen veelal gaat om krachtige, actiegerichte leidinggevend en bestuurders (Camps, 2012).

Dergelijke berichtgeving wekt de indruk dat er van alles mis is in de publieke dienstverlening in Nederland. Is dit werkelijk zo of ontstaat er een vertekend beeld omdat incidenten al gauw breed uitgemeten worden in de media? Camps (2012) ziet vooral toegewijde leidinggevend en in maatschappelijke organisaties, met gevoel voor de sectoren waar ze in werken. Hij stelt in mijn ogen terecht dat ontsporingen uitzonderingen zijn.

Het werpt echter wel de vraag op wat er aan de hand is in het publieke domein en wat we van leidinggevend en verwachten om tot goede dienstverlening te komen. In dit artikel ga ik nader in op deze vraag. Ik begin met een blik op de complexiteit in het speelveld van maatschappelijke organisaties en de consequentie daarvan voor leidinggevend en. Vervolgens ga ik in op wat het van leidinggevend en vraagt om met deze complexiteit om te gaan, namelijk het zich richten op adaptief succes met oog voor de wederzijdse beïnvloeding binnen relaties met alle belanghebbenden en reflectie op deze processen. Ik eindig dit artikel met mijn visie op de vraag hoe we kunnen bijdragen aan een groter aantal leidinggevend en die in staat zijn om adequaat om te gaan met complexiteit.

## Complexiteit in het speelveld van maatschappelijke organisaties

Wat allengs duidelijk wordt, is dat het beleid vanuit het neoliberaal denken wordt gestuurd en dit ook een belangrijke invloed heeft op de wijze waarop maatschappelijke organisaties worden aangestuurd. De invloeden van het New Public Management, die vanaf de jaren 80 zichtbaar zijn, leggen een steeds grotere nadruk op bedrijfsmatig

denken en efficiëntie van maatschappelijke organisaties. Er worden (nog steeds) bezuinigingen neergelegd, er dient sprake te zijn van doelmatigheid en kostenbewustzijn.

De bijbehorende verantwoording laat zich vanuit een transactionele benadering op de dienstverlening bezien. De essentie van de diensten wordt gereduceerd tot producten: zorg tot aantal minuten per cliënt, veiligheid tot aantal arrestaties en onderwijs tot aantal geslaagden of aantal lessen. De ontwikkeling van passende protocollen maakte standaardisering van deze producten in diverse sectoren daarbovenop mogelijk en daarmee ook een criterium bij de meting van de kwaliteit van de uitvoering.

Uiteraard is er in de loop van de jaren de nodige kritiek op deze eenzijdige kijk op de uitvoering in maatschappelijke organisaties. Zo wordt een te grote nadruk gelegd op risicobeheersing en wordt onvoldoende onderkend dat de inherente waardenafweging bij de professionals ligt. Er wordt bovendien een overmatige verantwoordingslast neergelegd bij de professionals, waarover als vanzelf wordt geklaagd. Ten derde wordt gesteld dat er vanuit de bedrijfsmatige logica sprake is van onrealistische verwachtingen van de uitvoering (commissie Behoorlijk Bestuur, 2013; Van Thiel, 2020). Dit leidt tot een gevoel van uitholling van de professionaliteit en een verhoging van de ervaren werkdruk (Van Dijk & Oosterling, 2012). Er ontstaan onevenwichtigheden in de uitvoering, waardoor ook de uiteindelijke waarde van de dienstverlening onevenwichtig is (Zacka, 2017).

Maatschappelijke organisaties hebben zorg te dragen voor een brede maatschappelijke opdracht (Moore, 1995; 2013). De essentie van het werk, en de waarde die dit voor klanten<sup>35)</sup> en de maatschappij heeft, wordt bepaald door een complex samenspel van verschillende factoren, die veelal in de dagelijkse interactie tussen professionals en klant worden 'gemaakt'. Het werk van de professional in maatschappelijke organisaties laat zich niet zo makkelijk vatten in eenzijdige en eenduidige outputmaten of standaardprotocollen. Er dient rekening te worden gehouden met de meervoudige waarden en de diverse belanghebbenden van de maatschappelijke organisatie. Naast de

35) Met de algemene term 'klanten' refereer ik aan de gebruikers van diensten van maatschappelijke organisaties, zoals leerlingen, studenten, cliënten, patiënten, huurders, etc.

verticale verantwoordingslijn behoort de maatschappelijke organisatie zich ook aan de omgeving te verantwoorden.

Een dergelijk complex speelveld, waarin diverse, uiteenlopende verwachtingen van de maatschappelijke organisatie bestaan, vraagt om leidinggevendenden die in staat zijn om vorm te geven aan authentieke, effectieve en ethische antwoorden op de vraagstukken rondom de brede maatschappelijke opdracht, de verantwoordelijkheid voor de uitvoering door professionals en de verantwoording over de dienstverlening (Van Loon, 2021; Moore, 2013). Dit vraagt om leiderschap, bezien als een proces tussen meerdere belanghebbenden, waarin invloed wordt uitgeoefend en gezocht wordt naar antwoorden om (adaptief) succes te realiseren (Kilburg en Donahue, 2011):

‘Leadership is a complex, multidimensional, emergent process in which the leader(s), follower(s), and other formal and informal stakeholders in a human enterprise use their characteristics, capabilities, thoughts, feelings, and behaviors to create mutually influencing relationships that enable them to coevolve strategies, tactics, structures, processes, directions, and other methods of building and managing human enterprises with the goal of producing adaptive success in their chosen niche(s) in the competitive, evaluative, and evolving global ecology of organizations.’

Twee cruciale elementen uit deze definitie vragen om een nadere uitwerking. Allereerst het doel van leiderschap, namelijk het realiseren van adaptief succes voor de organisatie. Ten tweede het feit dat leiderschap draait om het proces van het creëren van wederzijds beïnvloedende relaties om dit adaptief succes mogelijk te maken.

## Adaptief succes

Maatschappelijke organisaties worden geconfronteerd met verschillende soorten problemen, die ook elk een eigen oplossingsrichting vragen. Veelal wordt het onderscheid gemaakt tussen crises, eenvoudige en complexe vraagstukken (Grint, 2005). In de crisis-situatie wordt van de leiding verwacht dat er wordt gehandeld. Een actiegerichte benadering, gericht op het snel en effectief oplossen van het voorliggende probleem. Controle



nemen en dwang inzetten om anderen in beweging te krijgen richting de oplossing. Bij eenvoudige vraagstukken kan worden bediscussieerd welke oplossingsrichting het probleem het meest effectief oplost. Bij complexe vraagstukken is er niet één oplossing en spelen waarden en overtuigingen veelal een belangrijke rol in de mate waarin we een oplossingsrichting wenselijk achten. Het afwegen en initiëren van de oplossingsrichtingen bij vraagstukken behoren tot de kern van het werk van leidinggevend. Het is aan de leidinggevend om op basis van een gedegen analyse tot een afweging te komen (Camps, 2013).

De eerdergenoemde crises impliceren dat directe actie noodzakelijk is. De verwachting is dat de leiding weet welke oplossingen het probleem helpen wegnemen en voorkomen. Er wordt bovendien verwacht dat zij deze oplossingsrichtingen initiëren. Een dergelijke actiegerichte aanpak past weliswaar bij crises en technische vraagstukken, maar niet bij complexe, waardengedreven vraagstukken. Ook al doet de naam anders vermoeden, de voorliggende crises zijn typische voorbeelden van complexe vraagstukken. Bij uitstek zijn dit de vraagstukken waar leidinggevend zich voor gesteld zien in maatschappelijke organisaties. De complexiteit van deze vraagstukken maakt een simpele oplossing onmogelijk, innovatie en leren zijn vereist, er dient sprake te zijn van een gedegen analyse, dialoog en ecosystemisch denken (Heifetz, 1994; Van Loon, 2019).

Adaptief succes komt voort uit een adequate inschatting van de vraagstukken en het zorgdragen voor de juiste condities om oplossingsrichtingen in de organisatie te realiseren. Vooral bij complexe vraagstukken gaat het om noodzakelijke veranderingen die in eerste instantie niet worden omarmd binnen (en soms ook buiten) de organisatie. Adaptieve leidinggevend zijn in staat om door complexiteit en onzekerheid te navigeren en weten adequaat te reageren op veranderende omstandigheden en verwachtingen. Leiderschap is in dezen een essentieel onderdeel van het adaptief succes en vraagt van de leiding dat zij in staat zijn tot de volgende zaken (Camps, 2012; Van Loon, 2021):

- Een klimaat creëren waarin verandering en ontwikkeling worden omarmd en mensen zich gesteund voelen.
- Gedoseerde onrust toelaten, bijvoorbeeld door de juiste vragen te stellen waarmee mensen buiten de comfortzone geraken en nieuwe wegen durven te verkennen.

- Heldere en transparante communicatie, bijvoorbeeld over plannen en voortgang, maar ook duidelijkheid rondom taken, rollen en verantwoordelijkheden.
- Adequate inrichting van de besluitvormingsprocessen, er dient hierbij een goede balans te bestaan tussen de definitie van de oplossingsrichting en probleemoplossing, tussen betekenisgeving en sturing.

## Wederzijdse beïnvloeding door in gesprek te zijn

In de definitie van Kilburg en Donahue (2011) komt bovendien naar voren dat leiderschap een proces is van wederzijdse beïnvloeding. Hiermee wordt ook duidelijk dat leiderschap niet zonder volgerschap kan, of eerder nog: elke leider is tevens volgend in de relatie met anderen (Van Loon, 2021). Door leiderschap op deze manier als proces te benaderen, verwijderen we ons van het oude *hero paradigm* op leiderschap: het draait niet om de persoon van de leider, maar om de wijze waarop de leider in staat is om dit proces van wederzijdse beïnvloeding te faciliteren – in zichzelf, maar vooral ook in de ander. Leiderschap draait vanuit dit relationele perspectief om waarden, verbinding en gezamenlijkheid, waardoor er ruimte ontstaat voor vertrouwen, zingeving en gezamenlijke doelen (Commandeur et al., 2021).

Als leidinggevende dien je dus goed in contact te zijn met de ander, maar daarmee als vanzelf ook met jezelf. Dialogisch leiderschap stelt dit relationele aspect van leiderschap centraal in de generatieve dialoog. In de dialoog staat het ontdekken en onderzoeken van elkaars waarden, meningen en daaruit voortvloeiende visie centraal. Er ontstaat ruimte om nieuwe beelden te creëren, die voorbijgaan aan de eigen visie. Er ontstaat een gezamenlijke uitkomst, door de dialoog ontstaat verbinding tussen de gesprekspartners. Om dit te kunnen bereiken, is het belangrijk dat de leidinggevende de voorwaarden schept om tot de dialoog te kunnen komen: goed luisteren, het eigen oordeel (voorlopig) opschorten, respect tonen voor de gesprekspartner en tot slot zich ook uitspreken (Van Loon, 2019).

De complexe vraagstukken waarmee maatschappelijke organisaties worden geconfronteerd, kennen geen eenduidige oplossingen. Juist daarom is de dialoog hét hulpmiddel om met belanghebbenden binnen en buiten de organisatie de oplossingsrichtingen gezamenlijk te ontdekken, te bespreken en vorm te geven.

## Reflectie gewenst

Reeds in 1995 komt een artikel uit in MIT Sloan met de titel ‘Between “Paralysis by Analysis” and “Extinction by Instinct”’ (Langley, 1995). In dit artikel wordt ingegaan op de juiste balans tussen actiegericht handelen en reflectiegericht denken, wat vooral bij complexe vraagstukken speelt om tot de implementatie van adequate oplossingen te komen. Het waarschuwt beslissers om zichzelf goed in ogenschouw te nemen en deze balans te waarborgen. Camps heeft eerder ook in diverse artikelen (Camps, 2012; 2013) gepleit voor een goede balans tussen deze actie- en reflectiegerichtheid.

Vanuit het voorgaande is reflectie in mijn ogen op twee gebieden noodzakelijk. Adaptief succes wordt gerealiseerd door de juiste oplossingsrichtingen te kiezen bij (nieuwe) voorliggende vraagstukken. Dit vraagt om reflectiegerichtheid van de leiding om te blijven bezien met welk type vraagstuk de organisatie te maken heeft. Omarm het perspectief van anderen (zoals rondom eerdergenoemde crises) niet zomaar, en zorg voor ruimte om tot kritische reflectie op de vraagstukken te komen. Alleen en samen met anderen.

Een tweede aspect van reflectie gaat over de inschatting van de wijze waarop over het voorliggende vraagstuk wordt gesproken en zou moeten worden gesproken. Op welke wijze dient in deze relatie te worden gesproken om effectief invloed te kunnen uitoefenen? In de praktijk kan het streven naar de dialoog bijvoorbeeld doorslaan, waardoor de organisatie niet meer tot actie komt. In dergelijke gevallen wordt de dialoog aangegrepen om continu het moment van besluitvorming naar achteren te schuiven, vanwege onzekerheid of om geen fouten te maken. Goed leiderschap betekent om afhankelijk van de situatie in te schatten welk type gesprek nodig is. De dialoog om te onderzoeken, maar ook de instructie voor een adequate uitvoering of de discussie om te

bezien hoe een technisch vraagstuk kan worden opgelost. Juist als leren en verandering centraal staan, zijn zowel dialoog als discussie en instructie nodig (Van Loon, 2021). Een adequate inschatting vraagt om reflectie.

Juist in een maatschappij waarin de snelheid ons vaak dwingt om achter onszelf aan te blijven hollen, kan het voor leidinggevendenden moeilijk zijn om zich hieraan te onttrekken en op beide aspecten reflectief te zijn. Tegelijk weten we dat het cruciaal is.

## Tot slot: hoe komen we aan deze leiders?

De afgelopen jaren heb ik onderzoek mogen doen naar de werving en selectie van leidinggevendenden in maatschappelijke organisaties, een cruciale manier om aan leidinggevendenden te komen. Een belangrijke conclusie uit dit onderzoek is dat er steeds meer en steeds meer verschillende eisen worden gesteld aan leidinggevendenden in maatschappelijke organisaties (Oosterling, 2019; Oosterling & Camps, 2020). De verwachtingen zijn blijkbaar hooggespannen. Dat is ook logisch als we kijken naar de complexiteit, die vraagt ook het nodige van de leidinggevendenden.

Waar het in de werving veelal draait om een adequate beschrijving van de functie, vaak in termen van competenties, basale eigenschappen die bepalend zijn voor het succesvol handelen in de functie (McClelland, 1993), wordt duidelijk dat in de selectie van kandidaten vaak (ook) naar andere aspecten wordt gekeken. Sterker nog, intuïtie speelt de belangrijkste rol in de besluitvorming over het aannemen van een kandidaat (Miles & Sandler-Smith, 2014; Oosterling, 2019).

Tegelijk wordt ook duidelijk dat wat in wervingsprocedures wordt gevraagd van leidinggevendenden niet hetzelfde is als de essentie van wat leiderschap behelst (Bolden & Gosling, 2006). De beschrijving van competenties doet geen recht aan de complexiteit van de specifieke situatie van de organisatie die op zoek is naar een nieuwe leidinggevende (Conger & Ready, 2004). Het is dan ook zoeken naar manieren om de complexe realiteit niet te simplificeren en plat te slaan in het selectieproces. Samen met Camps (Camps & Oosterling, 2021) heb ik bijvoorbeeld aanbevolen om meer realistische wervingsprofielen

op te stellen, de subjectiviteit te beperken door gebruik van adequate selectie-instrumenten en vooral de besluitvorming niet te laten afhangen van onderbuikgevoelens.

Naast adequate werving en selectie is ook de ontwikkeling van leiderschap een belangrijke manier om aan goede leidinggevendens te komen. Veel van het werk van leidinggevendens kan immers worden aangeleerd: sommige aspecten door oefening in de praktijk, andere door kritische zelfreflectie, en weer andere door formele opleiding. Ten aanzien van opleiding worden er aandachtspunten benoemd voor de opleiders, adviseurs en trainers, die bijdragen aan de ontwikkeling van leiderschap, onder meer door Kellerman (2012). Door rekening te houden met de laatste definities van leiderschap, wordt bijvoorbeeld voldoende aandacht geschonken aan leiderschap als proces, vanuit het perspectief dat leiders niet zonder volgers kunnen. Zo wordt een unilaterale focus op goed leiderschap vanuit een leidercentrisch perspectief vermeden. Bovendien dient de aandacht naast ontwikkeling van vaardigheden vooral uit te gaan naar de ontwikkeling van zijnskenmerken van de leider. Hierin gaat het over de ethische aspecten van leidinggeven, die in de voorliggende complexe vraagstukken als vanzelf een rol spelen (zie ook Van Loon, 2021). Van Dijk en Oosterling (2012) spreken in dit licht van waardenvol leiderschap en doelen hiermee op het leiderschap dat zich verbindt met het nemen van verantwoordelijkheid voor een groter geheel.

In dit artikel hoop ik duidelijk te hebben gemaakt dat leiderschap een proces is van wederzijdse beïnvloeding, met als doel adaptief succes. In het geval van de maatschappelijke organisatie gaat het hierbij om meervoudige waardenafwegingen in een complex speelveld vol verwachtingen, wensen en eisen, en een verantwoordelijkheid voor een brede maatschappelijke opdracht. Er bestaan hierbij geen makkelijke antwoorden (Heifetz, 1994) en juist deze wetenschap is zo belangrijk om mee te nemen in de werving en selectie en ontwikkeling van leidinggevendens (van de toekomst).

## Literatuur

Bolden, R., & Gosling, J. (2006). Leadership Competencies: Time to Change the Tune? In: *Leadership*, 2(2), 147-163.

Camps, Th.W.A., & Oosterling, M. (2021). Suboptimale uitkomst in het selectieproces van bestuurders in non-profitorganisaties. Resultaten van casestudy-onderzoek. In: *Management en Organisatie*, 2021(02), 4-10.

Camps, Th.W.A. (2012). *Dansende leiders op de punt van een naald. Over leiderschap in maatschappelijke ondernemingen*. Utrecht: Vanderkruis, partner in executive search.

Camps, Th.W.A. (2013). Raak schieten vergt voortdurend oefening. In: Biermann, W. (red.). *Krachtige signalen. Beschouwingen over het voortgezet onderwijs*. Amsterdam: VO-Raad.

Commandeur, H., Rupert, J., Slob, H., Karali, E., Hengstmengel, J., Buijs, G., Kooi, K. van der, & Geest, P. van (2021). *Agapè | Caritas in bedrijf. Een praktisch raamwerk voor leidinggevendens*. Amsterdam: Boom Uitgevers.

Commissie Behoorlijk Bestuur (2013). *Een lastig gesprek. Advies Commissie Behoorlijk Bestuur*. September 2013.

Conger, J.A., & Ready, D.A. (2004). Rethinking Leadership Competencies. In: *Leader to Leader*, 32, 41-47.

Dijk, G. van, & Oosterling, M. (2012). Waardenloos leiderschap, de dubbele moraal voor publieke managers. In: *PM (Public Mission)*, 5(8), 30-31.

Grint, K. (2005). Problems, problems, problems: The social construction of 'leadership'. In: *Human Relations*, 58(11), 1467-1494.

Heifetz, R.A. (1994). *Leadership without easy answers*. Cambridge: Harvard University Press.

Kellerman, B. (2012). *The End of Leadership*. New York: Harper Business.

- Kilburg, R.R., & Donahue, M.D. (2011). Toward a 'grand unifying theory' of leadership: Implications for consulting psychology. In: *Consulting Psychology Journal: Practice and Research*, 63(1), 6-25.
- Langley, A. (1995). Between "Paralysis by Analysis" and "Extinction by Instinct". In: *MIT Sloan Management Review*, 36(3), 63-76.
- Loon, R.J.P. van (2019). *Dialogisch leiderschap. Als het ik wijkt*. Mediawerf.
- Loon, R.J.P. van (2021). *Dialogical leadership. Over grenzen*. Oratie Tilburg University.
- McClelland, D.C. (1993) The concept of competence. In: Spencer, L.M., Spencer, S.M., *Competence at Work*. New York: J. Wiley and Sons.
- Miles, A., & Sadler-Smith, E. (2014). "With recruitment I always feel I need to listen to my gut": the role of intuition in employee selection. In: *Personnel Review*, 43(4), 606-627.
- Oosterling, M., & Camps, Th.W.A. (2020). Kleine teksten, grootse verwachtingen. De toename van eisen aan bestuurders in non-profit organisaties. In: *Bestuurswetenschappen*, 74(4), 44-63.
- Oosterling, M. (2019). *Op zoek naar leiderschap. De top in non-profit organisaties gezien vanuit selectie*. Ridderprint.
- Thiel, S. van (2020). *Position paper voor de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer*.
- Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen balie en beleid. Rapport*. Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Zacka, B. (2017). *When the State meets the Street. Public Service and Moral Agency*. Cambridge Massachusetts, London, England: The Belknap Press of Harvard University Press.





# Over het hakken en de spaanders

*George Padberg*

---

Beste Theo,

Ik ben gevraagd om in dit liber iets te schrijven over wat ik van je geleerd heb en welke impact dat gehad heeft. Het verzoek specificeerde niet op wie of waarop er een impact was, maar uit de tekst zou moeten blijken wat jouw ‘bijdrage aan de ontwikkeling van leiderschap in het publieke domein’ is geweest. Je zult mijn aarzelingen begrijpen, want onze gesprekken bestonden uit subtiel verpakte adviezen van jou aan mij waarvan de impact, positief of negatief, zeker afhankelijk is van wie je er over bevroeg. Ik kan mij natuurlijk alleen die adviezen herinneren waar ik tevreden over was en ben, en waar ik denk iets positiefs mee gedaan te hebben. Die waardering is natuurlijk strikt de mijne, want bij alle veranderingen die ik in mijn werk heb doorgevoerd, waren er ook altijd een aantal personen ongelukkig of ontevreden. Ik meen mij te herinneren dat je sprak over de onvermijdelijkheid van spaanders als je ging hakken. Als dan succes of tevredenheid afgemeten moet worden aan een meerderheid van tevreden peers of aan tevredenheid van het bovenliggend gezag, ben ik even stil omdat de beschrijving van jouw impact niet de beschrijving van de door mij gepercipieerde eigen successen moet zijn. Daarom volsta ik met enkele feitelijke schetsen en laat het oordeel over de impact graag aan anderen en aan jouw herinneringen over.

Onze eerste ontmoeting was in jouw rol als – jonge, denk ik – directeur van Rijnconsult en ik als ambitieuze net benoemde hoogleeraar neurologie die nog geen stap in Nijmegen had gezet, maar door jou hoopte wegwijs te worden in het Radboud-labyrint. Je hebt mij aspecten van overleg en vergaderen uitgelegd die in Nijmegen anders verliepen dan in de Randstad en je hebt mij voorgelicht over de structuur van de bestuurlijke bovenlaag in het katholieke deel van Nederland. Ik heb je verteld over de afdeling die ik ging

overnemen en die intern ernstig verdeeld was geraakt na het onverwachte overlijden van mijn voorganger en diens tweede man. Specifieke adviezen van jou over wat te doen, herinner ik mij niet. Ik geloof ook niet dat wij ooit gesproken hebben over de resultaten en de spaanders van de reorganisaties en veranderingen die volgden. Het was immers een managementcursus van twee dagen geweest.

Onze volgende ontmoeting, anders dan aan het hek van onze voortuin, was toen jij in je rol van voorzitter van Berenschot adviseerde over een nieuwe bestuursorganisatie voor de Internationale Stichting Alzheimer Onderzoek (ISAO). Ik had een verleden als bestuurslid van de ISAO maar was door politiek gekuip gedwongen geweest die rol neer te leggen, ondanks alle argumenten dat in Nederland meer subsidies nodig waren voor onderzoek naar de ziekte van Alzheimer. Ik heb je nooit gevraagd, voor zover ik me kan herinneren, of je op de hoogte was van die voorgeschiedenis. In ieder geval was ik blij toen jij mij vroeg om het voorzitterschap van de nieuwe raad van toezicht van de ISAO op me te nemen. Ik denk dat wij het erover eens waren dat het niet zinnig was dat in een klein land twee elkaar beconcurrerende organisaties zouden bestaan die beide de publieke belangen van Alzheimer-patiënten wilden behartigen. Als de fusie tussen Alzheimer Nederland en ISAO een zinnige is geweest, hebben wij beiden daar een bijdrage aan geleverd. Ook hier zijn in de reorganisatie wel enkele spaanders gevallen.

En onze laatste serieuze ontmoeting was als vertrouwenspersonen van de Radboud Universiteit. Ik had een specifieke taak als VP voor het wetenschappelijk personeel, met ook de toestemming om te mediëren indien dat passend zou zijn en indien alle belangen ook voldoende gerepresenteerd waren. Jij verscheen iets later op het toneel als voorbereiding en overgang naar de ombudsman voor de organisatie. In de paar casussen die wij hier niet kunnen bespreken, vond ik het overleg leerzaam en stimulerend, al verschilden wij te weinig in onze opinies om tot vuurwerk te komen. Wij waren beiden even verbaasd over het aanzienlijke genderverschil in het aantal klagers dat ieder jaar in de percolatie van het jaarverslag door de bestuurlijke lagen verdampte en verdween. Ook hier zagen wij een groeiend aantal spaanders, niet altijd door groot hakwerk veroorzaakt. Wij zagen ook de geboorte van het toverwoord 'onveilig' om snel toegang te krijgen tot vertrouwenspersonen, met de bijkomende zekerheid van lichte paniek bij de bestuurders en waren het erover eens dat het toverwoord nadere omschrijving nodig had om operationeel te kunnen zijn<sup>1</sup>.

Misschien dat het onderstaande als leidraad voor een discussie kan dienen.  
Die hoop ik dan met jou te mogen voeren.

Vale.



Ref: De kwalificatie 'onveilig' rukt op. En maakt dialoog onmogelijk.  
D. Boomsma, E.C. Hendriks-Kim, NRC 16 november 2022.



# Van governance van behoud naar governance van vooruitgang

*Willem Peter de Ridder*

---

Wie naar Theo Camps luistert, hoort inzichten uit verschillende perspectieven bij elkaar komen. Aan de ene kant is er Theo de wetenschapper, die onderzoek doet en reflecteert. Aan de andere kant is er Theo de adviseur, bestuurder en toezichthouder, die niet aan de zijlijn staat, maar actief een eigen agenda nastreeft. Het ene perspectief is niet belangrijker of waardevoller dan het andere en het één staat het ander ook niet in de weg. De kracht zit hem in de combinatie.

Ik hoor in de verhalen van Theo ook altijd het streven naar vooruitgang en de behoefte om het beter te maken dan het was. Hoe kunnen wij als bestuurders en commissarissen bijdragen aan het goed functioneren van organisaties, in het bijzonder in de publieke en semipublieke sector? Hoe zorgen we ervoor dat de governance het creëren van publieke waarde bevordert? En dat niet alleen nu, maar ook in de toekomst door innovatie?

Het is een verhaal dat niet af is en misschien wel nooit af zal zijn. De vraagstukken evolueren, al is het maar omdat de maatschappelijke context verandert en technologische ontwikkelingen nieuwe mogelijkheden bieden. In deze bijdrage zal ik enige reflecties geven op de opdracht die voor ons ligt op het gebied van de governance van (semi) publieke organisaties.

## Governance bevordert conservatisme

De governancestructuren zoals we die in zowel de private als de semipublieke sector hebben ingericht, bevorderen conservatisme in het handelen van bestuurders en toezichthouders, en doen weinig om innovatie te bevorderen. Ik zie daar een vijftal aanwijzingen voor.

In de eerste plaats bevorderen governancecodes dat de organisatie een doel in zichzelf wordt. De Corporate Governance Code begint met: ‘Het bestuur is verantwoordelijk voor de continuïteit van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming.’ Governancecodes in de semipublieke sector stellen weliswaar het realiseren van de maatschappelijke doelen voorop, maar met de financiële continuïteit van de organisatie als randvoorwaarde (Governancecode Woningcorporaties 2020).

In de tweede plaats besteden alle codes veel aandacht aan risicomanagement. Dat is uiteraard terecht, al is het maar omdat strategie en risicomanagement twee kanten van dezelfde medaille zijn. We zien in de praktijk helaas maar al te vaak dat risicomanagement wordt geïnterpreteerd als het beperken van risico. Maar optimaal risicomanagement betekent niet maximale risicomijding. Als alle risico’s worden geëlimineerd, treedt fatale verlamming op, is er geen ondernemerschap meer en gaat de organisatie in schoonheid ten onder.

In de derde plaats besteden governancecodes veel aandacht aan overleg met stakeholders. Wederom logisch en verstandig, maar realiseren we ons voldoende dat de stakeholders in overgrote meerderheid de bestaande belangen behartigen? Patiëntenverenigingen en cliëntenraden vertegenwoordigen mensen die nu zorg nodig hebben, niet de toekomstige zorgvragers. Hetzelfde geldt voor huurdersbelangenverenigingen, waar toekomstige huurders geen lid van zijn. En in het onderwijs heeft de medezeggenschapsraad zodanig uitgebreide instemmings- en adviesrechten dat bestuurders die verandering willen bewerkstelligen van goeden huize moeten komen.

In de vierde plaats leggen veel commissarissen en toezichthouders in hun rol de nadruk op beheersing. Zij worden door bestuurders betrokken bij de strategievorming, maar zijn volgens de wet (en bevestigd in jurisprudentie bijvoorbeeld naar aanleiding van het faillissement van Meavita in 2009) slechts verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op het toezicht op de realisatie van de strategie en niet op de inhoud van de strategie. Dit geldt met name in het in Nederland nog steeds dominante 2-tier besturingsmodel.

In de vijfde plaats is er in diverse sectoren extern toezicht dat het conservatisme verder versterkt. Intern toezicht dat object is van extern toezicht, zal zich nog meer volgens het boekje gedragen en weinig risico nemen bij benoemingen van nieuwe commissarissen en toezichthouders als die benoeming door een externe toezichthouder moet worden goedgekeurd. De begrijpelijke neiging is om afbreukrisico voor alle betrokkenen te beperken. Verplichte visitatiecommissies in de woningcorporatiesector hebben een vergelijkbaar effect.

## Conservatisme belemmert innovatie

Waarom is dit conservatisme een probleem? We zitten momenteel in het tijdperk van het digitaal darwinisme. Alles wat digitaal kan, wordt digitaal en wij moeten onze economie, onze organisaties en onze manier van werken daaraan aanpassen. De grootste bedrijven op de aandelenbeurzen zijn technologiebedrijven die een businessmodel hebben dat is gebaseerd op data. In organisaties worden processen gerobotiseerd en datagedreven businessmodellen ontwikkeld. En wie kan er nog een dag zonder mobiele telefoon?

Digitalisering en algoritmisering (meestal kunstmatige intelligentie genoemd) zijn voorbeelden van technologieën die zich exponentieel ontwikkelen en om aanpassingen vragen van alle organisaties in alle sectoren. Het aanpassingsvermogen is echter zelden exponentieel. Het is meestal incrementeel en dus te langzaam. Hoe groter het gat wordt tussen de technologische mogelijkheden en de werkwijze van een organisatie, hoe groter het risico dat de organisatie relevantie verliest en slachtoffer wordt van het digitaal darwinisme. Niet voor niets wordt de gemiddelde levensduur van organisaties steeds korter.

Governance die conservatisme in de hand werkt en noodzakelijke aanpassingen in de weg staat, versterkt de dynamiek die Clayton Christensen al in 1997 beschreef in zijn boek *The Innovator's Dilemma*. Bestaande organisaties zijn wel goed in het aanpakken van sustaining innovaties, maar niet in het adopteren van disruptive innovaties. Ze zijn meer gericht op het verbeteren van bestaande producten en diensten dan op het identificeren van nieuwe manieren om klanten te bedienen en nieuwe markten te betreden. Peter Drucker zei het lang geleden ook al: "All great change in business has come from outside the firm, not from inside."

Voor de publieke en semipublieke sector is het niet heel anders. Dankzij de New Public Management (NPM)-benadering zijn sinds de jaren 80 van de vorige eeuw de managementtechnieken uit de private sector ook in de publieke sector geïntroduceerd. Meer nadruk op 'Economy, Efficiency, Effectiveness' heeft geleid tot het sturen op doelstellingen en prestatie-indicatoren, meer transparantie en externe verantwoording en tot consultaties en participatie van stakeholders in besluitvormingsprocessen.

Inmiddels is het besef doorgedrongen dat het denken in termen van klanten en markten voor publieke en semipublieke organisaties zijn grenzen kent. De aandacht voor innovatie en publieke waarde is helemaal terug, mede dankzij het werk van Mariana Mazzucato over de rol van de overheid in innovatie en het creëren van waarde in de economie. Zij bepleit een mission-oriented innovatiebenadering, waarbij de overheid een leidende rol speelt in het identificeren van de maatschappelijke opgaven, en doelstellingen stelt voor innovaties die gericht zijn op het oplossen van deze opgaven. We hebben meer moonshots nodig: ambitieuze innovatie-inspanningen gericht op het oplossen van de grote maatschappelijke uitdagingen, zoals klimaatverandering, gezondheidszorg en duurzame energie.

## Naar governance die innovatie stimuleert

Hoe zorgen we ervoor dat de governance innovatie niet belemmert, maar stimuleert?  
Hoe kunnen we elementen als transparantie en verantwoording, duidelijke besluitvormingsprocessen en communicatie met andere stakeholders zodanig inzetten dat de governance bijdraagt aan het creëren van publieke waarde?



Transparantie en verantwoording zijn sleutelbegrippen in de pogingen om het vertrouwen van burgers in de overheid en semipublieke organisaties te vergroten en de kwaliteit van de diensten te verbeteren. Openheid over doelstellingen, activiteiten en prestaties is belangrijk om te laten zien hoe een organisatie maatschappelijke verantwoordelijkheid neemt en publieke waarde realiseert.

De governancestructuur moet dit ondersteunen en mogelijk maken. Als de verschillende rollen en verantwoordelijkheden binnen de organisatie duidelijk zijn, kan besluitvorming efficiënt plaatsvinden en kan de organisatie snel inspelen op veranderingen in de omgeving. Innovatieprojecten worden sneller opgepakt en er wordt minder tijd verspild aan interne discussies en onduidelijkheden. Bij grotere organisaties kan een innovatieteam worden samengesteld, dat verantwoordelijk is voor het identificeren en ontwikkelen van nieuwe ideeën. Om snel te kunnen handelen, moet dit team wel over voldoende autonomie beschikken.

Duidelijkheid in de governancestructuur draagt ook bij aan een bredere adoptie van innovaties binnen de organisatie. Als iedereen weet wie welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft, hoeft er ook geen discussie te zijn over de vraag wie er bij innovatieprojecten moeten worden betrokken. Dit vergroot de buy-in en zorgt voor snellere implementatie.

Communicatie met stakeholders is niet alleen van belang om de verschillende belangen van betrokkenen af te wegen. Als er verschillende stemmen worden gehoord bij de besluitvorming en als er ruimte is voor verschillende ideeën, dan is een grotere diversiteit aan innovaties te verwachten.

Een governancestructuur is op zichzelf niet voldoende voor innovatie. We hebben ook een innovatiecultuur nodig, waarin medewerkers worden aangemoedigd om nieuwe ideeën te delen en zij trainingen kunnen krijgen in technieken zoals design thinking en lean startup. Ook beloning van en waardering voor (al dan niet succesvolle) innovatieprojecten spelen een rol. Verder kan het helpen om externe innovatiepartners aan te trekken en samen te werken met andere bedrijven of deel te nemen aan innovatieprogramma's van de overheid of universiteiten.

Innovatie heeft ruimte nodig en moet ook mogen mislukken. Als geen enkel nieuw initiatief mislukt, moet je je afvragen of de innovatieagenda wel innovatief is. Innovatie kent altijd onzekerheid en garanties voor succes zijn er niet. Innovatieve organisaties zijn bereid risico's te nemen en accepteren dat er fouten in het innovatieproces worden gemaakt als onderdeel van het leerproces.

Voor het functioneren van welke governancestructuur dan ook zijn leiderschap en moraliteit voorwaardelijk. De 'tone at the top' begint bij commissarissen en toezichthouders, die ook kritisch moeten kijken naar de samenstelling van hun eigen raad. Zijn er voldoende verschillende perspectieven in de raad van commissarissen of raad van toezicht vertegenwoordigd om een goede afweging te kunnen maken tussen focus op resultaat en het beheersen van risico's? Als het toezicht focust op het bewaken van beperkte kaders, stranden goede ideeën voortijdig en lopen ook de beste bestuurders vast. Ook tijdigheid is van belang, want een goede raad van commissarissen wacht niet tot er een crisissituatie is, maar evalueert regelmatig en grijpt tijdig in.

Theo Camps schreef het al in 2014 in zijn publicatie *(On)machtige toezichthouders*: "... uiteindelijk gaat het, naast alle formele kanten, over de moraliteit in de bestuurs- en toezichtkamers (eenvoudig gezegd, opvattingen over wat wel en niet deugt). Moraliteit is iets wat wordt ontwikkeld door onderlinge dialoog en door uitwisseling met de buitenwereld. Dergelijke dialogen gaan overigens verder dan checks and balances die als vereiste in codes worden aangegeven. Het opzoeken van interne en externe dialoog moet voortkomen uit een innerlijke drang tot verbetering van het eigen functioneren en daarmee verbetering van het functioneren van de organisatie."

## Tot slot

Ik houd hier geen pleidooi tegen alle goede dingen die governancecodes ons hebben gebracht. Aandacht voor risicomanagement, transparantie en externe verantwoording is noodzakelijk. Maar governance kan zijn doel ook voorbijschieten en noodzakelijke innovatie remmen. Regels en procedures belemmeren dan de creativiteit en beletten dat snel wordt gereageerd op veranderingen in de externe omgeving.

Toekomstbestendige organisaties transformeren in het tempo dat de markt c.q. de samenleving vraagt, niet in het tempo dat de bestaande organisatie aankan. De verantwoordelijkheid daarvoor begint bij bestuurders en commissarissen die organisaties niet alleen vandaag goed laten functioneren, maar ook in de toekomst. Daarvoor moeten we op zoek naar de balans tussen behoud en innovatie, tussen focus op resultaat en verantwoord risico's nemen en tussen efficiëntie en flexibiliteit in de governancestructuur.

De toenemende aandacht voor publieke waardecreatie is een indicatie dat dit besef er ook in de semipublieke sector steeds meer is. Mijn hypothese is dat organisaties die sterker sturen op publieke waarde de organisatie meer als een middel zien dan als doel. Of dat empirisch inderdaad zo is en tot welke veranderingen in opzet, bestaan en werking van de governance dat dan leidt, is een mooie vraag voor nader wetenschappelijk onderzoek.



# De lokale politiek als verleden

*Arthur Ringeling*

---

“U bent verantwoordelijk voor de zelfmoorden in de arrestantencellen”, brieste de hoofdcommissaris. Hij was al bijna dertig jaar korpschef en wereldberoemd in Nederland. Ik was de dertig net gepasseerd en sinds een enkele maand een schuchter raadslid. Ik verzette me tegen het installeren van cameratoezicht in wat tegenwoordig wel gastenverblijven worden genoemd.

“Straks halen jullie het ook nog in je hoofd om aan de andere kant van de Waal te gaan bouwen.” ‘Jullie’ was de raad, de politiek, politieke partijen. En de tegenstelling was duidelijk: wij leidinggevende ambtenaren zijn de deskundigen, wij hebben kennis van zaken, wij baseren ons op onze ervaring. En jullie zijn de amateurs. De charmes van het amateurbestuur? Mwah.

Toch had Theo zo’n mooi boekje met die titel geschreven (Camps, 1992). Gebaseerd op zijn tienjarige ervaring als raadslid van de gemeente Nijmegen. Hij kwam in de raad toen ik een jaar naar het westen was verkast. Waar we elkaar niet hebben gemist, was in de opleiding politicologie van wat toen nog de Katholieke Universiteit heette. Ik mocht daar doceren, Theo werd verondersteld te luisteren en ijverig notities te maken. Maar of dat in de roerige jaren zeventig steeds de rolverdeling was, mag worden betwijfeld. In deze bijdrage ga ik wat verder in op dat besturen op lokaal niveau. Want het is zo’n dertig jaar verder sinds de genoemde publicatie verscheen. Het is de vraag wat de conditie van het lokaal bestuur nu is.

## Gemeenten en gemeenschap

In de eerste plaats heeft geen herijking plaatsgehad van de filosofie van het lokaal bestuur. In de negentiende eeuw was de gemeente de bestuurlijk-juridische vorm om gemeenschappen vorm te geven. De wijsheid van Thorbecke was dat hij de gemeenten een relatief eenvoudige vorm gaf, ondanks alle plaatselijke verschillen die er tussen bijvoorbeeld steden en dorpen bestonden. Daarmee stelde hij die gemeenschap in staat zichzelf te besturen.

Reminiscenties aan die filosofie zijn er nog altijd. Nog altijd bestaat onder gemeentebestuurders de neiging om gemeente en gemeenschap met elkaar te verbinden. Maar die relatie is steeds losser geworden. Brasz ontkende die relatie al meer dan zestig jaar geleden (Brasz, 1960; zie ook Castenmiller, 2009). En hij heeft daarna om een reeks van redenen alleen maar meer gelijk gekregen.

De suburbanisatie van de jaren zestig en zeventig leidde tot een sterke uitbreiding van plaatselijke gemeenschappen. Dorpen werden overstroomd met stadsbewoners. Zij werkten meestal in een andere gemeente. Dagelijks reisden zij op en neer. Of zij hun boodschappen in het dorp deden, was nog maar de vraag. Zij waren zo mobiel geworden, zij konden dat overal doen. Voor hun grote aankopen gingen zij in ieder geval naar de stad, net zoals voor de schouwburg of het voetbalstadion. Het dorp was een slaapstad geworden. Daar kwam een factor bij. De nieuwkomers waren ook veel minder aan hun woonplaats gehecht. Als zij de kans zagen elders een groter huis, met betere verbindingen naar de stad te kopen, zouden zij dat niet nalaten.

Van de plaatselijke gemeenschap bleef weinig over. Er waren nog wel ideeën over samenlevingsopbouw geweest. Die ideeën zijn vooral uitprobeerd in de nieuwbouwwijken van de grote steden. Maar tot veel maatschappelijk cement leidde het niet (vgl. Peper, 1972). Het beleid werd vervolgens beëindigd en er kwam niets voor in de plaats. Wat resteerde waren geïndividualiseerde burgers, gezinnen, een gefragmenteerde plaatselijke samenleving. Mensen met weinig binding aan hun gemeente. Wanneer hadden zij die nodig? Voor een paspoort of een rijbewijs. Dus ja, je moest er eens in de zoveel jaar naartoe. Misschien om je kind aan te geven, al werd dat werd veelal in een van de ziekenhuizen van de grote stad geboren.

Met het gemeentebestuur hadden de nieuwe burgers weinig op. Deels waren dat nog autochtonen, deels mensen met voldoende vrije tijd om zich dag in, dag uit op het gemeentehuis op te houden. De meesten kwamen uit de publieke sector. De ideeën die ze naar voren brachten, hadden een hoog 'vrijgestelden'-karakter: dat je met de bus naar de stad moest of je afval moest scheiden. Gelukkig hadden ze maar weinig in te brengen. Anders zou het echt gevolgen voor je wijze van leven gaan hebben.

Natuurlijk, er zijn best links en rechts initiatieven geweest die passen in het idee van wat meer cement in je plaatselijke samenleving. Burgeravonden over bepaalde maatschappelijke thema's bijvoorbeeld, de buurtregisseurs, de stadswachten, de politieke markt en het komen en gaan van wijkraden en deelgemeenten. Ik kan nog veel meer noemen. Ze ontstaan allemaal als ook gemeentebesturen doorhebben dat zij hun bevolking kwijt zijn geraakt.

## Belangstelling

Van een lokale gemeenschap die zichzelf bestuurt, is geen sprake meer. De interesse voor het lokaal bestuur wordt ook steeds geringer. In de eerste plaats van de burgers zelf. Het blijkt uit hun opkomst bij lokale verkiezingen. Jarenlang is het opkomstpercentage gedaald. Lange tijd was het zelfs lager dan dat bij de verkiezingen van Provinciale Staten, het meest obscure bestuursorgaan dat wij kennen.

Niet alleen gaan burgers minder vaak naar de stembus, hun belangstelling voor wat er in de plaatselijke politiek gebeurt, is ook niet groot. Daar komt bij dat zij er ook nauwelijks de kans voor krijgen als gevolg van de centralisatie van het politieke proces. Landelijke thema's en de landelijke politieke kopstukken voeren de boventoon. Van elke verkiezingsstrijd werd een landelijke politieke strijd gemaakt. Er waren zelfs landelijke politieke leiders die aftraden als hun partij het bij lokale verkiezingen slecht had gedaan. Het is de verwarring tussen verschillende bestuurlijke kringen ten top. Dus burgers krijgen inderdaad de indruk dat zij bij gemeenteraadsverkiezingen een oordeel moeten geven over wat zij van het kabinetsbeleid vinden. En daartoe is een deel van hen nog wel bereid. Met lokale democratie hebben die verkiezingen echter bitter weinig te maken.

Wat ze doen, daar op het stadhuis, daar weten de nieuwe bewoners weinig van. Hoe zou je er kennis van moeten nemen? Het gemeentelijke blaadje, met telkens foto's van de burgemeester of de een of andere wethouder erin, loopt over van de correctheid. Er staat eigenlijk weinig in. In ieder geval geen zaken die je interesseren. En dan heb je nog huis-aan-huisbladen, veredelde reclamefolders waar je ook weinig wijzer van wordt. Veel kwaliteit heeft het allemaal niet. Erg belangrijk lijkt het ook niet.

Maar het gebrek aan belangstelling gaat nog verder. Partijen hebben grote moeite om voldoende belangstellenden voor de gemeenteraad te vinden. Zij hebben een gebrek aan leden. Weinig leden wensen een grote tijdsinvestering voor het raadswerk op te brengen. Een deel van de belangstelling wordt opgebracht door hen die in het raadswerk een aardig carrièrepad zien. De gevolgen zijn ernaar. Gemiddeld zijn raadsleden midden-vijftigers. En er komen weinig nieuwe bij.

Nagelaten is om burgers zelf te laten besturen en daarmee te leren besturen, inbreng te geven in hun directe, eigen omgeving. Kansen te bieden om actief te zijn op het publieke domein. Ja, de stoeptegel. Ja, de lantaarnpaal, ja, de speelplaats. Zelfbesturende burgers zou een hoog verheven ideaal voor gemeentebesturen moeten zijn. Niet, wij lossen de zaak wel voor u op en als ons dat niet lukt, ligt het aan het Rijk. Meer kansen bieden aan anderen, aan medeburgers en die complete burgers laten worden. Van een zwakke democratie een sterke maken. Al die kansen om verder te groeien als democratische organisatie, zijn niet benut.

## Leerschool voor burgerschap

De gevolgen zijn ernaar. Burgers zijn de laatste jaren van vele adjectieven voorzien. Het zijn klagende burgers, verwende burgers, 'not in my backyard'-burgers, burgers die alleen maar geïnteresseerd zijn in hun eigen voor- of achtertuin, burgers die wel rechten willen hebben maar geen plichten, onverantwoordelijke burgers. Ze zijn passief, zij zijn egoïstisch, zij hebben niets meer voor anderen over en zijn niet bereid om de handen uit de mouwen te steken. Hoe ook geformuleerd, van burgers valt weinig te verwachten. Gemeenten moesten het zonder hen doen. Want wie zie je nu, als je als gemeente wat



organiseert? Anderhalve man en een paardenkop. Een aantal vertegenwoordigers van clubs waarmee je toch al contact had.

Die burgers kregen dus ook nooit de gelegenheid om die school te volgen die in elke democratie van cruciaal belang is: de leerschool voor burgerschap. Het is een school waar geen enkele leraar bevoegd is. Of beter, waar in beginsel iedereen bevoegd is. Het is een school die geen diploma's uitdeelt. Maar wel een school waar heel hard gewerkt moet worden, een leven lang. Want amateurisme mag zijn charmes hebben, leren is nodig om het charmant te houden. Die burger moet ervaringen opdoen en zichzelf ontwikkelen. Leren dat democratie niet hetzelfde is als de meeste stemmen gelden. Dat fatsoenlijke, deugdelijke argumentaties van grote, niet te onderschatten betekenis zijn. Dat participatie de basis van de democratie is om met andere burgers te kunnen samenleven.

De leerschool voor burgerschap is in ons land goeddeels gesloten. De technocratische en managerial aanpak van het lokaal bestuur heeft daar het zijne aan bijgedragen. De vorming tot staatsburger staat op een laag pitje. Daarmee is de opvoeding tot burgerschap ook verleden tijd.

## Kennis- en capaciteitstekort

Besturen is heel ingewikkeld geworden. Dat heeft heel veel met de fragmentering van de samenleving te maken. Maar ook met technische complexiteit en met het feit dat interventies een heel precieus karakter hebben. De botte bijl heeft plaatsgemaakt voor het pincet. Want we hebben inmiddels geleerd dat generieke maatregelen in de meeste gevallen alleen maar tot halfvolle of halflege glazen leiden. De maatregelen werken wel, maar schieten voor een deel hun doel voorbij. Als overheidsorganisaties het een beetje goed willen doen, moeten zij dus al die gevallen onderscheiden en hun maatregelen erop specificeren.

Dat veronderstelt iets, namelijk kennis en capaciteit. Daar bestaat in de publieke sector altijd een groot gebrek aan. Zeker wanneer de publieke sector wordt beschouwd als een

kostenpost, een improductieve sector waarvoor het geld door andere sectoren moet worden opgebracht (vgl. Ringeling, 2004). Uitvoerende organisaties, schreef Lipsky (1980), kampen met een chronisch tekort aan middelen.

Gemeentebesturen onderkennen de hiervoor beschreven verschijnselen. Zij hebben niet voor niets de interactieve beleidsvorming binnen hun poorten gehaald. Niet omdat zij zo stonden te popelen om burgers bij publieke vraagstukken te betrekken. Wel omdat zij kennis en handjes tekortkwamen. Want zo klein kan de gemeente niet zijn of ze schiet schromelijk tekort in kennis. Laat staan de grote gemeenten. Burgers hebben die kennis in een aantal gevallen wel. Ze weten in ieder geval iets meer van de voor- en de achtertuin. Want daar hebben zij zich toe mogen beperken.

De processen van interactieve beleidsvorming en andere vormen om burgers in te schakelen, hebben maar een beperkte betekenis. Onvoldoende zijn de mogelijkheden benut om niet alleen de kennis van burgers af te tappen, maar vooral om ze zelf te laten besturen. Veel interactieve processen eindigden bij een gemeenteraad die het primaat opeiste. Maar om burgers een stukje van het publieke domein in eigen beheer te laten nemen, daar zijn nauwelijks inspanningen toe gepleegd. De neiging is eerder geweest om maatschappelijke organisaties in het gareel te laten lopen dan hun kennis en werkkracht te gebruiken. Het had het lokaal bestuur inspanningen bespaard, het had extra capaciteit vrijgemaakt die er nu niet is. De kwaliteit van het bestuur had erdoor verbeterd kunnen worden. Het is het vervelende neveneffect van de uitsluiting van anderen, dat je eigen bestuurlijke kwaliteit naar beneden gaat.

## Decentralisatie als filosofie

In de discussie over de wenselijkheid van decentralisatie zijn in ons land wat merkwaardige elementen geslopen. Niet de geringste was dat de grond voor decentralisatie eigenlijk was ontvallen, nu de afstanden in ons land kleiner en kleiner werden. De omstandigheden in Appingedam en in Axel gingen steeds meer op elkaar lijken. Dus was er steeds minder reden voor verschil in beleid tussen beide gemeenten. Onmiddellijk werd er het argument aan gekoppeld dat het toch niet zo kon zijn dat burgers in de ene gemeente

andere en betere voorzieningen zouden kennen dan in de andere. Uit een oogpunt van het gelijkheidsbeginsel zou dat niet te verdedigen zijn. Burgers zouden het ook niet accepteren als zij daar achter kwamen.

Daarmee werd de weg vrijgemaakt voor uitgebreide regelgeving door de centrale overheid. De centrale overheid bepaalde zelf of het tenzij van ‘decentralisatie tenzij’ van toepassing was. Departementale specialisten vonden altijd wel redenen om iets centraal te regelen. En anders Kamerleden of pressiegroepen wel. Bovendien werd in de praktijk de bewijslast maar al te vaak omgekeerd. De gemeenten moesten maar hardmaken waarom voor een andersoortige oplossing moest worden gekozen. En waarom dat vanuit een oogpunt van rechtsgelijkheid te verdedigen was. Het discours werd er daarmee één die ging over de vraag of er grote verschillen, eventueel zelfs behoefte aan verschillen tussen gemeenten onderling wenselijk was. Met als vervelend bijeffect dat wie dat voorstond zich moest verweren tegen het verwijt dat daarmee allerlei vormen van ongelijkheid werden geïntroduceerd.

## Standaardoplossingen

Veel van de oplossingen die het Rijk produceert, hebben sterk het karakter van een standaardoplossing. Het geval waarvoor de standaard dient, wordt er vaak niet bij geformuleerd. Daar moeten gemeenten het maar mee doen. De vraag is natuurlijk of zij er iets aan hebben. En voor de meeste oplossingen geldt: je hebt er altijd wel wat aan. Als het goed is, levert het in ieder geval een halfvol glas op. Maar het is een gebrekkig aanbod.

Aan het eind van de twintigste eeuw begon iedereen die een beetje actief was in het openbaar bestuur te praten over maatwerk. ‘Tailor made’, om de internationaal gebruikelijke aanduiding te gebruiken. En dat was merkwaardig. Want de oplossingen die de centrale overheid bood, mochten nog zo veel goede eigenschappen hebben, maatwerk was het niet. Toch is men daar tijden mee door blijven gaan, alsof de wereld nog steeds in de blijde verwachting van de zegeningen van de centrale overheid zou zijn als vroeger. Dus wel uitvoerige verhalen houden over maatwerk, maar dat niet leveren en niet kunnen leveren (vgl. Frissen, 2023).

## Experimenten op locatie

Onder omstandigheden van strakke discipline ontstaat hooguit creativiteit in het ontduiken van de regels. Dat is ook een vorm van creativiteit. Je leert de regels te buigen tot ze een beetje passen in de situatie waarmee je wordt geconfronteerd. Dat was ook wat veel gemeentebestuurders en gemeentelijke ambtenaren leerden. Ze gingen daar ook prat op, vertelden daarover aan hun collega's op vergaderingen en conferenties. Als gevolg daarvan werd driftig gekopieerd, iets wat altijd al in gemeentelijke kring een populaire wijze van beleidsvorming was. Tot het de centrale overheid te gek werd en de duimschroeven werden aangedraaid. Op die wijze werd ook het laatste greintje creativiteit uit het lokaal bestuur geperst. De minister moest zich toch immers tegenover de Kamer kunnen verantwoorden?

De gevolgen waren niet gering. Gemeenten werden in de ogen van de centrale overheid meer en meer uitvoeringsorganisaties. Natuurlijk, in zekere zin zijn ze dat ook. Gemeenten vormen de arena waar beleid en praktijk bij elkaar komen. In het Nederlandse stelsel hebben gemeenten op dat vlak een heel belangrijke positie gekregen. Zij hebben een veel breder takenpakket dan gemeenten in andere landen. Het overgrote deel van die taken scharen we onder de noemer 'medebewind'. Daar zit ook gelijk de spanning. Want die taken behoren niet specifiek aan één type openbaar bestuur toe. Meerdere overheden hebben er mee te maken. 'Politikverflechtung', noemde Scharpf dat verschijnsel (Scharpf e.a., 1976). Die overheden hebben ook allemaal wat in te brengen. De ene overheid stelt grote lijnen vast, criteria waaraan het beleid moet voldoen, stelt budgetten ter beschikking en mogelijk ook deskundig advies. De andere overheid komt de problemen waarover die grote lijnen gaan in de praktijk tegen. Gemeentebesturen moeten iets met die praktijk. In Den Haag kun je tot op zekere hoogte de praktijk negeren, zeggen dat het probleem niet bestaat, dat er geen geld voor is of dat andere instituties, binnen of buiten de overheid, het maar moeten oplossen. Gemeentebesturen lukt dat veel minder makkelijk. Want de praktijk spreekt heel direct terug en tegen.

Aan ontwikkeling, bijstelling en verandering van beleid heeft het in de voorbije decennia niet ontbroken. Dat had maar in beperkte mate te maken met de leerervaringen die

op gemeentelijk niveau werden opgedaan. Regeringen, departementen hebben tal van redenen om tot beleidsverandering over te gaan, budgettaire overwegingen in de eerste plaats. Maar een nieuw kabinet, Europese regelgeving, onvrede over de beleidsresultaten eisen ook zo hun deel.

De oplossing van maatschappelijke vraagstukken is vaak een paar slagen moeilijker dan de constatering ervan. Het had ook anders gekund (vgl. De Boer en Van der Lans, 2014). Namelijk door gemeenten zelf te laten experimenteren met oplossingen en daarvan te leren. Daarmee waren meer mogelijkheden om een bepaald vraagstuk aan te pakken aangeboord. De kans dat de oplossingen al op het centrale niveau worden bedacht, is niet zo groot. De intellectuele capaciteit om met al die variëteit om te gaan, schiet tekort. Bovendien is de kennis van de praktijk te gering. Ook kunnen bepaalde oplossingen door de politieke verhoudingen worden geblokkeerd. De centrale overheid kan dus ook intellectueel en politiek rijker worden van gemeentelijke experimenten. Maar van die situatie zijn wij in de praktijk van het openbaar bestuur in Nederland ver af.

## Schaal, schaal en nog eens schaal

Het beleid van de laatste halve eeuw ten aanzien van het lokaal bestuur is geobsedeerd geweest door het schaalprobleem. Om een goede gemeente te zijn, moest het lokaal een bepaalde schaal hebben. Want dat was efficiënter. De gemeente moest zelfstandig in staat zijn om haar taken te behartigen. Hoe groot die schaal moest zijn, dat was niet zo helder. Bovendien ontwikkelden de gedachten zich daar in de loop van de tijd over.

Het schaalidee is afkomstig uit de economische theorie. Het gaat over de optimale omvang van productieorganisaties. Die organisaties maken een product. Daarvan kan de schaal worden berekend. Die schaal is een optimale schaal. Als gevolg daarvan kan een schaal economisch gezien te klein zijn, maar ook te groot. Dat laatste kwam veel minder in het debat aan de orde.

Die schaaltheorie bleek drijfzand als een veelheid van taken tegelijkertijd moet worden behartigd. Maar het departement van Binnenlandse Zaken heeft die theorie

wel decennialang als zijn belangrijkste beleidstheorie gebruikt (vgl. Schrijver, 2015). Als gevolg daarvan werd het aantal gemeenten in ons land in de laatste vijftig jaar met twee derde gereduceerd. Er ontstonden gemeenten die democratisch zo dood als een pier waren. Er werd op grote schaal, hier is het woord van toepassing, bestuurlijke capaciteit vernietigd. Dat is op zijn zachtst onhandig in een tijd waarin je steeds meer van die capaciteit nodig hebt.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken is niet in staat gebleken ander beleid ten aanzien van het binnenlands bestuur tot ontwikkeling te brengen. Gemeentelijke herindeling was het enige succesvolle beleid. Het is een beleid van armoede. Maar als je niets anders hebt, dan grijp je je daar aan vast. Het verhindert dat je andere wegen kunt inslaan. Het departement had een faciliterende organisatie kunnen vormen voor de gemeenten. Maar ook die kans werd gemist. Een heroverdenking van de schaalbenadering was niet aan de orde. Anders hadden de departementale beleidsmakers met lege handen gestaan.

## Afronding

Het beeld dat we schetsen, is verre van vrolijk. Gemeenten zijn gedisciplineerd, hiërarchisch ondergeschikt gemaakt aan het Rijk en in mindere mate aan de provincie, ingesnoerd in regelgeving. Gemeentebesturen worden niet gestimuleerd om eigen oplossingen te zoeken, maar krijgen oplossingen voorgeschreven, soms van problemen die ze daarvoor niet hadden. Ze hebben zich mogelijk in technisch-economisch opzicht wel verder ontwikkeld. In de zin van uitvoeringsorganisaties zijn zij sterker geworden. Maar de prijs die dat vroeg, was hoog. Want zij faalden in democratisch opzicht. Als eenheden waarin burgers hun zelfbestuur uitoefenen, als leerscholen voor burgerschap. Zij faalden als zinvolle eenheden voor sociale cohesie. Gemeenten zijn niet alleen uitvoeringsorganisaties en ze moeten daar ook niet toe worden gereduceerd. Juist op het vlak van maatschappelijke samenhang, nabijheid van bestuur, de ontwikkeling van de burgers als zelfbesturende staatsburger en het leren dat besturen nu juist niet over de backyard en het eigen belang gaat – daar ligt hun functie. Maar dat inzicht is verloren geraakt. Voor amateurbestuur noch voor de charmes ervan is nog plaats.

In een aantal opzichten lijkt deze analyse op die van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (1998). Die commissie constateert grote problemen rond het lokaal bestuur. Zij heeft daarbij in het bijzonder het oog op het democratische karakter van het lokaal bestuur. De commissie zegt te streven naar een meer vitaal karakter van de plaatselijke democratie. De staatscommissie heeft tot weinig meer geleid dan de dualisering van het gemeentebestuur, de invoering van een raadsgriffier en een lokale rekenkamer. Dat heeft gegeven de problemen die worden geschetst een hoog Hansje Brinkers-karakter. Dat is een groot probleem definiëren en vervolgens een deeloplossing bedenken.

Daar mogen we het niet bij laten. Want voor de amateurbesturing van het lokale, laat staan voor de charmes ervan, is nauwelijks plaats meer. Daarmee zijn instituties waarin burgers zichzelf besturen verleden tijd. Dat tast niet alleen de kern van het democratisch lokale bestuur aan, ook het vermogen van burgers tot zelfbesturing wordt daarmee bedreigd.

## Literatuur

Nico de Boer en Jos van der Lans, *Decentraal: de stad als sociaal laboratorium*, Atlas Contact, Amsterdam/Antwerpen, 2014.

H.A. Brasz, *Veranderingen in het Nederlandse communalisme*, VUGA, Arnhem, 1960.

Theo Camps, *De charmes van amateurbestuur; beschouwingen over lokaal bestuur*, Nijmegen, 1992.

P. Castenmiller, *De wisselwerking tussen gemeente en gemeenschap*, Den Haag, november 1999.

Paul Frissen, *De integrale staat; kritiek van de samenhang*, Boom, 2023.

Michael Lipsky, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, Russel Sage foundation, New York, 1980.

Bram Peper, *Vorming van welzijnsbeleid; evolutie en evaluatie van het opbouwwerk*, Boom, Meppel, 1972.

Arthur Ringeling, *Het imago van de overheid*, 2e druk, Elsevier, Den Haag, 2004.

Fritz W. Scharpf, Bernd Reissert, Fritz Schnabel, *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Scriptor Verlag, Kronberg, 1976.

Jan Schrijver, *De omwenteling die niet kwam: Verkenning van het bestuursbeleid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken 1969-2009*, Boom, Den Haag, 2015.

Staatscommissie Dualisme en Lokale democratie, Den Haag, 1998.

Th.A.J. Toonen, *Denken over binnenlands bestuur: Theorieën over gedecentraliseerd bestuur bestuurskundig beschouwd*, dissertatie Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1987.



# Het onderwijs heeft een beetje meer Camps nodig

*Margriet van der Sluis*

---

Als je het mij vraagt, zit het Nederlandse onderwijs een beetje vast. Als een hond die zijn eigen staart probeert te pakken door kleine rondjes te rennen. De schoolorganisaties worden groter terwijl de organiseerbaarheid alleen maar daalt. De Inspectie van het Onderwijs is de draad kwijt door dan weer terugtrekkende bewegingen te moeten maken om vervolgens weer te moeten opschalen. De basisvaardigheden dalen, het leesniveau van de Nederlandse kinderen is treurig te noemen en ondanks alle knappe koppen die dit land kent, lukt het maar niet om het tij te keren. Het beroepsonderwijs is ons grootste goed (want we hebben die vakmensen zo hard nodig!), maar een beetje respect opbrengen voor deze sector, de studenten en docenten die erin werken blijft moeilijk. We hebben een prachtig juridisch systeem, maar kennis om het toe te passen ontbreekt. Kortom: het gaat niet best.

Wat nu? Gaan we bij de pakken neerzitten? Nee. Natuurlijk komt het goed. We hebben in Nederland alles in huis om het onderwijs te laten groeien en bloeien. Dat geloof ik echt, optimist als ik ben, en ik meen dat Theo Camps ook tot die soort behoort. Maar: het onderwijs kan wel wat duwen en trekken gebruiken. Goede denkers die de mensen die in het onderwijs werken weten te prikkelen maar ook op te leiden en met hun neus op de feiten te drukken. En ik denk dat Theo Camps zo iemand is. Iemand die realistisch is, een brede blik kan inbrengen en kansen ziet. Drie waarden die hard nodig zijn om die draaiende hond weer achter iets anders aan te laten rennen dan z'n eigen staart. Dit zal ik uitleggen, maar het komt hier op neer: het onderwijs heeft een beetje meer Camps nodig.

## Realisme

Bij TIAS School for Business and Society kunnen publieke leiders terecht bij de Master of Management in Education en de Master of Public and Non-Profit Management. In de praktijk lopen deze twee masters samen op en zitten de onderwijsmanagers vaak samen in college met de publieke managers (Rijkswaterstaat, gemeenten, provincies, etc.). Vaak vinden er discussies plaats in de les waarbij deelnemers ervaringen uitwisselen, gerelateerd aan theoretische inzichten die de docenten hebben aangedragen. Het is mij opgevallen dat het altijd de onderwijzers zijn die mentale hekjes plaatsen, die zeggen 'nee, dat kan bij ons in het onderwijs niet', 'nee, zo gaat dat niet bij ons'. Het is dat hokjesdenken dat niet bevorderlijk is voor de benodigde veranderingen. Er is een beetje realisme nodig is: *get real*, er moet iets gebeuren, en met het 'zo gaat dat niet bij ons' denken komen we er niet.

Dat realisme biedt Theo in zijn bijdragen, die vaak gekoppeld zijn aan transities, het toverwoord. Maatschappelijke transities, energietransities, duurzaamheidstransities, circulariteitstransities, etc. Een van de boodschappen daarbij is: we zitten in een tijd van transitie en daar hoort ander leiderschap bij. Daar hoort bij dat je weet wat de gevolgen zijn van die transities, dat je leert over wat voor kennis daar al over bestaat, dat je je informeert. Theo Camps zal niet schuwen te zeggen als iets tekortschiet. En dat is nodig. Want ook het onderwijs zit in een transitie. De wereld is zodanig aan het veranderen dat ook het onderwijs in beweging moet komen. Scholen kunnen het niet meer alleen, samenwerking is nodig, en er moet nagedacht worden over welke plek ieder inneemt in de samenleving en wat ieder wil bijdragen. Daarbovenop is er schaarste op het gebied van ons grootste goed in het onderwijs, dat waar alles op gestoeld is: leraren. Mijn zoon van 4 begint het jaar 2023 met een vierdaagse schoolweek, omdat er niet genoeg docenten in de onderbouw zijn. Natuurlijk zijn we dit niet gewend in het onderwijs en willen we dit eigenlijk niet, maar het is wel de realiteit. Dus als dan de nood aan de man is, moeten publieke leiders realistisch zijn en durven te veranderen en doen wat nodig is. Iets waar Theo met menig deelnemer bij TIAS over in gesprek is geweest.

Voormalig schoolbestuurder Arnold Jonk vraagt zich in een bijdrage voor het Parool<sup>36)</sup> af of het wel reëel is om alle scholen in Amsterdam veel succes te wensen met het bemannen van de scholen, ze verwijtend aan te kijken als dat niet lukt en verdrietig te constateren dat er ongelijkheden ontstaan als er gewoon te weinig leerkrachten in de stad zijn. “Het zou veel beter zijn te erkennen dat er sprake is van die schaarste” zegt hij, en “een eerlijke en solidaire strategie te ontwerpen om daarmee om te gaan. Bijvoorbeeld door het aantal lessen voor alle leerlingen (op de kwetsbaarste na) met een dag per week te verminderen. Dat is pijnlijk, maar het is wel reëel. Dan houdt het vechten om leerkrachten ook direct op”. Dit vind ik een voorbeeld van realistisch publiek leiderschap dat zo hard nodig is om niet te blijven hangen in rondjes te rennen, maar vooruit te gaan.

## Een brede blik

Iets anders wat ik typerend vind aan het werk van Theo Camps, is de brede blik bij het benaderen van problematieken in een sector: altijd kijken of er iets te leren valt uit andere sectoren of uit de geschiedenis!

In een discussienota over toezichthouders worden zorgbestuurders vergeleken met kloosterlingen en maatschappelijke pioniers uit de 19de eeuw. En in de pas uitgekomen TIAS-bundel *Tijd voor transitie* wordt het verzorgen van de heilige ganzen uit het oude Rome opgevoerd als voorbeeld van een publiek-private samenwerking.<sup>37)</sup> Zo krijgt een abstract begrip niet alleen een nieuwe lading, maar wordt het ook gevoed met een prettig soort nuchterheid: zo nieuw is het ook allemaal weer niet en we kunnen leren van het verleden.

Zelf heb ik als onderwijskundige stap voor stap moeten leren om bij het begrijpen en verbeteren van onderwijs een brede blik te hanteren. Een van de aspecten waar dit

36) Jonk, A. (2023, 2 januari). Opinie: ‘Harde keuzes nodig om met schaarste in onderwijs om te gaan’. In: *Parool*. <https://www.parool.nl/es-b84d738a>

37) Camps, Th.W.A. From public-private networks to self-steering and self-governance: wie verzorgde de ganzen van Rome? In: W.E.C. Scheepens, W. van Olffen, M.K.F. Schumacher, E.J.T. van Hout & A.M. Minderman (reds.) (2022) *Tijd voor Transitie: 25 inzichten voor Business & Society*, Mediawerf.

zeker voor opgaat, is het toezicht houden. Natuurlijk heeft het onderwijs zijn eigen specifieke aspecten in toezicht. Het onderwijs is een sector waar iedereen zelf deel van heeft uitgemaakt en zodoende ook snel iets van kan vinden. Er zijn ouders die van oudsher in raden van toezicht zitten. Het onderwijs heeft een einddoel waar lastig grip op te krijgen is; het toezicht houden op de financiën van een onderwijsinstelling is één ding, maar het toezicht houden op onderwijskwaliteit is een uitdaging. Want wat is nu precies die onderwijskwaliteit, hoe voorkom je dat je alleen op de cijfertjes afgaat? Een uitdaging dus, om goed vorm te geven. En toch moet je niet te veel blijven hangen in die onderwijsdilemma's. Zorg ervoor dat er een goede selectieprocedure is, lees ik in een interview met Theo.<sup>38)</sup> Zorg dat er een passende vergoeding is, dat raadsleden zich voldoende informeren. Dat er een juiste balans is tussen afstand bewaren tussen bestuur en toezicht, maar wanneer nodig juist samenwerken. Dat een code voor goed bestuur niet een excuus wordt: omdat je alles gedaan hebt zoals de code voorschrijft. Allemaal lessen die aangeven dat toezicht houden een vak is, dat nog losstaat van in welke sector je dit vak uitoefent.

Ook in de opleiding van directeuren en managers uit het onderwijs is de brede blik wat de onderwijsmanagers sterkere leiders maakt. Jezelf als een publiek leider zien in plaats van een onderwijsleider, breekt de lucht open, geeft meer oog voor de omgeving, geeft kracht. Ik heb regelmatig bestuurders en schoolleiders ontmoet die uit andere sectoren kwamen en die zodoende ook in staat waren om vraagstukken of dilemma's op een andere manier te benaderen. Zo was er ooit een bestuurder die me vertelde dat hij bij zijn aantreden meteen een *event manager* had aangesteld, die vervolgens alle feesten van het jaar (sinterklaas, de Boekenweek) zou regelen en organiseren. Dat is niet iets voor docenten om druk mee te zijn, vond de bestuurder, die kunnen zich dan wijden aan het lesgeven. Een heldere beslissing, vast ook weer met zijn voors en tegens, maar voor mij een voorbeeld van een frisse blik en daadkracht, met een helder doel voor ogen: zo veel mogelijk leraar voor de klas. Iemand die al jarenlang in een school werkt, zal zo iets minder snel bedenken.

38) <https://www.tias.edu/docs/default-source/kennisartikelen/hoe-moet-het-dan-wel.pdf>

## Kansen zien

We staan dus voor grote uitdagingen. Maar het heeft geen zin om bij de pakken neer te zitten. Want ook al kan Theo Camps zeggen waar het op staat, het is nooit met een pessimistische blik. Integendeel, eerder met een houding van: laten we kijken wat de mogelijkheden zijn! Dit werd ook duidelijk in de afgelopen jaren, toen alles stil kwam te liggen door de coronaepidemie. Zelf was ik als moeder wel een beetje de weg kwijt, samen met de andere ouders van jonge kinderen in de straat. Onze kinderen niet meer naar school, hoe moest dat nu? Maar ook in het werk waren we als Academic Directors bij TIAS zoekende: overstappen op online onderwijs, hoe gaan we dat doen? En hoe houden we de sociale binding intact? Er ontstond een soort negatieve teneur bij onze deelnemers die, in plaats van levendige discussies met peers in de collegezaal voeren, thuis voor het scherm zaten: hier hadden ze niet voor getekend. Het was een zoektocht naar flexibiliteit, naar andere manieren van werken. In diezelfde tijd begon er een initiatief te ontstaan, onder medeaanvoering van Theo Camps en Marc Vermeulen, om met onderwijsbestuurders uit het mbo een discussienetwerk te starten. Zelf werkte ik ook mee. Samen met het ECBO stelden we een groep bestuurders en onderwijsprofessionals samen, die eens in de zoveel tijd de discussie aanging, gevoed door whitepapers waar Theo en Marc aan meewerkten zoals ‘Governance in het mbo tijdens en na corona’ en ‘Beoordelen en examineren in het mbo in tijden van corona’.<sup>39)</sup> Tekenend is ook een website waar een vrolijke foto van Theo op verschijnt met als titel ‘De kansen van Covid’.

Kansen zien dus! Dat neem ik ter harte. Niet te beroerd zijn om te zeggen waar het op staat. Maar wel kansen zien en altijd gerelateerd aan de kwaliteit van de dienstverlening, de klant. In het onderwijs was dat tijdens corona ook hard nodig. Er waren zoveel kinderen die thuis zaten. Een deel van de kinderen voer er wel bij, maar er was ook een groep die eronder leed. Ik kwam een basisschooljuf tegen die bij al haar leerlingen persoonlijk langs de deuren was gegaan om schoolwerk te brengen en een praatje te maken. Dit kon ze doen omdat ze niet op school hoefde te zijn en het online onderwijs niet hele dagen behelste. Dit bezoekje bleek het meest waardevol van alles wat ze had gedaan dat

39) <https://ecbo.nl/onderzoekpublicatie/whitepaper-beoordelen-en-examineren-in-het-mbo-in-tijden-van-corona/>

jaar. Ik bedacht me daarna dat het leuk zou zijn om onze TIAS-deelnemers ook even persoonlijk te benaderen, te vragen waar ze mee bezig waren. Ik kreeg meteen veel reacties en de stemming knapte ervan op. Zo moeilijk is het dus allemaal niet. Maar we moeten elkaar wel scherp houden. Zodat het hondje na wat rondjes weer vooruit kan.

Maar, hoor ik u zeggen, als het onderwijs een beetje meer *Camps* nodig heeft om vooruit te komen, is dat wel een slechte timing. We schrijven deze bijdragen namelijk voor het afscheid van Theo. Niet getreurd. Ten eerste: hij is nog niet weg. Ja, hij zal wat vaker kiezen voor een dagje Efteling met zijn kleinkinderen dan voor een vergadering, maar hij zal nog wel even rondlopen. Ten tweede: hij laat een hoop werk na dat we allemaal kunnen bestuderen en waar we op kunnen voortbouwen. Ten derde: hij heeft allemaal mensen opgeleid die zijn spirit een beetje mee kunnen nemen in hun eigen werk. Misschien behoor ik daar zelf ook een beetje toe.

# Professionals managen? Over geschenken, plichten, netwerken en contracten

*Roeland Stolk, Jeroen Gelevert en Wieneke Goedvolk<sup>13)</sup>*

---

## Inleiding

In 2003 trad Theo Camps aan als bestuursvoorzitter van Berenschot. In 2017 eindigde dit tijdperk en nam Hans van der Molen de bedrijfsscepter over. Theo was als bestuurder een manager, adviseur en wetenschapper in één jas. Niet noodzakelijk in die volgorde. Wel altijd deze drie petten hybride en vrolijk combinerend. Op zijn slechtst ben je dan een redelijke manager, een redelijke adviseur en een redelijke wetenschapper. Op zijn best vind je in die combinatie invalshoeken die anderen niet kunnen zien. Theo op zijn best was ongeëvenaard. Een adviseur met honderden modellen en onderbouwingen in het hoofd. Een manager die echt kon inspireren. Een wetenschapper vol van praktisch onderzoek. Kansen scheppend en kansen gevend.

13) Roeland Stolk is managing director openbaar bestuur bij Berenschot, Jeroen Gelevert managing director zorg en Wieneke Goedvolk manager HR. Alle drie zijn lid van het managementteam. Dit stuk is niet afgestemd met de andere leden van het MT. Die behouden zich dus in stilte het recht voor om het ermee oneens te zijn.

Inhoudelijk cirkelen de ideeën van Theo bij Berenschot meestal rond het begrip netwerk. In netwerken ontstaat volgens Theo een specifiek soort waarde, omdat mensen met verschillende gerichtheden daarbinnen samen leren over wat ze waardevol vinden én over hoe dat te bewerkstelligen. Zo keek Theo als bestuurder ook naar ons bureau en zo stuurde hij erop. Als een netwerk van professionals die elkaar moeten vinden en steunen. Deels was dat waar en is dat nog steeds waar. Tegelijk is de professional, zeker in de consultancy, een apart ras, dat in vele verschillende soorten relaties zijn weg vindt. In dit artikel ter ere van Theo willen we daarom het netwerkbegrip binnen de *professional service firm* nader verdiepen. We verbinden er enkele inzichten aan voor het management van dit type bedrijven.

## Creativiteit én samenwerking

In 1993 bracht David Maister een klassiek boek over de consultancy uit. Hij noemde het *Managing the professional service firm*.<sup>14)</sup> Kort door de bocht beschrijft Maister ‘de firma’ als een organisatie die leeft bij de gratie van de relaties die de professionals met elkaar en met hun klanten onderhouden. Hij betoogt dat het aantrekken, behouden en ontwikkelen van toptalent daarvoor het cruciale element is. Om die goede relaties aan te kunnen gaan, is creativiteit van – en samenwerking tussen – professionals de norm. Dit stelt specifieke eisen aan structuur en management van de firma. In de kern moet het management creativiteit en samenwerking stimuleren en niet kapotmaken door bureaucratisering en standaardisatie. Dat betekent dat het leiderschap zich moet richten op het vertrouwen van de professionals, op het uitlokken en logisch maken van samenwerking en op het ontwikkelen van een gezamenlijk doorleefde missie. Verschillen in hoe mensen zijn en werken moeten daarom in de consultancy getolereerd worden, zolang deze de verbindende fundamenten van de firma niet aantasten.<sup>15)</sup>

Wat ons betreft staat de centrale stelling van Maister ook in 2023 nog fier overeind. Uiteraard zijn er grote verschillen tussen de advieskantoren, maar bij elk kantoor is de

14) David Maister (1993). *Managing the professional service firm*.

15) Zie voor hetzelfde punt ook Mintzberg (1979). *The structuring of organizations* en Winsemius (2021). Je hoeft niet gek te zijn om wereldkampioen te worden, maar het helpt wel. *Over creativiteit en intuïtie*.



relatie tussen de professionals onderling en overigens ook die tussen professionals en klanten cruciaal. Maar betekent dit dat ieder kantoor ook als een netwerk bestuurd wordt én moet worden? Daar is wat ons betreft verdieping nuttig. In deze bijdrage betogen we dat er binnen de algemene context die Maister schetst in de praktijk verschillende soorten samenwerkingsrelaties tussen professionals bestaan. En dat deze meervoudigheid van relaties specifieke eisen stelt aan het managen van adviesbureaus.

Hierna conceptualiseren we als eerste vier soorten samenwerkingsrelaties, resulterend in een schema van archetypes. Vervolgens passen we deze concepten speels toe op onze eigen organisatie. Die kennen we ten slotte het beste. Tijdens gesprekken intern hebben we gemerkt dat onze veronderstellingen aanspreken, maar ook discussie en weerstand oproepen. Zoveel adviseurs, zoveel opvattingen. Niet iedereen herkent zich in onze analyses. Sommige ideeën schuren stevig ten opzichte van gekoesterde beelden. Tegelijk lijkt onze schematische indeling ook te helpen om ongemakkelijke beelden of – deels impliciete – afspraken tussen collega's bespreekbaar te maken én biedt zij aanknopingspunten voor het management.

## Relaties tussen professionals

Wij betogen dat er primair vier archetypen van relaties dominant zijn binnen consultancykantoren. Deze archetypen zijn oorspronkelijk van elkaar onderscheiden door Roel in 't Veld.<sup>16)</sup> Wij hebben de inhoud van de archetypen naar eigen inzicht nader uitgewerkt, zodanig dat ze passen bij de context van professionele serviceorganisaties. We onderscheiden de volgende vier archetypes:

1. **Hiërarchische relaties.** Dit is de klassieke relatie binnen de meeste organisaties. Er zijn verschillende rangen en daardoor bestaan er boven- en ondergeschikten. De bovengeschikte is de baas. Hij (we gebruiken die term onzijdig) formuleert condities en instructies waarbinnen de ondergeschikte zijn werk moet doen. De ondergeschikte

16) Roel in 't Veld (2021). Kennisdemocratie, in het oog van de orkaan.

heeft te doen wat de bovengeschikte van hem verwacht. Met die machtspositie gaan ook verantwoordelijkheden gepaard. De ondergeschikte mag van de bovengeschikte verwachten dat hij zich gedraagt conform de eisen die aan zijn positie zijn gesteld. Een voorbeeld hiervan is dat binnen de meeste bedrijven iedere adviseur recht heeft op een onderbouwde beoordeling van zijn manager. De sanctie van het negeren van de condities en instructies is in ultimo zwaar, want het stelselmatig negeren van deze relatie eindigt in ontslag. Die dreiging is op de achtergrond altijd aanwezig.

2. **Contractrelaties.** Deze relatie betekent in essentie dat twee wilsbekwame mensen op voorhand een deal sluiten, die de aard en de vorm van de samenwerking bepaalt. Er wordt een contract gesloten waarin staat wie welke werkzaamheden verricht. Aan dat contract zijn voorwaarden verbonden, zoals betaling en omgang met informatie. Deze relatie is dus gebaseerd op expliciete overeenstemming. Dat vereist dat betrokkenen op voorhand weten wat ze gaan doen en een proces ontwerpen, op basis waarvan het contract gesloten kan worden. De sanctie van het verbreken van een contract is in ultimo een schadeloosstelling. Zo heet wordt de soep niet altijd gegeten. In goede contracten staat ook hoe een contract tussentijds aangepast kan worden, als de werkelijkheid zich weer eens niet houdt aan het ontwerp in het contract.
  
3. **Netwerkrelaties.** In een netwerk bestaat geen hiërarchie of doet deze nauwelijks ter zake. Professionals zweven in dit perspectief in een veld vol kundige andere professionals. Ze vinden elkaar wanneer dat nuttig en/of leuk is, voor een opdracht of voor marktwerking. Een netwerkrelatie is gebaseerd op welbegrepen eigenbelang. De één heeft de ander nodig en vice versa. Sommige relaties duren slechts één opdracht lang. Andere relaties omvatten een langere tijd en meerdere opdrachten. Eigen aan een netwerkrelatie is dat het vertrouwen groot is. Het is dan ook vaak niet nodig om op voorhand precieze afspraken te maken. Die kunnen gaande de samenwerking altijd nog gemaakt worden. Een gevleugelde uitspraak in dit perspectief luidt: 'We maken een offerte zodat we weten waar we straks van afwijken.' Een netwerk sluit *in* op expertise en gedrag, maar sluit ook *uit* wanneer leden niet voldoen aan de verwachtingen. Die verwachtingen verschillen van persoon tot persoon en zijn vaak impliciet. De sanctie van niet leveren is uitsluiting van het netwerk. Zolang een

persoon toegang heeft tot meerdere netwerken, hoeft dat niet schadelijk te zijn. Uittreding, intreding en herintreding is binnen netwerkorganisaties altijd aan de orde.

4. **Geschenkrelaties.** Nederlanders praten niet graag over dit type relatie, hoewel die zeer veel voorkomt in tal van organisaties. Dat komt door de zweem van machtsverhouding, willekeur en vriendjespolitiek die eromheen hangt. Die elementen treden niet noodzakelijkerwijs op, maar aan de schaduwkant van deze relatie komen ze wel voor. In essentie is er in deze relatie geen sprake van gelijkwaardige professionals die elkaar nodig hebben en elkaar vinden. In deze relatie heeft één persoon de overhand en die gunt de ander om mee te doen en te leren. De begunstigde blijft in de gratie zolang hij voldoet aan de expliciete en impliciete voorwaarden die de gever hieraan verbindt. Bijvoorbeeld het accepteren van de manier van werken van de bovengeschatte. Er zijn ook minder fraaie voorbeelden bekend van het kussen van 'de ring', zoals het dag en nacht moeten werken of het steeds mee uit eten moeten gaan. In verreweg de meeste geschenkrelaties blijven de eisen beperkt tot aanvaarding van de manier van werken van de gever en zijn binnen grenzen ook feedback en aanpassing mogelijk. Onderscheidend aan de netwerkrelatie is dat de begunstigde hier in essentie eenvoudig vervangbaar is door een andere persoon. De relatie is dus niet gelijkwaardig op basis van een eigenstandige positie en wederzijdse afhankelijkheid. Een voorbeeld is een junior die weet dat hij zijn target zal halen, zolang hij maar rond één senior blijft acteren die hem werk geeft. Uiteraard is de junior ook belangrijk voor de senior, want het werk moet verzet worden. In een geschenkrelatie kan de gever echter de junior vervangen, iets wat omgekeerd veel moeilijker is. De sanctie is in ultimo een breuk. Dat kan vergaande consequenties hebben als de begunstigde maar één geschenkrelatie heeft. Een geschenkrelatie hoeft niet verkeerd te zijn. In zijn positieve variant volgt deze relatie de dynamiek van meester en leerling en wil de meester de leerling opleiden tot gezel en later meester.

In het navolgende schema hebben we deze archetypen uitgewerkt. Op de horizontale as maken we onderscheid tussen de meer formele en meer informele samenwerkingsrelaties en op de verticale as onderscheiden we relaties gebaseerd op gelijkwaardigheid versus relaties waarbij er sprake is van machts- of gezagsverhoudingen.

Zoals ieder schema en elk archetype is dit een versimpeling van de werkelijkheid. In de praktijk doen zich vaak mengvormen voor. Denk bijvoorbeeld aan een relatie die primair de vorm van een netwerk heeft, maar waarbij als startpunt wel een contract gesloten wordt. Of de hiërarchisch verantwoordelijke die ook op basis van vertrouwen gelijkwaardig samenwerkt. Of senioren die werken in geschenkenrelaties, maar die ook met de manager over beoordeling van de begunstigde praten. Dan kan een geschenkenrelatie ook hiërarchische kenmerken aannemen. Enzovoorts.

TYPE RELATIE	HIËRARCHIE	GESCHENK
Primaire expressie	Dwang	Gunst
Centrale waarde	Verantwoordelijkheid	Loyaliteit
Centrale sanctie	Ontslag	Breuk
Leiderschapsstijl	Instructie	Oordelen
TYPE RELATIE	CONTRACT	NETWERK
Primaire expressie	Overeenstemming	Verbinding
Centrale waarde	Betrouwbaarheid	Deskundigheid
Centrale sanctie	Schadeloosstelling	Uitsluiting
Leiderschapsstijl	Ontwerp	Empathie

## Toepassing conceptueel kader op ons eigen bureau

Als managementverantwoordelijken bij Berenschot overzien we ons bureau redelijk goed. We typeren Berenschot door eerst de percentuele verhouding tussen de verschillende soorten samenwerkingsrelaties in te schatten. Dit illustreren we vervolgens door patronen te beschrijven die we in de praktijk waarnemen. Door de oogharen heen denken we de volgende percentuele verhouding te herkennen:

TYPE RELATIE	HIËRARCHIE	CONTRACT
Percentage	10%	5%
TYPE RELATIE	NETWERK	GESCHENK
Percentage	45%	40%

De beperkte rol van hiërarchische samenwerkingsrelaties volgt naar ons inzicht onder meer uit de afwezigheid van een partnerstructuur binnen Berenschot. Er zijn dus ook geen ‘kerstbomen’ rond partners opgetuigd, met managers die het werk verdelen onder eigen medewerkers. Het geringe belang van hiërarchie is ook cultureel te zien en is verankerd in (de afwezigheid van) procedures en conventies. Bij Berenschot heeft iedere adviseur, ongeacht zijn ervaring, het recht om te werken met wie hij wil. Dit binnen de conditie van targetrealisatie. Iedere adviseur, ongeacht ervaring, mag namens het bedrijf een offerte uitbrengen en ondertekenen. Samenwerkingen overstijgen in de praktijk de zeven adviesgroepen, waarbinnen de adviseurs zijn ondergebracht en waarin het hiërarchisch management functioneert. Dit leidt tot steeds wisselende coalities van adviseurs. Het management heeft door suggesties te doen wel invloed op die coalitievorming, maar in de praktijk is die invloed beperkt. Dat is zichtbaar bij het verdelen van offerteverzoeken (‘wie pakt op’) en het werk dat ons gegund wordt. Bij Berenschot is degene die een offerte aanbrengt in de praktijk ook degene die mag kiezen met wie hij werkt. Leads worden beperkt centraal geadministreerd en vaak zijn posities via de eigen netwerken al vergeven voordat werk in de algemene informatievoorziening zichtbaar wordt. Het nadeel hiervan is dat het moeilijk instromen is en dat aanwezige kwaliteit en kennis ook niet ten volle benut wordt. Het voordeel is dat adviseurs werken met teams die ze vertrouwen en dat adviseurs maximale verantwoordelijkheid dragen voor werk dat ze zelf hebben binnengehaald. Zij kunnen zich niet verschuilen achter keuzes van het management.

Binnen Berenschot wordt voor deze praktijk van werken graag de metafoor van het netwerk gehanteerd. De gelijkwaardigheid die daaruit spreekt, voelt prettig en sluit aan bij de kernwaarden van autonomie en kwaliteit. Langs ons schema bezien zijn veel van die relaties echter ook te classificeren als een geschenkenrelatie. Er zijn adviseurs die het werk binnenhalen. Zij zijn onmisbaar. Er zijn adviseurs met schaarse expertise. Zij zijn ook onmisbaar. Daarnaast zijn er vele adviseurs nog zonder acquisitiekraft en nog zonder

onmisbare expertise. Zij werken, in consultancytaal, als handjes. Ze moeten de oversteek naar het netwerk nog maken. De meesten van hen zoeken ervaren adviseurs die hen van werk en instructie voorzien. Dat neemt meestal de vorm van een geschenkrelatie aan. Door de oogharen heen denken we dat dit voor 40% van de relaties in ons bureau geldt. Deze relaties worden binnen het bureau in taal en werkwijze vaak vermomd als netwerkrelatie. In onderstaand kader beschrijven we een persoonlijk voorbeeld daarvan.

## Persoonlijke casus

Als manager en adviseur bij Berenschot doe ik zowel de formele beoordelingen als werk binnenhalen en uitvoeren. Dat kost veel tijd en geeft veel druk. Een junior collega was dapper en toonde zich ontevreden met de samenwerking. Ik nam geen tijd voor haar, legde dingen slecht uit en veranderde veel op het laatste moment. In mijn optiek was dit nu eenmaal zoals ik en dus ‘het’ was. De opdracht was bovendien niet heel erg belangrijk voor me. Zij kon dus helpen, kijken en leren. Op kritiek zat ik niet echt te wachten. Ik had deze samenwerking wel als netwerkrelatie aan haar aangeboden. We zouden samenwerken en zij zou bijdragen vanuit haar expertise. In werkelijkheid hadden we toen het erop aankwam zowel een geschenk- als een hiërarchische relatie. Als zij niet akkoord ging met mijn impliciete condities, dacht ik boos: dan werkt ze maar met iemand anders. Een breuk dreigde. Ik schaam me voor die gedachte en heb niet zo gehandeld, maar denk dat deze binnen ons bureau vaker voorkomt en ook in praktijk gebracht wordt. Ik heb me er zeker weleens schuldig aan gemaakt.

Ten tijde van hoogconjunctuur geldt dat junioren een wat machtigere positie hebben in geschenkrelaties. Ook algemene uitvoeringskracht is dan schaars. De handige junioren weten dat en maken netwerkrelaties van hun inzet, door daar zelf voorwaarden aan te verbinden. Ook geldt voor sommige junioren dat hoewel ze de expertise nog niet bezitten, de senior wel heel graag met hen samenwerkt. Dat kan niet alleen gelegen zijn in werkwijze, maar ook in werkplezier of gewenning. Ook die relaties beginnen op netwerkrelaties te lijken, want de junior kan vanuit een relatief krachtige positie voorwaarden stellen. Het blijven wat ons betreft in essentie echter geschenkrelaties, omdat er bij laagconjunctuur of vertrek van die ene ‘sponsor’ geen netwerkpositie

overblijft. We spreken in deze relatie vooral over junioren, omdat die vaak in deze positie verkeren. Het komt ook voor dat meer seniore adviseurs zonder echte expertise in deze situatie belanden. Dan treedt dezelfde dynamiek op, maar vinden collega's het vaak moeilijker om de rol van meester aan te nemen en de ander te zien als leerling.

Contractrelaties komen binnen ons bedrijf zelden voor, omdat voorwaarden gedurende de samenwerking vooral in netwerkrelaties worden overeengekomen en bijgesteld. Het gebeurt echter wel, bijvoorbeeld als adviseurs gevraagd wordt om één specifieke bijdrage in een opdracht te leveren. Te denken valt aan het binnen een bredere opdracht leveren van een IT-product (dashboard, website, etc.). Die adviseurs willen dan vaak aan de voorkant afspraken maken over hun inzet en wat dat gaat kosten. Ze zien zich dan niet als integraal onderdeel van een team dat de klus aan het klaren is. Het levert vanuit een ander perspectief bezien soms wrevel op bij adviseurs die gewend zijn om in netwerkrelaties te werken. Ze zien zulk vooraf onderhandelen dan als oncollegiaal of als desinteresse richting de klant. Voor adviseurs die denken in contractrelaties is dat absurd. Zij zien het vooraf maken van afspraken juist als professioneel.

## Tot slot

We hebben niet de pretentie dat ons hiervoor gepresenteerde model de toets van deugdelijk wetenschappelijk onderzoek feilloos kan doorstaan. De wetenschapper Theo zal bij lezing een lichte frons waarschijnlijk niet hebben kunnen onderdrukken. Tegelijkertijd kan het bijna niet anders dan dat Theo in zijn hoedanigheid als gewezen manager en adviseur bij ons bureau een bepaalde mate van herkenning moet hebben ervaren. Onze waarnemingen uit de praktijk en de daaruit afgeleide veronderstellingen hebben wat ons betreft in ieder geval een prettig bruikbaarheidsgehalte.

Allereerst voor de adviseur die zich elke dag in diverse projecten en in vele samenwerkingen met collega's begeeft. Je verdiepen in de aard van de samenwerking en ook de manier waarop jouw collega deze samenwerking ziet, kan zorgen voor meer zicht in – en begrip van – elkaars drijfveren en helpen om de samenwerking meer te laten opleveren.

Ten tweede kan het de manager binnen een professional service firm helpen om in de brede definitie van het begrip leiderschap de effectiviteit te vergroten. Wanneer hij in staat is verschillende samenwerkingsvormen en de daarbij behorende primaire expressies en centrale waarden te onderscheiden, is hij ook in staat om – binnen de mogelijkheden van het eigen beschikbare repertoire – de meest passende leiderschapsstijl toe te passen.

De komende tijd werken we binnen Berenschot verder aan een verdiepingsslag op het hier gepresenteerde conceptueel kader. Wat betekenen opgedane inzichten voor de manier waarop we nu sturing geven én ontvangen en waar zouden we indachtig deze inzichten verder kunnen verbeteren? Een mooie centrale vraag waarbij gedachten en ideeën die bijdragen aan beantwoording ervan van harte welkom zijn.



# Fantoompijn- bestrijding in de besturing van publieke organisaties

*Marc Vermeulen*

---

Wat is er toch met die dansende engelen  
op de punt van een naald?

Ik groeide op in het Zuid-Limburgse Heerlen in de jaren zestig en zeventig. Dat was een uiterst ongemakkelijke tijd voor die streek: na een periode van sterke groei en verstedelijking klapte de mijnindustrie in elkaar en zakte het gebied weg in een diep dal. Eén van de mijnen werd in gebruik genomen door de AFCENT, het geallieerde hoofdkwartier voor Centraal-Europa, een Amerikaans militair bolwerk in de strijd tegen de Russen. De Koude Oorlog kwam zo om de hoek te liggen met een pregnante aanwezigheid van Amerikaanse soldaten in het Heerlense straatbeeld. Vaak waren dit soldaten die uit Vietnam terugkwamen. Daar was grootschalig harddruggebruik dagelijkse werkelijkheid en voordat die soldaten terug naar huis konden, moesten ze een urinetest ondergaan (*the golden flow*). Om die golden flow te omzeilen, konden soldaten ook eerst een tijdje naar Europa komen. En zo kwamen met de Amerikaanse troepen in Brunssum ook verslaving en harddrugs naar de Mijnstreek. Veel jongeren die in een uitzichtloze positie verkeerden, gingen drugs gebruiken. Ik zag het in mijn directe omgeving meer dan me lief was. Mensen waren op zoek naar gestalten, naar waanwerkelijkheden, naar engelen en die dansten niet op een naald maar kwamen eruit.

In de (tweede) oratie van Theo Camps in Tilburg, bij de aanvaarding van zijn Vanderkruis leerstoel, kwamen die dansende engelen en die punt van de naald (zij het ironisch) ineens mijn wetenschappelijke wereld binnenzweven, mijn voorgeschiedenis maakte me meteen argwanend. Theo beweerde in zijn oratie dat gestalten van openbaar bestuur een werkelijkheid in zichzelf vertegenwoordigen, iets wat ik maar moeilijk kon accepteren. Ik was een kwantitatieve empiricus (het meten van de aanwezigheid van engelen leek me nogal wat) en bovendien aan de Katholieke Leergangen en aan de Katholieke Universiteit Brabant klassiek marxistisch opgeleid tot leraar maatschappijleer en socioloog. Tilburgse sociologen werden in die dagen ingedeeld in babbelaars (kwalitatieve onderzoekers) en tabbelaars (kwantitatieve onderzoekers) en ik hoorde bij die laatste soort. Ik had meer met (Friedrich) Engels dan met engelen en engelen in het publieke bestuur, dat riekte voor mij naar opium voor het volk!

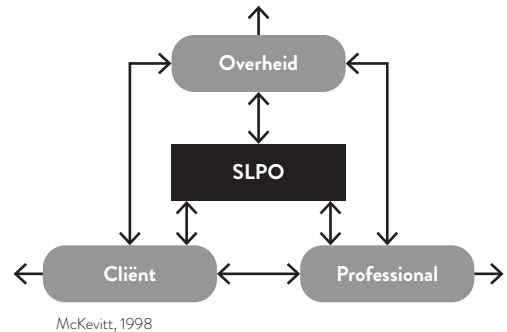
## Publieke dienstverlening op straatniveau

Theo's werk concentreert zich in het publieke domein (daarmee bedoel ik zowel de overheid als de not-for-profitorganisaties) en vaak toch ook dat deel waar burgers concreet besprenkeld worden door professionals met het goede van de verzorgingsstaat: onderwijs, zorg, huisvesting, etc. Theo en ik delen een voorliefde voor het werk van Michael Lipsky, die de professionals in deze sector aanduidt als *street-level bureaucrats*. Het zijn de mensen die in de klas of in de spreekkamer moeten pendelen tussen de logica van het systeem en de logica van de burger.<sup>40)</sup> Dat werk van Lipsky is door de – ten onrechte vrij onbekend gebleven – Ierse auteur David McKeivitt als het ware opgetild naar organisatie- en bestuursniveau. McKeivitt beschrijft hoe de bestuurders van zogenaamde *street-level public organisations (SLPO's)* in een krachtenveld opereren, dat door drie hoekpunten bepaald wordt: de cliëntèle, de professionals en de overheid. Die drie partijen zijn onderling verbonden: de cliënt en de professional in het primaire

40) Het werk van Lipsky is veertig jaar oud, maar nog steeds het lezen waard. Hoe bruikbaar het nog steeds is blijkt onder andere uit het prachtige boek van Bernardo Zacka, *When the State Meets the Street*. Voor degenen die een toepassing in de Nederlandse context zoeken, is het werk van onze oud-collega Wijan Hendriks aan te raden: hij promoveerde gebruikmakend van zowel Lipsky als Zacka in 2019 op het proefschrift 'When Policy meets Practice: Professional Identity in a Context of Public Management Reform'.

proces, de cliënt en de overheid via verkiezingen en publieke opinie, en de overheid en de professionals via cao's, bevoegdheidsregelingen, het BIG-register, etc.

Daarnaast zijn alle drie de partijen ook verbonden met hun eigen aangrenzende sociale domein: bij de Nederlandse overheid is dat bijvoorbeeld Europese wetgeving (denk aan stikstof en Natura 2000) maar ook minder formele internationale beïnvloeding speelt een rol. Onderwijsbeleid wordt in termen van concrete regelgeving en financiering maar zeer beperkt internationaal beïnvloed, maar daling op een PISA-lijstje leidt alom tot ongemak.



Voor professionals kan die externe binding gaan om de alumnetwerken vanuit hun opleiding, of de vakvereniging waar ze lid van zijn. Die relaties beïnvloeden de professionele identiteit en die lijkt tegenwoordig zwaarder te wegen al dan niet in verbinding met (online) sociale communities: je bent niet alleen verpleegkundige of wijkagent, maar ook LHBTQ+, wit, bruin of zwart, vegan en wat niet al. Waar die identiteiten in het verleden enkelvoudiger waren (denk aan de verzuijing) en tot op zekere hoogte buiten de deur van de school of het ziekenhuis bleven, dringen ze nu diep door in de organisatie. En dat betekent voor bestuurders meer dan alleen zorgen voor een vegan aanbod in de kantine.

Cliënten hebben hun binding naar buiten omdat ze bijvoorbeeld ook altijd inwoner van een straat zijn, horen bij een kerk of bij een vereniging. Hun opvattingen en identiteiten worden gekleurd door wat ze om zich heen zien en dat zullen ze meenemen in hun verwachtingen ten aanzien van het onderwijs dat ze krijgen of de manier waarop ze de wijkagent aanspreken. Vaak beter opgeleid dan vroeger, weet de cliënt de weg naar de bestuurskamers steeds beter te vinden, al dan niet geholpen door populaire media.

Kenmerkend voor het systeem van de SLPO's is dat veranderingen in één van de relaties gelijk alle andere relaties van kleur doet verschieten. Een voorbeeld: als de relatie tussen de ouders van een leerling en leraren juridiseert (procederen tegen een school omdat

bijvoorbeeld het schooladvies niet bevalt), leidt dat niet alleen tot stress in de klas, maar ook tot wetgevingsimpulsen, verkiezingsthema's en intercollegiale dynamiek. Binnen de schoolpraktijk zullen er dossiers gevormd worden, komen er vierogenprincipes rondom het schooladvies en verliest de pedagogische praktijk aan schoonheid.

## Tijds- en sturingsframe binnen de SLPO

Ik wil met name twee frames noemen die sterk bepalend kunnen zijn voor dit evenwichtsspel in en rond de SLPO's. Ten eerste betreft dit tijdframes die flink verschillen per partij en waarin bestuurders een verzoening moeten zien te realiseren. Politici zijn in hun tijdshorizon sterk verbonden met verkiezingstermijnen. Mark Elchardus heeft de toenemende opwinding rondom verkiezingen, termijn en dus mindsets prachtig geduid met het begrip *dramademocratie*: termijnen worden korter, partijen kleiner, mediadruk neemt toe, en dat leidt tot veel heftig spektakel aan de politieke kant van de publieke dienstverlening. Binnen die drukte en binnen hún zittingstermijn willen politici hun stempel drukken op het functioneren van de SLPO.

Clënten hebben vaak weinig van doen met die politieke termijn, maar willen gewoon hier en nu goed geholpen worden. Dat 'hier en nu' kan overigens nogal verschillend uitpakken. Huurders van sociale huurwoningen blijven vaak jaren in dezelfde woning en hanteren alleen daardoor al een langere tijdshorizon. Patiënten in een ziekenhuis hanteren juist een heel kort tijdsperspectief: dat van de behandeling. Voor studenten in het hoger onderwijs ligt het nog weer anders. Zij zijn ook passanten, hebben één kans om te studeren en dan moet het kloppen. In de recente discussie over de pechgeneratie en het leenstelsel zie je dit erg terug. Opeenvolgende leergangen worden verschillend behandeld. Bovendien zijn de middelen die door het leenstelsel vrijgemaakt worden voor kwaliteitsverbetering niet meer relevant voor de studenten die ervoor betaald hebben: tegen de tijd van een succesvolle implementatie van onderwijsverbetering zijn zij al afgestudeerd.

Professionals hebben nog weer andere tijdsframes: ze hebben het druk, dat geldt zo'n beetje voor de hele publieke sector en de krapte op de arbeidsmarkt helpt niet. Ze zullen bijvoorbeeld veranderingen vaak op de lange baan willen schuiven: 'nu even niet'. Bij hen

speelt ook de timing in hun loopbaan mee: het maakt voor je tijdshorizon uit of je vlak voor je pensioen zit of pas aan het begin van je loopbaan staat. Het maakt dus ook uit of een organisatie relatief vergrijsd is of juist veel recente instromers kent.

De tweede aard van framing hangt samen met het sturingsparadigma in het publieke systeem. Van oudsher spelen elementen als overtuiging en commitment een belangrijke rol. De leraar stond uit roeping voor de klas en de leerling diende daar dankbaar voor te zijn. Naarmate de overheid meer regelgeving is gaan maken, is die roeping vervangen of minstens aangevuld door boekwerken met rechten en plichten. Plaatjes met taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden dominant. Cliënten beroepen zich op het recht om gehoord te worden. Professionals gaan op zoek naar bestuurlijk houvast in bevoegdheidsregelingen, codes en cao-afspraken. Dat leidde tot een enorme bestuurlijke drukte en onoverzichtelijke wet- en regelgeving. Het *new public management* denken in de laatste decennia van de vorige eeuw introduceerde als reactie hierop een derde frame: publieke dienstverlening als semicommerciële activiteit, waarbij burgers of cliënten klanten worden en publieke organisaties en hun medewerkers leveranciers. Dat leidt tot een economisering van het relatienetwerk, waar deals en transacties centraal komen te staan. Hoewel op deze economisering veel kritiek kwam, zijn de sporen nog duidelijk aanwezig: het kabinet maakt *asieldeals* en *woondeals* in plaats van juridische aanwijzing te hanteren of morele overtuiging in te zetten.

## Het stoffelijke en de verbeelding

We kunnen de posities van de spelers in en rond SLPO's beschrijven in termen van materiële verhoudingen: hoeveel kosten leraren, hoe lang duurt een spreekuur en wat moet er allemaal in een huurwoning zitten? Dat is vaak op zich al ingewikkeld genoeg om de meervoudige afweging mee te nemen: natuurlijk gun je als schooldirecteur leerlingen kleinere klassen waarin ze meer aandacht krijgen en natuurlijk gun je leraren meer tijd om hun vak bij te houden, maar ja, de bekostiging, de urentabel en de salarisschaal beperken je speelruimte. Nog ingewikkelder wordt het als engelen gaan rondspoken in deze verhoudingen: beelden van mogelijkheden en onmogelijkheden, opgewonden Twitterberichten of niet verifieerbare fake-kennis die de professionaliteit overneemt.

De immateriële frames dolen door de bestuurskamers en vermoedelijk houden ze 's nachts ook de bestuurders uit hun slaap. Het gaat om definities van de werkelijkheid binnen de SLPO, om frames.

Met behulp van het SLPO-model kunnen we relaties naast langs stoffelijke lijnen ook duiden in hun non-stoffelijke karakter (belevingsaard). Je kunt lang discussiëren over hoe de verhouding tussen beide ligt. Marxisten gaan ervan uit dat het materiële dominant is en die overtuiging was ik ook zeker toegegaan. Het is puur de verdienste van de beminnelijke Theo Camps dat hij me toch aan het twijfelen heeft gebracht over mijn materialistisch gedomineerde kijk op dynamiek in de publieke sector. Hij was degene die me als eerste wees op het zogenaamde Thomas-theorema: 'If men define situations as real, they are real in their consequences', daarmee de marxistische gedachte dat de onderbouw de bovenbouw domineert grondig verstorend. Het is met dit Thomas-theorema dat ik in de rest van mijn bijdrage bestuurlijke praktijken ga proberen te duiden.

Daar begon het debat tussen Theo en mij ook: 'Erst kommt das Fressen, dann kommt die Moral' (Bertolt Brecht) hield ik hem voor. Dat standpunt was al wat genuanceerd door mijn lezing van de socioloog Althusser. Hij gaf aan dat het materiële in de onderbouw weliswaar dominant is, maar niet in eerste instantie, maar pas in laatste instantie. Hij sprak over de relatieve autonomie van de bovenbouw, van de ideeënwereld. Vanuit die ideeën geven mensen vorm aan hun werkelijkheid, maar binnen een bandbreedte die (in laatste instantie) materieel gedomineerd is.

In het gesprek met Theo ben ik gaandeweg nog verder doorgeschoven richting de dominantie van de ideeënwereld. Net zoals we in het economisch systeem een lossere koppeling zien tussen de materiële economie, de financiële economie en de belevingseconomie, doet zich ook in de publieke dienstverlening eenzelfde verschijnsel voor. Het gaat niet om de feitelijk geleverde dienstverlening maar om de beleving daarvan, om het gevoel dat deze oproept, om de aansluiting bij onze identiteiten. Dit hangt volgens socioloog Kees Schuyt samen met de verschuiving van de productie van de verzorgingsstaat naar het hogere niveau in de Maslow-piramide: als we een dak boven ons hoofd hebben en de eerste honger gestild is, komen er andere zaken in beeld die we van de samenleving verwachten. En als vanzelf schuiven we van meer

materieel-technische invullingen naar emoties en beleving. Van asfalt naar straatbeleving, van instructie naar zelfverwerkelijking en van genezing naar welbevinden. 'If man defines a situation as real' etc. etc. Publieke dienstverlening wordt zo steeds meer een sociale constructie, een uitwisseling van betekenissen, dan een ruil van materiële goederen. Dat heeft verregaande consequenties voor hoe we ons gedragen: Popperiaanse objectieve toetsingen van harde hypotheses passen beter bij een materiële dominantie en het hieruit afgeleide denken in termen van KPI's en kwantitatieve evaluaties. Tegenover het objectivisme van Karl Popper staat het subjectivisme van John Dewey, die misschien wel als belangrijke rol voor publieke leiders ziet dat zij hun eigen discursieve omgeving inrichten, waarin betekenissen uitgewisseld worden en nieuwe ideeën ontstaan: de wereld als een gezamenlijk bedachte sociale constructie in plaats van een buiten onszelf bestaande en kenbare (materieel dominante) werkelijkheid.

Terug naar de engelen van Theo

Je voelt in dit laatste de engelen van Theo langzaam binnenzweven: het gaat om fantomen, engelen en spoken gelijktijdig, die onze benadering van het publieke domein sturen. Fantomen zijn gevoelig voor verdraaiing, voor *spinning*, voor rechtpraten wat krom is en daarmee kom je op gladder ijs dan je misschien lief is. Hoe ongemakkelijk dat kan worden, blijkt uit een nadere beschouwing van de diverse bestuurscrises (Limburg, Den Haag, Noord-Holland) waar bestuurders pragmatische oplossingen zochten die binnen de materiële en formele wereld kennelijk *mochten* maar daarmee nog niet *hoorden*. Waar de schijn van integriteitsschending een eigen leven kan gaan leiden en zo een eigen politieke realiteit gaat worden, en gaat schuren en knellen. Zo ontwikkelt het publieke domein een eigen variant van *fantoompijn* die altijd ergerlijk en soms ondraaglijk wordt.

Voor de bestrijding van bestuurlijke fantoompijn heb je aan Theo een goeie: boerenzoon (poten in de klei), opgeleid in de katholieke onderwijsszuil (hoofd in de wolken). Als bestuurskundige bezig met vroege ICT-implementaties. Lange tijd directeur van een voormalig ingenieursbureau (Berenschot) en docent in een business school maar overwegend in publieke vraagstukken. Flink ondergedompeld in een ideeënwereld waar het niet bij brood alleen blijft, maar de prijs van dat brood wel nauwlettend in de gaten gehouden wordt, inderdaad 'Moral und Fressen'.

In de eerdergenoemde oratie schreef Theo over zuster Marie Hyppolyte van de kloosterorde Dochters van de Goddelijke Voorzienigheid, die meer dan honderd jaar geleden het ziekenhuis in Sittard leidde. Zij zal vermoedelijk in haar wakkere uren meer met engelen dan met spoken gehad hebben. Tegelijkertijd was haar wereld kleiner, materiëler en daarmee overzichtelijker. Hoe anders is dat met de huidige leiders van publieke instellingen. Zij wonen in een wereld waarin social media, fake news en ChatGPT vaste onderdelen zijn geworden van de frames van waaruit ze gezien worden. Ze verdienen alle lof en steun omdat ze een rol pakken in het willen organiseren van publieke dienstverlening. Theo Camps staat en stond hen terzijde met adviezen, inzichten, opleiding en goede raad vanuit TIAS maar zeker ook vanuit diverse andere rollen als Berenschot-adviseur en toezichthouder. Het mooie in zijn werk is dat hij een reflectieve practitioner is, dat hij zijn praktijkervaringen verrijkte met wetenschappelijke inzichten en dan weer terugpendelde naar de praktijk. Daarmee heeft hij niet alleen een web van kennissen maar ook een web van kennis geweven ten behoeve van de publieke zaak. En als je dan door je ooghaan, tegen het zonlicht in, zo'n web beziet, lijkt het verdomd ook nog op een engel (of een spook ...).



## Referenties

Camps, Th.W.A. (2012) *Dansende leiders op de punt van een naald*. Vanderkruisj.

Elchardus, M. (2004). *De dramademocratie* (3e dr). Lannoo.

Hendriks, W. (2019). *When policy meets practice : professional identity in a context of public management reform* (dissertation). Tilburg University.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.

McKevitt, D. (1998). *Managing core public services*. Blackwell.

Schuyt, C.J.M. (2013). *Noden en wensen: de verzorgingsstaat gezien als een historisch fenomeen*. Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen.

Zacka, B. (2018). *When the state meets the street: public service and moral agency*. Cambridge (Mass.) Harvard University Press.

Zuidelijke Rekenkamer (2020). *Het algemeen belang zij de hoogste wet. Essay over integriteit bij politieke benoemingen*.  
[https://zuidelijkerekenkamer.nl/inzet\\_oud-politici/3-essay-integriteit-3/](https://zuidelijkerekenkamer.nl/inzet_oud-politici/3-essay-integriteit-3/)



# Reputatie en dynamiek in het hoger onderwijs

Een terugblik op Theo's proefschrift

*Frans van Vught*

---

## Inleiding

Op 22 juni 1995 promoveerde Theo Camps op een proefschrift getiteld 'Het besloten concilie der deskundigen'. Ik had het genoeg destijds zijn promotor te zijn. Theo's onderwerp betrof de bestuurlijke effectiviteit van de Nederlandse universiteiten. Hij trachtte te achterhalen welke de relaties zijn tussen strategisch universitair bestuur en de daaraan gekoppelde informatieverzameling enerzijds, en bestuurlijk effectieve reacties op veranderende omgevingscondities anderzijds. Daartoe vergeleek hij de strategische besluitvorming bij de universiteiten van Leiden, Nijmegen, Tilburg en Twente. Zijn conclusie was duidelijk: kleinere en jongere universiteiten zijn beter voorbereid op de toekomst dan grotere en wat ouderere instellingen. Bij de kleinere universiteiten is het bestuur minder naar binnen gekeerd en is er een grotere bereidheid nieuwe markten te verkennen. De kleinere en jongere universiteiten blijken minder centralistisch te worden bestuurd, zijn meer geneigd omgevingsanalyses te maken en zijn niet bang voor concurrentie, betoogde Theo.

Theo's analyse was destijds vooral gericht op het Nederlandse nationale hogeronderwijsstelsel. Hij constateerde dat daarin sprake was van een terugtrekkende overheid en van een toenemende onderlinge concurrentie tussen universiteiten.

Om goed te kunnen reageren op deze veranderende condities, is strategisch bestuurlijk handelen gewenst, en met name een open en actieve opstelling naar de omgeving.

Is Theo's conclusie nu, na meer dan 25 jaar, nog steeds correct? Dat is de vraag die ik hier graag opwerp.

## Geïntegreerde hogeronderwijsmarkten

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, wijs ik allereerst op een belangrijke trend in het Europese hoger onderwijs en maak ik daartoe een vergelijking met het Amerikaanse hoger onderwijs. Mijn stelling is dat het hoger onderwijs in Europa, net zoals in de Verenigde Staten, steeds meer gekenmerkt wordt door een groeiende vervlechting van de diverse nationale hogeronderwijsstelsels; en dat dit ook consequenties heeft voor de universiteiten in die stelsels. De, nu al enkele decennia volgehouden, algemene beleidsstrategieën van de Europese Unie aangaande hoger onderwijs en onderzoek (Van Vught, 2009) geven er naar mijn mening voldoende aanleiding toe om te veronderstellen dat het Europese hoger onderwijs in de komende decennia nog verder zal uitgroeien tot een samenhangend systeem. Een systeem waarin weliswaar nog ruimte zal zijn voor nationaal beleid en waarin derhalve ook een grote variëteit aan instellingen en opleidingen te vinden zal zijn, maar waarin niettemin aanzienlijk meer samenhang en onderlinge relaties zullen bestaan dan zo'n vijftig jaar geleden.

Ik meen dus dat het Europese hoger onderwijs in de afgelopen decennia qua dynamiek steeds meer is gaan lijken op het Amerikaanse hoger onderwijs. Om deze constatering te onderbouwen, presenteer ik graag mijn 'theorie' over de dynamiek van hogeronderwijssystemen.

De conceptuele basis van deze theorie is tamelijk eenvoudig. Ik ga ervan uit dat de *dynamiek* in een hogeronderwijssysteem (zoals het Nederlandse of het Europese) wordt beïnvloed door het *gedrag* van de aanbieders en de vragers van hoger onderwijs. Vervolgens veronderstel ik dat dit *gedrag* wordt beïnvloed door de *structuur* van de markt waarop de aanbieders en vragers acteren (en dan gaat het om zaken als de aantallen aanbieders en vragers, de mate van diversiteit in de aangeboden academische diensten

en producten, aan- of afwezigheid van toegangsbarrières voor nieuwe aanbieders, de beschikbaarheid van substitutiegoederen, etc.). Ten slotte ga ik ervan uit dat de structuur van de hogeronderwijsmarkt en het gedrag van de aanbieders en vragers wordt beïnvloed door een aantal maatschappelijke *randvoorwaarden*, waaronder wetgeving en andere vormen van overheidsbeleid. Wat dit laatste punt betreft, wijs ik erop dat in bijna alle Europese landen lange tijd sprake was van een belangrijke dempende werking van dat overheidsbeleid op de dynamiek van de hogeronderwijsmarkten, maar dat – zoals Theo destijds ook constateerde – er sinds enkele tientallen jaren in steeds meer nationale stelsels sprake is van een ‘terugtrekkende overheid’.

Wat betekent het als we constateren dat het Europese hoger onderwijs qua dynamiek steeds meer gaat lijken op het Amerikaanse hoger onderwijs? We weten allemaal dat het Amerikaanse hoger onderwijs meer marktgericht is dan het Europese. Het gemengde stelsel van publieke en private universiteiten en de competitie in dat stelsel om de beste studenten, de beste academici, de grootste onderzoeksbudgetten en de gulste donoren, zijn bekende kenmerken van het Amerikaanse hoger onderwijs. Toch gold ook in de Verenigde Staten gedurende lange tijd dat de dynamiek op de hogeronderwijsmarkt beperkt was. Evenals nog steeds het geval is in een aantal Europese landen, kozen ook in de Verenigde Staten verreweg de meeste studenten in de jaren 50 een hogeronderwijsinstelling dicht bij huis. Daarbij was de competitie tussen soortgelijke instellingen relatief beperkt.

Een illustratie. In 1949 volgde 93% van alle Amerikaanse studenten een opleiding aan een universiteit in hun eigen staat (Hoxby, 1997). In de Europese Unie was dat tot voor kort niet veel anders: bijna alle studenten studeerden aan een universiteit in de eigen lidstaat. Echter, in 1994 lag dit cijfer in de Verenigde Staten heel anders. Toen studeerde nog maar 74% van alle studenten in de eigen staat, en voor de private universiteiten gold dat zelfs nog maar 54% van de studenten uit de eigen staat afkomstig was. Bijna de helft van de Amerikaanse studenten aan de private universiteiten kwam dus uit andere staten.

De conclusie die aan dit type gegevens mag worden verbonden, is dat de *structuur* van de hogeronderwijsmarkt in de Verenigde Staten in de periode tussen 1949 en 1994 aanzienlijk is veranderd. Die markt heeft zich van een systeem met een aantal lokale

en regionale monopolies op het niveau van de staten ontwikkeld tot een geïntegreerde markt op federaal niveau. Daarbij geldt dat op die grote federale markt in principe elke hogeronderwijsaanbieder geconfronteerd wordt met een zeer groot aantal concurrenten.

Mijn veronderstelling is dat deze ontwikkeling zich nu ook in Europa voltrekt. Ook in Europa is het percentage niet-nationale universitaire studenten aan het toenemen. Inmiddels is in de EU het percentage internationale studenten gegroeid tot gemiddeld ruim 23% en is 43% van hen afkomstig uit andere Europese landen (Eurostat, 2022). Wat zijn daarvoor de redenen?

De belangrijkste verklarende factoren die in het genoemde Amerikaanse onderzoek worden aangereikt voor de veranderingen in de dynamiek van het Amerikaanse hogeronderwijssysteem, zijn de aanzienlijke daling van de kosten van geografische mobiliteit en de toegenomen beschikbaarheid van informatie over de kwaliteit (of de veronderstelde kwaliteit) van opleidingen en universiteiten. Voor beide variabelen geldt dat ze een statistisch significante voorspellende waarde blijken te hebben ten aanzien van de ontwikkeling naar de geïntegreerde hogeronderwijsmarkt in de Verenigde Staten (Hoxby, 1997; Dill, 2003).

Ook in Europa zijn mijns inziens de condities ontstaan waardoor beide genoemde factoren van invloed zijn op de dynamiek in het hoger onderwijs. Ook in Europa zijn de kosten van geografische mobiliteit gedurende de laatste decennia aanzienlijk gedaald. En ook in Europa neemt de beschikbaarheid van informatie over de (vermeende) kwaliteit van opleidingen en hogeronderwijsinstellingen toe. Zowel op het niveau van de EU als in individuele lidstaten is gedurende de laatste jaren zelfs sprake van een ware hausse in informatie over de kwaliteit van universiteiten en opleidingen. En of die informatie nu correct is of niet, zij heeft een invloed op het keuzegedrag van onderwijsvragers.

In de Europese context zijn naast deze twee factoren (daling kosten geografische mobiliteit en toename beschikbaarheid informatie) nog enkele andere punten van belang. Weliswaar is in Europa, in vergelijking met de Verenigde Staten, sprake van een grotere verscheidenheid aan talen en culturen, maar deze verscheidenheid lijkt het proces van integratie van de hogeronderwijsmarkt niet te belemmeren en wellicht zelfs

te stimuleren. Met name het onderwijs op het masters- en doctoraatsniveau wordt in de Europese landen in toenemende mate in het Engels gegeven. En Engels spreken we tegenwoordig allemaal, zij het allemaal op onze eigen manier. De culturele diversiteit lijkt studenten juist een aansporing te bieden om elders te gaan studeren. Kennismaking met een andere Europese cultuur is voor velen een extra attractie om een studieperiode in het buitenland door te brengen.

Hieraan kan nog worden toegevoegd dat in een toenemend aantal Europese landen sprake is van een overheidsbeleid dat de autonomie van de hogeronderwijsinstellingen verder vergroot (en de private bijdragen aan het hoger onderwijs tracht op te voeren). In nagenoeg alle Europese landen brengt de verdere ontwikkeling van elite- naar massahogeronderwijs met zich mee dat het overheidsbeleid meer ruimte schept voor zowel vragers als aanbieders op de hogeronderwijsmarkt. De randvoorwaarden die de overheden in Europa stellen ten aanzien van de structuur van en het gedrag op de hogeronderwijsmarkt, nemen in intensiteit af en zijn er in toenemende mate op gericht de nationale hogeronderwijssystemen te laten functioneren als quasi-markten waarin de marktfeilen zo veel mogelijk worden tegengegaan.

Als gevolg van deze trends zal daarom naar mijn mening ook in Europa de ontwikkeling naar een meer geïntegreerde hogeronderwijsmarkt doorzetten. Niet alleen zal er sprake zijn van verdere verflechtingen tussen de diverse nationale hogeronderwijsstelsels. Maar ook de competitie tussen hogeronderwijsinstellingen zal toenemen. Universiteiten en andere hogeronderwijsinstellingen die zich nu nog van een rustig bestaan verzekerd achten als lokale of regionale monopolisten, zullen meer en harder moeten concurreren om de gunsten van studenten, financiers en opdrachtgevers.

## Reputatierace

Kenmerkend voor het product of de dienst 'hoger onderwijs' is, dat het een zogenaamd *ervaringsgoed* is. Voor ervaringsgoederen geldt dat de relevante eigenschappen ervan alleen maar echt goed kunnen worden gekend door ze te consumeren. Pas als je als student aan een universitaire opleiding deelneemt, ben je in staat de kenmerken en

kwaliteiten van die opleiding echt te beoordelen. Bij de keuze voor een universiteit of opleiding worden potentiële studenten dus geconfronteerd met een bekend probleem ten aanzien van marktwerking, namelijk het probleem van imperfecte informatie.

Vanwege het bestaan van dit probleem worden hogeronderwijsinstellingen en opleidingen ertoe verleid hun kernmerken en kwaliteiten zo fraai mogelijk voor te stellen. Hogeronderwijsinstellingen investeren omvangrijke budgetten in public relations en voorlichting en zij spannen zich in om een zo gunstig mogelijk beeld te creëren van hun eigen kwaliteit ten opzichte van die van hun concurrenten. Dit verklaart overigens waarom, ook in Nederland, veel academici en universitair bestuurders blijven zeggen dat ze tegen hitlijsten en rankings zijn, maar zich tegelijkertijd regelmatig in het openbaar op de borst kloppen wanneer zij zelf een mooie positie op zo'n ranglijst hebben gescoord.

In de onderzoeksliteratuur aangaande hoger onderwijs en onderzoek wordt wel gesteld dat het probleem van imperfecte informatie een belangrijk aanknopingspunt biedt voor een nadere duiding van de dynamiek op de hogeronderwijsmarkt. Daarbij wordt beredeneerd dat hogeronderwijsinstellingen proberen hun voordeel te doen met het gegeven dat de 'consumenten' van hoger onderwijs en onderzoek niet in staat zijn de kwaliteit ervan te beoordelen voordat zij tot de 'aankoop' ervan overgaan. Hogeronderwijsinstellingen maken gebruik van deze informatie-asymmetrie door te trachten de beeldvorming over de eigen kwaliteiten te beïnvloeden (Brewer et al., 2002).

In navolging van deze redenering zou ik de hypothese willen formuleren dat het bestaan van informatie-asymmetrie in een competitief hogeronderwijssysteem leidt tot een investeringswedloop in reputaties. Laat ik dit uitleggen. De reputatie van een hogeronderwijsinstelling kan worden gedefinieerd als het kwaliteitsbeeld dat die instelling *in de ogen van anderen* heeft. Reputatie en daadwerkelijke kwaliteit behoeven dus niet perse samen te vallen. En reputaties kunnen op veel meer manieren worden beïnvloed dan door het maximaliseren van de kwaliteit van onderwijs en onderzoek.

Mijn hypothese is nu dat in geïntegreerde grote hogeronderwijsmarkten waar sprake is van een sterke mate van competitie, hogeronderwijsinstellingen als het ware worden aangezet tot een gedrag gericht op de bescherming en versterking van hun reputaties.



Ik meen dat dit reputatiegerichte gedrag niet alleen bij bijvoorbeeld Amerikaanse, Australische en Chinese, maar ook bij Europese universiteiten steeds meer optreedt. De toekomstige dynamiek van het Europese hogeronderwijssysteem zal steeds meer (mede) het gevolg zijn van het groeiende reputatiegerichte gedrag van de Europese hogeronderwijsinstellingen. Ook in het Europese hoger onderwijs is in toenemende mate sprake van een 'reputatierace'. In deze reputatierace zetten hogeronderwijsinstellingen steeds meer middelen in om hun reputaties te vestigen, te handhaven en te vergroten. Zij gedragen zich wat dit betreft volgens de in de hogeronderwijsliteratuur bekende wet van Bowen, die luidt dat elke universiteit altijd zal blijven proberen meer financiën te verwerven en ook altijd weer alle beschikbare financiën zal uitgeven (Bowen, 1980).

Mijn verwachting is dat in de komende jaren het gedrag van de Europese hogeronderwijsinstellingen in sterke mate gedreven zal blijven worden door strategieën gericht op maximalisatie van reputatie. De Europese hogeronderwijsinstellingen zullen, net zoals de Amerikaanse universiteiten dat al decennialang doen, investeren in hun reputaties zo veel ze kunnen en daarmee een buffer proberen op te werpen tegen hun concurrentie. Ze zullen, als ze mogen, zo hoog mogelijke collegegelden vragen. Ze zullen proberen selectiever te worden en alleen de allerbeste studenten toelaten, die ze zullen lokken met beurzen en het weer kwijtschelden van die hoge collegegelden. Ze zullen de allerbeste hoogleraren ter wereld proberen te rekruteren door hun de beste en duurste onderzoeksfaciliteiten te bieden (en een zeer geringe of zelfs helemaal geen onderwijslast). Ze zullen met die tophoogleraren de hoogste citatie-impactscores en de meest prestigieuze academische prijzen nastreven. Ze zullen die academische prestaties van de daken schreeuwen en overal uitleggen dat zij over een excellente academische kwaliteit beschikken. Ze zullen het beeld van hun kwaliteit proberen te beïnvloeden door te wijzen op specifieke en niet altijd relevante kenmerken als hun leeftijd, hun tradities of hun bezittingen. Ze zullen investeren in dure studenten- en onderzoeksfaciliteiten om de beste studenten en meest capabele onderzoekers aan zich te binden. Ze zullen hun pr-budgetten opvoeren, hun beurzenprogramma's uitbreiden, de salarissen voor hun toponderzoekers verhogen, hun vastgoedinvesteringen intensiveren; kortom ze zullen blijven investeren in hun reputatie.

Al dat reputatiegerichte gedrag zal bovendien plaatsvinden in onderlinge competitie. De Europese universiteiten zullen proberen zich op te trekken aan meer prestigieus geachte collega-instellingen zowel binnen als buiten Europa (bijvoorbeeld door internationale consortia te vormen). Maar ze zullen zich ook afzetten tegen minderwaardig geachte instellingen (bijvoorbeeld door deze uit te sluiten van exclusieve verenigingen).

En de consumenten van hoger onderwijs zullen hierop reageren. Vanwege het bestaan van de informatie-asymmetrie zullen studenten en hun ouders de reputatie-inspanningen van de hogeronderwijsinstellingen interpreteren als indicaties van hun kwaliteit. Zij zullen zich ervan laten overtuigen dat een universiteit die een sterk accent legt op de selectiviteit van haar opleidingen, een betere universiteit is dan een instelling die dat niet doet. Zij zullen proberen bij de meest prestigieuze instellingen toegelaten te worden. En ze zullen daar zelfs torenhoge collegegeldtarieven voor betalen, veronderstellend dat het diploma van zo'n prestigieuze instelling hun de grootste kansen op maatschappelijk succes biedt tijdens de rest van hun leven. Selectiviteit en hoge collegegelden zullen gelden als de gouden standaard in de reputatiewedloop en zowel de aanbieders als de vragers op de Europese hogeronderwijsmarkt zullen zich ernaar gedragen (zie Duderstadt & Womack, 2003, p.42).

Het resultaat van dit alles zal een heftige dynamiek zijn, gekenmerkt door enerzijds een nagenoeg constante stroom van reputatie-uitingen door de aanbieders van hoger onderwijs en anderzijds de poging van de vragers om hun eigen capaciteiten zo goed mogelijk af te stemmen op het hoogst bereikbare reputatieniveau van de aanbieders. Er zal een toenemende behoefte zijn aan geobjectiveerde oordelen over de werkelijke kwaliteit van de Europese instellingen en programma's. Er zullen nog meer hitlijsten en rankings komen. En er zal een honger zijn naar meer financiële middelen. Want de reputatierace is duur, en alleen de instellingen met een ruime beurs zullen zich een blijvende deelname aan de wedloop kunnen permitteren. Universiteiten en andere hogeronderwijsinstellingen zullen hun strategieën aan de condities van de wedloop moeten aanpassen. Wie met een goede reputatie begint, is in het voordeel. Maar ook een gereputeerde universiteit kan niet op haar lauweren rusten. De reputatierace kent geen eindsignaal.

## Theo's proefschrift

In Theo's proefschrift uit 1995 is over deze onderwerpen niets te vinden. Theo's focus lag op het nationale stelsel van hoger onderwijs en hij veronderstelde dat de belangrijkste factoren die succes van 'bestuurlijke effectiviteit' verklaren variabelen zijn als 'omvang' en 'leeftijd' van de universiteit. Een 'theorie' over reputatie en dynamiek in geïntegreerde grote hogeronderwijsmarkten was destijds niet voorhanden. Maar Theo had wel aandacht voor het strategisch bestuurlijk handelen van universiteiten en voor hun capaciteiten om hun omgevingen te analyseren. Theo veronderstelde terecht dat die kwaliteiten cruciaal zijn voor het succes van een universiteit in een dynamische omgeving.

Als Theo de tijd zou nemen om zijn proefschrift van een vervolg te voorzien (en als hij daarover nog eens met zijn promotor van destijds zou willen praten), zou hij ongetwijfeld vaststellen dat de reputatie van een hogeronderwijsinstelling in belangrijke mate bepaalt welke strategische opties die instelling ter beschikking heeft. Hij zou tot de slotsom komen dat het profiel van een instelling het belangrijkste kader is om strategisch handelen mee te ontwikkelen. Elementen als de onderwijs- en onderzoeksportfolio's van een instelling, de focus en oriëntatie van die portfolio's, de formele positie in een stelsel, de mate van internationalisering, enzovoort, zou hij waarschijnlijk benoemen als relevante onderwerpen voor strategisch bestuurlijk handelen. Met een knipoog naar zijn dissertatie zou hij constateren dat, ook in een dynamische hogeronderwijsmarkt, bestuurlijke effectiviteit vraagt om strategische analyses.

## Literatuur

Bowen, H. (1980), *The Cost of Higher Education*, Jossey-Bass, San Francisco, Californië.

Brewer, D., Gates, S. en Goldman, C.A. (2002), *In Pursuit of Prestige: Strategy and Competition in US Higher Education*, Transaction Press, New Brunswick, New Jersey.

Dill, D.D. (2003), Allowing the Market to Rule: The Case of the United States. In: *Higher Education Quarterly*, vol.57 no.2, pp. 136-157.

Duderstadt, J.J. en F.W. Womack (2003), *The Future of the Public University in America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland.

Eurostat (2022), Learning Mobility Statistics. In: *Statistics Explained*, Brussel.

Hoxby, C.M. (1997), *The Changing Market Structure of US Higher Education*, Harvard University, Mimeo.

Van Vught, Frans (2009), The EU Innovation Agenda: Challenges for European Higher Education and Research. In: *Higher Education Management and Policy*, vol.21 no.2, pp. 13-35.

# Leiderschap voor de publieke zaak

*Sietske Waslander*

---

Los van de overheid zijn er nog heel veel andere organisaties die voor de publieke zaak werken. Veel van die organisaties hebben tegenwoordig te maken met marktsturing of marktwerking, in welke vorm of mate dan ook. Dit type organisatie wordt ook wel maatschappelijke onderneming genoemd. ‘Het zijn organisaties die bij het vaststellen en realiseren van hun doelstellingen opereren in het spanningsveld tussen *civil society* (samenleving), markt en overheid.’<sup>41)</sup> Veel organisaties in de sectoren onderwijs, zorg, wonen, cultuur en veiligheid voldoen aan die omschrijving.

In 2012 waren er – op basis van een ruwe schatting – ruim 11.000 van dit type organisaties in Nederland. Samen goed voor ruim 20.000 bestuurders en bijna 70.000 toezichthouders.<sup>42)</sup> Hoe zou dat nu, een decennium later zijn? In een aantal sectoren – zoals onderwijs en ziekenhuiszorg – is het aantal instellingen de afgelopen tien jaar gedaald. Vooral door bestuurlijke schaalvergroting. Tegelijkertijd zijn heel nieuwe categorieën van organisaties ontstaan die voldoen aan de omschrijving van een maatschappelijke onderneming, met eigen bestuurders en toezichthouders. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs bijvoorbeeld. Ook in het sociaal domein zijn in het kielzog van de grote decentraliseringsoperatie allerlei nieuwe aanbieders van hulp, zorg en (beschutte) arbeid ontstaan. Vooral die laatste ontwikkeling maakt het totaal aantal maatschappelijke ondernemingen anno 2023 nog lastiger te schatten dan het tien jaar geleden al was. Alles bij elkaar kunnen we wel stellen dat de aantallen van toen een conservatieve schatting zijn voor de aantallen van nu. Het fenomeen maatschappelijke

41) Camps, Th.W.A. (2012). *Dansende leiders op de punt van een naald. Over leiderschap in maatschappelijke ondernemingen*. Oratie TIAS, Tilburg (p.7).

42) *Ibid.* p.8-9.

onderneming verwijst dus naar een substantieel aantal organisaties met zo'n 100.000 bestuurders en toezichthouders die cruciaal zijn voor de kwaliteit van de samenleving. Of 'brede welvaart', in de woorden van economen die ten langen leste (her)ontdekken dat geld niet alles is.

Leidinggeven aan een maatschappelijke onderneming vereist specifieke kwaliteiten. Zoals 'het vermogen om tegelijkertijd in verschillende bestuurlijke en maatschappelijke arena's te acteren'.<sup>43)</sup> Zo hebben deze organisaties net als commerciële bedrijven te maken met mensen in een hoedanigheid als klant en/of afnemer. En met professionals die naast een inkomen ook waarde hechten aan beroepseer. Om continuïteit te garanderen, is een slimme strategie voor de toekomst noodzakelijk, terwijl de begroting nu op orde moet zijn en ook moet blijven. Daarnaast figureren deze organisaties, door de aard van wat ze doen, ook allemaal regelmatig in het publieke debat. Mede daardoor hebben ze van doen met aanhoudende en vaak grillige politieke bemoeienis. In elk van die arena's afzonderlijk is bestuurlijk acteren al geen sinecure; simultaan acteren vergt een grootmeester.

Het is dan ook logisch en terecht dat professionalisering van bestuur en toezicht van dit type organisaties veel aandacht krijgt. Zeker na grote politieke en publieke verontwaardiging rond een aantal mediagenieke casussen in de jaren 10. Met die roemruchte voorbeelden van wat er mis kan gaan, is een breed en hardnekkig beeld ontstaan van maatschappelijke ondernemers die bedrijfje spelen met publieke middelen, onverantwoord investeren in vastgoed, risicovol speculeren, en meer bezig zijn met hun eigen positie en beloning dan met de continuïteit en kwaliteit van publieke dienstverlening.<sup>44)</sup>

Terwijl de politiek zegt op zoek te zijn naar een nieuwe bestuurscultuur en het beleid zoekt naar een nieuwe besturingsfilosofie, is een goed moment aangebroken voor een kleine tussenbalans. Hier zoom ik in op de thematiek van leiderschap van

43) Ibid. p.8.

44) Waslander, S. (in druk). *Besturen in een diffuus bestel*. Vertogen over schoolbesturen in media, politiek en beleid. SW: Groningen.

maatschappelijke ondernemingen. Dan constateer ik voorzichtig dat het leiderschap voor de publieke zaak de laatste decennia aan professionaliteit heeft gewonnen. Er is meer begrip voor de complexiteit van de taak, meer inzicht in de specifieke dilemma's en ook meer aandacht voor balans tussen actie, reflectie en beslissingsruimte.<sup>45)</sup>

Maar er is ook een andere kant. Een kant die mij toenemend zorgen baart. Met een doorgaande beweging naar professioneler bestuur en toezicht gaat ook iets verloren. Kort samen te vatten als maatschappelijke verankering. Bestuurder, en ook toezicht-houder, is steeds vaker een beroep. En maatschappelijke taken worden steeds vaker uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van professionele bestuurders. De vraag is: waar zijn de burgers en directbelanghebbenden gebleven? Waar is de ouder in het schoolbestuur? Waar belandt de stem van de verpleegkundige en de politieagent? In andere woorden: waar is het 'maatschappelijke' gebleven in het bestuur en de besturing van deze organisaties? Maatschappelijke ondernemingen zijn bedoeld voor burgers. Van oudsher waren het niet alleen manifestaties van *civil society* maar droegen ze daar op hun beurt ook actief aan bij. De relatie tussen organisatie en samenleving was wederkerig. De vraag is hoe burgers van nu zich verbonden kunnen voelen met een maatschappelijke onderneming, anders dan vanuit een eenzijdige rol als klant?<sup>46)</sup> Dit soort vragen is zeker niet nieuw. Sterker, al decennia gaat het denken over de maatschappelijke onderneming gepaard met een zoektocht naar rol, positie en invloed van interne en externe stakeholders. En al net zo oud zijn terugkerende suggesties om – naar het voorbeeld van aandeelhouders voor private organisaties – voor maatschappelijke ondernemingen een gremium van zogeheten maatschappelijke aandeelhouders in te richten. Dat gremium zou dan in ieder geval de bevoegdheid moeten krijgen om toezichthouders te benoemen en te ontslaan. Qua verdeling van rollen klopt het dan weer.

Het is verleidelijk, want aanwijsbaar, om oplossingen voor teloorgegangene maatschappelijke verankering te zoeken in structuren. In de formele kant van wat nu governance heet. Zo zijn er inmiddels vormen van professionals governance, waarbij uitvoerende

45) Camps, Th.W.A. (2012). Ibid.

46) Camps, Th.W.A. (2019). Zet de burger centraal voor publieke waarde. Website TIAS School for Business and Society.

professionals in besturen zetelen. Bijvoorbeeld: artsen en, meer recentelijk ook, verpleegkundigen in de raad van bestuur van een ziekenhuis. De politiek zoekt de oplossing graag in het regelen van medezeggenschap en het uitbreiden van wettelijke bevoegdheden. Bijvoorbeeld bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Zo'n samenwerkingsverband is een zelfstandige entiteit, met een directe bekostigingsrelatie met de rijksoverheid, een eigen bestuur en inmiddels ook een vorm van onafhankelijk intern toezicht. In zo'n samenwerkingsverband zitten alle schoolbesturen die in een specifiek geografisch gebied een school in stand houden. Ieder samenwerkingsverband moet een ondersteuningsplanraad hebben, en in die raad moeten ouders zitten. Die ondersteuningsplanraad moet instemmen met hoofdlijnen van begroting en beleid. Het soort besluiten waar zo'n raad mee te maken krijgt, is vaak zo abstract en generiek dat de relatie met daadwerkelijke ondersteuning voor concrete kinderen op een specifieke school niet of nauwelijks te leggen is. Het is dan ook geen wonder dat zo'n ondersteuningsplanraad zijn bedachte rol als volwaardige partij in het krachtenveld met (professioneel) bestuur en toezicht niet kan waarmaken.<sup>47)</sup> In formele zin, op papier, hebben ouders een positie in de governance in de vorm van medezeggenschap. Maar de setting is zo complex en de afstand tot de dagelijkse realiteit zo groot, dat hun stem welhaast bij voorbaat verstomt. Het heeft geen betekenis. En precies dat is de grote makke van oplossingen die het 'maatschappelijke' van de maatschappelijke onderneming in formele structuren zoeken.

## Democratisch leiderschap

Als de formele governance van maatschappelijke ondernemingen weinig soelaas biedt als oplossing voor het verlies aan maatschappelijke verankering, wat betekent dat dan voor leiderschap? Beter gezegd: (hoe) kan leiderschap bijdragen aan maatschappelijke verankering? Om die vraag te verkennen, laat ik de redenering beginnen bij de democratische rechtsstaat. Erkennen van meervoudigheid ligt aan de basis van een democratische rechtsstaat: de vrijheid om over van alles en nog wat verschillende,

47) Ledoux, G. & Waslander, S. (2020). *Evaluatie passend onderwijs*. Eindrapport. Amsterdam/Tilburg: Kohnstamm Instituut/TIAS School for Business and Society.



soms botsende opvattingen te hebben. Een democratische rechtsstaat beschermt die verscheidenheid én stelt er grenzen aan als rechtsstatelijke principes zélf onderuit worden gehaald. In binnen- en buitenland groeien de zorgen over uitholling van de democratische rechtsstaat. Die zorgen worden gevoed door toenemende sociale ongelijkheid, populisme en versplintering in de politiek, polarisering tussen bevolkingsgroepen, complottheorieën die zich razendsnel over de hele wereld verspreiden, en burgers die om allerlei redenen afhaken en zich afkeren van de overheid. Er staat iets op het spel.

Van een maatschappelijke onderneming mogen we verwachten dat ze waarden en praktijken tentoonspreidt die het functioneren van een democratische rechtsstaat ondersteunen. Dat betekent dat het leiderschap van dit type organisaties ook zelf democratisch moet zijn.<sup>48)</sup> Hoe zou dat er concreet uit kunnen zien? Aan de hand van vier verschillende perspectieven op democratie<sup>49)</sup>, geef ik hier voorbeelden uit het onderwijsdomein.

In een zogeheten *pluralistisch* perspectief op democratie is de blik vooral gericht op directe vormen van vertegenwoordiging. Zoals een groep die via directe verkiezingen een representant afvaardigt om namens hen besluiten te nemen. Wie door deze bril kijkt, ziet een duidelijk democratisch tekort bij onderwijsbesturen. In Nederland worden bestuurders van onderwijsorganisaties niet via verkiezingen gekozen, maar benoemd door een intern orgaan dat toezicht houdt. In verreweg de meeste gevallen is dat een raad van toezicht met leden die zelf evenmin via directe verkiezingen zijn toetreden. Dit betekent dat onderwijsbestuurders niet direct verantwoording afleggen aan een kiezer, noch aan een democratisch gekozen orgaan, zoals een gemeenteraad of een gekozen schoolbestuur. Dit democratische gat is ontstaan, dan wel groter geworden, sinds de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs én het professionaliseren van bestuur en toezicht in het hele onderwijs. Dat is overigens geen nieuws; die constatering is al veel eerder en veel vaker gedaan. Voor alle duidelijkheid: een directere vorm van

48) Hooge, E.H. & Waslander, S. (2022). Bestuurlijk leiderschap voor de publieke zaak. In: Scheepens, W. (red.) *Tijd voor transitie*. 25 inzichten voor business and society. Haarlem: Mediawerf.

49) Moravcsik, A. (2004). Is there a 'democratic deficit' in world politics? A framework for analysis. In: *Government and Opposition*, 39 (2): 336-363; Swyngedouw, E. (2005). Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state. In: *Urban Studies*, 42(11): 1991-2006.

democratie is niet op voorhand beter voor goed onderwijsbestuur.<sup>50)</sup> Directe verkiezingen zorgen er bijvoorbeeld niet automatisch voor dat verschillende perspectieven beter gerepresenteerd worden. In diverse landen worden onderwijsbestuurders – *schoolboard members* of *trustees* – wel via directe verkiezingen verkozen door burgers. Die ervaringen wijzen ook op risico's: gekozen schoolbesturen kunnen volledig gepolitiseerd, gepolariseerd en verlamd raken, met alle negatieve gevolgen van dien voor leerlingen en leraren.<sup>51)</sup> Wat blijft, is dat het democratische gat onderwijsbesturen kwetsbaar maakt. Bijvoorbeeld voor verregaande invloed van het parlement: een orgaan dat wél direct is gekozen en bevolkt is met Kamerleden die graag iets zichtbaars willen doen voor 'de leraar in de klas'.<sup>52)</sup>

Bij een *libertair* perspectief op democratie ligt de nadruk op burgerrechten en, daaruit voortvloeiend, op de grenzen die de staat in acht moet nemen bij het uitoefenen van macht. De gedachte is dat burgers fundamentele vrijheden hebben, die altijd beschermd moeten worden. Ook als een gekozen meerderheid daar inbreuk op wil maken. Vanuit dit perspectief betekent een democratische praktijk twee dingen voor onderwijsbesturen. Ten eerste verdienen besturen zelf bescherming tegen oneigenlijke inmenging van de overheid, inclusief het parlement. In Nederland is dat voor het onderwijs vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. Ten tweede zijn besturen ook zelf als machthebbers te beschouwen, waartegen anderen bescherming behoeven. Komen ouders, leraren, docenten, leerlingen en studenten bijvoorbeeld fundamentele vrijheden toe? En zo ja, welke dan en hoe worden die vrijheden beschermd tegen besluiten van een bestuur? De gedachten achter het professioneel statuut voor leraren sluiten hierbij aan. In zo'n statuut is vastgelegd wat de professionele ruimte is voor leraren, en hoe leraren zeggenschap hebben en houden over hun vak. Het is heel eenvoudig om een professioneel statuut te reduceren tot een paar verplichte letters op papier.

50) Moravcsik (2004). Ibid. Swyngedouw (2005). Ibid.

51) Ford, M.R. & Ihrke, D.M. (2017). Board conflict and public performance on urban and non-urban boards: evidence from a national sample of school board members. In: *Journal of Urban Affairs*, 39(1): 108-121; Miller, C.C. & Paris, F. (2022). 'Channeling the Mama Bear': how covid closures became today's curriculum wars. In: *The New York Times*, 7 november 2022.

52) Waslander, S. (in druk). Ibid.

Democratisch leiderschap impliceert dat besturen de eigen professionaliteit van leraren actief bewaken en beschermen. Met of zonder verplicht statuut.

De *sociaaldemocratie* biedt een derde blik. Van oudsher draait het om het bieden van tegenwicht tegen de werking van markten en de cumulatie van kapitaal die daar het logische gevolg van is. Dit gezichtspunt leidt tot andere vragen. Bijvoorbeeld: hoe ziet een onderwijsbestuur zijn rol als een deel van de leerlingen voordeel heeft van schaduwonderwijs dat hun kapitaalkrachtige ouders kunnen betalen? Of, als de ene school binnen het bestuur met gemak vrijwillige bijdragen van ouders int, en een andere school niet? Of, om het perspectief nog wat verder op te rekken, wat als de ene school kampt met een lerarentekort en het moet zien te redden met onbevoegde leraren en onderwijsassistenten en de andere school meer dan voldoende goede, gekwalificeerde leraren heeft? Een sociaaldemocratisch perspectief impliceert dat bestuurders democratisch leiderschap tonen als ze deze kwesties niet alleen agenderen, maar ook proberen onderlinge solidariteit te organiseren. Vanuit de ambitie om publieke voorzieningen – zoals onderwijs – te realiseren die voor iedereen hetzelfde hoge niveau van kwaliteit hebben. Of zoals Dewey het al meer dan een eeuw geleden zei: ‘What the best and wisest parent wants for his own child, that must the community want for all of its children. Any other ideal for our schools is narrow and unlovely; acted upon, it destroys our democracy.’<sup>53)</sup>

Een vierde en laatste perspectief is dat van een *deliberatieve* democratie. Kern van de gedachte hier is dat ‘een publiek’ geen gegeven is, maar steeds opnieuw ‘gemaakt’ moet worden. Dat gebeurt door opvattingen en zienswijzen uit te wisselen en via deliberatie tot compromissen te komen. Dewey noemt dat ‘calling a public into existence’ en onderwijs heeft bij uitstek de potentie om een publiek te maken. Voor scholen in Nederland is hier werk aan de winkel. Uit internationale vergelijkingen blijkt namelijk al jaren dat Nederlandse leerlingen op school weinig ervaring opdoen met deliberatieve democratische praktijken, zoals inhoudelijke discussies voeren over

53) Dewey, J. (1900). *The school and society*. Chicago: University of Chicago Press, p.19.

lastige onderwerpen.<sup>54)</sup> Een deliberatief perspectief geeft aanvullende richtpunten voor democratisch leiderschap. Bijvoorbeeld: mensen met verschillende perspectieven en belangen betrekken bij besluiten, uitwisseling van opvattingen en zienswijzen tussen partijen faciliteren, en zichtbaar maken hoe belangen van mensen zonder stem zijn meegewogen, bijvoorbeeld die van toekomstige generaties of groepen die minder assertief, mondig of taalvaardig zijn. Bestuurlijk handelen bestaat dan niet alleen uit het inventariseren van relevante belangen en perspectieven, en het maken van zorgvuldige afwegingen, maar vooral uit het voor iedereen op een begrijpelijke manier zichtbaar maken *dát*, *hóe* en *waaróm* die afwegingen tot een specifiek besluit hebben geleid.

Deze vier perspectieven op democratie en aanknopingspunten voor leiderschap sluiten elkaar niet uit, maar vullen elkaar aan. Dat (onderwijs)bestuurders en toezichthouders in Nederland niet via verkiezingen worden gekozen, is te beschouwen als een democratisch tekort. Maar dat maakt bestuur en toezicht van maatschappelijke ondernemingen niet op voorhand ondemocratisch. Deze kwetsbaarheid maakt het wel *nóg* belangrijker dat democratische waarden en praktijken zichtbaar tot uiting komen in het feitelijke bestuurlijk handelen. Dat kan door a) het actief beschermen van vrijheden van anderen en het begrenzen van de eigen macht, b) het agenderen en organiseren van onderlinge solidariteit, en c) het zichtbaar betrekken van verschillende belangen, perspectieven en stemmen bij belangrijke besluiten, en het voortdurend toelichten van over- en afwegingen die aan een besluit ten grondslag liggen.

De ongemakkelijke vraag blijft of met het professionaliseren van bestuur en toezicht van maatschappelijke ondernemingen niet een weg is ingeslagen die ons steeds verder weg leidt van maatschappelijke verankering die ook daadwerkelijk betekenis heeft. Die wederkerig is. Is er niet een organisatievorm ontstaan die burgers niet vormt maar van zich vervreemdt? Impliciet is de verwachting dat leidinggevend met hun handelen de structurele weeffouten goed kunnen maken. Leiderschap als compensatie voor gebrekkige governance. Er zijn mensen die dat kunnen. Zeker. Maar is het realistisch – en is het *fair* – om te verwachten dat het er 100.000 zijn? Of kunnen worden?

54) Dijkstra, A.B., Dam, G.T.M. ten & Waslander, S. (2019). Sturing van burgerschapsvorming door de overheid? Tussen staatspedagogiek en persoonlijkheidspedagogiek. In: *Pedagogische Studien*, 2019(95): 315-328.

# De organisatie van de overheid ná de pandemie

*Kilian W. Wawoe*

---

Als een kudde olifanten zou gaan thuiswerken omdat door een gevaarlijk virus de leden van de kudde een gevaar vormen voor elkaar, wat zou er dan gebeuren? Wellicht komt er een punt in de evolutie waarop we als individuen sterker zijn dan als groep – in plaats van omgekeerd. Net als andere diersoorten waren wij mensen altijd gewend samen te werken omdat het onze overlevingskansen vergrootte. Betekent de coronapandemie het einde van samenwerking zoals we die kenden?

De vraag is relevant tegen de achtergrond van een aantal ontwikkelingen. Ten eerste is er een tekort aan goede mensen vanwege vergrijzing. De bevolking van Nederland groeit weliswaar, maar dat komt door migratie waar de overheid niet kan en wil rekruteren. Ten tweede is er sprake van verminderd vertrouwen in het openbaar bestuur, blijkens schandalen waar lagere ambtenaren signalen afgaven die bleven steken in hogere lagen. Een betere samenwerking had wellicht erger kunnen voorkomen.

De uitbraak van de coronapandemie heeft werken op kantoor compleet op zijn kop gezet. De lockdown dwong medewerkers over de hele wereld om van de ene dag op de andere vanuit huis te werken – en tot ieders verbazing bleek dat goed mogelijk. Kennisorganisaties bleken in staat om te functioneren zonder dat medewerkers elkaar ontmoeten. Het kantoor was rond de eeuwwisseling door de komst van internet al het monopolie kwijtgeraakt op informatie: kenniswerkers hoeven niet meer naar kantoor te komen om daar dossiers te raadplegen. Sinds de lockdown is ook die andere fundamentele eigenschap uit het kantoor verdwenen: de plek waar je per se moet zijn om

met collega's samen te werken, te overleggen. Echter, het feit dat het mogelijk is om met zijn allen vanuit huis te werken wil nog niet zeggen dat het wenselijk is.

Bepaalde groepen hebben er erg onder geleden in termen van welzijn en/of prestatie. Bovendien, dat het ruim een jaar lang goed mogelijk was om vanuit huis te werken, betekent nog niet dat we in lengte van jaren zo door moeten gaan. Wellicht was de lockdown een uitzonderlijke situatie en willen de meeste medewerkers het liefst terug naar het oude normaal. Wellicht draaiden gedurende de coronacrisis de organisaties weliswaar door terwijl ze op afstand werkten, maar liepen hun prestaties terug? Er wordt veel gesproken over 'hybride werken' waarin we deels op kantoor en deel op afstand werken, maar wie zegt dat dit werkt? Sterker nog, de centrale overheid heest als strategie gekozen dat 'in principe vanuit huis gewerkt moeten kunnen worden'. Dit om medewerkers meer flexibiliteit te geven, het milieu te ontlasten en kosten van gebouwen te besparen.

Aan de hand van interviews en vragenlijstonderzoek heb ik medewerkers in verschillende sectoren gevraagd hoe zij het werken tijdens de lockdown hebben beleefd en wat zij denken dat de functie van kantoor is na corona. Het onderzoek is gehouden onder kenniswerkers, oftewel mensen die hoofdzakelijk met hun hoofd werken en niet of nauwelijks met hun handen. Dit is niet hetzelfde als theoretisch geschoolde mensen, het gaat ook om uitvoerende functies zoals administratief werk. Het doel van mijn onderzoek: lering trekken uit alle ervaringen die tijdens de lockdown zijn opgedaan met werken op afstand en met de nieuwe manieren van samenwerken.

## Werken voor de Pandemie

Sinds de jaren 70 is veel onderzoek verricht naar wat mensen beweegt op de werkvloer. Daaruit blijkt dat er drie kernelementen zijn die medewerkers motiveren: groei, autonomie en verbondenheid. Alle drie zijn terug te voeren op onze oorsprong als kuddedieren, die anderen nodig hadden om te leren en te overleven.

- **Groei** betekent dat een individu steeds nieuwe vaardigheden leert. We moeten ons constant aanpassen aan veranderingen in onze omgeving. Als een groep divers is in leeftijd, ervaring en vaardigheden kunnen de groepsleden elkaar aanvullen. De groep om ons heen helpt ons in het groeiproces, door voorbeeldgedrag, feedback en coaching. Onderzoek heeft laten zien dat ‘het boeken van vooruitgang’ de belangrijkste drijfveer is op het werk, terwijl het gevoel hebben niet vooruit te gaan tot de meest demotiverende momenten behoort. Blijven groeien is de essentie van ons bestaan, en in de natuur geldt dat alles wat niet groeit, dood is.
- **Autonomie** wil zeggen dat een individu zo veel mogelijk zelf moet doen – al was het maar om niet een te groot beslag te leggen op de anderen. Een groep is een vangnet voor het individu, geen hangmat. Autonomie is van groot belang voor groei. Leren gaat het beste als je een goed voorbeeld krijgt van een ander, maar vervolgens zelf aan de slag gaat. Autonomie is dus beslist geen onafhankelijkheid: binnen de groep moet het individu zo veel mogelijk zelf doen, om als dat nodig is weer terug te kunnen vallen op die groep.
- **Verbondenheid** en steun van anderen blijkt een goede voorspeller of we tevreden zijn met ons werk, en vormt ook een buffer tegen stress en burn-out. Andere mensen zijn een bron van werkvreugde. Zelfs vluchtige sociale interacties, zoals een praatje maken met de barista van de Starbucks of met de schoonmaker op het werk, kunnen ons een gevoel van verbondenheid geven; weinig contact met anderen, of nog erger een gebrek aan steun, is een bron van stress. De beste voorspeller voor geluk in het leven is samen te vatten met twee woorden: andere mensen!

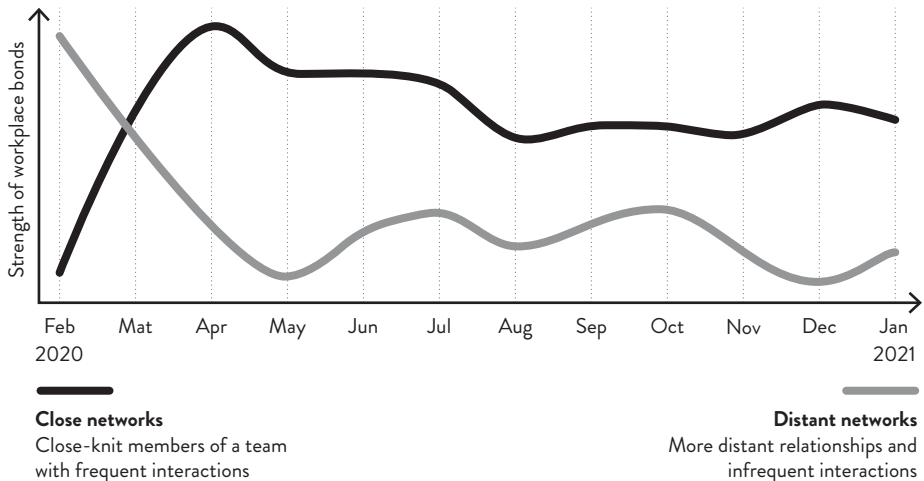
Het wetenschappelijk bewijs dat in de laatste 50 jaar is gevonden voor het belang van groei, autonomie en verbondenheid als kernelementen van werk is overweldigend. Het is niet voor niets dat precies deze zaken worden afgenomen als de maatschappij iemand wil straffen. Een gevangenis is een plek waar je nauwelijks iets leert (groei), waar je niet zelf bepaalt hoe je dag eruitziet (autonomie) en waar je nauwelijks contact hebt met degenen die je liefhebt (verbondenheid). Wat ook uit onderzoek naar voren komt, is dat organisaties er vaak niet goed in slagen om juist die kernelementen van werk te bieden aan werknemers. Medewerkers klagen vaak over een gebrek aan feedback (groei), te veel

of juist te weinig ruimte om het werk naar eigen inzicht in te vullen (autonomie) en weinig contact met collega's die wel op kantoor zijn, maar altijd in bespreking of aan de telefoon zijn (verbondenheid). De kudde functioneerde voor corona dus al niet optimaal.

## Werken tijdens de pandemie

En dan zit voorjaar 2020 ineens iedereen thuis, en moet het werk geheel anders georganiseerd worden. Om nog maar eens de analogie met de kudde olifanten van stal te halen: in plaats van een groep met sterke, zwakke, jonge en oude dieren werd het ieder voor zich. En het laat zich raden dat dit leven in isolement niet voor alle leden van de kudde een even groot succes zou gaan worden.

- **Groei.** Bij het analyseren van de communicatiegegevens tijdens de lockdown van miljoenen mensen in NoordAmerika, Europa en het Midden-Oosten bleek zowel het aantal vergaderingen als het aantal aanwezigen per vergadering toe te nemen. Aan de andere kant daalde de gemiddelde lengte van vergaderingen. Ja, online zijn we meer to-the-point met elkaar gaan communiceren in grote groepen (zie afbeelding 1 hiernaast). En ja, ook het overdragen van kennis waar geen interactie voor nodig is, werkte goed.





Leren vindt ook plaats voor en na een bijeenkomst, in bilaterale meetings, door mee te luisteren met gesprekken met anderen, et cetera. Nieuwe vaardigheden aanleren ging daardoor tijdens de lockdown moeilijker dan ervoor. Wie nog nauwelijks vaardigheden had, had het dus het zwaarst.

- Op het gebied van **autonomie** bij het invullen van de werkdag was de lockdown positief voor wie een prettige thuissituatie had. Maar veel thuiswerken was vooral zwaar voor de groep die niet in die gelukkige omstandigheid verkeerde. Hetzelfde geldt voor de vrijheid die sommige mensen kregen in het uitvoeren van hun werk tijdens de lockdown: autonomie is prettig voor wie zijn of haar vak goed beheerst, maar kan funest zijn voor degenen die dat niet kunnen.
- Wat **verbondenheid** met collega's betreft: veel werknemers voelden zich tijdens de lockdown steeds meer alleen als gevolg van het op afstand werken. Onderzoek laat zien dat werknemers intensiever zijn gaan communiceren met de mensen die ze al kenden, maar juist minder nieuwe contacten opdeden tijdens de lockdown (zie afbeelding hieronder). Het gevoel van eenzaamheid was vooral groot onder de medewerkers die niet zo'n groot netwerk hadden voor de lockdown, die wat introverter zijn en/of geen partner hebben.

Tijdens corona kelderde de reistijd. In plaats van in de auto stapten medewerkers op datzelfde tijdstip meteen achter het bureau. Gevolg: de werkdag werd langer. Uit een analyse van het gebruik van zakelijk internetverkeer tijdens de eerste coronagolf bleek dat medewerkers twee tot drie uur langer werkten dan voor de lockdown. Bovendien vervaagde de grens tussen werk en privé, waardoor er meer werd overgewerkt. Thuiswerken zet aan tot meer werken. Maar of we dan ook meer kwaliteit leveren, is lastiger vast te stellen. Er zijn onderzoeken die laten zien dat medewerkers zichzelf thuis productiever vinden, maar ook is bekend dat mensen over bijna alles een overdreven positief zelfbeeld hebben (30 procent van de bevolking denkt zonder reden dat ze immuun waren voor corona). Wat wel goed te analyseren valt, is wat medewerkers deden tijdens de lockdown. Uit een grootschalig onderzoek van Microsoft blijkt dat ze aantoonbaar meer bezig zijn geweest met het versturen van mail, vergaderen, chatten en het werken aan documenten. Medewerkers die thuis werken, besteden meer tijd aan

individuele taken. Maar voor taken waar collega's samen iets moeten creëren, is bij werken vanuit huis minder tijd.

Er zijn twee duidelijk positieve effecten van thuiswerken op het welzijn: het wegvallen van woon-werkverkeer en voor sommigen een betere balans werk-privé – zeker voor diegenen die een druk leven hebben naast hun werk. Aan de andere kant is er een lange lijst met negatieve gevolgen van het thuiswerken: angst, frustratie, verveling, stress, eenzaamheid... Met name het gemis van contact met anderen valt veel mensen zwaar, vooral medewerkers die 80 tot 100 procent van hun tijd thuis doorbrachten. Een beetje thuiswerken kan dus positieve gevolgen hebben, veel thuiswerken juist niet. Bovendien laat thuiswerken zien dat verschillende generaties verschillend communiceren. Jonge medewerkers geven de voorkeur aan chat, oudere medewerkers aan bellen. Als een senior medewerker zegt 'bel me gerust als je een vraag hebt', dan hoort een jongere medewerker 'laat me met rust'. Ook kan regelmatig thuiswerken een fysieke tol eisen. Mensen sportten minder tijdens de pandemie, waar ze juist meer zouden moeten bewegen om hun immuunsysteem op te bouwen. De fout die veel mensen maken, is dat ze veel zitten en inactiviteit compenseren met zeer actief bewegen. Dat is net alsof je een maand je tanden niet poetst, en denkt dat te kunnen compenseren met een uur achter elkaar intensief poetsen. Het thuiswerken tijdens corona heeft niet op ieders welzijn in gelijke mate invloed gehad. Mannen vonden thuiswerken prettiger dan vrouwen. Een van de vermoedelijke oorzaken is dat vrouwen, zelfs als beide seksen thuis zijn, het grootste deel van de zorg voor de kinderen op zich nemen. Vooral gezinnen met kinderen jonger dan twaalf jaar vonden de toename van huishoudelijke en zorgtaken een zeer groot nadeel. Een andere groep die thuiswerken moeilijk vond, zijn jongeren geboren na 1995. Tijdens de lockdown zochten zij drie keer zo vaak professionele hulp wegens stress, burn-out of andere problemen op het gebied van geestelijke gezondheid. Ze vonden het vooral lastig dat persoonlijke communicatie werd vervangen door virtueel contact.

Is het effect van veel thuiswerken positief of negatief geweest? Het antwoord op deze vraag hangt erg af van welke maatstaf je neemt. Vooral individuele taken kunnen goed op afstand worden gedaan: een callcenter-medewerker belt vaak vanuit huis en ook wetenschappers kunnen goed hun werk doen terwijl ze soms weken of maanden niet bij elkaar komen. Maar voor 'teamprestatie' oftewel samen werken aan een

gemeenschappelijke taak waarvoor regelmatig afstemming nodig is, is werken op afstand niet positief. Daar komt bij dat de beleving van werken op afstand persoonsafhankelijk is. Met name jonge medewerkers, met weinig vakkennis en een klein professioneel netwerk, die kleinbehuist zijn en geen partner hebben, hadden het moeilijk. Ervaren medewerkers met een prettige thuiswerksituatie hebben het werken op afstand vaker als positief beleefd. Met bovenstaande is het antwoord gegeven op de vraag waar dit paper mee begon: als een kudde olifanten zou beslissen om te gaan thuiswerken, dan zouden de volwassen olifanten meer tijd hebben voor zichzelf, en zouden ze ook productiever zijn, want ze hoeven niet te wachten op de piepjonge, langzame of stokoude dieren. Maar terwijl de oudere en sterkere olifanten genieten van hun autonomie, sterven de kwetsbare en vooral de jonge olifantjes. Dit is de reden waarom volwassen dieren alleen de kudde verlaten als ze weten dat er voor de jonge en kwetsbare dieren wordt gezorgd. De belangrijkste les die we kunnen trekken uit het verplicht werken vanuit huis is dat met name de kwetsbaren de dupe kunnen worden van thuiswerken. Dat de overheid als regel aanhoudt dat hybride werken (deels thuis, deels op kantoor; geen verplichting, maar richtlijnen) is daarmee slecht beleid, dat gericht is op de sterkste van de ‘kudde’ in plaats van de kwetsbaren.

## Werken na de pandemie

In abstractie komt het dilemma van werken na de pandemie hierop neer. Er zijn drie ‘grondrechten van werk’, nl autonomie, verbondenheid en groei. De behoefte van medewerkers verschilt in de mate waarin ze hieraan behoefte hebben. Voor de ervaren groep medewerkers geldt in de regel dat ze meer autonomie willen, terwijl de jongere medewerkers groei en verbondenheid zoeken. De autonomie van de ene groep, botst met de behoefte aan verbondenheid en groei van de andere groep.

We kennen in de Human Resources geen Hoge Raad, maar als die er zou zijn dan zou er een uitspraak moeten komen welke van deze grondrechten belangrijker is dan de andere. Op basis van de redenering die hierboven is gevoerd zou de conclusie moeten zijn dat de behoefte van verbinden en groei, prevaleert boven de behoefte aan autonomie.

Een groep bestaat bij de gratie van het principe dat het individu vrijheid krijgt als die verantwoordelijkheid neemt.

Leidinggevenden zijn oververtegenwoordigd in de groep die voordelen haalde uit het verplicht thuiswerken. De uitdaging voor samenwerken in het algemeen en voor het kantoor van de toekomst in het bijzonder is om het werk zo in te richten dat medewerkers met verschillende kenmerken er tot hun recht kunnen komen. Maar het inlevingsvermogen van de groep die de voordelen had van thuiswerken lijkt beperkt te zijn. Tijdens de lockdown begonnen veel organisaties onderzoek te doen naar het invullen van werk en het inrichten van het kantoor ná corona. De vraag in deze onderzoeken was: hoeveel dagen per week wil jij ná corona thuiswerken? Op basis van de literatuurstudie die voorafging aan dit onderzoek en hierboven is samengevat, is deze vraagstelling volgens mij om drie redenen verkeerd.

- Het gaat niet om 'jij', maar om 'wij'. Kenniswerk is een teamsport. Ieder product dat medewerkers leveren, komt voort uit enige vorm van samenwerking
- Het gaat niet om 'hoeveel dagen' we naar kantoor gaan, maar om wat we daar doen. Of je nu vijf dagen of drie dagen naar kantoor gaat, als medewerkers elkaar geen groei en verbondenheid geven, dan kan er geen sprake zijn van een goede samenwerking.
- Het gaat niet om 'willen', maar om wat goed is. Het feit dat iemand zich lekker voelt in het werk, wil nog niet zeggen dat die persoon goed functioneert, laat staan de groep. De vraag die ik wil beantwoorden, is: welke individuele en collectieve activiteiten moeten er op afstand en op kantoor georganiseerd worden om een goede samenwerking tussen kenniswerkers te bewerkstelligen?

Net als in intieme relaties is de vraag ook niet 'hoeveel dagen moeten we elkaar zien', maar eerder, 'als we bij elkaar zijn wat gaan we dan doen'. In het geval van een baby wil dat zeggen 24/7 verzorgen, bij een puber zorgen voor de basis en coachen. Een weekendrelatie werkt ook prima als je maar verbonden bent op de momenten dat je samen bent. Het is immer ook prima mogelijk om zeven dagen per week langs elkaar heen te leven. Kortom, het antwoord dat we in het dagelijks leven hebben op een

langeafstandsrelatie is : quality time. Zorgen dat als je samen bent dat de juiste dingen gebeuren, nl geven van verbondenheid en groei.

## De organisatie van de overheid ná de pandemie

De overheid heeft moeite met het aantrekken van talent, omdat de pool waaruit wordt gevist steeds kleiner wordt. Op basis van mijn onderzoek waren veel overheidsdiensten sceptisch over mijn stelling dat ervaren medewerkers op kantoor moesten komen om de volgende generatie op te leiden. Bij één ministerie zeiden ze zelfs: “wij hebben dit probleem niet, omdat onze gemiddelde leeftijd 55 jaar is er er niemand is onder de 40”. Klopt, maar dan doet de laatste over 20 jaar het licht uit. Een kudde is gemaakt rond de kwetsbaren, ook als die nog niet is geboren. Wie een onderzoek doet onder overheidspersoneel krijgt niet alleen een onderschatting van de mening van jongeren, de medewerker van de toekomst zit per definitie niet in je steekproef.

Daarnaast is er ruimte voor verbetering als het gaat om elkaar aanspreken op gedrag. Het geven van groei wil zeggen elkaar aanspreken, reflecteren en uitdagen. Dat gebeurde voor de pandemie al te weinig en als ambtenaren massaal thuis gaan zitten wordt dit er niet beter op. Het geven van groei aan elkaar is daarmee belangrijker dan het bieden van vrijheid. Niet het welzijn van het individu moet centraal staan, maar het collectief leveren van kwaliteit.

De HR-strategie die hierbij hoort is zorgen dat ambtenaren op kantoor de juiste dingen doen. Kortom, als ze er zijn dan moet groei en verbondenheid centraal staan. Dus niet, “twee dagen in de week naar kantoor”, maar bijvoorbeeld maandag en woensdag. En als de groep er is, niet in een hokje gaan zitten of met een noise-cancelling headset op, of de hele dag vergaderen. Maar elkaar spreken, leren kennen en vooral uitdagen, feedback geven en coachen. Er moeten momenten in de werkweek worden gepland waarin medewerkers hier tijd voor hebben.

## Tot slot

Dit stuk begon met de vraag: Als een kudde olifanten zou gaan thuiswerken omdat door een gevaarlijk virus de leden van de kudde een gevaar vormen voor elkaar, wat zou er dan gebeuren? Het antwoord is: ze zouden nooit uit elkaar gaan omdat de kleine en kwetsbare olifanten dit niet zouden overleven. Maar dat wil ook niet zeggen dat ze de hele tijd op elkaar lip zitten. Olifanten zorgen voor elkaar en bouwen een systeem dat gemaakt is rond de kwetsbaren. Voor hen wordt gezorgd en als dat geregeld heeft, krijgt de rest zijn vrijheid. Een groep is gemaakt als bescherming van de kwetsbaren. Zo werkt een verzekeringsmaatschappij, een gezin, een pensioenfonds, en de maatschappij als geheel. En dus ook de overheid.

# Terug naar de charmes van amateur- bestuurskunde

Over de inspirerende bestuurskundige Theo Camps

*Stavros Zouridis*

---

Het werk van Theo Camps kruiste mijn pad voor het eerst als jonge, net afgestudeerde bestuurskundige. Hoewel het te lang geleden is om me goed de inhoud te herinneren, trok zijn boek over de gemeenteraad toen al mijn aandacht. Ik was toen zelf lid van een gemeenteraad en ook al in de jaren negentig van de vorige eeuw werd flink over de kwaliteit van raadsleden gediscussieerd. Of, beter gezegd, vooral geklaagd. Dat laatste is overigens tegenwoordig helaas nog steeds het geval. Ook de klachten over gemeenteraadsleden zijn niet veranderd. De dossierkennis van gemeenteraadsleden zou tekort schieten, in plaats van stevige politieke debatten met elkaar aan te gaan op basis van ideologische vertrekpunten ging het in de raadsvergadering over de loszittende stoeptegel en tot een goede discussie over de hoofdlijnen van beleid kwam het nooit als je het aan de gemeenteraadsleden overliet. Kortom, kommer en kwel in de gemeenteraden. Natuurlijk was vroeger ook alles beter, al had niemand ooit een systematische vergelijking gemaakt met de notabelenpolitiek van de jaren vijftig en zestig waarvan ik vermoed dat deze sterk wordt geromantiseerd. Het boek van Theo Camps, op basis van zijn ervaringen als raadslid, maakte al in de titel duidelijk dat de discussie over de kwaliteit van gemeenteraadsleden vertrok (en vertrekt, zou ik er aan toevoegen) vanuit een verkeerde premisse. Tegenover de teloorgang van de lokale politiek stelde Theo al in de titel de *Charmes van amateurbestuur*. In plaats van gemeenteraadsleden als topambtenaren of

topbestuurders te zien, moeten we ze als volksvertegenwoordigers zien die de belangen van burgers articuleren. Tegenover het discours van de professionaliteit moeten we het amateurbestuur juist leren waarderen, zo doceerde Theo Camps in zijn boek.

Deze inspiratie leidde ertoe dat ik na mijn eigen gemeenteraadslidmaatschap met Pieter Tops (wiens echtgenote toen in de gemeenteraad zat) vanuit dezelfde benadering een verhandeling over de gemeenteraad en gemeenteraadsleden schreef (met als titel *De binnenkant van politiek*). In plaats van gemeenteraden en raadsleden de maat te nemen over dossierkennis en ideologie, leerden we onder meer van Theo dat we eerst maar eens goed moeten kijken of we de gemeenteraad wel goed begrijpen. We begonnen dat boek met een zoektocht naar de logica achter lokale politiek: wat maakt nou dat gemeenteraadsleden zich gedragen zoals ze dat doen en dat het er in de gemeenteraad aan toe gaat zoals het er aan toe gaat? De logica van (lokale) politiek reconstrueerden we aan de hand van vier kenmerken. Ten eerste is conflict in de raad het structurend principe. In de gemeenteraad moet je het niet alleen oneens zijn met elkaar, maar ook oneens blijven. Te veel begrip voor het standpunt van de ander leidt ertoe dat belangentegenstellingen of uiteenlopende opvattingen onzichtbaar worden, ook voor kiezers en burgers. Is inhoudelijk conflict onmogelijk (bijvoorbeeld omdat het voorstel van het college de enige reële mogelijkheid is), dan gaat het conflict over het proces (burgers zijn niet betrokken), over de uitvoering (daar is weer eens iets mis gegaan) of over de communicatie (de raad is niet goed of te laat geïnformeerd). Voor veel ambtenaren en bestuurders is dit frustrerend, maar het is nou eenmaal eigen aan de logica van (lokale) politiek. Een tweede kenmerk van deze logica is dat in de gemeenteraad inhoud en politiek spel door elkaar lopen. Discussies zijn inhoudelijk, maar zijn ook altijd onderdeel van een politiek spel. Als lid van een coalitiefractie kun je inhoudelijk nog zo veel vragen hebben over de portefeuille van een wethouder van een collega-coalitiepartij, ergens is er een moment dat 'zijn' fractievoorzitter de jouwe aanspreekt met de vraag waarom je bezig bent de wethouder te beschadigen. Of dezelfde wethouder heeft nu drie raadscycli alles 'door de raad gekregen', maar dan komt er een moment dat de raad de wethouder even wil laten voelen wie de baas is en een voorstel afwijst. Wederom frustrerend voor veel ambtenaren en bestuurders, omdat inhoudelijk niet te begrijpen is waarom dit dan gebeurt. Ten derde gebeurt alles in de gemeenteraad in de volle openbaarheid, met als gevolg dat overal het vergrootglas boven hangt. Het is dan niet verbazingwekkend dat al die raadsleden



voortdurend bezig zijn met pogingen de publieke beeldvorming (over hen) te sturen en voortdurend te volgen wat er in (sociale) media gebeurt. Ook hier weer: frustrerend voor de inhoudelijk gedreven beleidsambtenaren, maar volstrekt begrijpelijk vanuit de logica en werkelijkheid van een raadslid die nou eenmaal met de logica van politiek te maken heeft. Ten slotte zijn raadsleden voor burgers aanspreekbaar op alles. Als iemand je als raadslid aanspreekt over gaten in de weg, kom je niet weg met de mededeling dat jij je bezig houdt met het meerjarenplan wegenonderhoud. Kortom, de logica van lokale politiek is een andere dan die van ambtenaren en professionals en ieder gemeenteraadslid kiest daarin een eigen weg. Om die 'wegen' van gemeenteraadsleden te begrijpen, onderscheidde Pieter Tops en ik verschillende stijlen. Ook lieten we zien waar deze botsen en hoe omgegaan kan worden met de stijlconflicten die zich bijvoorbeeld in fracties voordoen.

In navolging van Theo's boek *Charmes van amateurbestuur* was onze analyse van de gemeenteraad een poging om de bestuurlijke praktijk eerst maar eens goed te begrijpen in plaats van deze de maat te nemen. Later kreeg ik een glimp van Theo's andere werk mee, dat hij voor Rijnconsult deed. In de jaren dat Theo Rijnconsult opzette, ontstond en groeide de consultancy voor publieke organisaties en hij was daarin een van de 'grote jongens'. Samen met enkele collega's, waaronder Pieter Tops en Casper Hartman, was ik toen bezig met het mee opbouwen van Publiek Domein. Hoewel zij net als Theo een generatie ouder zijn dan ik en zij de beweging leidden, voelde ik wel de opwinding van het pionieren met consultancy en opleiding voor ambtenaren en bestuurders. Primair stond ons met Publiek Domein voor ogen om ambtenaren en bestuurders in staat te stellen om op hun ervaring te reflecteren en ervan te leren. In de opleidingen die we organiseerden kwam het inderdaad tot reflectie en ervaringsuitwisseling, geleid door inzichten uit de organisatietheorie en de bestuurskunde. Tal van meer theoretische instrumenten, van de 'Roos van Leary' tot en met het analyseren van conflictoplossing met het 'Thomas/Killman model', gebruikten we toen en blijken nu nog steeds nuttig. Wat wij deden met opleiding, meende ik Theo Camps te zien doen vanuit de advisering of consultancy. Natuurlijk waren er verschillen; opleidingen mondden uit in certificaten voor de deelnemers, consultancy doorgaans in rapporten. Maar toch: consultancy, opleiding en ook wetenschapsbeoefening groeiden geleidelijk naar elkaar toe. Waar Camps een van de leiders was van deze beweging, was ik nog steeds een promovendus die genoot van wat dit allemaal aan bestuurskundig inzicht opleverde.

Theo's loopbaan, met consultancy, wetenschap/onderzoek en het opleiden van professionals, is al die tijd een inspiratiebron gebleven. Zijn loopbaan is constant gebleven: van Rijnconsult naar Berenschot, van de Nijmeegse universiteit naar TIAS in Tilburg. Voor zover ik het kan overzien stond in zijn loopbaan altijd het ondernemerschap voorop. Toch: ook al verschilt mijn loopbaan door wat meer 'heen en weer bewegen' tussen wetenschap en bestuurlijke/ambtelijke praktijk, de filosofie waarmee we te werk gaan is nog steeds dezelfde als die in de jaren negentig. Dicht op de bestuurlijke praktijk doen we onderzoek, deels in combinatie met opleiden en consultancy. En dat levert krachtige en nuttige inzichten op voor zowel bestuurswetenschappers als bestuurders en ambtenaren. Deze praktijkgerichte 'methodologie' dwingt om te beginnen tot stevige bezinning en bijstelling van de gecanoniseerde bestuurskundige assumpties. Het voorbeeld van de gemeenteraad laat dat al zien. Voor staatsrechtgeleerden is de gemeenteraad een lokaal 'parlement', waar politiek-ideologische verschillen worden gearticuleerd. De staatscommissie-Elzinga, die vanuit deze premisse het dualistisch systeem ontwierp, drukte dat goed uit in het eindrapport en de aanbevelingen. Voor politicologen is de gemeenteraad de politieke arena waarin belangentegenstellingen worden beslecht aan de hand van 'politieke wetmatigheden', zoals de vorming van meerderheden van gelijkgestemde partijen. En veel bestuurskundigen zagen de gemeenteraad toch vooral als de top van de piramidale gemeentelijke organisatie. Door met onderzoek en opleiding dicht bij de praktijk te blijven, door in de consultancy ook te interveniëren in de praktijk, door goed te observeren of zelfs te participeren, maar vooral door diepgaande gesprekken met (groepen van) lokale politici, ontstond een heel ander begrip van lokale politiek. Daarmee kon veel beter worden verklaard waardoor bepaalde conflicten ontstaan (dat bleken stijlconflicten en geen inhoudelijke conflicten). Ook kon en kan beter worden verklaard waardoor het maar blijft schuren tussen gemeenteraad en ambtelijke organisatie, in weerwil van dure conferenties over 'sturen op hoofdlijnen' voor politici en ten minste even dure opleidingen 'politiek-bestuurlijke gevoeligheid' voor ambtenaren. Nee, de gemeenteraad is niet de logische top van de ambtelijke organisatie zoals in organigrammen staat. En nee, de gemeenteraad is niet gedreven door politicologische wetmatigheden maar ook door pragmatisch bestuur. En nee, de gemeenteraad is niet het politiek-ideologisch parlement maar een plek waar lokale problemen worden besproken. Goed begrijpen van een bestuurlijke werkelijkheid blijkt toch het beste te gaan door er dicht bij te blijven, direct de interactie aan te gaan (via consultancy of opleiding) en de

observaties en reflecties van tijd tot tijd op schrift te stellen zodat deze geschriften weer gebruikt konden worden voor opleiding of consultancy.

De 'modernisering', zoals deze is geduid door Weber (als rationalisering) en Durkheim (als verdergaande specialisatie/arbeidsdeling) heeft ook 'ons' vak bereikt. Wetenschapsbeoefening, consultancy en opleiden van professionals zijn steeds verder gespecialiseerd en uit elkaar gedreven. Bestuurswetenschap is vooral een kwestie geworden van het toepassen van standaardonderzoeksmethoden (van survey-experimenten en experimenten tot case-studies) op theoretische leerstukken als 'red tape' of 'network governance'. Consultancy is ook verder gespecialiseerd en dat levert tal van gestileerde modellen op voor 'governance' en 'leiderschap'. En opleiden is een vak geworden met leerdoelen en geavanceerde leertechnieken. De professionalisering van deze 'metiers' heeft ongetwijfeld veel opgeleverd. Wetenschap is wetenschappelijker dan toen, consultancy professioneler dan toen en opleiden gericht dan toen. Maar door het losdrijven van elkaar is er ook iets verloren gegaan, zoals ook Weber en Durkheim al betoogden voor de moderniseringsbeweging als geheel. Wetenschap, consultancy en opleiding in samenhang dwingen zowel de wetenschappers/adviseurs/opleiders aan de ene kant en de ambtenaren en bestuurders aan de andere kant tot stevige interactie. In deze interactie worden veronderstellingen aan beide kanten op de proef gesteld en als gevolg daarvan worden ze genuanceerd of verworpen. Dit leidt vervolgens weer tot nieuwe concepten en nieuwe theorieën. Naast de doorgeprofessionaliseerde bestuurskunde is het misschien tijd voor een boekje over de charmes van amateurbestuurskunde. Wellicht dat Theo zich na zijn afscheid daar nog eens aan kan wijden; hij heeft het ten slotte eerder gedaan. In de wetenschap dat het emeritaat juist ruimte creëert om zo'n verhandeling te gaan schrijven, wens ik hem en de bestuurskunde toe dat hij deze ruimte ook gebruikt.

# TIAS

SCHOOL FOR  
BUSINESS AND SOCIETY

Op 17 maart 2023 nam Prof.dr. Theo Camps (1955) officieel afscheid als hoogleraar bij TIAS School for Business and Society en Tilburg University. Daarmee beëindigde hij een loopbaan van meer dan veertig jaar in het publieke domein. Camps bekleedde vanaf 2000 een leerstoel Organisatiekunde & Bestuurskunde en richtte zich daarbij vooral op leiderschapsvraagstukken in maatschappelijke organisaties en in het openbaar bestuur. Camps combineerde zijn leerstoel lange tijd met het bestuursvoorzitterschap van de Berenschot Groep B.V. en met een aantal toezichthouderlijke functies in onder meer het onderwijs en de pensioenwereld.

Het is een goede gewoonte dat bij het afscheid van een hoogleraar een liber amicorum samengesteld en aangeboden wordt. In dit “vriendenboek” reflecteren 34 auteurs op de betekenis (groot of klein) van Theo Camps voor organisaties in de volle breedte van het Nederlandse publieke systeem.

Omdat de auteurs van deze bloemlezing vaak over de schouder van Camps heen reflecteren op meer algemene ontwikkelingen in het leiderschap in dit systeem, is de bundel ook betekenisvol voor degenen die niet het voorrecht hadden met hem te werken in de afgelopen vier decennia.

NEVER STOP ASKING