

Is er nog hoop voor organisaties?

**Hugh C. van der Mandele &
Arjen C. van Witteloostuijn**
Free To Fail – Creative Destruction Revisited
Edgar Elgar Publishing Ltd, Cheltenham,
2013. (192 pagina's, hardback)
ISBN: 978 1 78195 314 3

Free To Fail is een boek dat waarschijnlijk niet snel op de leestafel van een manager terecht komt: het is nogal academisch geschreven en vraagt flink wat inhoudelijke voorkennis over het onderwerp. Dat is jammer, want de centrale vragen die in het boek gesteld worden, zijn zeer interessant: Waarom zijn publieke organisaties zoveel inefficiënter en ineffectiever dan private organisaties? En kunnen organisaties überhaupt overleven? Over deze thema's is de laatste decennia volop geschreven, maar Van der Mandele, voormalig chief economist van IWACO consultants voor water en milieu, en Van Witteloostuijn, professor aan de Universiteit van Tilburg, slagen erin nieuw licht op de onderwerpen te laten schijnen. Dat doen ze in slechts 175 pagina's, wat knap is. Bovendien geven de auteurs op de eerste pagina een 'elevator pitch' waarin ze de kern van hun boodschap in slechts twee minuten leestijd weten samen te vatten, wat zo mogelijk nog knapper is. Tegelijkertijd is die samenvatting wel nodig omdat het boek overkomt als een lang uitgevallen wetenschappelijk artikel, en dan zijn 175 pagina's toch wel veel. Maar omdat de boodschap van Van der Mandele en Van Witteloostuijn de moeite meer dan waard is, volgt hier een 'pitch' van hun 'pitch':

– Bij iedere organisatie zakken efficiëntie en effectiviteit uiteindelijk naar een bijzonder laag niveau van waaruit herstel meestal niet meer mogelijk is.

- De reden hiervoor, zeggen de auteurs (en dat is volgens mij het nieuwe in dit boek), is onbeheersbaarheid. In een onbeheersbare organisatie hebben besluitvormers niet door dat ze de informatie missen die nodig is om cruciale beslissingen te kunnen nemen. Deze besluitvormers kunnen zelfs in een louter imaginaire wereld opereren. Onbeheersbaarheid is helaas onvermijdelijk, onontkoombaar en niet te repareren.
- In de private sector vallen dergelijke organisaties gewoonlijk uiteen en worden ze vervangen door nieuwe, efficiëntere en effectievere organisaties. Maar in de publieke sector worden ze tegen de consequenties van hun slechte prestaties beschermd door subsidies, versoepeling van kwaliteitsnormen of andere maatregelen. Dat is de belangrijkste reden waarom gemiddeld gezien private organisaties zoveel efficiënter en effectiever zijn dan publieke organisaties.

Van der Mandele en Van Witteloostuijn laten een aantal belangrijke economische theorieën en denkers de revue passeren, en bouwen daar vervolgens op voort om tot nieuwe inzichten te komen. Daarbij kijken ze eerst naar de twee factoren waar nog steeds veel mensen het verschil tussen publieke en private organisaties – ten onrechte – aan wijten. De eerste factor is het winstmaximalisatiemotief. Dat verklaart niet waarom de prestaties van publieke organisaties stelselmatig slechter zijn dan die van private organisaties aangezien beide typen organisatie worden gemanaged door managers die niet de eigenaar van de organisatie zijn. In beide gevallen hebben we dus te maken met

het 'principaal-agent'-probleem. Een persoon of lichaam (de principaal) schakelt een ander (de agent) in om een bepaalde taak uit te voeren. De agent bouwt vervolgens door zijn dagelijkse bemoeienis met die taak een informatie- en kennisvoorsprong op ten opzichte van de principaal en krijgt daarmee de mogelijkheid om buiten of zelfs tegen het belang van zijn principaal in zijn eigen belang te dienen (wat bij private organisaties kan betekenen dat de winst niet altijd wordt gemaximaliseerd). De tweede factor is dat, alhoewel private organisaties inderdaad stelselmatig beter presteren dan publieke organisaties, het overdragen van het eigenaarschap van een organisatie van de publieke sector naar de private sector niet zorgt voor een stelselmatige verbetering van de prestaties: soms blijkt het beter te gaan, maar vaker is dat niet het geval. Vervolgens beschrijven de auteurs hoe onbeheersbaarheid van organisaties de ware oorzaak van het verschil in efficiëntie en effectiviteit is. In organisaties die groter worden, wordt de kwaliteit van de informatievoorziening steeds slechter. Dit komt doordat informatie over vele schijven loopt wanneer deze van boven naar beneden en vice versa gaat, en omdat bij elke overdracht een kleine verdraaiing van de boodschap plaatsvindt (denk aan het spelletje waarbij je, in een kring gezeten, een boodschap gefluisterd van oor tot oor laat gaan, met als resultaat dat de originele boodschap vaak volledig verhaspeld aankomt). Het resultaat is dat de onderdelen van een organisatie niet langer op één lijn zitten, en er dus een zeker verlies van 'control' plaatsvindt. Doordat informatie bij de overdracht ervan wordt 'verdraaid', krijgen mensen bovenin de organisatie een minder realistisch beeld

van de situatie. Daardoor vaardigen ze instructies uit die steeds minder begrijpelijk zijn voor de medewerkers op lagere niveaus in de organisatie, juist omdat die instructies daar niet aansluiten op de werkelijkheid. Medewerkers moeten daarom in toenemende mate hun eigen interpretatie hanteren en gaan daarmee steeds vaker dingen doen die niet in lijn zijn met de oorspronkelijke bedoeling van het topmanagement. Zo raakt de organisatie ongemerkt uit de koers en wordt in toenemende mate onbeheersbaar. Op gegeven moment worden de kosten van het verlies aan 'control' zelfs groter dan de winst die wordt behaald door *economies of scale*.

Wanneer een organisatie haar verplichtingen dan niet meer kan nakomen, zijn er vijf mogelijke alternatieven voor wat er gaat gebeuren: (1) de verplichtingen worden niet afgedwongen doordat er geen partij is die dit wil of die sterk genoeg is om dit af te dwingen, en de organisatie kan blijven bestaan; (2) de verplichtingen worden aangepast, zodat de organisatie alsnog aan de verlaagde eisen kan voldoen en daarmee kan blijven voortbestaan; (3) een derde partij zorgt ervoor dat de verplichtingen alsnog kunnen worden nagekomen (denk aan de Staat die banken overnam), waardoor de organisatie kan blijven bestaan; (4) de verplichtingen worden alsnog nagekomen doordat interne maatregelen worden genomen, zoals reorganisaties, ontslagen, heroriëntatie, wisseling van management, met als gevolg dat de organisatie kan blijven voortbestaan; (5) de organisatie houdt op te bestaan. De alternatieven 1, 2 en 3 zorgen ervoor dat een organisatie, alhoewel zij geen echt bestaansrecht meer heeft, kunstmatig in leven wordt gehouden. Sterker nog, deze alternatieven helpen wellicht op de korte termijn maar hebben veel nadelen op de langere termijn omdat ze 'permanent falende organisaties' creëren die voortdurend aanvullende reddingsacties

nodig hebben en steeds meer eisen aan die acties gaan stellen. Bovendien kunnen andere organisaties die in moeilijkheden raken denken dat ook zij recht hebben op hulp, wat een kostbare zaak kan worden. Alternatief 4 komt geregeld voor, maar heeft helaas niet altijd succes. Vooral reorganisaties mislukken nogal eens; dit komt doordat het management de ogen sluit voor het eigen falen ('de boze buitenwereld heeft het gedaan') of omdat de interne organisatie niet sterk genoeg is om de corrigerende maatregelen te nemen of (volledig) uit te voeren. Alternatief 5 komt wel voor in de private sector, maar niet of nauwelijks in de publieke sector; immers, wanneer een publieke organisatie in zware problemen komt, is de Staat vaak geneigd een van de alternatieven 1, 2 of 3 in te zetten. De Staat kan dat doen vanuit de opvatting (of misvatting) dat de publieke organisatie in kwestie een onmisbare dienst of product levert waarvoor geen alternatieve aanbieders voorhanden zijn, maar ook uit angst voor de mogelijke ellende die (vooral in de publieke opinie) ontstaat zodra de publieke organisatie wordt 'opgedoekt' zonder dat er een alternatieve dienstverlener is opgestaan. Dit verklaart waarom publieke organisaties stelselmatig slechter presteren dan private organisaties. Private organisaties die slecht presteren worden over het algemeen niet gered (althans, als ze niet 'too big to fail' zijn) en gaan bankroet, om vervangen te worden door nieuwere, efficiëntere en effectievere organisaties. Publieke organisaties, daarentegen, opereren in een beschutte hoek van de samenleving: de hoek waar Vadertje Staat klaar staat om ze uit de moeilijkheden te halen, keer op keer. Daardoor blijven deze publieke organisaties in feite inherent inefficiënt en ineffectief!

Is dan alle hoop voor organisaties verloren en zullen ze allemaal onbeheersbaar worden en uitsterven of kreupel blijven voortdobbelen? Niet noodzakelijkerwijs.

Van der Mandele en Van Witteloostuijn geven aan dat, als er goed management is, organisaties wel degelijk een kans hebben om te overleven en te gedijen. Of management goed genoeg is, kan worden geëvalueerd door dat management één kans te geven de problemen op te lossen. Dat moet men dan doen door een goede *root-cause analysis* te maken, waarbij ook de omstandigheden en omgeving worden meegenomen waarin de problemen ontstonden, gevolgd door een remedie die de effectiviteit van de organisatie kan doen herstellen. Tot slot moet er genoeg tijd zijn om de corrigerende actie te kunnen doorvoeren. Toch waarschuwen de auteurs dat overleving van organisaties op lange termijn eerder uitzondering dan regel is: de meeste organisaties gaan uiteindelijk ten onder aan veranderingen in de omgeving, zwakheden in de interne organisatie, of allebei. Maar gelukkig stellen de auteurs tot slot dat er, hoe zeldzaam dan ook, er toch organisaties zijn die over de benodigde kracht blijken te beschikken om zich door een transformatie heen te bijten, waarbij zij van identiteit veranderen en weer succesvol worden en blijven. Er blijft dus hoop voor organisaties! ■