

XIII

De rol van de Nederlandse overheid bij de verspreiding van managementkennis: van voortrekker naar afnemer

LUCHIEN KARSTEN EN KEES VAN VEEN

1. Inleiding

In het laatste decennium van de twintigste eeuw is in toenemende mate de aandacht gericht op de betekenis van managementconcepten voor het besturen van organisaties. Sommige auteurs zien in de wassende stroom van managementconcepten een teken van popularisering die hen verontrust. Concepten groeien volgens hen uit tot buzzwords: zij klinken belangrijk, hebben een technische ondertoon en worden vooral gebruikt om leken te imponeren.¹ Andere auteurs staan minder negatief tegenover de populariteit van concepten als Total Quality Management (TQM) en Business Process Reengineering (BPR.) R.T. Pascale ziet in die wassende stroom van managementconcepten een teken van de professionalisering van de managementpraktijk. “The very notion of ‘professional management’ rests upon the premise that a set of generic concepts underlies managerial activity anywhere. Such presumed universal concepts lend themselves to mass marketing techniques; new ideas can thus be rapidly disseminated. In America ‘managerial techniques’ are a packaged goods industry”.² Achteloos merkte Pascale hierbij op, dat in de Verenigde Staten managementconcepten na de Tweede Wereldoorlog “the velocity of fads” begonnen te krijgen. Maar hoe komt het eigenlijk dat Pascale van een *industrie* van managementconcepten spreekt die zich na 1945 ontwikkelde?

1 L. Donaldson and F.G. Hilmer, ‘Management Redeemed: the case against fools that harm management’, in: *Organizational Dynamics*, Spring (1998); M. Boogaard en R. Vermeulen ‘De levenscyclus van management-buzzwords’, in: *Holland Management Review*, 56 (1997).

2 Pascale, R.T., *Managing on the edge: how the smartest companies use conflict to stay ahead* (New York 1990).

En hoe zit het daarbij eigenlijk met de ontwikkelingen in Europa en dan vooral Nederland?

Er is sinds het boek van Pascale uit 1990 steeds meer aandacht ontstaan voor adviseurs, schrijvers, goeroes en academici die concepten aanbieden en de managers die om concepten vragen. A.A. Huczynski heeft daarbij vooral de werkwijze van goeroes tegen het licht gehouden.³ T. Clark heeft gekeken naar de invloed van adviseurs.⁴ K. Grint heeft het vluchtige karakter van allerlei managementconcepten doorgelicht.⁵ En in 1998 is een tweetal studies verschenen over de invloed van managementopleidingen in Europa op de professionalisering van managers en hun ontvankelijkheid voor managementconcepten.⁶ In datzelfde jaar brachten wij zelf *Management in beweging* op de markt.⁷ Tijdens het onderzoek voor dit boek was het ons opgevallen, dat de overheid als institutionele partij een belangrijke rol heeft gespeeld bij de verspreiding van bepaalde managementconcepten, maar op een bepaald moment op dat terrein ook weer terugtrad.

Tijdens de afronding van onze studie hadden wij nog niet de beschikking over drie studies die sindsdien de aandacht hebben gevestigd op de rol van Europese overheden bij het propageren van managementconcepten die onder de vlag van de Marshallhulp naar Europa kwamen. M.L. Djelic heeft bekeken hoe de Amerikaanse managementpraktijk in Frankrijk, Duitsland en Italië zijn beslag heeft gekregen.⁸ N. Tiratsoo en J. Tomlinson staan stil bij de vraag waarom Britse regeringen van conservatieven tussen 1951 en 1964 zo weinig hebben gedaan aan de verspreiding van Amerikaanse managementinzichten.⁹ En de bundel van M. Kipping en O. Bjarnar behandelt hoe de Marshallhulp inwerkte op het verbeteren van het functioneren van Europese ondernemingen.¹⁰ Wat bij al deze studies opviel was dat ze rond de jaren zestig stopten. Wij bemerkten daarentegen dat juist rond die tijd – althans in Nederland – de rol van de Nederlandse overheid veranderde. Wij

3 A.A. Huczynski, *Management Gurus: what makes them and how to become one*. (London 1996).

4 T. Clark, *Managing Consultants* (Buckingham 1995).

5 K. Grint, *Fuzzy Management* (Oxford 1997).

6 L. Engwall and V. Zamagni, *Management Education in Historical Perspective* (Manchester 1998); T.R. Gourvish and N. Tiratsoo, *Missionaries and Managers: American influences on European Management Education 1945-1960* (Manchester 1998).

7 L. Karsten and K. van Veen, *Managementconcepten in beweging: tussen feit en vluchtigheid* (Assen 1998)

8 M.L. Djelic, *Exporting the American Model* (Oxford 1998).

9 N. Tiratsoo and J. Tomlinson, *The Conservatives and Industrial Efficiency 1951-1964: Thirteen years wasted?* (London 1998).

10 M. Kipping and O. Bjarnar (ed.), *The Americanisation of European Business* (London 1998).

veronderstellen dat er rond die tijd misschien een zelfstandig netwerk was ontstaan met een eigen interne dynamiek waarbinnen concepten werden aangeboden en gevraagd en waarbinnen de overheid slechts een van de institutionele krachten was geworden en steeds minder invloed uitoefende. Gaandeweg bemerkten we dat de commercie binnen dit kennisveld toesloeg en dat de overheid als organisator van deze markt van vraag en aanbod steeds meer zelf afnemer werd van managementconcepten.

Wij zijn ons ervan bewust dat onderstaande bijdrage nog een verkennend karakter heeft en in eerste instantie alleen bepaalde ontwikkelingsprocessen van kennisverspreiding in beeld kan brengen. Wij zullen niet ingaan op het onderwerp dat in dit verband evenzeer van belang is, namelijk de relatie tussen kennisontwikkeling en managementconcepten. Wij beseffen ons terdege dat voor de bedrijfsvoering van ondernemingen en overheidsinstellingen de beheersing en vermeerdering van kennis een belangrijk thema is geworden, maar de inhoudelijke koppeling tussen kennisontwikkeling en managementconcepten zullen wij slechts zijdelings aanstippen.¹¹

In onderstaande bijdrage willen wij slechts ingaan op de vraag hoe dit kennisveld, waarbinnen managementconcepten gedijen, binnen de Nederlandse context is ontstaan. In het bijzonder willen we daarbij stilstaan bij de rol van de Nederlandse overheid als institutionele pleitbezorger voor het ontstaan van zo'n Nederlands kennisveld dat zich met de kennis over de besturing van organisaties bezighield. Haar rol lijkt gaandeweg echter veranderd te zijn van een wegbereider of organisator in een afnemer van managementconcepten.

2. Overdraagbare kennis?

Al jaar en dag is er binnen bedrijfskunde een boeiende discussie gaande over de vraag of dit vakgebied een wetenschap is of een kunde. Daarbij worstelt men voortdurend met het eventuele verband tussen theorieën *over* en theorieën *voor* het handelen van managers en het functioneren van organisaties. Een van de aartsvaders van dit vakgebied had daarover een uitgesproken mening. Toen F.W. Taylor op 19 oktober 1906 als adviseur de toekomstige ingenieurs van de Universiteit van Pennsylvania toesprak, liet hij merken dat de universiteit in zijn ogen niet de plek is waar managementkennis kan worden overgedragen. "Young men should not come to college mainly to get book learning or a wide knowledge of facts. The successful men of our acquaintance are, generally speaking, neither learned nor

11 Te denken valt aan I. Nonaka and H. Takeuchi, *The Knowledge Creating Company* (Oxford 1995) en G. von Krogh and J. Roos, *Organisational Epistemology* (New York 1995).

men of great intellect. They are men, first of all, possessed with an earnest purpose. They have a certain all round poise or balance called common sense. They have acquired through long training those habits both mental and physical which make them masters over themselves."¹² Studenten moesten volgens Taylor zo snel mogelijk met de praktijk in aanraking worden gebracht om te ervaren wat het is om een bedrijf te leiden. Leidinggeven was zijns inziens een kunde (art) en geen wetenschap (science).

Sinds Taylors voordracht is er evenwel veel veranderd in de opvattingen over de wijze waarop aan vermeerdering van managementkennis kan worden gewerkt. Naast de professionalisering van de ingenieurs die als managers geschikt werden geacht bedrijven te leiden, tekende zich ook een soortgelijke professionalisering onder de adviseurs af. Van een niet-overdraagbaar praktisch inzicht werd kennis over managementvraagstukken steeds meer een veld waarover praktijkmensen, ingenieurs, accountants en adviseurs een eigen vertoog ontwikkelden. De verspreiding van managementkennis werd zo steeds meer een lucratief terrein waarop vooral adviseurs zich ontpopten als nieuwe aanbieders en verspreiders.¹³

Om de professionele status van deze ontwerpers van en makelaars in managementkennis te bewaken werden zowel in de Verenigde Staten als in Europa alras beroepsorganisaties opgericht. Amerikaanse adviseurs troffen elkaar in de Taylor Society (1911), die in 1929 werd omgezet in de 'Association for Counseling Management Engineering'. In Europa werden verschillende associaties in het leven geroepen zoals de Verein beratender Ingenieure (1903), the Chambre syndicale des ingenieurs-conseil de France (1912) en de Association of Consulting Engineers (1913) en de Orde van Nederlandsche Raadgevende Ingenieurs (1917).¹⁴

Na de Eerste Wereldoorlog kwam de institutionalisering van de verspreiding van managementkennis ook in Nederland op gang. Naast een aantal kleine advieskantoren verscheen er in 1925 een overkoepelende transporteur van managementkennis: Het Nederlandsch Instituut voor Efficiency (NIVE). Bij de oprichtingsvergadering voorzag de hoogleraar bedrijfsleer J. Goudriaan, dat het NIVE een platform biedt voor mensen die elkaar voorheen nauwelijks tegenkwamen, zoals accountants, ingenieurs, administratieve en technische bedrijfsleiders.¹⁵ In een poging tot verdere professionalisering verenigden de Nederlandse raadgevende adviseurs zich in 1940 en richtten de Orde van Organisatie-en Efficiency-Adviseurs (OOA) op

12 F.W. Taylor, *A Comparison of University and Industrial Methods and Discipline. Address delivered at the University of Pennsylvania*, (19 October 1906) (s.l., s.a.).

13 Vgl. M. Casson, *Information and Organization* (Oxford 1997).

14 Vgl. M. Kipping, 'Consultancies, Institutions and the Diffusion of Taylorism in Britain, Germany and France, 1920s to 1950s', in: *Business History*, vol. 39 (1997) 67-83.

15 Vgl. E.S.A. Bloemen, *Scientific Management in Nederland* (Amsterdam 1988) 172-173.

waarbij zich negen adviesbureaus aansloten.¹⁶ De Orde moest de erkenning van de beroepsorganisatie bevorderen en de deugdelijke beoefening en de ambachtelijkheid van het vak waarborgen. Ter bevordering van de samenwerking tussen Orde en NIVE werd er een contactcommissie ingesteld. Binnen de Orde en het NIVE overheerste de aandacht voor betere beheersing van productiemethoden. In die zin paste de Nederlandse situatie in het schema van Fligstein waarin de controle over de productie het dominante thema in het kennisveld werd.¹⁷

Al met al ontstonden vlak voor het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog de eerste contouren van een geïnstitutionaliseerd kennisveld dat zich met managementvraagstukken bezig hield. Opvallend hierbij is dat -in tegenstelling tot wat Taylor in 1906 nog veronderstelde- universitair geschoolden wel degelijk betrokken bleken te zijn bij deze eerste activiteiten. Van academische zijde hielden hoogleraren uit Delft (ingenieurs), Amsterdam (accountants) en Utrecht evenals Amsterdam – waar het de psychotechniek voor beroepskeuzes betrof – een oogje in het zeil. Van een echte business school zoals in de Verenigde Staten was echter nog geen sprake. Daar waren business-schools als paddestoelen uit de grond geschoten om toekomstige managers de juiste intellectuele bagage mee te geven. De academische wereld in Nederland is zich pas in de jaren zestig als deelgenoot van de kennissamenleving gaan profileren. De grote afwezigheid bij de eerste ontwikkelingen van dit kennisveld was de overheid. Met uitzondering van het onderwijs was zij nagenoeg niet in regulerende zin betrokken bij de eerste stappen tot institutionalisering van dit kennisveld, zoals P. van Baalen op boeiende wijze heeft beschreven.¹⁸

3. Kennisveld

In termen van P. Bourdieu begon zich in de jaren voor de Tweede Wereldoorlog een kennisveld te profileren, gedragen door een kennissamenleving die bestaat uit configuraties van relaties tussen posities die partijen innemen.¹⁹ Volgens Powell en DiMaggio bestaat zo'n samenleving uit 'those organizations that in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and produce consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce

16 P. Hellema en J. Marsman, *De organisatie-adviseur* (Amsterdam 1997) 154-155.

17 N. Fligstein, 'The Intra-organisational Power Struggle: rise of finance personnel to top leadership in large corporations, 1917-1979', in: *American Sociological Review*, 52 (1) (1987) 44-58.

18 P.J. van Baalen, *Management en Hoger Onderwijs* (Rotterdam 1995).

19 P. Bourdieu and L.J.D. Wacquant, *An invitation to Reflexive Sociology* (Chicago 1992).

similar services and products'.²⁰ In dat veld aangaande managementkennis werden professionele groepen actief zoals adviseurs, academisch geschoolde schrijvers, intellectuelen (goeroes) en managers. Gezamenlijk zorgden zij voor de institutionalisering en diffusie van managementkennis. Maar J.L. Alvarez constateert dat die diffusie altijd via vertaalslagen verliep: "...there is no adoption of ideas by social groups without adaptation of these ideas to the local cultural assumptions, ideological views and interests of social groups."²¹ Deze locale variaties nemen echter niet weg dat er zich een duidelijke kennissamenleving heeft ontwikkeld rond managementkennis en dat deze volop in beweging is.

Binnen de kennissamenleving zijn managementconcepten belangrijke dragers van ideeën en opvattingen over het verbeteren van bedrijfspraktijken. Als zodanig zijn managementconcepten de vernieuwers van de terminologie waarvan professionele groepen zich bedienen om met elkaar over managementvraagstukken te communiceren. De meeste concepten zijn vaag van karakter, moeilijk te definiëren en ontberen een éénduidige inhoud. Dit is echter tegelijkertijd hun kracht. Door hun abstracte en vage karakter kunnen ze gemakkelijk aangepast worden aan de behoeften van degenen die ze in specifieke situaties willen gebruiken en in acties willen omzetten. Concepten worden door de betrokken professionele groepen uitgedragen, van typische casus voorzien, verrijkt met ideaal beelden, stereotypen, pakkende voorbeelden en cognitieve referentiepunten. Naast de veelvoorkomende succesverhalen worden zij soms ook voorzien van meer of minder expliciete bewerkingen omtrent de rampen die kunnen gebeuren indien de potentiële afnemer het nieuwe concept niet toepast.²²

Bij de allereerste ontwikkelingen van het kennisveld was de overheid als institutionele factor over het algemeen afwezig. Haar rol bleef beperkt tot de hoedster van de professionalisering van groepen als ingenieurs, accountants en psychotechnici. De institutionalisering van de eerste schreden van dit kennisveld verliep verder voornamelijk via de betrokkenen die eigen groepsbanden en de relaties tussen de groepen wilden versterken. De invloed van institutionele krachten vanuit de overheid op de ontwikkeling van het kennisveld is vooral na de Tweede Wereldoorlog duidelijk zichtbaar geworden. In Europa kwam dat vooral onder invloed van de Marshallhulp tot stand.

20 W. Powell and P. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (Chicago 1991) 64-65.

21 J.L. Alvarez, 'The Sociological Tradition and the Spread and Institutionalisation of Knowledge for Action', in: *The Diffusion and Consumption of Business Knowledge* (London 1998) 42.

22 G. Lakoff and M. Johnson, *Philosophy in the Flesh* (New York 1999) 77 e.v.

4. De institutionele inbedding van de Marshallhulp

Na afloop van de Tweede Wereldoorlog verkeerde Europa in een deplorabele toestand. Door de oorlog, de crisis die eraan vooraf was gegaan en het moeizame economische herstel, bestond er nog maar weinig vertrouwen in het oude kapitalistische systeem. “Het gevoel dat de naoorlogse maatschappij op nieuwe leest moest worden geschoeid, was wijdverbreid. Overal groeide na de oorlog de linkse beweging. Labour won in juli 1945 de verkiezingen in Groot-Brittannië. In Nederland haalde de communistische partij in 1946 de grootste zege uit haar geschiedenis. De Parti Communiste Français (PCF) werd met de verkiezingen van 1946 in Frankrijk de grootste partij en nam met vijf ministers deel aan de regering”²³ Griekenland en Turkije vroegen om militaire hulp om hun onafhankelijkheid te vrijwaren en niet aan de communistische druk te bezwijken.

Een ijzige winter gevolgd door een langdurige droge periode in 1946-1947 zorgden voor magere oogsten in de landbouw en het herstel van de oorlogsschade vertraagde door een tekort aan dollars. Eind maart 1947 stopte de hulp, die de Europese landen via de *United Nation Relief and Rehabilitation Administration* hadden ontvangen. De dreiging van het oprukkende communisme zorgde voor ongerustheid binnen de Amerikaanse regering. Toen men zich het geringe effect van de noodhulp, die vooral in de vorm van voedselhulp naar Europa was gezonden realiseerde, besloot de Amerikaanse regering over te gaan op importsteun, als een investering in economische stabiliteit. Op 5 juni 1947 sprak Minister G. Marshall aan de Harvard Universiteit zijn rede over het Europese hulpplan uit.²⁴ Kernstuk van het hulpplan vormde kennisoverdracht op het gebied van technologische ontwikkelingen, ondersteuning op het gebied van bedrijfsvoering, productiviteitsverbetering, training en scholing van managers en de opzet van meer bedrijfsgeoriënteerde opleidingen²⁵.

23 P. van der Hoeven, *Hoed af voor Marshall* (Amsterdam 1997) 22.

24 Tijdens de Tweede Wereldoorlog was er een Lend-Lease contract tussen de Verenigde Staten en de geallieerden opgesteld voor de levering van oorlogsmaterieel. Truman had dit contract in '45 beëindigd maar de organisatie (Office of Lend-Lease Administration) werd nieuw leven ingeblazen als Economic Cooperation Administration (ECA) toen Marshall met zijn plannen kwam. De latere kwaliteitsgoeroe J. Juran was adviseur van deze organisatie geweest in de aanlooptijd en publiceerde er een boek over. Zie: J. Butman, *Juran: a Lifetime of Influence* (New York 1997). Het is in dit verband opmerkelijk dat H. Fayol zich in de periode van de Eerste Wereldoorlog op soortgelijke wijze met het bestuur van de Franse overheid bemoeide. De militaire en industriële superioriteit van Duitsland schreef hij toe aan een beter functionerend bestuursapparaat en hij pleitte daarom voor hervorming van het Franse staatsbestel. Vgl. D.Reid 'Genèse du Fayolisme', in: *Sociologie du Travail* 1-86 (1986) 75-93.

25 Volgens Ch. S. Maier was er in dit beleid een duidelijke relatie te vinden met vooroorlogse praktijken. “The emphasis on the benevolent mission of America’s production lea-

In 1948 werd daartoe het European Recovery Program in het leven geroepen, dat een nieuw programma lanceerde: the United States Technical Assistance and Productivity Programme (USTA&P).²⁶ Deze organisatie propageerde een nieuwe levensstijl en burgerlijke waarden binnen Europa. Massaproductie vereiste een radicale herdefiniëring van Europese productiepraktijken. The USTA&P vond Amerikaanse bedrijven bereid om Europeanen de eigen bedrijfspraktijken te tonen en te helpen met scholingsprogramma's voor managers en voorlieden. Paul Hoffman die leiding gaf aan de uitvoering van het Marshallplan omschreef zijn aanpak als het verschil tussen de "American assembly line" en de "communist party line".²⁷

Voor een constructieve uitvoering van dit hulplan vond men dat de Europeanen zelf het initiatief moesten nemen en voor de noodzakelijk geachte coördinatie werd in april 1948 de Organisation for European Economic Cooperation (OEEC) opgezet.²⁸ De deelnemende landen moesten tezamen de Amerikaanse hulp distribueren en de herstelinspanningen coördineren. Mede door de invloed van de Anglo-American Council on Productivity (AACP) dat in september 1948 was opgezet als eerste teken van Amerikaanse interesse in de Europese productiviteitsproblematiek, kon worden voorkomen, dat de groeiende kritiek vanuit het Amerikaanse bedrijfsleven op deze Europese pottenkijkers leidde tot vroegtijdige beëindiging van deze kennistransfer. Maar de speech van president H. Truman voor het congres in 1949 over het dreigende communisme veranderde de situatie. Point IV van Trumans program voor vrede en veiligheid veranderde de technische assistentie in officieel Amerikaans beleid. Binnen de Economic Cooperation Administration werd een aparte divisie opgetuigd om die assistentie verder vorm te geven.²⁹ Daarnaast werd er besloten om een zwaar accent te leggen op de hervorming van 'business education' programma's. Binnen de AACP was geconstateerd dat het bevorderen van productiviteitsverbeteringen in West-Europa vooral afhankelijk was van de juiste managementtrainingen. Technische assistentie als een opleidingsproces werd van vitaal belang geacht om dit probleem op te lossen. De USTA&P begon in samenwerking met het National Management Council en verscheidene Amerikaanse universiteiten, waaronder MIT en Stanford, de bezoeken van Europese teams te herstructureren teneinde er meer intensieve trainingseminars voor managers, vakbondsleiders en bedrijfsopleiders aan toe te voegen. Deze zogeheten *Operation Impact* diende de Europese leidinggevenden vakbekwamer te maken.

dership reflected the stalemate of New Deal reform and even wartime politics" Zie: Ch. S. Maier *In Search of Stability* (Cambridge 1987) 125. Vgl. Djelic *American model* 1998.

26 J. McGlade, 'From business Reform Programme to Production Drive' in: M. Kipping and O. Bjarnar, *The Americanization of European Business* (London 1998).

27 Djelic, *American Model*, 78.

28 De OEEC werd in 1961 de OECD, toen de Verenigde Staten tot deze organisatie was toegetreden. Maar toen was de EPA al ten einde.

29 Djelic, *American Model*, 147. Terwijl in 1948-1949 6 miljoen dollar was gestoken in technische assistentie projecten, was dat in '49-'50 al opgelopen tot 17 miljoen.

Onder invloed van de Korea-oorlog in 1950 zag de USTA&P zich echter genoodzaakt meer aandacht te besteden aan de oorlogsindustrie, het belang van de liberalisering van de West-Europese economieën te bevorderen en Europese regeringen ertoe te bewegen Nationale Productiviteits Centra op te zetten teneinde de industriële ontwikkelingen te stimuleren. In 1953 had een Blair-Moody amendement het productiviteitsidee een nieuwe financiële injectie gegeven, waarbij meer specialistische aandacht aan productiviteitsvraagstukken moest worden gegeven. Productiviteit werd het kernconcept in de retorica van het Amerikaanse hulpbeleid om West-Europa op de been te krijgen. Daartoe werd de regeringen gevraagd meer Europese samenwerking te bewerkstelligen. Als antwoord op deze koersverandering riep de OEEC in 1953 de European Productivity Agency (EPA) in het leven ter ondersteuning van de nationale productiviteitscentra die Technical Assistance projecten gingen opzetten. De EPA werd verantwoordelijk voor de administratie van de Europese productiviteitsprogramma's.

Het idee was Europa opnieuw op te bouwen, niet door technologische verbeteringen, maar door 'educational improvement'. Er ontstond in de jaren vijftig ontegenzeggelijk een institutionalisering van het 'productiviteitsidee'. Amerikaanse universiteiten werden de gastvrouwen voor duizenden Europese managers die onder de vlag 'more production now' de helpende hand boden bij het opzetten van Training Within Industry. Veel Europese teams die zo in Amerika werden getraind, prezen de 'symbolic arrangement of private enterprise and university education as the key to American industrial superiority'.³⁰ Training Within Industry was overigens een programma dat het Ministerie van Defensie in juli 1940 al was begonnen om industriële mobilisatie problemen op te vangen. C.R. Dooley en J.W. Dietz gaven leiding aan dit project. Tezamen zetten zij een driedelig programma op bestaande uit 'job rotation', 'job methods' en 'job relations'. Dit derde programma-onderdeel was rechtstreeks ontleend aan de Hawthorne experimenten, die de basis hadden gelegd voor de latere Human Relations benadering. Dietz had gewerkt bij Western Electric en was daar vertrouwd geraakt met de nieuwe personeelsaanpak. In 1945 kregen zij beiden uit handen van de Society for the Advancement of Management als eersten de Award in Human Relations als waardering voor hun aanpak om vooral leidinggevend in grote industrieën te trainen in human relations.³¹

Op het gebied van onderwijs werd de EPA een succes. Een van de centrale doelstellingen was het tot stand brengen van Europese centra voor managementtrainingen en de Europeanisering van de context waarin trainingen en opleidingen werden gegeven. Het pleidooi voor zo'n Europeanisering werd na 1956 steeds luider, toen de Europese financiële steun aan de EPA toenam en die van de Verenigde

30 J. McGlade, 'The US Technical Assistance and Productivity Program and the education of Western European Managers, 1948-1958' in: Gourvish and Tiratsoo, *Missionaries*, 25.

31 R. Gillespie, *Manufacturing Knowledge* (Cambridge 1988) 234-235.

Staten navenant verminderde.³² Al met al komt Ch. Maier tot de conclusie dat: "...the success of this politics of productivity can be judged by the fact that the 1950's and 1960's turned out to be periods of unparalleled growth and capital formation".³³

5. De Nederlandse situatie na 1945

In de regeringsverklaring van 27 juni 1945 *Herstel en Vernieuwing* schetste minister-president W. Schermerhorn een somber beeld over de Nederlandse economie. De oorlogsschade bleek enorm en een nationaal herstelplan was noodzakelijk. De verbetering van het Nederlandse bedrijfsleven werd gezocht in de opvoering van de productie, van de arbeidsproductiviteit en van de werkgelegenheid.³⁴ Daartoe besloot de regering een Initiatief Comité Arbeids-Productiviteit in het leven te roepen. De werkgevers- en werknemersorganisaties verenigd in de Stichting van de Arbeid (STAR) reageerden enthousiast. Dit Initiatief Comité stortte zich op de propaganda voor de productiviteitsbevordering.³⁵ Een van de activiteiten die in dit kader de nodige aandacht trokken was Training Within Industry. De organisatieadviseur B. W. Berenschot en de bedrijfspsycholoog J.L.M. Herold hadden kort na de oorlog kennisgemaakt met deze methodiek tijdens hun reizen in de Verenigde Staten.³⁶ Herold, die voor de Nederlandse steenkolenmijnen werkte, adviseerde deze methodiek direct in de Nederlandse mijnen toe te passen. Medewerkers van de mijnen werden naar Engeland gestuurd om de daar reeds ingevoerde TWI-praktijken te bestuderen. Op 13 januari 1947 werden in de mijnindustrie de eerste TWI-cursussen gestart. Berenschot lichtte andere Nederlandse ondernemers in over de voordelen van de Bedrijfskadertrainingen. Philips bewandelde echter in deze zaak zijn eigen weg en liet zich door de eigen vestigingen in Engeland voorlichten over de praktische voordelen van TWI.

De reacties uit het bedrijfsleven op de TWI waren dermate positief, dat de Nederlandse overheid de Fundatie Werkelijk Dienen – een stichting die door christelijke waarden en normen te verdedigen het uiteen vallen van de Nederlandse samenleving probeerde te verhoeden – in het voorjaar van 1947 verzocht de uitvoering van de TWI voor haar rekening te nemen. De Fundatie spoorde het bedrijfsleven

32 B. Boel, 'The European Productivity Agency: a faithful prophet of the American Model?', in: Kipping and Bjarnar, *Americanization*, 44-47. Uiteindelijk bleef de EPA tot 1961 functioneren.

33 Ch. Maier, *Search*, 146.

34 W. Schermerhorn, *Minister-president van Herrijzend Nederland* (Naarden 1977).

35 Dit comité heeft slechts één jaar bestaan.

36 Herold gaf van 1949 vanuit het psychologisch centrum voor de de Nederlandse steenkolenmijnen het blad *Mens en Onderneming* uit. Later werd dit blad een uitgave van het NIPG.

aan goede menselijke verhoudingen in het bedrijfsleven te bevorderen en de menselijke waarde van elk individu te respecteren.³⁷ De Fundatie wilde op een eigen wijze de vorming en training van leidinggevend personeel voor haar rekening nemen. Zij richtte daartoe het Nederlands Instituut voor Personeelsleiding (NIPL) op. Terwijl Berenschot op commerciële basis TWI-programma's ontwikkelde voor het Nederlandse bedrijfsleven, verzorgde de NIPL de *trainersopleiding* voor toekomstige TWI-instructeurs. De Nederlandse regering was erg enthousiast over het werk van de Fundatie en de NIPL, omdat er in die tijd geen goed georganiseerde managementopleidingen voorhanden waren om de kennistransfer van managementkennis op het gebied van de productie-technische en de menselijke aspecten van de bedrijfsvoering te realiseren.

6. De Contactgroep Opvoering Productiviteit

Hoewel er ongetwijfeld sprake was van een goede wil om via de TWI tot productiviteits-verbeteringen te komen, was er van een doortastende aanpak van het productievraagstuk vanuit de centrale overheid in de beginjaren na de bevrijding echter nog nauwelijks sprake. Dat veranderde na de toespraak van Marshall op 5 juni 1947. Op 2 juli 1948 ondertekenden de regeringen van de Verenigde Staten en Nederland een overeenkomst tot economische samenwerking. De Nederlandse overheid nam daarbij de verplichting op zich de agrarische en industriële productie op te voeren. Het Technical Assistance Programma dat overdracht van Amerikaanse managementkennis ("marketing, manpower utilization, work organization, techniques for labour and management cooperation and training") mogelijk maakte, werd enthousiast omarmd.

Regeringscommissaris H.M. Hirschfeld werd belast met de coördinatie. Zijn bureau werd het coördinatiecentrum voor de beleidsuitvoering van de Technical Assistance. Hij gaf de start tot de oprichting van de werkgroep Technische Assistentie, die onder leiding stond van de president-directeur van de Koninklijke Nederlandse Gist- en Spiritusfabriek, W.H. van Leeuwen. Deze werkgroep organiseerde allerlei studiereizen. Maar de Amerikanen wilden meer en verlangden na het uitbreken van de Korea-oorlog een nationaal productiviteitscentrum. Dat idee viel binnen het Nederlandse bestel in goede aarde. In september 1950 werd onder druk van de overheid de Stichting Contactgroep Opvoering Productiviteit (COP) in het leven geroepen, waarvan Van Leeuwen opnieuw voorzitter werd.³⁸ In de Raad van Toezicht zaten vertegenwoordigers van de Fundatie Werkelijk Dienen en het Neder-

37 Voorzitter van de Fundatie was L. Neher, directeur-generaal van het Staatsbedrijf der PTT en korte tijd minister van Openbare Werken.

38 *Vijf jaar COP 1950-1955* (Den Haag 1955).

lands Instituut voor Efficiency (NIVE).³⁹ De stichting werd gefinancierd uit de productiviteitsfondsen van het Marshallplan.

In deze periode begonnen rond de productiviteitsbevordering dus meer en meer geïnstitutionaliseerde kanalen te ontstaan binnen de tot dan toe zwak georganiseerde Nederlandse kennissamenleving. Binnen de COP sprak men van een georganiseerd productiviteitsstreven, waarbij allerlei distributeurs van kennisoverdracht betrokken raakten.⁴⁰ Het adequate functioneren van dit kennisveld binnen de Nederlandse context werd sterk bevorderd door de installatie van de Sociaal-Economische Raad (SER). Hoewel de SER een advieslichaam was voor de overheid, stelde zij in de jaren vijftig en zestig de beleidskoersen vast ten aanzien van de bevordering van de productiviteit. Daarnaast adviseerde zij over de inrichting van de welvaartsstaat.

De regering had al direct na de oorlog een koppeling aangebracht tussen prestatiebeloning en loonvorming. Om die berekeningen op bedrijfsniveau te maken had men hulp van deskundige adviseurs ingeroepen op het terrein van prestatiebeloningssystemen⁴¹. Bij het inschakelen van deze deskundigen speelde de COP een cruciale rol. Via de COP werden subsidies verleend aan projecten die de ontwikkeling van de productiviteit bevorderden. Werkgroepen met adviseurs verrichtten studies op het terrein van productiviteitsmeting, commercieel leiderschap, en vermindering van variëteit aan productiemethoden en producten. De SER meende evenwel, dat de centrale overheid tekort schoot in een effectieve aanpak van de productiviteit.⁴² De minister van Economische Zaken, J.R.M. van den Brink, pleitte – daartoe mede aangespoord door opmerkingen van Amerikaanse zijde – voor de installatie van een regeringscommissaris voor de productiviteit. Het onderwerp werd zo serieus genomen, dat bij de installatie van het tweede kabinet Drees (15 maart 1951) een minister zonder portefeuille werd belast met de opvoering van de pro-

39 De stichting COP werd tot 1962 gefinancierd uit de productiviteitsfondsen van het Marshall plan. Toen deze fondsen waren opgedroogd, nam de overheid de financiering over. Daarmee verloor het haar onafhankelijke status en werd het een subcommissie van de SER. Met de installatie van de COP verdween in 1952 de Commissie ter bevordering van de arbeidsproductiviteit, die in 1949 in het leven was geroepen door het ministerie van Sociale Zaken.

40 Vgl. F.J. Gosselink, *Ontwikkelingen in de organisatiekunde* (Rotterdam 1988) 59. Via de COP kreeg “productiviteit” als managementconcept vleugels. Vgl. E.S.A. Bloemen, ‘Hardwork, Ideology and interest in Dutch economic policy at Home and abroad between 1945 and 1951’, in: *Economic and Social History in the Netherlands*, Deel 7 (Amsterdam 1990) 135-148.

41 H. Kijne, *Het gemeten tarief. Taylorisme en de Nederlandse Metaalindustrie, 1945-1963* (Delft 1990); H. Kijne, ‘Het productiviteitscentrum Kleinmetaal, 1953-1959’, in: *Jaarboek voor de Geschiedenis van Bedrijf en Techniek* 6 (1989) 278-294.

42 Vgl. Gosselink, *Ontwikkelingen*, 70.

ductiviteit.⁴³ Zo meende men de ontwikkelingen in het bedrijfsleven alle steun te kunnen verlenen.

De minister die verantwoordelijk werd voor de opvoering van de productiviteit, A.H.M. Albrechts, installeerde op 1 juni 1951 een coördinatiecollege voor de productiviteit, bestaande uit topfiguren uit diverse instanties en overheidsorganen. Het coördinatiecollege moest een krachtige rationalisatie van de productie bevorderen om de efficiency te verhogen, die een beslissende factor vormde voor de economische ontwikkelingen van Nederland.⁴⁴ De regie over de transfer van managementkennis bleef evenwel bij de COP. Bij de installatie van het derde kabinet Drees (2 september 1952) werd de specifieke verantwoordelijkheid voor de productiviteit ondergebracht bij de minister van Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie, A.C. de Bruijn. Men vond dat de overheid toch eigenlijk geen eigen autonoom beleid kon voeren, maar dat de verantwoordelijkheid in eerste instantie diende te liggen bij het particuliere bedrijfsleven. De overheid beschouwde het wel als haar taak zorg te dragen voor institutionele kaders om de arbeidsproductiviteit te bevorderen. Zij wenste geen dwang uit te oefenen, maar bleef door de koppeling tussen loonbeleid en arbeidsproductiviteitsstijgingen een belangrijke vinger in de pap houden.

De gang van zaken rond het optreden van de overheid en in het bijzonder de COP overziend moeten we constateren dat men er in hoge mate op gebrand was institutionele kaders te scheppen teneinde dat doel te bereiken. Vooral de oprichting van COP is belangrijk geweest. De COP organiseerde en subsidieerde projecten waarbij veelal de hulp van particuliere adviesbureaus werd ingeroepen om de toename van de productiviteit te bevorderen. Daarnaast versterkte het beleid van de overheid voor een geleide loonpolitieke de vraag naar berekeningen van prestatiebeloning. De bestudering en invoering van daartoe vereiste tarieven waren een interessante markt voor adviseurs.⁴⁵ Vooral de overheid en technisch geschoolde adviseurs speelden een belangrijke rol in deze periode waarin de kennisgemeenschap geïnstitutionaliseerd raakte. Maar ook academici raakten bij deze ontwikkelingen betrokken.

7. Academici

In het midden van de jaren vijftig begon de belangstelling voor TWI te tanen.⁴⁶ De Amerikaanse standaardprogramma's voldeden, zelfs in een vertaalde vorm, steeds

43 Die minister was A.H.M. Albrechts. Hij had daarvoor in de Commissie-Lonen en Prijzen van de SER gezeten.

44 Vgl. Hellema en Marsman, *Organisatie-adviseur*, 40.

45 Vgl. Hellema en Marsman, *Organisatie-adviseur*, 216.

46 Vgl. Gosselink, *Ontwikkelingen*, 55.

minder aan de feitelijke vormingsbehoeften van het Nederlandse bedrijfskader. De programma's leken niet te passen bij de Nederlandse praktijk. De aandacht begon zich in deze periode te verschuiven in de richting van de menselijke verhoudingen binnen organisaties. Het COP subsidieerde een werkgroep sociaal-wetenschappelijk onderzoek in de industrie om zich meer op de menselijke verhoudingen in de bedrijven te richten. Daarbij stond een ethische invulling van het concept 'human relations' sterk op de voorgrond. Eerbied voor de menselijke persoonlijkheid en bevordering van gemeenschapsbesef werden in Nederland met human relations verbonden.⁴⁷

Het Nederlands Instituut voor Preventieve Geneeskunde (NIPG) vervulde in het verdedigen van deze positie een cruciale rol. Dit instituut had in de loop der jaren contact opgebouwd met het Tavistock Institute of Human Relations en met de University of Michigan, waar het Research Center for Group Dynamics zetelde en nieuwe inzichten werden toegepast.⁴⁸ NIPG bezat goede contacten met de Nederlandse overheid en de directeur van het NIPG, J. Koekebakker, was vanaf 1952 tevens voorzitter van de COP-werkgroep sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Vanuit die werkgroep werd onderzoek geïnitieerd op het terrein van samenwerking in de onderneming en verbetering van communicatiestructuren, selectiemethoden en opleidingen van bazen.

Om inzicht te verkrijgen in de Amerikaanse human relations praktijken werden er verschillende studiereizen georganiseerd, waarbij vertegenwoordigers van de overheid prominent aanwezig waren. Zo vertrok in 1954 een studiegroep onder leiding van de staatssecretaris van Sociale Zaken, A.A. van Rhijn. Tot dat gezelschap behoorde naast J. Koekebakker ook de adviseur van de verantwoordelijke minister voor productiviteit, tevens COP-lid, J.A. Berger.⁴⁹ Een ander reisgezelschap werd samengesteld uit arbeidsinspecteurs die studie verrichtten naar het Amerikaanse personeelsbeleid en bedrijfsmaatschappelijk werk. Het ministerie van Maatschappelijk Werk had daarbij aangedrongen op aparte bestudering van de Amerikaanse social planning.

De breed samengestelde studiegezelschappen bestudeerden onder de vlag van human relations geheel verschillende onderwerpen en probeerden na terugkeer een eigen Nederlandse invulling te geven door het human relations concept te emuleren. Koekebakker en de psycholoog H. Hutte introduceerden de sociatrie als eigen variant om gezonde relaties tussen mensen in organisaties te bevorderen. Het NIPG zette diverse projecten op om de sociatrie te verbreiden. Volgens Hutte

47 Vgl. F. Inklaar, *Van Amerika geleerd* (Den Haag 1997) 102.

48 Vgl. Hellema en Marsman, *Organisatie-adviseur*, 277.

49 In datzelfde jaar richtte de Nederlandse maatschappij van Nijverheid en Handel via de Commissie Bedrijfs- en Bestuursefficiëncy het Nederlands Studiecentrum voor Doelmatige Bedrijfsleiding op.

sloeg deze variant van de human relations weinig aan omdat het bedrijfsleven een afkeer had van het arts-patient model dat er achter school.⁵⁰

Het NIPG voerde onder toezicht van het COP veel sociaal-wetenschappelijk onderzoek uit. Er waren ruime financiële middelen uit het Marshallfonds beschikbaar om dergelijk onderzoek gefinancierd te krijgen. Toen de Amerikaanse hoogleraren Ch. Argyris en A.B. Cumming onder auspiciën van EPA door Europa trokken en op verzoek van de COP ook Nederland aandeden, constateerden zij dat het concept human relations in de Nederlandse context zeer heterogene invullingen had gekregen. Zij vonden dat er een human relationsrage gaande was.⁵¹

Integengezeggijk bevorderden deze studiereizen het sociaal-wetenschappelijk onderzoek in Nederland. Er verschenen allerlei rapporten over betere samenwerking, meer doeltreffendheid van communicatiestructuren en betere vorming van bazen.⁵² Meerdere onderzoeksinstituten en adviesbureaus werkten in verschillende constellaties samen om de nieuwe kennis op het gebied van bedrijfsvoering uit te dragen, zoals Hellema en Marsman in *De organisatie-adviseur* uitgebreid hebben beschreven. Ter verspreiding van de resultaten richtte de COP in 1955 het Nationaal Contact Centrum voor menselijke verhoudingen op en voerde daarvan zelf het secretariaat. De COP wist, via conferenties en trainingen, de human relations een bredere bekendheid te geven. Dankzij haar eigen contactraad bezat zij binnen de kennissamenleving een breed netwerk, waarin het NIVE, het Nederlands Centrum voor Directeuren, het Koninklijk Instituut voor Ingenieurs, onderzoeksbureaus van de vakorganisaties en talloze andere instellingen vertegenwoordigd waren. Een aantal sleutelfiguren in dat netwerk bleek bij allerlei projecten tezelfdertijd betrokken te zijn.

Wat echter in de ontwikkeling en institutionalisering van de beschikbare managementkennis nog leek te ontbreken was een aantal eigen onderwijsinstituten waar toekomstige managers konden worden opgeleid. In 1951 probeerde de president-directeur van Unilever, P. Rijkens, in zijn voordracht 'Verhoging van de productiviteit' hierin verandering te brengen. Hij wees er als praktijkman op, dat verhoging van de nationale productiviteit in belangrijke mate afhing van de inspanning en bekwaamheid van de Nederlandse ondernemers. Om dit te bewerkstelligen moest er werk worden gemaakt van de oprichting van een eigen businessschool. Hij brak een lans voor een systematische opleiding van bedrijfsleiders en efficiency-deskundigen en bracht dit vraagstuk onder de aandacht van de verantwoordelijke minister Albregts. Deze installeerde op zijn beurt in 1952 een staatscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers uit de COP, het bedrijfsleven en het technisch en economisch hoger onderwijs, om de zaak te onderzoeken.

50 Interview met H. Hutte, d.d. 4.4.1997.

51 Vgl. Inklaar, *Amerika*, 221.

52 Vgl. Inklaar, *Amerika*, 215.

In het invloedrijke COP-rapport 'Wie volgt ons op?' werd ingegaan op de educatieve aspecten van de productiviteitsbevordering. Volgens de samenstellers van het rapport diende het management als een zelfstandige professie te worden beschouwd, die bestaat uit leiding, organisatie en beheer. In het daaropvolgende NIVE-rapport 'Hoe volgen zij ons op?' (1954) werd een eigen Nederlandse variant voor managementopleidingen ontwikkeld, waarbij niet zozeer 'kennis is macht' als adagium de boventoon moest voeren als wel 'kunde is macht'. In dit sterk van de human relations opvattingen doortrokken rapport werd voor zelfwerkzaamheid, groepsarbeid, karakterontwikkeling en sociale opvoeding in leiderschapvorming gepleit.⁵³

Dit pleidooi van het NIVE sloot goed aan bij de beweging voor management-educatie, die zich in Europa al duidelijk aan het aftekenen was. In 1952 was het International University Contact for Management Education (IUC) opgericht waarbinnen Nederlandse ingenieurs als B.W. Berenschot een prominente rol vervulden.⁵⁴ Het IUC bezat een Europees netwerk met landelijk vertegenwoordigende lichamen. Voor Nederland was dat opnieuw het COP. Aanvankelijk botste het COP binnen de bestaande universiteiten op tegen een muur van achterdocht over de mogelijke oprichting van managementopleidingen. Om die weerstand weg te nemen, organiseerde het COP in 1961 een studiereis naar Amerikaanse business-schools. Het duurde evenwel tot 1965 alvorens een studierapport, dat de COP met het ministerie van Onderwijs en van Economische Zaken had uitgebracht, werd ondersteund door een donatie van Shell om een start te maken met de opzet van een businessschool binnen de universitaire muren.

Minder schoorvoetend ging het buiten de universitaire muren toe ten aanzien van postacademisch en post-ervaringsonderwijs. De oprichting van het Nederlands Studiecentrum voor Doelmatige Bedrijfsleiding (NSDB, 1953) en de Stichting Interacademiale Opleiding Organisatiekunde (SIOO) waren schoolvoorbeelden van nauwe samenwerking tussen overheid, hoger onderwijs en bedrijfsleven. Met de NSDB trachtte men in Nederland gelijke tred te houden met het Harvard Advanced Management programma en het Engelse Henley-programma. De NSDB kwam echter onvoldoende uit de verf vanwege geduchte concurrentie van zowel de zijde van het opleidingscentrum van de centrale werkgeversorganisatie De Baak, het NIVE en het Nederlands Instituut voor Personeelsleiding (NIPL) dat sinds 1947 BKT-trainers opleidden.

53 Van Baalen, *Management*, 246.

54 P.J. van Baalen, *European Entrepreneurs in Higher Education* (Delft 1996).

8. Verschuivende managementagenda's in de jaren zestig

We kunnen constateren dat tegen het midden van de jaren zestig de professionaliseringstendens van het management steeds verder doorzette. Een groeiend aantal academici was betrokken geraakt bij de adviespraktijk. Bovendien werden de eerste stappen gezet tot het op professionele wijze opleiden van toekomstige managers. Het kennisveld rond managementpraktijken begon kortom scherpere contouren te krijgen en de kennissamenleving raakte beter georganiseerd. Het COP zat daarbij als een spin in het web. Tezamen schiepen al die partijen een netwerk aan relaties, verwierven gezaghebbende posities, zorgden voor een stroom aan informatie en waren zich ervan bewust te werken aan een gemeenschappelijk project. Binnen dit kennisveld speelden allerlei Amerikaanse managementconcepten die op basis van scientific management en human relations de bevordering van de productiviteit tot doel hadden een overheersende rol, ook al werden zij voor de Nederlandse praktijk niet alleen vertaald maar ook ingrijpend aangepast. In dit proces van distributie, vertaling en transformatie van managementkennis speelde de Nederlandse overheid een belangrijke, soms initiërende en soms sturende rol. Daarmee bevorderde zij voor een belangrijk deel ook de institutionalisering van managementkennis voor de ontwikkeling van het Nederlandse bedrijfsleven.

In de jaren zestig investeerde het Amerikaanse bedrijfsleven op grote schaal in Europa. In 1967 liepen die investeringen op tot een bedrag van 14 miljard dollar. De greep van Amerikaanse ondernemingen op de Europese Economische Gemeenschap, die in 1957 was opgericht, dreigde zo groot te worden dat sommigen voor de gevolgen begonnen te waarschuwen. In 1967 publiceerde de Franse journalist J.J. Servan-Schreiber een geruchtmakende bestseller *le Défi Américain*. Daarin sprak hij de vrees uit dat binnen 15 jaar naast de Verenigde Staten en de Sovjet Unie de Amerikaanse industrie in Europa tot de derde wereldmacht zou uitgroeien. Deze ontwikkeling werd niet alleen in de hand gewerkt door de groeiende technologische achterstand in Europa, maar was ook het gevolg van het ontbreken van moderne methoden van bedrijfsvoering en het organiseren van talent.⁵⁵ De essentiële rol van het management was zijns inziens om veranderingen te realiseren: 'faire face intelligemment au changement'. Maar daarvan viel bitter weinig te bespeuren. Uit een studie van Franko uit 1976⁵⁶ over de geëigende organisatiestructuren van grotere Europese ondernemingen bleek dat overduidelijk. De meeste van die ondernemingen hadden nog een functionele oftewel moeder-dochter structuur, die bestond uit losse confederaties van functioneel georganiseerde ondernemingen waarbij de 'holding company' zich beperkte tot het innen en herverdelen van dividend. De leider van deze bedrijven blinkt volgens Franko niet uit door pioniersgeest maar beheerde vooral. Na de afschaffing van het tarievenstelsel binnen

55 J.J. Servan-Schreiber, *Le Défi Américain* (Parijs 1967) 91.

56 O.L.G. Franko, *The European Multinationals* (London 1976).

Europa (één juli 1968) begon daarin verandering te komen. Het Amerikaanse organisatiemodel met een structuur van divisies, waarbij tevens het onderscheid tussen strategische en operationele verantwoordelijkheid werd geïntroduceerd, werd stevig omarmd. Het Engelse familiebedrijf Cadbury dat binnen Europa één van de eersten was die overstapte op een divisiestructuur werd daarbij geadviseerd door McKinsey.⁵⁷ Cadbury stond niet op zichzelf. In 32 van de 100 grootste Britse ondernemingen bleken in deze jaren adviseurs actief te zijn om organisaties te veranderen. In 22 gevallen was de dienstverlener McKinsey. Ook op het vaste land was McKinsey snel actief geworden. In 1961 werd een kantoor in Geneve geopend, direct gevolgd door vestigingen in Amsterdam, Dusseldorf en Parijs. In Nederland raakte McKinsey betrokken bij een organisatieverandering van KLM. Bij KZO moest in 1964 een divisiestructuur worden opgezet waarbij McKinsey de koers uitzette.

McKinsey, Booz, Allen & Hamilton en Arthur D. Little werden de woordvoerders van de Amerikaanse managementstijl en nieuwe organisatiepraktijken die ook in Europa ingang moesten vinden. Nieuwe productie controlesystemen, operations research en de multi-divisionele inrichting van de onderneming (de M-vorm) werden hun handelsmerk.⁵⁸ Schaalvergroting bleek vereist om een behoorlijke concurrentiepositie veilig te stellen. In het midden van de jaren zestig spoelde een concentratiegolf over Nederland. Verzekeringsmaatschappijen, de scheepsvaart, bierbrouwerijen en de onroerendgoedsector raakten betrokken bij fusies en overnames. Aan het eind van de jaren zestig was veertig procent van de top vijftig ondernemingen betrokken bij één of meer fusies en overnames.⁵⁹

Managementconcepten die te maken hadden met strategische vraagstukken en planning kregen steeds meer aandacht van Nederlandse bestuurders, die hun ondernemingen in die jaren zagen groeien, begonnen interesse te tonen voor concepten als Management By Objectives (MBO), divisiestructuren, diversificatie en strategische planningsmodellen. Auteurs als P. Drucker, die met MBO in aanraking kwam toen hij adviseur was bij General Electric, en I. Ansoff werden ook in Nederland graag geziene gasten.⁶⁰ Amerikaanse adviesbureaus verlegden het accent binnen de kennisgemeenschap van de werkvloer meer en meer naar de directiekamer en richtten hun blik op de betrekkingen tussen ondernemingen en hun omgeving. Daarbij begonnen analyses van marktontwikkelingen en de wijze waarop geschikte product-markt combinaties konden worden vastgesteld een belangrijke rol te

57 M. Rowlinson, 'Strategy, structure and culture: Cadbury, divisionalisation and merger in de 1960's', in: *Journal of Management Studies*, 32 : 2 (1995) 121-140.

58 Vgl. M. Kipping, 'American Management Consulting Companies in Western Europe, 1920 to 1990', in: *Business History Review*, 73 (1999) 190-220.

59 P.T. Bolwijn en T. Kumpen, *Marktgericht ondernemen* (Assen 1991) 7.

60 J.N. Kondrasuk 'Management by Objectives: Past, Present and Future', in: *Managerial Planning*, vol. 30, no. 6 (1982) 31-33 en 36.

vervullen. In termen van Fligstein is hier dan ook de overgang naar marketing control als nieuwe managementoriëntatie te constateren. Maar de heroriëntatie waarbinnen dit soort concepten weerklank vond, bleek voorbehouden aan kapitaalintensieve grootschalige bedrijven. Een aantal arbeidsintensieve bedrijfstakken worstelde ondertussen met overlevingsproblemen.⁶¹ De sociaal-economische effecten zoals de-industrialisatie, groei van de dienstensector, toenemende werkloosheid en twee oliecrises zorgden er in de jaren zeventig voor, dat in het kennisveld naast de aandacht voor scientific management en human relations enerzijds en strategie en planningsvraagstukken anderzijds ook nieuwe managementconcepten zoals het kwaliteitsdenken en de vermaatschappelijking van de onderneming werden geïntroduceerd die geen typische Amerikaanse signatuur hadden. Zij waren vooral bedoeld om de eigen Nederlandse problematiek binnen kwijnende bedrijfstakken aan te pakken. Juist daarbij bleef de COP een centrale rol spelen.

9. De politisering van de distributie van managementkennis

In het begin van de jaren zestig was onder invloed van de krappe arbeidsmarkt het systeem van centraal geleide industriële verhoudingen onder druk te staan. In de tweede helft van die jaren was de economie opgezaagd geraakt met een aantal crises binnen vooral arbeidsintensieve bedrijfstakken. De kolenmijnen werden gesloten, de textiel-, de kleding-, de leerbewerkingsindustrie gingen bijna ter ziele en de scheepsbouw en de kartonindustrie ondervonden een lange termijn terugval.⁶²

In 1962 waren de Marshall-fondsen waarop de COP haar projecten had gefinancierd opgedroogd. De Nederlandse overheid nam de financiering van de COP voor haar rekening, maar daarmee verloor de COP voor een deel haar zelfstandige positie. Zij werd als Commissie Opvoering Productiviteit een subcommissie van de SER en verlegde haar werkterrein. De overheid voerde nu het beleid en de COP reikte slechts de instrumenten aan. In 1963 beëindigde de Nederlandse regering het industrialisatiebeleid dat sinds 1947 tot doel had gehad werkgelegenheid in de industrie te scheppen en de export te bevorderen. Men was van mening dat het Nederlandse bedrijfsleven zelfstandig verder moest. Paradoxaal genoeg deden zich juist na 1963 ontwikkelingen voor in het bedrijfsleven die feitelijk om een evenwichtige industriepolitiek schreeuwden, maar die bleef toen uit.⁶³ Er traden im-

61 Vgl. J.L. van Zanden en R.T. Griffiths, *Economische Geschiedenis van Nederland in de 20e eeuw* (Utrecht 1989) 216 en 225-231.

62 J. Visser en A. Hemerijck, *A Dutch miracle* (Amsterdam 1997) 121.

63 Overigens gingen van de acht industrialisatienota's, die sinds 1947 zijn verschenen soms meer propagandistische dan feitelijke effecten uit. Van Zanden en Griffiths, *Economische geschiedenis*, 243-246.

mers ingrijpende veranderingen op in een aantal sectoren van het bedrijfsleven, die om ondersteuning vroegen. Sectorale herstructurerings bleken vooral noodzakelijk in arbeidsintensieve takken en branches van het Nederlandse bedrijfsleven.⁶⁴

Het COP werd door de overheid gevraagd sectorale perspectiefstudies te verrichten om de problematiek te inventariseren en op sectoraal niveau te komen tot een gemeenschappelijk beeld over het ontwikkelingsperspectief van een sector. Deze structuur-onderzoeksprojecten werden uitgevoerd door professionele instituten die op basis van de technologische, economische, financiële en sociale invalshoeken het overlevingsperspectief van een sector moesten beoordelen.⁶⁵ Het werd aan de bedrijfstakorganisaties overgelaten om de uitvoering van een sectorstructuurplan voor eigen rekening te nemen. Voorgestelde saneringen kwamen vaak niet van de grond vanwege tegengestelde belangen van individuele bedrijven die tevens lid waren van die bedrijfstakorganisaties. Om dat probleem te ondervangen werd in 1972 de Nederlandse Herstructurerings Maatschappij (NEHEM) opgericht. Organisatieadviesbureaus als Bakkenist, Spits & Co, Keuzenkamp & Co en McKinsey werden ingeschakeld om pragmatische oplossingen aan te reiken. In deze tijd vormden allerlei blauwdrukken omtrent organisatorische herstructurerings een nieuw onderdeel binnen het kennisveld over management, waarbij bepaalde organisatieadviesbureaus met accountants achtergronden een prominente rol gingen spelen.

Ondertussen hadden de feitelijk in gang gezette herstructurerings tot gevolg dat het aantal werklozen in Nederland sterk begon op te lopen. De sociale onrust die daarvan het gevolg was, dwong de Nederlandse overheid aandacht te besteden aan de ontstane sociale problematiek. Ter verbetering van de kwaliteit van het Nederlandse bedrijfsleven in algemene zin richtte de COP haar aandacht op de Japanse economie waar in diezelfde jaren een indrukwekkende economische groei plaatsvond.⁶⁶ In 1969 werd onder aanvoering van het adviesbureau Van der Bunt een reisgezelschap naar Japan gestuurd om na te gaan waaruit het Japanse mirakel bestond. Het belangrijkste managementconcept dat de studiegroep meenam uit de Japanse ervaringen, was het door de Amerikaanse ingenieurs – adviseurs J. Juran en W.F. Deming geïntroduceerde kwaliteitsdenken oftewel “quality as fitness for use”. Het kwaliteitsdenken bleek in de Japanse industrie in brede lagen doorgedrongen. Er waren tussen 1955 en 1962 zo’n 118 boeken en pamfletten over het

64 Vgl. J.J. van der Werf, *Industrie en Regio* (Groningen 1989) 129.

65 J.E. Hagen, *1962/1972 de COP in een tijd tussen twee tijden*, (Den Haag 1972).

66 “Of the increase in the volume of trade in the non-communist part of the world between 1965 and 1971, Japanese export expansion accounted for as much as 54 percent in the case of steel products, 46 percent for motor vehicles, 90 percent for civilian use electronic equipment and apparatus, 54 percent for steel vessels and 38 percent for general machinery”, aldus Shigeto Tsuzu, *Japan's capitalism* (Cambridge 1996) 83-84.

onderwerp verschenen. De Japanse radio besteedde er dagelijks 15 minuten aan en sinds 1960 was november tot de nationale kwaliteitsmaand omgetoverd. Toen Juran in 1966 Japan opnieuw bezocht, kwam hij in aanraking met een nieuw fenomeen: Quality Control Circle. Dit Japanse managementconcept hield weliswaar verband met het mede door hemzelf geïntroduceerde kwaliteitsdenken, maar was zijns inziens toch een specifieke Japanse uitvinding. “To a Westerner, the most astonishing aspect of the QCCircles has nothing to do with quality control. What is astonishing is the degree to which the Japanese have succeeded in harassing the energy, ingenuity, and enthusiasm of the workforce to the unsolved problems of the company”, aldus Juran.⁶⁷

Het enthousiasme waarmee het Nederlandse reisgezelschap verslag deed van haar ervaringen met het Japanse kwaliteitsconcept, kon in die tijd op weinig geestdrift rekenen bij de rest van de Nederlandse kennissgemeenschap.⁶⁸ De noodzakelijke saneringen voor een kwalitatief beter bedrijfsleven bleven door de grote maatschappelijke onrust haperen.⁶⁹ Tienduizenden werknemers raakten in het begin van de jaren zeventig hun baan kwijt. In 1973 probeerde het kabinet Den Uyl met een nieuw beleid de koers te wenden. Onder het credo van herverdeling van inkomen, kennis en macht werd de democratisering binnen het bedrijfsleven afgekondigd. Er was daarbij weinig oog voor de managementproblematiek. De aandacht werd vooral gevestigd op de eigendomsverhoudingen binnen ondernemingen. In 1974 vroeg de Minister van Sociale Zaken, J. Boersma, de COP om een aantal experimenten in zowel het bedrijfsleven als overheidsinstellingen aangaande verschillende vormen van medezeggenschap te laten bestuderen. Het duurde bijna drie jaar voor de onderhandelingen tussen vertegenwoordigers van de werkgevers en vakcentrales, voordat overeenstemming was bereikt over de condities waaronder experimenten konden plaatsvinden. De doelstelling van de experimenten was om na te gaan hoe de medezeggenschap van werknemers in het besluitvormingsproces binnen organisaties kon worden versterkt.⁷⁰ Inhoudelijke management-vraag-

67 Butman, *Juran*, 154.

68 J.H. Enters, *Japans Management: bedreiging of stimulans?* (Alphen a.d. Rijn 1970).

69 Achteraf kunnen we constateren dat Servan-Schreiber er met zijn voorspelling behoorlijk naast zat. De derde economische wereldmacht werd Japan dat in de jaren zeventig met een ware economische opmars begon. Vgl. R.R. Locke, *The Collapse of the American Management Mystique* (Oxford 1996) 162.

70 Deze aandacht voor de medezeggenschap was niet nieuw, maar de overheid wilde een breder statuut aan de ondernemingsraad geven. In 1950 was via de wet aan de ondernemingsraad al een aantal bevoegdheden gegeven in de paritaire bedrijfsschappen (product- en bedrijfsschappen). De toepassing van deze wet werd echter nauwelijks een succes omdat zij te vrijblijvend van karakter was en de ondernemingsraad vooral werd ervaren als een orgaan van samenwerking en gezamenlijk overleg in de ondernemingen. In 1957 waren er 800 van deze organen geïnstalleerd, dat is 16 procent van de 5000 bedrijven waarvoor het ingevoerd had kunnen worden. In 1964 had de overheid dan ook het initiatief

stukken werden door deze discussies rond procedurele en eigendoms kwesties naar de achtergrond gedrongen.

De COP introduceerde een nieuwe opvatting over de onderneming waarin de economische entiteit vooral ook als een maatschappelijke organisatie werd beschouwd. Om deze heroriëntatie ook vanuit de COP zichtbaar te maken, werd haar naam in 1978 veranderd in Commissie voor de Ontwikkelingsproblematiek van Bedrijven (COB). Het ministerie van Sociale Zaken raakte nauw betrokken bij de activiteiten van de COB. Allerlei universitaire instellingen en onderzoeksbureaus kregen de taak om het functioneren van medezeggenschapsvormen te analyseren. In 1979 sprak de organisatieadviseur A. Twijnstra in zijn oratie aan de Vrije Universiteit van Amsterdam over de nieuwe relaties tussen onderneming en samenleving. In *Maatschappelijk Management* signaleerde hij dat er een democratiseringsproces in de samenleving gaande was, die zijn uitwerking op ondernemingen niet zou missen. De aandacht voor dat vraagstuk en in het verlengde daarvan de discussies over medezeggenschap die het werk van de COB teweeg bracht, gaf ongemerkt ook de stoot tot de oprichting van allerlei commerciële adviesbureaus die sociale beleidsvorming in hun pakket gingen voeren. Daarbij werd het kwaliteitsconcept steeds meer beperkt tot de kwaliteit van de arbeid. De onderzoeken die de COB liet uitvoeren leverden de basis voor aanbevelingen aan de overheid, het bedrijfsleven en het kennisveld dat zich bezighield met managementvraagstukken. Zij stelde daarbij ook een aantal procedures voor om medezeggenschap beter geregeld te krijgen. Ondernemers bleken positief te staan tegenover een uitbreiding van medezeggenschap "...voorzover dit de *productiviteit* ten goede zou komen. Zij bleven echter defensief en waren soms zelfs recalcitrant zolang de besluitvormingsmacht in het geding was".⁷¹ Uiteindelijk zorgde de overheid er voor, dat in 1979 een nieuwe wet op de ondernemingsraad van kracht werd. De vertegenwoordigende rol van de ondernemingsraad werd versterkt en het adviesrecht op economische en organisatorisch gebied werd uitgebreid.

Toch was men binnen werkgeverskringen ontstemd over de ondernemingsvisie die de COB in de loop van de tijd ontwikkelde. Men vond dat de COB zich te veel bezig hield met sociaal maatschappelijke vraagstukken en het voortbestaan van ondernemingen als centraal vraagstuk teveel verwaarloosde. Als reactie op deze kritiek besloot de COB haar onderzoeksprogramma's direct te relateren aan de verbeteringsmogelijkheden van de productiviteit in de ondernemingen en qua uit-

genomen om de regeling van de medezeggenschap te herzien. De voorstellen van de commissie die deze kwestie bestudeerde, zijn in 1971 uitgemond in een herziening van de bestaande wet. De ondernemingsraad kreeg zowel de versterking van bestaande als uitbreiding van nieuwe bevoegdheden. De eerste stappen op partiële democratisering van de besluitvorming binnen ondernemingen waren gezet, maar waren in de ogen van het nieuwe linkse kabinet niet ver genoeg gegaan.

71 P.W.M. Nobelen, *Facetten van Medezeggenschap* (Assen 1998) 25.

voering efficiënter aan te pakken. Zo probeerde de COB een spil in de kennisgemeenschap te blijven. Maar het richtte zich vooral op de interne bedrijfsverhoudingen. Via haar contactraad en enkele sleutelfiguren daarbinnen bleef zij nauwkeurig op de hoogte van de ontwikkelingen in het Nederlandse bedrijfsleven.⁷² Haar centrale rol als vraagbaak of initiator van nieuwe managementconcepten verdween langzaam maar zeker naar de achtergrond ten gunste van de adviesbureaus. In 1982 veranderde de COB nog één keer van naam en werd de Commissie Ontwikkeling Bedrijven om zo haar bedrijfsgerichte aanpak nogmaals te onderstrepen. Uiteindelijk werd zij evenwel in 1991 opgeheven.⁷³ Daarmee verdween een partij die een cruciale rol speelde in de ontwikkeling van de kennisgemeenschap sinds de Tweede Wereldoorlog. Het verdwijnen van de COB leek de verdere ontwikkeling in de kennisgemeenschap echter niet te belemmeren. Integendeel zelfs. De kennisgemeenschap die zich ontwikkelde rond managementvraagstukken kreeg een eigen momentum, los van de activiteiten van de COB. Binnen de kennisgemeenschap veranderde de rol van de overheid als institutionele factor van een stimulator van managementconcepten in een afnemer van managementconcepten. De vraag is hoe dat ineens kon.

10. De overheid als organisatie

De managementvraagstukken in zowel de private ondernemingen als overheidsinstellingen werden in de jaren zeventig in de publieke aandacht schromelijk veronachtzaamd. De roep om medezeggenschap en meer politieke invloed overstemde de aandacht voor de vraag hoe organisaties efficiënter en effectiever konden worden ingericht. Het bureaucratische bestuursmodel van ondernemingen had in deze periode nog duidelijk de overhand. Dat was zeker ook het geval in overheidsinstellingen ondanks het feit dat een aantal topambtenaren van enkele ministeries het tijd vond worden om ook de professionalisering van rijksambtenaren aan te pakken.⁷⁴ Zo werd het Rijksopleidingsinstituut (ROI) opgericht om de doelmatigheid en de efficiency binnen de rijksdiensten te versterken en een kwalitatief beter personeelsbeleid vorm te geven.

72 Om slechts één voorbeeld te geven: ir. J.A. Hendriks was tezelfdertijd in de jaren zeventig zowel lid van de COB/SER als bestuurslid, later voorzitter, van de NEHEM als ook lid van het bestuur van de werkgeversorganisatie VNO en bestuurslid van het NIVE.

73 P.W.J. de Klerck, *Vijftien jaar COB/SER projecten/publicaties 1979-1994* (Den Haag 1994).

74 Weliswaar was er al in de jaren vijftig een organisatie Rijksdienst die voor doelmatigheidsontwikkeling bij ministeries en rijksdiensten zorgdroeg, maar dit organisatiebureau – geleid door ir. J. Smit – wist door de traagheid binnen de overheid niet veel te bereiken. Smit werd in 1970 bestuurslid van de COB/SER

Men leek daarbij aanvankelijk niet direct gebruik te willen maken van managementconcepten. Dat was in de Verenigde Staten anders. Daar had president Nixon (1969-1974) op 21 april 1973 aangekondigd, dat Management by Objectives (MOB) in 21 van de grootste overheidsorganisaties moest worden geïmplementeerd.⁷⁵ Nixon en zijn adviseurs zagen het bedrijfsleven als de grote inspiratiebron voor moderne managementkennis en -inzichten. Een aantal van Nixons adviseurs kwam van de Harvard Business School en was daar vertrouwd geraakt met de kenmerken van MBO. Dit managementconcept werd bij uitstek geschikt geacht om de controle op de staatsbureaucratie te centraliseren. En hoewel Drucker met dit concept sinds 1954 een pleidooi had gehouden voor medezeggenschap en decentralisatie pakte dat op het niveau van de overheid anders uit. Nixons Watergate debacle en Fords (1974-1977) onverschilligheid aangaande het MBO beleid zorgden ervoor, dat de implementatie een zachte dood stierf. "By 1975 governmentwide MBO was in a state of suspended animation".⁷⁶ Met het aantreden van de regering Carter (1977-1981) werd MBO vervangen door een ander managementconcept: zero-based budgeting (ZBB). "Like MBO, ZBB was imported from the private sector. It had been developed in 1969 by Peter Phyrre for use by TEXAS INSTRUMENTS as a means of controlling the growth in overhead costs and was quickly adopted for more generalized applications in other corporations".⁷⁷ Betere financiële controle werd de leidraad voor de efficiënte overheidsorganisatie.

Binnen de Nederlandse overheid leek men geen oog te hebben voor zo'n aanpak. Weliswaar werd er met kosten-baten methodieken gewerkt en was er sprake van bezuinigingen, maar deze leken weinig effect te sorteren. De 3 R's van Rechtsgelijkheid, Rechtszekerheid en Rechtvaardigheid bepaalden het handelen van ambtenaren in overheidsorganisaties en niet zozeer bedrijfsmatige criteria zoals efficiency. Mede hierdoor liepen de overheidstekorten op van 3,8 procent in 1977 naar 9,4 procent in 1982. De vennootschap Nederland kampte met een tekort van 40 miljard gulden. Er moesten structurele maatregelen worden genomen. Het management van overheidsinstellingen moest zelf worden aangepakt.⁷⁸ Met het adagium 'meer markt, minder overheid' van het kabinet Lubbers (1982) leek ook een eind te zijn gekomen aan de eigenstandige rol die de overheid in het kennisveld

75 Vgl. G.S. Odiorne, 'MBO in State government', *Public Administration Review*, vol. 36: 1 (1976).

76 G.W. Downs and P.D. Larkey, *The Search for government efficiency* (Philadelphia 1986) 167.

77 Downs and Larkey, *Search*, 171.

78 Vgl. A. Vermeulen, 'Contract Management in the Netherlands', in: *International Review of Administration Sciences*, vol. 54 (1988) 204. "The concept of contractmanagement in the context of managing central government expenditure [...] means giving more powers to line managers, particularly in the fields of finance, personnel and organisation, at the expense of the central organs in which they were previously vested".

van managementconcepten tot dan toe had ingenomen. Het adagium creëerde de context voor de overheid om zelf afnemer te worden van managementconcepten.

11. Nieuw Elan

In de jaren tachtig brak op velerlei fronten het besef door, dat de greep van de overheid op het economische leven moest worden teruggedrongen. Deregulering en privatisering werden de politieke slogans waarmee deze nieuwe beleidsvisie gestalte kreeg. In de Verenigde Staten ging Reagan voortvarend te werk om het nieuwe elan dat zich begon af te tekenen vorm en inhoud te geven. Twee jaar voor Reagan aan de macht kwam had de staat California zich door de kiezers gedwongen gezien om de lokale belastingen met de helft terug te brengen. Reagan ('81-'89) had van die aanpak een nationale campagneleuze gemaakt. Twee jaar na zijn verkiezing kon de Amerikaanse overheid nog maar over een kwart van alle dollars beschikken die zij in 1978 had ontvangen. Er werd luidop gepleit voor een ondernemende overheid. Bureaucratische instituten moesten in ondernemende instituties worden omgebogen. De angst voor een eventuele industriële en financiële overheersing door Japan moest onder andere worden bestreden door een slagvaardiger overheid. Boeken over het Japanse mirakel dat alles te maken leek te hebben met Total Quality Management, vonden ook binnen de overheid gretig aftrek. Reagan aarzelde niet en riep in 1984 de maand oktober uit tot 'Quality Month', waaraan ook de overheidsorganisaties gevolg moesten geven.⁷⁹

Waarschijnlijk heeft geen ander boek de opkomst van het nieuwe elan beter onder woorden gebracht dan de publicatie van twee McKinsey medewerkers, Thomas J. Peters en Robert H. Waterman. Hun *In Search of Excellence: lessons from America's Best-Run Companies* (1982) werd een onmiddellijk succes. De auteurs combineerden hun jarenlange advieservaringen met een studie naar 62 bedrijven die volgens hen bekend stonden om hun excellente management. Uiteindelijk kwamen zij met 14 bedrijven die als "exemplarisch" te boek werden gesteld.⁸⁰ Over hun studie is in wetenschappelijke zin een hoop te doen geweest en veel van de aangehaalde bedrijven bleken na enkele jaren zeker niet meer de toegedichte status te hebben. Desondanks heeft het 7S model waarmee Peters en Waterman tallo-

79 Downs and Larkey, blijken er niet van overtuigd, dat Quality Circles en een daarbij behorend beloningssysteem voor de Amerikaanse overheid veel effect hebben gehad. "Despite the entreaties of numerous management consultants and public administration experts, very little of this participation philosophy appears to have found its way into larger efforts to reform government". Downs and Larkey, *Search*, 243.

80 Die 14 bedrijven waren: Bechtel, Boeing, Caterpillar Tractor, Dana, Delta Airlines, Digital Equipment, Emerson Electric, Fluor, Hewlett-Packard, IBM, Johnson and Johnson, McDonalds, Proctor & Gamble en 3M.

ze bedrijven doorlichtten grote weerklank gevonden. Het boek was een pleidooi voor managers om ondernemers te worden, creativiteit en vindingrijkheid aan de dag te leggen, de aandacht op de klant te richten en de cultuur van de onderneming tot basis te nemen van een nieuwe managementstijl. Dat waren succeskenmerken die elke organisatie tot een excellente onderneming opstuwden.⁸¹

Dit boek heeft het startsein gegeven tot een ware golf van commercialisering binnen het kennisveld over managementvraagstukken. Het succes van Peters en Waterman sprak velen aan en stimuleerde de commerciële ontwikkeling en verspreiding van nieuwe managementideeën. Daarnaast gingen veel grote ondernemingen ertoe over om hun interne adviesafdelingen te “outsourcen” om deze vervolgens per opdracht weer in te huren. De toenemende aantallen adviesbureaus probeerden zich vervolgens van elkaar te onderscheiden door eigen managementconcepten in te brengen in het kennisveld. Er ontstond een ware hausse aan ‘papieren’ ondernemerschap.⁸² McKinsey bracht een aantal boeken van eigen adviseurs op de markt. Andere adviesbureaus imiteerden dit gedrag. De media begon zich te interesseren voor deze ontwikkelingen en stimuleerde de commercialisering van managementconcepten. Pascale lijkt in die zin gelijk te hebben dat er van een ‘packaged goods industry’ kon worden gesproken als dat op de jaren tachtig betrekking heeft. De ruilwaarde van een managementconcept leek door de oprukkende commercie de gebruikswaarde van de adviezen te overschaduwen. Goeroes buitelden over elkaar heen om de nieuwste advieswaren in mooi verpakte slogans aan de man te brengen.

Het succes dat Peters en Waterman in 1982 in het bedrijfsleven te beurt was gevallen, werd binnen de wereld van overheidsorganisaties bijna geëvenaard door een boek dat precies tien jaar later verscheen. In *Reinventing Government* zetten D. Osborne en T. Gaebler uiteen wat er mis was in de Amerikaanse overheidsbureaucratie. Zij hielden geen pleidooi om de overheid te laten leiden zoals men aan een multinationale onderneming leiding geeft. Integendeel. “The fact that government cannot be run just like a business does not mean it cannot become more

81 De succeskenmerken waarmee zij werkten luiden:

1. a bias for actions
2. closeness to the customer.
3. autonomy and entrepreneurship
4. productivity through people
5. hands-on value drive
6. stick to the knitting
7. simple form, lean staff
8. simultaneous loose-tight properties

82 R. Reich, *The Next American Frontier* (New York 1983).

entrepreneurial. [...] We do not need more government or less government, we need better government.” En om dat te bereiken “we need an American perestroika”.⁸³

De auteurs lieten vervolgens zien hoe de Amerikaanse overheid zich ondernemerschap eigen zou kunnen maken door zich te spiegelen aan allerlei managementconcepten en financiële praktijken. Drucker, Peters en Deming werden veelvuldig geciteerd en Management by Objectives, TQM, Business Units, winstcentra, flexibele klantgedreven organisaties bleken binnen lokale en landelijke overheidsorganisaties allang ingeburgerd te zijn geraakt. Er moesten ‘mission-driven’ overheidsorganisaties komen; scholen moesten nog meer ‘downsizing’ ondergaan; het Ministerie van Defensie bleek les te hebben gehad in de aanpak die excellente ondernemingen van Peters en Waterman aan de dag hadden gelegd; en hogere ambtenaren werd aangeraden ondernemers te worden door innovatief kapitaal aan te boren, fondsen voor ondernemersactiviteiten te scheppen en profit centers in het leven te roepen. Bankieren leek daarbij een geëigend instrument. Het boek ademde, kortom, een sfeer uit waarin ondernemerschap binnen de overheid tot een beter bestuurde samenleving moest gaan leiden. Deze boodschap bleek in de jaren negentig niet aan dovemansoren gericht. President Clinton gebruikte het boek om de overheid ondernemender en sterker te maken.

12. De Nederlandse overheid als afnemer van concepten

Met het aantreden van het eerste kabinet Lubbers, eind 1982, werd een serieus begin gemaakt met de sanering van de Nederlandse overheid. P. Winsemius – adviseur van McKinsey – werd aangetrokken als minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer om een bedrijf met 8.200 werknemers en een ‘omzet’ van zo’n 26 miljard weer op het goede spoor te zetten. Winsemius gebruikte de terminologie van Peters en Waterman om een aantal afslankings- en heroverwegingsoperaties van de grond te trekken. Zijn directe topambtenaar, secretaris-generaal M.D. van Wolferen, bleek bij bedrijven als IBM Nederland en Volvocar op bezoek te zijn geweest om kennis op te doen over de daar vigerende managementpraktijk.⁸⁴ Deze houding straalde de bereidheid uit om van het bedrijfsleven te willen leren.

Het kabinet Lubbers spoorde aan tot decentralisatie en afslanking van de rijksdienst. Staatssecretaris G.Ph. Brokx riep bedrijfskundigen op met bruikbare verta-

83 D. Osborne and T. Gaebler, *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector* (New York 1993) 22-24.

84 M.D. van Wolferen was vroeger secretaris-generaal van het ministerie van Onderwijs geweest en had in die hoedanigheid al in 1976 in de Stuurgroep Rijksoverheid gezeten van het NIVE om de overheid efficiënter te laten functioneren.

lingen te komen van managementconcenten voor de publieke sector.⁸⁵ Begrippen als zelfbeheer en contract-management deden hun intrede.⁸⁶ In 1984 verscheen het heroverwegingsrapport *Zelfbeheer*. De auteur – de Heroverwegingswerkgroep verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid – schaarde zich in de rij van managementapostelen en bepleitte zelfbeheer als nieuw managementconcept. Net als het boek van Peters en Waterman kende het rapport een uitnodigende betoogtrant en stijl om enthousiasme bij de lezers te wekken.⁸⁷ Officieel startte de zelfbeheeroperatie bij de rijksoverheid in 1985 in de vorm van een daartoe door de ministerraad aangemerkte proeftuin. Zelfbeheer was synoniem met resultaatverantwoordelijkheid, het concern-filiaal model, besturing op afstand en het holdingmodel. Hierdoor duidelijk geïnspireerd zochten gemeenten en provincies – via bestuurlijk ondernemerschap – naar vormen van ‘public-private partnership’.

Een in het oog springend experiment vond in 1985 in Tilburg plaats.⁸⁸ De gemeente wilde af van de oude centralistische wijze van besturing van gemeentelijke diensten waarbij gedetailleerde juridische en boekhoudkundige regelgeving de dienst uit maakte en streefde naar decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarmee hoopte men gemotiveerdere ambtenaren in de burelen te krijgen en efficiëntere dienstverlening aan het publiek te kunnen verzorgen. Het bij deze aanpak behorende contractmanagement betekende een belangrijke wijziging in het gemeentelijke apparaat. De wethouders sloten contracten af met de verschillende diensten, die vervolgens zelf verantwoordelijk werden voor de uitvoering. Het ambtelijke apparaat werd niet meer vooraf gestuurd, maar pas achteraf gecontroleerd op basis van contractuele afspraken die werden vergeleken met geleverde prestaties. Het Tilburgse model vertoonde duidelijke overeenkomsten met het in het bedrijfsleven al lang beproefde concept van de divisiestructuur. “In Tilburg was een flink deel van de initiatiefnemers en trekkers van het Tilburgs model bekend met de werkwijze van concerns, omdat zij een bedrijfseconomische opleidingen genoten. Volgens Knosse, voormalig wethouder, hebben economen in het College van Burgemeester en Wethouders bij de voorbereiding van een meer bedrijfsmatige aanpak een zeer grote rol gespeeld. Door de aanwezigheid van drie economen was het college ook in staat om de reorganisatie bestuurlijk ter hand te nemen”. Kor Grit is ervan overtuigd dat met de aanwezigheid van zoveel bedrijfs-economen in het bestuur de opmars van het economische vertoog in Tilburg ver-

85 G.Ph. Brokx, ‘Bedrijfsvoering bij de overheid’, in: *Bedrijfskunde*, 56 (1984).

86 C.W.J.M. Jacobs en H. Wursten, *Zelfbeheer: uitdaging of fopspeen?* (Den Haag 1989).

87 Vgl. G. Gerding en R. Sevenhuysen, ‘Zelfbeheer niet voldoende voor een excellente overheid’, in: *Intermediair*, 20 : 25 (juni 1984)

88 Vgl. M. Kleywegt en A. Scherphuis, ‘De BV Tilburg, een stad als concern’, in: *Vrij Nederland*, 25 december 1993.

klaard kan worden en de rol van een eigen managementconcept zoveel effect kan hebben.⁸⁹ In tal van varianten is het ook bij andere gemeenten ingevoerd.

Binnen de rijksoverheid keek men ook naar de wijze waarop Margaret Thatcher de Britse rijksoverheid in zes jaren van 730.000 naar zo'n 600.000 manjaren had teruggebracht en honderden miljoenen had bespaard. Jaarlijks staken er ambtenaren via een uitwisselingsprogramma over naar Engeland om ter plekke kennis te maken met efficiencyverbeteringen binnen overheidsorganisaties. Ministers moesten niet meer lastig worden gevallen met details, maar via het Information System for Ministry (MINIS) alleen op hoofdlijnen worden geïnformeerd. Er bleek duidelijk een 'enterprise culture' binnen de Britse rijksdienst te zijn losgelaten. Termen als overheidsmarketing en klantgericht werken raakten onder rijksambtenaren ingeburgerd.

Toch bleek het niet eenvoudig om in Nederland de nieuwe aanpak ook daadwerkelijk geïmplementeerd te krijgen. De bedrijfsmatige aanpak van de non-profit sector die intern efficiënter moest worden en naar buiten meer klantgericht, wierp nog te weinig resultaten af. Tijdens de tussenbalans van het derde kabinet Lubbers werd vastgesteld, dat er nog meer bezuinigd moest worden, waarbij de samenhang bewaakt moest worden. Rijksambtenaren moesten worden getraind om processen van synergie te onderkennen. Het ROI vertaalde die behoefte in een nieuw concept: Integraal Management.⁹⁰ Met dit concept konden bij managers in het overheidsapparaat worden geschoold. Stafleden van het ROI stortten zich op het ontwikkelen van lijnmanagers in het aanbrengen van samenhang tussen de outputsturing en het beheer van de daartoe benodigde productiemiddelen.

Dit nieuwe concept voor de overheidsorganisatie vertoont interessante overeenkomsten met de integrale visie die Total Quality Management al eerder had gepropageerd en ook dat via de kennismarkt over managementvraagstukken al bekendheid genoot. Ook zijn er raakvlakken met de moderne sociotechniek. De sociotechniek was zich in de jaren negentig eveneens gaan profileren als een systematische aanpak voor een integrale organisatieontwikkeling.⁹¹

Naast het vertalen van managementconcepten naar de praktijk van de overheidsorganisaties vonden ook nieuwe financieringstechnieken hun weg langs de overheidsburelen. De Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland namen in 1991 het besluit om te gaan bankieren en leningen te verstrekken. Gedeputeerde G. Brouwer (Financiën) raakte tijdens een reis in de Verenigde Staten in de ban van *Reinventing Government*. "Op initiatief van Boer en Croon, Management Consultants,

89 K. Grit, *Economiseren als probleem* (Groningen 2000) 78.

90 Overigens onderkende men wel dat tussen Ministeries grote verschillen bestaan waardoor bijvoorbeeld bij VROM en bij Verkeer en Waterstaat gemakkelijker op output kon worden gestuurd dan bij Binnenlandse Zaken en Justitie, die meer beleidsgericht van aard zijn.

91 Vgl. J.A.C.M. Doorewaard en W.F. de Nijs, *Integraal Management* (Leiden 1992).

werd Gaebler uitgenodigd voor een serie voordrachten in ons land. Ook op het provinciehuis (van Zuid-Holland, L.K. en K.v.V.) werd hij ontvangen om zijn ideeën te ontvouwen”.⁹² Tezamen met het hoofd van de afdeling Financiën keerde Brouwer nog eens terug naar California om ter plekke te bestuderen hoe lokaal overheidsbankieren daar precies vorm had gekregen. In augustus 1994 werd er in Zuid-Holland *het Projectplan Reinventing Government* gelanceerd. Op basis van dat plan kreeg het bankieren van de provincie vrij spel. Voor de Provinciale Staten van Zuid-Holland werd een besluit van Gedeputeerde Staten om te gaan bankieren echter geheim gehouden. Ondanks waarschuwingen in een rapport van een interne controlecommissie dat de Rekencommissie van de Provinciale Staten in 1997 kreeg aangeboden en indicaties van het accountantskantoor Ernst & Young in 1998 dat de afdeling Treasury geld leende om het met winst weer uit te lenen, bleef een beter toezicht op deze praktijk van Gedeputeerde Staten achterwege. Dit leidde in 1999 tot een dramatisch debacle toen bleek dat er risicodragend kapitaal geïnvesteerd was in handelshuis Ceteco dat door een crisis in Latijns-Amerika in financiële moeilijkheden was geraakt. De ondernemende werkwijze bleek niet gepaard te zijn gegaan met een intensievere controle op de ambtenarij.

De overheidsorganisatie bleek haar hand te hebben overspeeld, zoals dat enkele jaren daarvoor in de Gemeente Groningen was gebeurd met de Groninger Kredietbank Bank. Groningen had in de jaren tachtig het Tilburgse model geïmplementeerd, maar moest in 1991 constateren dat haar sociale kredietbank was ontspoord omdat het sectormodel met zelfbeheer geen efficiënt toezicht meer mogelijk maakte op het reilen en zeilen binnen de kredietbank.⁹³

Niet alleen binnen de rijksoverheid is het bon ton geworden om met managementconcepten te zwaaien. Ook geprivatiseerde overheidsbedrijven als PTT en de NS hebben hun interesse getoond voor de kennismarkt waar oplossingen voor managementvraagstukken worden aangeboden. Zo is NS Reizigers onder het label BPR bezig diverse interne bedrijfsprocessen tegen het licht gehouden. Tevens werd in 1998 het hogere management naar een businessschool in Lausanne gestuurd om met ondersteuning van McKinsey de klantgerichtheid van deze organisatie door te lichten. Daar werd massaal het boek *De Discipline van Marktleiders*, geschreven door de Amerikaanse adviseurs F. Wiersma en M. Treacy, doorgewerkt om een nieuwe klantgerichtere aanpak te ontwikkelen.

Ondertussen dreigt het overheidsbeleid ten aanzien van het hogere onderwijs de universiteiten eveneens deze kennismarkt op te drijven. Door bezuinigingen gedwongen zullen deze instellingen zich van andere kapitaalstromen moeten gaan voorzien. Het ligt dan voor de hand dat zij de eerbiedwaardige doelstelling van

92 *Een doorboorde buidel* (Den Haag 1999), 1.13. Ed van Thijn haalde Gaebler naar Nederland, die in PvdA-kringen een groot onthaal ten deel viel, aldus G. Brouwer in de *NRC*, 23 december 1999.

93 Vgl. L. Karsten en K. van Veen, *Management*, 49.

waarheidsvinding en verwondering gepaard laten gaan met het produceren van managementconcepten en andere vormen van kennisverspreiding (zoals in het snel groeiende opleidingscircuit) die het goed zullen doen op de markt.

De omslag die het overheidsapparaat zowel op landelijk, provinciaal als gemeentelijk niveau in de jaren negentig is gaan ondervinden heeft zijn gevoeligheid voor populaire managementconcepten doen toenemen. De onzekerheid onder rijksbestuurders over de wijze waarop organisatieveranderingen moeten worden aangepakt, drijft hen in de armen van adviseurs die zich met aantrekkelijke concepten en implementeerbare technieken profileren. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat de overheid de laatste jaren steeds meer geld is gaan uitgeven aan extern ingekocht advies. In de advieswereld staat de overheid momenteel bekend als een groeimarkt.⁹⁴

13. Conclusie

De kennissgemeenschap rond managementvraagstukken heeft sinds de Tweede Wereldoorlog een sterke groei doorgemaakt en is duidelijk van karakter veranderd. Voor de oorlog waren in het kennisveld slechts enkele kleine groeperingen actief die het resultaat waren van private initiatieven. Na de Tweede Wereldoorlog veranderde dit snel. De overheid nam, mede als gevolg van de Marshallhulp, het voortouw en ontplooidde zich tot een leidende factor in de zich vormende kennissgemeenschap. De overheid profileerde zich door zowel initiatieven te nemen die leidden tot de verspreiding van relevante managementkennis als ook door initiator te zijn van een geïnstitutionaliseerd netwerk van relevante organisaties en groeperingen. Vooral de oprichting van de COP heeft bijgedragen tot de vorming van een Nederlandse kennissgemeenschap rond managementvraagstukken. De COP initieerde en stimuleerde veel uiteenlopende activiteiten binnen het kennisveld.

In de jaren zeventig politiseerde de discussie rond managementvraagstukken en kwamen vooral medezeggenschapsvraagstukken en de kwaliteit van de arbeid als belangrijke problemen op de managementagenda te staan. Doordat beiden veel aandacht vroegen van een groot deel van de kennissgemeenschap, leken de directe managementvraagstukken naar de achtergrond te worden gedwongen. In de jaren tachtig voltrekt zich een fundamentele verandering in de kennissgemeenschap. De leidende rol van de overheid wordt snel en drastisch verminderd. Het initiatief

94 De *NRC* (17 september 1999) heeft berekend dat de omzet van de 7 grootste adviesbureaus (Bakkenist, Berenschot, Ernst & Young, KPMG, PriceWaterhouseCoopers, Rijnconsult en Twijnstra Gudde) bij de overheid hun omzet hebben zien stijgen van een slordige 70 miljoen in 1994 naar 1,1 miljard gulden in 1998. Dat staat in schril contrast tot het beleid van de regering om bij de rijksoverheid in deze regeerperiode 15 procent vermindering in het afnemen van adviezen te verwezenlijken.

voor de ontwikkeling en verspreiding van managementkennis wordt meer en meer overgenomen door de private sector. Zo wordt de rol van de overheid voor de ontwikkelingen in het kennisveld en de instandhouding van de kennissamenleving kleiner en kleiner ten gunste van marktwerking, waarbinnen vooral adviesbureaus en uitgeverijen een belangrijke rol spelen.

De rol van de overheid, en daarmee het karakter van de kennissamenleving, krijgt een grote wending als de overheid in de loop van de jaren tachtig het eigen functioneren onder de loep begint te nemen. De overheid begint meer en meer aandacht te krijgen voor managementconcepten uit de private sector, maar nu voor eigen gebruik. De overheid ontwikkelt zich daarmee tot een belangrijke afnemer van managementconcepten die de ronde doen binnen de kennissamenleving. De overheid verandert zo van positie binnen de kennissamenleving van initiatiefnemer en stimulator tot een grootschalige consument.

De kennissamenleving rond managementvraagstukken heeft op deze manier een opmerkelijke transformatie doorgemaakt. De overheid heeft na de Tweede Wereldoorlog de basis gelegd voor een hecht netwerk van instituties waarbinnen managementvraagstukken aan de orde werden gesteld. Uiteindelijk heeft dit netwerk echter een transformatie ondergaan waarin de ontwikkeling en distributie is overgenomen door marktpartijen zoals adviseurs en uitgeverijen. De overheid treedt alleen nog op als een belangrijke afnemer van diverse nieuwe managementconcepten.