

SAMENWERKEN IN DE BUREAUCRATIE

EEN EXPLORATIE VAN DE ROL VAN DE METABESTUURDER



Masterscriptie van Fulco Kruisbrink, 17 oktober 2017

ABSTRACT

Metabestuurders komen steeds vaker voor in Nederland, maar er is nog weinig over hun rol bekend. Dit is een interpretatief en inductief **onderzoek naar de rol van metabestuurders en hoe zij die kunnen vervullen**. Daarbij maak ik gebruik van de Grounded Theory methode. Ik heb veertien (medewerkers van) metabestuurders geïnterviewd. De omgeving van de metabestuurder kan begrepen worden met het model van collaborative governance. De rol van de metabestuurder verschilt van collaborative leaders uit de literatuur in hun rol als knopendoorhakker. Dit verschil en drie problemen waar de metabestuurder mee te maken heeft, verkokering, formele macht en onafhankelijkheid, wordt veroorzaakt door een onderliggend spanningsveld tussen twee concurrerende institutionele logica's: de bureaucratische logica en de collaborative logica. De **bureaucratische logica** is hiërarchisch, gesloten en verkokerd en werkt met verplichting en controle. Deze logica vindt zijn grondslag in het mechanische perspectief en de principes van de bureaucratie. De **collaborative logica** is gelijkwaardig, open en verweven en werkt met overtuigen en vertrouwen. Deze logica is gebaseerd op de principes van collaborative governance en kan begrepen worden vanuit het complexiteitsperspectief. De twee logica's verklaren de unieke rol van de metabestuurder. Inzicht in deze logica's helpt de metabestuurder bij het vervullen van zijn rol.

Deze scriptie is geschreven in het kader van de masteropleiding Organisaties, Verandering en Management aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht; en in opdracht en met ondersteuning van Bureau Digicommissaris.

*Auteur: Fulco Kruisbrink
Datum: 17 oktober 2017
Eerste Lezer: Peter Linde, Universiteit Utrecht
Tweede Lezer: Maikel Waardenburg, Universiteit Utrecht
Begeleider: Jean-Paul Bakkers, Bureau Digicommissaris
Tekening voorblad: Iris Bijleveld*

Welke rol heeft de metabestuurder in de netwerken rond de overheid en hoe kan hij zijn rol succesvol vervullen?

Dit onderzoek geeft een antwoord op de bovenstaande vraag. De resultaten zijn in drie hoofdstukken (3, 4 en 5) opgedeeld. In hoofdstuk 3 laat ik zien dat de netwerken en samenwerkingsverbanden waar de metabestuurder in werk, begrepen kunnen worden volgens de principes van *collaborative governance*: horizontale samenwerking gebaseerd op een gezamenlijk belang.

In hoofdstuk 4 beschrijf ik de metabestuurder met behulp van drie rollen en één eigenschap

- **Rol 1: Verbinder**
 - De verbinder is bemiddelaar, coördinator en regisseur tegelijk. De nadruk ligt op het bij elkaar brengen van partijen en ze bewust maken van het gezamenlijke belang.
- **Rol 2: Aanjager**
 - De aanjager overtuigt en motiveert iedere samenwerkende partij om bij te dragen aan het gezamenlijke belang. Praktijkvoorbeelden zijn hierbij effectief.
- **Rol 3: Knopendoorhakker**
 - De knopendoorhakker geldt alleen voor metabestuurders met formele bevoegdheden. Denk hierbij aan doorzettingsmacht en escalatie in de politieke lijn.
- **Positie: Onafhankelijk**
 - De metabestuurder heeft een onafhankelijke positie. Dit zorgt voor neutraliteit en het vertrouwen van alle samenwerkende partijen. Ook helpt het om flexibel te zijn.

In hoofdstuk 5 formuleer ik twee concurrerende institutionele logica's die grote invloed hebben op de metabestuurder.

- De **bureaucratische logica** is hiërarchisch, gesloten en verkokerd en werkt met verplichting en controle. Deze logica vindt zijn grondslag in het mechanische perspectief en de principes van de bureaucratie.
- De **collaborative logica** is gelijkwaardig, open en verweven en werkt met overtuigen en vertrouwen. Deze logica is gebaseerd op de principes van collaborative governance en kan begrepen worden vanuit het complexiteitsperspectief.

De metabestuurder en het samenwerkingsverband zijn opgericht vanuit de principes van collaborative governance. Echter de opdrachtgever en het gros van de samenwerkende organisaties denkt en handelt vanuit de bureaucratische logica. Dit betekent dat zij de collaborative wijze van de metabestuurder niet altijd begrijpen en er moeizaam in meegaan. De botsing is ook verantwoordelijk voor veel van de problemen die de metabestuurder ervaart bij het vervullen van zijn rol.

Door bekend te zijn met de principes van de bureaucratie en collaborative governance, kan de metabestuurder invloeden van beide logica's onderscheiden en beter begrijpen waar welke invloed vandaan komt. Dit geldt zowel voor lastige situaties in de samenwerking als voor de discussie over de eigen rol. Het bewust worden van deze concurrerende logica's, hun principes en invloeden, helpt de metabestuurder succesvoller in het vervullen van zijn rol.

VOORWOORD

Beste lezer. Voordat u mijn scriptie begint te lezen wil ik kort mijn persoonlijke ervaring van het onderzoek aanstippen, iedereen die me heeft bijgestaan bedanken en aan u een leestip meegeven.

De scriptie markeert het einde van mijn masteropleiding en studententijd. De tijd van werkende burger komt eraan. De grote vraag is natuurlijk of ik door het doen van dit onderzoek (en misschien wel in mijn studententijd als geheel) iets heb geleerd dat ik kan toepassen bij toekomstig werk. Deze vraag is op dit moment nog niet te beantwoorden, dus deel ik mijn ambitie. Bij de Sociale Verzekeringsbank heb ik er kennis mee gemaakt en nu heb ik er een scriptie over geschreven: complexe netwerken en samenwerkingsverbanden in en om de overheid. Dit zijn de omvangrijkste en meest complexe problemen die ik ken. Er zijn zo veel mensen, organisaties, belangen, doelen, gewoontes en culturen dat het vaak niet anders kan dan botsen en schuren. Precies die botsingen en schuurpunten fascineren mij. Mijn ambitie is dan ook om me te verdiepen en te specialiseren in deze netwerken en samenwerkingsverbanden.

De bedankjes! Als u niet verwacht ertussen te staan, leest u er waarschijnlijk overeen. Als eerste, wil ik mijn begeleider en eerste lezer, Peter, bedanken voor alle begeleiding. Met name de tip om naar een schuurpunt – iets dat niet klopt – te zoeken, heeft mij geholpen om een koers te kiezen in de zeeën van data. Verder wil ik medestudenten, Joost, Laura, Meike, Nienke, Peter, Syl en Winanda bedanken voor inhoudelijke en mentale steun. Uiteraard geldt dat ook voor al mijn andere medestudenten met wie ik over de scripties sprak. Tweede lezer Maikel wil ik bedanken voor zijn scherpe en bruikbare feedback.

Vanuit het Bureau Digicommissaris heeft Jean-Paul veel voor mij betekend: inspiratie, motivatie, directe feedback en allerlei andere dagelijkse hulp. Ook wil ik iedereen bij het bureau voor de hulp, feedback en gezelligheid bedanken. Specifiek wil ik Erik nog bedanken voor de inhoudelijke feedback en Hans voor het vertrouwen en de motivatie.

Ook wil ik iedereen bedanken die de tijd heeft vrij gemaakt voor een interview met mij. Dit onderzoek is gebouwd op hun inzichten en ervaringen. Verder wil ik Bianca, Thijs, Elena, Simon, Inge en mijn familie bedanken voor overige steun, hulp en advies. En als allerlaatste mijn moeder, Iris, voor het initiatief, ontwerp en uitvoering van de afbeelding op het voorblad.

Als laatste geef ik een leestip. Dit onderzoek wijkt op twee punten af van een stereotypisch wetenschappelijk onderzoek. Dit onderzoek is niet deductief, maar inductief en niet positivistisch, maar interpretatief. Dit heeft gevolgen voor de structuur en schrijfstijl van deze tekst. Dat het soort onderzoek invloed had op de tekst had ik in eerste instantie niet door. Toen ik feedback ontving werd mij gewezen op de ongebruikelijke schrijfstijl. Zowel voor- als nadelen werden aangedragen. Ik heb ervoor gekozen om de aard van de tekst niet te veranderen, maar de keuze daarvoor wel beter uit te leggen. Kort gezegd betekent inductief dat dit onderzoek een ontdekkingstocht is en interpretatief dat mijn interpretatie als onderzoeker een belangrijke rol krijgt. Wat deze twee eigenschappen precies inhouden leg ik uit in paragraaf 2.1. Welke gevolgen dit heeft voor de structuur en schrijfstijl leg ik uit in de Leeswijzer aan het eind van het inleidende hoofdstuk.

Bedankt voor én succes bij het lezen van mijn scriptie! Mocht u vragen of andere opmerkingen hebben, laat dat vooral weten.

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding.....	1
1.2 Achtergrond.....	3
1.3 Vraagstelling	6
1.4 Leeswijzer	7
2. Methode	9
2.1 Doel en Visie	9
2.2 Grounded Theory	10
2.3 Procedure van Onderzoek	14
2.4 Betrouwbaarheid en Validiteit	22
3. Samenwerkingsverbanden	25
3.1 Data	25
3.2 Clustermodel	26
3.3 De Problemen van het Samenwerkingsverband	29
4. De Metabestuurder	31
4.1 De Rol van de Metabestuurder	31
4.2 De Rol in context	38
4.3 De Problemen van de Metabestuurder.....	40
5. Twee logica's	46
5.1 Twee Logica's.....	46
5.2 De Logica's in context.....	52
5.3 Conclusie over de twee logica's	55
6. Conclusie	61
7. Discussie	62
Bronnen	64
Bijlagen	66

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Op 16 december 2016 stond er een artikel in het NRC Handelsblad over de oliemannetjes van de overheid (De Koning & Niemantsverdriet, 2016). In het artikel wordt gesproken over de *ambassadeur*. Het gaat hier niet over de ambassadeur op een ambassade in het buitenland, maar om een nieuw soort rol in bestuurlijk Nederland. Het is niet dat deze rol voorheen nooit voorkwam, maar onder kabinet Rutte II (2012-2017) zijn er meer mensen in deze rol benoemd dan ooit tevoren. Waar er eerst een enkeling was, zijn het er nu meer dan tachtig. Wat deze rol precies inhoudt wordt niet duidelijk uit het krantenartikel. Het artikel benadrukt dat er een grote diversiteit binnen die rol bestaat. Sommigen zijn *“bekende Nederlanders zonder speciale expertise, die zoveel mogelijk media-aandacht moeten losmaken”* (De Koning & Niemantsverdriet, 2016). Anderen zijn deskundigen met veel inhoudelijke kennis. In de meeste gevallen zijn het bestuurders of politici met veel ervaring in de publieke wereld. Deze ambassadeurs worden in bijna elke tak van de overheid ingezet en komen in actie wanneer iets is vastgelopen en de deelnemende partijen er zelf niet uit kunnen komen. Ze krijgen de taak om verbinding te leggen tussen allerlei overheden en (semi-)publieke organisaties en om ze te motiveren eruit te komen.

In het Staat van het Bestuur 2016 (Min BZK, 2017), een jaarlijks onderzoek van de overheid over ontwikkelingen in het openbaar bestuur, wordt de *interbestuurlijke ambassadeur* genoemd. Er wordt gesteld dat interbestuurlijke verhoudingen steeds belangrijker worden en dat er in sommige gevallen een *interbestuurlijke ambassadeur* bij komt kijken. Ter illustratie schrijven zij: *“Een relatief nieuwe vorm is die van de interbestuurlijke ambassadeur, die op een bepaald domein doorzettingsmacht heeft. Het figuur van een interbestuurlijke ambassadeur staat boven de partijen en probeert tussen de betrokken bestuurslagen te bemiddelen.”* (Min BZK, 2017). Wat dat precies betekent en wat een interbestuurlijke ambassadeur precies doet wordt verder niet duidelijk gemaakt.

Een van die ambassadeurs is Digicommissaris Bas Eenhoorn. De digitalisering van de overheid behoeft constante aandacht en samenwerking van bijna alle overheidsorganisaties en dat gaat niet vanzelf. Daarom is hij door het kabinet aangesteld met de volgende opdracht: *“[om] beleidsontwikkeling en vernieuwing aan te jagen, daarmee de totstandkoming van (voorzieningen voor) de Digitale Overheid te bevorderen, het beheer van essentiële voorzieningen te borgen en het gebruik van die voorzieningen te stimuleren. [...] De commissaris organiseert en regisseert de interbestuurlijke besluitvorming en versterkt de governance ten aanzien de GDI en de financiering hiervan, met als doel een solide en toekomstbestendig digitale overheid.”* (Plasterk, 2014). In het uitvoeren van die opdracht wordt de Digicommissaris ondersteund door een bureau. Er is specifieke aandacht voor de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI), rond de dertig voorzieningen die door meerdere overheidsorganisaties gebruikt worden, zoals bijvoorbeeld DigiD en de Berichtenbox. Vanaf februari 2017 heb ik stagegelopen bij bureau Digicommissaris en doe dit onderzoek ook voor hen. Binnen het bureau wordt de Digicommissaris anders getypeerd dan de meeste ambassadeurs, namelijk als metabestuurder. De metabestuurder heeft meer bevoegdheden dan een gewone ambassadeur, zoals een directe lijn naar de ministerraad.

Een passende term voor zowel de ambassadeurs als de metabestuurders is nog niet. Er is geen duidelijkheid over een term. In het krantenartikel worden de termen ‘ambassadeur’, ‘aanjager’, ‘boegbeeld’, ‘gezant’, ‘kwartiermaker’, ‘commissaris’, ‘coördinator’, ‘actieteamleider’, ‘verkenner’, ‘regiegroepvoorzitter’, ‘rapporteur’, ‘regisseur’ en ‘special envoy’ genoemd (De Koning & Niemantsverdriet, 2016). Ook zijn er ‘ketenregisseurs’ en ‘-managers’, die een vergelijkbare rol hebben. Daar komen de termen ‘interbestuurlijke ambassadeur’ en ‘metabestuurder’ nog bij. Het kiezen van de term, die ik in dit onderzoek aanhoud, was lastig. In eerste instantie heb ik de term interbestuurlijke ambassadeur gebruikt. Echter, niet elke ambassadeur is per se actief tussen bestuurslagen. Een aanjager, boegbeeld of coördinator is als term te eenzijdig. Een commissaris kan weer heel veel betekenen. Een coördinerende ambassadeur zou een oplossing zijn, maar die term ben ik nergens tegengekomen en sluit daarom wat mij betreft niet aan op de praktijk. Ik heb ervoor gekozen om de term **metabestuurder** te gebruiken, gebaseerd op het onderwerp van het lustrumsymposium van de Deltacommissaris in 2015: ‘*Metasturen in de Delta*’. Meta betekent dat het op een ander niveau gaat, namelijk het besturen van bestuurders en organisaties, in plaats van het besturen van medewerkers. De woorden ‘bestuurder’ en ‘sturing’ hebben de connotatie van directe invloed op hetgeen ze sturen. Deze connotatie is ongelukkig. In dit onderzoek wil ik het anders interpreteren, namelijk dat ze proberen op enige manier, direct of indirect, invloed uit te oefenen op hetgeen ze (be)sturen.

De hoeveelheid termen, die ik hierboven opsomde, is tekenend voor de onduidelijkheid van de rol van de metabestuurder. Ondanks dat al die metabestuurders een zeer vergelijkbare taak hebben, is er juist grote variatie in waar ze zelf de nadruk op leggen. De een is bijvoorbeeld vooral actief in de media om aandacht te genereren en de ander is achter de schermen bezig om alles soepel te laten verlopen. De meesten doen allebei. Een tweede probleem is dat het lastig is om succes te meten en te bereiken. In de complexe situaties waar ze werken zijn er zo veel (onbekende) factoren dat het lastig is te bepalen wat precies doorslaggevend was voor succes. Nog lastiger is het bepalen wat succes precies is. Door de vaak grote diversiteit aan belangen is men het niet altijd eens over wanneer men succesvol is. Deze twee problemen zijn de aanleiding voor dit onderzoek. Ten eerste: Wat is een metabestuurder en welke rol heeft hij of zij? Ten tweede: Wat is succes en hoe bereik je het? Als dat al mogelijk is.

Een van de eerste en nog steeds de bekendste metabestuurder is de Deltacommissaris, Wim Kuijken, benoemd in 2010. Bij het lustrumsymposium in 2015 werd de Deltacommissaris een *institutionele anomalie* genoemd en werd tegelijk een hoopvolle verwachting uitgesproken dat het de *nieuwe bestuurlijke normaal* zou worden. Twee jaar later kan ik stellen dat er al meer metabestuurders zijn dan toentertijd en dat deze nieuwe functie – voorheen anomalie – op de goede weg is de bestuurlijke normaal te worden. Of dat ook zo zal gebeuren kan alleen de toekomst ons vertellen. Ondertussen hoop ik met dit onderzoek bij te dragen aan de kennis over deze nieuwe rol.

Ondanks dat er nog weinig onderzoek gedaan is naar deze rol, ga ik in de volgende paragraaf in op wat we al wél weten. Ik schets de achtergrond waarin de metabestuurder zich bevindt en bespreek daarbij enkele concepten die kunnen helpen bij het begrijpen van de metabestuurder en zijn ontstaan. Nadat duidelijk is wat we wel al weten, rond ik de inleiding af met wat nog onbekend is en wat ik te weten wil komen tijdens dit onderzoek.

DE NETWERKSAMENLEVING

Ontwikkelingen als digitalisering, individualisering en globalisering hebben de afgelopen decennia de Nederlandse samenleving ingrijpend veranderd. Een term die veel gebruikt wordt voor de nieuwe samenleving is de *netwerksamenleving*.

Deze term – Engels: *network society*, geïntroduceerd door Castells in 1996 – wordt tegenwoordig zo vaak gebruikt, dat schrijvers niet meer de moeite nemen om de term uitgebreid uit te leggen (Hajer & Wagenaar, 2003, p. 4). Van der Steen, Peeters en Van Twist (2010) stellen dat het een open deur is om de netwerksamenleving te noemen als uitdaging voor de overheid (of welke sector waar het dan ook over gaat). Er wordt te gemakkelijk vanuit gegaan dat we dan precies weten waar het over gaat en wat de schrijver bedoelt. Hajer en Wagenaar (2003, p. 4) zijn het daarmee eens en beargumenteren daarnaast dat er te snel en zonder uitleg een verband wordt getrokken tussen grote maatschappelijke veranderingen en de uitdagingen van de overheid. Om duidelijk te maken wat ik in deze scriptie versta onder de *netwerksamenleving* gebruik ik de metafoor van het *rizoom* (Van der Steen, Peeters en Van Twist, 2010).

Volgens Van der Steen et al. (2010) is de oude samenleving als een boom: één eenheid met een centrale stam waarin alle vertakkingen hun oorsprong vinden. De boom is als het ware een omgekeerd organogram, waarin een duidelijke hiërarchie te vinden is. Tegenover de boom staat het rizoom: *“Een rizoom is in letterlijke zin een veelal horizontaal vertakte wortelstructuur, die niet te herleiden is tot één hoofdtek of tot één plant aan de oppervlakte, maar bestaat uit ondergronds voortwoekerende worteltakken waartussen steeds nieuwe verbindingen kunnen ontstaan.”* (Van der Steen et al., 2010, p. 10). De aard van het rizoom is dat, ondanks dat alles in verbinding staat, er geen samenhang en centraal punt is. *“Een samenleving is een netwerk van netwerken die op de een of andere manier allemaal met elkaar verbonden zijn, maar waarin tegelijkertijd geen samenhang, maar juist fragmentatie en gelaagdheid te ontdekken valt.”* (Van der Steen et al. 2010, p. 11). De netwerksamenleving is dus niet alleen in grote mate verbonden in netwerken, maar bevat daarnaast geen duidelijke samenhang of structuur. Nieuwe verbindingen ontstaan en bestaande verdwijnen continu. Er is veel dynamiek en beweging, en weinig vastigheid en zekerheid. Al deze dynamiek en verwevenheid zorgen voor een hoge mate van complexiteit. Daardoor is het moeilijk, zo niet onmogelijk, om dat allemaal te vatten, te begrijpen en te doorgronden. De samenleving is niet volledig te kennen.

Veel van de maatschappelijke vraagstukken van vandaag hebben te maken met de verbondenheid en complexiteit van de netwerksamenleving. Als de overheid zich bezig wil blijven houden met deze vraagstukken, kan zij niet anders dan met deze ontwikkelingen mee te veranderen. *“De relatieve onkenbaarheid, onvoorspelbaarheid en dynamiek van de rizomatische samenleving verhoudt zich spanningsvol tot de overheidsbureaucratie. Als de samenleving een rizoom is, dan is de bureaucratie toch vooral een boom.”* (Van der Steen et al. 2010, p. 14). De oude manier van overheidshandelen past niet meer bij de nieuwe samenleving (Van der Steen et al. 2010, p. 14; Hajer & Wagenaar, 2003, p. 2).

Van der Steen et al. (2010, p. 4) stellen dat het huidige instrumentarium van interventies niet aan het contingentieprincipe voldoet, – “*de vorm van de sturing volgt de aard van de maatschappelijke problematiek.*” – maar dat dat wel nodig is, wil je dat de interventies hun beoogde effect bereiken. Hieruit afgeleid kan je stellen dat, omdat de samenleving complex en verbonden is, de interventies en oplossingen vanuit de overheid ook complex en verbonden moeten zijn. De tijd dat er vanuit een hoge toren in Den Haag wordt besloten wat er gaat gebeuren, is voorbij. Bij beleid en interventies vanuit de overheid praat tegenwoordig iedereen mee en is er veel aandacht voor het grote aantal aan belangen en factoren, die allemaal hun eigen rol spelen.

De overheid is zich hiervan goed bewust. In het Staat van het Bestuur 2016 (Min BZK, 2017) worden ontwikkelingen in het openbaar bestuur van Nederland besproken. Een van de belangrijke thema’s is het groeiende belang van interbestuurlijke verhoudingen. De oude hiërarchie tussen de bestuurslagen is namelijk niet meer vanzelfsprekend. Veel sturing door de overheid wordt niet meer via de lijn en hiërarchie geregeld, maar volgens het contingentieprincipe: via horizontale netwerken en samenwerkingsverbanden. Verschillende organisaties en partijen zijn geen opdrachtgever en opdrachtnemer, maar gelijkwaardige partners met een gedeelde doelstelling. Deze nieuwe manier wordt ook wel *collaborative governance* genoemd: een vorm van organiseren waarbij overheidsorganisaties samenwerken met allerlei partijen, zowel publiek als privaat, en met hen in consensus besluiten nemen (Ansell & Gash, 2008).

Sinds de opkomst van de netwerksamenleving is de overheid bezig zich daarop aan te passen. Er wordt bijvoorbeeld steeds meer gewerkt met *collaborative governance* en in netwerken. De metabestuurder, die in en rond netwerken opereert, lijkt ook onlosmakelijk met deze ontwikkeling verbonden.

DE METABESTUURDER

Zoals ik eerder vertelde zijn de afgelopen jaren veel metabestuurders aangesteld en is er nog weinig onderzoek gedaan naar dit nieuwe fenomeen. Hieronder ga ik in op wat er wel al bekend is over de metabestuurder.

Ik stelde dat de opkomst van de metabestuurder te maken heeft met de ontwikkeling van de netwerksamenleving. In het Staat van het Bestuur 2016 (Min BZK, 2017) lijkt dit te worden bevestigd. Een van de thema’s die genoemd worden is het groeiende belang van interbestuurlijke verhoudingen in de netwerksamenleving. Er wordt geschreven dat deze ontwikkeling zichtbaar is in de opkomst van *de interbestuurlijke ambassadeur*. Een andere rol, de *tussenfunctie*, heeft ook met deze ontwikkelingen te maken en vertoont enige vergelijkingen met de metabestuurder. Van der Steen et al. (2010, p. 41) sommen een aantal voorbeelden op van functies bij gemeenten die op een bepaalde manier tussen de lijnen van de bureaucratie opereren. De Utrechtse wijkmanagers en Rotterdamse stadsmariniers zijn hier een voorbeeld van. “*Op het eerste gezicht zijn het totaal verschillende functies, maar bij nader inzien blijken ze allemaal vorm te geven aan een bepaalde vorm van ‘tussen’, aan een vraagstuk dat tussen de kokers van de eigen organisatie dreigt te vallen of dat tussen organisatie en (maatschappelijke) omgeving dreigt te worden verdrukt.*” (Van der Steen et al. 2010, p. 44). De metabestuurder heeft wat weg van een tussenfunctie, maar is niet helemaal gelijk. De metabestuurder opereert net als de tussenfunctie niet binnen een koker, maar ertussen. De tussenfunctie opereert op de grenzen van één organisatie met de buitenwereld óf tussen kokers

binnen één organisatie. De tussenfunctie is altijd gelieerd aan één organisatie. De metabestuurder behoort juist niet tot een organisatie, maar bevindt zich boven of tussen bestaande organisaties. Wel 'tussen', maar toch net anders. Om te weten hoe de twee rollen zich tot elkaar verhouden, moet eerst meer duidelijk zijn over de metabestuurders en wat ze precies doen.

In het teken van het vijfjarig bestaan van het Deltaprogramma, is er een symposium *Metasturen in de Delta* gehouden (Deltacommissaris, 2015). Bij het symposium werd er gereflecteerd op de ervaringen van allerlei metabestuurders, zoals de Deltacommissaris, Digicommissaris en Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Kenmerkend voor metasturen, volgens NCTV Dick Schoof, is "*sturen in onzekerheid, wat vraagt om wendbaarheid en adaptief vermogen van netwerken, om actief te communiceren en om balanceren tussen doorzettingsmacht en vooral 'soft power'.*" (Deltacommissaris, 2015, p. 10). Soft power kan begrepen worden in tegenstelling tot hiërarchische macht. Met soft power wordt bedoeld de stakeholders te overtuigen om vrijwillig in beweging te komen, in plaats van ze dit op te dragen of te verplichten. Doorzettingsmacht staat daartegenover. Een metabestuurder met doorzettingsmacht kan aankloppen bij de hiërarchische baas van een organisatie, vaak een minister, die vervolgens de organisatie verplicht om mee te werken. Een andere term die een aantal keer genoemd wordt op het symposium is *bypassorganisatie*. In sommige gevallen wordt een metabestuurder ondersteund door een eigen organisatie. Hierbij wordt de nadruk minder op de metabestuurder gelegd, maar meer op de organisatie. Het belangrijkste punt dat gemaakt wordt is dat er een grote verscheidenheid bestaat aan rollen die de metabestuurders hebben. Het is niet alleen dat de ene metabestuurder een andere rol heeft dan de ander, het is zelfs zo dat één metabestuurder tegelijk meerdere rollen vervult. Welke rollen dat zijn en welke wanneer toepasselijk is, is niet altijd duidelijk. (Deltacommissaris, 2015, p. 12).

De metabestuurder lijkt sterk te maken te hebben met de ontwikkelingen in de publieke sector, zoals collaborative governance, als gevolg van komst van de netwerksamenleving. Hij bevindt zich niet in een organisatie, maar daartussen of -boven. De metabestuurder opereert in netwerken waar publieke en private organisaties van lokale, regionale en nationale niveaus samenkomen. De metabestuurder heeft niet altijd dezelfde rol en kan er tegelijkertijd meerdere hebben. Samengevat is er dus wel al onderzoek gedaan naar de omgeving en de ontwikkelingen waarin de metabestuurder geplaatst kan worden, maar nog amper naar de metabestuurder zelf. Hieronder bespreek ik wat we nog niet weten en wat ik vervolgens door middel van dit onderzoek hoop te leren.

1.3 VRAAGSTELLING

In deze paragraaf bespreek ik eerst het doel van het onderzoek. Vervolgens leg ik uit wat dat betekent voor de aanpak van dit onderzoek. Als laatste stel ik op basis van beide mijn onderzoeksvraag op.

HET DOEL

Er zijn veel dingen nog niet bekend zijn over het fenomeen van de metabestuurder. Ik heb ervoor gekozen om vooraf niet een specifiek aspect van de metabestuurder te kiezen en dat te onderzoeken. Ik houd het bewust breed. Ik wil namelijk in algemene zin weten wat dit fenomeen is. Door me vanaf het begin te beperken tot één aspect van de metabestuurder loop ik het gevaar iets interessants mis te lopen. Ik wil met open ogen de metabestuurder verkennen en me laten verrassen door wat ik tegenkom. Om toch enige richting te hebben, heb ik ervoor gekozen om mij op twee algemene onderwerpen te richten. Ten eerste: Welke rol(len) heeft de metabestuurder? En ten tweede: Hoe kan de metabestuurder succesvol zijn rol vervullen?

En waarom dan juist deze twee onderwerpen? Het eerste onderwerp is relevant, omdat er nog weinig bekend is over de verschillende rollen die een metabestuurder kan hebben. De eerste stap in onderzoek naar de metabestuurder is achterhalen wat het überhaupt is. Zonder te weten wat een metabestuurder en zijn rol is, zijn verdere vragen zinloos. Het tweede onderwerp heb ik gekozen, omdat daar ook persoonlijke interesse ligt. Deze scriptie is geschreven in het kader van de master Organisaties, Verandering en Management. De rol van de metabestuurder is anders dan de bekende rollen binnen de publieke sector. Ik heb dan ook interesse in hoe metabestuurders voor verandering kunnen zorgen in de publieke sector. Beide onderwerpen zijn ook interessant voor Bureau Digicommissaris. Een onderzoek naar hun eigen rol en hoe ze die kunnen vervullen, draagt (hopelijk) bij aan hun succes. En dat geldt niet alleen dat voor de Digicommissaris, maar ook voor alle andere metabestuurders in Nederland. Het zijn er ten slotte steeds meer.

DE ONDERZOEKSVRAAG

Brede onderwerpen lenen zich niet voor gerichte onderzoeksvragen, die een specifieke richting geven aan het onderzoek. Echter is enige richting en houvast nodig bij het doen van elk onderzoek, anders doe je maar wat. In plaats van houvast te vinden in een onderwerp of onderzoeksvraag, haal ik houvast uit een specifieke onderzoeksmethode, namelijk de Grounded Theory methode (Strauss & Corbin, 1990). In het volgende hoofdstuk ga ik uitbreiden in op wat deze onderzoeksmethode inhoudt, waarom ik hem heb gekozen en aan welke voorwaarden de onderzoeksvraag van een Grounded Theory onderzoek moet voldoen. Vaak volgen de aanpak en de methode na de onderzoeksvraag. Ik vertel er nu al kort over, omdat de gekozen methode een bepaald type onderzoeksvraag adviseert. In een Grounded Theory onderzoek is het namelijk geadviseerd dat de onderzoeksvraag open en breed begint en tijdens het onderzoek langzamerhand, op basis van vondsten tijdens het onderzoek, wordt verscherpt. De onderzoeksvraag is dus niet leidend tijdens het onderzoek. In het licht van dit advies beschrijf ik hieronder de ontwikkeling van de onderzoeksvraag en beargumenteer mijn keuze voor de uiteindelijke onderzoeksvraag.

Na het voltooien van de onderzoeksopzet, begon ik het onderzoek met de volgende vraag: *Welke rol speelt de ambassadeur bij sturing door de overheid (in de context van de netwerksamenleving en toenemende complexiteit)?* Tijdens de eerste maanden van het onderzoek ging ik me meer richten op succes en welke factoren daarvoor nodig zijn. Ook riep de term 'sturing' ongewenste associaties op. De vraag veranderde naar de volgende: *Welke rol heeft de interbestuurlijke ambassadeur in de netwerken rond de overheid en welke factoren zijn belangrijk bij het behalen van zijn doelen?* In deze vraag komen de twee doelen van het onderzoek goed naar voren. Na de analyse kwam ik erachter dat succes en vooral de benodigde factoren op de achtergrond waren geraakt. Omdat ik wel aan de twee doelen van dit onderzoek wil vasthouden, heb ik de factoren uit het tweede deel van de vraag weggehaald. Dit leidde tot mijn uiteindelijke onderzoeksvraag, waar dit onderzoek een antwoord op geeft. Merk ook op dat de term voor metabestuurder een aantal keer is veranderd.

Welke rol heeft de metabestuurder in de netwerken rond de overheid en hoe kan hij zijn rol succesvol vervullen?

Deze vraag heeft twee componenten, die overeenkomen met de twee doelen van dit onderzoek. 1) Wat is de rol? 2) Hoe kan die rol succesvol vervuld worden? De vraag specificiert dat het om metabestuurders gaat: de kern van dit onderzoek. Verder wordt de plek waar de metabestuurder een rol heeft gespecificeerd, namelijk in de netwerken rond de overheid. Dit is de enige beperking van het onderzoeksdomein. De reden voor een beperking is dat er te veel diversiteit bestaat tussen verschillende metabestuurders. Ik richt me op metabestuurders in netwerken rond de overheid, omdat dat is waar mijn interesse ligt en waar de Digicommissaris voornamelijk in opereert. Een onderzoeksrichting die ik bij voorbaat heb uitgesloten is die van de publieke opinie en het maatschappelijk discours. Sommige metabestuurders hebben daar ook een rol, maar op die rol wordt in dit onderzoek niet ingegaan.

1.4 LEESWIJZER

In de leeswijzer worden een overzicht van de tekst gegeven plus mogelijke leestips. Hoewel dit gebruikelijk is in scripties, is dit hier extra belangrijk. Deze scriptie wijkt namelijk op twee punten af van de gemiddelde wetenschappelijke tekst. Dit onderzoek is interpretatief en inductief. Een 'standaard' of stereotypisch wetenschappelijk onderzoek is respectievelijk positivistisch en deductief van aard. Mijn keuze voor deze afwijking wordt in het volgende hoofdstuk besproken. Ik benoem dit nu al, omdat de schrijfstijl en structuur van deze scriptie daardoor ook afwijkt van de standaard.

De interpretatieve aard van dit onderzoek houdt kort gezegd in dat een objectieve werkelijkheid niet te meten is en dat de interpretaties van mensen onvermijdelijk zijn. Dit staat tegenover het positivisme, waarbij subjectieve interpretaties worden vermeden en naar een objectieve werkelijkheid wordt gezocht. Omdat in dit onderzoek interpretaties boven objectieve feiten plaatst, spelen ook mijn eigen interpretaties een belangrijke rol. Deze persoonlijke invloed erken ik. Om niet de schijn van objectiviteit te geven, presenteer ik mijn interpretatie als mijn eigen en gebruik ik vaak de eerste persoon in de tekst.

Naast interpretatief is dit onderzoek ook inductief en de structuur weerspiegelt dat. Veel onderzoek is deductief van aard. Dat betekent dat er een stelling of hypothese getoetst wordt aan de

waarnemingen. Inductief houdt in dat er een nieuwe stelling of theorie gevormd wordt, gebaseerd op waarnemingen. Inductief is een soort exploratie, waarbij je aan het begin nog niet weet waar je gaat eindigen. Deze afwijking leidt tot twee grote verschillen. Het eerste verschil is dat er geen theoretisch hoofdstuk aan het begin van de scriptie zit. Dit komt omdat ik me aan het begin van het onderzoek niet verdiept heb in de wetenschappelijke literatuur. Ik zocht pas later de theorie op. Daarom krijgen bestaande theorieën pas later in de tekst een rol. Het tweede verschil is dat de stelling van dit onderzoek pas aan het einde van de tekst duidelijk wordt. In een deductief onderzoek is het gebruikelijk dat de stelling of hypothese aan het begin wordt gepresenteerd en een rode draad vormt door de hele scriptie. Dat is in deze scriptie niet zo. De structuur is zo ingericht dat u, de lezer, dezelfde ontdekkingstocht maakt als ik tijdens mijn onderzoek heb gedaan.

De schrijfstijl en structuur is misschien onorthodox, maar is wat mij betreft de eerlijkste en accuraatste weergave van mijn onderzoek. Ik heb echter nog niet uitgelegd waarom de methode van het onderzoek afwijkt. De keuze voor een interpretatief en inductief onderzoek wordt besproken in het volgende hoofdstuk.

Deze scriptie bestaat uit zeven hoofdstukken. In het inleidende hoofdstuk zijn de aanleiding, achtergrond en vraagstelling van het onderzoek behandeld. In het volgende hoofdstuk, de Methode, leg ik mijn methodologische keuzes uit en beschrijf ik hoe het onderzoek in de praktijk ging. In het derde, vierde en vijfde hoofdstuk worden de bevindingen gepresenteerd en geanalyseerd. Elk hoofdstuk correspondeert met een analysestap in mijn onderzoek. De hoofdstukken beginnen met een presentatie van de data. Vervolgens bediscussieer ik die aan de hand van wetenschappelijke literatuur. Het derde en vierde hoofdstuk beëindig ik met een beschrijving van een probleem dat volgt uit dat hoofdstuk. Deze vraag is vervolgens het uitgangspunt voor het daaropvolgende hoofdstuk. In het vijfde hoofdstuk eindig ik met een uitgebreidere conclusie en bespreek ik de gevolgen daarvan voor de metabestuurder. Na deze drie hoofdstukken komen de Conclusie en Discussie. In de eerste vat ik samen wat ik in de drie voorafgaande hoofdstukken heb besproken en geef vervolgens een antwoord op mijn hoofdvraag. In het discussiehoofdstuk reflecteer ik op mijn keuzes en rol als onderzoeker en kom ik terug op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

2. METHODE

In dit hoofdstuk wordt eerste besproken wat ik wil bereiken met mijn onderzoeksmethode en wat mijn visie is op wetenschappelijk onderzoek. Daarna wordt beschreven hoe een theorie, gegrond in de data, inductief gevormd kan worden en vervolgens wordt beschreven welke systematische procedure ik volg om de data te verzamelen, te verwerken en te gebruiken bij het beantwoorden van mijn onderzoeksvraag. Als laatste bespreek ik de overwegingen rond de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

2.1 DOEL EN VISIE

Bij het kiezen van de onderzoeksmethode zijn twee zaken belangrijk: het doel van het onderzoek en mijn wetenschapsfilosofische positie. Het doel is belangrijk, omdat de methode mij in staat moet kunnen stellen dat doel te bereiken. Mijn visie op wetenschap (of wetenschapsfilosofische positie) is ook belangrijk, omdat ik daarmee mijn aannames over de werkelijkheid (ontologie) en kennisvergaring (epistemologie) aangeef. Niet elke onderzoeker gebruikt dezelfde aannames. Het is daarom belangrijk dat mijn positie hierin duidelijk maak.

Dit onderzoek is vanuit de wetenschapsfilosofische positie van het interpretativisme gedaan. Dit betekent dat ik onderzoek doe naar de betekenis en interpretatie die mensen hebben en geven aan de wereld om hen heen (Bryman, 2015). In mijn geval onderzoek ik hoe aan het concept van 'metabestuurder' betekenis wordt gegeven en hoe het wordt geïnterpreteerd. Het interpretativisme houdt ook in dat ik de subjectieve invloed, die ik als onderzoeker heb, erken en blootleg.

Het doel van mijn onderzoek is om nieuwe kennis te vergaren over een onderwerp waarover nog weinig kennis bestaat. Daarom kies ik ervoor om een inductief onderzoek te doen. Dat betekent dat ik data gebruik om een nieuwe theorie te vormen. Dit staat tegenover deductief onderzoek, waar een theorie wordt getoetst aan data. Met behulp van inductief onderzoek hoop ik iets nieuws te ontdekken.

Passend bij mijn inductieve en interpretatieve insteek is een kwalitatief onderzoek (Bryman, 2015, p. 32). Ik heb daarom gekozen voor de Grounded Theory onderzoeksmethode. Grounded Theory is een kwalitatieve onderzoeksmethode die inductief en emergent is (Strauss & Corbin, 1990, p. 23) en geschikt is voor onderwerpen, waar nog weinig onderzoek naar gedaan is (Goulding, 1999, p. 868). Grounded Theory, zoals de naam in zich draagt, houdt in dat er een theorie wordt gevormd die gegrond is in data. Er is veel discussie over de wetenschapsfilosofische implicaties van Grounded Theory (Age, 2011). Sommigen zeggen dat de methode in principe geen onderzoeksstijl of wetenschapsfilosofische positie voorschrijft (Breckenridge, Jones, Elliott & Nicol, 2012). De Grounded Theory onderzoeksmethode is oorspronkelijk ontstaan vanuit het symbolisch interactionisme (Jeon, 2004; Aldiabat & Le Navenec, 2011). Symbolisch interactionisme is een sub-stroming van het interpretativisme en sluit dus aan op mijn wetenschapsfilosofische positie. Dit is belangrijk, omdat ik niet een methode kan gebruiken die bepaalde wetenschappelijke aannames doet, die haaks staan op mijn eigen aannames.

Binnen Grounded Theory zijn er twee grote stromingen, die van Glaser en die van Strauss. Bij de klassieke manier van Grounded Theory van Glaser, is het nodig om zo open mogelijk de data in te duiken; zonder concepten en zonder onderzoeksvraag (Holton, 2008). Ik kies ervoor om een andere

interpretatie van Grounded Theory te volgen, namelijk die van Strauss en Corbin. Deze auteurs beschrijven een strakkere methode, die voor een beginnende onderzoeker als ik gemakkelijker is om te volgen. De methode van Glaser is fundamenteeler en staat niet toe dat vooraf het onderwerp verkend wordt of een onderzoeksvraag wordt opgesteld. De methode van Strauss en Corbin (1990) staat dit wel toe. Ik kies voor deze methode, omdat deze minder fundamenteel is en meer houvast geeft.

2.2 GROUNDED THEORY

Strauss en Corbin (1990, p. 24) gebruiken de volgende kernzin, inclusief vetgedrukte woorden, om samen te vatten wat de Grounded Theory aanpak is: *“The grounded theory approach is a qualitative research **method** that uses a **systematic set of procedures** to **develop** an inductively derived **theory** about a **phenomenon**.”* Het fenomeen dat ik onderzoek is de metabestuurder. Het doel van dit onderzoek is om op inductieve wijze een theorie te vormen over die metabestuurder. De bedoeling is dat deze theorie uit de data voortkomt, die ik volgens systematische manier heb verzameld. Deze systematische procedures staan uitgebreid beschreven in het boek van Strauss en Corbin (1990) en bespreek ik verderop in dit hoofdstuk. Ik leg daar ook uit hoe ik die procedures begrijp en gebruik. In dit deel van het methodenhoofdstuk ga ik dieper in op de belangrijkste aspecten van de Grounded Theory methode. Daarbij is de volgende vraag leidend: hoe kan je eigenlijk een theorie vinden in data? Onder meer bespreek ik de rol van ‘theoretical sensitivity’ en creativiteit.

EEN THEORIE ONTDEKKEN

Bij een deductief onderzoek weet je waar je naar zoekt. Je hebt namelijk een duidelijke vraag en een hypothese om te toetsen. Bij een inductief Grounded Theory onderzoek beschik je als onderzoeker niet over die duidelijkheid. Je kan niet van tevoren bedenken wat je gaat vinden, je weet nog niet hoe het eruit ziet en weet dus ook niet meteen waar je naar moet zoeken. **Hoe kan je dan toch een nieuwe theorie in data ontdekken?** Deze vraag beantwoorden Strauss en Corbin (1990) op verschillende plekken in het boek en op verschillende manieren. Omdat dit de eerste keer is dat ik de Grounded Theory methode gebruik, beschrijf ik hieronder de drie belangrijkste punten, die ik meeneem bij het doen van mijn onderzoek. De eerste is het hebben en omgaan met data. Treffend merken Strauss en Corbin (1990, p. 28) over het doen van ontdekkingen het volgende op: *“To begin with, the researcher has to be thinking about **data**.”* Hoe meer data, hoe beter. Om een ontdekking te doen, moet er iets zijn waar je je op baseert. Dit klinkt misschien heel vanzelfsprekend, maar is de kerngedachte achter de Grounded Theory methode. Data is altijd het beginpunt voor een theorie gegrond in de data.

Het tweede dat nodig is om een theorie te gronden in data is wat Strauss & Corbin (1990) ‘**theoretical sensitivity**’ noemen. Een onderzoeker die hierover beschikt is sensitief voor mogelijke theorieën in de data. Deze eigenschap is cruciaal om een goede theorie te vinden en daarom ga ik hier uitgebreid op in. Het derde en laatste is een gedegen **procedure van onderzoek**. De procedures, die Strauss en Corbin (1990) beschrijven, zijn erop gespitst om een theorie in data te gronden. Deze procedures en de manier waarop ik ze toepas worden in paragraaf 2.3 besproken.

Strauss en Corbin (1990) wijden een heel hoofdstuk aan *theoretical sensitivity*. Dit is een eigenschap die een onderzoeker nodig heeft om betekenis uit data te halen. "*Theoretical sensitivity refers to the attribute of having insight, the ability to give meaning to data, the capacity to understand, and the capability to separate the pertinent from that which isn't.*" (Strauss & Corbin, 1990, p. 42). Het is bovenal theoretical sensitivity die je in staat stelt om een degelijke gegronde theorie te ontdekken en op te bouwen. Een onderzoeker kan theoretical sensitivity ontwikkelen door middel van vier bronnen: professionele en persoonlijke ervaring, procedures, kennis over het onderwerp en creativiteit. Met professionele ervaring beschikt de onderzoeker al over het inzicht in hoe zaken in de praktijk gaan met betrekking tot het onderzoeksonderwerp. Zo kunnen relevante momenten sneller herkend worden. Persoonlijke levenservaring helpt hier ook bij. Het gaat dan niet om inzicht in het onderzoeksonderwerp, maar om algemeen inzicht en het leggen van verbanden met eerdere ervaringen.

Het hebben van kennis uit de literatuur draagt ook bij aan theoretical sensitivity. Net zoals met ervaring kan de onderzoeker met de kennis over het onderzoeksonderwerp sneller de data duiden en de relevante zaken eruit pikken. Deze rol van wetenschappelijke literatuur is controversieel bij Grounded Theory. Bij de klassieke methode van Glaser is het niet de bedoeling dat literatuur voorafgaand aan het onderzoek gelezen wordt, omdat dit de onderzoeker zou kunnen beïnvloeden in zijn of haar perspectief op de data (Holton, 2008). Strauss en Corbin (1990) zijn hier minder strikt in en benadrukken ook de positieve kant van het gebruik van literatuur, zoals ik hierboven heb genoemd. Verder noemen ze ook dat literatuur gebruikt kan worden als bron van vragen, als ondersteuning voor een gegronde theorie of simpelweg als een andere bron van data.

Ten behoeve van transparantie vertel ik welke professionele ervaring, persoonlijke ervaring en literatuurkennis ik meeneem in dit onderzoek. Tijdens mijn bachelor heb ik stagegelopen bij een uitvoeringsorganisatie die deelnam aan een complexe keten. In die keten miste een centrale en onafhankelijke instantie, die de keten overzag. Mijn stageopdracht was het adviseren over het ontwerp van die instantie. Ik heb me toentertijd verdiept in vergelijkbare netwerken en samenwerkingsverbanden in Nederland, die vaak ook een metabestuurder hebben. De centrale en onafhankelijke instantie waarover ik adviseerde is er uiteindelijk gekomen en is in dit onderzoek een van de onderzochte metabestuurders. Deze ervaring heeft me kennis laten maken met de wereld van overheidsnetwerken en metabestuurders, en is indirect de reden dat ik dit onderwerp nu onderzoek.

Tijdens mijn master heb ik ervaren hoe het is om een file te maken (Mills, 1959). Ik heb voor mijn scriptie deze methode niet toegepast. Wel heb ik veel aantekeningen in verschillende vormen gemaakt, zoals bijvoorbeeld metaforen en schematische tekeningen. Hierbij heb ik me laten inspireren door de ervaringen die ik al had opgedaan bij het maken van een file. Ook heb ik allerlei methoden leren kennen om creatief je gedachten te uiten met het doel om nieuwe inzichten te krijgen. De methode van het creatief schrijven beviel mij het meest. In het begin van het onderzoek had ik een gedicht geschreven. Bijna een half jaar later, toen ik het gedicht al was vergeten, vond ik het opeens weer in mijn aantekeningen. Het gedicht bleek te kunnen helpen met waar ik toen mee bezig was. Het was dus niet alleen het schrijven zelf, maar ook het teruglezen dat me nieuwe inzichten bracht. Dit zijn twee voorbeelden van persoonlijke ervaring die mijn theoretical sensitivity hebben verhoogd.

Mijn kennis van wetenschappelijke literatuur komt uit mijn bachelor en masteropleiding, respectievelijk Bestuurs- & Organisationswetenschap en Organisations, Verandering & Management. Kennis over literatuur betreffende bureaucratie en de netwerksamenleving neem ik mee vanuit de bachelor. Ook heb ik daaraan een soort algemene kennis over hoe de Nederlandse overheid werkt overgehouden, bijvoorbeeld hoe de rechtstaat en de politiek werken en dat er in Nederland een cultuur van polderen is. Hoewel ik dit onderzoek ook had kunnen doen zonder die algemene kennis, heeft het me veel tijdswinst opgeleverd, omdat ik het niet later moest opzoeken. In mijn master heb ik kennisgemaakt met het complexiteitsperspectief en institutionele logica's. Deze inzichten gaan niet per se over de overheid, maar ze helpen mij te begrijpen wat ik in dit onderzoek tegenkom.

“Although knowledgeable about data and theory, the investigator somehow has to escape the very features of his or her work that may otherwise block the new perspective inherent in the sudden hunch, the flash of insight, the brilliant idea, or the profoundly different theoretical formulation.” (Strauss & Corbin, 1990, p. 29). Deze *sudden hunch* of *flash of insight* wordt bereikt met behulp van het laatste component van theoretical sensitivity: Creativiteit. *“Creativity manifests itself in the ability of the researcher to aptly name categories; and also to let the mind wander and make the free associations that are necessary for generating stimulating questions, and for coming up with comparisons that led to discovery.”* (Strauss & Corbin, 1990, p. 27). De auteurs schrijven dat creativiteit niet vanzelfsprekend is in wetenschappelijk onderzoek, maar dat dit cruciaal is voor het doen van ontdekkingen. Daarom is het nodig om een goede balans te creëren tussen wetenschap en creativiteit. Met wetenschap worden de gebruiken, verwachtingen en afspraken van de wetenschappelijke gemeenschap bedoeld, zoals bijvoorbeeld het belang van validiteit en betrouwbaarheid. Zo meteen vertel ik wat ik onder creativiteit versta, maar eerst bespreek ik hoe de balans tussen wetenschap en creativiteit bewaard kan worden.

Strauss en Corbin (1990, p. 44-46) geven drie suggesties om deze balans te bewaren. Als eerste stellen ze dat het belangrijk is regelmatig een stap terug te zetten en van een afstand opnieuw naar de data te kijken. Wat gebeurt hier nu echt? Als tweede noemen ze een sceptische houding. Dat betekent dat gevonden of bedachte categorieën en ideeën betwijfeld en nooit als definitief gezien moeten worden. Het is dus belangrijk om je regelmatig af te vragen of jouw aannames wel kloppen. Als laatste zeggen ze dat het volgen van de procedures van het onderzoek nodig is. De procedures, die de auteurs in hun boek beschrijven, zijn ontworpen om voor een goede balans tussen wetenschap en creativiteit te zorgen, om de theoretical sensitivity te verhogen en om het mogelijk te maken een nieuwe theorie in data te ontdekken. Later in dit hoofdstuk worden de procedures van dit onderzoek gedetailleerd beschreven.

Het bewaren van de balans is belangrijk, maar Strauss en Corbin leggen verder niet uit wat creativiteit precies inhoudt. Omdat creativiteit naar mijn mening zeer belangrijk is bij het uitvoeren van een Grounded Theory onderzoek, ben ik op zoek gegaan naar aanvullende bronnen.

CREATIVITEIT

In mijn onderzoek is creativiteit een eigenschap of kwaliteit die ervoor zorgt dat ik nieuwe inzichten vind in de data. Een originele manier om verbanden te leggen tussen dingen. Of een heel ander en ongebruikelijk perspectief dat opeens een heel ander beeld laat zien. Zonder creativiteit vind ik alleen maar relaties en inzichten die al bekend zijn of iets op de oude manier verklaren. Aangezien ik

een inductief onderzoek doe, heb ik het doel om iets nieuws te vinden: een nieuwe theorie. Een verband dat nog nooit eerder was gelegd. Om een dergelijke sensitiviteit voor nieuwe theorieën te hebben – theoretical sensitivity – is creativiteit nodig. In dit deel bespreek ik wat die creativiteit inhoudt en hoe ik dat toepas.

Wetenschappers, zoals psychologen en filosofen, houden zich al lang bezig met wat ervoor zorgt dat er een ontdekking wordt gedaan: geluk, hard werken, creativiteit of de juiste omgeving? (Bos, 2012). *“Noch omgevingsfactoren, noch persoonlijkheidsfactoren, noch het toeval en zelfs niet een ruime portie intelligentie in combinatie met een vleugje fraude vormen dus een noodzakelijke, laat staan voldoende verklaring voor wetenschappelijke creativiteit. Een teleurstelling, misschien, voor wie op een recept had gehoopt: hoe word ik creatief in tien eenvoudige stappen.”* (Bos, 2012, p. 4). Hoewel dat wel te verwachten viel, is het toch jammer dat er geen tien eenvoudige stappen zijn.

Bos (2012) verandert de vraag. Wat zorgt ervoor dat ontdekkingen gedaan worden? Niet meer de focus leggen op de creativiteit van de wetenschapper, maar wel op de vooruitgang en creativiteit in de wetenschap. *“Wetenschappers werken vanuit ‘paradigma’s’, en die werken zolang ze niet omver worden geworpen. Doet zich zo’n revolutie echter voor, dan is er sprake van een soort Gestaltswitch: de wereld die door een andere bril wordt bekeken ziet er niet alleen anders uit, ze is het ook.”* (Bos, 2012, p. 4). Hier lijkt het alsof het veranderen van paradigma nodig is om een creatieve ontdekking te doen. Het aannemen van een ander perspectief of een andere bril is dan nodig. Het aannemen van een ander perspectief of het bedenken van een nieuwe is iets waar ik meestal geen problemen mee heb. Echter, na een sessie perspectieven-verkennen heb ik soms het idee dat ik alle belangrijke perspectieven heb gevonden. Deze perspectieven slijten er dan bij mij in, met het gevolg dat ik die blijf gebruiken. Het gevaar hiervan is dat ik blijf hangen in deze perspectieven en een ander relevant perspectief mis. Tijdens het onderzoek heb ik daarom af en toe opnieuw gekeken naar waar ik mee bezig was en me afgevraagd of ik iets mis.

Dit brengt mij bij *The Sociological Imagination* van Mills (1959): *“The sociological imagination, I remind you, in considerable part consists of the capacity to shift from one perspective to another, and in the process to build up an adequate view of a total society and of its components.”* Zoals Bos (2012) zei, verandert de werkelijkheid die je ziet door een ander perspectief aan te nemen. Mills (1959) stelt dat het nodig is om constant van perspectief te wisselen om een compleet beeld te krijgen van de werkelijkheid. Het concept ‘sociological imagination’ van Mills toont gelijkenissen met ‘theoretical sensitivity’ van Strauss en Corbin (1990). Creativiteit is, hoewel aan deze concepten verbonden, uiteindelijk een te ongrijpbaar concept om concreet te maken.

Eerder in het hoofdstuk over Grounded Theory stelde ik de vraag: Hoe kan je een nieuwe theorie in de data ontdekken? Daarbij vroeg ik me af welke rol creativiteit daarbij speelt. Zoals besproken is één manier om creativiteit te begrijpen het snel kunnen wisselen tussen perspectieven en het kunnen ontdekken van nieuwe perspectieven. Strauss en Corbin (1990) en Mills (1959) noemen enkele technieken die respectievelijk bij hun concept van ‘theoretical sensitivity’ en ‘social imagination’ horen en die het ontdekken van en wisselen tussen perspectieven bevorderen. Tot mijn verbazing komen enkele technieken van Mills (1959) en Strauss en Corbin (1990) zo sterk overeen, dat het me niet zou verbazen als de laatstgenoemden zich direct of indirect op de eerste hebben gebaseerd. Een aantal van de adviezen van Mills (1959, p. 212-213) komen overeen met de procedure van Grounded Theory, zoals constante vergelijking en herordening van categorieën. Deze bespreek ik in de

volgende paragraaf. Eén advies dat op een praktische manier nieuwe perspectieven kan opleveren beschrijf ik hieronder.

Often you get the best insights by considering extremes —by thinking of the opposite of that with which you are directly concerned. (Mills, 1956, p. 213). Deze techniek houdt in dat van een gebeurtenis, categorie of fenomeen een eigenschap compleet wordt omgedraaid. Wat als het precies andersom was? Of als je een interpretatie van een bestuurder hebt gehoord, hoe zou een gewone medewerker erover denken? Strauss en Corbin (1990, p. 84) noemen dit de *flip flop technique*. Door je af en toe voor te stellen hoe de situatie zou zijn als er bijvoorbeeld heel veel vertrouwen zou zijn in plaats van te weinig, kan je nieuwe perspectieven ontdekken. Een zeer vergelijkbare methode noemen Strauss en Corbin (1990, p. 90) de *far-out comparison*. De auteurs halen een voorbeeld van een onderzoek naar gewichtsheffers aan. Daar leidde een originele vergelijking met vioolspelers tot nieuwe inzichten. Het doel is om een ongebruikelijke metafoor te gebruiken om te proberen zo op een andere manier te begrijpen wat je ziet. Deze technieken kunnen gebruikt worden om creativiteit te bevorderen en daarmee nieuwe en originele perspectieven te vinden.

2.3 PROCEDURE VAN ONDERZOEK

In deze paragraaf worden de praktische keuzes en procedures van dit onderzoek besproken. Daarbij baseer ik mij grotendeels op het methodologische boek van Strauss en Corbin (1990). Omdat de keuze voor de Grounded Theory methode pas na een periode van vooronderzoek kwam, is het nodig om opnieuw te kijken naar de resultaten daarvan: de vraagstelling en de bijbehorende concepten. Welke rol spelen zij bij de start van een de Grounded Theory onderzoek? Daarna behandel ik het verzamelen van de data. Als laatste bespreek ik de procedures van het verwerken van de data.

DE START VAN EEN GROUNDED THEORY ONDERZOEK

Aangezien een Grounded Theory onderzoek, in tegenstelling tot de meeste wetenschappelijke onderzoeken, niet begint met een literatuurstudie, besteed ik hier aandacht aan de start van dit onderzoek. In dit deel ga ik vooral in op de rol van de onderzoeksvraag en de concepten bij de start van dit onderzoek. Waar komen ze vandaan en hoe worden ze gebruikt?

Bij een Grounded Theory onderzoek wordt, net als bij andere onderzoeken, gebruik gemaakt van een onderzoeksvraag, waarin belangrijke concepten worden genoemd. Concepten zijn labels voor gebeurtenissen en gevallen van en rond het onderzochte fenomeen. Deze kunnen uit literatuur, ervaring of data gehaald worden. Volgens de klassieke stroming van Glaser mogen de vraag en de belangrijke concepten pas later tijdens het onderzoek geformuleerd worden. De aanpak van Strauss en Corbin (1990) stellen wel een onderzoeksvraag en enkele concepten toe als startpunt. De onderzoeksvraag met de bijbehorende concepten geeft richting aan het onderzoek. Daarnaast is het nodig voor het afbakenen en het behapbaar maken van het onderzoek. Aan de andere kant moet er genoeg ruimte zijn voor opkomende concepten en inzichten. (Strauss & Corbin, 1990, p. 37). Passend bij een Grounded Theory onderzoek heb ik gekozen om een open vraag te nemen, omdat het de bedoeling is dat deze tijdens het onderzoek verder wordt aangescherpt (Strauss & Corbin, 1990, p. 37-38). *“So, the research question begins as an open and broad one; but not so open, of course, as to allow for the entire universe of possibilities. Yet not so narrow and focused that it excludes discovery,*

which after all is the central purpose of using the grounded theory method." (Strauss & Corbin, 1990, p. 38). Het vinden van deze balans tussen flexibiliteit en afbakening is echter niet gemakkelijk.

Het belangrijkste criterium van de onderzoeksvraag is dat die het te onderzoeken fenomeen identificeert en duidelijk maakt waar de focus ligt. Mijn vraag is: *Welke rol heeft de metabestuurder in de netwerken rond de overheid en hoe kan hij zijn rol succesvol vervullen?* Het fenomeen dat ik ga onderzoeken is de metabestuurder, waarbij ik de focus leg op zijn of haar rol. Naar aanleiding van het vooronderzoek en verschillende verkennende gesprekken heb ik de vraag met enkele concepten al specifiek gemaakt. Ik begon namelijk met de brede vraag: *Wat is een metabestuurder?*

De eerste concepten en de onderzoeksvraag waren in principe slechts tijdelijk. Tijdens het onderzoek moet blijken of de eerste concepten wel relevant zijn in de data. Dit noemen Strauss en Corbin (1990, p. 180) 'theoretical proven relevance': *"The initial questions or areas for observation are based on concepts derived from literature or experience. Since these concepts, as you know, do not yet have proven theoretical relevance to the evolving theory, they must be considered provisional. Nevertheless, they provide a beginning focus, a place for the researcher to start."* Na het doen van verkennende gesprekken onderscheidde ik een aantal concepten die invloed kunnen hebben op de rol van de metabestuurder en het vervullen daarvan. Deze concepten waren de *omgeving*, de *opdracht*, de *acties* en het *doel*. Ik heb ze vervolgens gebruikt om de eerste interviews te structureren. Achteraf bleek de *omgeving* een goed concept te zijn om verschillen tussen metabestuurders te begrijpen en de *opdracht* juist niet. Een onderscheid maken gebaseerd op het *doel* van de metabestuurders bleek ook niet mogelijk. Het opvallende was dat later in het onderzoek het *doel* juist wel weer een relevant concept bleek. Ik gebruik deze vier concepten als voorbeeld over hoe ik concepten gebruik. Dat ik concepten in het begin gebruik, betekent niet dat ik ze gedurende het hele onderzoek blijf gebruiken. Ik kies er uiteindelijk voor de concepten te gebruiken, die 'theoretical proven relevance' hebben, oftewel die relevant zijn voor de verzamelde data.

DATA VERZAMELEN

Het verzamelen van de data is niet iets waar Grounded Theory verschilt van veel andere kwalitatieve methoden (Strauss & Corbin, 1990, p. 59). Grounded Theory onderscheidt zich bij het verwerken van de data, waar ik straks op in zal gaan. Desalniettemin beschrijf ik hier uiteraard mijn keuzes op het gebied van de dataverzameling.

Ik heb gekozen om interviews te doen en geen observaties. Interviews zijn efficiënter, omdat er respectievelijk gerichte vragen gesteld kunnen worden, en diepgaander, omdat er doorggevraagd kan worden. Bij observaties is niet bekend wat er gaat gebeuren en of er überhaupt iets gebeurt dat interessant is. Bij interviews kan ik gebruik maken van de ervaring en kennis van de mensen die er dagelijks mee te maken hebben, opdat ik sneller inzicht kan krijgen in het fenomeen. (Silverman, 2011, p. 165-168). Het fenomeen dat ik wil bestuderen komt in zoveel verschillende vormen en plekken voor dat het niet te reduceren is tot een of een paar observeerbare ruimtes. Daarnaast zijn de momenten waarin de metabestuurder optreedt vaak niet toegankelijk. Vergaderingen waar een metabestuurder acteert zijn meestal vertrouwelijk en daarom niet toegankelijk voor buitenstaanders.

Gezien het open doel van het onderzoek, – inductief een theorie vormen over een onbekend fenomeen – koos ik in eerste instantie voor open interviews. Later in het proces kon ik gericht sturen op de focus die mijn onderzoek toen had. De interviews waren daardoor aan het eind minder open dan aan het begin.

Bij de eerste interviews heb ik mij laten leiden door de eerste tijdelijke concepten en de onderzoeksvraag. Later heb ik ook nieuwe concepten gebruikt om het gesprek aan op te hangen. Een voorbeeld hiervan is de invloed van persoonlijke eigenschappen op de rol van de metabestuurder. Dit concept heb ik een tijd lang gebruikt bij de interviews. Er bleef te allen tijde ruimte voor de geïnterviewde om eigen inzichten in te brengen. Het is immers ook de bedoeling dat ik iets nieuws ontdek. (Strauss & Corbin, 1990, p. 180). Tegen het einde van het onderzoek zijn de interviews ook gebruikt om voorlopige resultaten te testen. Het doel was om bevestiging of falsificatie te krijgen inclusief mogelijke verbeteringen. (Strauss & Corbin, 1990, p. 87-90).

Tijdens het doen van een interview is een Grounded Theory onderzoeker al bezig met het verwerken van de data. Hierbij is het vooral belangrijk om op te letten voor wat Strauss en Corbin (1990, p. 91-93) ‘red flags’ noemen. Dit zijn momenten waarop iemand iets zegt als “Zo gaat dat gewoon.” of “Dat gebeurt nooit.” Deze red flags betekenen dat daar nog even op ingezoomd moet worden, omdat er nog iets achter zit. Het is belangrijk om dergelijke verklaringen niet zomaar te accepteren en door te blijven vragen. Daarnaast adviseren Strauss en Corbin (1990, p. 77-81) om alles te bevragen. Wie? Wanneer? Waar? Wat? Hoe? Hoe veel? Waarom? Hoe vaak? Hoe lang? Hoe snel? Hoe groot? Et cetera. Het bevragen van data is iets dat tijdens het gehele onderzoeksproces gebeurt. Maar tijdens een interview is dit extra belangrijk, omdat de respondent er dan direct op kan reageren. Een voorbeeld hiervan, dat meerdere keren terugkwam, is dat een respondent zegt dat vertrouwen uiterst belangrijk is. Ik vroeg vervolgens waarom vertrouwen uiterst belangrijk is. Hoewel dit niet altijd direct tot nieuwe inzichten leidde, heeft dat er wel voor gezorgd dat respondenten geconfronteerd werden met hun eigen aannames en dieper nadachten over wat zij mij vertelden. Het is niet alleen belangrijk dat de onderzoeker zijn of haar aannames bevraagt, maar ook dat de respondent dit doet.

Voorafgaand aan elk interview heb ik me verdiept in de praktijk van die metabestuurder. Hiervoor gebruikte ik de eigen website, het aanstellingsbesluit, een wet of mediaberichten over die metabestuurder. Aan het begin van elk interview heb ik gevraagd of het gesprek opgenomen mag worden. Bij interviews in persoon gebruik ik de voice recorder app die standaard op mijn telefoon zit. Bij interviews over de telefoon gebruik ik de app Another Call Recorder. Elke geïnterviewde heeft ermee ingestemd dat het gesprek werd opgenomen. Elk interview is vervolgens getranscribeerd. Met alle geïnterviewden is afgesproken dat ik ze de citaten, die uit hun eigen interview komen, zou toesturen en dat zij de gelegenheid zouden krijgen om die te controleren. Na het voltooien van het onderzoek heb ik ze deze citaten toegestuurd met twee vragen. Klopt mijn interpretatie van uw uitspraak? Ik voegde daarvoor mijn interpretatie toe. En staat er iets gevoeligs in dat niet zo gepubliceerd mag worden? Enkele respondenten hebben aanpassingen voorgesteld. Deze citaten heb ik gewijzigd, mits de aanpassing dichtbij de oorspronkelijke uitspraak bleef. De meeste respondenten zijn akkoord gegaan. Een enkeling heeft niet gereageerd.

SELECTIE VAN RESPONDENTEN

Aan het selecteren van respondenten of andere bronnen wordt in het boek van Strauss en Corbin (1990) weinig aandacht besteed. Dit valt te vergelijken met de concepten en de onderzoeksvraag. In eerste instantie worden databronnen gekozen op basis van hun relevantie bij de eerste onderzoeksvraag. Tijdens het onderzoek kan worden gekozen om toch andere databronnen te gebruiken als duidelijk wordt dat deze beter passen bij nieuwe vondsten.

De belangrijkste bron voor mogelijke respondenten kwam van het krantenartikel van Koning en Niemantsverdriet (2016) en hun achterliggende onderzoek (een lijst), waar ik gebruik van heb mogen maken. Deze lijst is aangevuld met andere metabestuurders aan de hand van gesprekken met meerdere personen: medewerkers van het Bureau Digicommissaris; de Digicommissaris zelf; een medewerker van het ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die regeringscommissarissen onderzocht; iemand die bij de oprichting van de Digicommissaris betrokken was; een van de schrijvers van het genoemde krantenartikel; en anderen met wie ik sprak, zoals familie, vrienden, docenten en studiegenoten. De lijst groeide zo tot boven de tachtig metabestuurders. Het was nodig om binnen de grote groep een kleinere selectie te maken. Het kiezen tussen metabestuurders heeft enige tijd gekost. In een eerste overweging vielen metabestuurders, die geen rol spelen in netwerken van de overheid, af. Vaak speelden zij alleen een rol als boegbeeld in de media. Dat is echter waar dit onderzoek zich niet op richt. Tussen de ongeveer veertig overgebleven metabestuurders heb ik een keuze gemaakt op basis van advies uit de gesprekken die ik hierboven opsomde.

Vervolgens heb ik tien metabestuurders uitgenodigd voor een gesprek. Niet iedereen wilde meewerken aan het onderzoek. Daarom heb ik later alsnog andere metabestuurders uitgenodigd. Om ervoor te zorgen dat ik niet alleen uit het perspectief van de metabestuurder zelf zou kijken, heb ik ook medewerkers van enkele metabestuurders geïnterviewd. Eén metabestuurder die ik niet heb kunnen spreken (de Deltacommissaris), had een interview in het NRC Handelsblad gegeven over zijn rol. Dit interview heb ik ook gebruikt in mijn onderzoek. Uiteindelijk heb ik over een periode van drie maanden met de volgende personen gesproken.

Naam	Functie	Datum gesprek	Wijze gesprek
Constantijn van Oranje	Special Envoy Startup Delta	11-04-2017	Telefonisch
Korrie Louwes	PGB Ketenregisseur	25-04-2017	In persoon
Matthijs Huizing	Aanjager Beter Aanbesteden & Voorzitter Actieteam Grensoverschrijdende Economie en Arbeid	02-05-2017	In persoon
Onno Hoes	Voorzitter Schakelteam Personen met verward gedrag	03-05-2017	In persoon
Cor Franke	Voorheen Ketenmanager van de Loonaangifteketen en gedelegeerd opdrachtgever BRP	09-05-2017	Telefonisch

Adriënne van der Sar	Plaatsvervangend Directeur staf Deltacommissaris	19-05-2017	In persoon
Mijke Vriens	Medewerker Startup Delta	22-05-2017	In persoon
Rick Hagelstein	Medewerker PGB Ketenbureau	24-05-2017	In persoon
Doekle Terpstra	Aanjager Techniekpact & Aanjager Zorgpact	29-05-2017	Telefonisch
Sybilla Dekker	Voorzitter Nationaal OV Beraad	01-06-2017	Telefonisch
Marc Dullaert	Aanjager Thuiszitterspact	06-06-2017	Telefonisch
Bas Eenhoorn	Digicommissaris	06-06-2017	In persoon
Caroline Schoots & Dorien van den Berg	Voorheen medewerkers van Bureau Digicommissaris	11-07-2017	In persoon

Tabel 1: Interviews

DATA VERWERKEN

Het verwerken van de data is waar Grounded Theory zich onderscheidt van andere methoden. Strauss en Corbin (1990) wijden het grootste deel van hun boek aan de procedures van het coderen. Dit gebeurt volgens hen in drie fases: *open coding*, *axial coding* en *selective coding*. Er is geen strikte grens tussen deze fases, maar het is wel gebruikelijk om met open coding te beginnen en met selective te eindigen (Strauss & Corbin, 1990, p. 58-59). Tijdens het verwerken moet constant worden afgewisseld tussen een inductieve en deductieve houding om respectievelijk nieuwe dingen te ontdekken en te controleren of ze wel kloppen (Strauss & Corbin, 1990, p. 111-112). Het is ook gebeurd dat ik al verwerkte data opnieuw ging coderen. Dit heeft het voordeel dat ik met nieuwe inzichten de data op een andere manier kon bekijken (Strauss & Corbin, 1990, p. 181). Het verwerken van de data is een geleidelijk proces dat tegelijk met het verzamelen van de data plaatsvindt.

Na het beschrijven van deze drie vormen van coderen, ga ik in op *theoretical sampling*. Dat is het selecteren van onderwerpen en thema's gebaseerd op hun relevantie voor de te vormen theorie, waardoor ik de focus van mijn onderzoek kan verkleinen. Als laatste ga ik in op hoe het coderen, verwerken en analyseren in de praktijk heb gedaan.

OPEN CODING

Open coding is het labelen en categoriseren van gebeurtenissen en fenomenen in de data. De data wordt als het ware opgedeeld in stukjes waarin verschillen en overeenkomsten duidelijk kunnen worden gemaakt. Het gaat er hierbij echt om de data te duiden per gebeurtenis, uitspraak of zelfs per woord. Verschillende gebeurtenissen worden vergeleken, zodat dezelfde soort gebeurtenissen dezelfde labels krijgen. De volgende stap is het ontdekken van categorieën. Na het labelen van alle gebeurtenissen kunnen er vele tientallen labels zijn. Het doel is dan om enige orde aan te brengen binnen deze labels door ze te categoriseren. De gelabelde concepten of categorieën zijn een eerste poging en moeten nog niet als definitief gezien worden. Bij het kiezen van namen voor concepten en

categorieën zal ik een term kiezen die mij passend lijkt en deze zo nodig uitleggen. Ideaal is wanneer een naam direct uit de data gebruikt kan worden. (Strauss & Corbin, 1990, p. 61-69).

AXIAL CODING

Bij *axial coding* is het de bedoeling om de bij open coding gefragmenteerde data weer samen te brengen. Er worden verbindingen gelegd tussen categorieën wanneer ze met elkaar te maken hebben als oorzaak, context, randvoorwaarde, handelingsstrategie of gevolg. Door deze relaties duidelijk te maken, kan een categorie specifiek gemaakt worden. De ene categorie kan zo een subcategorie van een andere categorie worden, omdat ze die verder uitdiepen en specificeren. Volgens het 'paradigm model' van Strauss en Corbin (1990, p. 99-107) zijn er vijf soorten subcategorieën rond elk fenomeen: oorzaken, context, randvoorwaarden, handelingsstrategieën en gevolgen. Of elke soort toepasbaar is op het fenomeen van de metabestuurder weet ik nog niet, maar tijdens het axiaal coderen zal ik opletten of er dit soort categorieën bestaan. Op deze manier ontstaan er hypothetische relaties tussen categorieën. Dit is de eerste stap van axiaal coderen.

De tweede stap is om deze relaties te verifiëren in de data. Komt de relatie tussen de categorieën ook daadwerkelijk voor in de data? Op welke verschillende manieren komt deze relatie voor in de data? Wat zegt dat over de algemene relatie tussen de categorieën? Op deze manier kan de hypothetische relatie getest en versterkt worden.

Tegelijkertijd is het belangrijk om op te blijven letten voor nieuwe kenmerken en dimensies waarin gebeurtenissen geplaatst kunnen worden. De derde stap is het verbinden van categorieën gebaseerd op eigenschappen en kenmerken. Welk kenmerk in de ene categorie hangt samen met een kenmerk in een andere (sub)categorie. In een onderzoek naar hoogtevrees kan uit de data blijken dat er samenhang bestaat tussen de eigenschap 'hoog' in de categorie 'locatie' en de eigenschap 'angst' in de categorie 'emotie'. Het denken in categorieën en eigenschappen stelt de onderzoeker in staat deze op precieze wijze te vergelijken. Het kan hierbij ook zo zijn dat meerdere clusters van eigenschappen samenhangen. Bij axial coding moet ook naar deze clusters gezocht worden. Het is overigens niet zo dat deze drie stappen elkaar letterlijk opvolgen. Net zoals met open, axial en selective coding, volgen de stappen elkaar op, maar zal je soms weer teruggaan naar de eerste stap of twee stappen tegelijk doen.

SELECTIVE CODING

Waar open en axial coding een divergent en explorerend karakter hebben, gaat het bij *selective coding* om het werken naar een eindpunt. Selective coding heeft het doel de kern van je nieuwe theorie te kiezen en deze uit te diepen. Selective coding verschilt daarnaast niet veel van axial coding, behalve dan dat je niet meer alle categorieën extensief gaat uitwerken, maar je richt op één kerncategorie. De eerste stap is het vinden van een 'story line'. De story line is de essentie van het onderzoek, het verhaal dat je wilt vertellen, de theorie die je hebt ontdekt. Gezien de open aard van het onderzoek, kan het zo zijn dat er in de data meerdere interessante story lines te vinden zijn. Toch moet er dan één gekozen worden. Niet alle interessante dingen kunnen in één scriptie behandeld worden. (Strauss & Corbin, 1990, p. 116-122).

In mijn geval bleek de kerncategorie ook het vertrekpunt van mijn onderzoek te zijn: de rol van de metabestuurder. Dit is uiteraard niet verrassend, maar aan het begin van het onderzoek kan

simpelweg nog niet met zekerheid gezegd worden wat aan het eind van het onderzoek de kerncategorie is. Het vinden van de story line kostte mij veel meer moeite, omdat ik niet snel wist wat ik wilde vertellen over de rol van de metabestuurder. Door de principes van theoretical sensitivity te volgen en te zoeken naar iets wat 'schuurt', kon ik een story line en de bijbehorende verbanden in de data ontwarren.

Na het kiezen van een story line volgen dezelfde stappen als bij open en axial coding, maar dan alleen voor de kerncategorie. Welke eigenschappen en dimensies heeft de kerncategorie die te maken hebben met de story line? Hoe verhouden andere categorieën zich tot de kerncategorie en waar bevinden die zich in de story line? Het duidelijk hebben van de story line is bij deze stap erg behulpzaam. (Strauss & Corbin, 1990, p. 123-129). Niet alleen de categorieën zijn met elkaar verbonden, maar ook de concrete gebeurtenissen uit de data zijn dat. Tijdens axial coding zijn enkele patronen al bloot gelegd, maar op dit punt zoek ik specifiek naar die patronen die horen bij de categorieën van de story line. (Strauss & Corbin, 1990, p. 130-132). Al deze patronen geven diepte aan de relaties in de story line.

Vervolgens kunnen de patronen in de data en de relaties tussen abstracte categorieën samenkomen in een beginnende theorie, waarna de laatste stap komt: het gronden van de theorie. Dit gebeurt door de theorie nog een keer over de data te leggen en te controleren of het allemaal wel klopt. Het kan hierbij helpen door de theorie schematisch of tekstueel uit te werken en er zelf nog eens op een andere manier naar te kijken. Ook het vertellen van mijn theorie aan anderen kan mij door kritische vragen van anderen helpen deze te verscherpen. Het is dan niet zo dat, als de theorie in bepaald geval niet klopt, de hele theorie ongeldig is. Wel kijk ik goed naar waarom de theorie bij dit geval niet klopt en vervolgens de theorie daarop aan te passen. (Strauss & Corbin, 1990, p. 132-142).

THEORETICAL SAMPLING

Theoretical sampling is het kiezen van concepten op basis van hun relevantie in de data en voor de te vormen theorie. In het vooronderzoek had ik al enkele concepten onderscheiden, – zie de vraagstelling – maar had daarbij telkens gezegd dat deze tijdelijk waren. Door middel van theoretical sampling worden deze tijdelijke onderwerpen bevestigd of vervangen met nieuwe. Volgens Strauss en Corbin (1990, p. 176-193) is theoretical sampling anders, afhankelijk van in welke fase van coderen je zit: open, axial of selective.

Bij de sampling tijdens open coding is het – niet verrassend – belangrijk om open te zijn. Tijdens deze fase ben je op zoek naar de relevante categorieën. Dit vereist vooral veel persoonlijke en professionele ervaring en vaardigheden. Nieuwe categorieën en onderwerpen die relevant blijken, moeten direct meegenomen worden naar volgende interviews en analyses of, wanneer dat mogelijk is, al direct tijdens het interview zelf gebruikt worden. Een voorbeeld hiervan, dat ik eerder al noemde, is de invloed van persoonlijke kenmerken op de rol en het succes van de metabestuurder. Een ander voorbeeld van een categorie is de ontstaansfase van een specifieke metabestuurder, omdat het bleek dat die fase sterk bepalend was voor de rol.

Tijdens axial coding richt de sampling (het kiezen van categorieën) zich op de relaties tussen categorieën. Heeft een bewezen categorie een sterke relatie met een andere nieuwe categorie? Dan zal die nieuwe categorie ook relevant zijn. Door door te vragen naar voorbeelden en gebeurtenissen van die twee categorieën en hun relatie, kan die relatie beter verkend worden.

Tijdens de laatste fase van het coderen wordt specifiek gezocht naar databronnen die relevant zijn voor de story line en de categorieën daarin. Het kan hierbij ook zo zijn dat teruggegaan wordt naar oude data en dat daar op een andere manier naar wordt gekeken. Het doel van theoretical sampling is dan voornamelijk het testen van de theorie. Idealiter wordt er dan doorgedaan tot verzadiging is bereikt. Dat wil zeggen dat nieuwe data geen nieuwe inzichten meer opleveren.

CODEREN EN ANALYSEREN IN DE PRAKTIJK

In de tijd van Strauss en Corbin was het nog gebruikelijk om met pen en papier te coderen. Tegenwoordig bestaan er computerprogramma's die het mogelijk maken de codes van concepten en categorieën overzichtelijk te maken en te ordenen. Het programma dat ik heb gebruikt heet NVivo. De transcripties van interviews heb ik met behulp van dit programma verwerkt. NVivo staat het toe om de data te openen, zelf gekozen hoeveelheden tekst te selecteren en die vervolgens een code te geven. Deze codes, in NVivo *nodes* genoemd, wordt op een hoop gegooid, die vervolgens geordend en gecategoriseerd kan worden. Dit vormde een goede basis voor de coderingsprocedures. Het gebruiken van een computerprogramma had ook een nadeel: een coding trap. Een computerprogramma staat het toe om gemakkelijk eindeloos te blijven coderen en continue nieuwe categorieën en verbanden te blijven vinden, zonder naar een concreet eindpunt te gaan.

Ondanks dat ik een programma heb gebruikt in plaats van papier, wil ik wel aandacht besteden aan de eisen en gebruiken van memo's en diagrammen zoals Strauss en Corbin (1990, p. 197-223) die beschrijven. NVivo was namelijk niet in alle gevallen toereikend om aan die eisen te voldoen, dus moest ik dat op de oude manier doen. Het maken van memo's en diagrammen gebeurde gedurende het hele onderzoek. Het zijn eigenlijk een soort aantekeningen. Bij elk idee en elke ingeving is het de bedoeling dat je deze noteert. Je bent vrij in de manier waarop je dat doet. Hierbij hoef je geen rekening te houden met de data of de realiteit. Dergelijke restricties liggen namelijk het creatieve proces in de weg. (Strauss & Corbin, 1990, p. 200). Het is ook een effectieve manier om relaties tussen concepten en categorieën visueel te maken. Door ze uit je hoofd te halen en op papier te zetten kan je er op een andere manier naar kijken en mogelijke gebreken vinden. Daarnaast is het belangrijk om aantekeningen van een datum te voorzien en de bron of het moment dat de gedachte deed opkomen te noemen. Op deze manier is het later tijdens het onderzoek beter te plaatsen. Bovenal is het belangrijk om simpel te blijven, veel op te schrijven en niet strikt te zijn. Het maken van deze schematische tekeningen heeft mij sterk geholpen in het ontwikkelen van de relaties tussen de categorieën die ik vond.

Zoals ik eerder schreef ligt de richting in het begin van een Grounded Theory onderzoek nog niet vast. De gedachten over en het kiezen voor een duidelijkere richting gebeuren in deze aantekeningen. Hierin heb ik opkomende concepten en categorieën opgeschreven, welke eigenschappen en relaties ik verwacht en wat ik daarvan gebruik bij volgende interviews – theoretical sampling. Omdat veel van deze keuzes nog niet gemaakt waren voordat het onderzoek begon, was het nodig dat ik hierover tijdens het onderzoek veel bleef schrijven.

Eerder heb ik al gerefereerd aan de sociological imagination van Mills (1959). In dezelfde tekst beschrijft hij de 'file'. Het idee achter de memo's zoals Strauss en Corbin (1990) die beschrijven is vergelijkbaar met de file van Mills. Waar Mills echter meer nadruk op legt is dat ook je persoonlijke leven in de file terugkomt. Strauss en Corbin noemen wel het belang van persoonlijke ervaring en dat

het ook goed is om tijdens het dagelijks leven aan je onderzoek te denken, maar minder uitdrukkelijk. Zij willen juist dat alle aantekeningen sterk gestructureerd en georganiseerd zijn zodat je het later weer terug kan vinden. Bij het maken van aantekeningen heb ik me vooral laten leiden door mijn persoonlijke ervaringen, zoals beschreven onder het gedeelte over Theoretical Sensitivity in paragraaf 2.2.

2.4 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT

Strauss en Corbin (1990, p. 249-258) onderscheiden drie onderdelen waarop een Grounded Theory onderzoek beoordeeld kunnen worden. Ten eerste de betrouwbaarheid en validiteit van de data, ten tweede de procedures van het onderzoek specifiek voor een Grounded Theory onderzoek en ten derde de empirische basis voor de conclusie. Omdat er al genoeg over betrouwbaarheid en validiteit van kwalitatieve onderzoeken is geschreven, zeggen Strauss en Corbin (1990, p. 252) heel direct dat ze dit overslaan. Daarom gebruik ik hier het kwalitatieve methodenboek van Silverman (2011).

VALIDITEIT

Silverman (2011, p. 369) schrijft dat de validiteit van kwalitatieve data op drie manieren in gevaar kan zijn. Ten eerste heeft de onderzoeker door zijn of haar aanwezigheid invloed op het te onderzoeken fenomeen. Ten tweede heeft de onderzoeker eigen waarden en perspectieven die invloed hebben op de interpretatie van de data. En ten derde kan de verzamelde data incorrect zijn, bijvoorbeeld omdat een respondent een antwoord gaf dat niet waar is. Silverman noemt de volgende manieren om deze gevaren te voorkomen.

Een manier om de validiteit van een kwalitatief onderzoek te verhogen is het gebruik maken van *Respondent validation*. Dit is het controleren van de resultaten door ze terug te leggen bij de respondenten. Zo kan ik controleren of mijn interpretatie van de data klopt. Silverman (2011, p. 372) schrijft dat je niet moet denken dat *respondent validation* validiteit garandeert, maar het geeft het de kans om mogelijke fouten te verbeteren. Aan het einde van het onderzoek zijn de gebruikte citaten daarom voorgelegd aan de respondenten voor commentaar.

Silverman noemt verder nog vijf betere principes om de validiteit te verhogen (Silverman, 2011, p. 374-383). Deze bespreek ik hier niet, omdat ze overeenkomen met de principes achter de procedure van Grounded Theory. Deze zijn al besproken bij 'Procedure van Onderzoek' eerder in dit hoofdstuk. Hieronder ga ik nog kort in op wat Strauss en Corbin (1990) zeggen over de kwaliteit van die procedure.

BETROUWBAARHEID

Een onderzoek is betrouwbaar als dezelfde resultaten gevonden worden bij het opnieuw of in een andere situatie doen van hetzelfde onderzoek met dezelfde methoden. De resultaten moeten dus niet beïnvloed zijn door toevallige omstandigheden.

De belangrijkste manier om dit te bereiken is transparantie, zowel van het onderzoeksproces als van de theoretische keuzes. Waarom heeft de onderzoeker dit zo gedaan? Over deze transparantie

schrijven ook Strauss en Corbin uitgebreid. Hier ga ik na de betrouwbaarheid en validiteit van Silverman verder op in. Een andere manier, waar Silverman (2011, p. 361) naar verwijst, is “[...] *low-inference descriptors*. As Seale puts it, this involves ‘*recording observations in terms that are as concrete as possible, including verbatim accounts of what people say, for example, rather than researchers’ reconstructions of the general sense of what a person said, which would allow researchers’ personal perspectives to influence the reporting*’”. Dus geen steekwoorden, maar letterlijke transcripten gebruiken. Ik heb gedurende het onderzoek waar mogelijk termen uit de data gebruikt in plaats van er zelf een te bedenken.

Bij het doen van interviews is er volgens Silverman een aantal manieren om de betrouwbaarheid te verhogen. Een aantal suggesties past niet bij de aard van mijn onderzoek, zoals het zo veel mogelijk gebruiken van vragen waar alleen eenduidige antwoorden op mogelijk zijn. Ik wil juist open vragen stellen. Andere suggesties zijn wel van belang. Om te voorkomen dat ik tijdens de interviews niet consistent en doelgericht ben, is het belangrijk de interviews voor te bereiden door bijvoorbeeld een aantal topics op te stellen. Daarnaast is de ervaring van de onderzoeker als interviewer van belang. Een goede interviewer is niet suggestief of sturend en beïnvloedt de respondent zo min mogelijk. (Silverman, 2011, p. 364-365).

DE PROCEDURES VAN HET ONDERZOEK

De procedures zijn bij een Grounded Theory onderzoek erg belangrijk. Daarom moet de onderzoeker duidelijk en transparant beschrijven wat hij heeft gedaan en welke keuzes hij heeft gemaakt. Strauss en Corbin (1990, p. 253) geven zeven criteria over wat duidelijk gemaakt moet worden.

1. *How was the original sample selected? What grounds?*
2. *What major categories emerged?*
3. *What were some of the events, incidents, actions, and so on (as indicators) that pointed to some of these major categories?*
4. *On the basis of what categories did theoretical sampling proceed? That is, how did theoretical formulations guide some of the data collection? After the theoretical sampling was done, how representative did these categories prove to be?*
5. *What were some of the hypotheses pertaining to conceptual relations (that is, among categories), and on what grounds were they formulated and tested?*
6. *Were there instances when hypotheses did not hold up against what was actually seen? How were these discrepancies accounted for? How did they affect the hypotheses?*
7. *How and why was the core category selected? Was this collection sudden or gradual, difficult or easy? On what grounds were the final analytic decisions made?*

De vragen van criteria 1, 2, 3, 4 en 7 heb ik waar toepasselijk beantwoord. In de discussie aan het eind van dit onderzoek bespreek ik waar ik ben tekortgekomen bij criteria 5 en 6.

Silverman schrijft dat niet alleen de procedures transparant moeten zijn, maar ook de inhoudelijke keuzes die tot de conclusie hebben geleid. Strauss en Corbin (1990, p. 254-257) noemen dat de empirische basis. Wederom geven zij zeven criteria.

1. *Are concepts generated?* Waar komen de concepten vandaan en zijn ze gegrond in data? Of is het een common sense concept?
2. *Are the concepts systematically related?* Worden relaties tussen concepten gelegd en zijn die gegrond in de data?
3. *Are there many conceptual linkages and are the categories well developed? Do they have conceptual density?* Is het paradigm-model gebruikt om categorieën te verbinden en zijn ze rijk en met diepte beschreven?
4. *Is much variation built into the theory?* Het is van belang heel specifiek zijn waar en wanneer de theorie van toepassing is en welke variaties daar effect op hebben.
5. *Are the broader conditions that affect the phenomenon under study built into its explanation?* Zijn brede maatschappelijke invloeden, zoals de economie, sociale trends en culturele waarden, meegenomen en gebruikt?
6. *Has process been taken into account?* De wereld is niet statisch en verandert constant. Is er enige vorm van verandering meegenomen in het resultaat?
7. *Do the theoretical findings seem significant and to what extent?* Het resultaat moet interessant zijn en van waarde. Er zijn geen garanties voor succes.

Aan deze criteria heb ik allemaal voldaan. Bij het derde criterium moet ik opmerken dat ik niet het paradigm-model heb ik kunnen gebruiken, omdat dit niet goed toepasbaar was op de data die ik had. In plaats van dat model heb ik zelf een model ontwikkeld om mijn data te ordenen en categorieën te verbinden. Dit is het clustermodel, dat in paragraaf 3.2 wordt behandeld.

3. SAMENWERKINGSVERBANDEN

In dit hoofdstuk introduceer ik de data. Ik geef een aantal voorbeelden van het soort data dat ik heb verzameld. Ik laat hier weinig data zien en ga ik vooral in op een achterliggend model dat het gros van mijn data over samenwerkingsverbanden omvat. Dit clustermodel vergelijk ik vervolgens met het model van collaborative governance. Aan het einde van het hoofdstuk stel ik, ondersteund met citaten, dat samenwerkingsverbanden niet altijd bereiken waar ze voor zijn ingesteld. Het vierde hoofdstuk gaat in op een mogelijke oplossing voor dit probleem: de Metabestuurder.

3.1 DATA

Tijdens bijna alle interviews heb ik gevraagd naar de invloed van de omgeving, de persoon, de opdracht, de acties en de doelen van de metabestuurder. Dit resulteerde tot ontzettend veel concepten en relaties over wat mogelijk invloed heeft op elkaar, op de rol en op het succes. De volgende twee citaten zijn hier voorbeelden van. In citaten wordt de respondent aangeduid met een R en de interviewer met een I. De citaten zijn bewerkt ten behoeve van de leesbaarheid.

R: En, omdat je met zo veel partijen samenwerkt, is transparantie natuurlijk ook een hele belangrijke. Ja, dat is ook de transparantie: waarom wel, waarom niet en hoe?

I: En waarom is transparantie belangrijk?

R: Nou, dat is ook belangrijk om het vertrouwen op te bouwen. Dat mensen zich ook serieus genomen voelen. Dat ze zien dat er echt iets met hun inbreng wordt gedaan. Dat het niet zoets is van "Ja, fijn, bedankt" en we doen er niks meer mee. Dus dat is toch ook het vertrouwen opbouwen.

I: Is dat belangrijk?

R: Ja, uiteindelijk blijft het mensenwerk. Je hebt wettelijke verdelingen van verantwoordelijkheden, maar de zaken die vliegen, dat is omdat mensen elkaar weten te vinden. De projecten die verder worden gebracht zijn er omdat er iemand voor gaat staan, die ervoor knokt, die ervoor gaat en mensen met zich mee weet te krijgen. En dat is een hele belangrijke. Het blijft uiteindelijk mensenwerk.

In dit voorbeeld komt direct een aantal concepten en relaties voor. Als eerste wordt transparantie genoemd. Dit blijkt nodig om vertrouwen op te bouwen. Transparantie laat namelijk zien dat er wat gedaan wordt met de inbreng van mensen. Dit vertrouwen zorgt er weer voor dat mensen inbreng en inzet blijven leveren. Inzet ("iemand die ervoor gaat staan, die ervoor knokt") zorgt uiteindelijk voor voortgang ("de zaken die vliegen" en "de projecten die verder worden gebracht"). Er worden in dit citaat dus vier concepten genoemd, beschreven en tot elkaar in verhouding gebracht. Ik presenteer nog een voorbeeld.

R: [Over dat samenwerkingen soms met complexe zaken te maken hebben]

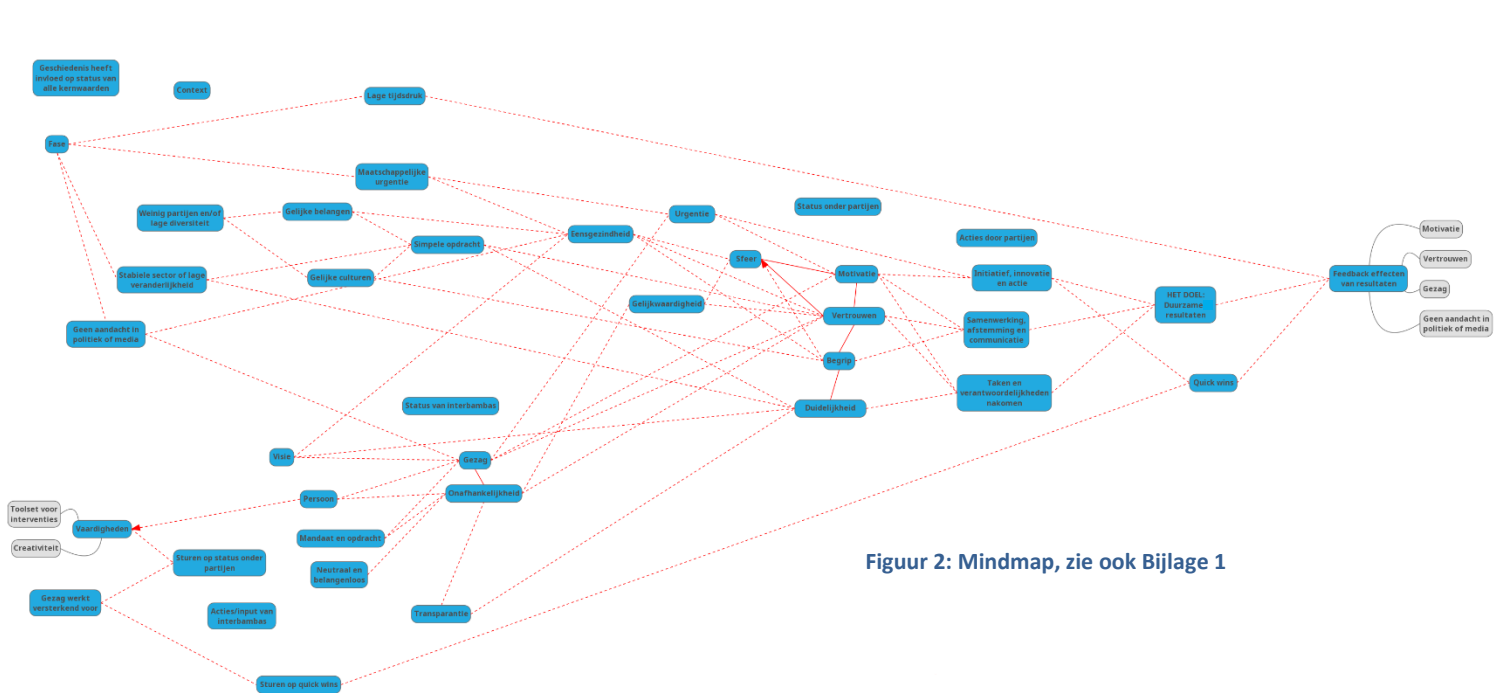
I: Ja, en wat maakt die zaken dan complex?

R: Dat er heel veel stakeholders mee te maken hebben. Dat het onderwerpen zijn die in de Kamer spelen en dus politiek belangrijk of gevoelig zijn. Dat het repercussies heeft voor een hoop burgers, dat het van maatschappelijk belang is.

Dit voorbeeld is iets simpeler. Er worden vier redenen opgesomd die zorgen voor complexiteit: veel stakeholders, politieke gevoeligheid, gevolgen voor veel burgers en van maatschappelijk belang. Dit waren twee typerende voorbeelden van de data die ik heb verzameld. In de volgende paragraaf beschrijf ik hoe ik met die data omging en hoe dat tot een clustermodel leidde.

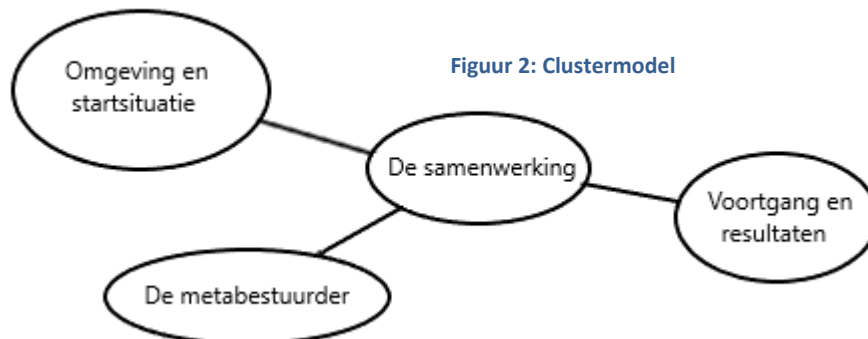
3.2 CLUSTERMODEL

Om vat te krijgen op de grote hoeveelheid rauwe data, heb ik vrijwel alle data een eigen samenvattende code gegeven. Alleen uitspraken waarvan ik wist dat ze niet relevant waren voor het onderzoek liet ik achterwege. Dit bleek ontzettend veel werk te zijn, maar had wel het gevolg dat ik goed *in* de data kwam. Na mijn onderzoek had ik honderden van die codes voor citaten verzameld. Tijdens het verwerken heb ik schematische aantekeningen gemaakt, waarin de relaties uit de data duidelijk werden, bijvoorbeeld een pijl van transparantie via vertrouwen en inzet naar vooruitgang. Al snel was een bladzijde in mijn notitieboek niet groot genoeg en zocht ik naar een betere manier om al deze relaties in kaart te brengen. Ik vond een website waar ik, door labels en lijntjes te plaatsen, een mindmap kon maken. Deze mindmap groeide en groeide. Al vrij snel had ik door dat het te complex werd. Factoren hadden bijvoorbeeld geen direct positieve of negatieve invloed op een andere factor. Voor die nuance was geen ruimte in de mindmap. Er was een grote samenhang en complexiteit. Uiteindelijk is de mindmap als volgt geworden. De mindmap is, tenzij u digitaal kunt inzoomen, helaas te groot om leesbaar op deze pagina te zetten. In de bijlage is deze verspreid over twee pagina's en beter leesbaar.

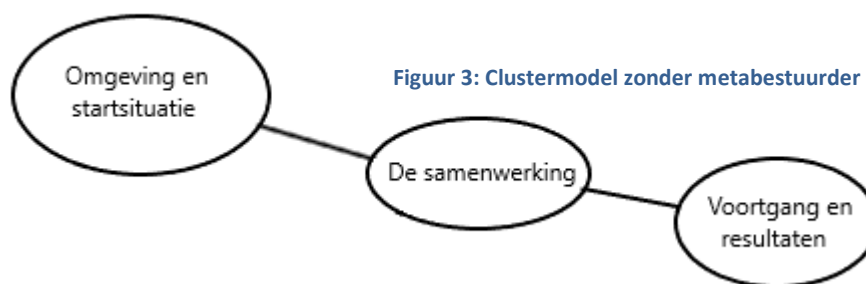


Figuur 2: Mindmap, zie ook Bijlage 1

Om ordening aan te brengen was ik al begonnen om de omgevingsfactoren bij elkaar te zetten. Die staan linksboven. Als gevolg deze ordening zag ik dat ik het model kon simplificeren door niet alle losse factoren te benoemen, maar alleen de clusters over te laten. Er ontstonden zo vier clusters zoals hieronder weergegeven.

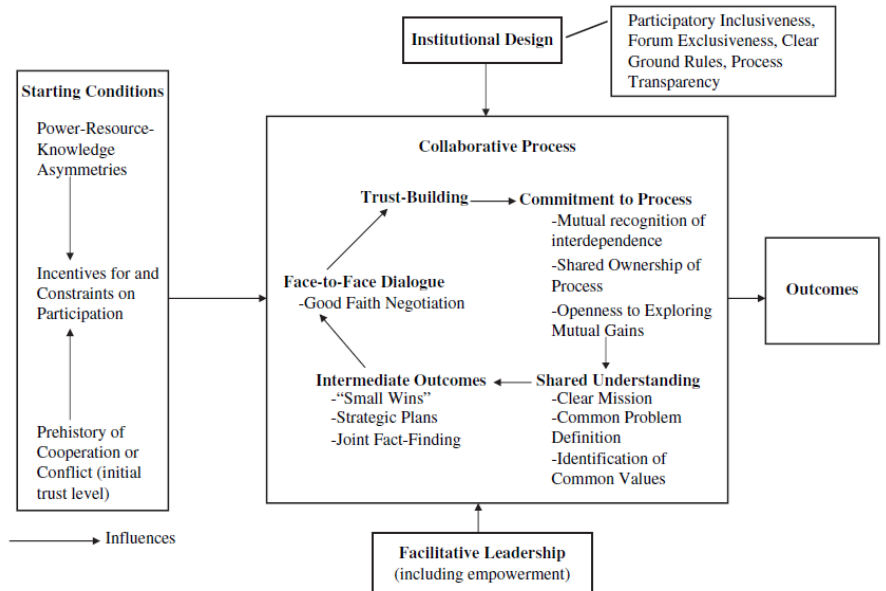


Als in dit model de onderste cluster van de metabestuurder wordt weggelaten, kan er beter worden nagedacht over de context waar de metabestuurder zich in bevindt. Er ontstaat op deze manier een lijn. Ik doe dit om een beeld te schetsen van de context zonder de metabestuurder.



Het clustermodel zonder metabestuurder kan als volgt begrepen worden. Eerst is er een omgeving met organisaties, netwerken en een geschiedenis. Daarin ontstaat een ambitie of probleem, waarbij meerdere organisaties uit die omgeving moeten samenwerken. Er wordt vervolgens een bepaald type samenwerking opgericht. Alleen hier al bestaan grote verschillen. Zo zijn er regionale samenwerkingen, hele sectoren, ad hoc samenwerkingen, grote netwerken en ketens. Het samenwerkingsverband heeft een aantal dimensies, zoals vertrouwen, complexiteit van de taak, urgentie en eensgezindheid. De eigenschappen van de context en omgeving hebben weer invloed op de dimensies van het samenwerkingsverband. Politieke bemoeienis verhoogt bijvoorbeeld de complexiteit verhoogd en veel organisaties met verschillende belangen verlagen de eensgezindheid. Als uiteindelijk de dimensies van het samenwerkingsverband in een bepaalde combinatie voldoende zijn, gaan de partijen in het samenwerkingsverband actie ondernemen om het doel proberen te bereiken. Ik moet nogmaals benadrukken dat dit een versimpelde weergave is van een complexe werkelijkheid. Het wel of niet ondernemen van acties of het behalen van resultaten heeft uiteraard weer invloed op de omgeving en op het samenwerkingsverband. Alles is met elkaar verbonden. Desalniettemin geeft een dergelijk model een versimpelde inzage in deze samenwerkingsverbanden.

Hoewel ik later nog meer resultaten bespreek, maak ik hier alvast een uitstapje naar een wetenschappelijke bron. Het model, zonder de metabestuurder, is vergelijkbaar met het model van *collaborative governance*. Ansell en Gash (2007) onderscheiden ook een set aan factoren die invloed hebben op *collaborations* (of samenwerkingsverbanden), zoals de geschiedenis en de belangen van de stakeholders. Daarnaast noemen ze factoren die binnen het samenwerkingsverband van belang zijn, onder andere vertrouwen en inzet. Het model dat ik schetste onderscheid de factoren op dezelfde manier en is dus niet nieuw. Pas nadat ik klaar was met het verwerken van de data ben ik dieper de literatuur in gedoken, in dit geval het artikel van Ansell en Gash (2007). Ik wist



Figuur 3: Model Collaborative Governance (Ansell & Gash, 2007, p. 550), zie ook Bijlage 2

dat hun en mijn model overeenkomsten zouden hebben, maar, toen ik uiteindelijk het artikel grondig las, was ik erg verbaasd over de gelijkenissen. De manier waarop ze het model hebben vormgegeven lijkt op die van mij: links de starting conditions, in het midden de samenwerking en rechts de resultaten. Ansell en Gash (2007, p. 549) beschrijven hoe ze op het model zijn gekomen. Ook dat is zeer vergelijkbaar met hoe ik het heb gedaan. Bijvoorbeeld dat we erachter kwamen dat heel veel factoren op veel manieren elkaar beïnvloeden en er daarom voor kozen om een simpeler model te maken. Ik was al bang dat ik bij wijze van spreken het wiel opnieuw had uitgevonden. Gelukkig, onderscheid ik mij met de nadruk op de metabestuurder, die als buitenstaander het samenwerkingsverband verder helpt. Althans dat dacht ik. Ansell en Gash (2007) waren me echter tien jaar voor. Op precies dezelfde plek als in mijn model, van onder naar boven, gericht op het samenwerkingsverband, zetten zij *facilitative leadership*. Zelfs in de eerste versies van mijn mindmap stond het op dezelfde manier weergegeven. Het is, eerlijk gezegd, bijna een beetje eng. Het is in ieder geval goed om te zien dat wat ik in mijn data vind, door andere wetenschappers wordt bevestigd.

Het clustermodel dat ik beschreef is sterk vergelijkbaar met het bestaande en bekende model van collaborative governance. Uit de data blijkt echter dat deze samenwerkingen veel problemen ervaren en niet altijd hun doel bereiken. Deze data bespreek ik in de volgende paragraaf.

3.3 DE PROBLEMEN VAN HET SAMENWERKINGSVERBAND

Uit mijn onderzoek blijkt dat samenwerkingsverbanden regelmatig vastlopen, te langzaam gaan of überhaupt niet van de grond komen. Dit komt door de oorzaken, opgesomd door de volgende citaten.

Tegenwoordig zijn er heel veel partijen betrokken bij hetzelfde doel. En dat maakt het dus lastig om die doelen goed te bereiken.

Heel veel partijen.

[...] omdat de schotten te groot zijn tussen partijen die het moeten gaan doen met elkaar.

Schotten tussen de partijen.

De verschillende partijen waren er niet uitgekomen om een van hen als eerste aan te wijzen. Hadden dat onderlinge vertrouwen niet, gunde elkaar dat niet, waren niet van plan elkaars problemen op te lossen of mét elkaar de problemen op te lossen.

Een gebrek aan onderling vertrouwen, de partijen gunde elkaar niets en wilde niet elkaars problemen oplossen.

Idealiter is er geen [metabestuurder]. Dan zijn partijen zelf in staat om het gesprek met elkaar te voeren. Maar door de slechte start, door het feit dat gemeentes en zorgkantoren op het laatste moment redelijk verrast waren over het feit dat zij via [een uitvoeringsorganisatie] betalingen moesten doen en doordat er gedwongen samenwerking werd opgelegd, is er zoveel misgegaan. Ja, niemand kiest meer voor het collectieve belang. En zelfs [het ministerie] zat in de positie dat ze dat ingewikkeld zouden vinden, gelet op alle druk die er vanuit de Kamer was.

Een slechte start, plotselinge veranderingen, gedwongen samenwerking, kiezen voor eigen belang en politieke druk.

Het meeste lastige is: samenwerking klinkt logischer en oogt makkelijk vorm te geven, maar het is buitengewoon weerbarstig. Want je hebt te maken met cultuurproblemen. Je hebt te maken met mensen die heel erg trots zijn op hun eigen organisatie. [...] Nou de praktijk is zeer weerbarstig op dit thema. Samenwerken is niet vanzelfsprekend.

Cultuurproblemen en trots. Al deze zaken (en nog genoeg andere) zorgen ervoor dat, zoals een respondent in het bovenstaande citaat zegt, samenwerking weerbarstig en niet vanzelfsprekend is.

In de meeste gevallen zijn een of meer ministeries verantwoordelijk voor het beleid en het samenwerkingsverband. Als ze verantwoordelijk zijn, kan je stellen dat zij ook verantwoordelijk zijn voor het succes van het samenwerkingsverband en dat zij dat succes op een bepaalde manier proberen te organiseren. Het blijkt echter dat dit niet vaak lukt. In een citaat hierboven werd al politieke druk genoemd. In de volgende citaten worden nog een paar redenen genoemd.

En voorheen was het toch wel vrij top-down: het ministerie bepaalt en de regionale overheden voeren het uit, maar daar is nu veel meer interactie. Het wordt veel meer een netwerk. En ook met de decentralisaties met natuur, maar ook met jeugd. De interactie wordt ook gewoon steeds groter. Dus het wordt door een provincie of waterschap als ingewikkeld ervaren, als iemand van het ministerie

gaat zeggen hoe het moet, terwijl ze ook een eigen verantwoordelijkheid hebben. Dat is dan makkelijker te accepteren als het een neutraal persoon is.

De top-down sturing van het ministerie past niet bij de huidige situatie van interactie en netwerken. Ook past het niet bij de eigen verantwoordelijkheid, waar regionale overheden rekening mee moeten houden. Daarnaast wordt de neutraliteit van het ministerie betwijfeld. In het volgende citaat wordt ook de eigen verantwoordelijkheid levendig uitgelegd.

Het lastige is dat je vanuit een minister moeilijk kunt sturen. We hadden twee organisaties die nauw moesten samenwerken, de een hing onder een minister en de ander onder een staatssecretaris. Ja, dat wordt lastig. En hoe ga je met gemeenten om? Nog ingewikkelder, die hebben allemaal gemeenteraden. De minister kan natuurlijk roepen: "Die gemeente moet gewoon doen wat ik wil", maar dan hoor je daverend gelach uit de gemeenteraad opstijgen. "Wie is die minister? Ha ha ha."

Er zijn meerdere autonome organisaties, die niet altijd naar elkaar willen luisteren, zelfs niet naar een ministerie. Het ministerie kan die organisaties niet verplichten iets te doen. Daarnaast is er onduidelijkheid als twee ministeries gedeeltelijk verantwoordelijk zijn. Wie is dan verantwoordelijk voor het samenwerkingsverband?

Er zijn natuurlijk ook stemmen die zich afvragen waarom het ministerie dit niet zelf kan? Het idee erachter is dat er eigenlijk ook een samenbinding tussen alle partijen nodig is. En het ministerie heeft natuurlijk altijd een eigen belang, die kan niet volledig neutraal zijn. Die gaat ook voor het hogere doel, maar die heeft ook altijd een eigen belang en die dient ook een bewindspersoon.

Om een succesvol samenwerkingsverband te organiseren, is een neutrale positie binnen dat samenwerkingsverband nodig. Het ministerie heeft echter een eigen belang binnen de samenwerking, is daardoor niet volledig neutraal en kan dus niet effectief leidinggeven aan de samenwerking.

Ik denk dat voor de twee soorten opdrachten die ik doe, waarbij je probeert echt verschillende partijen gezamenlijk achter één doel te krijgen en gezamenlijk daarin actie te laten ondernemen, dat daarvoor een onafhankelijke ambassadeur of aanjager essentieel is. Want als je als Rijksoverheid dat gaat initiëren, – of als provincie, als het een provinciaal iets is – heb je altijd zelf ook een rol in dat proces. En daarmee ben je nooit helemaal onafhankelijk in wat je doet. Kijk, mij kan het niets schelen wie het doet, als het maar gebeurt. Dus ik kijk alleen maar naar wie daarvoor het meest geschikt of de meest logische partij zou zijn. En ik kijk helemaal niet naar van "Oh, pfoe dat kost extra werk." Of van "Vindt mijn minister het wel goed? Oh god, dan moet ik eerst via de DG en oh, ik heb er geen budget voor." Ja...

De overheidsorganisatie is naast initiator van het samenwerkingsverband bijna altijd ook deelnemer in het proces en daarmee niet onafhankelijk. De respondent hint in het bovenstaande citaat ook naar de bureaucratie, waar overheidsorganisaties altijd aan gebonden zijn, als belemmering. In zijn eigen positie als onafhankelijke metabestuurder staat hij juist buiten die bureaucratie.

Ministeries en andere bestaande overheidsorganisaties blijken niet geschikt om de weerbarstige samenwerkingen te helpen, maar wie dan wel? Dat is waar de metabestuurder weer terug in het plaatje komt. Het volgende hoofdstuk gaat in op de rol van de metabestuurder in deze samenwerkingsverbanden.

4. DE METABESTUURDER

In het vorige hoofdstuk heb ik een model geschetst om samenwerkingsverbanden beter te begrijpen. Ik heb vervolgens de metabestuurder even weggelaten om inzicht te krijgen in de samenwerkingsverbanden an sich. Het blijkt dat zonder metabestuurder succes bij die samenwerkingsverbanden zeker niet vanzelfsprekend is. Dat is waar de metabestuurder om de hoek komt kijken. In dit hoofdstuk ga ik in op de rol die de metabestuurder heeft in deze samenwerkingen.

In de paragraaf 4,1 bespreek ik drie verschillende rollen van de metabestuurder en één belangrijke eigenschap van zijn positie, die naar voren komen in mijn data. In paragraaf 4.2 van dit hoofdstuk bediscussieer ik deze rolbeschrijving met behulp van wetenschappelijke literatuur. Het hoofdstuk eindigt met een illustratie van de problemen die de metabestuurder ervaart. In het vijfde hoofdstuk ga ik in op de achterliggende oorzaken van die problemen.

4.1 DE ROL VAN DE METABESTUURDER

ROL 1: VERBINDEN

Mensen willen met elkaar samenwerken, maar weten vaak niet eens hoe ze met elkaar moeten samenwerken. Dat vraagt ook niet alleen iets van de ander, maar het betekent ook iets voor jezelf. Dus wat ik probeer te doen, in mijn rol als aanjager, is partijen met elkaar te verbinden.

De eerste rol van de metabestuurder is verbinder. Zoals ik besproken in het vorige hoofdstuk, zijn veel organisaties niet automatisch in staat om complexe samenwerkingen aan te gaan. De metabestuurder is ervoor om dit gebrek te verhelpen. Om de partijen in het samenwerkingsverband bij elkaar te brengen en aan elkaar te verbinden. Rollen als bemiddelaar, coördinator of regisseur vallen onder de rol als verbinder.

Maar dat oliemannetje zijn en tussen de verschillende niveaus, zowel horizontaal als verticaal, samenhang aanbrengen, dat is toch een beetje spinnen in het spinnenweb. De lijntjes met elkaar verbinden, die anders tussen organisaties veel te veel in een kokertje aan het werk zijn.

Als een spin in het spinnenweb haalt de metabestuurder de organisaties uit hun koker en verbindt ze met elkaar. Er zijn twee veelgenoemde manieren waarop de metabestuurder dit kan doen. In het volgende citaat wordt een mooi voorbeeld gegeven van de eerste manier: het maken van vertaalslagen.

R: Nou, het probleem is dat zo'n wereld van de zorgverzekeraars echt anders in elkaar zit dan de wereld van de gemeenten. En het ministerie opereert ook weer helemaal anders en de [uitvoeringsorganisatie], die gewend is in de [de uitvoering] te opereren. Een andere context, een ander verhaal.

I: Dus op plekken waar die botsingen plaatsvinden tussen verschillende wereld-

R: Nou, letterlijk vertaalslagen maken. Uit de praktijk, twee weken geleden, voor het nieuwe ICT-systeem zoals [private samenwerkingspartner] dat heeft gebouwd, hadden wij bedacht dat het waarschijnlijk wel heel goed zou zijn om [overheidsorganisatie] in te huren voor een onderzoek. Om dat goed te kunnen onderzoeken, wilde ik toen langs bij de [private samenwerkingspartner]. En daar hadden ze het woord voor gebruikt, 'workshop.' Nou, wat denk jij dat een workshop is?

I: Nou, een beetje, dan komen ze wat vertellen. Of het is wat interactief en ze komen je iets leren misschien en...

R: Nou, bij [private samenwerkingspartner] dachten ze, dat is minstens een halve dag, want een workshop duurt lang. Met veel mensen, want dat kan niet met twee mensen af, dat is echt met veel mensen.

I: Ik denk al aan minstens tien, ja.

R: Precies, minstens tien en dat in een week dat ze net aan het eind van een sprint zaten. Dus die flipte helemaal, alleen op het woord workshop. Ja, dan is het toch handig dat iemand even de telefoon pakt en zegt: "Joh, wat is die workshop eigenlijk?" "Nou, max twee uur. In ieder geval een businessanalist en een architect en die hebben ook niet allebei twee uur nodig."

I: Dat is heel wat anders, inderdaad.

R: En het is een flauw voorbeeld, maar het is wel tekenend voor dat er achter woorden andere betekenissen schuilgaan. En dat continu checken: Zitten we nog op dezelfde pagina? Hebben we elkaar nog begrepen? Zitten we wel aan hetzelfde te werken? Hebben we dezelfde beelden? Hebben we dezelfde doelen? Dat is echt het allerbelangrijkste wat [de metabestuurder] doet.

De metabestuurder is nodig om vertaalslagen te maken in de communicatie tussen de organisaties. De verschillende betekenissen die organisaties hanteren zorgen ervoor dat er misverstanden ontstaan en de verbinding niet vanzelf tot stand komt. Dit is dus waar de rol van verbinder nodig is. De tweede manier om te verbinden is door het gedeelde belang te benadrukken in een duidelijke visie.

Je hebt ook vaak dat je echt een verzameling van belangen aan het managen bent. Uiteindelijk kan je alleen met visie daar doorheen. Je moet echt een heldere visie ontwikkelen, waardoor alle partijen samen aan een hoger doel willen werken. Als je allemaal belangen moet gaan proberen te managen, kom je uit in een vaag compromis. Ik denk dat het af en toe nodig is om iemand te hebben die dit algemene belang kan formuleren en daar partijen omheen kan aanzetten om vrijwillig te willen werken aan een oplossing.

Het benadrukken van het gemeenschappelijke, collectieve, gezamenlijke of gedeelde belang is de meest genoemde actie in de data. Vaak gebeurt dit in een duidelijke visie. Het bewustzijn van dat belang is nodig om doelen te bereiken. Door het gedeelde belang te benadrukken, maakt de metabestuurder duidelijk dat alle samenwerkingspartners hetzelfde doel delen. Dat is een krachtig punt om verbinding op te vinden. Tegelijkertijd motiveert bewustzijn van het gedeelde belang organisaties om mee te doen. Dat is de tweede rol.

ROL 2: AANJAGEN

Nu ben ik langs alle G32-gemeentes aan het rondreizen om die te overtuigen om in beweging te komen. Dus eigenlijk ben je aanjager in de letterlijke zin. [Je bent er] om dat proces aan te jagen en op de agenda te zetten, op de media-agenda en de publieke agenda te zetten.

De tweede rol is aanjager. De aanjager motiveert en agendeert het gedeelde belang en zet daarmee aan tot actie. Dit is in veel samenwerkingsverbanden nodig, omdat organisaties graag naar andere wijzen om actie te ondernemen. De volgende respondent noemt het Techniepact als voorbeeld.

Ja, Techniepact, dat vind ik een mooi voorbeeld. Hoe Doekle Terpstra dat aangepakt heeft. Want daar had je natuurlijk overheid, bedrijfsleven en onderwijsinstellingen, die allemaal naar elkaar zitten te

wijzen. “Ja, wij willen wel meer aan techniek doen, maar dan moet jij voor stageplaatsen zorgen.” “Ja, maar als jullie iemand sturen dan weet die niks.” “Overheid, jullie moeten ingrijpen! Er moet meer geld voor komen.” Nou, en zo blijf je maar, in dit geval niet in een cirkeltje, maar in een driehoek rondrennen. En hij is er middenin gaan staan en zei, “Nou is het afgelopen. Vinden we het nou allemaal belangrijk dat het gebeurt, dat we dit bereiken, dat we meer mensen opgeleid hebben in techniek, dat we Nederland innovatieland kunnen blijven? Ja?” Nou, poef. En daar ging het.

De metabestuurder is in dit voorbeeld nodig om de partijen aan te zetten om in actie te komen. Dit gebeurt door het benadrukken van het gedeelde belang. Om het gedeelde belang duidelijk te krijgen is het noodzakelijk om het probleem of de ambitie waarvoor het samenwerkingsverband is opgericht goed te begrijpen. Hierbij is het erg effectief om problemen uit de praktijk te benoemen.

De belangrijkste prikkel is bijna naming en shaming. Want het gaat hier over ellende van mensen. En wat we dus altijd doen is, we laten altijd een persoonlijk voorbeeld zien. Laat ik als voorbeeld nemen: mensen met een verstandelijke beperking. Die stonden niet zo op ons netvlies. Dus die groep die zijn nu ook beetje op de kaart aan het zetten. Waardoor de ogen opengaan in al de regio's. Maar wat wij nu wel moeten doen is dat bij al die besluitvormers, dat de mensen met ervaring en de mensen waar het om gaat ook een rol krijgen. [...] En in iedere regio proberen dus regionale voorbeelden te laten zien. Als ik in Groningen ben, moet ik iemand met een Gronings accent hebben die in Groningen problemen heeft meegemaakt. Want anders zeggen ze: “Ja, dat komt allemaal vanuit Den Haag. Hier hebben we geen problemen!” Maar ja, dan gaat er een appartement in Veendam in rook op. En dan heb je weer een goed voorbeeld.

De praktische voorbeelden helpen om bestuurders van de samenwerkende organisaties in te laten zien dat het probleem echt en urgent is. Het doel hiervan is dat organisaties uit eigen beweging in actie komen, omdat ze zelf de noodzaak ervan inzien. Daarnaast is het voor jezelf ook belangrijk om in te zien waar het echt om gaat. De metafoer in het volgende citaat maakt dit mooi duidelijk.

En tegelijkertijd ook goede voeling met de praktijk hebben. Dus je moet geen aanjager willen zijn vanachter je bureau. Vorige week heb ik een school voor speciaal onderwijs in Den Haag bezocht. Ik zie heel veel schoolgemeenschappen. Ik spreek niet alleen de bestuurders, maar ook de docenten, de ouders. Dat is ook heel belangrijk, hè. Dus je moet ook heel goed met je voeten in de modder staan om van verschillende kanten te worden gevoed, om te kijken ‘ja ben ik wel op de goede weg?’ En ‘is het wel juist wat ik voor ogen heb?’ Je goed door de praktijk laten voeden is ook ontzettend belangrijk. Want voordat je het weet, hang je ergens aan zo'n helikopter boven, maar raak je de aarde niet echt, hè. Je moet een helikopter kunnen zijn, maar tegelijkertijd ook aards.

De respondent bedoelt met een helikopter dat je ook van boven de partijen het overzicht moet kunnen houden, maar dat kan niet vanachter je bureau. Het is nodig om de praktijk van het probleem te ervaren. Deze kennis kan de metabestuurder vervolgens gebruiken om het gedeelde belang duidelijk te maken.

ROL 3: KNOPEN DOORHAKKEN

Toen werd ik door de minister en staatssecretaris bedeed met, zoals dat zo mooi heet, doorzettingmacht. Ik had de macht om de samenwerkende partijen door middel van escalatie langs de politieke lijn recht te zetten. Dat is bijzonder, die macht heeft lang niet iedere [metabestuurder]. [Soms is een metabestuurder] iemand die een hele grote knuppel in zijn binnenzak heeft en zegt “Jongens, ik probeer het netjes, maar als het niet gaat sla ik met die knuppel.” En je hebt samenwerkingen waarin [metabestuurders] die doorzettingmacht niet hebben.

4.1 De Rol van de Metabestuurder

De derde rol is het doorhakken van knopen. In het citaat is de knuppel een metafoor voor doorzettingsmacht. Doorzettingsmacht stelt de metabestuurder in staat op een knoop door te hakken als er via consensus of compromis geen voortgang is. Doorzettingsmacht is een term die ik al vaker binnen de Nederlandse overheid heb horen langskomen, maar nooit in wetenschappelijke bronnen. Het is zo'n term die zoveel wordt gebruikt, dat het onduidelijk wordt wat het precies betekent en vooral hoe het dan werkt. Het bovenstaande citaat gaat verder:

I: Wat is doorzettingsmacht precies?

R: Doorzettingsmacht betekent dat je partijen kunt laten doen wat je wilt.

I: Maar dat is, in dit geval, een soort lijntje naar een minister of een staatssecretaris?

R: Ja, klopt. Donderdag in de kamer: "Mevrouw [bestuurder van organisatie], meneer [bestuurder van andere organisatie]." – Dat zijn de samenwerkingspartners van [de metabestuurder] – "Zij doen wat [de metabestuurder] zegt, als zij niet doen wat [de metabestuurder] zegt, dan komt [de metabestuurder] bij mij en de staatssecretaris en daarna doen mevrouw [bestuurder] en meneer [bestuurder] wel wat [de metabestuurder] zegt." Dat is escalatiemogelijkheid naar de politieke bazen.

Dit citaat zet een gesprek tussen de minister, de bestuurders en de metabestuurder in scene. De minister legt uit wat die doorzettingsmacht inhoudt, namelijk dat als de samenwerkende organisaties er niet uitkomen en ze vervolgens niet naar de metabestuurder luisteren, de metabestuurder het probleem kan escaleren naar de politieke bazen van de samenwerkende organisaties. De politieke baas kan de organisatie dan dwingen om mee te werken. Dat is bijna altijd een minister of staatssecretaris. Op deze manier knopen doorhakken wordt lastig als een samenwerkende organisatie niet onder een politieke baas valt. Denk daarbij aan gemeenten, private bedrijven en onafhankelijke belangenorganisaties. Een mogelijke oplossing is dat alle partijen de afspraak maken om de metabestuurder die macht te geven, maar een dergelijke constructie ben ik in de praktijk niet tegengekomen. De meeste metabestuurders die ik heb gesproken hebben geen doorzettingsmacht. De reden hiervoor is dat veel organisaties niet willen dat iemand ze tot iets kan dwingen. Bij enkele metabestuurders is het onduidelijk of ze doorzettingsmacht hebben. Daarmee bedoel ik dat ik situaties heb gezien waar de metabestuurder formeel de bevoegdheid heeft om een knoop door te hakken en te escaleren naar de politieke bazen, maar dat dat niet betekent dat die politieke bazen daar dan naar luisteren. Op papier hebben deze metabestuurders de rol van knopendoorhakker, maar in de praktijk lijkt die macht afhankelijk van een uitgebreid politiek spel. Het kan daardoor zo zijn dat de metabestuurder die macht in de praktijk dus niet heeft. Hoe dat politieke spel werkt, valt buiten het onderwerp van deze scriptie.

De rol van knopendoorhakker is anders dan de rol van verbinder of aanjager. Bij deze twee rollen gaat het erom de samenwerkende organisaties aan te zetten om vrijwillig en gezamenlijk bij te dragen aan het collectief. Om vervolgens, als knopendoorhakker, organisaties te verplichten mee te werken gaat tegen de gedachte van vrijwilligheid in, die belangrijk is bij de eerste twee rollen. In het volgende citaat gaat een respondent hierop in.

I: Ja, want net hadden we het er dus over dat vrijwilligheid belangrijk is. Dat mensen overtuigd worden om vrijwillig mee te doen. Maar als je dus in de wet zet dat het kabinet dit kan opleggen, dan gaat dat er juist weer tegenin.

R: Nou ja, ik heb gezegd dat het belangrijk is, in de context van mijn opdracht, dat het iemand is met vertrouwen die in staat is om iedereen te overtuigen om mee te doen. Ik vind dat je dat altijd moet doen, maar er moet een plan B zijn. Namelijk, het plan B is: er is een wettelijke regeling die het kan afdwingen als je niet mee wil doen. Uiteindelijk komen we tot situatie waarin u niet vrijblijvend meer aan de kant kunt blijven staan.

I: Maar dan is dus het streven om eerst iemand ervan te overtuigen. Dat je vrijwillig meewerkt. En als dat dan niet lukt, dan kan je nog- Oké.

R: Ja. Ik heb ook nooit bedoeld, toen ik zei dat ik vond dat er een doorzettingsmacht zou moeten zijn, dat we dus maar moeten gaan roepen, "Ah, ah, allemaal in de rij!" Nee. Als het uiteindelijk niet lukt, er is overleg geweest en er is toch een meerderheid van mening dat iets moet. Ja, dan moet het kunnen worden afgedwongen.

Doorzettingsmacht kan dus het beste gezien worden als een allerlaatste optie, een back-up plan of plan B. Op deze manier kan, als overtuiging niet werkt, medewerking worden afgedwongen. Een respondent wees mij op een uitspraak van Roosevelt: *"Speak softly, and carry a big stick – you will go far."* Idealiter wordt de stok niet gebruikt, maar zorgt de aanwezigheid ervan dat zacht praten voldoende is om een partij te overtuigen. Hoewel er inderdaad een andere gedachte achter zit dan bij de rollen van verbinden en aanjagen, blijkt het in sommige gevallen toch nodig om samenwerkingsverbanden vooruit te krijgen.

Naast deze drie rollen, verbinden, aanjagen en knopendoorhakken, wil ik ook een eigenschap van de metabestuurder noemen, namelijk de onafhankelijke positie. Deze werd zo vaak genoemd in de data dat ik die niet achterwege kon laten.

DE POSITIE VAN DE METABESTUURDER: ONAFHANKELIJK

In het vorige hoofdstuk heb ik laten zien dat een ministerie of een andere overheidsorganisatie niet onafhankelijk leiding kan geven aan een samenwerkingsverband waar ze zelf deel van zijn. Er is dus behoefte aan een onafhankelijk figuur:

Er was behoefte aan een onafhankelijke figuur, die vertrouwen zou hebben van alle partijen die een medeverantwoordelijkheid hebben voor de Generieke Digitale Infrastructuur. En die onafhankelijke figuur die dat vertrouwen heeft, zou ervoor moeten zorgen dat de Generieke Digitale Infrastructuur in een gezamenlijke verantwoordelijkheid verder zou worden ontwikkeld, met respect en waardering voor ieders rol, ieders verantwoordelijkheid en ieders opdracht.

De metabestuurder moet dus onafhankelijk zijn. Maar alle metabestuurders zijn door een of meer ministers aangesteld. Hoe kunnen ze onafhankelijk zijn als ze werken in opdracht van ministers?

Kijk, en dat is het leuke, en dan kom je op het algemene punt van ambassadeur, aanjager. Kijk, ik heb wel een opdracht van de ministeries van Economische Zaken en BZK, maar ik ben niet in dienst. Dus uiteraard heb ik wel de plicht om een soort nette houding te houden tegenover de minister die mij een opdracht heeft gegeven. Dus ik moet niet gaan roepen dat het hele beleid klote is, maar ik ben wel onafhankelijk. Dus ik kan gewoon dingen zeggen die ambtenaren niet zo makkelijk kunnen zeggen.

Ondanks de opdracht vanuit twee ministers, kan de metabestuurder toch in bepaalde mate onafhankelijk zijn. Dit is een kenmerkende eigenschap van een metabestuurder, die vaak in de opdracht zelf wordt meegegeven. Als de minister niet die onafhankelijkheid wil weggeven, had de

minister wel een project-directeur-generaal aangesteld. Uit het onderzoek blijkt dat onafhankelijkheid nodig is voor twee zaken: flexibiliteit en vertrouwen. Het volgende citaat benoemt die flexibiliteit en vrijheid.

Omdat ik [vanuit die onafhankelijke positie] ook een soort brug kan vormen. Ik kan echt zeggen tegen een Ministerie van "Luister eens jongens, hier moeten jullie gewoon echt even aan de bak." En ik kan ook makkelijker tegen een regio zeggen "Jongens, weet je, nu effe ophouden met dat Calimero-gedrag, hè. Kijk nou eens wat ze in Kerkrade-Herzogenrath, aan de andere kant van de grens, op het gebied van arbeidsbemiddeling in elkaar hebben gezet. Dat zou jij toch in Enschede of in Winterswijk ook kunnen doen?" Hè, dus af en toe wat strenger. Ik moet wel omzichtig te werk gaan, maar ik hoef niet rekening te houden met allerlei gevoeligheden of allerlei formele posities van mensen. Kijk, als een ambtenaar van Sociale Zaken bijvoorbeeld, in een discussie stelt dat ze het eens zijn met wat er gezegd wordt, maar het is bijvoorbeeld geen staand beleid, dan komt die ambtenaar al in de problemen. [...] En ja, ik ben dan in een positie dat ik gewoon onafhankelijk die clubs af kan gaan en kan zeggen "Joh, jongens kom op, waarom niet? Het werkt toch, dit?"

Onafhankelijkheid helpt bij het zeggen van dingen die andere mensen niet kunnen zeggen. Een ambtenaar van een ministerie heeft die vrijheid nadrukkelijk niet. De onafhankelijkheid helpt je flexibeler te zijn, omdat je niet gebonden bent aan een organisatie. Als tweede is onafhankelijkheid nodig om het vertrouwen van de samenwerkingspartners te verdienen en te behouden:

Zodra de ketenmanager of de ambassadeur of de regisseur van de samenwerking de indruk wekt dat hij onder invloed staat van een van de samenwerkingspartners, is hij zijn vertrouwen bij de andere samenwerkingspartners kwijt.

De onafhankelijkheid wordt hier geïnterpreteerd als neutraliteit, dat de metabestuurder geen eigen belang heeft. Dit verhoogt het vertrouwen in de metabestuurder. En dat vertrouwen is cruciaal om serieus genomen te worden en invloed uit te kunnen oefenen. De metabestuurder heeft immers weinig formele macht:

En je hangt daar als een soort onafhankelijk persoon. Want je bent dus niet van de macht hebben. Ik heb geen strepen. Ik kan het niet afdwingen. Maar je moet het van je gezag hebben om partijen toch rond de tafel te krijgen en dan om ze in beweging te zetten. En nogmaals, gezag dat dwing je niet af. Gezag kennen anderen je toe.

De onafhankelijk positie van de metabestuurder is dus cruciaal. Als je niet onafhankelijk bent, heb je ten eerste niet de vrijheid om flexibel te zijn en om praktische oplossingen aan te dragen die buiten de officiële lijnen gaan. Ten tweede is onafhankelijkheid nodig om het vertrouwen van de samenwerkende organisaties te hebben. En aangezien de metabestuurder het niet van formele macht heeft, is dat vertrouwen nodig om serieus genomen te worden en invloed te kunnen uitoefenen.

Deze twee redenen verklaren goed waarom de onafhankelijke positie van de metabestuurder nodig is. Ik ben echter nog een reden tegen gekomen, die minder snel het daglicht zouden zien. Deze reden wordt officieel niet benoemd, omdat het een niet geaccepteerde reden is. Desalniettemin speelt deze reden mee bij het aanstellen van een metabestuurder.

VERKAPTE REDEN: VERANTWOORDELIJKHEID UITBESTEDEN

Eerder heb ik laten zien dat ministers niet onafhankelijk zijn en daardoor niet geschikt zijn om een samenwerkingsverband te leiden. De volgende respondent is het daar niet mee eens.

I: Wat vind je van deze nieuwe ontwikkeling?

R: Het hardste dat ik daarover zou kunnen zeggen is dat het ons kennelijk ontbreekt aan lef en leiderschap waar dat nodig is en dat dit dan een soort van ultimatum remedium is om toch dingen voor elkaar te krijgen.

I: Want, waar zouden ze lef en leiderschap moeten hebben?

R: Nou, om het gewoon te zeggen, ik zeg maar wat, met de jeugdhulpverlening. Er is een minister die zegt: "Potverdomme jongens, kom eens even hier, jij van de politie, jij van de sociale dienst, jij van dit en jij van dat en wij gaan nu een afspraak maken, ik ga dat regelen. Daar ben ik van. Ik ben daarvan. Kom bij elkaar en als jullie niet willen, nou, dan stap ik naar het kabinet en dan zeg ik, verdomme nog aan toe, ik ben hier de baas en we gaan dit doen. Ik wil het anders en als dat niet goedschiks gebeurt, dan gaan we dus een wet maken en dan gaan we het kwaadschiks doen." Dat is wat niet gebeurt. Er is niemand hier die verantwoordelijk is. Op het departement zeggen ze, "ja, ik heb niet gevraagd om deze verantwoordelijkheid." Ja, hallo zeg, je hebt er niet om gevraagd? Je neemt die verantwoordelijkheid! Je gaat dat doen! En dat is gebrek aan lef en leiderschap.

De respondent wijdt de opkomst van de metabestuurder gedeeltelijk toe aan een gebrek aan lef en leiderschap bij ministers. De metabestuurder is dan een manier om verantwoordelijkheid uit te besteden. De Deltacommissaris is er bijvoorbeeld om de verantwoordelijkheid voor de waterveiligheid in Nederland over te nemen van de minister. Dit kan zijn, omdat er daarvoor een onafhankelijk figuur nodig is of omdat de minister het simpelweg te druk heeft, maar het kan ook zijn omdat de minister die verantwoordelijkheid niet wil dragen door gebrek aan lef. Door de verantwoordelijkheid weg te geven kan de minister ook lastige Kamervragen ontwijken, zoals de volgende respondent opmerkt.

Dat er dan, bij bijvoorbeeld lastige en ingewikkelde Kamervragen, zo iemand snel zegt: "Nou, weet je wat? We stellen een boegbeeld aan." Alles opgelost. Ik heb wel het gevoel dat dat ook wel een lekkere oplossing is om de Kamervragen uit de weg te gaan.

In het NRC-artikel (De Koning & Niemantsverdriet, 2016), dat ik in de inleiding noemde, wordt deze reden ook als mogelijke verklaring voor de opkomst van de metabestuurder genoemd. Het is op basis van dit onderzoek niet te zeggen welke redenen, in welke mate, doorslaggevend waren voor het aanstellen van een metabestuurder. Het punt dat ik wil maken is dat deze reden meegenomen moet worden bij het begrijpen van het ontstaan van de metabestuurder. Het kan dus zo zijn dat de metabestuurder is aangesteld om een minister uit de wind te houden. Dat zou een hele andere rol zijn dan degene die ik in dit hoofdstuk heb besproken.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk heb ik met behulp van de data drie rollen en één eigenschap van de metabestuurder beschreven. In paragraaf 4.2 vergelijk ik deze met de wetenschappelijke literatuur, zoals het concept van facilitative leadership uit het model van collaborative governance.

4.2 DE ROL IN CONTEXT

In deze paragraaf zet ik eerst een stap achteruit en bekijk wat de resultaten uit de vorige paragraaf betekenen voor de rol van de metabestuurder. Vervolgens vergelijk ik die rol met de concepten van facilitative leadership,

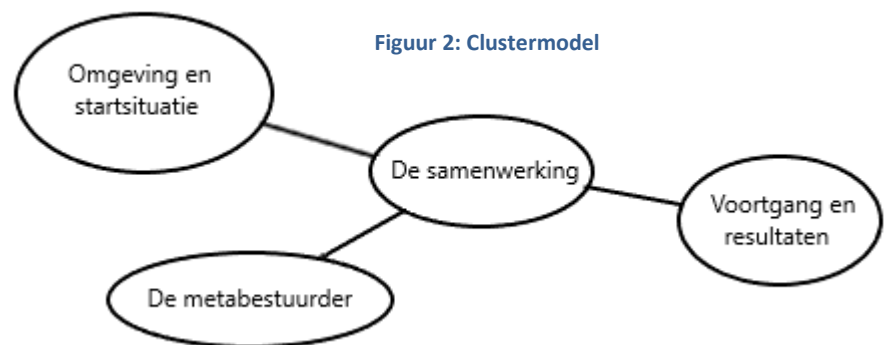
Hoewel ik tijdens mijn onderzoek vele rollen, acties en eigenschappen van de metabestuurder ben tegengekomen, zijn de drie rollen – verbinden, aanjagen en knopen doorhakken – en de onafhankelijke positie verreweg het vaakst genoemd en wat mij betreft het kenmerkendst voor de rol van de metabestuurder. Welke van de drie rollen bij welke metabestuurder het meest aanwezig is, verschilt. Dit hangt af van het samenwerkingsverband en de bijbehorende context. Ook wordt dat bepaald door de persoonlijkheid van de metabestuurder, maar daar ga ik in dit onderzoek niet verder op in. Echter in elke situatie heeft de metabestuurder de rol als een soort katalysator om een samenwerkingsverband, dat vast is gelopen, niet vooruitkomt of überhaupt nog niet bestaat, in beweging te brengen. Verbinden, aanjagen en knopen doorhakken gebeuren allemaal om de samenwerking verder te brengen.

Dat is hoe de rol van de metabestuurder in het clustermodel begrepen kan worden.

Twee goede metaforen, die mij hielpen om deze rol te begrijpen, zijn de psycholoog en de personal trainer. De psycholoog helpt een

persoon interne spanningen te verwerken en ervoor te zorgen dat als die spanningen terugkomen ze voortaan goed verwerkt kunnen worden, met het doel dat de persoon een gelukkig en productief leven kan leiden. Waar verschillende beelden, ideeën of perspectieven botsen, kan de psycholoog ze weer met elkaar verbinden. De personal trainer is een soort aanjager, die een persoon motiveert om een bepaald doel te bereiken. De psycholoog en personal trainer werken meestal met één persoon. Er bestaan ook consultants die het psychodynamische perspectief (ontwikkeld vanuit de psychoanalyse) gebruiken om groepen en organisaties te helpen, net als psychologen, hun interne spanningen te verwerken met als doel hun productiviteit te verhogen. Daarnaast zijn er motivational speakers, die grote groepen mensen of hele organisaties motiveren om hun doelen te bereiken. De professe van bemiddelaar zou ook gebruikt kunnen worden als metafoor. De metabestuurder is tegelijk een psycholoog, bemiddelaar en personal trainer op het hoogste niveau, niet voor één persoon, niet voor een groep samenwerkende personen en niet voor één organisatie, maar voor een groep samenwerkende organisaties. Deze metaforen kunnen gebruikt worden om de rol van metabestuurder te vergelijken met bestaande professies, met de nadruk dat de metabestuurder zijn of haar rol vervult in de context van meerdere samenwerkende organisaties.

Eerder heb ik het model van collaborative governance (Ansell & Gash, 2007) besproken en opgemerkt dat *facilitative leadership* overeenkomsten toont met mijn metabestuurder. Ansell en Gash (2007) onderscheiden twee soorten: de honest broker en de organic leader. Sommige vormen van de metabestuurder hebben de rol van honest broker, een soort bemiddelaar, maar de metabestuurder is bijna altijd meer dan dat. De organic leader, op natuurlijke wijze opgekomen uit



de samenwerking, is niet hetzelfde als de metabestuurder, die vaak een buitenstaander is en formeel wordt benoemd. Ansell en Gash (2007) zijn niet de enigen die over leiderschap in samenwerkingsverbanden schrijven. Vangen en Huxham (2003) spreken over de *partnership manager* en noemen twee soorten botsende activiteiten: idealistisch en pragmatisch. Daarmee bedoelen ze het ideaal van de open, neutrale en ondersteunende rol in samenwerkingsverbanden. Haaks op die idealistische aanpak, schrijven zij dat het pragmatisch gezien nodig is om 'manipulatief' de agenda de juiste kant op te sturen en het politieke spel te spelen. Dit onderscheid, laat staan een botsing daartussen, ben ik niet tegengekomen bij de metabestuurder. De pragmatische insteek werd als zeer normaal en onmisbaar beschouwd door mijn respondenten. Page (2010) geeft de *integrative leader* drie rollen. De eerste is agenda framing. Het is een soort combinatie tussen agendasetting en framing. Eerder liet ik zien dat de metabestuurder door het benadrukken van het gezamenlijke belang de verbinding tussen en motivatie van de organisaties kan versterken. Hetzelfde beschrijft Page (2010, p. 246) onder de rol agenda framing. De andere twee rollen, convening stakeholders en structuring deliberation, vallen bij mij ook onder de rol van verbinder. In beide rollen is de integrative leader bezig met de partijen met elkaar in gesprek te brengen. Silvia (2011) heeft het over *collaborative leadership* en noemt vier rollen: 1) activation, partijen bij elkaar brengen en ze aanzetten tot deelname; 2) framing, het opzetten van de structuur, de processen en de deelnemers van samenwerking; 3) mobilizing, het overtuigen en motiveren van deelnemers; en 4) synthesizing, het samenbrengen van ideeën en perspectieven en het omgaan met spanningen. Al deze vier rollen passen bij mijn rol van verbinder of van aanjager. De eerste is zowel verbindend als aanjagend. De tweede is de praktische kant van het verbinden. De derde is vooral het aanjagen van de deelnemers. De vierde is het verdiepen en versterken van de onderlinge samenhang van de partijen. Dit schaar ik ook onder de rol van verbinder.

Opvallend is dat in de wetenschappelijke literatuur de rollen van verbinder en aanjager nadrukkelijk terugkomen, maar de rol van knopendoorhakker helemaal niet. De metabestuurder is gedeeltelijk te vergelijken met de bestaande wetenschappelijke concepten, maar bezit daarnaast een unieke rol: de rol van knopendoorhakker. Daarbij moet ik wel de kanttekening plaatsen dat de meeste metabestuurders geen doorzettingsmacht hebben en niet de rol van knopendoorhakker vervullen. Deze metabestuurders zijn dus te vergelijken met de facilitative, integrative en collaborative leaders. Desalniettemin is dit een interessante vondst waar ik zo op terugkom.

In het vorige hoofdstuk heb ik samenwerkingsverbanden beschreven en uitgelegd dat zij problemen ervaren die ze niet zelf kunnen oplossen. In dit hoofdstuk heb ik de rol van de metabestuurder beschreven, namelijk het helpen van de samenwerkingsverbanden bij het oplossen van hun problemen. Het blijkt echter dat de metabestuurders ook hun eigen problemen hebben. Mijn respondenten hebben daar uitgebreid over verteld. In de volgende paragraaf beschrijf ik de drie meest voorkomende problemen.

4.3 DE PROBLEMEN VAN DE METABESTUURDER

Wat mij opvalt is dat het metabestuurders, ondanks hun specifieke opdracht, vaak niet lukt om op te lossen waarvoor ze zijn gekomen. Dat de samenwerkende organisaties zelf niet een sterk samenwerkingsverband kunnen opzetten is te begrijpen. Ze hebben immers allemaal hun eigen organisatiedoelen en zijn er niet primair op gericht om een succesvol samenwerkingsverband te organiseren. Daarnaast bezitten ze niet altijd over de kennis en vaardigheden die daarvoor nodig zijn. Een metabestuurder heeft het organiseren van de samenwerking echter als kerntaak. Waarom lukt het hen dan vaak alsnog niet? In deze paragraaf schets ik drie regelmatig terugkerende problemen. De eerste heeft te maken met de verbinding en samenhang tussen de organisaties. Het tweede probleem heeft te maken met de tegenstelling tussen informele invloed en formele macht en de rol van knopendoorhakker. Het derde probleem heeft te maken met de vrijheid en onafhankelijkheid, die metabestuurders al dan niet van de opdrachtgever krijgen.

Een vierde probleem, dat ik tegenkwam, wil ik nog even kort benoemen. Dit betreft de duurzaamheid van de verbeteringen in de samenwerking. Veel van de metabestuurders zijn voor een tijdelijke periode aangesteld om orde op zaken te stellen en vervolgens weer te vertrekken. Of deze orde nog wel in stand blijft na het vertrek van de metabestuurder, is iets waar door mijn respondenten vraagtekens bij gezet worden. Dit probleem is niet uniek voor metabestuurders, omdat het overal waar een verandering wordt georganiseerd kan optreden. Hierdoor valt het buiten de kaders van deze scriptie en ga ik er niet verder op in.

PROBLEEM 1: VERKOKERING

De volgende respondent somt een aantal zaken op die hij niet had verwacht toen hij begon als metabestuurder. Het derde punt is nu relevant.

Drie, ik had geen idee dat er, vooral binnen Den Haag, sprake is van zo weinig verband dat je onmogelijk kunt spreken van 'het Rijk.' Zo je ook niet van 'de gemeente' kunt spreken, kun je zeggen dat de gemeenten betere gezamenlijke afspraken hebben dan de elf departementen op het niveau van het Rijk. Dus ik had niet gedacht dat dat zo'n enorm verschil was, dat iedereen zo stond op zijn eigen verantwoordelijkheid en zijn eigen autonomie.

Het eerste probleem is de verkokering van de publieke sector, een gebrek aan samenhang en gezamenlijkheid. Veel organisaties, met name ministeries, blijven het liefst binnen hun eigen domein of koker en willen zich niet bezighouden met problemen buiten hun domein. Thema's waar een metabestuurder op wordt ingezet zijn vaak domein overstijgend. Meerdere respondenten hebben aangegeven dat deze verkokering het voor hen lastig maakt om het samenwerkingsverband in goede lijnen te brengen. De volgende respondent geeft een voorbeeld over de weerstand die hij bij organisaties ervaart.

Bijvoorbeeld ja, dat heeft dan heel simpel met financiën te maken. De gemeente is verantwoordelijk voor die zorgpot en [het regionaal onderwijsverband] voor de passend-onderwijspot. Vaak moet dan één kind uit die potten worden gefinancierd en dat is vaak een heel gesteggel over financiën. En wat ik probeer is dat het veel meer naar onderwijs/zorgarrangement toe gaat. Dus dat men budget probeert te ontschotten. Het is natuurlijk best lastig om mensen zo ver te krijgen dat ze ontschotten en dat ze proberen alleen vanuit dat perspectief van het kind of dat belang van het kind hun beleid in te gaan richten. Want dat is ook zo, gedeeltelijk sta je een stukje terrein af.

Organisaties hebben vaak potjes of budgetten voor een bepaald doel, maar in de praktijk blijkt dat er in deze domein overstijgende samenwerkingen behoefte is naar een flexibelere omgang. De budgetten, die door schotten begrensd zijn, moeten worden “ontschot”. Organisaties zijn daar nog huiverig over. Ze willen niet een stukje terrein afstaan. De volgende respondent beklagt zich over een gebrek aan integraliteit in het sociaal domein. Daarbij zijn de ministeries (of departementen) weer de klos, maar wordt er ook gewezen op de rol van de politiek.

En wat ik ook een ingewikkelde vind, is hoe departementen niet met elkaar samenwerken, of onvoldoende met elkaar samenwerken. Dat vind ik heel erg ingewikkeld. Als je het even hebt over bijvoorbeeld de discussie over het sociaal domein. Het is de politiek geweest, die discussie over het sociaal domein heeft plaats laten vinden, en die spreekt dan ook in termen van één sociaal domein. Maar de Kamer handelt daar zelf niet naar, want daar is alles al gericht op de WMO, de participatiewetten en noem ze maar op. Dus er is helemaal geen integraliteit. Daar staan heel veel schotten.

De ministeries, ook wel ‘departementen’ werken niet goed samen. Er is geen integraliteit en er staan te veel schotten. Bijna alle metabestuurders hebben last van verkokering in hun samenwerkingsverband. Organisaties in de samenwerkingsverbanden houden zich voornamelijk bezig met hun eigen terrein en verantwoordelijkheden en zijn huiverig om daarbuiten op te treden.

PROBLEEM 2: FORMELE MACHT

In paragraaf 4.2 beschreef ik dat de rol van knopendoorhakker uniek is, maar slechts door enkele metabestuurders wordt vervuld. De meeste metabestuurders hebben namelijk geen formele macht. Echter bleek het dat veel metabestuurders wel over die macht wilden bezitten en de rol van knopendoorhakken wilden hebben. Dus ondanks dat slechts enkelen deze macht hebben, komt dit thema bij veel meer metabestuurders ter sprake. De volgende respondent beschrijft dat hij het zonder formele bevoegdheden moet doen.

Nee, ik neem geen medeverantwoordelijkheid, want iedereen neemt zijn eigen verantwoordelijkheid. Het is heel goed dat je dat vraagt. Ik neem geen verantwoordelijkheid. Er staat ook niet – er is ook niet een wet – in mijn opdrachtformulering door het kabinet, dat ik verantwoordelijkheden krijg. Ik word geacht om zonder specifieke wettelijke basis, zonder specifieke juridische of financiële ruimte alle partijen met hun eigen verantwoordelijkheden tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid te brengen. Dat is dus interessant als je dat vergelijkt met andere buitenboordmotoren, waarvan sommigen wel een som geld of andere bevoegdheden hebben gekregen om dingen te doen. [Mijn rol] is dus vanaf het begin vooral afhankelijk geweest van overtuigingskracht, het organiseren van commitment en het slaan van bruggen.

Buitenboordmotor wordt hier gebruikt als metafoor voor metabestuurder. Deze metabestuurder is dus afhankelijk van overtuigingskracht. Maar, zo citeerde ik dezelfde respondent al eerder, zachte overtuiging alleen is niet altijd genoeg:

Nou ja, ik heb gezegd dat het belangrijk is, in de context van mijn opdracht, dat het iemand is met vertrouwen die in staat is om iedereen te overtuigen om mee te doen. Ik vind dat je dat altijd moet doen, maar er moet een plan B zijn. Namelijk, het plan B is: er is een wettelijke regeling die het kan afdwingen als je niet mee wil doen.

Dit plan B of last resort is de macht om af te dwingen of knopen door te hakken. De respondent refereerde aan “andere buitenboordmotoren.” Een goed voorbeeld hiervan is de Deltacommissaris. De Deltacommissaris beheert een fonds en heeft formele bevoegdheden. Dat vinden ze bij de Deltacommissaris waardevol:

R: Want je kunt wel als ambassadeur een opgave hebben, maar als je geen mensen of middelen hebt, ja...

I: Er zijn heel veel ambassadeurs die het zonder middelen moeten doen. Dat is het meest voorkomend. De Deltacommissaris is een uitzondering met dat er een fonds is.

R: Ja en dat maakt het natuurlijk ook heel krachtig, want dat betekent ook dat hij dus met voorstellen kan komen voor dat fonds, maar dat hij ook zegt: “Ik wil pas met voorstellen komen als ze goed onderbouwd zijn.” En goed onderbouwd, dat moet dan door een samenwerking met alle partijen. Dus op die manier kun je heel ver een werkwijze inrichten zoals je het wil.

Deltacommissaris Wim Kuijken stelde in een interview in het NRC Handelsblad (De Koning & Niemantsverdriet, 2017) dat bevoegdheden noodzakelijk zijn voor succes.

Maar hier op de gang zit de Digicommissaris, bedacht omdat internet over grenzen heen gaat. Hij heeft geen bevoegdheden, geen geld, dus dat gaat niet goed. Je moet niet tegen iemand zeggen: Ga maar lekker klussen.

Het lijkt dus dat overtuigingskracht niet genoeg is en dat enige formele macht nodig is voor succes. Een bepaalde groep respondenten kan zich in deze stelling vinden. Een ongeveer even grote groep echter niet. Zij stellen dat het gebrek aan formele macht juist hun positie versterkt.

En het moeilijke is, je kunt het niet afdwingen, maar dat is ook juist wel prettig, want daardoor zitten mensen ook ontspannen aan tafel. Ik ben niet de inspectie die op bezoek komt, want dan voelt het alsof de maat wordt genomen, daar is de inspectie voor.

In dit citaat wordt het ontbreken van die macht als moeilijk en tegelijkertijd prettig ervaren, een dubbel gevoel. Het voordeel is dat bij een metabestuurder zonder formele macht organisaties weten dat ze niet door hem of haar afgestraft kunnen worden. Daardoor zullen ze ontspannener en opener in gesprek gaan. Het niet beheren van geld wordt op eenzelfde manier als een voordeel gezien:

I: [Geen geld beheren] Waarom vind je dat juist fijn?

R: Ik vind dat fijn, ja, want daarom kunnen we ook die buitenboordmotor zijn, die wat meer onafhankelijk op afstand staat. Aan de ene kant is het wel fijn om wat geld te hebben. Aan de andere kant word je dan een heel andere speler als boegbeeld, als jij degene bent die ook de geldpot beheert. We hebben hier juist niet de geldpot. Dus mensen hoeven ook niet bij ons aan te komen als het gaat om geld. Want er zitten vaak wel belangen bij als het om geld gaat. Dan zitten partijen heel anders aan tafel als ze weten dat ze geld van je kunnen krijgen.

Er zijn dus verschillende afwegingen als het gaat om formele macht. Sommige metabestuurders hebben niet genoeg aan informele overtuigingskracht en verlangen naar doorzettingsmacht om knopen door te hakken en de samenwerking in beweging te brengen. Anderen erkennen de voordelen van formele bevoegdheden, maar zien ook vooral de nadelen daarvan. Zij vinden een rol zonder formele macht juist fijn en bevrijdend. Met die bevoegdheden komen namelijk ook verantwoordelijkheid en afhankelijkheid. Wat hier de juiste weg is, is een lastige vraag.

PROBLEEM 3: ONAFHANKELIJKHEID

Het belangrijkste aspect van de positie van de metabestuurder is zijn of haar onafhankelijkheid. Zonder onafhankelijkheid kan hij zijn rol niet in vrijheid vervullen. Deze onafhankelijkheid is echter niet vanzelfsprekend. De opdrachtgevers van de metabestuurders blijken de metabestuurder voor hun karretje te willen spannen. Eerder in dit hoofdstuk liet ik al zien dat opdrachtgevers, vaak ministeries, ook verkapte redenen kunnen hebben om een metabestuurder aan te stellen, bijvoorbeeld om als zogenaamd onafhankelijk figuur het beleid van de opdrachtgever uit te voeren. In het volgende citaat blijkt dat de opdrachtgever in de formulering van de opdracht limieten aangaf, terwijl die de flexibiliteit van de metabestuurder beperkt.

R: Een ander dingetje was bijvoorbeeld dat er van begin af aan gezegd werd, uit de evaluatie van de [wet] blijkt dat het niet zozeer om de regels gaat als wel om de toepassing daarvan. En ja, dat klopt. Dat is waar. Maar vervolgens wordt het vertaald in, we gaan dus de aanbesteding in de praktijk proberen aan te pakken en we hebben dus niet als doel om de regels aan te passen. Ik had dat dus anders geformuleerd.

I: Namelijk?

R: Ik had gezegd, luister eens, het blijkt dat er in de praktijk, zonder dat je de regels hoeft aan te passen, ontzettend veel te verbeteren is. Daar gaan we ons primair op richten. Maar als gedurende het traject blijkt dat er regels zijn die ook belemmerend werken om goed aan te besteden, dan zullen we die ook zeker adresseren.

I: Ja. Een beetje soort alsof het Ministerie dan bij het schrijven van die opdracht een soort safe erin wilde bouwen, van: "Maar je mag niet aan ons plekje komen."

R: Exact! [...] En dan zeg ik: "ja, als wij nou met zijn allen willen dat er goed aanbesteed wordt, [...] dan moet je toch geen limiteringen aanbrengen in de opdracht?"

In deze situatie heeft de metabestuurder expliciet de opdracht gekregen zich bezig te houden met de toepassing van de regels en niet de inhoud daarvan. De respondent kan deze focus begrijpen, maar vindt dat die limitering zijn onafhankelijkheid beperkt. De volgende metabestuurder zegt dat zijn opdrachtgever hem in een 'keurslijf' wil houden en dat hij zijn onafhankelijkheid 'moet bevechten'.

Het organiseren [van een metabestuurder] vergt ook het delen van verantwoordelijkheden en de verantwoordelijkheid op de juiste plek neerleggen en ik zie dat ik daar zelf nu wel af en toe tegen aan loop. Dat wij lastige dingen op ons bordje krijgen, van, wordt er een vraag in de Kamer gesteld, dan zegt die minister niet van, "Ik kom wel met een antwoord", dan zegt ze, "Ik vraag hen wel even om het antwoord te geven", en dan geven wij het antwoord via de minister aan de Kamer en dan heeft de minister haar handen vrij. Maar ondertussen hebben allerlei ministeries zich er al een beetje mee bemoeid natuurlijk. Dus ja, het klinkt dan ook heel onafhankelijk, maar die moet je wel een beetje bevechten volgens mij. Ik heb dadelijk weer een overleg bijvoorbeeld met mijn opdrachtgevers. Ja, daar merk je dat ze de agenda zodanig proberen in te richten dat ze jou gewoon weer in het keurslijf krijgen. En dan zeg ik ook af en toe tegen ze: "Had dan maar gewoon ambtenaren neergezet."

De onafhankelijkheid is kenmerkend voor metabestuurders. Als de opdrachtgever geen onafhankelijk figuur wilde hebben "had dan maar ambtenaren neergezet". De metabestuurders proberen op allerlei manieren onafhankelijk te zijn en dat uit te stralen. Dit kan bijvoorbeeld door een eigen logo en e-mailalias te hebben, bijvoorbeeld @digicommissaris.nl in plaats van @minbzk.nl. Een belangrijkere overweging bij onafhankelijkheid is de locatie van de huisvesting van de

metabestuurder. Meestal wordt er begonnen binnen het ministerie, maar dat willen de metabestuurders al snel anders. Twee respondenten leggen dit (afzonderlijk) goed uit:

[Het is] eigenlijk toch wel makkelijk op het ministerie, dan hebben we al die zalen en die infrastructuur. Maar je merkt, in loop van de tijd, dat die ministeries dus ineens denken, "Oh, die zijn van ons." En onze onafhankelijkheid dreigt daar dan onder te lijden.

Want anders dan ben je ongeveer zelf een ambtelijke organisatie. We zijn nadrukkelijk geen ambtelijke organisatie. Daar willen we ook niet ingezogen worden. Dus juist apart. En dat is alleen al door fysiek apart te zitten. [...] Dat helpt ons in ieder geval wel.

De locatie van de metabestuurder heeft invloed op zijn of haar onafhankelijkheid. Als de metabestuurder in het gebouw van een organisatie zit, wekt dat het idee dat de metabestuurder bij die organisatie hoort. Dat komt niet overeen met hun onafhankelijke positie. Bij de meeste metabestuurders lukt het goed om op deze manieren onafhankelijker te zijn, maar dat lukt niet altijd:

We willen eigenlijk graag in Utrecht zitten en niet in Den Haag. Waarom in Utrecht? Omdat daar [drie samenwerkingspartners in de buurt zitten en] omdat gemeenten overal vandaan moeten komen, dus nou, centraal. Daar heeft [het ministerie] eigenlijk gezegd van: "Nee, we willen toch graag dat jullie dichtbij zitten, want we willen snel met jullie kunnen schakelen op het moment dat het nodig is." En dat leidt ertoe dat we dus hier [in Den Haag] iets gehoord hebben.

In eerste instantie lijkt dit, wat mij betreft, een normaal verzoek vanuit het ministerie. Het is handig als een organisatie waar je veel mee te maken hebt dichtbij is. Maar toch limiteert het ministerie hier de metabestuurder in zijn onafhankelijkheid. De metabestuurder mocht niet zelf zijn locatie kiezen en bevindt zich nu dichtbij het ministerie, wat een beeld van afhankelijkheid kan opwekken. Sommige metabestuurders hebben deze onafhankelijkheid wel. In één geval heeft een metabestuurder bij de oprichting een groot punt gemaakt van haar onafhankelijkheid. En met succes.

Maar toen heeft [de voorganger van huidige metabestuurder] gezegd: "Ja leuk en aardig, maar ik ga dit alleen maar doen als ik onafhankelijk kan opereren en niet vanuit [het ministerie]." Zij heeft dat uiteindelijk heel slim gespeeld, want zij heeft gezegd: "Ik ga aan helemaal niemand verantwoordelijkheid afleggen, alleen maar aan Mark Rutte."

Het ministerie ging akkoord en accepteert het al vele jaren, ook al hebben ze er soms zichtbaar moeite mee.

Nou, wij hebben heel veel met de politiek en de media. Wij gingen juist heel veel via de media spelen. Dat heeft wel tot heel veel spanning gezorgd met [het ministerie]. [...] En ik snap dan ook wel weer dat het ministerie dan weleens zegt van "Ja, hola! Wat ben je allemaal aan het doen?" Maar goed, [die onafhankelijkheid] is heel waardevol geweest. Dus in die zin heeft dat wel wat opgeleverd.

Dus het kan ook anders. Bijna alle metabestuurders ervaren deze drang van hun opdrachtgevers om hen onder controle te houden. In sommige gevallen is dat voor de metabestuurder een significant probleem en in andere gevallen niet. Dat de opdrachtgever de onafhankelijkheid van de metabestuurder beperkt is tegenstrijdig, want vaak is die onafhankelijke positie een belangrijke reden voor het aanstellen van de metabestuurder. De opdrachtgever is in alle onderzochte gevallen ook deelnemer aan het samenwerkingsverband. Vanwege die dubbele positie kan de deelnemer zijn positie als opdrachtgever gebruiken om de metabestuurder naar hun hand te zetten en hun zin te krijgen binnen de samenwerking. Dit brengt de onafhankelijkheid van de metabestuurder in gevaar.

4.3 De Problemen van de Metabestuurder

De meeste metabestuurders benoemen dat de opdrachtgever hen probeert te controleren. Sommigen ervaren het als zo'n groot probleem dat hun onafhankelijkheid in gevaar is.

DRIE PROBLEMEN, ÉÉN SPANNINGSVELD

Ik beëindig paragraaf 4.3 en dit hoofdstuk met een analyse van de problemen van de metabestuurder. Eerst vat ik ze nog een keer samen. Vervolgens beschrijf ik een spanningsveld dat achter alle drie de problemen zit.

Als eerste is er de verkokering, die ervoor zorgt dat partijen in het samenwerkingsverband liever op hun eigen terrein blijven en niet flexibel met geld en verantwoordelijkheden om willen gaan. Als tweede is er het dilemma van formele versus informele macht. Veel metabestuurders hebben geen formele macht en moeten het met informele beïnvloeding doen, maar dat vinden ze niet altijd genoeg. Als derde is de onafhankelijke positie van de metabestuurder in gevaar door de drang van opdrachtgevers om de metabestuurder onder controle te houden.

Al deze problemen bevinden zich op een spanningsveld tussen twee kanten. Bij het eerste probleem staat het vasthouden aan grenzen en kokers tegenover het flexibel omgaan met grenzen en verantwoordelijkheden. Bij het tweede probleem is er discussie tussen formele en informele macht. En bij de derde is het afhankelijkheid en onafhankelijkheid of, vanuit de opdrachtgever, controle tegenover vertrouwen en loslaten.

In algemene zin viel het mij tijdens het onderzoek op dat de opdrachtgevers en de andere organisaties in het samenwerkingsverband huiverig waren om controle af te staan, om kwetsbaar te zijn en hun verantwoordelijkheden te delen. Ik heb dat ontkokeringsangst genoemd. Daarnaast is er, bij bijna iedereen, een neiging om de touwen strakker aan te trekken als iets niet goed loopt. Zelden wordt er overwogen om meer vrijheid en ruimte te geven als het niet werkt. Het viel mij op dat dit spanningsveld achter niet alleen de drie problemen zit, maar ook achter heel veel andere discussies en problemen van metabestuurders, bijvoorbeeld de spanning tussen de rollen verbinden en aanjager en de rol van knopen doorhakken (zie pagina 34). Zoals in tabel 2 weergegeven, kunnen op basis van het spanningsveld de twee perspectieven onderscheiden worden.

<i>Probleem:</i>	Verkokering	Formele macht	Onafhankelijkheid
1	Vast	Verplichten	Controle
2	Flexibel	Overtuigen	Loslaten

Tabel 2: Spanningsveld

Dit spanningsveld is voor mij niet nieuw. De ene kant is een hiërarchisch, verticaal, formeel controleperspectief. De andere kant is gelijkwaardig, vrij, horizontaal en open. Vergelijkbare onderscheiden komen veel voor in de organisatiewetenschappen. Ik moest als eerst denken aan Theorie X en Theorie Y van McGregor (1992), maar er zijn nog veel meer voorbeelden te bedenken. Een vergelijkbaar onderscheid heb ik al in de inleiding genoemd, namelijk het onderscheid tussen de boom en het rizoom (Van der Steen et al., 2010). Ik kan natuurlijk niet direct zeggen dat mijn spanningsveld gelijk is aan die bestaande onderscheiden. In het volgende hoofdstuk werk ik dit onderscheid verder uit en vergelijk ik het met bestaande onderscheiden.

4.3 De Problemen van de Metabestuurder

5. TWEE LOGICA'S

In dit hoofdstuk positioneer ik de twee kanten van het spanningsveld als *institutionele logica's*. Als eerste leg ik uit wat een institutionele logica is en werk ik de twee logica's uit op basis van de data. Vervolgens zet ik de logica's in de context van bestaande concepten in de literatuur. Als laatste ga ik in op wat dit betekent voor de metabestuurder en zijn problemen.

5.1 TWEE LOGICA'S

Om de twee kanten van het spanningsveld uit het vorige hoofdstuk beter te kunnen begrijpen en uitwerken gebruik ik het idee van institutionele logica's (Thornton & Ocasio, 2008). Deze benadering helpt bij het begrijpen van het gedrag van individuen en organisaties en bij het begrijpen van de sociale mechanismes, die dat gedrag beïnvloeden (Thornton & Ocasio, 2008, p. 122). Institutionele logica's definiëren zij als *“the socially constructed, historical patterns of material practices, assumptions, values, beliefs, and rules by which individuals produce and reproduce their material subsistence, organize time and space, and provide meaning to their social reality.”* (Thornton & Ocasio, 2008, p. 101). Institutionele logica's leggen een verband tussen de handelingen van individuen en geïnstitutionaliseerde praktijken en verklaren daarmee het gedrag van individuen en organisaties (Thornton & Ocasio, 2008, p. 101-102). Thornton en Ocasio (2008, p. 104) benadrukken dat aan de ene kant institutionele logica's invloed hebben op gedrag, maar dat die logica's tegelijkertijd gevormd worden door dat gedrag. Er vindt dus een wisselwerking plaats tussen institutionele logica's en gedrag. In deze scriptie gebruik ik de logica's vooral om het gedrag en de rol van de metabestuurder te begrijpen. Dat is immers het doel van deze scriptie. Tegelijkertijd zal ik ingaan op de institutionele logica's en me daarbij richten op wat ze zijn en waar ze vandaan komen.

Bij de drie problemen in het vorige hoofdstuk zag ik dat elk probleem een achterliggend spanningsveld had. Dat bleek bij elk probleem hetzelfde spanningsveld te zijn. Om nogmaals te introduceren waar het spanningsveld over gaat, gebruik ik het volgende citaat.

De afhankelijkheden tussen alle partijen en verschillende organisaties zijn niet meer alleen verticaal op te lossen. Dus je hebt een horizontale afhankelijkheid en om echt progressie te maken is ook die horizontale nodig. En dat we alleen met verticale sturing komen, maar dat die horizontale samenwerking randvoorwaardelijk is, volgens mij, om complexe, maatschappelijke vraagstukken met elkaar op te lossen. [...] Maar dat oliemannetje zijn en tussen de verschillende niveaus, zowel horizontaal als verticaal, samenhang aanbrengen, dat is toch een beetje spinnen in het spinnenweb. De lijntjes met elkaar verbinden, die anders tussen organisaties veel te veel in een kokertje aan het werk zijn. En ik denk dat we er niet aan ontkomen dat de structuur van onze huidige [inrichting] te verklaren is door de traditionele inrichting van organisaties. Maar dat de ontwikkeling van de organisaties, ook binnen de overheid, toch naar meer horizontale ontwikkeling toe moet, willen we ook de vraagstukken die op ons afkomen kunnen aanpakken.

Deze respondent onderscheidt een traditioneel perspectief met verticale sturing van een perspectief met horizontale samenwerking. Daarbij stelt hij dat er, om de problemen van vandaag aan te pakken, meer horizontale ontwikkeling moet plaatsvinden. Om een overzicht te creëren van de twee logica's bespreek ik drie thema's: openheid, verantwoordelijkheid en vrijheid. Deze thema's heb ik geselecteerd op basis van aanwezigheid in de data. Het liefst had ik drie thema's gebruikt die overeenkwamen met de drie problemen uit het vorige hoofdstuk. Dat was overzichtelijker geweest.

In een Grounded Theory onderzoek is de data echter leidend. Deze drie thema's schetsen de twee institutionele logica's goed. Nadat ik deze thema's heb besproken vul ik de logica's aan met enkele inzichten van citaten uit eerdere hoofdstukken.

THEMA 1: OPENHEID

Een van de gebieden waarop de twee logica's van elkaar verschillen is openheid. Daarmee bedoel ik de openheid van mensen, maar vooral van organisaties, voor inspraak, initiatief en informatie van buitenaf. In het volgende citaat wordt het onderscheid tussen binnen en buiten uitgelegd.

Nou, ik denk dat het ook wel in deze tijd hoort. Misschien was men vroeger toch meer gesloten en keek men niet zozeer naar buiten, voor mensen van buiten die je betreft bij zo'n voorstel. Dat is veel meer gebruikelijk in deze tijd. Dat je niet alleen maar kijkt wat er vanbinnen komt, maar ook de invloed van buiten daarin wilt hebben.

Tegelijkertijd wijst de respondent op een ontwikkeling in tijd die richting meer open organisaties gaat. De volgende respondent schetst het genuanceerder. Er moet geen onderscheid meer zijn tussen binnen en buiten. De grens tussen binnen en buiten moet juist vervagen.

En wat je dus soms merkt is dat zo'n ministerie dan toch nog een beetje daarbuiten staat en het dus als een binnen- en een buitenwereld ziet. Terwijl je eigenlijk moet proberen dat je het ministerie naar buiten trekt, zodat zij onderdeel worden van het hele stakeholdermanagement, omdat een ministerie ook middenin een samenleving hoort te staan. [...] Maar het wordt echt gezien als van, "Daar staan ze!" En dan ook nog eens symbolisch met deze enorme gebouwen natuurlijk. Dus daar gebeurt het allemaal. En wat je moet proberen met dit soort clubjes is om af te dalen naar de samenleving. Dus je gaat gewoon naar beneden, door de voordeur naar buiten en daar kom je al die andere mensen tegen.

Zoals in het voorlaatste citaat werd aangegeven is er een ontwikkeling gaande naar meer openheid, maar het blijkt in het laatste citaat dat dit nog niet overal lukt. De volgende respondent ziet deze ontwikkeling ook en merkt op dat het Rijk achterloopt, maar legt de nadruk net iets anders.

Maar je ziet dus heel erg dat dit een beweging van onderaf is en niet meer via blauwdrukdenken via het Rijk. Je zei daarnet van, "Waarom kan het Rijk het zelf niet?" Het Rijk kan dat niet, omdat het Rijk voortdurend denkt in termen van sjablonen, blauwdrukken, iets opleggen voor het land, beleid maken en noem ze maar op.

De respondent stelt dat ministeries te veel oplegt en te veel denkt in blauwdrukken. Dit lijkt op het onderscheid van top down versus bottom up. Dit heeft niet direct met het thema openheid te maken, maar sluit wel aan op de twee logica's. De eerste logica is gesloten en blijft in de binnenwereld van de eigen organisaties. Als die organisatie de maatschappij wil beïnvloeden, kunnen zij dat alleen top down uitvoeren. De tweede logica is open en vervaagt de grens tussen binnen en buiten. Door je open te stellen is er ook ruimte voor het bottom up perspectief. Overigens is het niet zo dat alle ministeries zich niet open opstellen, zoals in het volgende citaat duidelijk wordt.

En hier zie je vanuit [overheidsorganisatie] en vanuit het [ministerie] ook het enorme verlangen om de samenleving erbij te halen, want die zien ook dat zij niet alleen kunnen. Dat het nooit bevredigend is wat zij doen. Maar goed dan moeten zij dus de taal van [een andere sector] gaan leren spreken. En de [andere sector] denkt waar bemoeien zij zich ineens mee? Dat vind ik heel interessant, dat het thema wat wij als geïsoleerd thema hebben meegekregen, dat het eigenlijk onderdeel is van een veel grotere beweging. [...] Dus ik vind het heel stoer, hoor, dat ministeries het doen, en dat bewindslieden bereid

zijn om het te doen, maar ze stellen zich daardoor wel heel kwetsbaar op en het organiseren van dat proces is dus best een redelijk ingewikkelde materie.

Het gaat eigenlijk over het realiseren dat problemen en vraagstukken niet binnen een sector of koker op te lossen zijn en dat organisaties zich daarom open moeten stellen naar organisaties in andere sectoren. Dit perspectief op maatschappelijke vraagstukken hoort ook bij de tweede logica van openheid.

THEMA 2: VERANTWOORDELIJKHEID

Veel organisaties hebben een bepaalde verantwoordelijkheid. Dit is zeker het geval voor organisaties die publieke taken uitvoeren, maar ook private organisaties hebben een verantwoordelijkheid naar bijvoorbeeld hun aandeelhouders of klanten. Hoe je met deze verantwoordelijkheid omgaat verschilt tussen de twee logica's. Een respondent geeft een voorbeeld uit zijn eigen werk:

Daar dat is dus het interessante. Wat je dus ook moet kunnen als je in die rol zit waar ik in zit. Dat je die signalen oppikt en dat je ook tegen je eigen team zegt: "Laten we daar wel iets mee doen. Kunnen we niet laten liggen." Terwijl soms mensen de neiging hebben van, "Ja, dat is niet onze core business. Dat moeten we laten liggen." Maar ja, soms ben je even iets meer tijd kwijt in wat niet je core business is en creëer je daarmee wel meer draagvlak voor wat je aan het doen bent. Want als ik onderweg dingen tegen kom waar ik niks mee doe, dan doen ze ook niks met het thema waar ik wel voor kwam. Dus ik moet die bijvangst wel meenemen. En je moet je hier dan wel uitleggen, daarvan kan een overheid zeggen van luister, "Ik agendeer het en ik geef het nog een duwtje en dan laat ik het los." Dat kan wel. Dat het dan niet je core business is. Maar het helemaal niet benoemen en niet beschrijven. Ja, dat zou ik een slechte taakopvatting vinden. Zou ik niet kunnen.

Als mensen of organisaties waar je mee samenwerkt met bepaalde problemen zitten, waar jij als organisatie niet verantwoordelijk voor bent, kan je zeggen dat het hun probleem is en blijft. Dat past bij de eerste logica van de eigen verantwoordelijkheid. Iedereen is voor iets verantwoordelijk en het is het beste als iedereen zich op hun eigen verantwoordelijkheid richt. Aan de andere kant kan je ook proberen ze met hun problemen te helpen. Ondanks dat jij daar geen enkele verantwoordelijkheid in hebt, kan het zijn dat je vanuit jouw positie er wel wat aan kan doen. In de tweede logica van gedeelde verantwoordelijkheid blijf je niet alleen bij je eigen verantwoordelijkheid, maar help je waar het kan. Je dient het algemene belang. Soms heeft dit tot gevolg dat een probleem waar jij verantwoordelijk voor bent, het beste in een andere sector opgelost kan worden:

Dat geeft iets heel onbevredigends, want ik vroeg op een gegeven moment aan [de minister] die me destijds vroeg om dit te gaan doen: "Maar wanneer ben je nou tevreden? Met wat we gedaan hebben?" Nou toen we daar een beetje samen over aan het nadenken waren, zei hij: "Ja, eigenlijk moet je bij VenJ tevreden zijn als je minder klanten krijgt." Als ik ze binnen VWS allemaal ga afvangen, dan hebben we het goed gedaan bij wijze van spreken. En liefst willen we ze nog afvangen voordat ze bij VWS binnenkomen, dus voor dat je het zorgcircuit in komt. Dus we zijn nu heel erg bezig met preventief beleid. Je begint eigenlijk een beetje aan die achterkant, forensische zorg en dat soort dingen, en nu zijn we steeds maar die voorkant van, hoe betrek je familie erbij, de sociale omgeving, om snel te herkennen wat er aan de hand is.

Hoewel dit citaat om meerdere redenen interessant is, wil ik de nadruk leggen op de uitspraak van de minister dat ze tevreden zijn en succes hebben als de veiligheidssector niets meer hoeft te doen. Het tijdig en effectief ingrijpen in een probleem in de zorgsector zorgt voor succes in de

veiligheidssector. Het is dus nodig om niet alleen bij je eigen verantwoordelijkheden te blijven. Dit is ook een goed voorbeeld van de tweede logica van gedeelde verantwoordelijkheid. De minister in het volgende voorbeeld heeft juist een houding die de eerste logica van de eigen verantwoordelijkheid volgt.

Nee, dat is wat nu ook dreigt hè. De [minister] heeft een belang, want die moet zorgen dat [dat project] goed wordt gefinancierd. Dus die gaat zeggen: "Ja, het geld heb ik allemaal niet, dus jullie moeten het allemaal gaan doen." Dus hij heeft een partij. Hij heeft een eigen belang. Tegelijkertijd heeft die minister ook de verantwoordelijkheid voor het algemene belang. Namelijk dat die [verandering] goed geregeld wordt en die minister moet dus zorgen dat hij dat overtuigend overbrengt van, "Ja, weliswaar heb ik een eigen belang, weliswaar ben ik degene die vanuit [het ministerie] dat zit te doen, maar ik heb een overstijgend belang, namelijk dat we met z'n allen zorgen dat dit goed voor elkaar komt en daarvoor heb ik een interbestuurlijke overleg en daarom zou ik ook graag willen ..." Er zijn heel veel mensen die [het niet eens zijn met] wat ik zou willen, dat die minister dat interbestuurlijke overleg zelf voorziet. Daarmee zou hij aangeven hoe belangrijk hij het interbestuurlijke overleg vindt, ook al is hij een van die partijen. Nou, dat is hier moeilijk, dat merk ik gewoon, maar dat heeft heel veel met gedrag en houding te maken. Kan die minister zich los maken daarvan, kan hij zich openstellen? Als je over de financiering zegt: "Gemeenten, zoek het maar uit met die financiering van de [projecten]." In plaats van dat je zegt: "Jongens, we hebben nu een afspraak gemaakt, maar we gaan eens even kijken hoe dat uitwerkt en hoe we dat met z'n allen in het openbaar bestuur kunnen regelen." Ja, dat is een hele andere houding. Dat vraagt dat je even wat lef hebt.

De respondent is van mening dat deze minister een betere houding had kunnen aannemen. Hij zag het liefst een open houding, gebaseerd op de logica van gedeelde verantwoordelijkheid en het algemene belang. De logica van de eigen verantwoordelijkheid komt overeen met de gesloten logica bij het vorige thema. Op eenzelfde manier komen de logica's van gedeelde verantwoordelijkheid en openheid overeen. De thema's van openheid en verantwoordelijkheid zijn duidelijk teruggekomen in het eerste probleem van de metabestuurders in het vorige hoofdstuk, namelijk de verkokering. In dit opzicht is de eerste logica er eentje van verkokering en de tweede eentje van ontkokering.

Met gedeelde verantwoordelijkheid bedoel ik overigens niet dat formeel wordt vastgesteld dat meerdere organisaties een bepaalde verantwoordelijkheid delen. Ik bedoel dat er flexibel met verantwoordelijkheden wordt omgegaan en dan met name dat een organisatie zich niet moet beperken tot de eigen verantwoordelijkheden.

THEMA 3: VRIJHEID

Het derde thema gaat over vrijheid. In dit onderzoek gaat dat vooral over de professionele vrijheid en ruimte die aan mensen en organisaties kan worden gegeven. Een voorbeeld:

Ik heb nu een voorbeeld van de week. Er zijn bepaalde regelingen, die moeten gewoon veel beter. De mensen willen er wat mee, maar er gebeurt niks. Wij zeggen gewoon, we gaan een meeting plannen met iedereen die wat wil. Al die ambtenaren vanuit al die gemeentes die willen er wat mee. Dan zeggen degene binnen [het ministerie], die er eigenlijk over gaan: "Wat ga je nou doen? Ja, maar we kunnen nog, we weten nog... Ja maar wij..." Ik zeg: "We gaan gewoon die meeting met iedereen inplannen en we gaan gewoon eens kijken wat iedereen wilt en dan halen we het op." Ik werd toevallig net weer door ze gebeld: "Ja maar [respondent], je gaat toch geen toezeggingen doen, dat die regelingen veranderd gaan worden?" Ik zeg: "Nee, ik ga geen toezeggingen doen, maar ik ga wel luisteren wat er is." En dan zie je dus dat ze zeggen: "Oké, maar dan willen we er eigenlijk wel bij zijn."

Maar ze zijn zelf nooit degene die dat dan initiëren. En dat kan je dan als buitenboord wel. Je zegt gewoon, “We gaan gewoon 31 mei een meeting plannen.” En dat is dus tempo erop en daar geloof ik dus enorm in. [...] Ze vinden het ook wel spannend, want zij denken, “Wat doet [die metabestuurder] nou weer? Waar bemoeien ze zich mee? Gaan zij ineens een meeting plannen over iets waar wij over gaan?” En dan zeg ik: “Ja, maar ik ga ook niks zeggen. Ik ga alleen luisteren, want ik krijg signalen dat ze er iets mee willen, maar ze weten niet hoe.” En intern [bij het ministerie] dat beleggen, dat is toch lastiger of zo. Omdat zij [alle partijen] misschien ook wel niet bij elkaar [kunnen] doen, omdat hier de politiek allemaal... Ze weten niet wat de minister wil en neh, neh, neh, neh. En ik zeg gewoon: “Joh, die mensen willen toch allemaal wat? We gaan gewoon plannen.” En dan hoop je dat als hier positiviteit ontstaat, dat we dan met mekaar – en [het ministerie] luistert mee – kunnen zeggen “Hé joh, kijk nou eens, dit gaan we dus gewoon doen.”

Het ministerie in het voorbeeld heeft zelf niet de ruimte en vrijheid om een dergelijke meeting te organiseren. Ze geven, ondanks terughoudendheid daarin, de metabestuurder wel die ruimte. Andere metabestuurders krijgen die ruimte weer niet, zoals ik liet zien bij het probleem van onafhankelijkheid in het vorige hoofdstuk. Bij hen werd hun bewegingsruimte door het ministerie ingeperkt. De eerste logica is er eentje van controle. De organisatie die een opdracht uitvoert wordt goed in de gaten gehouden en heeft weinig vrijheid bij het uitvoeren van die opdracht. De tweede logica is van vrijheid en ruimte. De organisatie of metabestuurder mag dan naar eigen inzicht zijn opdracht invullen.

Omdat het ministerie zelf niet die vrijheid heeft, kan de metabestuurder in het vorige voorbeeld die rol vervullen. Ook de Deltacommissaris is met die gedachte opgericht, maar daarover zegt hij in het NRC-interview het volgende:

Het moet ook zonder mij kunnen, maar dan moet je topambtenaren veel meer ruimte geven om tot oplossingen te komen zonder meteen teruggefloten te worden door de minister.

Het lijkt er dus op dat de eerste logica van controle binnen de ministeries dominant is en dat er daarom een metabestuurder buiten het ministerie wordt gezet waar meer vrijheid gegeven kan worden. Daarbij moet ik zeggen dat de metabestuurders die ruimte ook niet altijd krijgen. Nadat de volgende respondent vertelde hoe hij zijn vrijheid goed heeft kunnen gebruiken, erkent hij dat de controlelogica ook te begrijpen is.

Je moet daarvoor wel die verschillende verantwoordelijken, die ministeries, meenemen in het proces. De DG's, de secretaris-generaal en de staatssecretaris, die moet je allemaal op hun manier meenemen, want die proberen allemaal in te schatten wat er gebeurt. Ook omdat de Kamer vragen gaat stellen. Die gaat terecht vragen: “Goh, hoe gaat dat nou? Of hoe staat het nou? Hoe zit het nou?”

Het parlement spreekt de ministers aan op wat het ministerie doet. Dit wordt in Nederland de ministeriële verantwoordelijkheid genoemd. De minister is verantwoordelijk voor alles wat er gebeurt in en namens het ministerie, wat elke ambtenaar doet en wat er met het geld van het ministerie gebeurt. Het is dan ook best begrijpelijk dat de minister daar veel controle op wil hebben.

CONCLUSIE

Voordat ik een samenvatting geef van de twee logica's, kom ik nog even terug op andere inzichten buiten de zojuist besproken thema's. Het eerste inzicht werd geschetst in het eerste citaat in dit hoofdstuk: verticaal versus horizontaal. Om dit goed te kunnen begrijpen, moet je de verhoudingen

zien als organogram. Zijn de verhoudingen verticaal, hiërarchisch en via de lijn of horizontaal en op een gelijk niveau? Dit onderscheid hangt ook sterk samen met het tweede inzicht: de manier van sturen. Stuur je op basis van verplichting en formele macht of stuur je door informele beïnvloeding en overtuiging? Is het nodig dat alle organisaties vrijwillig meewerken of mogen ze hiertoe gedwongen worden? Dit onderscheid is duidelijk teruggekomen in het probleem van formele macht. De meeste metabestuurders werken met informele beïnvloeding, maar sommigen hebben of willen ook formele macht.

Aan het eind van het vorige hoofdstuk beschreef ik een spanningsveld met drie tegenstellingen: vast en flexibel, verplichten en overtuigen en controle en loslaten. Op basis van dat spanningsveld, de drie besproken thema's en de twee inzichten in de alinea hierboven, kom ik tot de twee logica's, zoals weergegeven in tabel 3.

Twee logica's uit de data	De Eerste Logica	De Tweede Logica
Verhouding 1	Verticaal	Horizontaal
Verhouding 2	Hiërarchisch	Gelijkwaardig
Initiatiefrichting	Top down	Bottom up
Macht	Formeel	Informeel
Medewerking organiseren	Verplichten	Overtuigen
Reden voor medewerking	Verplicht	Vrijwillig
Professionele ruimte	Gecontroleerd	Vrij
Positie	Afhankelijk	Onafhankelijk
Houding 1	Controleren	Vertrouwen
Houding 2	Gesloten	Open
Houding 3	Vast	Flexibel
Aard van maatschappelijke problemen	Gescheiden	Verweven
Organisatieverdeling	Verkokerd	Ontkokerd
Verantwoordelijkheid	Eigen	Gedeeld
Belang	Eigen	Algemeen

Tabel 3: Twee logica's uit de data

De eerste logica is dominant bij ambtenaren in bureaucratische organisaties en de tweede logica heb ik sterk gezien bij (medewerkers van) metabestuurders. Ik heb het idee dat er achter deze logica's een fundamentele tegenstelling schuil gaat. Om dit te onderzoeken ben ik op zoek gegaan in de literatuur. In het volgende deel zet ik de institutionele logica's in de context van concepten en onderscheiden uit de wetenschappelijke literatuur. Nadat gedaan te hebben, beschrijf ik definitief de twee institutionele logica's en hoe ze zich tot elkaar verhouden. Tot slot ga ik in op de gevolgen daarvan voor de metabestuurder.

5.2 DE LOGICA'S IN CONTEXT

In dit deel kijk ik naar al bestaande onderscheiden in de wetenschappelijke literatuur. Als eerste gebruik ik de literatuur die ook in het vorige hoofdstuk aan bod kwam, namelijk over collaborative governance en leadership. Daarna kijk ik naar het concept van bureaucratie en het complexiteitsperspectief om de logica's te begrijpen. Ik sluit dit deel af met een nieuwe beschrijving van de twee logica's. Dan baseer ik de logica's niet alleen op de data, maar neem ook de inzichten uit literatuur mee.

COLLABORATIVE GOVERNANCE EN LEADERSHIP

Het eerste onderscheid dat ik bespreek is verticaal tegenover horizontaal. Dit is een onderscheid dat zowel in de literatuur als in de praktijk voorkomt. Twee respondenten uit mijn onderzoek hebben over dit onderscheid gesproken, zie bijvoorbeeld het eerste citaat van dit hoofdstuk. Ook is het onderscheid tijdens het symposium over metasturing genoemd (Deltacommissaris, 2015, p. 4). Dat dit onderscheid in de praktijk van de Nederlandse overheid gebruikt wordt, komt gedeeltelijk door de uitgave Ketens de Baas (Crijns, Ruiterman, Aardewijn & De Man, 2013). Deze publicatie is gebaseerd op de ervaringen van de Loonaangifteketen en gaat in algemene zin over ketensamenwerking en de problemen die daarbij komen kijken. De auteurs stellen dat de spanning tussen de horizontale samenwerking tussen organisaties en de verticale krachten binnen organisaties het belangrijkste probleem is bij ketensamenwerking (Crijns et al., 2013, p. 14). Cor Franke, een van mijn respondenten en destijds ketenmanager van de Loonaangifteketen, heeft deze stelling tijdens het interview ook herhaald. Dit onderscheid herken ik en komt terug in het onderscheid tussen de twee logica's. De eerste logica legt de nadruk op verticale krachten en de tweede logica op de horizontale krachten.

Een ander onderscheid uit de literatuur bevindt zich tussen hiërarchisch en netwerkleaderschap. Silvia (2011) stelt dat een andere vorm van leiderschap nodig is afhankelijk van of dat je een netwerk of hiërarchische organisatie leidt. De termen, die zij gebruiken om dit onderscheid te beschrijven, sluiten aan op mijn logica's. De netwerkleider heeft bijvoorbeeld meer aandacht voor vertrouwen, motivatie en gelijkwaardigheid dan de hiërarchische leider. (Silvia, 2011, p. 67). De auteur ziet de netwerkleider als de nieuwe vorm, die bij de nieuwe netwerkomgeving past, en de hiërarchische als de oude en al bekende vorm. Zo'n sterk contrast zie ik niet tussen mijn logica's. Een aantal metabestuurders, eerder netwerkleiders dan hiërarchische leiders, heeft wel behoefte aan formele bevoegdheden, terwijl dat een vorm van hiërarchisch leiderschap is. Wellicht is de nuance dat geen enkele context puur netwerk of puur hiërarchisch is, maar dat in elke context hiërarchische en netwerk leiderschapsstijlen nodig zijn.

Warner (2006, p. 22) onderscheidt een verticale en een horizontale dimensie. Dit zijn twee dimensies waar *multi-stakeholder platforms* rekening mee moeten houden. Binnen de verticale dimensie speelt bijvoorbeeld het dilemma tussen bottom up en top down. Bij mijn logica's hoort bottom up bij horizontaal en top down bij verticaal. Dat kan natuurlijk niet kloppen, want bottom up is ook een verticale beweging. Warner (2006, p. 23) zegt: *“Due to the increasing complexity and interdependence of resource issues, neither ‘top’ nor ‘bottom’ can go it alone, but while states are increasingly aware of this, they also are not comfortable with relinquishing control. It is tempting for the initiating party to retain control of the process, while offloading some of the less desirable tasks.”*

Overheden zijn gewend het top down te houden en in controle te blijven. Dat heb ik ook in mijn onderzoek gezien. Dit associeer ik met de eerste logica. Bottom up schreef ik toe aan de tweede logica. Waar ik waarschijnlijk op doelde is dat er meer ruimte moet komen voor bottom up, in plaats van alleen maar top down. Alleen maar bottom up, zou echter ook geen passende aanpak zijn. De tweede logica zou dus niet bottom up moeten zijn, maar een gezonde mix van zowel top down als bottom up.

Hoewel de drie zojuist besproken onderscheiden bijdragen aan het begrip van de twee logica's, bevinden ze zich niet op het niveau van institutionele logica's. Krachten, leiderschapsstijlen en dimensies zijn gevormd door en vormen de achterliggende logica's die ik wil beschrijven. Het zijn slechts onderdelen of manifestaties van de logica's. De volgende auteur begeeft zich op het niveau van een achterliggend perspectief.

Page (2010) wijst op twee typen van onderzoeken naar collaborative governance en leadership. De *rational-choice* studies zien een leider die middelen en bevoegdheden inzet om anderen mee te laten werken. Aan de andere kant zijn er studies "*rooted in sociology and leadership studies*", die een leider zien die betekenisgeving inzet om anderen de gedeelde belangen in te laten zien. (Page, 2010, p. 247). Hoewel dit onderscheid lijkt op de hiërarchische en netwerk leider van Silvia (2010) is het fundamenteel anders, omdat Page (2010) geen aandacht besteed aan hiërarchische leiders en dit onderscheid specifiek toepast op 'integrative' netwerk leiders. Bij het *rational-choice* perspectief worden bevoegdheden en middelen gebruikt om partijen te dwingen of te 'kopen'. Aan de andere kant, *rooted in sociology*, ligt de nadruk op overtuiging door middel van betekenisgeving en een gezamenlijk doel. Zoals in de vorige twee zinnen beschreven, lijken dit ook een soort leiderschapsstijlen, maar het gaat hier expliciet om het achterliggende perspectief. De twee perspectieven zouden een achterliggende verklaring kunnen zijn voor mijn logica's. Page (2010, p. 262) concludeert dat het *rational-choice* perspectief niet goed de gebeurtenissen in zijn casus kon voorspellen, maar spreekt verder geen voorkeur uit voor het ene of het andere perspectief.

In de literatuur van collaborative governance worden onderscheiden gemaakt, die vergelijkbaar zijn met mijn logica's. Hoewel ze ervoor hebben gezorgd dat ik de twee logica's iets beter kan neerzetten, hebben ze me niet tot een duidelijke achterliggende gedachte kunnen brengen. Ik neem daarom in de volgende twee delen niet een onderscheid als uitgangspunt, maar begin vanuit één concept. Aan het eind van paragraaf 5.1 schreef ik dat de eerste logica vooral voorkomt bij ambtenaren in bureaucratische organisaties. Ik verdiep me daarom in *bureaucratie*. De tweede logica doet mij denken aan het *complexiteitsperspectief* van Boulton, Allen en Bowman (2007). Daarom behandel ik dat perspectief daarna. Tot slot bespreek ik een onderscheid waar bureaucratie en complexiteit tegenover elkaar worden gezet.

BUREAUCRATIE

Een plek waar, net als bij de metabestuurders, twee logica's concurreren is bij de *street-level bureaucrats*. Deze mensen, die op de grens van de samenleving en de bureaucratie staan, ervaren een spanning tussen het volgen van de regels van de bureaucratische organisatie aan de ene kant en het invullen van discretionaire ruimte om maatwerk te leveren aan de andere kant. Door een gebrek aan middelen moeten zij telkens een keuze maken tussen deze twee kanten. (Lipsky, 2010). Lipsky (2010) richt zich vooral op hoe street-level bureaucrats omgaan met deze spanning en wat dit

betekent voor beleid. Een mogelijk achterliggend onderscheid is bureaucratie en *postbureaucratie* (Grey & Garsten, 2001). Postbureaucratie is een (mogelijk te) brede term, die vooral wordt gebruikt als een tegenpool van bureaucratie: minder formele hiërarchie, meer flexibiliteit rond regels en het laten vervagen van de grenzen tussen de binnen- en buitenkant van de organisatie (Grey & Garsten, 2001, p. 230). Höpfl (2006, p. 8) noemt enkele termen die bij postbureaucratie worden gebruikt: “*project, mission, team, virtuality, network, alliances, information, knowledge, horizontal, flexibility, adaptability, empowerment, enterprise, etc*”. Een aantal van deze termen (network, horizontal, flexibility, adaptability) doet direct denken aan mijn tweede logica, hoewel er hier ook wel een aantal termen (project, information, enterprise) staan die daar weer niets mee te maken hebben. Doordat het zo’n brede term is kan postbureaucratie beter begrepen worden als een ontwikkeling weg van de bureaucratie. Het heeft daarom geen zin om te proberen precies te definiëren wat postbureaucratie is (Grey & Garsten, 2001, p. 230). Deze ontwikkeling is bijvoorbeeld ook te herkennen in de beweging van government naar governance. Echter, over de definitie van bureaucratie is men het ook niet altijd eens (Höpfl, 2006). Vaak wordt er naar Weber verwezen, maar Höpfl (2006) stelt dat niet genoeg is en laat een andere interpretatie van Weber’s gedachtegoed zien, die de ontwikkelingen van de postbureaucratie accommodeert.

Het onderscheid van bureaucratie en postbureaucratie, hoe ongedefinieerd het dan ook mag zijn, is terug te zien in mijn logica’s. De tweede logica kan gezien worden als een afzetting tegen de dominante logica van de bureaucratie. Om de tweede logica beter te begrijpen, kijk ik eerst naar het concept complexiteit.

COMPLEXITEIT

Bureaucratie is een manier van organiseren. Complexiteit, zoals ik dat nu gebruik, is iets anders: een achterliggend perspectief. Boulton et al. (2007) zetten complexiteit tegenover het mechanische perspectief. Dat perspectief ziet de wereld als lineair, meetbaar en controleerbaar. Het aanhangen van een van de twee perspectieven heeft gevolgen voor de manier waarop je je omgeving probeert te beïnvloeden en te organiseren. Het mechanische perspectief leidt wat mij betreft tot een bureaucratische manier van organiseren, gelijk aan mijn eerste logica. Hoewel mijn logica’s op het niveau (zie ook Thornton & Ocasio, 2008, p. 106-108) van ‘manier van organiseren’ zitten en niet op het niveau van een achterliggend perspectief, bespreek ik hier toch de zes principes van complexiteit (Boulton, Allen & Bowman, 2007, p. 215-216) om een beter beeld te krijgen van het perspectief dat mogelijk achter mijn tweede logica zit.

1) De toekomst is onbepaald. Volgens het complexiteitsperspectief is de toekomst niet alleen onzeker en onvoorspelbaar, de toekomst bestaat nog niet en is daarom in principe niet te bepalen. 2) Organisaties en systemen kunnen door onbelangrijke gebeurtenissen plotseling omslaan en radicaal veranderen. Een gebeurtenis zorgt er dan voor dat het ‘tipping point’ wordt bereikt en de situatie omslaat. 3) Door te richten op diversiteit en verbondenheid kunnen organisaties beter inspelen op veranderende omgevingen dan organisaties die zich richten op controle en specialisering. 4) Lokale variatie is nodig voor innovatie en verandering. Als alles volgens standaardisatie, efficiëntie, herhaalbaarheid en controle gaat, is er geen oog voor de uitzonderlijke gevallen, terwijl juist die gevallen de oorsprong zijn van vernieuwing. 5) Systemen zijn los, opkomend, zelfregulerend en co-evoluerend. Niets staat vast en alles is verbonden, overlappend en in beweging. Eigenschappen ontwikkelen zich bottom up en niet top down en acties hebben eerder onbedoelde dan de bedoelde

gevolgen. Het is interessant om te zien dat hier de bron van verandering wel specifiek als bottom up wordt genoemd. Eerder stelde ik dat juist een gezonde mix van zowel bottom up als top down beter past bij mijn tweede logica. Ik kom later nog terug op dit verschil. 6) Het zesde en laatste principe vind ik het interessantst. Het stelt dat we, ondanks al deze complexiteit en de wetenschap dat zaken niet altijd gaan zoals je het bedoelt, toch ons best kunnen doen om acties uit te voeren en bepaalde doelen te bereiken. Dit is een soort paradox tussen erkennen dat de wereld complex en onbeheersbaar is, maar het toch proberen te beheersen. Deze dualiteit zie ik ook terug in de manier waarop ik mijn logica's onderscheid. Ik kom ook daar later nog op terug.

BOOM EN RIZOOM

Ik eindig paragraaf 5.2 met een onderscheid uit een niet-wetenschappelijke bron. Een onderscheid dat mij, in het begin van dit onderzoek, heeft geïnspireerd: *de boom en het rizoom* van Van der Steen, Peters en Van Twist (2010). Deze auteurs stellen dat het beleidsinstrumentarium van de overheid niet meer aansluit op de complexe netwerksamenleving. Ze gebruiken de metafoor van de boom en het rizoom om onderscheid te maken tussen twee manieren om naar de samenleving te kijken. De boom staat voor hiërarchie en centrale controle. Deze vindt zijn oorsprong in behoeftes van de politiek en rechtstaat die verantwoording en controle eisen. Bij het rizoom bestaat er geen centraal punt en is alles verweven, verbonden en constant in beweging. Het perspectief van het rizoom is vrijwel gelijk aan het complexiteitsperspectief dat ik zojuist heb beschreven. Van der Steen et al. (2010, p. 14) stellen dat de hiërarchische en bureaucratische logica, dominant binnen de Nederlandse overheid, niet meer passend is: *“De relatieve onkenbaarheid, onvoorspelbaarheid en dynamiek van de rizomatische samenleving verhoudt zich spanningsvol tot de overheidsbureaucratie.”* Ze stellen dat de samenleving te complex is geworden om bureaucratisch te besturen. De auteurs gaan vervolgens in op welke vormen van netwerksturing er zijn, die wel aansluiten op de rizomatische samenleving.

Dit onderscheid komt sterk overeen met het mechanische en complexiteitsperspectief van Boulton et al. (2007), maar wordt vanuit eenzelfde context als de mijne geschreven, namelijk de relatie tussen overheid en samenleving. De boom en het rizoom brengen de eerdere beelden van bureaucratie en complexiteit bij elkaar. Er is een onderscheid tussen een complexiteits- en mechanisch perspectief: twee achterliggende perspectieven. En er is een onderscheid tussen bureaucratie en postbureaucratische: twee manieren van organiseren. En als laatste is er het onderscheid tussen de boom en het rizoom: ook twee achterliggende perspectieven. In de volgende paragraaf ga ik terug naar mijn logica's en verhoudt ze tot de andere onderscheiden.

5.3 CONCLUSIE OVER DE TWEE LOGICA'S

Na de bovenstaande overwegingen werd het mij duidelijk dat het nog niet zo gemakkelijk is om mijn twee institutionele logica's duidelijk te plaatsen en definiëren. In deze paragraaf probeer ik op twee manieren mijn logica's duidelijk neer te zetten. Als eerste ga ik in op het niveau van de logica's. Daarna behandel ik hoe het onderscheid tussen de twee logica's het beste geïnterpreteerd kan worden. Als ik dat gedaan heb, kan ik de logica's definitief beschrijven. Tot slot keer ik terug naar de metabestuurder en bespreek ik wat de logica's voor hem betekenen.

HET NIVEAU VAN DE LOGICA'S

Bureaucratie en complexiteit liggen niet op hetzelfde niveau. Het zijn respectievelijk een manier van organiseren en een manier van begrijpen of achterliggend perspectief. Daarom heb ik een tabel gemaakt om dit weer te geven, zie tabel 4. Eerder heb ik gesteld dat mijn logica's op het niveau van manier van organiseren zitten. De eerste logica noem ik daarom de bureaucratische logica. Deze manier van organiseren bestaat al heel lang. Dat geldt niet voor de manier van organiseren volgens het complexiteitsperspectief. Van der Steen et al. (2010) noemen het de netwerklogica van het rizoom, maar ik vind netwerk een te brede en te veel gebruikte term. De tweede logica postbureaucratisch noemen zou niet beter zijn, omdat er geen consensus bestaat over wat postbureaucratie inhoudt.

Niveau:	<i>Achterliggend perspectief</i>	<i>Manier van organiseren</i>
Eerste logica:	Mechanisch perspectief Boom	Bureaucratie
Tweede logica:	Complexiteitsperspectief Rizoom	Postbureaucratie? / Netwerk?

Tabel 4: Verschillende niveaus

HET MAKEN VAN EEN ONDERSCHIED

In paragraaf 5.2 liep ik vaak tegen hetzelfde probleem aan: het adequaat maken van een onderscheid. Het mechanische perspectief stelt dat dingen gescheiden en verkokerd zijn, terwijl het complexiteitsperspectief stelt dat grenzen vervagen en dingen overlappen en verbonden zijn. Dit heeft ook gevolgen voor hoe je kijkt naar onderscheiden. Een mechanisch perspectief zou dan stellen dat het maken van een zwartwit onderscheid tussen twee uiterst verschillende logica's mogelijk is. Het omgekeerde daarvan is dat er geen grens te trekken is tussen de twee logica's en dat het een versimpeling is van de complexe werkelijkheid. Een voorbeeld hiervan is dat ik in eerste instantie stelde dat de bureaucratische logica top down is en de tweede logica bottom up is. Na het lezen van Warner (2006) kwam ik tot het inzicht dat ik dit onderscheid niet zo zwartwit kon stellen. Mijn tweede logica is niet alleen bottom up, maar een mix van bottom up en top down. Het laatste principe van het complexiteitsperspectief van Boulton et al. (2007) sluit hierop aan.

Zoals 'een mix van bottom up en top down' tegenover 'top down' staat, staat het complexiteitsperspectief tegenover het mechanische perspectief. Het complexiteitsperspectief staat namelijk niet recht tegenover het mechanische perspectief. Als dat zo zou zijn, zou het complexiteitsperspectief pure chaos en oneindige complexiteit betekenen. *"Embracing the message of complexity does not infer chaos and helplessness."* (Boulton et al., 2007, p. 216). Het complexiteitsperspectief kiest hier juist een middenweg, waar het complexiteit erkent en tegelijkertijd zinvol handelen toestaat.

Dit inzicht geldt op precies dezelfde manier voor het onderscheid tussen bureaucratie en postbureaucratie, tussen het mechanisch en complexiteitsperspectief en wellicht tussen mijn bureaucratische en tweede logica. Dit inzicht doet mij altijd denken aan Theory X en Y van McGregor (1992). Het omgekeerde van Theory X: totalitarisme, hiërarchie, regels en orde impliceert anarchie en chaos. Maar Theory Y is veel genuanceerder. Een anarchistisch chaosperspectief voorschrijven is

5.3 Conclusie over de twee logica's

niet iets wat veel auteurs doen. Auteurs hebben twee manieren om dit op te lossen. De eerste is om het nieuwe perspectief meer in het midden te plaatsen. Theorie Y van McGregor, postbureaucratie en het complexiteitsperspectief zijn gematigde varianten en niet het uiterst tegenovergestelde van de positie of het perspectief waar ze zich tegen afzetten. Het oude perspectief wordt vaak extreem voorgesteld en het nieuwe perspectief is een stuk gematigder. Dit is ook terug te zien in mijn logica's als het over top down en bottom up gaat. Mijn eerste bureaucratische logica is alleen top down, maar mijn tweede logica is een genuanceerde mix van bottom up en top down.

De tweede manier om dit op te lossen wordt door Van der Steen et al. (2010) gebruikt. Het beeld van het rizoom staat daar weldegelijk recht tegenover het beeld van de boom. Ze stellen dat het beeld van de boom nu overheerst, maar dat beide beelden nuttig zijn en proberen vervolgens strategieën te vinden die op beide beelden kunnen inspelen (Van der Steen et al., 2010, p. 17-18). Auteurs die een nieuw en beter perspectief voorstellen kunnen dit niet doen, omdat zij het oude perspectief vervangen in plaats van aanvullen. Het is daarom niet mogelijk om het rizomatisch en complexiteitsperspectief exact aan elkaar gelijk te stellen.

Een heel andere benadering is het niet maken van een onderscheid, maar een ontwikkeling beschrijven. Höpfl (2006, p. 8-9) bekritiseert het onderscheid tussen bureaucratie en postbureaucratie en stelt dat deze soms uit sensatiezucht wordt gemaakt. Immers, als je de bureaucratie kan vervangen, ben je in één klap beroemd. Een realistische benadering is minder sensationeel: de bureaucratie verandert en ontwikkelt zich, maar wordt niet vervangen door iets nieuws.

Ik moet ook de keuze maken in hoe ik mijn logica's tot elkaar verhoud. Omdat ik geen nieuwe perspectieven voorstel op het niveau van achterliggend perspectief, wil ik voor dieper inzicht in de achterliggende perspectieven verwijzen naar Boulton et al. (2007) en Van der Steen et al. (2010). Mijn logica's kunnen geplaatst worden in de context van deze perspectieven, maar staan daar niet aan gelijk. Mijn logica's bevinden zich op het niveau van manieren van organiseren. Daarom moet ik daar wel bepalen hoe de twee logica's zich tot elkaar verhouden. Zijn het tegenovergestelde logica's? Komt de nieuwe logica de oude vervangen? Om het antwoord te vinden, ga ik terug naar de oorsprong van de logica's: de ervaringen van de metabestuurder. De bureaucratische logica is dominant in de omgeving van de metabestuurder. Dat zijn namelijk voornamelijk overheidsorganisaties. De tweede logica is de logica van de verbindende en motiverende metabestuurder en volgt de principes van collaborative governance. Deze ervaring kan het best vergeleken worden met het dilemma van de street-level bureaucrats van Lipsky (2010) of met de twee logica's die Reay en Hinings (2009) beschrijven: business-like health care en medical professionalism. Deze logica's staan niet per definitie tegenover elkaar, maar zijn wel anders. Het zijn geen tegenpolen, maar komen elkaar tegen in een bepaalde context en kunnen daar overlappen, schuren of botsen. Mijn logica's staan op bepaalde punten wel direct tegenover elkaar, zoals bij de problemen van de metabestuurder en de drie thema's – openheid, verantwoordelijkheid en vrijheid – aan het begin van dit hoofdstuk. Het is begrijpelijk dat juist deze punten naar voren kwamen in het onderzoek, omdat een directe botsing opvallend is. Ondanks deze tegenovergestelde punten, concludeer ik dat deze logica's niet in hun geheel tegenover elkaar staan, maar dat ze op bepaalde punten wel doen.

DEFINITIEVE BESCHRIJVING VAN DE LOGICA'S

De twee achterliggende perspectieven van mechanische boom en complexe rizoom kunnen dus niet direct verbonden worden met de twee institutionele logica's, zoals tabel 4 op pagina 56 wellicht suggereerde. Wel kunnen ze helpen bij het plaatsen van mijn logica's in een grotere context. Na het realiseren dat de tweede logica voortkomt uit de principes van collaborative governance, kan ik die ook eindelijk een naam geven: *de collaborative logica*. De principes van collaborative governance, zoals ik in die in de vorige hoofdstukken heb neergelegd, zijn leidend voor de logica. De twee institutionele logica's verhouden zich dus tot elkaar als volgt.

De **bureaucratische logica** is dominant binnen de bureaucratische organisaties in en om de overheid. Door ontwikkelingen in de maatschappij, zoals de opkomst van de netwerksamenleving, wordt er vaker gewerkt in samenwerkingsverbanden, waar de **collaborative logica** dominant is. De collaborative logica vertoont in sommige gevallen overlap met de bureaucratische logica. In beide logica's zijn duidelijke communicatie, afspraken en taakverdeling van belang. In andere gevallen gaan ze volledig tegen elkaar in. De bureaucratische logica is verticaal en hiërarchisch, terwijl de collaborative logica horizontaal en gelijkwaardig is. De eerdere beschrijving van de twee logica's is gelijk gebleven op de initiatiefrichting na.

	De Bureaucratische Logica	De Collaborative Logica
Verhouding 1	Verticaal	Horizontaal
Verhouding 2	Hiërarchisch	Gelijkwaardig
Initiatiefrichting	Top down	Top down & Bottom up
Macht	Formeel	Informeel
Medewerking organiseren	Verplichten	Overtuigen
Reden voor medewerking	Verplicht	Vrijwillig
Professionele ruimte	Gecontroleerd	Vrij
Positie	Afhankelijk	Onafhankelijk
Houding 1	Controleren	Vertrouwen
Houding 2	Gesloten	Open
Houding 3	Vast	Flexibel
Aard van maatschappelijke problemen	Gescheiden	Verweven
Organisatieverdeling	Verkokerd	Ontkokerd
Verantwoordelijkheid	Eigen	Gedeeld
Belang	Eigen	Algemeen

Tabel 5: De Bureaucratische en Collaborative logica

5.3 Conclusie over de twee logica's

Beide institutionele logica's zijn voortgekomen uit mijn data: de ervaringen van metabestuurders en hun medewerkers. Ik herhaal hier mijn beschrijvingen van de data, maar voeg ditmaal het inzicht van de twee logica's toe. Ten eerste verklaren de logica's de unieke rol van knopendoorhakker: een rol die geen enkele collaborative leader deelt. Ten tweede liggen beide logica's ten grondslag aan de drie problemen in hoofdstuk vier. Ik som ze nog even op en benoem welke rol de logica's daarbij spelen.

Probleem 1). De omgeving is te verkokerd en niet bereid een open houding aan te nemen. De bureaucratische logica is dominant in de omgeving, terwijl de metabestuurder vanuit de collaborative logica wil werken om een succesvolle samenwerking te organiseren.

Probleem 2). Menig metabestuurder zou wel wat formele bevoegdheden willen hebben, maar heeft die niet. Metabestuurders, die niet tevreden zijn met slechts de informele macht van de collaborative logica, willen graag formele macht. Deze macht sluit namelijk beter aan op de bureaucratische logica van de omgeving.

Probleem 3). De onafhankelijkheid van de metabestuurder wordt betwijfeld of zelfs bedreigd door zijn of haar opdrachtgever. Volgens de collaborative logica zou de metabestuurder veel onafhankelijkheid moeten hebben. De opdrachtgever, vaak een bureaucratische organisatie die vanuit een bureaucratische logica denkt, vindt deze onafhankelijke positie ongemakkelijk en heeft liever controle over de metabestuurder.

Ten derde komen de logica's terug in de drie thema's uit de data die ik in het begin van dit hoofdstuk beschreef.

Thema 1). Respondenten dragen uit dat openheid nodig is om de problemen van vandaag aan te pakken, maar dat veel organisaties daar moeite mee hebben. Dit besef is pas gekomen met de opkomst van de netwerksamenleving. De collaborative logica is dus een nieuw perspectief en wordt nog niet overal gehanteerd. De bureaucratische logica blijft dominant.

Thema 2). Uit mijn data blijkt dat respondenten vinden dat er te veel naar de eigen verantwoordelijkheid wordt gekeken en nog te weinig naar het algemene belang. Door ook eens iets buiten de eigen verantwoordelijkheid te doen, kan het algemene belang beter worden gediend. Net als bij het vorige thema is de bureaucratische logica hier dominant en mag er volgens de respondenten wat meer vanuit de collaborative logica gedacht worden.

Thema 3). Het thema vrijheid lijkt op het derde probleem (onafhankelijkheid). Respondenten geven aan dat andere organisaties regelmatig moeite hebben met vrijheid van metabestuurders en die soms zelfs inperken. Dit komt net als bij de andere twee thema's vanuit een dominante bureaucratische logica. Vanuit de collaborative logica zou die vrijheid vanzelfsprekender zijn.

Opvallend is dat bij alle drie de thema's er te veel vanuit de bureaucratische logica wordt gedacht en te weinig vanuit de collaborative logica. Dit is te begrijpen, want mijn respondenten zijn allen metabestuurders (of hun medewerkers). Zij denken vanuit een collaborative logica in een omgeving waar de bureaucratische logica dominant is. Zo bezien is het dus niet opmerkelijk dat zij de dominante bureaucratische logica als probleem ervaren en meer van de collaborative logica als oplossing zien.

De twee logica's komen dus duidelijk uit de data naar boven. Vervolgens heb ik ze nog aangevuld met achterliggende perspectieven zoals het mechanische en complexiteitsperspectief en metafoor van boom en rizoom. Alles tezamen concludeer ik dat deze institutionele logica's bestaan in de context van de metabestuurder en daar een belangrijke rol spelen.

TERUG NAAR DE METABESTUURDER

Voor het laatste deel van deze scriptie keer ik terug naar de metabestuurder. De metabestuurders en de samenwerkingsverbanden waarin ze opereren zijn opgericht vanuit de collaborative logica. De opdrachtgever en bijna alle deelnemende organisaties zijn gewend te werken vanuit een bureaucratische logica. De bureaucratische logica is daarmee het meest aanwezig in het dagelijks werk. En de metabestuurder is daardoor regelmatig de enige drager van de collaborative logica. Om deze situatie nog ingewikkelder te maken zijn er ook nog tegenstellingen tussen publiek en privaat en lokaal en centraal. Ik stel echter dat het schuren van de collaborative en bureaucratische logica het meest bepalend is voor de dagelijkse rol van de metabestuurder. Dit komt het duidelijkst naar voren in de omgang met bureaucratische organisaties en de opdrachtgever, zie het eerste en derde probleem in hoofdstuk vier: verkokering en onafhankelijkheid.

Dit schuurpunt bevindt zich dus tussen de metabestuurder en zijn omgeving, maar het schuurt ook binnen de metabestuurder zelf. Ik heb in het vorige hoofdstuk laten zien dat de metabestuurder drie rollen heeft: de verbinder, de aanjager en de knopendoorhakker. De eerste twee rollen kwamen duidelijk terug in de literatuur van collaborative governance, de rol van knopendoorhakker echter niet. Deze lijkt juist volgens een bureaucratische logica te werken: met formele bevoegdheden een besluit afdwingen. Dit dilemma heb ik geschetst in het tweede probleem 'formele macht'. Het is dus niet alleen zo dat de metabestuurder de collaborative logica probeert te verspreiden binnen de bureaucratische organisaties. De bureaucratische logica zorgt ook voor schuring bij de metabestuurder zelf en is daarmee bepalend voor zijn rol en het zelfbeeld. Is dat erg? Nee.

Er is veel geschreven over concurrerende institutionele logica's. Een dergelijke situatie heeft zowel voordelen als nadelen. Concurrerende logica's zorgen voor conflict. Dit kan ongemak en verwarring veroorzaken. Ik heb een verschijnsel hiervan eerder ontkokeringsangst genoemd. Vergelijkbaar ongemak komt ook voor bij de street-level bureaucrats (Lipsky, 2010) en bij het ziekenhuispersoneel onderzocht door Reay en Hinings (2009). De auteurs bespreken manieren om daar mee om te gaan. Tegelijkertijd hebben mensen die op het snijvlak van concurrerende logica's opereren een unieke positie. Deze kan begrepen worden vanuit het principe van embedded agency (Thornton & Ocasio, 2008, p. 103-104). Tot nu toe heb ik de institutionele logica's voornamelijk gezien als invloed op het gedrag van metabestuurders, maar metabestuurders hebben ook invloed op de logica's. Juist door op het snijvlak van twee concurrerende logica's te opereren en daar een werkbare situatie van te maken, zijn zij in staat verandering teweeg te brengen (Reay & Hinings, 2009, p. 647). Dit principe komt ook terug in de tussenfunctie van Van der Steen et al. (2010), die de spanning tussen de bureaucratische overheid en rizomatische samenleving beslecht. Peeters, Schulz, Van Twist en Van der Steen (2011) geven ook advies over het omgaan met de spanning tussen bureaucratie en complexiteit. Hoewel dit niet hetzelfde onderscheid is als mijn logica's, kunnen de adviezen van praktisch nut zijn voor metabestuurder. Uiteindelijk geloof ik dat het bewust worden van de twee institutionele logica's en het leren omgaan met de concurrentie daartussen metabestuurders kan helpen hun rol beter te begrijpen en te vervullen.

6. CONCLUSIE

In dit hoofdstuk vat ik de vorige drie hoofdstukken samen en beantwoord ik de hoofdvraag. Om de omgeving van de metabestuurder te begrijpen heb ik een clustermodel opgesteld. Dit model komt vrijwel geheel overeen met het model van *collaborative governance*. Ik stel daarom dat de samenwerkingsverbanden waarin de metabestuurder zit het beste begrepen kunnen worden op basis van het model van *collaborative governance*. De rol van de metabestuurder lijkt op de verschillende *collaborative leaders* in de wetenschappelijke literatuur. Deze leiders delen met de metabestuurder de rollen van verbinder en van aanjager en de onafhankelijke positie. Echter kan de metabestuurder ook de rol van knopendoorhakker hebben. De bestaande theorieën over *collaborative governance* en *leaders* zijn niet in staat hier een verklaring voor te geven. De twee logica's doen dat wel.

De metabestuurder ervaart meerdere problemen. De volgende drie zijn de belangrijkste. 1) De organisaties in de samenwerkingsverbanden zijn verkokerd en hebben daarom moeite met de samenwerking. 2) De rol van knopendoorhakker is in sommige gevallen een gewenste toevoeging, maar door het ontbreken van formele bevoegdheden vaak niet mogelijk. 3) Uit een controlebehoefte wordt de onafhankelijkheid van de metabestuurder door de opdrachtgevers regelmatig beperkt. Achter deze drie problemen ligt een spanningsveld dat kan worden begrepen vanuit twee concurrerende institutionele logica's. De **bureaucratische logica** is hiërarchisch, gesloten en verkokerd en werkt met verplichting en controle. Deze logica vindt zijn grondslag in het mechanische perspectief en de principes van de bureaucratie. De **collaborative logica** is gelijkwaardig, open en verweven en werkt met overtuigen en vertrouwen. Deze logica is gebaseerd op de principes van *collaborative governance* en kan begrepen worden vanuit het complexiteitsperspectief.

Vanuit de twee logica's kan ik mijn onderzoeksvraag beantwoorden. Het schuren van deze institutionele logica's verklaart de unieke rol van de metabestuurder. Wat betekent dit voor de onderzoeksvraag?

*Welke rol heeft de metabestuurder in de netwerken rond de overheid
en hoe kan hij zijn rol succesvol vervullen?*

De metabestuurder en het samenwerkingsverband zijn opgericht vanuit de principes van *collaborative governance*. Echter de opdrachtgever en het gros van de samenwerkende organisaties denkt en handelt vanuit de bureaucratische logica. Dit betekent dat zij de *collaborative* wijze van de metabestuurder niet altijd begrijpen en er moeizaam in meegaan. Ook heeft de bureaucratische logica uit de omgeving invloed op metabestuurder zelf. De rol van knopendoorhakker past niet bij de *collaborative logica*. De behoefte van veel metabestuurders om formele bevoegdheden te hebben, komt voort uit de invloed van de bureaucratische logica uit de omgeving. De botsing tussen beide logica's is dus zeer bepalend voor de unieke de rol van de metabestuurder.

Die botsing is daarnaast ook verantwoordelijk voor veel van de problemen die de metabestuurder ervaart bij het vervullen van zijn rol. Door bekend te zijn met de principes van de bureaucratie en *collaborative governance*, kan de metabestuurder invloeden van beide logica's onderscheiden en beter begrijpen waar welke invloed vandaan komt. Dit geldt zowel voor lastige situaties in de samenwerking als voor de discussie over de eigen rol. Het bewust worden van deze concurrerende

logica's, hun principes en invloeden, helpt de metabestuurder succesvoller te zijn in het vervullen van zijn rol.

Het onderzoek is gedaan volgens de inductieve Grounded Theory methode. Deze aanpak heeft het doel een nieuwe theorie te vinden. De uitkomst van dit onderzoek zijn de twee concurrerende institutionele logica's. Hoewel veel wetenschappelijke auteurs botsende perspectieven hebben beschreven, zijn deze twee logica's nooit tegenover elkaar gezet of toegepast om de rol van de metabestuurder te begrijpen. Met deze nieuwe theorie over de twee institutionele logica's in de context van de metabestuurder draag ik bij aan de wetenschappelijke literatuur en aan het verbeteren van samenwerking in de bureaucratie.

7. DISCUSSIE

De Discussie is het laatste hoofdstuk van deze tekst. Dit is niet een discussie zoals die te zien is in veel sociaalwetenschappelijk onderzoek: een discussie van de resultaten. Dit is een discussie waarin ik terugkijk op het gehele onderzoek, de totstandkoming daarvan en mijn rol daarin. Ik begin met een reflectie op de rol van onderzoeker. Vervolgens reflecteer ik voor mijn keuze voor een inductief onderzoek. Tot slot bespreek ik de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

DE ROL VAN ONDERZOEKER

In het begin van het methode hoofdstuk stelde ik dat mijn wetenschapsfilosofische positie interpretativisme is. Dit wil ik, na de inzichten die ik in dit onderzoek heb gedaan, aanvullen met twee dualiteiten. Thornton en Ocasio (2008) leggen institutionele logica's uit als bepalend voor menselijk gedrag en tegelijkertijd geconstrueerd door menselijk gedrag. Deze dualiteit, dat ons gedrag wordt beïnvloed door iets wat groter is dan onszelf en dat mensen als collectief dat 'grotere' creëren, is op het eerste gezicht niet intuïtief. De tweede dualiteit komt van het zesde principe van het complexiteitsperspectief: *Both-and* (Boulton et al., 2007, p. 216). Het erkennen van complexiteit en de bijhorende principes en tegelijkertijd handelingen met een beoogd doel uitvoeren klinkt tegenstrijdig. Dit maakt de eerste dualiteit nog lastiger. Ten eerste wordt ons handelen beïnvloed door een complexe set van instituties, institutionele logica's. Tegelijkertijd kunnen we zelf die instituties beïnvloeden, maar hoe dat precies werkt is ook te complex om precies te begrijpen. De rol van de wetenschapper is om die complexiteit begrijp- en behandelbaar te maken. Hoewel het wat mij betreft onmogelijk is om de complexiteit volledig te begrijpen, is het desalniettemin nuttig om het begrip daarvan na te streven. Aangezien de institutionele logica's sociaal geconstrueerd zijn is het nodig om de betekenisgeving van mensen te onderzoeken. Dat is dus ook wat ik in dit onderzoek heb gedaan: het proberen de complexe oorzaken te schetsen, die de rol van de metabestuurder bepalen. Wat ik nog een open einde heb gegeven is hoe het handelen van metabestuurders institutionele verandering teweeg kan brengen. Dit is een interessante vraag voor vervolgonderzoek. Hopelijk heb ik daarvoor een basis gelegd.

INDUCTIEF ONDERZOEK

De keuze voor een inductief onderzoek is mij goed bevallen. Het starten van een onderzoek zonder duidelijk afgebakende richting was niet gebruikelijk en daardoor lastig. Ook het verwerken en analyseren van de data kostte erg veel tijd, omdat ik veel mogelijke richtingen openhield. Dit leverde

uiteindelijk veel op. Het clustermodel bleek niet vernieuwend te zijn, maar wat ik daaropvolgend vond bleek een unieke situatie te zijn waaraan ik een nog niet bestaande verklaring kon geven. In een deductief onderzoek had ik een dergelijke theorie waarschijnlijk niet gevonden.

BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT

Er is één duidelijke tekortkomingen in de procedure, die achteraf gezien, invloed konden hebben gehad op de betrouwbaarheid en validiteit van mijn onderzoek. Grounded Theory is een inductieve onderzoeksmethode, maar aan het einde van het onderzoeksproces moet er geschakeld worden naar falsificatie om te testen of wat je hebt gevonden ook klopt. Dit is op twee momenten in gebreke gebleven. Ten eerste heb ik het grootste deel van de analyse pas na het afsluiten van de dataverzameling gedaan. Dit betekende dat ik alleen in het laatste interview voorlopige verbanden heb getest. Dat interview bevestigde overigens wel mijn voorlopige verbanden. Ten tweede heb ik aan het eind van de analyse mijn data niet volledig opnieuw gecodeerd in het licht van mijn conclusie. Aan criteria 5 en 6 van de procedure van onderzoek (zie pagina 23) heb ik daarom niet voldaan. Deze criteria gingen over het testen van hypotheses tijdens het onderzoek.

BRONNEN

- Åge, L. J. (2011). Grounded theory methodology: Positivism, hermeneutics, and pragmatism. *The Qualitative Report*, 16(6), 1599.
- Aldiabat, K. M., & Le Navenec, C. L. (2011). Philosophical roots of classical grounded theory: Its foundations in symbolic interactionism. *The Qualitative Report*, 16(4), 1063.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Bryman, A. (2015). *Social research methods*. Oxford university press.
- Bos, J. (2012). Briljant! Hoe kom je erop? Over creativiteit en wetenschap. *De Academisch Boekengids*, 13(94). Geraadpleegd via: http://www.nederlandseboekengids.com/wp-content/uploads/2017/03/Briljant-Hoe-kom-je-erop_.pdf (17-5-2017)
- Boulton, J., Allen, P. & Bowman, C. (2015). *Embracing complexity: Strategic perspectives for an age of turbulence*. OUP Oxford.
- Breckenridge, J., Jones, D., Elliott, I. & Nicol, M. (2012). Choosing a methodological path: Reflections on the constructivist turn. *Grounded Theory Review*, 11(1), 64-71.
- Crijns, V., Ruiterman, E., Aardewijn, A. & Man, A., de. (2013). *Ketens de Baas*. Den Haag: ICTU.
- Deltacommissaris. (2015). *Verslag Symposium Metasturen in de Delta*. Den Haag: Deltacommissaris.
- Goulding, C. (1999). Consumer research, interpretive paradigms and methodological ambiguities. *European Journal of Marketing*, 33(9/10), 859-873.
- Grey, C., & Garsten, C. (2001). Trust, control and post-bureaucracy. *Organization studies*, 22(2), 229-250.
- Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (Eds.). (2003). *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge University Press.
- Holton, J. A. (2008). Grounded theory as a general research methodology. *The grounded theory review*, 7(2), 67-93.
- Höpfl, H. M. (2006). Post-bureaucracy and Weber's "modern" bureaucrat. *Journal of Organizational Change Management*, 19(1), 8-21.
- Jeon, Y. H. (2004). The application of grounded theory and symbolic interactionism. *Scandinavian journal of caring sciences*, 18(3), 249-256.
- Koning, P. de & Niemantsverdriet, T. (2016, 16 dec). De oliemannetjes van de overheid. *Het NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/12/16/de-olemannetjes-van-de-overheid-5827386-a1537124> (3-2-2017).

Koning, P. de & Niemantsverdriet, T. (2017, 26 jan). 'Het moet ook zonder mij kunnen'. *Het NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/01/26/het-moet-ook-zonder-mij-kunnen-6419154-a1543185> (30-3-2017).

Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy: the dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation.

McGregor, D. (1992). The Human Side of Enterprise. In Shafritz, J. & Ott, J. (1992), *Classics of organization theory*. California: Brooks/Cole Publishing Company.

Mills, W. (1959). *The Sociological Imagination*. New York: Oxford University Press.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2017). *De Staat van het Bestuur 2016*. Den Haag: BZK.

Page, S. (2010). Integrative leadership for collaborative governance: Civic engagement in Seattle. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 246-263.

Peeters, R., Schulz, M., Twist, M. van & Steen, M. van der. (2011). *Beweging bestendigen: Over de dynamica van overheidssturing in het rizoom*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Plasterk, R. (2014, 28 mei). *Brief Instelling Nationaal Commissaris Digitale Overheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Reay, T., & Hinings, C. R. (2009). Managing the rivalry of competing institutional logics. *Organization studies*, 30(6), 629-652.

Silverman, D. (2011). *Interpreting Qualitative Data 4th edition*. London: Sage Publications.

Steen, M. van der, Peeters, R. & Twist, M. van. (2010). *De Boom en het Rizoom: Overheidssturing in een Netwerksamenleving*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

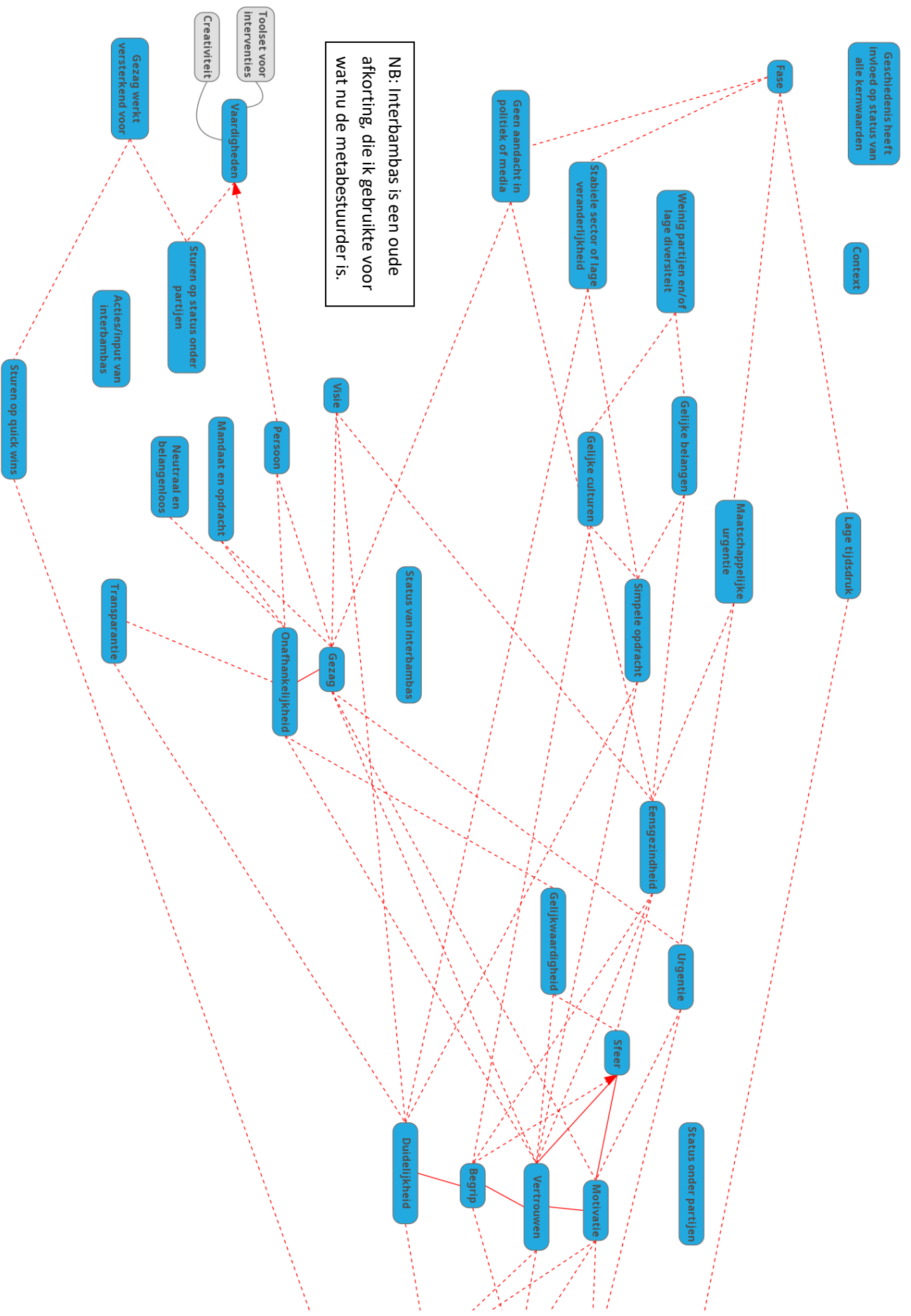
Strauss, A. & Corbin, J. (1990). *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*. Newbury Park: Sage Publications.

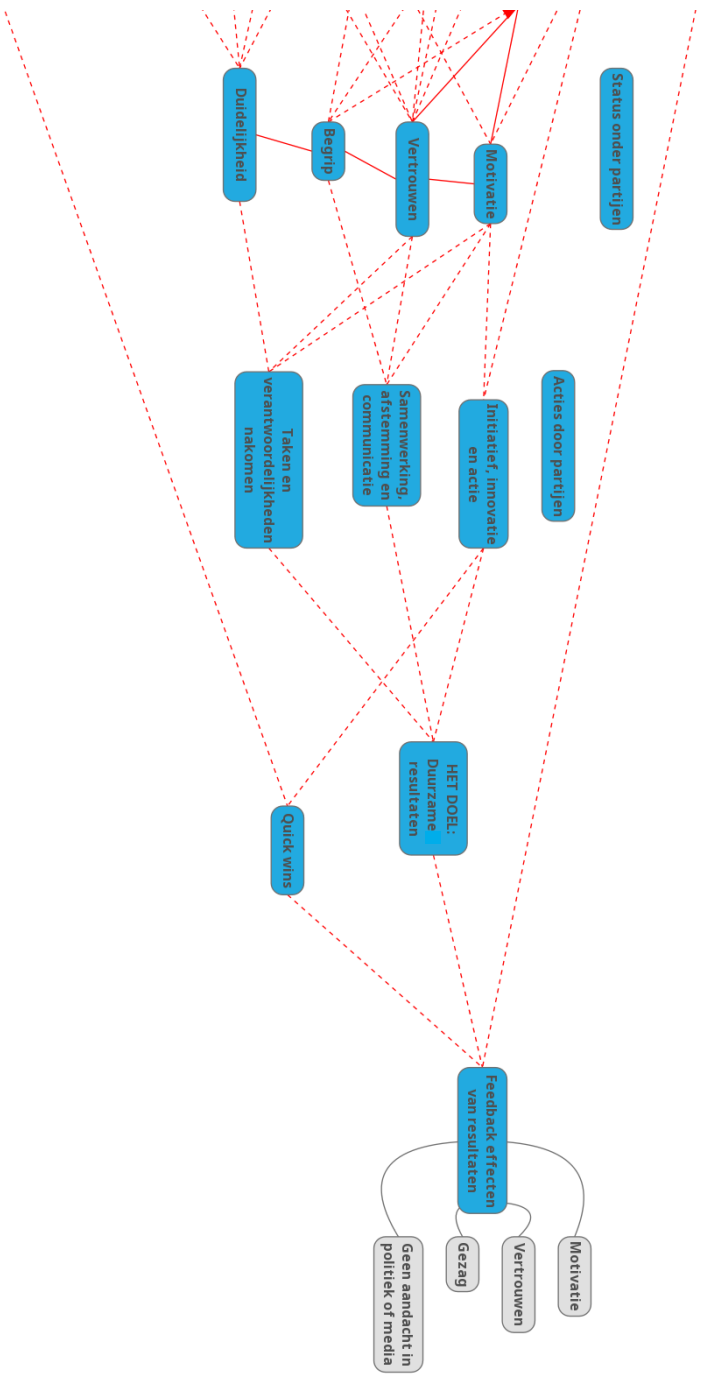
Thornton, P. & Ocasio, W. (2008). Institutional Logics. In Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K. Suddaby, R. (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (p. 99-129). Londong: Sage

Vangen, S., & Huxham, C. (2003). Enacting leadership for collaborative advantage: Dilemmas of ideology and pragmatism in the activities of partnership managers. *British Journal of Management*, 14(1), 61-76.

Warner, J. F. (2006). More sustainable participation? Multi-stakeholder platforms for integrated catchment management. *Water resources development*, 22(1), 15-35.

1. MINDMAP





2. MODEL COLLABORATIVE GOVERNANCE

