

*Masterscriptie Publiek Management 2017-2018*

# **Onbewust onbekwaam, onbedoeld ondemocratisch?**

Een onderzoek naar de metagovernance  
van Volksgezondheid Utrecht

**Auteur**

Lucas Brons (6264425)  
lucasbrons@gmail.com

**Onder begeleiding van**

Scott Douglas, DPhil (eerste lezer)  
Robin Bouwman, MSc (tweede lezer)

**Master Publiek Management, Universiteit Utrecht**  
Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie (REBO)  
Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO)

Utrecht, augustus 2018

**Universiteit Utrecht**





Voor mijn moeder  
Wat zou je trots zijn geweest  
*In memoriam (1957-2016)*

## Voorwoord: *Lessen verwoord*

Wat leer je met het schrijven van een masterscriptie? Veel meer dan alleen onderzoek doen. Veel meer dan wat erin dit document staat. Veel meer dan ik vooraf gedacht had.

Ik heb geleerd dat ik me in positieve zin kan verliezen in theorie. Urenlang vol overgave kan graven en spitten in literatuur, maar vervolgens moet concluderen dat het toch niet past. Ik heb geleerd dat je briljante ingevingen kan hebben, maar dat het vaak allemaal niet zo duidelijk is als hoe jij het in je hoofd hebt zitten. Ik heb geleerd dat een woordenlimiet van iedere zin en iedere alinea een taalkundige puzzel maakt, maar dat ik het leuk vind om te schrijven. Ik heb geleerd dat een scriptie je aan jezelf laat twijfelen, maar dat je er ook een baan aan over kan houden. Ik heb geleerd dat het schrijven van een scriptie een eenzaam proces kan zijn, maar dat het ook nieuwe vriendschappen oplevert. Ik heb geleerd dat je diepe dalen tegenkomt, maar ook hoge pieken. Ik heb vooral geleerd dat je de hulp van anderen nodig hebt.

Die hulp heb ik gelukkig uit verschillende hoeken gekregen. Scott, je eigenzinnige begeleiding heb ik met veel bewondering mogen ervaren. Hoe je aan het begin van ieder gesprek met een enkele zin geruststelling gaf over de strubbelingen en onzekerheden van het schrijven een scriptie. Hoe je in feedback *coûte que coûte* structuur probeerde aan te brengen in mijn *muddled thoughts*, en *mutadis mutandis* het stuk steeds beter was. Hoe je gevoel voor verschillende talen aanstekelijk werkte. Bedankt ook Robin, je tweede moment van feedback was een mix van kritiek en aanmoediging die niet alleen het stuk beter heeft gemaakt, maar mij ook voorzag van een frisse portie motivatie.

Veel dank ook aan Volksgezondheid Utrecht voor het vertrouwen en de vrijheid waarmee ik mijn onderzoek heb mogen uitvoeren. Ondanks de kritische insteek van mijn onderzoek heb ik alle ruimte en ondersteuning gekregen die ik me kon wensen. Mijke, vooral veel dank hiervoor aan jou. Op meerdere vlakken was je bij de gemeente mijn grote steun en toeverlaat. Dat ik altijd bij je terecht kon gaf enorm veel rust en zekerheid.

Bedankt Feie. Je advies om *'precise and concise'* te zijn heb ik als een mantra proberen te volgen, en de ontelbare flauwe grappen die je dagelijks afvuurde werkten zeer ontspannend. Camille, voor je enthousiasme en drukte waarmee je me soms even uit de scriptie trok ben ik je dankbaarder dan ik meestal liet blijken.

En dan natuurlijk de Hokkies: Dala, Elien, Eline, Ilse, Janne, Jochem, en Suus. Ik kan me niet bedenken hoe ik dit zonder jullie had kunnen doen. Dat ik samen met jullie het lief en leed van de scriptie heb mogen delen zal me altijd bijblijven.

Uiteraard heb ik tijdens mijn onderzoek ook veel geleerd over publiek bestuur, democratie en de ambtelijke praktijk. Deze kennis heb ik gebundeld in het onderstaande artikel. Ik wens u veel leesplezier!

Lucas Brons

Utrecht, augustus 2018

*Democracy is a treasure which no one will ever discover by deliberate search.  
But in continuing our search, in laboring indefatigably to discover the  
undiscoverable, we shall perform a work which will have fertile results in the  
democratic sense.*

Robert Michels - 1911

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>De democratische valkuilen van bundelbestuur, en het democratisch potentieel van metagovernance</b> .....	<b>3</b>
2.1	De democratische valkuilen van bundelbestuur .....	3
2.1.1	De democratische valkuil van bureaucratie: democratische diversiteit .....	4
2.1.2	De democratische valkuil van marktwerking: democratische besluitvorming.....	4
2.1.3	De democratische valkuil van netwerken: democratische controle.....	4
2.2	Het democratisch potentieel van metagovernance .....	5
2.3	Het democratisch potentieel van metagovernance voor bundelbestuur.....	6
<b>3</b>	<b>Onderzoeksontwerp</b> .....	<b>7</b>
3.1	Casusbeschrijving .....	7
3.2	Methode: Interpretatieve discoursanalyse.....	7
<b>4</b>	<b>De metagovernance van Volksgezondheid Utrecht</b> .....	<b>11</b>
4.1	Netwerkgericht werken .....	11
4.2	Network framing .....	12
4.2.1	Politieke kaders en beleidskaders.....	12
4.2.2	Kaders van de interactie .....	13
4.3	Network design.....	14
4.3.1	Actorselectie en netwerkcompositie .....	14
4.4	Network management.....	15
4.4.1	Gelijkwaardigheid .....	15
4.4.2	Vertegenwoordiging .....	16
4.5	Network participation .....	16
4.5.1	Open deliberatie en verschillende perspectieven.....	16
4.5.2	Democratische evaluatie.....	17
<b>5</b>	<b>De democratische impact van het discours van Volksgezondheid</b> .....	<b>17</b>
5.1	Democratische diversiteit.....	17
5.2	Democratische besluitvorming .....	18
5.3	Democratische controle.....	19
5.4	Onbewust onbekwaam, onbedoeld democratisch? .....	19
<b>6</b>	<b>Discussie en conclusie</b> .....	<b>20</b>

# Onbewust onbekwaam, onbedoeld ondemocratisch?

Een onderzoek naar de metagovernance  
van Volksgezondheid Utrecht

Lucas Brons

Masterscriptie Publiek Management 2017-2018

**ABSTRACT** *Publiek bestuur bestaat tegenwoordig vaak uit een ingewikkelde mix van bureaucratie, marktwerking en netwerken. Dit artikel introduceert hiervoor de term 'bundelbestuur'. Bundelbestuur confronteert ambtenaren en publieke managers met verschillende democratische valkuilen die vaak onderbelicht blijven. Hierdoor ontstaat onzekerheid over de democratische prestaties van publiek bestuur. Dit artikel verkent het potentieel van besturen via netwerken – metagovernance – om de democratische valkuilen van bundelbestuur te ondervangen. Via een discoursanalyse wordt inzicht gegeven in de impact van metagovernance bij de afdeling Volksgezondheid van de gemeente Utrecht, en wordt duidelijk dat metagovernance meer nodig heeft dan een pragmatische aanpak om democratisch potentieel te hebben.*

## 1 Inleiding

Als gevolg van de opkomst en ontwikkeling van bestuurlijke paradigma's rond bureaucratie, marktwerking en netwerken, is het bestuurlijke landschap sinds het begin van de vorige eeuw meerdere malen drastisch veranderd (Osborne, 2006; Stoker, 2006). Hoewel de verschillende bestuursvormen kunnen worden gezien als opvolgers van elkaar, is van vervanging geen sprake (Sol, 2003). Publiek bestuur bestaat hierdoor tegenwoordig vaak uit een ingewikkelde mix van bureaucratie, marktwerking en netwerken (Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist, 2015). Bij gebrek aan een passend Nederlands woord, introduceert dit artikel hiervoor de term *bundelbestuur*.

In deze ontwikkeling naar bundelbestuur zit een onderbelicht democratisch probleem. Bundelbestuur richt zich vanuit een praktische rationale voornamelijk op de *lusten* van een flexibel bestuurlijk repertoire (Fleming & Rhodes, 2005; Van der Steen, et al., 2015), waardoor de democratische *lasten* vaak een ondergeschoven kind zijn (Lynn, Heinrich & Hill, 2001; Skelcher, 2007). Deze lasten vormen zich rondom bestuurlijke diversiteit (Michels, 1911), informele publieke besluitvorming (Crouch, 2004), en complexe democratische controle (Papadopoulos, 2007). Hierdoor ontstaat een risico dat ambtenaren en publieke managers zonder voldoende democratisch gereedschap vast komen te zitten in een complexe samenklontering van bestuurlijke vormen en democratische valkuilen (Eberlein & Kerwer, 2004; Kersbergen & Van Waarden, 2004), waardoor de democratische prestaties van publiek bestuur onder druk komen te staan (Schwab, Bouckaert & Kuhlmann, 2017).

Deze problematische situatie vraagt om meer onderzoek naar gereedschappen waarmee ambtenaren en publieke managers de democratische valkuilen van bundelbestuur kunnen

repareren. Gezien de bestuurlijke populariteit van netwerken, is het waardevol om onderzoek te doen naar het potentieel van *metagovernance* als democratische gereedschapskist. Metagovernance kan worden omschreven als het besturen en coördineren van een brede verzameling netwerken, en biedt ambtenaren en publieke managers vier gereedschappen die zij als *metagoverners* kunnen inzetten om via netwerken de democratische valkuilen van bundelbestuur te ondervangen: *network design*, *network framing*, *network management* en *network participation* (Bogason & Musso; Jessop, 2004; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Klijn & Edelenbos, 2007; Sørensen, 2006; Sørensen & Torfing, 2005, 2007, 2009).

De literatuur over metagovernance biedt potentie voor democratisch bundelbestuur, maar inzicht uit de praktijk ontbreekt (Sørensen & Torfing, 2009). Of het democratisch potentieel van metagovernance ook in de praktijk gerealiseerd kan worden, hangt voor een groot deel af van de manier waarop metagoverners invulling geven aan metagovernance (Sørensen & Torfing, 2009). Cruciaal in het vormen van deze praktijk zijn hun achterliggende normen, waarden, en overtuigingen (Skelcher, Mathur & Smith, 2005; Wagenaar & Cook, 2003). Om empirisch inzicht te krijgen in het democratisch potentieel van metagovernance, kan en moet dan ook inzicht worden verkregen in de dominante normen, waarden en overtuigingen van de metagoverners die de praktijk van metagovernance vormen. Deze dominante normen, waarden en overtuigingen vormen via hun reproductie in formele en informele tekst en spraak een *discours*, en kunnen worden geïdentificeerd via discoursanalyse (Fischer, 2003; Foucault, 1972; Hajer, 1995).

Vanuit deze context, probleemstelling en onderzoeksstrategie is over een periode van zes maanden onderzoek gedaan bij de afdeling Volksgezondheid van de gemeente Utrecht, een organisatie die bestuurt via bundelbestuur en metagovernance. Het discours rond de metagovernance van Volksgezondheid is geobserveerd, geïnterpreteerd, en geëvalueerd, waardoor empirisch inzicht is verkregen in de democratische impact van metagovernance op bundelbestuur.

Het doel van dit artikel is om via een theoretische en empirische verkenning wetenschappelijke uitspraken te doen over het democratisch potentieel van metagovernance voor bundelbestuur. Vanuit dit doel vormt de structuur van dit artikel zich rondom de volgende hoofdvraag: *Wat is het potentieel van metagovernance om de democratische valkuilen van bundelbestuur te ondervangen?* Allereerst wordt het democratisch potentieel van metagovernance theoretisch verkend aan de hand van de volgende theoretische deelvraag: *Wat zijn de democratische valkuilen van bundelbestuur, en hoe kan democratische metagovernance deze ondervangen?* Vervolgens wordt de gehanteerde onderzoeksmethodologie besproken. Hierna worden de bevindingen gepresenteerd aan de hand van de empirische deelvraag: *Welk inzicht biedt het discours van Volksgezondheid over de democratische impact van metagovernance op bundelbestuur?* In de conclusie komen de antwoorden van de twee deelvragen samen tot een beantwoording van de hoofdvraag, en wordt afgesloten met enkele reflecties op de literatuur en het onderzoek.



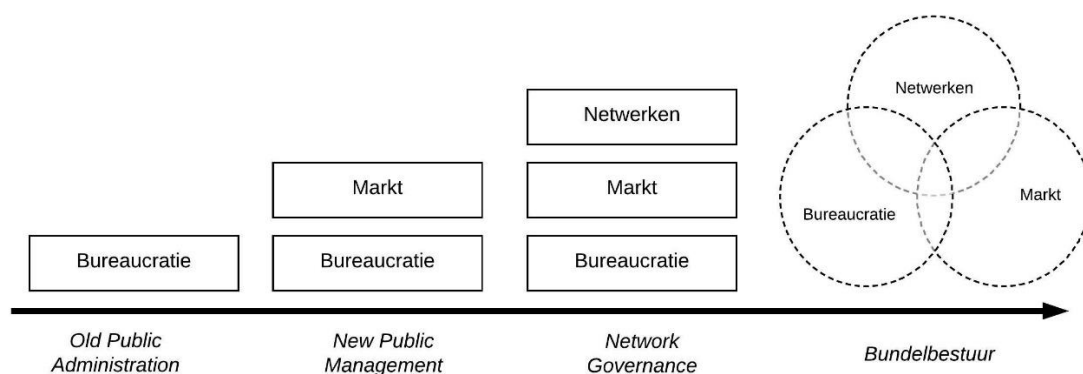
Op deze manier hoopt dit artikel niet alleen een wetenschappelijke bijdrage te leveren aan de kennis over metagovernance, maar ook ambtenaren en publieke managers handvatten te bieden om hun bestuur – en daarmee ‘onze’ maatschappij – democratischer te maken.

## 2 De democratische valkuilen van bundelbestuur, en het democratisch potentieel van metagovernance

### 2.1 De democratische valkuilen van bundelbestuur

De literatuur beschrijft de ontwikkeling van publiek bestuur vaak als een transitie van bureaucratie via marktwerking naar netwerken (Meuleman 2008; Osborne, 2006; Stoker, 2006). Hoewel de paradigma's rondom deze bestuursvormen ten tijde van hun opkomst allen werden gezien als bestuurlijk panacee (Beetham, 1991), is de hedendaagse overtuiging dat onderdelen van zowel bureaucratie, marktwerking als netwerken belangrijk zijn, en dat het kiezen uit verschillende combinaties van bestuursvormen een efficiëntere en effectievere manier is om bestuurlijke opgaven aan te pakken. Wanneer niet meer dogmatisch vastgeklampt hoeft te worden aan een bepaald paradigma, kunnen ambtenaren en publieke managers de krachten van verschillende bestuursvormen bundelen tot een reflexief bestuurlijk repertoire. Zo krijgen zij de mogelijkheid om flexibel per bestuurlijke opgave een passende aanpak samen te stellen (Fleming & Rhodes, 2005; Meuleman, 2008; Van Der Steen, et al., 2015). Dit artikel gebruikt hiervoor de term ‘bundelbestuur’ als *sensitizing concept*: het biedt een richting om naar het onderwerp te kijken, maar heeft nog geen definitieve theoretische afbakening (Bowen, 2006; Charmaz, 2003).

Hoewel de bestuurlijke *lusten* van bundelbestuur duidelijk zijn, bundelt het ook de democratische *lasten* van bureaucratie, marktwerking en netwerken (Eberlein & Kerwer, 2004; Kersbergen & Van Waarden, 2004). Hieronder worden deze democratische valkuilen verkend. De pretentie is niet dat deze verkenning uitputtend is, maar het biedt inzicht in enkele centrale democratische problemen die belangrijk en relevant zijn voor bundelbestuur.



Figuur 1: De ontwikkeling van publiek bestuur naar bundelbestuur

### 2.1.1 De democratische valkuil van bureaucratie: democratische diversiteit

Halverwege de 20<sup>e</sup> eeuw beleefde het bestuurlijke paradigma rond de bureaucratie onder de noemer *Old Public Administration* haar hoogtijdagen. Door overwegend succesvolle reacties op mondiale crises als de Tweede Wereldoorlog en de Grote Depressie was er een rotsvast vertrouwen in de overheid als hoeder van de samenleving (Bryson, Crosby & Bloomer, 2014). Dit vertrouwen werd verstevigd door de belofte van overheden een welvaartstaat op te richten die 'van wieg tot graf' kon voldoen aan alle maatschappelijke behoeften (Osborne, p.378). Overheden stonden hierdoor voor de uitdaging om op grote schaal publieke dienstverlening te faciliteren, en zochten hiervoor soelaas in het gedachtegoed van Weber (Stoker, 2006). Volgens Weber kon deze uitdaging alleen efficiënt en effectief worden beteugeld via een strak georganiseerde bureaucratie en de bestuurlijke kennis en kunde van ambtelijke experts (Weber, 1964).

Een democratische valkuil van de bureaucratie is een gebrek aan bestuurlijke diversiteit als gevolg van de 'ijzeren wet van de oligarchie' (Michels, 1911). Volgens Michels leidt bureaucratie onvermijdelijk tot een concentratie van bestuurlijke macht bij een technocratische elite van ambtelijke experts. Dit maakt bureaucratie 'oligarchisch', omdat de *convening power* van deze elite grotendeels bepaalt welke externe invloeden toegang krijgen tot beleidsontwikkeling (Lindsay, 2008). Hierdoor wordt de bureaucratie niet meer aangestuurd door democratische gelegitimeerde politieke gezagsdragers, maar door een monolithisch ambtelijk apparaat dat door een gebrek aan diversiteit niet in verbinding staat met de maatschappij die zij behoort te bedienen (Leach, 2005; Michels, 1911).

### 2.1.2 De democratische valkuil van marktwerking: democratische besluitvorming

Een periode van veiligheid en economische voorspoed leidde rond de jaren '80 tot twijfels over het bestaansrecht van een dominante overheid, en zag de vrije markt als een beter alternatief. *New Public Management* raasde over de Angelsaksische en West-Europese landen, en introduceerde marktwerking en de private sector in het domein van publiek bestuur om efficiënter en goedkoper te voldoen aan maatschappelijke behoeften (Hood, 1995; Pollitt, 1993; Rhodes, 1996).

Een democratische valkuil van marktwerking is dat de economisering van het publieke domein leidt tot *post-democracy*: democratische instituties worden aan de kant geschoven ten faveure van marktmechanismen, waardoor publieke besluitvorming uit de democratische arena kan worden onttrokken (Crouch, 2004; 2016). Deze apolitieke inslag van marktsturing beperkt de rol van politieke en democratische instituties, waardoor publieke besluitvorming via *interest group liberalism* (Lowi, 1967) terechtkomt bij ondemocratische belangengroepen, lobbyisten en de economische elite (Crouch, 2004; 2016).

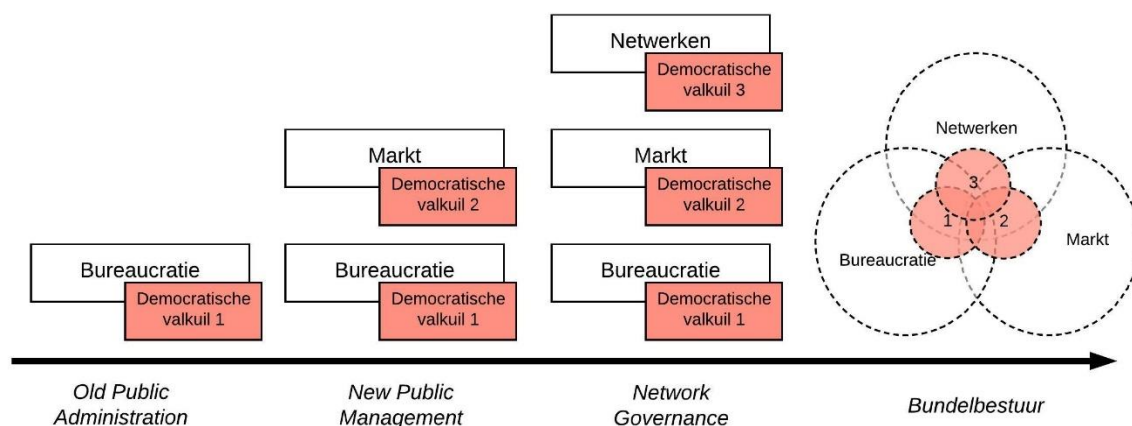
### 2.1.3 De democratische valkuil van netwerken: democratische controle

Ontevredenheid over de hiërarchie van de bureaucratie en de anarchie van de markt leidde vervolgens tot verschillende stromingen waarin besturen via netwerken centraal staat, hier voor het gemak breed aangeduid als *Network Governance* (Klijn & Koppenjan, 1997). De premisse van *Network Governance* is dat publiek bestuur alleen een succesvol antwoord kan

bieden op complexe maatschappelijke vraagstukken via geïnstitutionaliseerde horizontale samenwerking in netwerken van publieke, private en maatschappelijke actoren (Bryson, Crosby & Stone, 2006).

Een democratische valkuil van netwerken is beperkte democratische controle als gevolg van het informele karakter, en complexe verantwoordingsrelaties van en in het netwerk (Bovens, 2007; Coen & Tatcher, 2008; Bogason & Musso, 2006; McGuire & Agranoff, 2011; Papadopoulos, 2003; 2007). Het ontbreekt netwerken vaak niet alleen aan duidelijke spelregels over compositie en onderlinge interactie (Meuleman, 2008), maar ook aan een formele institutionele positie in het democratisch systeem (Coen & Tatcher, 2008). Daarnaast wordt verantwoording een bijzonder complex proces, omdat netwerken verantwoordelijkheid vaak verspreiden over verschillende actoren, allen met hun eigen verantwoordingsrelaties (Bovens, 2007).

Samenvattend kunnen op basis van de besproken literatuur drie democratische valkuilen worden geïdentificeerd die zich door het combineren van bureaucratie, marktwerking en netwerken in bundelbestuur kunnen manifesteren: (1) een valkuil rond *democratische diversiteit*, een valkuil rond (2) *democratische besluitvorming*, en (3) een valkuil rond *democratische controle*.



Figuur 2: Democratische valkuilen van bundelbestuur

## 2.2 Het democratisch potentieel van metagovernance

Het veelzijdige karakter van bundelbestuur maakt verschillende aanpakken voor verschillende onderdelen van bundelbestuur mogelijk. Gezien de huidige populariteit van netwerken focust dit onderzoek specifiek op een netwerkaanpak.

In dit kader richt dit onderzoek zich tot *metagovernance*: het besturen en coördineren van een brede verzameling netwerken (Jessop, 2004; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Klijn & Edelenbos, 2007; Sørensen, 2006; Sørensen & Torfing, 2005, 2007, 2009). Metagovernance biedt ambtenaren en publieke managers een democratische gereedschapskist die zij als 'metagoverners' kunnen inzetten om via netwerken de democratische valkuilen van

bundelbestuur te ondervangen (Bogason & Musso, 2006; Sørensen, 2006; Sørensen & Torfing, 2009; Holmen, 2011; Meuleman, 2008). Metagovernance kan worden onderverdeeld in vier gereedschappen (Klijn & Edelenbos, 2007; Sørensen & Torfing, 2009):

1. *Network design* betreft de compositie van netwerken via actorselectie gericht op een diverse verzameling van relevante actoren.
2. *Network framing* betreft het stellen van de politieke, bestuurlijke, en institutionele kaders waarbinnen netwerken en hun resultaten moeten plaatsvinden.
3. *Network management* betreft het faciliteren en ondersteunen van netwerken en hun actoren om een gelijkwaardige interactie mogelijk te maken.
4. *Network participation* betreft deelname aan netwerken om open en responsieve deliberatie mogelijk te maken, en netwerken aan een gezamenlijke democratische evaluatie te onderwerpen.

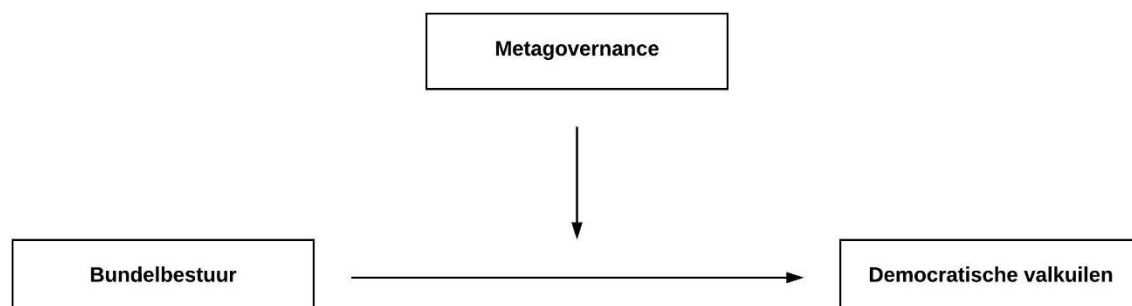
### 2.3 Het democratisch potentieel van metagovernance voor bundelbestuur

Deze paragraaf sluit het theoretische deel van dit artikel af met het beantwoorden van de theoretische deelvraag: *Wat zijn de democratische valkuilen van bundelbestuur, en hoe kan metagovernance deze ondervangen?*

De democratische valkuilen van bundelbestuur ontstaan uit de democratische valkuilen van bureaucratie, marktwerking en netwerken, die gezamenlijk leiden tot risico's rondom *democratische diversiteit, democratische besluitvorming, en democratische controle*.

Metagovernance kan via *network design, network framing, network management* en *network participation* de democratische valkuilen van bundelbestuur ondervangen door de compositie en facilitering van een verzameling diverse netwerken waarin gelijkwaardige en democratisch controleerbare bestuurlijke interactie tussen een inclusieve verzameling relevante actoren binnen politieke, beleidsmatige en institutionele kaders kan plaatsvinden.

Op basis van de theorie is de verwachting dat metagovernance een bijdrage kan leveren aan democratische diversiteit, democratische besluitvorming en democratische controle. De rest van dit artikel beschrijft het empirisch onderzoek van de auteur om vast te stellen of dit potentieel ook in de praktijk kan worden gerealiseerd.



Figuur 2: Conceptueel theoretisch model

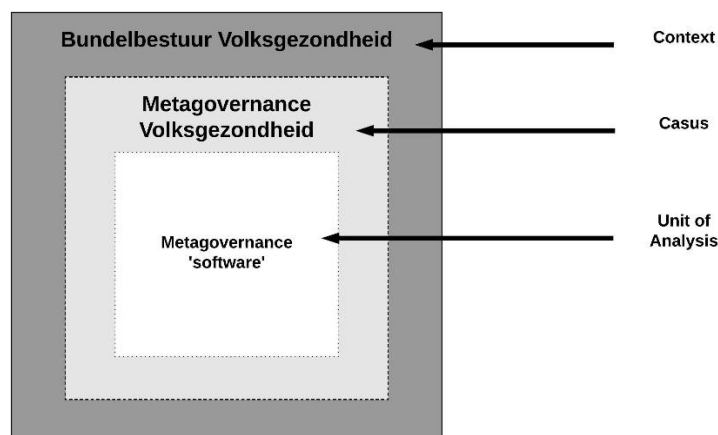
### 3 Onderzoeksonwerp

Het doel van het empirisch onderzoek is om te observeren, interpreteren en evalueren wat de democratische impact van metagovernance is voor bundelbestuur. Dit vraagt om een casus om te observeren, een methode om deze casus te interpreteren, en een kader om deze interpretatie te evalueren. Het kader is in het vorige hoofdstuk beschreven in de vorm van de democratische valkuilen van bundelbestuur.

#### 3.1 Casusbeschrijving

In het vorige hoofdstuk zijn de theoretische verwachtingen en context beschreven. Gezien het holistische karakter van metagovernance, is een *critical single-case research design* geschikt om deze verwachtingen empirisch te onderzoeken (Yin, 2003, p.40). De impact van metagovernance kan worden onderzocht via democratische 'hardware' en 'software'. Kortgezegd betreft democratische hardware de formele staatsrechtelijke attributen en inrichting, en democratische software de dagelijkse praktijk die hierbinnen plaatsvindt: waarom doen actoren wat ze doen, en wat is de democratische impact hiervan (Mathur & Skelcher, 2007). Gezien de nadruk van metagovernance op bestuurlijke actoren – *metagovernors* – focust dit onderzoek op democratische software.

Het empirisch onderzoek is over een periode van zes maanden uitgevoerd bij de afdeling Volksgezondheid van de gemeente Utrecht. Volksgezondheid bestuurt via zowel metagovernance als bundelbestuur, en biedt daardoor een omgeving die goed aansluit op de theorie. De pretentie is niet dat deze context en casus representatief zijn voor bestuurlijk Nederland, maar de toenemende relevantie van zowel metagovernance als bundelbestuur maakt dat waardevolle inzichten kunnen worden verkregen voor publieke organisaties met een oog op de toekomst.



Figuur 2: Weergave casus (o.b.v. Yin, 2002, p.41)

#### 3.2 Methode: Interpretatieve discoursanalyse

Het onderzoeken van democratische software vraagt om een interpretatieve methode gericht op het blootleggen van de achterliggende normen, waarden en overtuigingen van betrokken bestuurlijke actoren die de praktijk vormen (Skelcher et al. 2005; Wagenaar & Cook, 2003).

Van de onderzoeker vraagt dit om 'het deduceren van andermans betekenisgeving door het identificeren van patronen die zichtbaar worden in de analyse van verbale en non-verbale uitingen' (Fischer, 2003, p.140). In dit onderzoek vindt dit plaats via de analyse van discours.

Discours is een complex concept met bijzonder veel verschillende invullingen. In haar meest basale uitleg is discours 'iedere vorm van formele en informele interactie via spraak en tekst' (Potter & Wetherell, 1987, p.7). Vanuit een sociaal-constructivistische interpretatie is discours het resultaat van de reproductie van dominante waarden, en daarmee indicatief voor dominante waarden in een praktijk (Foucault, 1972; Parker, 1990). Voor dit onderzoek betekent dit dat via het analyseren van discours inzicht kan worden geboden in de dominante normen, waarden en overtuigingen die de software van metagovernance vormen. In dit onderzoek is discours onderzocht via documenten, artefacten en interviews. Resultaten zijn gepresenteerd via wat Geertz (1973, p.5-6) een '*thick description*' noemt: een rijke, contextuele beschrijving met zowel descriptieve als interpretatieve elementen (Maxwell, 1992, p.288).

#### *Documenten en artefacten*

Voor het analyseren van geschreven discours is gebruik gemaakt van beleidsdocumenten en andere documenten over netwerksamenwerking en metagovernance, en is zoveel mogelijk gezocht naar *artefacten*. Artefacten zijn meer dan slechts dragers van tekst. Status, gebruik en interpretatie geven hen los van hun tekst betekenis en waarde, en vertellen een rijker verhaal dan alleen de inhoud (Norum, 2008). Artefacten werden vaak pas tijdens de gesprekken geïdentificeerd. Constante verwijzing naar 'het coalitieakkoord' impliceert duidelijk meer betekenis dan enkel de tekst erin, en is als artefact een belangrijk onderdeel van het discours.

**Tabel 1 – Documenten en artefacten (12)**

<i>#</i>	<i>Titel</i>	<i>Jaar</i>
[D1]	Coalitieakkoord 2014-2018 – Utrecht maken we samen	2014
[D2]	Coalitieakkoord 2018-2022 – Ruimte voor iedereen	2018
[D3]	Beleidsnota Volksgezondheid 2015-2018 – Bouwen aan een gezonde toekomst	2015
[D4]	Motie 87 – Een stad vol stemmen	2018
[D5]	Werken in netwerken; publieke professionals in co-creatie met de stad	2016
[D6]	WerkWijzer – Werken in netwerken	2016
[D7]	Handleiding Publieke Waarde en Tafel	2017
[D8]	Handleiding Publieke Waarde Cyclus	2017
[D9]	Utrechts Gezondheidsprofiel 2018	2018
[D10]	Handleiding Werken aan publieke opgaven in 5 fasen	2016
[D11]	Netwerkprogrammatische aanpak Volksgezondheid	2016
[D12]	Presentatie Utrecht Centraal, 2018	2018

### *Interviews en respondenten*

Voor het analyseren van gesproken discours zijn semigestructureerde interviews van gemiddeld 60 minuten afgenomen. In de interviewuitnodigingen is het onderwerp van het onderzoek breed beschreven als ‘netwerksamenwerking’, om beïnvloeding van respondenten te voorkomen. Voor consistentie is een globale topiclijst gehanteerd op basis van de vier metagovernance onderdelen, al is hiervan afgeweken als het gesprek daar om vroeg (Bryman, 2012).

Respondentselectie heeft plaatsgevonden via een combinatie van *purposive sampling* en *snowball sampling* (Bryman, 2012). Vooraf is ingezet op betrokkenheid bij het vormen of reproduceren van het discours. Daarnaast is gebruik gemaakt van gevraagde en ongevraagde aanbevelingen van respondenten. Voor zover de beschikbaarheid van respondenten dit toeliet is ingezet op diversiteit in functie, positie en expertise. Dit onderzoek vond plaats tijdens een hectische verkiezingsperiode, inclusief de formatie van een nieuw college, waardoor minder raadsleden zijn gesproken dan gehoopt. Dit is gedeeltelijk ondervangen door gebruik te maken van twee interviewtranscripten die door een eerder onderzoek naar netwerksamenwerking binnen Volksgezondheid beschikbaar waren.

Respondenten R1 en R4 waren onderzoeksbegeleiders vanuit respectievelijk de gemeente en de universiteit. Hierdoor hadden zij vooraf meer inzicht in het onderzoek, wat hun antwoorden mogelijk heeft beïnvloed. Gezien de belangrijke bijdrage van beide personen bij de ontwikkeling van netwerksamenwerking bij Volksgezondheid, is na zorgvuldige overweging besloten dat het benutten van hun kennis en ervaringen meer zou toevoegen aan de kwaliteit van het onderzoek dan hun dubbele betrokkenheid zou afdoen.

**Tabel 2 - Respondenten (28)**

<i>Ambtelijk apparaat [A]</i>	<i>Raadsorgaan [R]</i>	<i>Extern [E]</i>
1 Gemeentesecretaris	6 Raadsleden	2 Externe netwerkpartners
1 Wethouder	1 Raadsadviseur	2 Externe adviseurs
1 Directeur		
3 Teammanagers		
5 Senior beleidsadviseurs		
6 Overige ambtenaren		

### *3.1.3 Data-analyse*

De documenten, artefacten en transcripten van interviews zijn integraal ingeladen in codeerprogramma MaxQDA. Allereerst is deductief gecodeerd naar de vier metagovernance-onderdelen. Vervolgens is inductief en axiaal gecodeerd naar waarden en overtuigingen. Afsluitend is selectief gecodeerd naar de drie valkuilen van bundelbestuur (Bryman, 2012).

**Tabel 3 – Codeerproces**

<i>Discours</i>	Stap 1 <i>Metagovernance tool</i>	Stap 2 <i>Opvatting over</i>	Stap 3 <i>Democratische uitdaging</i>
<p>“Je probeert neutrale partners aan tafel te hebben, maar ook eentje die heel erg naar rechts wil, en eentje die heel erg naar links wil. Dus ja, uitersten en gemiddelden aan tafel.” [R1<sup>A</sup>]</p>	Network design	Netwerkkompositie, actorselectie	1. Bestuurlijke diversiteit
<p>“Precies zoals die wethouder na die tafel aangaf, zo'n tafel is niet een onschuldig moment. Dit zijn machts-momenten, dat denk ik wel. Hier worden politieke feiten gecreëerd. Het is gewoon macht en invloed.” [R4<sup>E</sup>]</p>	Network framing: kaders van de interactie	Politieke invloed, institutionele inrichting	2. Besluitvorming in de democratische arena
<p>“Ik wil wel weten, wordt zijn mening gedeeld, is hij representatief, wie vertegenwoordigt hij? Hoe groot is die groep?” [R28<sup>S</sup>].</p>	Network management: vertegenwoordiging	Representativiteit	3. Democratische controle

### 3.1 Kwaliteitswaarborgen

Het gebruik van verschillende waarborgen voor kwalitatief onderzoek heeft bijgedragen aan de kwaliteit en wetenschappelijkheid van dit onderzoek (Bryman, 2012):

**Tabel 4 – Kwaliteitswaarborgen**

Credibility	via triangulatie en <i>respondent validation</i> via deductieve topiclijst voor interviews
Transferability	via <i>thick descriptions</i>
Dependability & Confirmability	via transparante opslag, beschikbaarheid en onderzoek van data via constante universitaire en organisatorische begeleiding en feedback



## 4 De metagovernance van Volksgezondheid Utrecht

### 4.1 Netwerkgericht werken

Volksgezondheid beseft dat haar bestuur bestaat uit bundelbestuur, en noemt dit ‘meervoudig organiseren’, of ‘sedimentatie in sturing’, naar het werk van Martijn van der Steen (2015). De overtuiging is dat overheden rechtmatige (bureaucratie), presterende (marktwerking), samenwerkende (netwerk) en responsieve rollen moeten combineren (Van Der Steen, et al., 2015). Dit werk heeft een prominente rol in het discours van Volksgezondheid. Het wordt door ambtenaren expliciet genoemd als uitgangspunt, is alom aanwezig op het intranet, in documenten en artefacten van Volksgezondheid, en hangt in groot formaat geprint aan de muren van de entree van de afdeling. *“Wij starten echt bij dat model van sedimentatie en sturing, omdat voor het ene onderwerp wil je er strakker opzitten als overheid, en het andere laat je meer los” [R2<sup>A</sup>].*



Figuur 3: Kwadrant meervoudig organiseren (Van der Steen, et al., 2015)

Toch heeft Volksgezondheid zich duidelijk gecommitteerd aan de rechterkant van het kwadrant van Van der Steen, wat veel te maken heeft met de bredere bestuurlijke context van de gemeente Utrecht. In deze context wordt expliciet ingezet op ‘het werken met en activeren van netwerken in de stad als werkwijze om maatschappelijke opgaves aan te pakken, via een significante focus op het intensiveren van interactie en participatie met en van burgers, bedrijven, en andere stakeholders op regionaal, nationaal en internationaal niveau<sup>1</sup>. In lijn met deze focus heeft Volksgezondheid *“de overtuiging dat alleen met een brede samenwerking, waarbij de gemeente deel uitmaakt van een netwerk van publieke en private partijen succesvol kan worden gebouwd aan een gezonde toekomst” [D3, p.41].*

<sup>1</sup> Gebaseerd op een verkenning van 10 gemeentelijke documenten over organisatieontwikkeling.

Vooral de wat nieuwere responsieve rol heeft zich nadrukkelijk genesteld in het discours. Volksgezondheid ziet dit als een tegenreactie op ‘het oude denken’ dat de overheid vanuit haar ‘ivoren toren’ beleid bedenkt en projectmatig ‘uitrolt over de stad’, en heeft de overtuiging dat ze meer gebruik moet maken van ‘wat er al is’ door ‘aan te sluiten bij de stad’ [D1 t/m D6, R2<sup>A</sup>, R8<sup>A</sup>, R9<sup>A</sup>, R10<sup>A</sup>, R13<sup>A</sup>, R22<sup>A</sup>, R23<sup>A</sup>, R24<sup>A</sup>, R25<sup>A</sup>]. Deze responsieve ambitie drukt een zodanig prominente stempel op het bestuur van Volksgezondheid, dat het idee van meervoudig organiseren enigszins wordt ondergesneeuwd: *“Het viel me op dat het hier bijna een mantra was geworden dat we bij Volksgezondheid van de responsieve overheid zijn”* [R24<sup>A</sup>]; *“Het was hier bijna een dogma van, je mag alleen maar responsief”* [R13<sup>A</sup>].

Vanuit deze netwerkende en responsieve ambitie worden verschillende acties ondernomen om besturen via netwerken – metagovernance – vorm te geven. Een van de belangrijkste uitingen hiervan is de leergang ‘netwerkprogrammatisch werken’. Het centrale thema van deze leergang is dat ambtenaren ‘maatschappelijke energie’ moeten gebruiken, door aan te sluiten bij ‘netwerken van betrokkenheid’ die onbewust bestaan in de stad. Binnen deze netwerken is Volksgezondheid niet langer de centrale actor, maar slechts een partner die in co-creatie met de stad publieke waarde creëert of faciliteert [D5, D6, D10, D11]. Deze aanpak wordt verderop in dit hoofdstuk dieper besproken.

Een andere belangrijke invulling is ‘publieke waarde’: *“We vinden dat beleid gestoeld op toevoegen van publieke waarde (public value management) goed aansluit bij onze ambitie”* [D3, p.5]. Volksgezondheid interpreteert publieke waarde als ‘een ambitie of missie die je centraal wil stellen in je beleidskeuzes en uitvoering, iets dat collectief als belangrijk wordt ervaren door en voor de samenleving’ [D7, p.1]. Een belangrijke uiting hiervan zijn de verschillende ‘Publieke Waarde Tafels’ die tussen 2016 en 2017 zijn georganiseerd: netwerkgesprekken waarin partners, stakeholders en politici gezamenlijk de publieke waarde van hun netwerk verkennen en bespreken (Van de Noort, Douglas & Van der Torre, 2017). Deze tafels bieden inzicht in de manier waarop het concept publieke waarde momenteel wordt geïnterpreteerd en ingevuld bij Volksgezondheid.

Samenvattend toont het discours van Volksgezondheid een nadruk op samenwerking en responsiviteit in het bundelbestuur die via verschillende ambities, overtuigingen en aanpakken, gezamenlijk de metagovernance van Volksgezondheid vormen. Het volgende deel van dit artikel ontleedt deze metagovernance aan de hand van de vier metagovernance onderdelen *network framing, design, management* en *participation*.

## 4.2 Network framing

### 4.2.1 Politieke kaders en beleidskaders

Het eerste doel van *network framing* is om netwerksamenwerking te laten bijdragen aan politiek bekrachtigde doelstellingen en geldende beleidsdoelen (Sørensen & Torfing, 2009). Het discours van Volksgezondheid wijst op een duidelijke spanning tussen nieuwe vormen

van responsieve netwerksamenwerking en ‘ouderwetse’ ideeën over doelen en kaders: *“Hoe schrijf je in deze tijd nog een beleidsnota? Dat wil je eigenlijk helemaal niet, maar toch is het een wettelijke verplichting. Naarmate je meer responsief werkt wordt het lastiger om vooraf doelen überhaupt al te stellen”* [R24<sup>A</sup>]. De overtuiging is dat de gemeente geen alwetende entiteit is die kan bepalen wat goed is voor de stad, en dat de stad zelf uiteindelijk de doelen bepaalt: *“Het is niet zo dat wij als gemeente willen dat de stad gezonder wordt. Wij signaleren dat als een opgave voor de stad, en wij dragen daaraan bij”* [R22<sup>A</sup>].

Vanuit deze overtuiging worden de doelen van de gemeente en Volksgezondheid breed en abstract ingestoken. Het doel moet niet meer zijn om in 2022 het aantal rokers met 10% te verminderen door 200 campagneposters op te hangen in de binnenstad, maar door ‘samen te bouwen aan een gezonde toekomst de gezondheidsverschillen te verkleinen’ [D1, D3]. Het vorige coalitieakkoord (2014-2018) spreekt dan ook van ‘een akkoord op hoofdlijnen, zonder tekentafelwijsheden’ [D1], en de beleidsnota Volksgezondheid zet in op *“een beleidskader dat inwoners en partijen in de stad uitnodigt om initiatief te nemen en samen te werken”* [D3, p.4].

Kaders worden door ambtenaren dan ook gezien als ‘wettelijke ondergrenzen’ die ‘ruim te interpreteren zijn’, en doelen worden geformuleerd als ‘leidende principes’ die neerkomen op ‘doen wat nodig is’ [R10<sup>A</sup>, R13<sup>A</sup>, R23<sup>A</sup>, R24<sup>A</sup>, R25<sup>A</sup>]: *“Ik weet dat het in sommige oren heel vaag klinkt, maar je wilt een beweging op gang brengen”* [R10<sup>A</sup>].

Opvallend genoeg geven ambtenaren aan dat de gemeenteraad ook blijft vragen naar rapportages op basis van de gebruikelijke prestatie-indicatoren [R6<sup>A</sup>, R23<sup>A</sup>, R24<sup>A</sup>], waardoor ze weer tegen monitorings- en verantwoordingsproblemen aanlopen: *“Want op het moment dat je zo gaat werken en dus niet meer stuurt op resultaten maar op een beweging, hoe breng je dat in kaart?”* [R9<sup>A</sup>]. Dit wordt nog ingewikkelder door de samenwerking en coproductie in netwerken: *“Omdat als je vanuit een netwerk werkt, kan je nooit een op een zeggen: we hebben dit gedaan en dat had dat als gevolg.”* [R10<sup>A</sup>]; *“Als organisatie doe je wel het een en ander, en daar moet je verantwoording over afleggen naar de raad.”* [R13<sup>A</sup>]. Volksgezondheid identificeert weliswaar al deze complexiteit, maar heeft nog niet de antwoorden paraat: *“Die verantwoordingsplicht, dat is echt nog een vraag waar de overheid en iedereen nog niet over uit is.”* [R10<sup>A</sup>].

#### 4.2.2 Kaders van de interactie

Een tweede doel van *network framing* is om netwerksamenwerking te laten plaatsvinden binnen de institutionele kaders van het democratisch systeem (Sørensen & Torfing, 2009). Het discours van Volksgezondheid wijst op een duidelijke afwezigheid van zorgen over beperkte institutionele kaders van interactie van stakeholders: *“Het is gewoon veel meer een brainstorm, een goed gesprek dat je met elkaar voert, zonder dat het meteen iets hoeft te zijn in de politieke arena”* [R14<sup>R</sup>].

Opvallend is dat de invloed van horizontale interactie wel wordt erkend, maar niet leidt tot een drang naar meer institutionele inrichting. Ambtenaren geven zonder enige terughoudendheid toe dat netwerkpartners beseffen dat zij netwerken kunnen gebruiken als lobby, en dat in ‘informatieve gesprekken’ vaak ‘politiek getinte dingen’ terugkomen die ook

‘worden doorgespeeld naar beleidsafdelingen’ [R5, R7, R13], maar formele inrichting blijft uit: “*u bent betrokken hierbij, en we horen heel graag wat u vindt*” [R1<sup>A</sup>].

Ambtenaren zien dit ook als een politiek vraagstuk, maar een eenduidig politiek antwoord blijft uit: “*Wij suggereren vaak naar burgers toe van, komt u maar, u heeft inspraak. En eigenlijk doen we in dat traject iets veel algemener. We willen signalen ophalen. Daar zit een spanningsveld*” [R16<sup>R</sup>]. Hoewel de gemeenteraad in een recent aangenomen motie oproept om ‘meer richting te geven aan gesprekken met de stad door politieke kaders en visie kaders mee te geven en duidelijk te zijn over het proces’ [D5], lijkt de politiek verdeeld. Enerzijds maken raadsleden zich zorgen over de ambigue formele inkleding [R15<sup>R</sup>], anderzijds benadrukken zij de waarde van ‘brainstorms’ en ‘goede gesprekken’ die vanuit de ambtelijke organisatie worden georganiseerd [R14<sup>R</sup>].

### 4.3 Network design

#### 4.3.1 Actorselectie en netwerkcompositie

Het doel van *network design* is om via actorselectie te zorgen voor een diverse netwerkcompositie met een brede en inclusieve verzameling van betrokken actoren (Sørensen & Torfing, 2009). Het discours van Volksgezondheid wijst op een duidelijke ambitie om deze diversiteit te bereiken, maar een gebrek aan eenduidige opvattingen leidt tot onenigheid en verschillende – soms tegenstrijdige – invullingen: “*Als het gaat om wie nodig je wel of niet uit, daar waren ook wel verschillen in mening over. Ik weet nog dat een collega bijvoorbeeld weer andere partijen aan tafel wilde dan ik en een andere collega*” [R3<sup>A</sup>].

De titels van de afgelopen twee coalitieakkoorden, ‘Utrecht maken we samen’ (2014-2018), ‘Ruimte voor iedereen’ (2018-2022), en de ondertitel van de beleidsnota Volksgezondheid ‘Een uitnodiging aan de stad’ (2015-2018) benadrukken als belangrijke artefacten dat ‘bewoners’, ‘partners’, ‘betrokkenen’, ‘ondernemers’, en ‘maatschappelijke organisaties’ betrokken moeten worden bij het ontwikkelen en uitvoeren van gemeentelijke plannen. Daarnaast wordt vanuit de politiek expliciet meegegeven dat netwerksamenwerking niet alleen voor ‘*the usual suspects*’ moet zijn, en dat er een ambtelijke taak ligt om Utrechters te bereiken die niet snel uit zichzelf mee zullen praten [D2, D4, R14<sup>R</sup>, R15<sup>R</sup>, R16<sup>R</sup>, R17<sup>R</sup>].

Deze brede categorisering van betrokkenen biedt weinig houvast voor ambtenaren, waardoor zij voor actorselectie en netwerkcompositie zijn aangewezen op hun eigen invullingen en overtuigingen. Hier heeft het discours rond ‘netwerkprogrammatisch werken’ en ‘publieke waarde’ duidelijk invloed. Netwerkprogrammatisch werken heeft als centraal uitgangspunt dat ‘betrokkenheid zich toont in de praktijk, in de mate waarin iemand energie stop in een thema’ [D6, p.3]. Volgens ambtenaren betekent dit dat “*als je écht netwerkprogrammatisch werkt, kijk je naar wie is er al van? Wie zijn er al bezig zijn rondom een opgave of dit thema? Wie heeft er al energie op dat onderwerp?*” [R9<sup>A</sup>]; *Wil je écht een opgave verder brengen, dan moet je het doen met mensen die energie en doe-kracht hebben*” [R22<sup>A</sup>].

Sturen via ‘publieke waarde’ vraagt om het betrekken van de ‘*authorizing environment*’ bij netwerksamenwerking [D7, D8]. Op het eerste gezicht wordt dit breed en inclusief omschreven als ‘alle betrokken partners’, ‘relevante partijen’, ‘de samenleving’ en ‘uitersten en gemiddelden’, maar wordt uiteindelijk vooral bepaald door de ‘focus’ die ambtenaren willen geven [R1<sup>A</sup>, R2<sup>A</sup>, R3<sup>A</sup>, R4<sup>E</sup>, R5<sup>A</sup>]: “Omdat we meer de aandacht willen hebben op de gezondheid- en veiligheidskant is in dit geval voor gekozen om vastgoedpartijen niet zelf uit te nodigen” [R2<sup>A</sup>].

#### 4.4 Network management

##### 4.4.1 Gelijkwaardigheid

Het eerste doel van *network management* betreft het faciliteren en ondersteunen van netwerken en hun actoren om gelijkwaardige interactie mogelijk te maken (Sørensen & Torfing, 2009). Het discours wijst op het belang van ‘gelijkwaardig samenwerken met de stad in een netwerksamenleving’ [D1, D5], en laat zien dat Volksgezondheid het als een fundamenteel onderdeel van haar taak ziet om marginale en lastig te bereiken groepen een gelijkwaardige positie te geven in netwerksamenwerking: “Dat iedereen op gelijke voet staat is eigenlijk een uitgangspunt bij ons” [R10<sup>A</sup>]; “Zeker om de netwerken die je niet zomaar vangt in beeld te krijgen, en dat een stem te geven.” [R7<sup>A</sup>].

Ambtenaren zien Volksgezondheid als een onderdeel van de gemeente dat door haar intensieve contact met burgers een ‘ogen en oren’-functie vervult, en zo bijzonder goed zicht heeft op groepen die vaak over het hoofd worden gezien [R1<sup>A</sup>, R3<sup>A</sup>, R13<sup>A</sup>]. Deze ambitie sluit goed aan op de politieke wens om ook lastig te bereiken Utrechters te betrekken bij de gemeente, en beïnvloedt daardoor ook het denken over netwerkcompositie en actorselectie.

Illustratief voor deze wisselwerking tussen *network design* en *network management* zijn de uitgebreide inspanningen van Volksgezondheid rond een netwerkgesprek over een Utrechtse prostitutiezone. In de zoektocht naar een diverse verzameling van betrokken stakeholders was de ambitie om ook sekswerkers aan tafel te krijgen. Door het gesprek niet in het wellicht afschrikwekkende gemeentehuis plaats te laten vinden, is geprobeerd deze bij uitstek lastig te bereiken groep een gelijkwaardige deelname te faciliteren. Toen duidelijk werd dat de aanwezigheid van deze groep niet gegarandeerd kon worden, heeft Volksgezondheid zich duidelijk ingespannen om hun stem op een andere manier over te brengen. In aanloop naar de netwerktafel hebben ambtenaren anonieme interviews met de sekswerkers afgenomen en deze vervolgens op grote vellen uitgewerkt en opgehangen in de gespreksruimte, om zo ook hun stem over te brengen.

Volksgezondheid denkt ook na over haar eigen positie in netwerken. Ambtenaren erkennen dat zij vaak een sterkere positie innemen, en proberen dit te ondervangen door te zorgen voor een gelijke informatiepositie van actoren in het netwerk, sterkere actoren een minder grote

rol te geven, en na te denken over de locatie van netwerkgesprekken: *“Dat zijn zo van die kleine dingen die je probeert om in het netwerk ook wel langzaam het eigenaarschap te verbreden”* [R23<sup>A</sup>].

#### 4.4.2 Vertegenwoordiging

Een tweede doel van *network management* is vast te stellen in hoeverre actoren ook daadwerkelijk de steun genieten van de achterban die ze zeggen te vertegenwoordigen (Sørensen & Torfing, 2009). Zoals een raadslid het mooi verwoordde: *“Ik wil wel weten, wordt zijn mening gedeeld, is hij representatief, wie vertegenwoordigt hij? Hoe groot is die groep?”* [R28<sup>R</sup>]. Deze uitspraak is echter niet representatief voor het discours van Volksgezondheid. Vertegenwoordiging heeft een bijzonder marginale plek in het discours, en wordt niet gezien als belangrijk onderdeel van netwerksamenwerking: *“Volgens mij werken netwerken niet zo met achterbannen. Volgens mij moet je dat ook niet nastreven”* [R12<sup>A</sup>].

De vragen en zorgen van het raadslid leven niet bij Volksgezondheid. Vertegenwoordiging *“heb je met elkaar afgesproken”* [R10<sup>A</sup>], of wordt verondersteld op basis van ambtelijke kennis: *“Er was hier een collega intern die zei van: dan moet je echt hén uitnodigen, want die zijn eigenlijk de stem van die [groep]”* [R1<sup>A</sup>]. Overwegingen rondom vertegenwoordiging beperken zich tot het verzoek aan netwerkpartners om ‘het brede perspectief’ van hun groep in te brengen, en ervoor te zorgen dat ‘iedereen buiten zijn of haar eigen belangen’ treedt [R1<sup>A</sup>, R5<sup>A</sup>, R22<sup>A</sup>]. Ook in de ontwikkeling van nieuwe netwerkvormen wordt hier weinig aandacht aan geschonken: *“Ik denk dat we hier gewoon heel weinig over hebben nagedacht. De misschien bijna arrogante aanname die we soms gedaan hebben: een wijkagent kent de veiligheidsbelangen van zijn wijk. Dat is natuurlijk een heel problematisch concept.”* [R4<sup>E</sup>].

### 4.5 Network participation

#### 4.5.1 Open deliberatie en verschillende perspectieven

Een van de doelen van *network participation* is door actieve deelname in netwerken een open sfeer te creëren waarin ruimte is voor verschillende perspectieven, aanpakken en oplossingen (Sørensen & Torfing, 2009). Het discours van Volksgezondheid wijst op een ambitie om via ‘open gesprekken scherp te blijven op nieuwe inbreng en oog te hebben voor verschillende opvattingen’ [D1, D3, D5, D6]. *“Als je het goed doet, breng je al aan het begin in kaart wat de verschillende invalshoeken zijn, dus ook de tegengeluiden.”* [R2<sup>A</sup>].

Alternatieve scenario’s worden gezien als noodzakelijk om zorgvuldige bestuurlijke afwegingen te maken. Ambtenaren geven aan in netwerksamenwerking te benadrukken dat ‘niet één waarheid bestaat’ en dat ‘meerdere verklaringen naast elkaar kunnen bestaan’ [R6, R7]. Het doel is ‘iedereen breder te laten kijken dan zijn of haar eigen belangen’, door in te zetten op een ‘open sfeer’ waar iedereen ‘onderdeel is van het gesprek’ en ‘vrijuit kon spreken’ [R1<sup>A</sup>, R3<sup>A</sup>, R4<sup>E</sup>, R5<sup>A</sup>].

Een belangrijke manier om hieraan bij te dragen is door tijdens netwerkgesprekken een goede gespreksleider aanwezig te hebben die ‘de juiste vragen kan stellen’, ‘iedereen aan het woord

laat' om 'iedereen onderdeel van het gesprek te laten voelen' [R1<sup>A</sup>, R4<sup>A</sup>, R5<sup>A</sup>]. Ook moet de gesprekleider oog hebben voor 'de macht van bepaalde retorische instrumenten' die 'gesprekken kunnen kleuren [R4, R6]: "*Dus die grafiek van de epidemioloog, de witte jas van de arts, het verhaal van die ouder, of een paar anekdotes, dat ramt er gewoon keihard in*" [R4<sup>E</sup>]; "*Ik heb ook wel het idee dat zodra je [een statistiek] neerzet, er ook naartoe geredeneerd wordt. Daarom starten we altijd met een open vraag.*" [R6<sup>A</sup>].

#### 4.5.2 Democratische evaluatie

Een tweede doel van *network participation* is om het netwerk te onderwerpen aan een gezamenlijke democratische evaluatie (Sørensen & Torfing, 2009). Het discours van Volksgezondheid bevat weinig aanwijzingen dat expliciete democratische evaluatie van en door netwerken plaatsvindt. Geen van de documenten spreken hierover, en ook respondenten lijken hier niet mee bezig te zijn: "*Nee, ik denk dat dat een slagje te abstract is*" [R7<sup>A</sup>].

Het gebrek aan een expliciete democratische evaluatie betekent echter niet dat dit niet impliciet aan de orde komt. Illustratief hier is de ontwikkeling van de eerdergenoemde Publieke Waarde Tafels. In dit ontwikkelingsproces zat een feedbackronde waarin de betrokken actoren werd gevraagd te reflecteren op het netwerkgesprek. Het gros van deze feedback betrof democratische onderwerpen als vertegenwoordiging, netwerkcompositie, en gelijkwaardigheid. Zoals een van de ontwikkelaars aangaf: "*Het is niet alsof we een lijstje hebben gehad van democratische waarden, maar tijdens het ontwikkelen hebben we ze wel aangestipt, dat geloof ik wel*" [R1<sup>A</sup>].

Ondanks dat democratische evaluatie meer impliciet aanwezig lijkt te zijn, is het algemene beeld dat dit weinig in verbinding staat met netwerksamenwerking. Ambtenaren zien het maaR5<sup>A</sup>, R10<sup>A</sup>, R12<sup>A</sup>], maar net zo duidelijk niet als een onderdeel van netwerksamenwerking: "*Ik weet niet of ik daar in de netwerksamenwerking over nadenk, maar wel gewoon vanuit mijn eigen vak*" [R12<sup>A</sup>].

## 5 De democratische impact van het discours van Volksgezondheid

Nu het discours rond de metagovernance inzichtelijk is gemaakt, is de volgende stap om aan de hand van dit discours de metagovernance van Volksgezondheid te evalueren in het kader van de democratische valkuilen van bundelbestuur. Hiervoor wordt gekeken naar de impact van metagovernance op bestuurlijke diversiteit, besluitvorming in de democratische arena, en democratische controle.

### 5.1 Democratische diversiteit

Om democratische impact te hebben, moet metagovernance in staat zijn democratische diversiteit te garanderen. Het discours van Volksgezondheid laat zien hoe de breed gedragen ambitie om deze diversiteit via netwerken te realiseren, op verschillende manieren wordt

bemoeilijkt. Sturen via ‘publieke waarde’ en ‘maatschappelijke energie’ is abstract en tegenstrijdig, en politieke visie komt niet verder dan brede termen als ‘betrokkenen’, ‘partners’, of ‘lastig te bereiken Utrechters’. Hierdoor lopen verschillende en botsende aanpakken door elkaar heen, wat veel onduidelijkheid en weinig houvast geeft voor de manier waarop ambtenaren actorselectie en netwerkcompositie moeten invullen. Voor het bereiken van bestuurlijke diversiteit levert dit gemengde resultaten op.

Volksgezondheid vervult een ‘ogen en oren’-functie, en heeft daardoor goed inzichtelijk welke groepen in de maatschappij extra hulp nodig hebben. Door haar zorgdragende karakter ziet Volksgezondheid het als een fundamenteel onderdeel van haar taak om marginale en lastig te bereiken groepen op een gelijkwaardige manier mee te laten doen in netwerksamenwerking. Hierdoor focust Volksgezondheid zich in haar actorselectie en netwerkcompositie op groepen die normaal gesproken wellicht over het hoofd zouden worden gezien, wat democratische diversiteit zeker ten goede komt.

De invulling van de responsieve rol van Volksgezondheid via ‘netwerkprogrammatisch werken’ lijkt dan ook enigszins tegenstrijdig. De overtuiging dat betrokkenheid zich ‘uit in de mate waarin actoren energie steken in een opgave’, rust op een aanname dat deze ‘energie’ kenbaar is, en inzichtelijk kan worden gemaakt. Dit is niet alleen een discutabele aanname, maar staat ook haaks op de ambitie tot inclusieve participatie. ‘Energie’ als selectiecriteria loopt een risico de samenwerking te beperken tot actieve en assertieve partijen, wat diversiteit eerder vermindert dan vergroot.

Rondom ‘publieke waarde’ ontstaat een wisselend beeld. De brede insteek van de ‘*authorizing environment*’ biedt mogelijkheid tot het bereiken van meer diversiteit door verder te gaan dan de traditionele bestuurlijke actoren, maar een drang naar inhoudelijke ‘focus’ beperkt de diversiteit tot ambtelijke voorkeuren. Deze selectieve invulling van de *authorizing environment* is te nauw, en zorgt zo slechts ten dele voor meer democratische diversiteit.

## 5.2 Democratische besluitvorming

Om democratische impact te hebben, moet de metagovernance van Volksgezondheid in staat zijn publieke besluitvorming plaats te laten vinden in de democratische arena. Het discours van Volksgezondheid wijst op een duidelijke ambitie om via netwerken nieuwe vormen van horizontale interactie met de stad te faciliteren, maar laat ook zien dat een noodzaak om hier institutionele inrichting aan te geven nauwelijks wordt gevoeld. Hierdoor is de positie van netwerken in de democratische arena voor zowel ambtenaren, politiek als maatschappij onduidelijk.

Ambtenaren beseffen dat netwerksamenwerking meer directe democratie en een nieuwe politieke dynamiek met zich meebrengt, maar voelen zich niet genooddaakt om over institutionele inrichting na te denken, of zien dit meer als een politiek vraagstuk. De vraag of netwerksamenwerking ‘formele invloed’ of ‘informele brainstormen’ zijn wordt door de politiek echter niet eenduidig beantwoord. Hierdoor ontstaat een grijs gebied tussen invloed en informeren, waar alleen ‘vertrouwen’ en ‘niet naïef zijn’ regulerende mechanismen zijn.



Deze houding leidt tot een gebrek aan broodnodige nieuwe institutionele spelregels, houdt het problematische informele karakter van netwerksamenwerking in stand, en doet geen recht aan de democratische risico's die ongereguleerde invloed en inspraak met zich mee brengen.

### 5.3 Democratische controle

Om democratische impact te hebben, moet de metagovernance van Volksgezondheid democratische controle kunnen garanderen. Het discours van Volksgezondheid laat zien hoe overtuigingen op het gebied van nieuwe vormen van doel- en kaderstellingen botsen met 'traditionele' politieke monitoring en verantwoording.

Vanuit de overtuiging responsief te moeten zijn richting ontwikkelingen in de stad worden doelen en kaders breed en abstract geformuleerd als 'een beweging' of 'leidende principes' die bijzonder lastig in kaart zijn te brengen, waardoor monitoring en verantwoording wordt bemoeilijkt. Dit wordt nog ingewikkelder wanneer netwerksamenwerking leidt tot coproductie met verschillende actoren en verschillende verantwoordingsrelaties, en het onduidelijk wordt wie precies waarvoor verantwoordelijk is.

Politieke wispelturigheid maakt het er niet makkelijker op. De gemeenteraad spoort ambtenaren aan om responsief samen te werken met de stad, maar vraagt vervolgens om een manier van verantwoorden die hier niet op aansluit en geen inzicht kan bieden. In deze complexe situatie van nieuwe doelen en kaders lijken politiek en ambtenarij nog niet genoeg op elkaar te zijn afgestemd, waardoor het onzeker is of democratische controle kan worden gegarandeerd.

### 5.4 Onbewust onbekwaam, onbedoeld democratisch?

Deze paragraaf sluit het empirische deel van dit artikel af met het beantwoorden van de empirische deelvraag: *Welk inzicht biedt het discours van Volksgezondheid over de democratische impact van metagovernance op bundelbestuur*

In het discours rondom de metagovernance van Volksgezondheid zit een duidelijke wens om te breken met het bestuurlijke verleden: niet meer eenzijdig vanuit de witte ivoren toren van het Stads Kantoor beleid ontwikkelen en projectmatig uitrollen, maar middels metagovernance besturen in en via netwerken om samen met betrokken stakeholders responsief beleid te ontwikkelen dat beter aansluit bij de stad. Hier *lijkt* een democratische aspiratie op het eerste gezicht evident: samenwerking, responsiviteit en participatie zijn bij uitstek democratische termen. Een diepere analyse van het discours toont echter met name een bestuurlijk uitgangspunt. Netwerken worden vooral gezien als een middel om een doel te bereiken. Ze helpen inhoudelijke puzzels op te lossen, effectiever samen te werken, en betere oplossingen te vinden. Dat dit zowel positieve als negatieve democratische consequenties kan hebben is iets waar respondenten na de interviews nog wel eens over zouden mijmeren.

Hier wordt duidelijk dat de metagovernance van Volksgezondheid zelf ook een democratische valkuil heeft: het verhuult een pragmatische rationale onder een laag pseudo-democratisch discours. Dit maakt niet alleen de democratische valkuilen moeilijker te identificeren, maar

belemmert ook de ontwikkeling van besef over de democratische implicaties van netwerken. Dit gebrek aan besef van de democratische implicaties van netwerken loopt als een rode draad door de metagovernance van Volksgezondheid, en maakt ook de democratische impact dubbelzinnig. Enerzijds wijst de onvermoeibare ambitie van ambtenaren om marginale groepen te bereiken en een gelijkwaardige positie te geven op een solide democratische inborst. Ook de open houding richting alternatieve perspectieven laat zien dat in de netwerken van Volksgezondheid gelijkwaardige democratische deliberatie mogelijk kan zijn. Anderzijds leiden verschillende en tegenstrijdige opvattingen over actorselectie tot onduidelijkheid over hoe diversiteit moet worden ingevuld, zorgt de afwezigheid van institutionele inrichting voor onduidelijkheid over de positie van netwerken in de democratische arena, en maken brede en abstracte doelen en kaders democratische controle bijzonder complex.

Deze problemen moeten niet worden gezien als de resultaten van een ambtelijke *coup d'état*. Ook de politiek loopt warm voor besturen via netwerken, maar houdt zich in de vormgeving en uitvoering nog vooral op de achtergrond, en is verdeeld over hoe netwerksamenwerking moet worden ingevuld. Hierdoor zijn uitsluitend ambtenaren de metagoverners van netwerken, en krijgen zij zonder eigen weten aanzienlijke macht, invloed en verantwoordelijkheid. Het gebruik van veelbelovende concepten als 'publieke waarde' en 'maatschappelijke energie' is bewonderenswaardig, maar maakt de metagovernance ook ingewikkeld en tegenstrijdig. Zonder duidelijke richting en praktische vertaalslag bieden ze ambtenaren weinig houvast, en blijven de netwerken van Volksgezondheid gehuld in de nevelen van abstractie en informaliteit. Dit maakt de metagovernance van Volksgezondheid onbewust onbekwaam, en – in sommige gevallen – onbedoeld ondemocratisch.

## 6 Discussie en conclusie

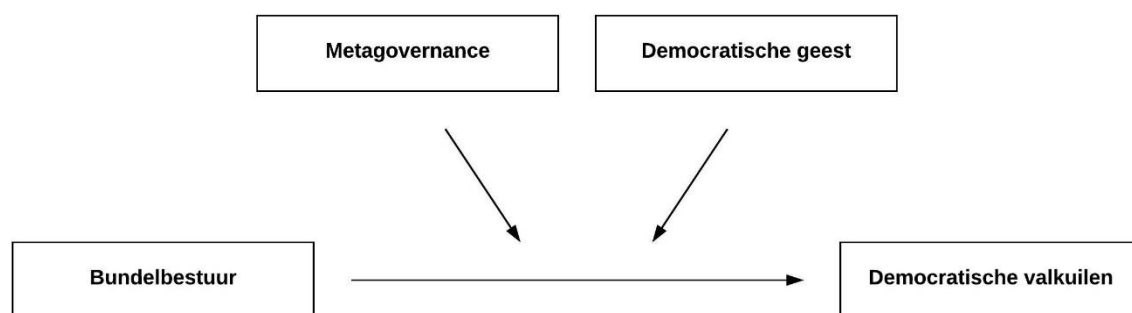
Voordat in wordt gegaan op de conclusies en implicaties, is het gepast om de beperkingen van dit onderzoek te benadrukken. Door het gebruik van een enkelvoudige case study zijn de resultaten onderhevig aan de specifieke context waarbinnen het onderzoek heeft plaatsgevonden. Daarnaast leunt het onderzoek op een toepassing van discours om empirische uitspraken te doen die zeker niet onomstreden is, en is een groot deel van dit onderzoek gebaseerd op een weliswaar wetenschappelijk gefundeerde, maar uiteindelijk persoonlijke interpretatie van de onderzoeker. Hierdoor wordt niet 'de' werkelijkheid, maar 'een' werkelijkheid gepresenteerd. Andere contexten en interpretaties zouden zeker andere resultaten op kunnen leveren. Ondanks deze beperkingen laat het onderzoek zien dat de gehanteerde methode in staat is om subtiele en latente problematiek bloot te leggen, die via andere methoden wellicht minder duidelijk zouden zijn geworden. De overtuiging is dan ook dat dit artikel waardevolle inzichten biedt in de wisselwerking tussen metagovernance, democratie en ambtelijke praktijk, en een bijdrage levert aan de wetenschappelijke kennis over deze onderwerpen.

Met deze overtuiging sluit dit artikel af met het bespreken van de conclusies en implicaties van het onderzoek. Het doel was om theoretische en empirische uitspraken te doen over het democratisch potentieel van metagovernance voor bundelbestuur. Via het discours van Volksgezondheid is inzicht geboden in de impact die metagovernance kan hebben in het ondervangen van de democratische valkuilen van bundelbestuur.

Het discours van Volksgezondheid laat zien hoe vanuit een oprechte publieke zorg over de kwalen van het bestuurlijk verleden de eerste behandelingen zijn gestart om via metagovernance haar bestuur responsief en toekomstbestendig te maken. Door een overheersend bestuurlijk rationale en onvoldoende besef van de democratische implicaties van metagovernance zijn de eerste democratische resultaten wellicht nog prematuur, maar de metagovernance van Volksgezondheid biedt voldoende aanknopingspunten om met voldoende zorg en een democratische injectie in het discours de kinderziektes te genezen, en haar bestuur ook democratisch gezond te houden.

Het potentieel van metagovernance lijkt dan ook voornamelijk te liggen in de structuur en houvast die het via de gereedschappen van *network design, framing, management* en *participation* biedt. Bundelbestuur heeft echter meer nodig dan een pragmatische aanpak om haar democratische valkuilen te ondervangen. Zonder een oprecht democratisch discours, besef en bewustzijn over de democratische implicaties van netwerken, blijft metagovernance een onderdeel van de bestuurlijke rationale van bundelbestuur.

Om ook echt democratisch potentieel te hebben voor bundelbestuur, heeft metagovernance meer en specifiekere invulling nodig. Op basis van het onderzoek kunnen alvast enkele voorstellen worden gedaan. Dit begint bij metagovernance te voorzien van een 'democratische geest' (Bevir, 2006) gericht op de inherente democratische waarde van netwerken op het gebied van directe zeggenschap, deliberatie, en burgerschap (Fung & Wright, 2001).



*Figuur 2: Aangepast conceptueel model*

Vanuit deze geest kan metagovernance verder worden ingevuld om de democratische valkuilen van bundelbestuur te ondervangen:

1. Om het potentieel voor *bestuurlijke diversiteit* te realiseren, is het van belang dat er rond *network design* wordt gezocht naar meer eenduidige actorselectie en netwerkcompositie die recht doet aan de gehele *authorizing environment* (Moore, 2013). In dit kader moet ook worden nagedacht over de machtspositie van ambtenaren als metagoverners door hun onverminderde *convening power* (Lindsay, 2008), en wat dit betekent voor hun politieke sensitiviteit (Hartley, et al., 2015).
2. Om het potentieel voor *democratische besluitvorming* te realiseren is het niet alleen van belang om rond *network participation* na te denken over de deelname van in metagovernance (Holmen, 2011), maar ook om via *network framing* netwerken een duidelijkere formele positie te geven in het democratische systeem.
3. Om het potentieel voor *democratische controle* te realiseren is het van belang dat er rond *network framing* wordt nagedacht over de veranderende rol en vorm van politieke en bestuurlijke kaders. Door coproductie moet er anders worden nagedacht over hoe en door wie politieke en bestuurlijke kaders gesteld moeten worden (Van der Steen, Scherpenisse, de Jong, Boonstra & Arnouts 2016), en hoe dit meer dan alleen politieke verantwoordingsrelaties oplevert (Bovens, 2007). Daarnaast moet er worden gezocht naar nieuwe manieren om de prestaties van netwerken binnen deze kaders te monitoren en verantwoorden (Emerson & Nabatchi, 2015; 2006; Van De Noort, et al., 2017).

De 'wet van het instrument' stelt dat als je alleen een hamer hebt, je ieder probleem ziet als een spijker. Dit artikel laat zien dat deze wetmatigheid niet opgaat voor democratische metagovernance. De aanwezigheid van metagovernance gereedschappen alleen is niet genoeg om de democratische kant van een probleem zichtbaar te maken. Zonder democratische geest lopen metagoverners het risico onbewust onbekwaam, en onbedoeld ondemocratisch te zijn. Wil metagovernance echt potentieel hebben om de democratische valkuilen van bundelbestuur te ondervangen, zal het moeten worden voorzien van een democratische geest om gereedschap en probleem goed op elkaar aan te laten sluiten.

## Literatuur

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2004). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.
- Bevir, M. (2006). Democratic governance: Systems and radical perspectives. *Public administration review*, 66(3), 426-436.
- Beetham, D. (1991). Models of bureaucracy. *Grahame Thompson & ea (Eds.), Markets, Hierarchies & Networks: the Coordination of Social Life*, 128-141.

- Bogason, P., & Musso, J. A. (2006). The democratic prospects of network governance.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework  
1. *European law journal*, 13(4), 447-468.
- Bowen, G. A. (2006). Grounded theory and sensitizing concepts. *International journal of qualitative methods*, 5(3), 12-23.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of Cross-Sector collaborations: Propositions from the literature. *Public administration review*, 66, 44-55.
- Charmaz, K. (2003). Grounded theory: Objectivist and constructivist methods. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Strategies for qualitative inquiry* (2nd ed., pp. 249-291). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Coen, D., & Thatcher, M. (2008). Network governance and multi-level delegation: European networks of regulatory agencies. *Journal of Public Policy*, 28(1), 49-71.
- Considine, M., & Lewis, J. M. (2003). Bureaucracy, network, or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public Administration Review*, 63(2), 131-140.
- Cornwall, A., & Coelho, V. S. (Eds.). (2007). *Spaces for change?: the politics of citizen participation in new democratic arenas* (Vol. 4). Zed Books.
- Crouch, C. (2004). *Post-democracy*. Cambridge: Polity.
- Crouch, C. (2016). The march towards post-democracy, ten years on. *The Political Quarterly*, 87(1), 71-75.
- Eberlein, B., & Kerwer, D. (2004). New governance in the European Union: A theoretical perspective. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 42(1), 121-142.
- Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2007). Trust in complex decision-making networks: A theoretical and empirical exploration. *Administration & Society*, 39(1), 25-50.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). Evaluating the productivity of collaborative governance regimes: A performance matrix. *Public Performance & Management Review*, 38(4), 717-747.
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. Oxford University Press.
- Fischer, F. (2006). Participatory governance as deliberative empowerment: The cultural politics of discursive space. *The American review of public administration*, 36(1), 19-40.

- Fleming, J., & Rhodes, R. A. W. (2005). Bureaucracy, contracts and networks: the unholy trinity and the police. *Australian and New Zealand Journal of Criminology, The*, 38(2), 192.
- Foucault, M. (1972). *The archaeology of knowledge*, trans. AM Sheridan Smith (New York: Pantheon, 1972), 24.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, 29(1), 5-41.
- Geertz, C. (1973). Thick description. *The interpretation of cultures*, 3-30.
- Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process* (p. 40). Oxford: Clarendon Press.
- 't Hart, P. (2014). Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager.
- Hill, C. J., & Lynn, L. E. (2004). Is hierarchical governance in decline? Evidence from empirical research. *Journal of public administration research and theory*, 15(2), 173-195.
- Holmen, A. K. T. (2011). Governance Networks in City-Regions: In the Spirit of Democratic Accountability?. *Public Policy and Administration*, 26(4), 399-418.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Jessop, B. (2002). Liberalism, neoliberalism, and urban governance: A state-theoretical perspective. *Antipode*, 34(3), 452-472.
- Jessop, B. (2003). Governance and meta-governance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony. *Governance as social and political communication*, 101-116.
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). *Creating Public Value: An analytical framework for public service reform*. London: Strategy Unit, Cabinet Office.
- Kersbergen, K. V., & Waarden, F. V. (2004). Politics and the transformation of governance. Issues of legitimacy, accountability, and governance in political science. *European Journal of Political Research*, 43(2), 143-171.
- Kickert, W. J., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (Eds.). (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage.
- Klijn, E. H., & Skelcher, C. (2007). Democracy and governance networks: compatible or not?. *Public administration*, 85(3), 587-608.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage.
- Koppenjan, J., & Klijn, E. H. (2004). *Managing uncertainties in networks: Public private controversies*. Routledge.
- Leach, D. K. (2005). The iron law of what again? Conceptualizing oligarchy across organizational forms. *Sociological Theory*, 23(3), 312-337.

- Lijphart, A. (1997). Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma presidential address, American Political Science Association, 1996. *American political science review*, 91(1), 1-14.
- Lindsay, D. M. (2008). Evangelicals in the power elite: Elite cohesion advancing a movement. *American Sociological Review*, 73(1), 60-82.
- Lowi, T. (1967). The public philosophy: interest-group liberalism. *American Political Science Review*, 61(1), 5-24.
- Lynn Jr, L. E., Heinrich, C. J., & Hill, C. J. (2001). *Improving governance: A new logic for empirical research*. Georgetown University Press.
- Mathur, N., & Skelcher, C. (2007). Evaluating democratic performance: Methodologies for assessing the relationship between network governance and citizens. *Public administration review*, 67(2), 228-237.
- Maxwell, J. (1992). Understanding and validity in qualitative research. *Harvard educational review*, 62(3), 279-301.
- McGuire, M., & Agranoff, R. (2011). The limitations of public management networks. *Public Administration*, 89(2), 265-284.
- Meuleman, L. (2008). *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets: The feasibility of designing and managing governance style combinations*. Springer Science & Business Media.
- Michels, R. (1962). *Political Parties: A Sociological Study of the Organizational Tendencies in Modern Democracies*. Nueva York: Free Press
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing public value*. Harvard University Press.
- Norum, K. E. (2008). Artifact Analysis. In L. M. Given (Red.), *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods* (pp. 52–54). London, United Kingdom: SAGE Publications.
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, 66(3), 353-366.
- Page, S. B., Stone, M. M., Bryson, J. M., & Crosby, B. C. (2015). Public value creation by cross-sector collaborations: A framework and challenges of assessment. *Public Administration*, 93(3), 715-732.
- Papadopoulos, Y. (2003). Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments. *European Journal of Political Research*, 42(4), 473-501.
- Papadopoulos, Y. (2007). Problems of democratic accountability in network and multilevel governance. *European law journal*, 13(4), 469-486.
- Parker, I. (1990). Discourse: Definitions and contradictions. *Philosophical psychology*, 3(2-3), 187-204.

- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the public services: Cuts or cultural change in the 1990s?*. Blackwell Business.
- Potter, J., & Wetherell, M. (1987). *Discourse and social psychology: Beyond attitudes and behaviour*. Sage.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Schwab, C., Bouckaert, G., & Kuhlmann, S. (2017). The future of local government in Europe. *Lessons from research and practice in*, 31.
- Skelcher, C. (2006). Does democracy matter? A transatlantic research design on democratic performance and special purpose governments. *Journal of public administration research and theory*, 17(1), 61-76.
- Skelcher, C., Klijn, E. H., Kübler, D., Sørensen, E., & Sullivan, H. (2011). Explaining the democratic anchorage of governance networks: evidence from four European countries. *Administrative theory & praxis*, 33(1), 7-38.
- Skelcher, C., Mathur, N., & Smith, M. (2005). The public governance of collaborative spaces: Discourse, design and democracy. *Public administration*, 83(3), 573-596.
- Sol, C. C. A. M. (2003). Government governance and beyond: reconciling flexibility and accountability in the Netherlands. *Managing decentralisation: a new role for labour market policy*, 203-218.
- Sørensen, E. (2002). Democratic theory and network governance. *Administrative Theory & Praxis*, 24(4), 693-720.
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American review of public administration*, 36(1), 98-114.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian political studies*, 28(3), 195-218.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public administration*, 87(2), 234-258.
- Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance?. *The American review of public administration*, 36(1), 41-57.
- Van de Noort, M., Douglas, S. C., & van der Torre, E. J., (2017). Belofte, pijn en medicijn: het verantwoorden van publieke waardecreatie aan de lokale politiek en maatschappelijke partners. *Bestuurswetenschappen*, 71(2), 5.
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren.
- Wagenaar, H., & Cook, S. N. (2003). Understanding policy practices: action, dialectic and deliberation in policy analysis. *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*, 139-171.



Weber, M. (1964). VII: Bureaucracy. In: H.H. Gerth & C. Wright Mills (red) (1964). *From Max Weber: Essays in Sociology* (p. 196-244). Oxon: Routledge.

Yanow, D. (2000). Seeing Organizational Learning: A Cultural View. *Organization*, 7(2), 247-268.

Yin, R. K. (2003). Case study research design and methods third edition. *Applied social research methods series*, 5.