



Universiteit Utrecht

Openheid versus vertrouwelijkheid: het gezag van de publiek manager nader bekeken

*Een onderzoek naar de rol en werking van het gezag van de gemeentesecretaris,
bekeken vanuit en in relatie tot de bestuurlijke driehoek*

Masterscriptie Publiek Management
Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht
Utrecht, 11 juli 2021

Auteur
Begeleider Universiteit Utrecht
Begeleider Stichting Beroepseer
Tweede beoordelaar

Nienke van Selm (5885795)
Erik-Jan van Dorp
Corné van der Meulen
Lars Tummers

Voorwoord

Het zit erop. Het eindresultaat ligt voor u. Ik kan niet anders zeggen dan dat het een bijzondere, turbulente periode was voor het schrijven van mijn scriptie. En hoe zeer je je er van tevoren ook op voorbereid – en hoe cliché het misschien ook is - aan de pieken en dalen van het scriptieproces valt niet te ontkomen. Toch kijk ik met een goed gevoel terug op de afgelopen tijd, vanachter mijn laptop in mijn studentenkamer, waar ik vele interessante inzichten heb opgedaan, onder andere door de gesprekken die ik gevoerd heb met gemeentesecretarissen, burgemeesters en raadsgriffiers van verschillende gemeenten.

Graag wil ik een aantal mensen danken. Allereerst dank aan alle respondenten die zich bereid hebben gevonden een gaatje vrij te maken in hun drukke agenda en met mij hun inzichten te delen. Dank ook aan Stichting Beroepseer en in het bijzonder Corné van der Meulen, voor de nuttige inzichten, contacten, en de ruimte op kantoor, voor de welkome afwisseling van werkplek. Ik wil mijn scriptiebegeleider, Erik-Jan van Dorp, bedanken, die mij op de juiste momenten aan het denken zette, bijstuurde waar nodig, en die (in ieder geval deed lijken alsof hij) erop vertrouwdde dat het goed kwam, ook als ik dat vertrouwen soms zelf even niet meer had. Ook mijn tweede beoordelaar, Lars Tummers, wil ik bedanken voor zijn verfrissende blik op mijn onderzoek, voor de nieuwe inzichten en voor het vertrouwen dat hij naar mij uitsprak. Tot slot wil ik mijn familie, vriend, vrienden en medestudenten bedanken voor de mentale support en het aanhoren van mijn verhalen.

En nu? Vanaf september start ik bij de gemeente Utrecht als Trainee Strategie en Organisatieontwikkeling op de afdeling Werk en Inkomen. Een plek waar ik verwacht de kennis die ik heb opgedaan tijdens het schrijven van mijn scriptie heel goed toe te kunnen passen. Ik kijk er naar uit!

Utrecht, juli 2021

Nienke van Selm

Samenvatting

Publieke managers zijn werkzaam binnen een complex en ambigu werkveld. Zij zich in dit werkveld staande te houden tussen invloeden van verschillende logica's, namelijk de prestatielogica, de professionele logica en de politieke logica. Het is aan de publieke managers de taak om de juiste balans te vinden tussen deze verschillende logica's. Ontwikkelingen in de samenleving ervoor gezorgd dat het werkveld waarbinnen de publieke managers acteren veranderd is. Eén van de aspecten die het werk en werkveld van publieke managers beïnvloedt, is gezag. De ontwikkelingen in de samenleving lijken ook hun stempel te hebben gedrukt op de manier waarop publieke managers hun gezag verkrijgen en hoe ze dit terugzien in het publieke werkveld.

Om het gezag binnen het veranderde werkveld verder te onderzoeken, heb ik in dit onderzoek gekozen voor een specifieke onderzoekscasus, namelijk het gezag van de gemeentesecretaris in relatie tot de bestuurlijke driehoek – het samenspel van gemeentesecretaris, burgemeester en raadsgriffier. De bestuurlijke driehoek is een belangrijk onderdeel van het werkveld van de gemeentesecretaris, omdat zij met zijn drieën de Raad, het college en de ambtelijke organisatie vertegenwoordigen. Doel van het onderzoek is om te kijken hoe de gemeentesecretaris gezag verkrijgt volgens de driehoeksleden, en op welke manier het gezag zich verhoudt tot de bestuurlijke driehoek. De onderzoeksvraag die centraal staat in dit onderzoek is dan ook: *Hoe ervaren de driehoeksleden het gezag van de gemeentesecretaris en hoe verhoudt het gezag zich tot de bestuurlijke driehoek?*

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag, heb ik individuele interviews afgenomen bij driehoeksleden van verschillende Nederlandse gemeenten. De interviews waren semigestructureerd van aard. Uit het onderzoek komt naar voren dat de driehoek een belangrijke rol speelt in het werkveld van de gemeentesecretaris, als plek waar de verschillende logica's met elkaar in balans gebracht worden. Daarbij zijn een vertrouwelijke basis en gelijkwaardigheid van groot belang, maar moet het ook soms kunnen schuren. De driehoeksleden vertegenwoordigen namelijk ieder een ander deel van de gemeente. Verder laat het onderzoek duidelijk zien dat de gemeentesecretaris zonder gezag niet kan functioneren in haar functie. Gezag wordt daarbij verkregen uit een mix van positionele, institutionele en persoonsgebonden gezagsbronnen, waarbij positionele gezagsbronnen als basis voor het gezag gelden, maar niet expliciet gemaakt dienen te worden. Als de positionele basis goed zit, kan de gemeentesecretaris middels institutionele maar vooral middels persoonsgebonden gezagsbronnen gezag verkrijgen. Gezag uit zich binnen het driehoeksoverleg vooral impliciet,

er wordt niet overgesproken, hoewel het hebben van gezag wel een belangrijke rol speelt. Dat geldt vooral voor het gezag dat de gemeentesecretaris meeneemt naar het driehoeksoverleg vanuit de andere vlakken waarin zij actief is, en speelt een minder belangrijke rol binnen de driehoek. Het is belangrijk dat de individuele driehoeksleden gezag meenemen naar het driehoeksoverleg, omdat de driehoek er gezamenlijk voor zorgt dat de gemeente goed loopt. Wanneer een van de driehoeksleden daarbinnen niet goed functioneert, wordt het gehele functioneren van de gemeente daarmee verstoort. Door hun grote gezamenlijke belang, proberen goed functionerende driehoeken, waar sprake is van openheid en respect naar elkaar toe, de individuele driehoeksleden sterk in positie te brengen en houden.

Dit onderzoek laat zien dat de publiek manager een vertrouwelijke omgeving nodig heeft om gezag te kunnen verkrijgen, en daardoor goed te kunnen functioneren. Deze bevinding staat haaks op de roep vanuit de samenleving om een transparantere overheid. Het onderzoek kan daarom aanstoot geven tot een maatschappelijk/wetenschappelijk/professionele discussie over het voor elkaar krijgen van een transparant maar werkbaar publiek werkveld.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting.....	4
1. Introductie	8
1.1 Doel- en vraagstelling	9
1.2 Relevantie.....	10
1.3 Leeswijzer	12
2. De publiek manager en haar gezag in een veranderend publiek werkveld	14
2.1 Publieke managers: balanceren met logica's	14
2.2 Veranderend publiek werkveld: het 'Ambacht 3.0'	15
2.3 Gezag: invloed zonder dwang	16
2.4 Gezag verkrijgen middels gezagsbronnen.....	17
2.5 Gezag niet langer vanzelfsprekend	18
2.6 Beantwoording theoretische deelvragen	20
3. Onderzoekscasus: Gezag gemeentesecretaris binnen driehoek	22
3.1 De gemeentesecretaris.....	22
3.2 De logica's balanceren binnen de bestuurlijke driehoek.....	23
3.3 Veranderend werkveld gemeentesecretaris	24
3.4 Gezag van de gemeentesecretaris.....	24
4. Methodische verantwoording	26
4.1 Onderzoeksstrategie	26
4.2 Selectie van respondenten/cases.....	26
4.3 Dataverzameling.....	27
4.4 Data-analyse	28
4.5 Kwaliteit van het onderzoek.....	30
4.6 Ethische overwegingen	31
5. Resultaten	33
5.1 De driehoek: gezamenlijk creëren van publieke waarde.....	33
5.2 Zonder gezag een korte carrière	38
5.3 Gezag van de gemeentesecretaris nader bekeken	40
5.4 Gezag in relatie tot de driehoek: belangrijk maar onbesproken.....	43
6. Conclusie en discussie.....	46

6.1	Beantwoording hoofdvraag	46
6.2	Wetenschappelijke implicaties	47
6.3	Maatschappelijke implicaties en aanbevelingen voor de praktijk.....	50
6.4	Professionele implicaties en aanbevelingen voor de beroepspraktijk.....	51
6.5	Methodologische beperkingen en suggesties voor vervolgonderzoek.....	52
7.	Referentielijst	54
8.	Bijlagen	63
	Bijlage 1 – Topiclist	63
	Bijlage 2 – Codeboom.....	65

1. Introductie

“Herkenbaar. Gezag moet je gegund worden. *Omdat ik het zeg is allang niet meer.*”, aldus Annette van Hussen, gemeentesecretaris bij gemeente Stichtse Vecht, tijdens het Congrestival voor gemeentesecretarissen op 13 maart 2019 (VGS, 2019). Onder andere de vraag ‘Hoe ervaren gemeentesecretarissen hun gezag?’ stond tijdens deze bijeenkomst centraal. Gezag is een belangrijk thema binnen het werkveld van de gemeentesecretaris. Want, zo vertelt Thijs Jansen, onderzoeker bij Stichting Beroepseer, “Om duurzaam macht te kunnen uitoefenen, moet die macht wél aanvaard worden” (VGS, 2019). Of zoals Jan Scholten, gemeentesecretaris van de gemeente Haarlem, het stelt: “Zonder gezag heb je geen legitimiteit, en krijg je niks voor elkaar” (Van der Meulen, Jansen & Karsten, 2019, p.27).

Anno 2021 is door verschuivingen binnen het publieke werkveld naar wat 't Hart (2014) noemt het ‘Ambacht 3.0’, een trend zichtbaar waarin de rol van publiek managers ‘kwetsbaar’ is geworden (Grotens, 2015). Automatische maatschappelijke legitimiteit is verleden tijd, “een benoeming voor het leven” is voor de publiek manager geen vanzelfsprekendheid meer (Korsten & Notten, 2004, p.11).

De gemeentesecretaris bevindt zich, als publiek manager, middenin dit beweeglijke en ambigue werkveld ('t Hart, Braham & Van Dorp, 2016), met vele verscheidene actoren en invloeden van zowel buitenaf als van binnenuit. Zij (kan ook als ‘hij’ gelezen worden) vormt de schakel tussen het college van Burgemeester & Wethouders (B&W) en de gemeentelijke organisatie (Van der Meulen, et al., 2019), maar dient zich daarnaast ook bezig te houden met actoren vanuit de samenleving, zoals belangenorganisaties en burgerinitiatieven, en met andere externe actoren, zoals gemeentesecretarissen van een andere gemeenten. Haar rol wordt door Van Dorp (2018) samengevat als *managing up, down en out*.

Eén van de factoren die van belang is voor het functioneren als gemeentesecretaris binnen het publieke werkveld, en die lijkt te worden beïnvloed door de ontwikkelingen naar het ‘Ambacht 3.0’, is *gezag* (Van Vugt & Wildschut, 2014). Gezag betreft het beïnvloeden van actoren, zonder daarbij gebruik te maken van macht (Karsten & Notten, 2014). Ontwikkelingen vanuit de samenleving lijken hun stempel te drukken op het gezag van de gemeentesecretaris en de manier waarop zij dit kan verdienen en/of behouden (Van der Meulen et al., 2019). Zoals al bleek uit de bovenstaande woorden van gemeentesecretaris Van Hussen (VGS, 2019), is het gezag van de gemeentesecretaris tegenwoordig geen vaststaand gegeven, maar moet het van

dag tot dag verdiend worden (o.a. 't Hart, 2005; Hajer, 2009; Castenmiller e.a., 2010; Dijstelbloem & Holtslag, 2010; Aardema, Boogers & Korsten, 2012; Van den Brink, 2012).

Hoewel het gezag voor de gemeentesecretaris dus zo belangrijk lijkt om haar functie naar behoeven uit te kunnen voeren, en ontwikkelingen vanuit de samenleving de manier waarop gezag verkregen en behouden wordt veranderd lijken te hebben, is er in de literatuur nog maar weinig aandacht besteed aan het gezag van de gemeentesecretaris. Van der Meulen et al. (2019) hebben met hun onderzoek naar “Het gezag van de gemeentesecretaris” een belangrijke eerste stap gezet in het doorgronden van het gezag van de gemeentesecretaris, maar toch blijven er ook nog veel vragen liggen over het gezag, waarmee de gemeentesecretaris zich legitimeert om belangrijke, invloedrijke besluiten te nemen. Zo is er bijvoorbeeld nog geen onderzoek gedaan naar hoe de omgeving van de gemeentesecretaris kijkt naar haar gezag en hoe het gezag van de gemeentesecretaris tot uiting komt in deze omgeving.

Specifiek speelt in de omgeving van de gemeentesecretaris de ‘bestuurlijk driehoek’, bestaande uit de gemeentesecretaris, de burgemeester en de griffier, een belangrijke rol. Met de komst van de dualisering in 2002 is de driehoek een belangrijke schakel geworden binnen het werkveld van de gemeentesecretaris, omdat zij gezamenlijk het boegbeeld vormen van de Raad, het college en de ambtelijke organisatie (Overbosch, 2008). Een goede onderlinge relatie en onderling vertrouwen lijken daarbij vereist om de driehoek functionerend te houden (Peters, 1988; 't Hart et al., 2002; Korsten & Aardema, 2006; Svara, 2006; Lont & Pielanen, 2008; Schoenmaker, 2011; Peters & Castenmiller, 2019). Het vertrek van gemeentesecretarissen lijkt dan ook vaak te wijten aan slechte banden tussen de gemeentesecretaris en de burgemeester en/of de griffier (Boonstra, 2019).

1.1 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om verdiepend inzicht te verwerven in het gezag van de gemeentesecretaris. Om hierin te kunnen slagen heb ik in dit onderzoek gekozen mij specifiek te richten op de bestuurlijke driehoek, omdat dit bij uitstek een plek binnen het werkveld van de gemeentesecretaris is waar haar managing up, down en out (Van Dorp, 2018) taken samen komen. Daarnaast lijken de ontwikkelingen in de samenleving ook binnen het driehoeksoverleg hun stempel te hebben gedrukt op de positie en het gezag van de gemeentesecretaris. Om het gezag van de gemeentesecretaris (in relatie tot de bestuurlijke driehoek) verder te onderzoeken, staat daarom in dit onderzoek de volgende vraagstelling centraal: *Hoe ervaren de driehoeksleden het gezag van de gemeentesecretaris en hoe verhoudt dit gezag zich tot de bestuurlijke driehoek?*

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden heb ik de volgende theoretische deelvragen opgesteld:

1. Hoe spelen de aanwezige logica's binnen het publieke werkveld een rol in het acteren van de publieke manager?
2. Wat houden de veranderingen van het publieke werkveld naar het 'Ambacht 3.0' in?
3. Wat is gezag en hoe speelt gezag een rol binnen het publieke werkveld?
4. Wat voor effect heeft het veranderende werkveld op gezag?

De hoofdvraag wordt echter niet alleen door een literatuurstudie, maar ook aan de hand van empirie onderzocht. De bijbehorende empirische deelvragen zijn:

1. Hoe speelt de bestuurlijke driehoek een rol in het werkveld van de gemeentesecretaris?
2. Hoe speelt gezag een rol in het werkveld van de gemeentesecretaris?
3. Hoe vormt en behoudt de gemeentesecretaris gezag volgens de driehoeksleden?
4. Hoe verhoudt het gezag van de gemeentesecretaris zich tot de bestuurlijke driehoek?

De empirische deelvragen worden beantwoord aan de hand van semigestructureerde interviews. De individuele interviews worden gehouden met de leden van verschillende driehoeken. Op deze manier kan een verdiepend beeld verkregen worden van hoe het gezag van de gemeentesecretaris ontstaat en zich verhoudt tot de bestuurlijke driehoek.

1.2 Relevantie

Maatschappelijke relevantie

Het automatisch vertrouwen vanuit de maatschappij in de overheid lijkt afgenomen (Bovens & Wille, 2006). Burgers zijn mondiger geworden ('t Hart, 2014), en in toenemende mate sceptisch ten aanzien van publiek gezag (Lidström, 2007). Discussies over corruptie en niet-integer gedrag van publieke gezagsdragers voeren steeds meer de boventoon (Nelen, 2013), bijvoorbeeld te zien aan thema's zoals de toeslagenaffaire en het vraagstuk van macht en tegenmacht. Ook op lokaal niveau lijkt vertrouwen in overheidsorganisatie vanuit de burger niet vanzelfsprekend meer (Driessen & Kanne, 2018; Jansen & Denters, 2018). En dat terwijl vertrouwen voor het openbaar bestuur essentieel is om effectief en legitiem te kunnen functioneren (Van Zuydam, 2021). Als gevolg hiervan ontstaat debat in de maatschappij: Wie geven er eigenlijk leiding aan de overheidsorganisaties, en hoe legitimeren zij hun acties?

Kunnen wij deze mensen de leiding wel toevertrouwen? Dit onderzoek kan een maatschappelijke bijdrage leveren door meer inzicht te geven in één van de aspecten op basis waarvan de acties van publieke leiders gelegitimeerd worden, namelijk gezag.

Specifiek op de gemeentesecretaris gericht geeft dit onderzoek daarnaast inzicht in een van de ‘leiders’ van de (lokale) overheid, namelijk de gemeentesecretaris. Door te onderzoeken hoe het gezag van de gemeentesecretaris in de driehoeksverhouding tussen gemeentesecretaris, burgemeester en griffier tot stand komt, behouden en ervaren wordt, kan inzicht verworven worden in hoe gemeentesecretarissen door ‘driehoeksgenoten’ gelegitimeerd worden in het maken van keuzes, het nemen van besluiten en het geven van adviezen.

Door meer inzicht in het gezag, en specifiek in het gezag van de gemeentesecretaris, kan dus een deel van de ‘black box’ omtrent publieke managers geopend worden, daarmee inspeland op de vraag naar een transparanter openbaar bestuur.

Wetenschappelijke relevantie

Publieke managers beïnvloeden met hun werk publieke organisaties en hun resultaten (Boyne, 2003; Meier & O’Toole, 2003; Nicholson-Crotty & O’Toole, 2004; O’Toole & Meier, 2004). Zij acteren in een werkveld dat vele krachtenvelden kent, door Noordegraaf (2015) samengevoegd in drie logica’s: de prestatie logica, de professionele logica, en de politieke logica. Publieke managers moeten in hun werk proberen de juiste balans te vinden tussen deze drie logica’s. Eén van de dingen die bij het in balans brengen van de logica’s een rol lijkt te spelen, is het gezag waarover de publiek manager beschikt. Anno 2021 is door verschuivingen binnen het publieke werkveld naar wat ’t Hart (2014) noemt het ‘Ambacht 3.0’, een trend zichtbaar waarin de rol van publiek managers “kwetsbaar” is geworden (Korsten & Aardema, 2006; Grotens, 2015). Automatische maatschappelijke legitimiteit is verleden tijd, “een benoeming voor het leven” is voor de publiek manager geen vanzelfsprekendheid meer (Korsten & Notten, 2004). De veranderingen in de samenleving richting het Ambacht 3.0 (’t Hart, 2014), hebben gezorgd voor veranderingen in het werkveld van publieke managers.

Eén van de dingen die door de ontwikkelingen binnen de samenleving veranderd lijkt, is het gezag waarmee publieke managers werken. Gezag lijkt namelijk niet langer vanzelfsprekend, maar moet tegenwoordig van dag tot dag verdiend worden (o.a. ’t Hart, 2005; Hajer, 2009; Castenmiller e.a., 2010; Dijstelbloem & Holtslag, 2010; Aardema, Boogers & Korsten, 2012; Van den Brink, 2012). Toch zijn er nog veel onduidelijkheden over hoe gezag in relatie staat tot het ‘Ambacht 3.0’. Zo is bijvoorbeeld nog niet bekend hoe gezag ervaren wordt door omgevingsactoren en hoe gezag in het publieke werkveld tot uiting komt. Dit

onderzoek sluit, door aan de hand van een casus te onderzoeken hoe omgevingsactoren kijken naar het gezag van de publieke manager en hoe gezag in die situatie tot uiting komt, aan op het wetenschappelijke vraagstuk over gezag in het hedendaagse publieke werkveld.

Professionele relevantie

Ook binnen de professie van het ambt van de gemeentesecretaris zijn de kwetsbaarder geworden positie (Korsten & Aardema, 2006; Grotens, 2015) en de druk op het gezag van de gemeentesecretaris (Van der Meulen et al., 2019) een belangrijk thema. In congressen die georganiseerd worden door de Vereniging van Gemeentesecretarissen komt het onderwerp vaak terug en niet voor niets werd het boek van Van der Meulen et al. (2019) over het gezag van de gemeentesecretaris een grote hit onder gemeentesecretarissen.

Dit onderzoek kan een bijdrage leveren aan de discussie binnen de beroepsgroep over de positie en het gezag van de gemeentesecretaris anno 2021. Door een kwalitatief onderzoek uit te voeren binnen het driehoeksoverleg naar zowel de ervaringen van de gemeentesecretaris zelf als naar de ervaringen van de burgemeester en de raadsgriffier, kan meer inzicht verworven worden over hoe het er nu eigenlijk voor staat met het gezag van de gemeentesecretaris binnen de driehoek, en welke factoren al dan niet bijdragen aan het verlenen van gezag aan de gemeentesecretaris. Hiermee kan het gesprek over het gezag en de positie van de gemeentesecretaris verder geholpen worden en geeft het een zetje in de goede richting om het beroep beter te kunnen ‘grijpen’ en ‘begrijpen’ (Noordegraaf, 2015).

1.3 Leeswijzer

Om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen, bespreek ik allereerst in het volgende hoofdstuk de relevante literatuur voor mijn onderzoek. Onder andere het werkveld van de publieke manager, het begrip ‘gezag’ en gezag in relatie tot het functioneren binnen het publieke werkveld worden hier nader bekeken. Vervolgens ga ik verder in op de onderzoekscasus, namelijk de gemeentesecretaris binnen de bestuurlijke driehoek. Daarna ga ik in de methodische verantwoording in op de strategie van mijn onderzoek, waarop ik mijn selectie van respondenten/cases heb gebaseerd en hoe ik de data-verzameling en data-analyse voor ogen zie. Ook behandel ik in dit hoofdstuk de kwaliteitseisen en maak ik kenbaar welke ethische overwegingen genomen zijn om het onderzoek te laten voldoen aan de ethische standaarden voor wetenschappelijk onderzoek. In de resultatensectie geef ik een overzicht van de belangrijkste resultaten van dit onderzoek, aan de hand waarvan ik vervolgens in de conclusie antwoord geef op de hoofdvraag, en reflecteer op de wetenschappelijke,

maatschappelijke en professionele implicaties van mijn onderzoek. Daarbij geef ik tevens aanbevelingen voor in de praktijk. Als laatste bespreek ik de methodologische beperkingen van dit onderzoek en geef ik suggesties voor vervolgonderzoek.

2. De publiek manager en haar gezag in een veranderend publiek werkveld

In dit hoofdstuk bespreek ik de relevante literatuur voor dit onderzoek, en ga ik in op de publieke manager, het publieke werkveld, gezag en hun samenhang. Op deze manier beantwoord ik de theoretische deelvragen en tracht ik tot een duidelijk onderzoeksperspectief te komen.

2.1 Publieke managers: balanceren met logica's

Om iets te kunnen zeggen over het gezag van publieke managers, is het allereerst van belang om een duidelijk beeld te hebben van deze publieke managers, en het werkveld waarbinnen zij acteren. Publieke managers beïnvloeden met hun werk publieke organisaties en hun resultaten (Boyne, 2003; Meier & O'Toole, 2003; Nicholson-Crotty & O'Toole, 2004; O'Toole & Meier, 2004). Zij werken in een complex werkveld, waarin zij te maken krijgen met vele verschillende krachtenvelden die voortvloeien vanuit het politieke bestuur, de ambtelijke organisatie en de samenleving (Tops & Zouridis, 1997; Bovens, 't Hart & Van Twist, 2007; Grotens, 2015). Om te kunnen omgaan met verschillende rollen, contexten en tijden, worden publieke managers verwacht om over verschillende skills en expertise te beschikken (Frederickson & Matkin, 2007).

Noordegraaf (2015) vat de krachtenvelden waarmee publieke managers in hun werkveld te maken krijgen samen in drie logica's: de *prestatie logica*, de *professionele logica*, en de *politieke logica*. In de prestatie logica speelt vooral het belang van meten, efficiëntie en effectiviteit binnen het publieke werkveld een rol. Het gaat hierbij vooral om het tevredenstellen van burgers; zij willen weten waar hun belastinggeld naartoe gaat en of het openbaar bestuur de dingen doet die goed voor hen zijn. Daarnaast speelt binnen het publieke werkveld ook de professionele logica, die zich vooral richt op competentie en autonomie van professionals en experts, die zich bijvoorbeeld bezighouden met de ontwikkeling van nieuw beleid of het leveren van diensten. Als laatste speelt binnen het publieke werkveld de politieke logica een rol, daar actoren binnen het publieke werkveld ook beslissingen moeten maken over "*who gets what when and how*" (Laswell, 1936, via Noordegraaf, 2015, p.2).

De drie logica's zijn volgens Noordegraaf (2015) steeds in meer of mindere mate aanwezig, en publieke managers dienen hier rekening mee te houden. Uiteindelijk is het voor de publieke manager zaak om de verschillende logica's met elkaar in de juiste balans te brengen. De juiste balans vinden betekent niet per definitie dat de logica's altijd dezelfde hoeveelheid aandacht behoeven, maar dat ze, afhankelijk van de situatie, op zo'n manier gecombineerd worden dat ze inspelen op de behoeften die op dat moment binnen het werkveld spelen. Het

vinden van die balans noemt Noordegraaf (2015) *interplay*. Het bereiken van *interplay* is belangrijk voor de publieke manager, omdat het genereren van publieke waarde (Moore, 1995; Benington & Moore, 2011) voor publieke managers een onbegonnen zaak is wanneer dit niet het geval is. Het genereren van publieke waarde impliceert namelijk niet alleen dat publieke managers om kunnen gaan met politieke vraagstukken, maar vraagt ook om productieve performance en om professionele expertise (Noordegraaf, 2015).

2.2 Veranderend publiek werkveld: het ‘Ambacht 3.0’

Ondertussen staat het publieke werkveld niet stil. Zoals uit de inleiding al bleek, is het publieke werkveld veranderd naar wat 't Hart (2014) noemt het ‘Ambacht 3.0’. Om deze ontwikkelingen te kunnen begrijpen, is het belangrijk om allereerst te kijken naar de internationale ontwikkelingen binnen het publieke domein. Deze ontwikkelingen kunnen ondergebracht worden in drie *managementparadigma's*, die elkaar, althans in grote lijnen, opgevolgd hebben. Het eerste managementparadigma dat leidend was binnen de publieke sector, was *Old Public Administration*. In dit paradigma stonden waarden als rechtmatigheid, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid centraal (Hood, 1991; Rhodes, 1996; Hood & Peters, 2004; Osborne, 2010), maar ook veel onnodige rompslomp ging met dit managementparadigma gepaard. Daarom maakte dit managementparadigma plaats voor een nieuw paradigma: *New Public Management*. In dit paradigma vierden efficiëntie en effectiviteit hoogtij (Hood & Peters, 2004; Meynhardt et al., 2017). “Meten is weten”, sturen op harde doelen en uitkomsten (Head & Alford, 2015) kon er echter volgens velen, waaronder Rhodes (1996), niet volledig in slagen om de steeds complexer wordende problemen (Head & Alford, 2015) binnen de publieke sector oplossen. En dus verscheen er een nieuw managementparadigma op het toneel, namelijk *New Public Governance*. Dit paradigma speelt in op de in toenemende mate gefragmenteerde en onzekere natuur van publiek management in de 21^e eeuw (Haveri, 2006; Osborne, 2006). De samenleving, die volgens 't Hart (2014) veranderd is in een *netwerksamenleving* met mondigere burgers (Van der Meulen et al., 2019) en die in toenemende mate te maken krijgt met *wicked problems*, vraagt om een meer geïntegreerde aanpak van problemen (Osborne, 2006). Actoren binnen het publieke werkveld moeten in toenemende mate in staat zijn stakeholders te identificeren, samen te werken met andere organisaties, te opereren in netwerken en zich bezighouden met co-creatie om dingen gedaan te krijgen en legitimiteit te kunnen blijven verzekeren (Kickert, Klijn & Koppenjan., 1997; Klijn & Koppenjan, 2000; Alford, 2009; Osborne, 2010; Osborne, Radnor & Nasi, 2013; Noordegraaf, 2015).

Op Nederland toegespitst worden overheidsorganisaties, waarin New Public Governance gedachten leidend zijn, in toenemende mate verwacht responsief en samenwerkend te zijn (Meijs, 2021). 't Hart (2014) stelt dat de veranderingen in de samenleving, politiek en technologie grote gevolgen hebben voor het openbaar bestuur en de mensen in sleutelposities binnen dat bestuur. Hij spreekt hierbij van een 'Ambacht 3.0', waarin onder andere balanceren tussen rollen, interactief besturen in een netwerksamenleving en omgaan met gezagsturbulentie centraal staan. Aardema, Boogers & Korsten (2012) spreken van een 'gevaarlijke cocktail' die ontstaan is door ontwikkelingen in de politieke cultuur en veranderingen in de bestuurlijke structuur. De maatschappelijke legitimiteit die vroeger verzekerd was binnen de representatieve democratie, is verdwenen, en kan daardoor ook niet 'doorgegeven' worden aan de ambtelijke organisatie. De ambtelijke dienst moet hierdoor in toenemende mate haar eigen maatschappelijke legitimiteit organiseren (Moore, 2013). "De tijd dat het functioneren in ambten in het openbaar bestuur per definitie waarborgen bieden 'voor een benoeming voor het leven' is voorbij!" (Korsten & Notten, 2004, p.11).

2.3 Gezag: invloed zonder dwang

Eén van de facetten die een grote rol lijkt te spelen bij het al dan niet functioneren van een publiek manager binnen het hierboven beschreven complexe werkveld, is het *gezag* waarover zij beschikt ('t Hart et al., 2016; Van der Meulen, et al., 2020). Gezag is een veelomvattend begrip, dat speelt in vele verschillende contexten. Wanneer ik spreek over gezag, heb ik het over het gezag van publieke managers binnen de publieke sector. Ik focus mij dus in dit onderzoek op relevante literatuur voor specifiek deze vorm van gezag.

Primair is de betekenis van gezag dat *iemand in staat is invloed op anderen uit te oefenen, zonder daarbij gebruik te maken van dwangmiddelen* (Karsten & Jansen, 2013). Daarmee wordt de persoon met gezag, de *gezagsdrager*, als het ware gelegitimeerd om invloed uit te oefenen op degenen die dit moeten aanvaarden, de *gezagsverleners* (Van der Meulen et al., 2019). Breuer (1969) geeft aan dat gezag in twee hoedanigheden opgevat kan worden. Hij maakt daarbij onderscheid tussen gezag als een eigenschap of attribuut (een bekleeder van een functie 'heeft' letterlijk gezag), en tussen gezag dat gezien kan worden als een relatie. Bij laatstgenoemde ligt de nadruk op het informele, niet-rationele en subjectieve aspect.

Gezag onderscheidt zich van *macht*, aangezien gezag alleen tot stand komt wanneer de persoon of groep die een gezagsdrager tracht te beïnvloeden diens invloed ook vrijwillig accepteert, terwijl bij macht geen acceptatie nodig is van de beïnvloedde (Northouse, 2021). Gezag lijkt daarbij te dienen als een extra bovenop de machtspositie, want zoals Machiavelli in

de 15^e eeuw al schreef, is het gebruiken van macht alleen niet voldoende om het volk tevreden te houden. Het is volgens hem “voor een heerser noodzakelijk [...] het volk te vriend te houden. Want anders heeft hij in tegenspoed niets waar hij op terug kan vallen.” (via Van der Meulen et al., 2019, p.16).

2.4 Gezag verkrijgen middels gezagsbronnen

Om gezag te verkrijgen, kunnen publiek managers verschillende *gezagsbronnen* inzetten. Volgens Hajer (2009) moeten gezagsdragers in staat zijn een breed palet aan gezagsbronnen in te zetten, om in verschillende situaties gezag te kunnen verkrijgen, behouden en versterken. Weber (1958) maakte voor de verschillende gezagsbronnen een indeling in *charismatisch gezag*, *traditioneel gezag* en *rationeel-legaal gezag*. Voor charismatisch gezag geldt dat legitimiteit (en daarmee gezag) gebaseerd wordt op voorbeeldigheid van een persoon en van de door hem geopenbaarde of geschapen normen. De als charismatisch gekwalificeerde leider wordt gehoorzaamd op grond van persoonlijk vertrouwen in heldendom of voorbeeldigheid. Traditioneel gezag staat voor legitimiteit die verleend wordt op basis van, zoals de naam al zegt, tradities. Legaal-rationeel gezag is legitimiteit gebaseerd op het geloof in de legaliteit van een formeel normenstelsel en van de regelingsbevoegdheden van degenen die zich op grond van deze normen tot uitoefening van het gezag geroepen zijn.

Jansen, van den Brink en Kneyber (2012) hebben de typologie van Weber in een modern jasje gestopt, en een verdeling gemaakt in *positionele gezagsbronnen*, *institutionele gezagsbronnen* en *persoonsgebonden gezagsbronnen* (Tabel 1). Deze verdeling wordt in dit onderzoek gebruikt als instrument waartegen de resultaten van het empirische onderzoek kunnen worden afgezet. Belangrijk is om hierbij in het achterhoofd te houden dat deze categorisering van gezagsbronnen dynamisch is of kan zijn, en dat het gezag van een individu vaak niet terug te brengen is tot één van de drie typen, maar wordt gevormd door een combinatie van verschillende gezagsbronnen. Ook zijn andere indelingen van gezag mogelijk. Desalniettemin biedt de verdeling een bruikbaar kader voor het huidige onderzoek. Hieronder licht ik de drie typen gezagsbronnen verder toe.

Positionele gezagsbronnen kenmerken zich door gezag dat verleend wordt aan de hand van een positie die iemand vervult. Doordat de gezagsdrager op basis van haar positie in staat is anderen te belonen dan wel straffen, wordt haar invloed aanvaard en bouwt zij gezag op (Van der Meulen et al., 2019). Aan een burgemeester kan bijvoorbeeld gezag verleend worden, puur gebaseerd op het feit dat zij op basis van haar functie, vanuit de Gemeentewet (1992), samen

met haar wethouders het dagelijks bestuur van de gemeente vormt. *Institutionele gezagsbronnen* leveren gezag op door de geïnstitutionaliseerde normen en waarden, waarover het merendeel van de bevolking het eens is (Van der Meulen et al., 2019). Een rechter wordt bijvoorbeeld vaak gezag toe verleend op basis van institutionele gezagsbronnen, daar het overgrote deel van de samenleving het wenselijk acht dat conflicten zo nodig door een onafhankelijke derde worden geschied. *Persoonsgebonden gezagsbronnen*, als laatste, legitimeren iemands gezag op basis van de persoonlijke kenmerken van een individuele gezagsdrager (Raven, 2008). Hiertoe kunnen verschillende redenen gelden als legitimatie van gezag, zoals bijvoorbeeld vrijwillige beïnvloeding door iemand omdat diegene meer kennis heeft, of door iemands overtuigingskracht dat iets op een andere manier aangepakt moet worden (Van der Meulen et al., 2019).

Tabel 1: Drie typen gezagsbronnen (Jansen et al., 2012).

Type gezagsbron	Omschrijving
Positionele gezagsbron	Gezag wordt verleend aan de hand van een positie die iemand vervult.
Institutionele gezagsbron	Gezag wordt verleend aan de hand van geïnstitutionaliseerde normen en waarden
Persoonsgebonden gezagsbron	Gezag wordt verleend aan de hand van persoonlijke kenmerken van een individuele gezagsdrager

2.5 Gezag niet langer vanzelfsprekend

De veranderingen in de samenleving, zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven, lijken ook hun stempel te drukken op het gezag van de gemeentesecretaris. Bestuurders bemerken een grote scepsis vanuit burgers ten aanzien van publiek gezag (Lidström, 2007). Het automatische gezag, dat traditioneel gezien uitging van de positie die gezagsdragers genieten, is namelijk verdwenen ('t Hart, 2005; Hajer, 2009; Castenmiller e.a., 2010; Dijstelbloem & Holtslag, 2010; Aardema, Boogers & Korsten, 2012; Van den Brink, 2012).

Onderzoek naar de *credibility* van politieke leiders, laat eenzelfde soort ontwikkeling zien. Letterlijk vertaald betekent *credibility* 'geloofwaardigheid', maar desalniettemin vertoont het begrip veel raakvlakken met wat naar mijn mening verstaan wordt onder het gezag van de publiek manager. Onderzoek naar politieke leiders laat zien dat zij in de hedendaagse democratie hun wil niet kunnen afdwingen, maar daarentegen burgers moeten overtuigen om

hen te volgen (Kane & Patapan, 2014). Van Zuydam & Metze (2018) stellen daarom dat credibility steeds meer instrumenteel geworden is. Credibility wordt gevormd in de interactie tussen leiders en publieken (Van Zuydam & Hendriks, 2018). “*Credibility is the cornerstone of effective persuading; without it, a persuader won’t be given the time of day*” (Conger, 1998, p.90). Credibility gaat daarbij volgens Kouzes en Posner (1993) expliciet over de relatie die een leider heeft met haar volgers. In het licht van de ontwikkelingen van de samenleving waardoor publiek managers niet langer vanzelfsprekend kunnen rekenen op maatschappelijke legitimiteit, lijkt gezag steeds meer op relaties gebaseerd, en wordt het gevormd in een proces.

Dit impliceert dat, waar vroeger positionele gezagsbronnen vaak als basis golden voor gezag, dat immers ‘automatisch’ aan hun positie verbonden zat, nu institutionele en persoonsgebonden gezagsbronnen steeds meer de boventoon voeren. Met name door het toenemende responsieve en samenwerkende karakter van het publieke werkveld lijkt gezag namelijk op basis van een ‘relatie’ verkregen te worden, in plaats van dat het als ‘attribuut’ gezien kan worden (Breuer, 1969).

Doordat gezag steeds meer relationeel geworden lijkt, lijken positionele gezagsbronnen in mindere mate te kunnen zorgen voor het verkrijgen van gezag voor publieke gezagsdragers. Dit wordt ondersteund door onderzoek van Van Zuydam en Hendriks (2018), die aangeven dat gezag steeds vaker verleend wordt op basis van intuïtieve impressies. Dit lijkt te suggereren dat met name persoonlijke gezagsbronnen in toenemende mate van belang zijn voor het verkrijgen van gezag van de gezagsverleners.

Ook impliceert de nadruk op het relationele gezag, dat gezag performatief is geworden: gezag moet tegenwoordig steeds opnieuw, van dag tot dag, verdiend worden (Karsten & Jansen, 2013; Tonkens, 2016; Van der Meulen et al., 2019). Brinkgreve (2012) geeft aan dat gezag ingewikkeld ligt in een cultuur van vrijheid en gelijkheid, die de veranderde samenleving teweeg heeft gebracht. Ook hij geeft aan dat gezag niet meer vanzelfsprekend is tegenwoordig, maar verdiend moet worden. De ontwikkelingen in de samenleving lijken er dus voor te hebben gezorgd dat het verkrijgen en behouden van gezag niet langer een vanzelfsprekend iets is voor publieke gezagsdragers, maar dat het op relationele basis middels gezagsbronnen verdiend moet worden.

Vanuit bovenstaande wordt gezag in dit onderzoek gedefinieerd als *een performatief proces is, waarbij vanuit relationele basis invloed uitgeoefend wordt op iemand, zonder daarbij gebruik te maken van macht.*

2.6 Beantwoording theoretische deelvragen

Ter afsluiting van het theoretisch kader beantwoord ik in het kort de theoretische deelvragen, en concludeer ik vervolgens hetgeen ik afgeleid heb vanuit de theorie, wat ik meeneem naar de empirische studie.

1. *Hoe spelen de aanwezige logica's binnen het publiek werkveld een rol in het acteren van de publiek manager?*

Publieke managers acteren in een werkveld waar vele verschillende krachten spelen. Noordegraaf (2015) heeft deze krachtenvelden samengevat in drie verschillende logica's: de prestatie logica, de professionele logica, en de politieke logica. Om als publiek manager goed te kunnen functioneren binnen het publieke werkveld, is het van belang om in staat te zijn alle logica's goed met elkaar in balans weten te houden.

2. *Wat is gezag en hoe speelt gezag een rol binnen het publieke werkveld?*

Eén van de dingen die van belang is voor de publieke manager om te kunnen functioneren en in staat te zijn de logica's op de goede manier met elkaar te balanceren, lijkt gezag te zijn. Middels verschillende gezagsbronnen, namelijk positionele, functionele en persoonlijke gezagsbronnen, kunnen publieke managers gezag proberen te verkrijgen en behouden bij hun gezagsverleners.

3. *Wat houden de veranderingen van het publiek werkveld naar het 'Ambacht 3.0' in?*

Het publieke werkveld is aan veranderingen onderhevig. In de afgelopen decennia is de publieke sector via verschillende managementparadigma's gekomen naar wat 't Hart (2014) het 'Ambacht 3.0' genoemd heeft. In het Ambacht 3.0 staan onder andere balanceren tussen rollen, interactief besturen in een netwerksamenleving en omgaan met gezagsturbulentie centraal. Dit heeft ervoor gezorgd dat de ambtelijke dienst in toenemende mate haar eigen legitimiteit moet organiseren (Moore, 2000) en dat een aanstelling voor het leven binnen de publieke sector niet meer zo vanzelfsprekend is als vroeger (Korsten & Notten, 2004).

4. *Wat voor effect heeft het veranderende werkveld op gezag?*

Het veranderende werkveld lijkt ervoor te hebben gezorgd dat het automatische gezag dat publieke gezagsdragers vroeger ter beschikking hadden, verdwenen is. Daardoor lijkt gezag steeds meer een relationele basis gekregen te hebben. Persoonlijke gezagsbronnen lijken daarbij in belang toegenomen, terwijl positionele en institutionele gezagsbronnen juist in belang

ingeboet hebben. Gezag lijkt door het veranderende werkveld ook steeds meer performatief te zijn geworden: het moet van dag tot dag verdiend worden. De definitie die daarom in dit onderzoek gebruikt wordt voor gezag is: *een performatief proces, waarbij vanuit relationele basis invloed uitgeoefend wordt op iemand, zonder daarbij gebruik te maken van macht.*

Concluderend leid ik uit de theorie af dat het voor het functioneren van een publiek manager binnen het complexe publieke werkveld met verschillende logica's, van uiterst belang is om te beschikken over voldoende gezag. Het verkrijgen en behouden van gezag lijkt daarbij op een andere manier vorm te krijgen, door de veranderingen vanuit de samenleving op het werkveld. Daarbij lijkt gezag niet langer vanzelfsprekend te zijn, lijkt het relationele aspect van gezag in belang toegenomen, en lijkt gezag meer performatief geworden: het moet van dag tot dag verdiend worden. Toch zijn er ook nog veel dingen niet bekend, zoals hoe het gezag tot uiting komt in het publieke werkveld, en hoe de omgeving van de publieke manager kijkt naar/beïnvloed wordt door het gezag van de publieke manager. Om hier meer inzicht over te verwerven, heb ik gekozen mij te richten op een specifieke onderzoekscasus, namelijk het gezag van de gemeentesecretaris in relatie tot de bestuurlijke driehoek. In het volgende hoofdstuk zal ik deze keuze verder toelichten en uitgebreider ingaan op de casus.

3. Onderzoekscasus: Gezag gemeentesecretaris binnen driehoek

Zoals vermeld heb ik, om het gezag van publieke managers binnen het complexe werkveld verder te onderzoeken, gekozen voor een specifieke onderzoekscasus. Deze onderzoekscasus betreft het gezag van de gemeentesecretaris in relatie tot de bestuurlijke driehoek. Ik heb voor deze casus gekozen om meerdere redenen. Allereerst is de gemeentesecretaris bij uitstek een publieke manager die in haar werkveld te maken krijgt met de verschillende logica's. Ook blijkt uit eerder onderzoek van Van der Meulen et al. (2019) naar het gezag van de gemeentesecretaris, dat het gezag beïnvloed wordt door de veranderende samenleving. Daarbij heb ik specifiek voor de bestuurlijke driehoek gekozen, omdat dit de plek is waar de verschillende logica's die spelen binnen het werkveld van de gemeentesecretaris duidelijk tot uiting komen (Pilot-interview 1 & 2). In het onderstaande hoofdstuk licht ik de specifieke onderdelen van de onderzoekscasus verder toe.

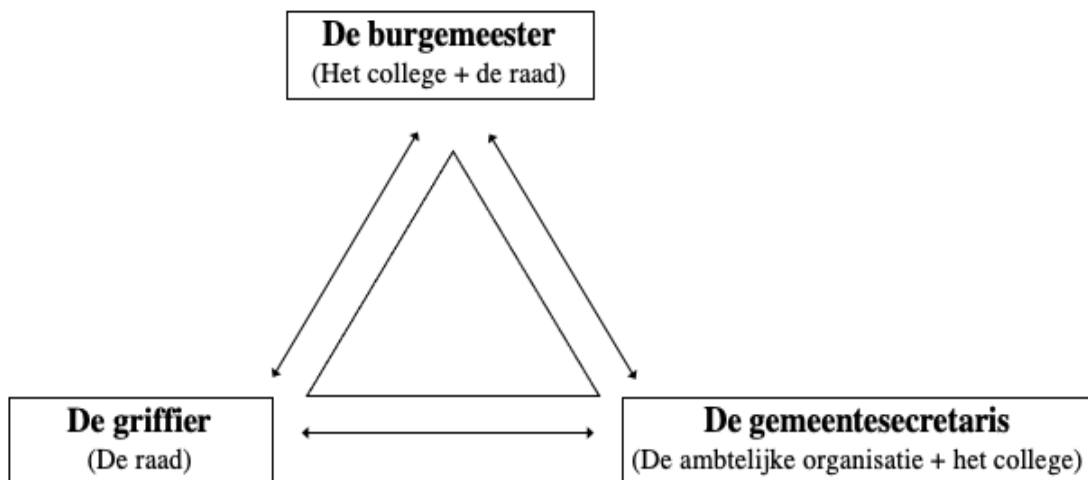
3.1 De gemeentesecretaris

Zoals gezegd is de gemeentesecretaris bij uitstek een actor binnen het publieke werkveld die in haar beroep met de verschillende logica's van Noordegraaf (2015) te maken krijgt, en die ze in balans moet proberen te houden. Zij acteert namelijk op het snijvlak van bestuur, politiek, organisatie en lokale samenleving ('t Hart et al., 2016). De gemeentesecretaris aanschouwt het politieke spel, maar maakt formeel geen deel uit van het college van B&W (Grotens, 2015). Wel is zij politiek-bestuurlijk adviseur van het college van B&W en neemt daarnaast in de regel de positie in van algemeen directeur van de gemeentelijke organisatie ('t Hart et al., 2016). De gemeentesecretaris vormt daarmee de schakel tussen het college en de gemeentelijke organisatie (Van der Meulen et al., 2019). Ook krijgt de gemeentesecretaris te maken met actoren van buiten de organisatie, zoals bijvoorbeeld andere gemeenten, belangenverenigingen en publiek-private samenwerkingen. Voorheen was de gemeentesecretaris ook secretaris en eerste aanspreekpunt voor de Gemeenteraad, maar sinds de invoering van het dualisme in 2002 is aan die directe lijn een einde gekomen. De raadsgriffier heeft sindsdien haar rol als secretaris van de Raad overgenomen (Korsten & Notten, 2004; Peters & Castenmiller, 2019). Dat neemt niet weg dat de gemeentesecretaris op de hoogte dient te zijn van de politieke verhoudingen in de Raad, om effectief te kunnen zijn als eerste adviseur van het college van B&W, en waar nodig passend invloed te kunnen uitoefenen op de politieke besluitvorming ('t Hart et al., 2016). Van Dorp (2018) vat de werkzaamheden van de gemeentesecretaris samen onder de drie pijlers *managing up* (gezien haar rol als politiek-bestuurlijk adviseur van het college van B&W),

managing down (gezien haar rol als algemeen directeur van de gemeentelijke organisatie) en *managing out* (gezien haar taken naar buiten toe, bijvoorbeeld in contact met andere gemeentesecretarissen).

3.2 De logica's balanceren binnen de bestuurlijke driehoek

Een belangrijk onderdeel van het werkveld van de gemeentesecretaris is de bestuurlijke driehoek (Figuur 1). Gezamenlijk vertegenwoordigt deze driehoek namelijk de Raad, het college en de ambtelijke organisatie (Overbosch, 2008).



Figuur 1: De bestuurlijke driehoek binnen gemeenten (via Overbosch, 2008).

Binnen de bestuurlijke driehoek spelen de logica's van Noordegraaf (2015) een belangrijke rol. De driehoeksleden zijn in hun werkzaamheden bezig met de prestatielogica: ze willen zo goed mogelijke resultaten behalen om de inwoners van hun gemeente tevreden te stellen. Ze zijn daarnaast ook bezig met de professionele logica, daar ze vanuit hun functie als vertegenwoordiger van de raad, het college en de ambtelijke organisatie trachten de professionals zo goed mogelijk te laten functioneren binnen hun werkveld. Als laatste is ook de politieke logica duidelijk aanwezig, door de invloeden vanuit het college en de raad die doorsijpelen in de ambtelijke organisatie. De driehoek vormt op deze manier een belangrijke plek binnen het werkveld van de gemeentesecretaris, die probeert de juiste balans te vinden tussen de verschillende logica's.

Tussen de driehoeken in de verschillende gemeenten in Nederland zijn verschillen te ontdekken in de regelmaat waarmee ze samen komen (Peters & Castenmiller, 2019), de functie van het overleg, de ruimte voor feedback en de onderlinge relaties (Overbosch, 2008). Dit komt

doordat in de wet- en regelgeving over het bestaan en de inrichting van het driehoeksoverleg niks vastgesteld is; dat is afhankelijk van het initiatief van de functionarissen zelf (Peters & Castenmiller, 2009). Volgens Overbosch (2008, p.12) mogen “formele posities (...) niet domineren, deskundigheid en persoonlijkheden wel”. Volgens Peters en Castenmiller (2019) is de totstandkoming en instandhouding van het driehoeksoverleg, bij gebrek aan wettelijke basis, sterk afhankelijk van de goede wil en inzet van drie personen binnen een gemeentelijke organisatie. Daarbij zijn goede persoonlijke relaties en onderling vertrouwen tussen burgemeester, gemeentesecretaris en griffier essentieel voor een goed functionerende driehoek. De onderlinge verhoudingen en relaties zijn echter niet altijd even effectief en plezierig. Diverse onderzoeken over de staat van dualisering in specifieke gemeenten tonen bijvoorbeeld aan dat de raad en B&W geen oog hebben voor elkaars rol en niet evenwichtig communiceren (Korsten & Notten, 2004).

3.3 Veranderend werkveld gemeentesecretaris

Ook bij de gemeentesecretaris hebben de beschreven ontwikkelingen hun voetsporen achtergelaten. Haar rol is door de verharding in en om de politieke arena (Grotens, 2015), de toenemende decentralisatie (Meijs, 2021) en “glokalisering” (Barber, 2013) kwetsbaar geworden (Korsten & Aardema, 2006; Grotens, 2015). De gemeentesecretaris als “netwerksecretaris”, moet zich in toenemende mate verhouden tot maatschappelijke actoren en stakeholders, om gezamenlijk te werken aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken (Meijs, 2021). Ook is de gemiddelde zittingsduur van gemeentesecretarissen afgenomen (Boonstra, 2019), steeds meer gemeentesecretarissen “sneuvelen” vroegtijdig in hun loopbaan als gemeentesecretaris, waar ze vroeger vaak tot hun pensioen bleven zitten (Grotens, 2015; Van der Meulen et al., 2019).

3.4 Gezag van de gemeentesecretaris

Ook de gemeentesecretaris lijkt in grote mate afhankelijk van gezag om goed te kunnen functioneren (Van der Meulen et al., 2019). 't Hart et al., (2016) stellen dat de gemeentesecretaris het in haar functie vooral moet hebben van de bereidheid van degenen die haar gezag kunnen verlenen. Daarom moet de gemeentesecretaris “ook zijn eigen man/vrouw zijn, met een eigen gezag en positie.” ('t Hart et al., 2016, p.38).

De definitie die voor gezag in dit onderzoek gebruikt wordt, namelijk gezag als *‘een performatief proces is, waarbij vanuit relationele basis invloed uitgeoefend wordt op iemand,*

zonder daarbij gebruik te maken van macht’, lijkt aan te sluiten bij de reeds bestaande literatuur over het gezag van de gemeentesecretaris. Allereerst lijkt namelijk uit het feit dat gezag dag in dag uit, steeds opnieuw verdiend moet worden in allerlei omstandigheden en ten overstaan van allerlei verschillende partijen (Tonkens, 2016; Van der Meulen et al., 2016), dat het proces van verkrijgen van gezag ook voor de gemeentesecretaris performatief van aard is. Daarnaast laat eerder onderzoek naar het gezag van de gemeentesecretaris zien dat gezag tegenwoordig niet langer automatisch verzekerd is op basis van het hebben van een hiërarchische positie (Van der Meulen et al., 2019). De nadruk komt daarentegen steeds meer te liggen op institutioneel en persoonlijk gezag. Zo waren de vier meest genoemde gezagsbronnen die gemeentesecretarissen noemden in een onderzoek naar hun gezagspositie, te schalen onder institutioneel en persoonlijk gezag (Van der Meulen et al., 2019). Volgens het onderzoek van Van der Meulen et al., (2019) moet de gemeentesecretaris in deze tijd de waarden die potentiële gezagsverleners relevant vinden, in haar optreden en handelen belichamen, ofwel focussen op de relatie met haar gezagsverleners. Toch blijkt uit onderzoek van Van der Meulen et al., 2019) dat de meeste gemeentesecretarissen hun gezagspositie hoog inschatten en dat ze mee zijn gegaan met de maatschappelijke verschuiving waarin gezag op individueel niveau moet worden verdiend.

4. Methodische verantwoording

In deze sectie verklaar ik de onderzoeksstrategie, bespreek ik de methoden van dataverzameling en data-analyse, en behandel ik de kwaliteit en ethische aspecten van het onderzoek.

4.1 Onderzoeksstrategie

Met dit onderzoek heb ik geprobeerd onze kennis te verdiepen over hoe het gezag van de gemeentesecretaris tot stand komt in een complex publiek werkveld, en hoe dit tot uiting komt binnen de bestuurlijke driehoek, het kruispunt van de verschillende logica's binnen het publieke werkveld. Om het sociale fenomeen van gezag beter te kunnen begrijpen en doorgronden, is verdiepend onderzoek geschikt. Een kwalitatieve vorm van onderzoek leent zich goed voor een verdiepend onderzoek, daar de nadruk bij kwalitatief onderzoek ligt op het begrijpen van verschijnselen in hun natuurlijke context (Mason, 2002; Boeije, 2010). Deze vorm van onderzoek stelt mij in staat inzicht te krijgen in empirische gegevens en achterliggende perspectieven van de respondenten (Mortelmans, 2013). Het onderzoeksproces is daarnaast iteratief van vorm, wat betekent dat tijdens het verzamelen van de data voorlopige analyses gemaakt zijn op basis waarvan teruggegrepen is naar eerdere fasen in het onderzoek, om op deze manier een zo adequaat mogelijk kader te creëren in het licht waarvan de resultaten geanalyseerd zijn (Van IJzerdoorn, 1998).

4.2 Selectie van respondenten/cases

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag was mijn doel om zes verschillende driehoeken (Figuur 1), die in dit onderzoek als 'onderzoekscases' gelden, te interviewen. Eén volledige case bestond dus tijdens het onderzoek uit een individueel gesprek met de gemeentesecretaris, burgemeester en raadsgriffier van een gemeente. Aan de start van het onderzoek was ik voornemens om de selectie voor de cases te maken op basis van 1) grootte van de gemeente en 2) ligging van de gemeente. Op deze manier wilde ik de cases zo vergelijkbaar mogelijk maken, om zo de generaliseerbaarheid te vergroten. Mijn doel was dan ook om zes driehoeken van middelgrote gemeenten om en nabij Utrecht te interviewen.

De gemeentesecretaris, burgemeester en raadsgriffier vallen onder wat 'elite professionals' worden genoemd (o.a. Odendahl & Shaw, 2002; Mikecz, 2012; Emson, 2017). Omdat ik in mijn onderzoek 'elite' professionals wilde spreken, is het bereid vinden van respondenten om deel te nemen al een grote uitdaging (Emson, 2017). Een senior partner gaf in het onderzoek van Emson (2017) aan dat senioren in hun overvolle werkweek vaak niet

veel tijd hebben. Ze krijgen altijd meer verzoeken voor interviews dan ze kunnen accommoderen, en daarbij zijn hun agenda's vaak maanden vooruit gepland. Het is daarom als onderzoeker belangrijk om voorbereid te zijn op afwijzingen (Empson, 2017).

Ook ik stuitte op afwijzingen tijdens het benaderen van respondenten. Veel mails zijn onbeantwoord gebleven, of mensen reageerden wel maar gaven aan geen tijd te hebben. Ook gaf een respondent aan door de kwetsbaarheid die het onderwerp 'gezag' potentieel met zich mee kan brengen ("ik vind het een te vertrouwelijk onderwerp om met buitenstaanders over te sparren" kwam onder andere als reactie op mijn mail), niet deel te willen nemen aan het onderzoek. Met daarbij de strakke tijdsspanne waarbinnen dit scriptietraject afgerond diende te worden, bleek het uiteindelijk niet haalbaar om zes middelgrote gemeenten om en nabij Utrecht bereid te vinden deel te nemen binnen de beschikbare tijd. Daartoe heb ik tijdens het dataverzamelingsproces besloten de selectie op basis van grootte van de gemeente los te laten. Wel heb ik getracht de ligging van de gemeenten, dus om en nabij Utrecht, zo veel mogelijk aan te houden. Op deze manier kon ik beter mijn contacten via via gebruiken om driehoeksleden te benaderen.

4.3 Dataverzameling

Voor het uitvoeren van een kwalitatief onderzoek is het van belang dat dataverzamelingmethoden gebruikt worden die sensitief zijn voor de context waarbinnen de data geproduceerd wordt (Mason, 2002). Om deze sensitiviteit te kunnen waarborgen heb ik gekozen voor *semigestructureerde interviews*, die mij tijdens het onderzoek in staat stelden om de bevindingen te kunnen interpreteren en begrijpen vanuit het oogpunt van de respondenten (Mason, 2002; Bryman, 2012). In totaal heb ik 16 interviews gehouden (Zie tabel 1), bestaande uit 4 volledige driehoeken, 1 driehoek waarvan ik de gemeentesecretaris en de burgemeester heb gesproken (de raadsgriffier van deze driehoek vond deelname niet nodig omdat "*alles goed verliep*"), en 1 driehoek waarvan ik alleen de gemeentesecretaris heb gesproken (van de burgemeester en raadsgriffier geen gehoor). Daarnaast heb ik een expertinterview gehouden met een oud-gemeentesecretaris.

Tabel 2: Selectie respondenten.

Method	Case 1: Gemeente 1	Case 2: Gemeente 2	Case 3: Gemeente 3	Case 4: Gemeente 4	Case 5: Gemeente 5	Case 6: Gemeente 6
Pilot interviews	2 pilot interviews					
Expert interview	1 expertinterview (E1)					
Interview GS	G1	G2	G3	G4	G5	G6
Interview BM	B1	B2	B3	B4	B5	
Interview RG	R1	R2	R3	R4		

Semigestructureerde 'elite' interviews

Ter voorbereiding op de semigestructureerde interviews heb ik op basis van het theoretisch kader een topiclist (Bijlage 1) opgesteld, die tijdens alle afgenomen interviews als leidraad heeft gediend, maar waar ook van afgeweken kon worden. Dit verschaftte mij de mogelijkheid om tijdens het interviewen niet alleen in te gaan op de door mij zelf bevonden onderwerpen, maar ook ruimte te houden voor de ervaringen en opvattingen van de respondenten (Bryman, 2012).

De respondenten die deelnamen aan dit onderzoek, kunnen zoals gezegd geschaald worden onder de noemer 'elite'. Het interviewen van 'elite' stuit tegen een aantal methodologische uitdagingen (Empson, 2017). Odendahl en Shaw (2002) stellen dat elite interviews in het ideale geval lijken op uitwisseling van kennis tussen gelijken. Echter was er tijdens de door mij afgenomen interviews sprake van een duidelijk machtsverschil tussen de geïnterviewde, namelijk een gemeentesecretaris, burgemeester of raadsgriffier, en mij, als masterstudente. Om desondanks toch een waardevolle conversatie te creëren, presenteerde ik mijzelf tijdens de interviews als de 'intelligente dochter' (Empson, 2017, p.65). Niet alleen ikzelf zette mij in die rol, ook degenen met wie ik sprak deden dit vrij automatisch, te merken aan vele verhalen over hun eigen kinderen, die zich in dezelfde fase als ik bevonden. Door de vader-dochter dynamiek die hierdoor ontstond in de interviews, leken de respondenten 'blij' mij alles te kunnen leren wat ik wilde weten.

4.4 Data-analyse

Door het analyseren van kwalitatieve data wordt orde, structuur en betekenis aangebracht aan de verzamelde data (Marshall & Rossman, 2014). Daarbij is het doel om de relatie tussen categorieën en thema's vanuit de data te vinden, om op deze manier het begrip van het onderzochte fenomeen groter te maken (Hilal & Alabri, 2013).

Om de interviews gereed te maken voor analyse, heb ik ze aan de hand van de gemaakte opnames verbatim getranscribeerd. Verbatim transcriberen betekent dat de verbale gegevens woord-voor-woord terug te lezen zijn in het transcript, waardoor de woorden exact overeenkomen met hetgeen de respondent tijdens het interview gezegd heeft (Poland, 1995). De interviews zijn zoveel mogelijk tussentijds getranscribeerd, wat mij in staat stelde eventuele aanpassingen aan de manier van interviewen of de topiclist door te voeren. De topiclist heb ik daardoor gedurende het onderzoekstraject verscherpt en verbeterd.

Coderen

Het analyseren van de data heb ik gedaan aan de hand van de literatuur, zodat ik sensitief was voor eventuele samenhang en verbanden tussen de verkregen data (Tummers & Karsten, 2011). Hierdoor kon ik mijn 'theoretische sensitiviteit' (Strauss, 1987; Heath & Cowley, 2004) versterken. Toch schuilt in het analyseren van data aan de hand van literatuur ook een gevaar, namelijk dat je als onderzoeker geen oog meer hebt voor afwijkende data, waardoor een bias zou kunnen ontstaan (Tummers & Karsten, 2011) Om hiervoor te waken ben ik tijdens het onderzoek alert, flexibel en interactief met de verkregen data omgegaan (Corbin & Strauss, 2008).

Om de verkregen kwalitatieve data te analyseren, heb ik gebruik gemaakt van codes, daar dat de 'corner stones' van het analyseren van tekstuele data zijn (Hilal & Alabri, 2013, p.1). Codes zijn "tags or labels for assigning units of meaning to the descriptive or inferential information compiled during a study" (Miles & Huberman, 1994, p.56). Analyse van kwalitatief onderzoek bevat altijd interpretaties van de empirische data (Boeije, 2010). Dit betekent dat de geanalyseerde data een blijk is van de door mij geïnterpreteerde betekenis.

Voor dit onderzoek heb ik de data gecodeerd aan de hand van thema's die in grote lijnen aan de data te ontleen zijn. Voor het coderen is gebruik gemaakt van het programma Nvivo. Tijdens het coderen zijn de verschillende fasen van coderen - open, axiaal en selectief coderen (o.a. Boeije, 2010) - doorlopen. Door eerst open te coderen is de verkregen data opgedeeld in kleinere gelabelde onderdelen, van waaruit een lijst van codes ontstaat. Vervolgens werden de codes in de axiale fase van het coderen samengevoegd tot een aantal hoofdthema's. In het selectieve coderingsproces zijn de thema's uiteindelijk aan elkaar verbonden, waarbij de relaties tussen de thema's in kaart gebracht zijn. De gegenereerde codeboom is terug te vinden in Bijlage 2.

4.5 Kwaliteit van het onderzoek

Er is sprake van gedegen kwalitatief onderzoek wanneer de bevindingen en conclusies van het onderzoek ook daadwerkelijk het sociale fenomeen representeren die het claimt te onderzoeken (Boeije, 2010). Dit is bij kwalitatief onderzoek van belang, omdat het niet gaat om causaliteit en statistische analyse, maar om betekenis en interpretatie (Smith, 1995). Ondanks de nadruk op betekenis en interpretatie, is het ook bij kwalitatief onderzoek van belang dat kennis geproduceerd wordt op een systematische wijze, om in staat te zijn iets te kunnen zeggen over de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek (Silverman & Marvasti, 2008). Daartoe behandel ik hieronder de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

Validiteit

Interne validiteit

Om de interne validiteit te waarborgen geeft Mason (2002) aan dat het belangrijk is om duidelijk te zijn over wat er precies onderzocht wordt, en wat daarmee bedoeld wordt. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van *sensitizing concepts*, die vooraf nog niet tot in detail gedefinieerd kunnen worden, omdat de participanten mede invulling geven aan de definitie (Bowen, 2006). Hoewel de expliciete invulling van de onderzochte definities dus nog niet volledig vast stond, is vooraf wel duidelijk aangegeven welke concepten deel uitmaken van het onderzoek en wat de theoretische implicatie daarvan is. Daarnaast heb ik de onderzoeksstrategie en methoden van dataverzameling en data-analyse nauwkeurig geprobeerd af te stemmen op de onderzoeksvraag, de kernbegrippen van het onderzoek en het doel van het onderzoek. Dit draagt bij aan dat ‘gemeten’ wordt wat ‘gemeten’ zou moeten worden (Mason, 2002; Silverman & Marvasti, 2008).

Externe validiteit

De externe validiteit betreft de vraag of de resultaten die uit het onderzoek komen, ook overdraagbaar zijn naar andere contexten (Bryman, 2012). Belangrijk hierbij is om te beseffen dat, door de keuze om in te zoomen op een specifieke onderzoekscasus binnen het publieke werkveld, de generaliseerbaarheid van het onderzoek afneemt. Desondanks is bewust gekozen voor een specifieke onderzoekscasus, omdat ik als onderzoeker op deze manier duidelijk kan laten zien dat verklaring en context nauw met elkaar verbonden zijn. Daarbij is het van belang dat de lezer informatie krijgt over de context (Geertz, 1973; Lincoln & Guba, 1985). De context komt in het onderzoek in de inleiding, het theoretisch kader en in de resultaten naar voren.

Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek gaat over de vraag of wanneer andere onderzoekers het onderzoek herhalen, ze dezelfde resultaten vinden. Het gaat dus over de herhaalbaarheid van het onderzoek (Bryman, 2012). Van een kwalitatieve studie wordt in de basis niet verwacht dat hij reproduceerbaar is (Mortelmans, 2013). Wel kan de herhaalbaarheid van een kwalitatief onderzoek vergroot worden, door een gedetailleerde beschrijving van het onderzoeksproces op te nemen in het stuk (Krefting, 1991; Bryman, 2012). In deze methoden sectie heb ik zo gedetailleerd mogelijk weergegeven welke methoden en technieken ik tijdens het onderzoek toegepast heb, en welke keuzes ik hierin gemaakt heb. Op deze keuzes zal ik later in de discussie reflecteren. Daarnaast heb ik de uitgewerkte transcripten van de interviews bewaard (Bryman, 2012).

4.6 Ethische overwegingen

Gedurende het gehele onderzoek wordt gewerkt vanuit de vijf principes van de Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit (2018): eerlijkheid, zorgvuldigheid, transparantie, onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid. Deze principes neem ik, als onderzoeker, ten alle tijden in acht.

Dat gezegd hebbende, heb ik alvorens en tijdens het onderzoek enkele maatregelen genomen die ervoor gezorgd hebben dat dit onderzoek aan de ethische standaarden voor wetenschappelijk onderzoek voldoet en die gegarandeerd hebben dat de privacy van de personen die deelgenomen hebben aan het onderzoek gewaarborgd is. Allereerst bleek uit de afgenomen Pilot interviews, en uit onderzoek van Van der Meulen et al. (2019), dat het onderwerp ‘gezag’ voor gemeentesecretarissen soms gevoelig kan liggen. Daar hun functioneren in hun rol als gemeentesecretaris afhankelijk is van het gezag wat zij al dan niet hebben, kan het een gevaar zijn wanneer de gemeentesecretaris zelf, of één van haar gezagsverleners, zich openlijk uitspreekt over het gezag van de gemeentesecretaris. Om die reden is het van belang dat de uit de interviews opgehaalde informatie niet te herleiden is naar een bepaalde gemeente of een bepaalde persoon. De uitkomsten uit alle interviews zijn daarom geanonimiseerd weergegeven in het uiteindelijke onderzoeksresultaat. Op deze manier lopen participanten geen risico door deelname aan dit onderzoek.

Daarnaast is voorafgaand aan elk interview aan de participant (mondeling) toestemming gevraagd om deel te nemen aan het onderzoek, voor het opnemen van het interview voor de analyse, en voor het verwerken van de verkregen data in het onderzoek. Participanten zijn

vooraf geïnformeerd over het doel van het onderzoek en wat er met de data gebeurt. De verkregen data zijn alleen gebruikt voor onderzoeksdoeleinden van deze scriptie.

5. Resultaten

In dit hoofdstuk beschrijf ik de belangrijkste bevindingen die vanuit de interviews met de individuele driehoeksleden naar voren zijn gekomen. Daarbij heb ik getracht zo veel mogelijk bij de ervaren werkelijkheid van de respondenten te blijven. Allereerst ga ik in op de werking van de bestuurlijke driehoek, en hoe die een rol speelt binnen het werkveld van de gemeentesecretaris. Vervolgens ga ik in op de vraag hoe gezag een rol speelt in het werk van de gemeentesecretaris, en hoe dat gezag verkregen en behouden wordt. Als laatste bespreek ik hoe het gezag van de gemeentesecretaris zich verhoudt ten opzichte van de bestuurlijke driehoek. Ik verwijs daarbij naar de respondenten zoals weergegeven in Figuur 2 (Hoofdstuk 4).

5.1 De driehoek: gezamenlijk creëren van publieke waarde

Alvorens ik doorga op het ervaren gezag van de gemeentesecretaris en de uiting daarvan, is het belangrijk om eerst nader in te gaan op hoe de bestuurlijke driehoek in zijn werking gaat, en wat voor rol de driehoek speelt in het werkveld van de gemeentesecretaris. Tijdens de gesprekken met de driehoeksleden kwamen verschillende onderdelen naar voren die de driehoek vormgeven. Deze bespreek ik hieronder.

Open vanbinnen, gesloten van buiten

De respondenten geven aan dat tussen de driehoeksleden zoveel mogelijk openheid gecreëerd moet worden, zodat de individuele driehoeksleden zich vrij voelen precare onderwerpen op tafel te leggen. Om zich in de driehoek veilig te voelen deze onderwerpen te bespreken, is het van belang dat geslotenheid naar buiten gegarandeerd wordt; onderwerpen die in de driehoek besproken worden, worden niet genotuleerd, en in de meeste gevallen ook niet gedeeld met buitenstaanders, tenzij daar toestemming voor wordt gegeven. *Vertrouwen* tussen de driehoeksleden lijkt hierbij een kernwoord te zijn. Op deze manier proberen de driehoeksleden de verbintenis te benadrukken, in plaats van de verschillen. Zo vertelde een raadsgriffier:

“Maar, omdat het een besloten overleg is, is daar de verbinding meestal wat groter dan dat iedereen de verschillen benadrukt. Dus dat is uiteindelijk wel zo. En dat is maar goed ook, want als iedereen alleen maar de verschillen blijft benadrukken [...] dan ben je minder constructief bezig denk ik” (R4).

De driehoek functioneert dus het beste wanneer de driehoeksleden met openheid en op basis van vertrouwen zaken kunnen bespreken waar het echt over gaat. Om dit te kunnen bereiken is het voor de driehoeksleden van belang dat datgene wat besproken wordt niet naar buiten wordt gebracht, in het speciaal bij onderwerpen die mogelijk gevoelig liggen. Kortom: de ideale driehoek is vanbinnen open en vertrouwelijk, vanbuiten gesloten.

Gelijkwaardigheid

Het uitgangspunt van het driehoeksoverleg is dat de driehoeksleden gelijkwaardig met elkaar in gesprek gaan. Deze gelijkwaardigheid komt volgens een burgemeester tot stand wanneer *“mensen niet zichzelf voorop stellen, maar het belang van de gemeente als totaliteit”* (B5). Toch gaven respondenten ook aan dat de intentie voor gelijkwaardigheid er wel is, maar dat “de ene

De “platte driehoek”

De burgemeester geeft de punt van die driehoek niet goed vorm, hij vindt dat niet zo belangrijk. En daardoor kunnen wij (gemeentesecretaris & raadsgriffier) heel makkelijk botsen. Als een burgemeester, die toch uiteindelijk eindverantwoordelijkheid heeft en leiderschap zou moeten tonen, als die geen positie inneemt, en er is een conflict of een tegenstelling, dan blijft die tussen de griffier en mij hangen. En wij hebben allebei eigenlijk niet de positie om daar een klap op te geven, van doen we het zo of doen we het zo. Dus als de burgemeester daar niet als leider of desnoods als scheidrechter tussen zit, dan kunnen meningsverschillen, die soms heel klein en onschuldig kunnen zijn, best wel lang blijven hangen.

Casus 1: De “platte driehoek”

toch iets gelijkwaardiger is dan de ander” (R1), waarmee bedoeld wordt op de voorzitterspositie van de burgemeester in het driehoeksoverleg. Ook blijkt bij sommige driehoeken de ‘punt’ van de driehoek, die normaal gesproken ingevuld wordt door de burgemeester, juist afwezig te zijn (Casus 1). Gelijkwaardigheid is dus wel

gewenst, maar niet altijd aanwezig binnen het driehoeksoverleg.

Daarnaast blijkt dat het creëren van gelijkwaardigheid binnen de driehoek tijd nodig heeft, omdat dat die op een bepaalde manier ‘verdiend’ moet worden door de individuele driehoeksleden. Ervaring en duur van de rolvulling spelen daarbij een belangrijke rol. Dat is ook te zien aan wat een raadsgriffier zei:

“De gemeentesecretaris [...] die kwam er nieuw bij, terwijl [burgemeester] en ik er al een tijdje zaten, en die heeft wel... Dat kon je toch nog wel merken, dat zij er als laatste bij gekomen was. Want [burgemeester] en ik vonden elkaar wel makkelijker dan [gemeentesecretaris] en [burgemeester]. Maar, dat sleet ook wel weer weg.” (R1).

Uit bovenstaande blijkt dat gelijkwaardigheid misschien meer gezien kan worden als een resultaat van een goed functionerende driehoek, in plaats van als een voorwaarde. Wanneer de driehoeksleden genoeg vertrouwen hebben in elkaars kunnen en er een voldoende persoonlijke relatie op na houden, lijkt gelijkwaardigheid de kers op de taart voor een goed functionerende driehoek.

En... het mag ook schuren

Bijna alle respondenten stipten het belang van rolvastigheid binnen de driehoek aan. De driehoek is er om elkaar te helpen, de logica's te stroomlijnen en te fungeren als "oliemannetjes" (R1) maar ten alle tijden moet de verschillende rollen in het achterhoofd worden gehouden. Ook respect voor elkaars rol speelt daarbij een belangrijke rol. Door goed te weten vanuit welke functies de verschillende driehoeksleden acteren, is het gemakkelijker in te leven in andermans positie. Het hoeft daarom ook het niet alleen maar pais en vree te zijn binnen de driehoek. De driehoeksleden hebben immers ook allemaal een eigen rol en vertegenwoordigen elk een ander onderdeel van de gemeente, ook te zien aan de volgende quote van een burgemeester:

"Nou [schuren] mag trouwens ook wel, want wij hebben natuurlijk wel een net iets verschillend belang." (B2)

De gemeentesecretaris kan bijvoorbeeld soms te maken krijgen met vragen vanuit de raad die voor de ambtelijke organisatie onhaalbaar zijn. Het is dan wel zaak dat zij dit duidelijk kan aangeven en durft te zeggen, zodat geen valse verwachtingen worden gewekt of ontevreden medewerkers en/of raadsleden worden gecreëerd. Gezamenlijk kunnen de driehoeksleden dan op zoek gaan naar een middenweg, zodat het werkbaar blijft voor alle partijen.

Het belang van schuren heeft daarnaast te maken met de balans tussen de professionele en de persoonlijke relatie. Uit de verkregen data blijkt dat de driehoeksleden een goede persoonlijke relatie belangrijk achten voor het functioneren van de driehoek. Op deze manier is het namelijk makkelijker om in te leven in elkaars rollen, in fouten die mogelijk gemaakt worden. Namelijk: *"Als je weet dat je persoonlijk goed klikt, kun je professioneel wat makkelijker botsen"* (G6). Maar, zo blijkt, de driehoeksleden moeten wel oppassen dat de persoonlijke relatie niet vermengd wordt met de professionele relatie:

"En eigenlijk vanuit de rol zou je dan kunnen zeggen ik vind je echt gewoon niet goed bezig nu, maar dat zeg ik vanuit mijn rol, terwijl dat dan persoonlijk niets hoeft te

betekenen. [...] Dat moet je niet vermengen. Want dan lijkt het net, alsof je, ik vind jou stom, omdat je iets in je werk niet goed hebt gedaan. En dat zou een verkeerde, dat zou verkeerd zijn.” (B5).

Daaruit blijkt dat het voor een goede werking van de driehoek niet erg, of zelfs wenselijk is om af en toe ook van mening te verschillen met elkaar. Op deze manier verliezen de driehoeksleden hun eigen rol niet uit het oog en nemen de persoonlijke relaties niet de overhand in een overleg waarbinnen de nadruk toch vooral lijkt te moeten liggen op een goede professionele uitwerking van de driehoek.

In de ideale situatie: Gezamenlijk balanceren met de logica's

Door de vele conflicterende belangen is bewust met de krachtenvelden bezig zijn en daartussen schakelen een belangrijke taak van binnen het publieke werkveld, om ze in de juiste balans te krijgen en de verschillende velden

te laten “floreren” (B2). Eén van de driehoeken ziet zichzelf in haar rol daardoor als een ‘draaischijf’ (Casus 2). Zoals in Hoofdstuk 2 ter sprake kwam stelt Noordegraaf (2015) dat, door de balans te vinden tussen de verschillende logica's, *interplay* gegenereerd kan worden, wat de publieke manager in staat stelt goed te kunnen functioneren

De “draaischijf”

Wij functioneren als een draaischijf. We hebben één gemeenschappelijke taak: behulpzaam zijn aan de andere velden in het openbaar bestuur, om het goed te doen. Dat is onze missie. Dus als het ergens niet soepel loopt, dan bemoeien we ons ermee. Eigenlijk overal waar het op die drie velden, politiek, bestuurlijk of organisatieniveau niet loopt, kunnen we het in de driehoek bespreken. Dus we zijn een draaischijf, waarin we elkaar vragen te helpen. En dat is zonder agenda, zonder verslag, het gaat over alle werkvelden.

Casus 2: De “draaischijf”

binnen het publieke werkveld. Uit de interviews blijkt dat een belangrijk doel van het driehoeksoverleg is om de verschillende logica's in balans te brengen. Om dat uit te leggen gebruikte één van de participanten als metafoor een roos: alleen als aan alle krachtenvelden (alle bladeren op de roos) voldoende aandacht wordt besteed, kan de roos in volle glorie floreren. Zo vertelde een burgemeester:

“Want als je te lang op een veld blijft hangen, denkt dat specifieke veld: zij zijn helden. Maar dan denkt een ander veld: zij zijn hufters” (B1).

Daaruit blijkt dat het driehoeksoverleg een belangrijke plek is om de verschillende logica's te kunnen managen. Driehoeksleden kunnen elkaar daarbij helpen stevig in positie te staan, en elkaar helpen grip te krijgen op de verschillende logica's. Zo krijgt de gemeentesecretaris bijvoorbeeld in haar rol als algemeen directeur van de ambtelijke organisatie vooral te maken met de prestatie logica en de professionele logica, omdat zij vanuit die hoedanigheid voornamelijk verwacht wordt ervoor te zorgen dat de uitvoering adequaat en efficiënt verloopt, en dat medewerkers in staat zijn de gewenste uitvoering te kunnen realiseren. Toch is zij ook afhankelijk van de politieke logica, maar die speelt meer door vanuit het veld van de Raad of van het college. Het blijft daarom van belang dat alle drie de logica's aandacht krijgen van de gemeentesecretaris, en daarvoor dient de driehoek als een geschikt middel.

Gezamenlijke verbinder: creëren van publieke waarde

Een gezamenlijke verbinder blijkt daarbij de aanjager te zijn van Een inzicht dat in het theoretisch kader niet naar voren kwam maar wat in de interviews wel duidelijk naar voren kwam, was het gemeenschappelijke doel dat de driehoeksleden aan elkaar verbindt. Er kan aangenomen worden dat de driehoeksleden hun werk allemaal doen met als doel de samenleving te dienen, onder andere te zien aan de volgende quote:

“We laten ons heel erg leiden door de mensen in de samenleving, en ons mantra is: wij willen dat mensen een goed leven in [onze gemeente] kunnen leiden.” (B1).

Alleen als die driehoek werkt, als de roos “floreert” en als de logica's in balans zijn, kan de

De “oliemannetjes van de gemeente”

Wij zeggen altijd, wij zijn oliemannetjes. Ik zie ons ook echt in een overall met een oliespuit met zwarte handen, en je bent daar aan het werk. Dus wij werken hard, om het hele systeem goed te laten functioneren. Dat is dus werk waarbij je ook je handen vies maakt. Dus het gaat er niet om, om de mooie meneer uit te hangen, je zit daar echt om problemen op te lossen, om dingen goed te laten verlopen.

Casus 3: De “oliemannetjes van de gemeente”

driehoek namelijk slagen in haar doel: het dienen van de samenleving. De driehoeksleden stellen zich als zodanig ondergeschikt aan de behoeften van de inwoners: het gaat er niet om dat zij als individu een sterke positie weten te verwerven, maar juist dat ze het goede doen voor de inwoners. Meerwaarde kunnen leveren aan de samenleving geldt daarbij als voorwaarde voor de publieke manager. Dit sluit aan bij wat

Moore (1993) het genereren van *publieke waarde* noemt. Als “smeerolie van de gemeentelijke

machine” (B4) proberen de driehoeksleden aan de verwachtingen van de inwoners van hun gemeente te voldoen. Eén van de driehoeken gaf dan ook aan zichzelf de ‘oliemannetjes van de gemeente’ te noemen (Casus 3). Dit gezamenlijke doel, het helpen van de inwoners van de gemeente, maakt in de ideale situatie dat de neuzen van de driehoeksleden dezelfde kant op wijzen en dat ze in staat zijn effectief met elkaar samen te werken, ondanks soms conflicterende belangen, waar zoals hierboven al gesteld is ook ruimte voor moet zijn.

Concluderend lijkt de bestuurlijke driehoek dus een plek waar de driehoeksleden elkaar, onder een aantal voorwaarden zoals hierboven benoemd, kunnen helpen met het in balans houden van de logica’s. Ook blijkt een zekere afhankelijk van elkaar; als de driehoek niet goed werkt, is het voor de aparte driehoeksleden een stuk moeilijker om in staat te zijn de logica’s in de juiste balans te brengen, en dus om goed te kunnen functioneren binnen het publieke werkveld. Concreet voor de gemeentesecretaris betekent dit dus dat de driehoek binnen het werkveld van de gemeentesecretaris als plek geldt waar de logica’s binnen haar werkveld samenkomen en in balans kunnen worden gebracht, waarbij ze van de andere twee driehoeksleden afhankelijk is om te slagen in het genereren van interplay en uiteindelijk het creëren van publieke waarde.

5.2 Zonder gezag een korte carrière

Uit het theoretisch kader kwam naar voren dat gezag in belangrijke mate van invloed lijkt op het functioneren van publieke managers, waaronder de gemeentesecretaris. Om dit te onderzoeken is in de interviews de rol van gezag in het werkveld van de gemeentesecretaris bevraagd. Uit de interviews kwam duidelijk naar voren dat gezag inderdaad een hele belangrijke factor is in het functioneren van een publiek manager. Om goed te functioneren binnen het publieke werkveld, is gezag voor de gemeentesecretaris namelijk van levensbelang. Alle gesproken driehoeksleden waren het erover eens dat de gemeentesecretaris zonder gezag niet kan functioneren. Zo zei een gemeentesecretaris bijvoorbeeld:

“Ik kan niet zonder gezag uit de organisatie, zowel niet opereren in een college, als in een driehoek. Ik krijg dan niks voor elkaar.” (G3).

Uit de interviews blijkt daarmee ook de kwetsbaarheid van de gemeentesecretaris, wanneer zij geen gezag heeft. Dit heeft vooral te maken met het feit dat niet alleen de gemeentesecretaris zelf er last van heeft wanneer zij geen gezag heeft, maar ook de andere driehoeksleden en vooral

het functioneren van de gemeente heeft daar last van. Ook volgens deze burgemeester is het hebben van gezag heel belangrijk:

“Ja, dat is heel belangrijk, want als je geen gezag hebt, dan hou je het niet lang vol in deze functie. Dan kom je tussen je organisatie te staan en het bestuur, en dan zijn ze aan beide kanten ontevreden [...]. Dus dat is een vrij korte carrière kan ik je zeggen, als dat gebeurt. Want dan heb je geen toegevoegde waarde, en je moet wel meerwaarde hebben in zo 'n positie.”. (B2).

Daaruit valt op te maken dat gezag van de individuele driehoeksleden benodigd is om als driehoek op een effectieve manier de schakel te kunnen zijn tussen de verschillende logica's. Het feit dat het gezag van de gemeentesecretaris doorwerkt op het functioneren van de gehele gemeente, maakt het gezag van de gemeentesecretaris daarbij zo kwetsbaar. Een tekenend antwoord van een burgemeester op de vraag “Wat als de gemeentesecretaris geen gezag zou hebben?”, was dan ook:

“Nou, dat zou vrij dramatisch zijn. Dat zou betekenen dat de eerste adviseur van het college en van mij, niet onvoorwaardelijk kan rekenen op een organisatie. [...] Als dat gezag wordt ondermijnt, of als daarover geroddeld zou worden, is dat heel afbrekend, heel contraproductief voor een gemeente. Dat zou heel ernstig zijn, en daar mag ik ook niet lang op toezien. Dan moet ik ingrijpen. (B3).

Zoals verwacht blijkt uit de verkregen data dat de gemeentesecretaris in haar functioneren in grote mate afhankelijk is van het gezag waarover zij beschikt. Zij heeft gezag nodig om de verbindende factor te zijn tussen de verschillende werkvelden waartussen zij de schakel is (Van der Meulen et al., 2019), en wanneer ze hier niet over beschikt, belemmert ze daarmee niet alleen zichzelf en haar eigen positie, maar ook het functioneren van de andere velden waaraan zij schuurt. Daarmee wordt het functioneren van de hele gemeente in gevaar gebracht. Dit is ook de reden waarom burgemeesters ‘niet lang kunnen toezien’ wanneer de gemeentesecretaris niet over gezag beschikt.

5.3 Gezag van de gemeentesecretaris nader bekeken

Gezag speelt dus een belangrijke factor in het functioneren van de gemeentesecretaris binnen het publieke werkveld. De vraag is echter op welke manier zij haar gezag verkrijgt en weet te behouden. Ook deze vraag kwam aan bod in de afgenomen interviews met de driehoeksleden.

Proces van gezag verkrijgen: eerst macht, dan gezag

De respondenten geven aan dat gezag niet van de ene op de andere dag verkregen wordt. Het gezag dat de gemeentesecretaris heeft binnen het publieke werkveld moet groeien. Wanneer je als gemeentesecretaris begint, bouw je eerst vooral op macht, je hebt veel invloed op de dingen die gebeuren vanuit die positie. Vervolgens, door middel van juist handelen en laten zien dat je ook daadwerkelijk doet wat je zegt, bouw je als gemeentesecretaris gezag op. Eén van de respondenten vergeleek het verkrijgen van gezag met het behalen van je rijbewijs:

“Hetzelfde als je rijbewijs: als je een rijbewijs hebt, kan je dan rijden? Hebben anderen vertrouwen in je rijkunst? Of krijg je dat als je een tijdje gereden hebt, en nog geen groot ongeluk veroorzaakt hebt?”. (G4).

Het behalen van je rijbewijs, zorgt ervoor dat je legaal in een auto mag rijden. Je hebt daarmee dus een bepaalde basis waarop je kunt terugvallen. Toch heb je in de meeste gevallen, als je net je rijbewijs hebt, nog niet gelijk het vertrouwen van je omgeving dat je ook daadwerkelijk kan rijden. Dat moet je laten zien door het in de praktijk ook daadwerkelijk goed te doen. Zo zit het ook met de gemeentesecretaris. Haar aanstelling als gemeentesecretaris geeft haar een bepaalde basis waarop zij kan handelen. Toch moet zij in haar omgeving nog bewijzen dat ze ook daadwerkelijk in staat is om goed te handelen, de juiste beslissingen te maken, en het goede te doen voor de samenleving. Pas dan verkrijgt de gemeentesecretaris ook daadwerkelijk gezag van haar omgeving.

Het opbouwen van gezag gaat volgens de respondenten vooral over hoe jij je werk doet, maar ook hoe jij als persoon bent en of je bijvoorbeeld te vertrouwen bent. Daarbij is het opbouwen van gezag moeilijker dan het verliezen van gezag:

“Gezag moet je altijd verdienen. Komt te voet, gaat te paard. En dat gaat over hoe jij je werk doet, en dat dat ook gezien wordt als iets wat bijdraagt, en dat je op een goede manier ook met bevoegdheden en macht omgaat.” (G4).

Het verkrijgen en bestendigen van gezag is dus een proces waarbij de gemeentesecretaris het gezag voorzichtig moet opbouwen door middel van goed handelen, afspraken na komen en het vertrouwen moet winnen van degene die haar gezag moet verlenen.

Gezag als een relatie

Op de vraag naar hoe het gezag van de gemeentesecretaris tot stand komt, werd ook de wederzijdse relatie van gezag benadrukt. Gezag is altijd iets wat je van de ander moet krijgen, je kunt daar niet om vragen. Respondent B1 zei het als volgt:

“Ik kan jou nooit verwijten, dat jij mij geen gezag geeft. Dat moet ik oplossen van mijn kant.” (B1).

In het verkrijgen van gezag is de gemeentesecretaris dus in grote mate afhankelijk van degene die haar gezag moet verlenen, de gezagsverlener. De wederzijdse relatie zit hem in het feit dat, wanneer de gezagsverlener niet bereid is gezag te verlenen aan de gemeentesecretaris, zij haar ook effectiviteit onthoudt in haar functioneren. Een burgemeester vertelde mij bijvoorbeeld:

“Ik [burgemeester] moet me bewust zijn, dat als hij gezag verdient, en ik geef hem dat gezag, en hij voelt dat gezag, dan groeit hij zelf, maar hij groeit ook in effectiviteit naar anderen. Want als ik hem gezag onthoud, dan komt er niet zo veel uit, als wanneer ik hem dat geef.” (B1)

De gemeentesecretaris moet zich dus bewust zijn van het feit dat zij niet alleen zelf van invloed is op haar gezag, maar dat de mensen om haar heen in grote mate beïnvloeden of zij wel of niet over gezag kan beschikken.

Gezagsbronnen

Zoals in Hoofdstuk 2 ter sprake kwam, zijn er verschillende gezagsbronnen, namelijk positionele, institutionele en persoonsgebonden gezagsbronnen (Jansen et al., 2019), op basis waarvan publieke managers hun gezag kunnen verkrijgen en behouden. In dit onderzoek heb ik ook bekeken hoe de gezagsbronnen terugkomen in het werkveld van de gemeentesecretaris.

Allereerst blijkt daarbij uit het onderzoek dat positionele gezagsbronnen volgens de driehoeksleden aan de basis staan van gezag. Ze zijn daarmee heel belangrijk voor het verkrijgen van gezag, maar het wordt problematisch als de positie expliciet gebruikt moet

worden om gezag te verkrijgen. “Op je strepen staan”, zoals ze dat noemen, kan wel af en toe, maar nadrukkelijk niet te vaak. Als je je positie daadwerkelijk moet gebruiken om iets voor elkaar te krijgen, wordt dat namelijk gezien als een teken van zwakte. Deze gezagsbron wordt dus het liefst niet expliciet ingezet, maar lijkt wel degelijk van belang als basis om via de andere gezagsbronnen gezag te verkrijgen. Dit impliceert dat de positionele gezagsbron in het hedendaagse publieke werkveld als een laatste redmiddel gebruikt kan worden bij het behouden of verkrijgen van gezag, maar dus zeker niet te vaak.

De meest benoemde gezagsbronnen voor het verkrijgen van gezag zijn, zoals verwacht naar aanleiding van het onderzoek van Van der Meulen et al. (2019), de persoonsgebonden gezagsbronnen. Respondenten gaven aan dat een van de belangrijkste manieren om gezag te verwerven, is door te weten wat er van je verwacht wordt en ook in staat zijn dat uit te voeren. Een raadsgriffier vertelde bijvoorbeeld:

“Gezag moet je verwerven door te laten zien dat je zelf weet wat er speelt, wat belangrijk is.” (R3).

De respondenten gaven aan dat, wanneer het aan persoonsgebonden gezagsbronnen ontbreekt, voor de gemeentesecretaris een moeilijk houdbare situatie is. Het gaat er daarbij om dat gezagsverleners op je moeten kunnen vertrouwen, alvorens ze ook daadwerkelijk gezag verlenen. Persoonsgebonden gezagsbronnen zijn van groot belang voor het creëren van dat vertrouwen.

Ook institutionele gezagsbronnen worden belangrijk geacht voor het verkrijgen van gezag. Het gaat daarbij vooral om het feit dat de gemeentesecretaris op zo’n manier moet functioneren om het goede voor elkaar te krijgen, niet alleen voor hemzelf, maar vooral naar de samenleving. Zo kwam uit het expertinterview naar voren:

“Dat andere mensen zien dat je in positieve zin het verschil maakt. En dat ze daarom naar je kijken en luisteren.” (E1).

Als je als gemeentesecretaris niet meer in staat bent om op positieve manier het verschil te kunnen maken binnen de gemeente, kun je als gemeentesecretaris niet meer goed functioneren, volgens de respondenten. Daaruit lijkt wel een ingewikkelde relatie tussen de institutionele gezagsbronnen en de andere twee gezagsbronnen. Als de gemeentesecretaris namelijk niet in staat is middels persoonsgebonden en/of positionele gezagsbronnen gezag te verwerven, lijkt

“in positieve zin het verschil maken’ moeilijk haalbaar. Wanneer het dus schort op persoonsgebonden en positionele gezagsbronnen, lijken ook institutionele gezagsbronnen uitgesloten.

Concluderend wordt gezag dus door de driehoeksleden gezien als een proces dat gebaseerd is op relationele basis. De persoonsgebonden en institutionele gezagsbronnen spelen daarbij een belangrijke rol, maar wel op de voorwaarde dat zij in ieder geval kunnen rekenen op hun positionele gezagsbronnen. Deze positionele gezagsbronnen dienen echter niet te vaak expliciet gemaakt te worden.

5.4 Gezag in relatie tot de driehoek: belangrijk maar onbesproken

Zoals uit bovenstaande duidelijk is geworden, speelt de bestuurlijke driehoek een belangrijke rol in het werkveld van de gemeentesecretaris, om te balanceren met de verschillende logica’s. Daarbij laten de resultaten zien dat de gemeentesecretaris zonder gezag in haar werkveld niet kan functioneren, en op welke manier dat gezag dan verdiend wordt. Als laatste heb ik middels dit onderzoek bekeken hoe die twee componenten zich tot elkaar verhouden: hoe het gezag van de gemeentesecretaris zich verhoudt tot de bestuurlijke driehoek.

Allereerst was ik daarbij benieuwd of en hoe gezag *binnen* de driehoek een rol speelt. Opvallend genoeg gaven respondenten aan dat gezag tussen de driehoeksleden het laatste is waar de gemeentesecretaris zich in zijn positie druk over hoeft te maken. “*Ik denk dat gezag vanuit de driehoek wel het minste gezag is dat ‘ie nodig heeft’*”, geeft respondent R2 bijvoorbeeld aan. Dit komt volgens hen omdat de driehoek vooral een vertrouwelijke plek is, met, wanneer het goed functioneert, respect voor elkaars rollen. Een respondent verwoordt het als volgt:

“Het is meer in de driehoek onderling, veel meer respect voor elkaar, en elkaars rollen begrijpen denk ik. En naar buiten toe is het veel meer gezag. Ik wil natuurlijk niet de burgemeester of de griffier ondermijnen, met het ondermijnen van zijn rol naar buiten toe. (G4)

Toch is het de vraag of gezag daadwerkelijk geen rol speelt binnen de driehoek. Hoewel de driehoeksleden het dus niet zien als een ‘gezagsverhouding’, lijkt persoonsgebonden gezag wel degelijk een rol te spelen binnen het driehoeksoverleg. Ze maken dit alleen naar elkaar niet expliciet. Doordat de driehoeksleden elkaar vaak persoonlijk vrij goed kennen en daardoor

respect hebben voor elkaar en begrijpen waar bepaalde keuzes en acties vandaan komen, lijken ze elkaar impliciet gezag te verlenen omdat ze ervan uit gaan dat het met het functioneren wel goed zit. Het gezag van de verschillende driehoeksleden wordt dus niet openlijk besproken binnen de driehoek.

Daarnaast bleek uit de interviews dat gezag op een andere manier een belangrijke rol speelt in relatie tot de driehoek. Zoals eerder besproken, is het hebben van gezag niet alleen belangrijk voor de gemeentesecretaris

Elkaar “helpen in positie te blijven”

We helpen elkaar in positie te blijven en daarmee gezag niet te ondermijnen, door het ook voor elkaar op te nemen. Als blijkt dat ze op een of andere manier dat gezag zouden kwijtraken, dat je altijd professioneel en positief spreekt over elkaar in bijzijn van derden. Dat we elkaar niet ondermijnen. En elkaar ook helpen en steunen. Echt dat gevoel van coöperativiteit.

Casus 4: Elkaar “helpen in positie te blijven”

zelf, maar ook voor de andere actoren met wie zij samenwerkt. De driehoeksleden gaven dan ook aan dat het vooral belangrijk is dat de gemeentesecretaris gezag *mee kan nemen* naar de driehoek, met name vanuit de organisatie en vanuit het college. Alleen op deze manier kunnen namelijk afspraken gemaakt worden waarbij de gemeentesecretaris ook daadwerkelijk uitvoert wat zij zegt in het gesprek. Bijvoorbeeld:

“En wij moeten met zijn drieën zorgen dat we alle drie in positie zijn, met gezag, functioneren. Als een van de drie dat niet doet, dan werkt die driehoek niet.” (B2).

De driehoeksleden zijn dus van elkaars gezag afhankelijk om in zijn totaliteit goed te kunnen functioneren. Daarom wordt de driehoek, wanneer die goed functioneert, gebruikt om elkaars gezagspositie te versterken (zie ook Casus 4). Hier zien we de wederkerige relatie van gezag terugkomen. De driehoeksleden helpen elkaar goed in positie te blijven, om op die manier ervoor te zorgen dat de individuele driehoeksleden vanuit de driehoek gezag meenemen naar hun werkvelden, waardoor ze beter kunnen functioneren. Op deze manier helpen ze niet alleen de individuele actoren, maar vooral ook de werking van de driehoek in het algemeen:

“Zo lang je die verantwoordelijkheid met z’n drieën voelt en elkaar erop kunt aanspreken, om daarin te opereren, heb je vertrouwen en gezag. Dat gezag oefen je over het algemeen uit naar anderen toe, die jou moeten helpen, en ons drie gezamenlijk om die bestuurlijke besluitvorming goed te laten verlopen.” (G4)

Door elkaar dus goed in positie te zetten, proberen de driehoeksleden elkaars gezag te versterken, omdat zij op die manier beter in staat zijn om gezamenlijk de besluitvorming van de gemeente goed te laten verlopen.

6. Conclusie en discussie

In dit concluderende hoofdstuk geef ik aan de hand van de empirisch verkregen inzichten antwoord op de hoofdvraag: *“Hoe ervaren de driehoeksleden het gezag van de gemeentesecretaris en hoe verhoudt dit gezag zich tot de bestuurlijke driehoek?”*. Aangezien de empirische deelvragen hiervoor als basis gelden, zullen deze niet apart behandeld worden, maar gelden als basis voor de beantwoording van de hoofdvraag. Vervolgens ga ik in op de wetenschappelijke implicaties, maatschappelijke implicaties en aanbevelingen voor de praktijk, en professionele implicaties en aanbevelingen voor de beroepspraktijk. Als laatste behandel ik de methodologische beperkingen en geef ik suggesties voor vervolgonderzoek.

6.1 Beantwoording hoofdvraag

Allereerst blijkt uit het onderzoek dat de driehoeksleden elkaar, wanneer de driehoek goed functioneert, kunnen helpen bij het vinden van de juiste balans tussen de logica's. Dat goed functioneren gebeurt door middel van een vertrouwelijke sfeer, een gelijkwaardige uitgangspositie, en de juiste balans tussen persoonlijke en professionele relatie. Binnen de driehoek zijn de driehoeksleden ook in zekere mate van elkaar afhankelijk, omdat zij uiteindelijk gezamenlijk als doel hebben om de samenleving zo goed mogelijk te dienen, en ze slagen daar het beste in wanneer de driehoek goed werkt.

Verder blijkt unaniem dat gezag een belangrijke rol speelt voor de gemeentesecretaris om te kunnen functioneren. Het verkrijgen van gezag gaat daarbij in de vorm van een proces, het moet verdiend worden. Ook werd duidelijk dat bij gezag sprake is van een wederzijdse relatie: de gemeentesecretaris is bij het verkrijgen van gezag in grote mate afhankelijk van of haar gezagsverleners bereid zijn haar dat gezag ook daadwerkelijk te verlenen. Om dit voor elkaar te kunnen krijgen, maakt de gemeentesecretaris gebruik van de drie gezagsbronnen zoals besproken in het theoretisch kader. Daarbij blijken positionele gezagsbronnen vooral als basis te gelden: deze gezagsbronnen moeten wel aanwezig zijn, maar vooral niet te vaak expliciet benadrukt worden. Persoonsgebonden en institutionele gezagsbronnen worden vervolgens ingezet bovenop die positionele gezagsbronnen.

In relatie tot de driehoek is het vooral van belang dat gezag meegenomen wordt vanuit de verschillende werkvelden naar de driehoek toe. Ook daar komt weer het belang van creëren van publieke waarde kijken: ze doen dit niet alleen omdat ze de gemeentesecretaris zelf daarmee willen helpen, maar ook omdat de gehele driehoek schade oploopt op het moment dat de gemeentesecretaris geen gezag meer heeft op een van de werkvelden. De gemeentesecretaris

kan niet alleen zelf niet meer functioneren wanneer zij niet over gezag beschikt, maar beïnvloedt daarmee ook de werking van de driehoek.

Opvallend genoeg blijkt gezag dus wel belangrijk binnen de driehoek, maar is het vaak geen onderwerp van gesprek. Als het onderwerp al aan bod komt, is het eigenlijk al te laat, doordat het dan op één van de andere vlakken al schort. Binnen een goed functionerende driehoek proberen driehoeksleden elkaar wel in positie te zetten en houden, maar daar wordt niet expliciet over gesproken.

6.2 Wetenschappelijke implicaties

De logica's en de driehoek

In dit onderzoek heb ik de bestuurlijke driehoek als onderzoeksgebied genomen, omdat ik verwachtte dat de logica's en de ontwikkelingen binnen het publieke werkveld, zoals beschreven in Hoofdstuk 2.1 en 2.2, hier duidelijk zichtbaar zouden worden. Uit de resultaten blijkt dat de logica's inderdaad een belangrijke rol spelen in de bestuurlijke driehoek. Dit komt vooral omdat zij werken met als doel de samenleving tevreden te stellen, en elkaar nodig hebben om dit doel te bereiken. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeentesecretaris zich in haar baan als algemeen directeur en adviseur van het college veelal bezig houdt met de prestatie logica en de professionele logica, maar minder met de politieke logica van doen heeft. De driehoek vormt daarmee de aanvulling vanuit de politieke logica, en helpt voor het vinden van de juiste balans. De gemeentesecretaris heeft dus, om de prestatie logica, professionele logica en politieke logica op de juiste manier te balanceren en interplay te genereren (Noordegraaf, 2015), de burgemeester en de raadsgriffier nodig. Daaruit blijkt de afhankelijkheid van publieke managers van andere, nabije actoren om de logica's op de juiste manier met elkaar te kunnen combineren.

Uit het onderzoek blijkt dat, in aanvulling op het onderzoek van Noordegraaf (2015) waarin hij spreekt van het doel voor publieke managers om interplay te genereren, het genereren van interplay geen einddoel op zich is, maar het middel om het uiteindelijke doel: het creëren van publieke waarde (Moore, 2013). Deze twee dingen houden met elkaar verband, omdat wanneer het genereren van interplay het einddoel was, een andere balans tussen de logica's van belang was geweest dan wanneer in het achterhoofd het einddoel van publieke waarde toevoegen wordt meegenomen. Het streven naar publieke waarde middels het genereren van interplay zorgt daarnaast ook voor de wederzijdse afhankelijkheid van publieke managers in het bereiken van interplay.

Belang gezag om te kunnen functioneren

Uit het onderzoek blijkt verder het belang van gezag om in staat te zijn de verschillende logica's met elkaar te kunnen verbinden en in balans te kunnen brengen. De publieke manager die in haar werkveld voortdurend bezig is met het verbinden van verschillende belangen, kan dat alleen doen wanneer zij beschikt over voldoende gezag. Ook hier komt het gezamenlijke doel van het creëren van publieke waarde (Moore, 2013) kijken. Dit komt omdat zij niet alleen afhankelijk is van anderen, maar anderen ook afhankelijk zijn van haar. Als de gemeentesecretaris dus bijvoorbeeld geen gezag heeft ten aanzien van de ambtelijke organisatie, kan zij haar rol als algemeen directeur niet goed vervullen, en is het risico daardoor groot dat de ambtelijke organisatie, zonder een goede stuurvrouw, niet goed functioneert. Als de ambtelijke organisatie niet goed functioneert is dat niet alleen vervelend voor de ambtelijke organisatie zelf, maar ook voor bijvoorbeeld de Raad, omdat zij hun stukken dan niet op tijd geleverd krijgen.

Het belang en mogelijk ook de kwetsbaarheid van gezag lijkt daarmee in belang toegenomen te zijn door de toenemende nadruk op samenwerkingen (o.a. Meijs, 2021) binnen het 'Ambacht 3.0' ('t Hart, 2014). Deze samenwerkingen maken de verschillende publieke actoren namelijk meer afhankelijk van elkaar, waardoor zij ook in toenemende mate afhankelijk zijn van elkaars gezagspositie. Dit kan er aan de ene kant voor zorgen dat zij geneigd zijn elkaar daarin meer te ondersteunen, maar zorgt er tegelijkertijd ook voor dat zij extra last krijgen wanneer iemand niet over voldoende gezag beschikt. Dit impliceert dat de publieke manager daardoor minder tijd en ruimte krijgt om verloren gezag terug te winnen, waardoor ze sneller het gevaar lopen om te "sneuvelen" (Grotens, 2015; Van der Meulen et al., 2019).

Het verkrijgen van gezag

Verder is in dit onderzoek bekeken op welke manier gezag verkregen wordt in het publieke werkveld in het licht van het 'Ambacht 3.0' ('t Hart, 2014). Vanuit de theorie werd gezag eerder gedefinieerd als: *een performatief proces is, waarbij vanuit relationele basis invloed uitgeoefend wordt op iemand, zonder daarbij gebruik te maken van macht.*

Uit de resultaten blijkt allereerst dat gezag inderdaad opgebouwd moet worden, waarbij ze aangeven dat het opbouwen van gezag een stuk moeizamer gaat dan het afbreken van gezag. Dit impliceert dat gezag inderdaad gezien kan worden als een performatief proces, waarbij voortdurend aandacht besteed moet worden aan het opbouwen dan wel behouden van gezag. Op dat punt komt ook de relationele basis (Breuer, 1969) kijken. Uit het onderzoek blijkt

namelijk dat vooral relationele waarden als hoe je bent als persoon, of je te vertrouwen bent, en of je nakomt wat je hebt beloofd. Ook komt de relationele basis terug in het feit dat uit het onderzoek blijkt dat je als gezagsdrager altijd afhankelijk bent van je gezagsverleners voor het verkrijgen van gezag. Gezagsverleners beslissen namelijk of ze jou wel of geen gezag verlenen, en dit moet ook echt vanuit henzelf komen, je kunt daar als gezagsdrager niet om vragen. Gezag is van daaruit in grote mate gebaseerd op de relatie die de gezagsdrager met zijn gezagsverleners heeft.

Het onderzoek heeft daarnaast ook gekeken naar het gebruik van de verschillende gezagsbronnen zoals beschreven door Jansen et al. (2012). De verwachting was hierbij dat als gevolg van de ontwikkelingen in de samenleving naar het 'Ambacht 3.0' ('t Hart, 2014), persoonsgebonden en institutionele gezagsbronnen aan belang hadden gewonnen, terwijl positionele gezagsbronnen aan belang hadden ingeboet. Desalniettemin komt uit de resultaten van dit onderzoek naar voren dat, hoewel persoonsgebonden en institutionele gezagsbronnen als veelvoorkomend en uiterst belangrijk worden gezien, ook de positionele gezagsbronnen nog een uiterst belangrijke rol spelen. De positionele gezagsbron lijkt daarbij als basis te gelden waarop de persoonsgebonden en de institutionele gezagsbronnen verder kunnen bouwen. Pas als het aan de persoonsgebonden en institutionele gezagsbronnen schort, moet de positionele gezagsbron expliciet ingezet worden, maar dat moet nadrukkelijk niet te vaak. Beter is het om middels persoonsgebonden gezagsbronnen, zoals laten zien dat je doet wat je zegt dat je doet, of institutionele gezagsbronnen, zoals laten merken dat je dat wat je doet, doet voor het grotere doel: het dienen van de gemeente, gezag op te bouwen. Met het feit dat de positionele gezagsbron de basis lijkt te zijn voor de andere twee gezagsbronnen, wordt ook het feit dat gezag 'beïnvloeding zonder macht' (Karsten & Jansen, 2013) in twijfel getrokken. De machtspositie lijkt namelijk wel degelijk ingezet te worden om mensen te beïnvloeden en daarmee gezag te behouden, zij het dat dit alleen gebeurt op momenten dat er geen andere oplossing meer blijkt te zijn.

Uiting van gezag

Als laatste is in dit onderzoek bekeken op welke manier gezag tot uiting komt binnen de bestuurlijke driehoek. Hierover was vanuit de literatuur nog weinig bekend. Allereerst blijkt uit het onderzoek de driehoeksleden elkaar kunnen ondersteunen om op die manier elkaars positie te versterken. Dit impliceert dat samenwerkingsverbanden zoals het driehoeksoverleg de publieke managers ten goede kunnen komen, omdat ze in die samenwerking openlijk kunnen spreken over dingen waar ze tegenaan lopen, korte lijntjes kunnen houden, en begrip voor elkaar

kunnen creëren; daarmee kunnen ze elkaar helpen elkaars positie te versterken. Ook het gezag van publieke managers lijkt gebaat bij een dergelijke vertrouwelijke omgeving waar openlijk gepraat kan worden over precare onderwerpen. Toch blijkt uit het feit dat één ding onbesproken lijkt te blijven, namelijk het gezag zelf, dat er ook grenzen zitten aan de openheid tussen de publieke actoren. Dit onderzoek geeft hiermee een extra dimensie aan onderzoek naar het begrip ‘gezag’, door aan te tonen hoe gezag zich uit in het publieke werkveld.

6.3 Maatschappelijke implicaties en aanbevelingen voor de praktijk

Uit het onderzoek blijkt dat de publieke managers elkaars gezag nodig hebben om optimaal te kunnen slagen in het creëren van publieke waarde (zie Moore, 2013) voor de samenleving. Door hun gemeenschappelijke doel, namelijk het creëren van publieke waarde. Om deze reden zijn de managers geneigd elkaar te helpen in positie te komen en/of blijven, niet per se om de individuele managers zelf te laten floreren, maar om ervoor te zorgen dat hun gezamenlijke doel zo goed mogelijk behaald kan worden. Ze kunnen elkaar en daarmee de dienstverlening van de gemeente dus helpen verbeteren, maar hebben daarvoor wel iets nodig: vertrouwelijkheid. Openlijk kunnen spreken over precare zaken. Fouten durven toegeven aan elkaar, zonder daarvoor meteen afgestraft te worden.

Deze voorwaarde staat echter in schril contrast met de vraag om meer openbaarheid van het openbaar bestuur, als oplossing voor een wegzakkend vertrouwen van burgers in politiek en overheid (Grimmelikhuijsen et al., 2013). Een openbaarheid die overigens ook in grote mate gepaard gaat met wantrouwen, waar fouten hard afgestraft worden, en die juist leidt tot grotere terughoudendheid bij ambtenaren, angst om fouten toe te geven, en tot nieuwe achterkamertjes en geheime informele bijlagen (Wilmink, 2021). Ook Bovens en 't Hart (2005) geven aan dat te veel verantwoording zorgt voor een verminderde risicobereidheid en innovatievermogen bij ambtenaren en bestuurders. En “van leren komt dan weinig meer terecht” (Bovens en 't Hart, 2005, p.9).

Deze tegenstelling zet aan het denken: kan het openbaar bestuur wel functioneren, als alles transparant moet zijn? Of zorgt dit ervoor dat de spelers binnen het werkveld juist tegenover elkaar komen te staan, en verslechterd dat juist de dienstverlening van de publieke zaak? Herman Tjeenk Willink riep in zijn essay “Groter denken, kleiner doen” (2018) op om opnieuw uit te vinden wat de kern van de publieke zaak is. De uitkomsten van dit onderzoek stippen nogmaals het belang aan om het gesprek te openen (!) over de kern van de publieke zaak en hoe we die, met zijn allen, in willen richten.

6.4 Professionele implicaties en aanbevelingen voor de beroepspraktijk

Ook kunnen naar aanleiding van dit onderzoek enkele professionele implicaties en aanbevelingen voor de beroepspraktijk gegeven worden. Ten eerste blijkt uit het onderzoek dat het functioneren van de gehele gemeente erbij gebaat is dat, in dit geval de gemeentesecretaris, in staat is goed te kunnen functioneren in haar rol. Dit komt doordat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid van de driehoeksleden. Het is daarom van belang dat de gemeentesecretaris, maar ook de overige driehoeksleden, investeren in de relatie binnen de driehoek om elkaar te kunnen helpen en elkaars positie te kunnen verstevigen. Een aanbeveling hiervoor is om niet alleen op professioneel vlak, maar ook op persoonlijk vlak in de relatie te investeren. Dit kan bijvoorbeeld door het organiseren van een “heidag”, of door af en toe uit eten te gaan met zijn drieën. Het is daarbij van belang dat de driehoeksleden proactief zijn in de relatie, en er ook echt voor open staan om daarin te investeren. De resultaten van dit onderzoek laten namelijk zien dat, wanneer sprake is van een goede persoonlijke relatie tussen de driehoeksleden, ze ook op professioneel vlak meer van elkaar kunnen hebben en eerder bereid zijn elkaar te helpen. Een goede persoonlijke band kan dus op die manier als stevige basis fungeren voor de professionele relatie.

Daarnaast impliceren de resultaten van dit onderzoek dat het ontbreken van gezag vaak pas bespreekbaar gemaakt wordt op het moment dat het eigenlijk al te laat is. Hier wordt de ‘gezagsparadox’ zichtbaar: als het goed gaat met gezag, wordt er niet over gepraat, en als er over gezag gepraat wordt, dan zit het daarmee al niet meer goed. Gezag is op deze manier dus nauwelijks een gespreksonderwerp, behalve als het al te laat is, en kan daardoor niet verbeterd en/of gerepareerd worden door er met elkaar over te praten. Als je het gesprek er namelijk over opent, laat je daarmee in de huidige situatie eigenlijk al zien dat het je aan gezag ontbreekt. Toch is een gemiste kans om niet met elkaar te kunnen sparren over gezag, om ervaringen niet te delen, om het onbespreekbaar te houden. Op deze manier lopen de publieke managers namelijk veel leermomenten mis. Mijn advies is daarom om op een laagdrempelige manier toch het gesprek over gezag of andere leiderschapservaringen in te bouwen. Dus niet een beladen gesprek wanneer duidelijk is dat iemand in haar functie niet meer functioneert, maar een open gesprek over de ervaringen, meningen en misschien zelfs onzekerheden met betrekking tot gezag, maar eventueel ook andere vormen van leiderschap. Door dit soort gesprekken bijvoorbeeld maandelijks in te bouwen in vergaderingen, zorg je ervoor dat je van elkaar weet wat er speelt, maar vooral ook dat het toegankelijker wordt om dingen waar je mee zit, onder andere omtrent gezag, te bespreken waardoor mensen je mogelijk kunnen helpen, voordat het te laat is.

6.5 Methodologische beperkingen en suggesties voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek kent een aantal methodologische beperkingen. Allereerst zijn er beperkingen omtrent de gekozen onderzoekscases en respondenten. Zoals in de methodensectie in hoofdstuk 5 al vermeld, zorgt onderzoek aan de hand van een specifieke casus voor een verminderde generaliseerbaarheid van het onderzoek. Dit maakt het moeilijker om de resultaten van dit onderzoek, die specifiek op de gemeentesecretaris gericht zijn, breder te trekken naar het grotere, algemene vraagstuk. Het is daarnaast niet gelukt om zes volledige driehoeken te interviewen. Dit betekent concreet dat het beeld dat ik van de twee niet-complete driehoeken heb gekregen vertekend kan zijn, omdat het ik daar het verhaal niet van alle kanten te horen heb gekregen. Daarnaast kan het feit dat gezag als een gevoelig onderwerp beschouwd wordt, ertoe hebben geleid dat alleen de driehoeken waar het goed gaat, bereid waren deel te nemen aan dit onderzoek. Informatie over niet goed functionerende driehoeken had dus mogelijk een alternatieve uitkomst kunnen geven.

Verder kan het bevragen van gezag aan de hand van semigestructureerde interviews ervoor hebben gezorgd dat niet de volledige waarheid naar voren is gekomen in het onderzoek. Aangezien gezag een gevoelig onderwerp is, zou het kunnen dat de respondenten een positiever beeld weergeven van gezag dan dat zij daadwerkelijk ervaren. Deze bias heb ik zoveel mogelijk geprobeerd te voorkomen door behalve met de gemeentesecretaris zelf, ook met de andere driehoeksleden te spreken. Echter, omdat de driehoeksleden ook afhankelijk zijn van elkaars gezag, blijft de vraag of zij ook de negatieve ervaringen durfden of wilden blootgeven in de interviews. Ook is het lastig om middels interviews de impliciete kant van het begrip gezag te onderzoeken. Er kunnen impliciete processen spelen met betrekking tot gezag die de driehoeksleden zelf niet doorhebben, en die daardoor in een interview niet ter sprake komen.

Omdat gezag een belangrijke legitimatie blijkt voor publieke managers om te kunnen functioneren binnen het publieke werkveld, en met het oog op de hierboven besproken methodologische beperkingen, is uitgebreider onderzoek naar gezag gewenst. Het is allereerst wenselijk dat onderzoek naar verschillende soorten publieke managers en hun gezag gedaan wordt, aanvullend op dit huidige onderzoek naar het gezag van de gemeentesecretaris. Op deze manier kan beter gekeken worden of datgene dat in dit onderzoek over gezag is gevonden voor alle publieke managers geldt, of er verschillen te bemerken zijn. Het zou bijvoorbeeld interessant zijn om op zoek te gaan naar een groep publieke managers die het, wat betreft gezag, heel goed doet, of een beroepsgroep waar het juist minder goed mee lijkt te gaan.

Ook is het zinvol om te kijken naar andere manieren van onderzoek voor het onderzoeken van het begrip gezag. Zoals hierboven al aangegeven, kan het zijn dat niet alles omtrent het begrip ‘gezag’ boven water is gekomen in de semi-gestructureerde interviews, omdat het begrip toch vooral impliciet is. Een voorbeeld van een interessante onderzoeksmethode kan bijvoorbeeld de *‘fly on the wall’* methode (Czarniawska, 2014) zijn. Met deze methode observeer je de dynamieken vanuit een idee van ‘being there’ (Van Dorp, 2018), iets wat mogelijk de impliciete kant die gezag ook kent beter op tafel kan leggen.

7. Referentielijst

- Aardema, H., Boogers, M. J. G. J. A., & Korsten, A. F. A. (2012). Vallende wethouders: Een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau. *Bestuurswetenschappen*, 66(2), 13- 34.
- Alford, J. (2009). *Engaging public sector clients: From service-delivery to co-production*. Basingstoke: Palgrave.
- Barber, B. R. (2013). *If Mayors Ruled The World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven: Yale University Press.
- Benington, J., and Moore, M. H. (2011). *Public Value: Theory and Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Birkinshaw, P. (2006). Freedom of information and openness: Fundamental human rights. *Admin. L. Rev.*, 58, 177.
- Boeije, H. (2010). *Analysis in Qualitative Research*. London: Sage publications Ltd.
- Boonstra, W. (2019, 24 januari). *Prijskaartje aan vertrek gemeentesecretaris*. Binnenlands Bestuur. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ambtenaar-en-carriere/nieuws/prijskaartje-aan-vertrek-gemeentesecretaris.9606404.lynkx>
- Bovens, M. A. P., & 't Hart, P. (2005). Publieke verantwoording: Zegen en vloek. In W. Bakker & K. Yesilkagit (Reds.), *Publieke verantwoording*. Amsterdam: Boom.
- Bovens, M. A. P. 't Hart, P. & van Twist, M. J. W. (2007). *Openbaar Bestuur - Beleid, organisatie en politiek* (Herz. ed.). Dordrecht: Uitgeverij Wolters Kluwer.
- Bovens, M. A. P., & Wille, A. C. (2006). Waar bleef het vertrouwen in de overheid?. *Bestuurskunde*, 4, 50-64.
- Bowen, G. A. (2006). Grounded theory and sensitizing concepts. *International Journal of Qualitative Methods*, 5(3), 12-23.
- Boyne, G. A. (2003). Sources of public service improvement: A critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13(2), 767-94.

- Brinkgreve, C. (2012). *Het verlangen naar gezag: over vrijheid, gelijkheid en verlies van houvast*. Amsterdam/Antwerpen: Atlas Contact.
- Breuer, F. J. L. I. (1969). De legitimeringsgronden van het gezag. *Mens en Maatschappij*, 44(3), 197-214.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods* (4e ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Castenmiller, P., Dam, M. J. E. M., Damen, N., & Emans, D. (2010). *Terugtrekkende wethouders. Trendanalyse en redenen voor het verlaten van het ambt*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Conger, J. A. (1998). Necessary art of persuasion. *Harvard Business Review*, 76(3), 84–95.
- Corbin, J. M., & Strauss, A. L. (2008). *Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory*. London: Sage Publications, Inc.
- Czarniawska, B. (2014). *Social Science Research: From Field to Desk*. London: SAGE Publications.
- Dijstelbloem, H., & Holtslag, J.W. (2010). De veranderende architectuur van het bestuur. In H. Dijstelbloem, P. den Hoed, J.W. Holtslag, & S. Schouten (Reds.) *Het gezicht van de publieke zaak: Openbaar bestuur onder ogen* (pp. 15-54). Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.
- Driessen, M., & Kanne, P. (2018). *Versterking lokale democratie*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Empson, L. (2018). Elite interviewing in professional organizations. *Journal of Professions and Organization*, 5(1), 58-69.
- Frederickson, H. G., & Matkin, D. S. (2014). Public leadership as gardening. In R. S. Morse, T. F. Buss, & C. M. Kinghorn (Reds), *Transforming public leadership for the 21st century* (pp. 34-46). New York: M.E. Sharpe Inc.
- Geertz, C. (1973). Thick Description: Toward an Interpretive Theory of Culture. In C. Geertz (Ed.), *The Interpretation of Culture* (pp. 3-30). New York: Basic Books.

- Gemeentewet (1992). Geraadpleegd op 6 juli 2020 van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2018-09-19#TiteldeelIII_HoofdstukII_Artikel15
- Grimmelikhuijsen, S., Porumbescu, G., Hong, B., & Im, T. (2013). The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment. *Public administration review*, 73(4), 575-586.
- Grotens, H. S. (2015). *Kwetsbaar in balans: Leiderschap van gemeentesecretarissen in complexe omgevingen*. Tilburg: Tilburg University.
- Hajer, M. A. (2009). *Authoritative governance: Policy making in the age of mediatization*. Oxford: Oxford University Press.
- Haveri, A. (2006). Complexity in local government change: Limits to rational reforming. *Public Management Review*, 8(1), 31-46.
- Head, B. & Alford J. (2015), Wicked problems: implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739.
- Heath, H., & Cowley, S. (2004). Developing a grounded theory approach: A comparison of Glaser and Strauss. *International Journal of Nursing Studies*, 41, 141-150.
- Hilal, A. H., & Alabri, S. S. (2013). Using NVivo for data analysis in qualitative research. *International interdisciplinary journal of education*, 2(2), 181-186.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. & Peters, G. (2004). The middle aging of new public management: into the age of paradox?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 267-282
- Jansen, G., & Denters, B. (2018). *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2018*. SKON, Stichting KiezersOnderzoek Nederland.
- Jansen, M., van den Brink, G. J. M., & Kneyber, R. (2012). *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom.
- Kane, J., & Patapan, H. (2014). *Good democratic leadership: On prudence and judgment in modern democracies*. Oxford: Oxford University Press.

- Karsten, N., & Jansen, M. (2013). Veranderend lokaal gezag: De gezagsbronnen van burgemeesters en wethouders verkend. *Beleid en Maatschappij*, 40(4), 378-400.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (1997). *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2000). Public management and policy networks: Foundations of a network approach to governance. *Public Management Review*, 2(1), 35–58
- Korsten, A. F. A., & Aardema, H. (2006). *De vallende burgemeester: een onderzoek naar factoren, omstandigheden, patronen en preventie-en interventiemogelijkheden*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Korsten, A., & Notten, J. (2004). *De blijvende sleutelpositie van de gemeentesecretaris: De secretaris en de gekozen burgemeester*. VGS.
- Kouzes, J. M., & Posner, B. Z. (1993). *Credibility: How leaders gain and lose it, why people demand it* (Vol. 203). San Fransisco: Jossey-Bass
- Krefting, L. (1991). Rigor in qualitative research: The assessment of trustworthiness. *American journal of occupational therapy*, 45(3), 214-222.
- Laswell, H. (1936). *Who Gets What, When and How*. New York: Whittlesey House
- Lidström, A. (2007). Territorial governance in transition. *Regional and Federal Studies*, 17(4), 499-508.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills: Sage Publications..
- Lont, T. J., & Pielanen, L. (2008). *Nieuwe burgemeesters op weg: Tips voor de sollicitatie en de eerste 100 dagen*. Den Haag/Deventer: P&O services Groep en Kluwer.
- Marshall, C., & Rossman, G. (2014). *Designing qualitative research* (6e ed.). London: Sage Publications.
- Mason, J. (2002). *Qualitative researching* (2de ed.). London: Sage.
- Meijer, K.J. & O’Toole, L.J. (2003). Public management and educational performance: The impact of managerial networking. *Public Administration Review* 63(6), 689-99.

- Meijs, M. (2021, januari). *Netwerksecretaris, een ambachtelijke manier van zijn*. VGS. <https://www.gemeentesecretaris.nl/assets/Uploads/234ec2ac1f/2021-01-Essay-Marcel-Meijs-Ambt-van-Gemeentesecretaris.pdf>
- Meynhardt, T., Brieger, S., Strathoff, P., Anderer, S., Bairo, A., Hermann, C., Kollat, J., Neumann, P., Bartholomes, S., Gomez, P. (2017). Public Value Performance: What Does It Mean to Create Value in the Public Sector?. In: R. Andeßner, D. Greiling, R. Vogel (Reds.), *Public Sector Management in a Globalized World*. (pp. 135-160). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Mikecz, R. (2012). Interviewing Elites: Addressing Methodological Issues. *Qualitative Inquiry*, 18, 482–493.
- Miles, M., & Huberman, A. (1994). *Qualitative data analysis*. California: Sage Publications Inc.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore, M. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mortelmans, D. (2013). *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*. Leuven: Acco.
- Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit (2018). Verkregen op 10 april 2021, via https://www.uu.nl/sites/default/files/nederlandse_gedragscode_wetenschappelijke_integriteit_2018_nl.pdf
- Nelen, H. (2013). De zoektocht naar verklaringen voor corruptie. *Tijdschrift voor Criminologie*, 55(1), 88-92. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Nicholson-Crotty, S., & O'Toole, L.J. (2004). Testing a model of public management and organizational performance: The case of law enforcement agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(1), 1-18.
- Noordegraaf, M. (2015). *Public Management. Performance, Professionalism, Politics*. London: Palgrave McMillan.
- Northouse, P. G. (2021). *Leadership: Theory and practice*. Sage Publications.

- Odendahl, T., and Shaw, A. M. (2002) 'Interviewing Elites'. In J. F. Gubrium, J. A. Holstein, (Reds.), *Handbook of Interview Research: Context and Method*, pp. 299–31. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Osborne, S. (2006). The new public governance?. *Public Management Review*, 8, 377-388.
- Osborne, S. P. (2010). Delivering public services: Time for a new theory?. *Public Management Review* 12(1), 1–10.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *American Review of Public Administration*, 43(2), 135–158.
- O'Toole, L. J., & Meier, K. J. (2004). Desperately seeking Selznick: Cooptation and the dark side of public management in networks. *Public Administration Review* 64(6), 681-93.
- Overbosch, S. H. G. (2009). *Het duale driehoeksoverleg: eendracht in verscheidenheid. Een onderzoek naar de samenwerking tussen gemeentesecretaris, griffier en burgemeester* (Masterscriptie).
- Peters, B.G. (1988). *Comparing public bureaucracies: Chapter 5: The pursuit of power*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Peters, K., & Castenmiller, P. (2019, maart). *Om de controle door de raad. Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*. Stichting Decentraal Bestuur. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/om-de-controle-door-de-raad/>
- Poland, B. D. (1995). Transcription quality as an aspect of rigor in qualitative research. *Qualitative Inquiry*, 1(3), 290-310.
- Raven, B. H. (2008). The bases of power and the power/interaction model of interpersonal influence. *Analyses of social issues and public policy*, 8(1), 1-22.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.

- Schoenmaker, M. (2011). *Bestuurlijk gedonder: Onderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten in Nederland (1998-2010)*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Smith, J. A. (1995). Semi-Structured Interviewing and Qualitative Analysis. In J. A. Smith, R. Harre, & L. Van Langenhove (Eds.), *Rethinking methods in psychology* (pp. 9-27). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Strauss, A. L. (1987). *Qualitative analysis for social scientists*. New York: Cambridge University Press.
- Silverman, D., & Marvasti, A. (2008). *Doing qualitative research. A comprehensive guide*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Svara, J.H. (2006). Introduction: Politicians and Administrators in the Political Process: A Review of Themes and Issues in the Literature. *International Journal of Public Administration*, 29(12), 953-976.
- t Hart, P., Wille, A. C., Boin, R. A., Dijkstra, G. S., Van der Meer, F. M., Van Noort, W. J., & Zannoni, M. (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam: Boom.
- t Hart, P. (2005). Doing better, feeling worse: over de erosie van het overheidsgezag. *Beleid en Maatschappij*, 32(4), 226-238.
- t Hart, P. (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Den Haag/Haastrecht: Vereniging voor OverheidsManagement/Vereniging van Gemeentesecretarissen/IKPOB.
- t Hart, P., Braham, N., & van Dorp, E. J. (2016). *Verbinders Zonder Script: Het Ambtelijk Leiderschap van Gemeentesecretarissen*.
- Tjeenk Willink, H. (2018). *Groter denken, kleiner doen. Een oproep*. Amsterdam: Uitgeverij Prometheus.
- Tonkens, E. H. (2016). *Roeping, loyaliteit en gezag: de publieke sector na het neoliberalisme*. Universiteit voor Humanistiek: Utrecht.
- Tops, P. W., & Zouridis, S. (1997). De kat van Kinderdijk. De toekomst van de schakelfunctie van de gemeentesecretaris. In J. Cox, J. van den Bosch, E. Figee, & J. de Wildt (Eds.), *En*

bracht de schare tot kalmte. Bespiegelingen over de gemeentescretaris door de eeuwen heen (pp. 264-278). SDU.

Tummers, L., & Karsten, N. (2012). Reflecting on the role of literature in qualitative public administration research: Learning from grounded theory. *Administration & Society*, 44(1), 64-86.

van den Brink, G. J. M. (2012). Hoe het gezag uit Nederland verdween en weer terug kwam. In M. Jansen, G. J. M. van den Brink, & R. Kneyber (Reds.), *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers* (pp. 19-36). Amsterdam: Boom.

van der Meulen, C., Jansen, T., & Karsten, N. (2019). *Het gezag van de gemeentesecretaris: Een ambachtelijke uitdaging*. Stichting Beroepseer & Vereniging voor Gemeentesecretarissen. <https://www.gemeentesecretaris.nl/assets/Uploads/9c357dc08e/DE-FINITIEF-Het-gezag-van-de-gemeentesecretaris-WEB.pdf>

van der Meulen, C., Jansen, T., & Karsten, N. (2020). Het gezag van gemeentesecretarissen beschouwd. *Bestuurskunde*, 29(2), 21-37.

Van Dorp, E. J. (2018). Trapped in the hierarchy: The craft of Dutch city managers. *Public Management Review*, 20(8), 1228-1245.

Van Gils, F. W. (2020). Open de deuren. Bestuurskundig onderzoek naar succesfactoren van de werkrelatie burgemeester-gemeentesecretaris. *Bestuurskunde*, 29(2).

Van IJzendoorn, M. H. (1998). De navolgbaarheid van kwalitatief onderzoek I: methodologische uitgangspunten. *Nederlands tijdschrift voor opvoeding, vorming en onderwijs*, 4(5), 280-288.

Van Vugt, M., & Wildschut, M. (2014). *Gezag: De wetenschap van macht, gezag en leiderschap*. (3e ed.) Bruna/Arbeiderspers.

Van Zuydam, S. (2021). *Vertrouwen in besturen*. Necker van Naem BV.

Van Zuydam, S., & Hendriks, F. (2018). Credibility enacted: Understanding the meaning of credible political leadership in the Dutch parliamentary election campaign of 2010. *Journal of Political Marketing*, 17(3), 258-281.

Van Zuydam, S., & Metze, T. (2018). Making political leaders king: Enacted credibility in times of elections. *PCS–Politics, Culture and Socialization*, 7(1+2), 11-12.

VGS (2019, 12 april). *Klaar voor de toekomst*.
<https://www.gemeentesecretaris.nl/nieuws/klaar-voor-de-toekomst/>

Weber, M. (1958). The three types of legitimate rule. *Berkeley Publications in Society and Institutions*, 4(1), 1-11.

Wilmink, H. (2021, 26 mei). *Algehele transparantie is algeheel wantrouwen. Transparantie wekt alleen vertrouwen als het gepaard gaat met vakmanschap*. Stichting Beroepseer.
<https://beroepseer.nl/actueel-in-beroepseer/algehele-transparantie-is-algeheel-wantrouwen-transparantie-wekt-alleen-vertrouwen-als-het-gepaard-gaat-met-vakmanschap/>

8. Bijlagen

Bijlage 1 – Topiclist

1. Introductie

- Hoe zou u uw functie/rol binnen de gemeente beschrijven?
- Hoe zou u het werkveld waarbinnen u werkzaam bent omschrijven?
- Wat voor bestuursstijl is er volgens u in uw gemeente?

2. De driehoek

- Is de driehoek belangrijk in uw werkveld? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?
- Hoe worden de taken verdeeld binnen de driehoek bij uw gemeente?
- Hoe zijn de verhoudingen volgens u?
- Hoe belangrijk is het driehoeksoverleg volgens u binnen het werkveld?
- Zou u dingen anders willen zien binnen het driehoeksoverleg? Zo ja, wat?
- Hoe ervaart u uw positie binnen de driehoek?
- Hoe zou u de relatie met de driehoeksleden omschrijven op professioneel gebied?
- Hoe zou u de relatie met de driehoeksleden omschrijven op persoonlijk gebied?
- Wat is volgens u de belangrijkste relationele basis van het driehoeksoverleg?
- Hoe zouden volgens u idealiter de verhoudingen zijn binnen de driehoek?
- Wie neemt de leiding binnen uw driehoek?
- Wie stelt de agendapunten op binnen uw driehoek?

3. Gezag gemeentesecretaris

- Wat betekent ‘gezag’ voor de gemeentesecretaris binnen het publieke werkveld?
- Hoe kijkt u aan tegen het gezag van de gemeentesecretaris?
- Wat kan de gemeentesecretaris/u er volgens u aan doen om gezag te verkrijgen/behouden?
- In welke situatie zou u de gemeentesecretaris geen gezag verlenen?
- Hoe verliest de gemeentesecretaris volgens u gezag?
- Kan gezag volgens u opnieuw verdiend worden, wanneer het eerst afgenomen is? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?

4. Gezag gemeentesecretaris in relatie tot driehoek

- Hoe speelt gezag volgens u een rol binnen de driehoek?
- Heeft de gemeentesecretaris gezag nodig binnen de driehoek?
- Wanneer heeft de gemeentesecretaris voor u 'gezag' binnen de driehoek?
- Op welke manier krijgt de driehoek te maken met het gezag van de individuele driehoeksleden?

5. Afsluiten interview

- Zijn er naar aanleiding van dit interview nog vragen die u aan mij wilt stellen?
- Zijn er onderwerpen waar we het nog niet over gehad hebben, die u nog wel kwijt wilt?

Bijlage 2 – Codeboom

Werkveld gemeentesecretaris

- Bestuursstijl
- Ingewikkeldheid hoort bij besturen
- Positie gemeentesecretaris
 - Afhankelijk maar niet verantwoordelijk
 - Kwetsbaarheid
 - Ambitie bijstellen
 - Rolopvatting

Driehoek

- Doel driehoek
 - Belang
 - Draaischijf
 - Elkaar helpen in de driehoek
 - Gemeenschappelijk doel
 - Smeerolie
 - Wederzijdse afhankelijkheid
- Functioneren driehoek
 - Afspraken nakomen
 - Duidelijke rolverdeling
 - Respect voor elkaars rol
 - Binnen driehoek geen rollen
 - Rolvast zijn
 - Belang goede relatie driehoek
 - Onderscheid professionele relatie en persoonlijke relatie
 - Gelijkwaardigheid
 - Leiderschapsstijl
 - Niet goed functioneren driehoek
 - Hiërarchie
 - Op elkaar vertrouwen
 - Proactief informeren
 - Spanning is ook goed
 - Vertrouwelijkheid

Gezag gemeentesecretaris

- Definitie gezag
 - Gezag versus macht
 - Relatie gezag vertrouwen
 - Gezagsbronnen
 - Positioneel
 - Persoonlijk
 - Institutioneel
- Belang gezag
 - Gezag verliezen
 - Gezag terugwinnen

Gezag in relatie tot driehoek

- Gezag binnen driehoek
- Gezag meenemen naar de driehoek