

Besturen in meervoudigheid: niet eenvoudig, wel waarde(n)vol!

Een onderzoek naar wat het besturen in een gemeente, die kiest voor het zijn van een meervoudige overheid, betekent.



De vrije mens zal trachten met zijn medemensen in een zo goed mogelijk verstandhouding te leven, ervan overtuigd dat aan het leven in de gemeenschap de voorkeur moet worden gegeven boven dat in eenzaamheid (Spinoza, 1632-1677)

UNIVERSITY
OF TWENTE.



gemeente

Peel en Maas

December 2022

Masterthesis

Opleiding: Master Public Management (MPM) University of Twente

Eerste begeleider: dr. M. R. R. Ossewaarde

Tweede begeleider: dr. V. Junjan

Student: Kirsten Werps - Aerts (gemeente Peel en Maas)

Studentnr: s2646099

Samenvatting

In dit onderzoek is bekeken wat het besturen volgens het model van de meervoudige overheid, in praktijk betekent. Het onderzoek is uitgevoerd bij de gemeente Peel en Maas die in het model van de meervoudige overheid uitgaat van drie verschillende overheidsrollen. Het eerste, onderste deel is de autoritaire overheid, ofwel het rode deel, waarin de overheid wettelijke taken uitvoert en besluiten neemt. Het volgende deel is de regelgestuurde overheid, ofwel het blauwe deel, waarin de overheid kaders stelt en op een interactieve wijze tot besluitvorming komt. Het aanvullende groene deel is dat van de communicatieve overheid. Dat is het deel waarin het eigenaarschap bij gemeenschappen ligt en de overheid aanvullend is. De gemeente Peel en Maas volgt deze weg om invulling te geven aan “Het goede leven in Peel en Maas”.

Met enige regelmaat ontstaan in de huidige context van Peel en Maas dilemma's. De gemeente Peel en Maas, die bewust kiest voor communicatieve zelfsturing gericht op vitale gemeenschappen, loopt tegen de grenzen aan van de volgende stap in de meervoudige overheid. Besturen in meervoudigheid is niet eenvoudig.

Doel van het onderzoek is: Inzicht krijgen in welke dilemma's worden ervaren in het besturen vanuit meervoudigheid en of de dilemma's bij de verschillende bestuurslagen anders zijn of anders worden ervaren.

In dit onderzoek is literatuuronderzoek gedaan en daarnaast hebben 12 semigestructureerde interviews plaatsgevonden. De transcripts van de interviews zijn gecodeerd. Op basis van het literatuuronderzoek is een hypothese gegeven van bestuursstijlen in relatie tot de meervoudige overheid. Vervolgens is de relatie tussen bestuursstijlen en de rollen in de meervoudige overheid onderzocht zodat de betekenisgeving inhoud kreeg. Het onderzoek heeft plaatsgevonden onder raadsleden, collegeleden en managementteam-leden. Gebleken is dat de deelnemers aan het onderzoek de open autoritaire bestuursstijl toepassen in de communicatieve overheidsrol. Op basis van het theoretisch onderzoek is dat een opvallende uitkomst te noemen, omdat de open autoritaire bestuursstijl vanuit de theorie als niet passend in het groene aanvullende deel wordt gezien. De communicatieve zelfsturing wordt door respondenten het vaakst benoemd in de verhalen en voorbeelden. Daarbij wordt door het merendeel aangegeven dat het voorzieningenniveau en het gevoel van eigenaarschap in gemeenschappen niet zo hoog zou zijn wanneer er niet gewerkt zou worden vanuit het aanvullende communicatieve overheidsdeel. Uit dit onderzoek is tevens gebleken dat de bestuursstijlen te koppelen zijn aan de overheidsrollen en dat daarbij het onderscheid tussen leef- en systeemwereld cruciaal is. Wat bovendien opvalt is dat de verschillen in ervaringen tussen de bestuurslagen beperkt zijn.

Tenslotte heeft dit onderzoek laten zien dat het besturen in meervoudigheid niet eenvoudig, maar wel de moeite waard is.

Inhoud

Samenvatting	3
Voorwoord	6
1 Inleiding	7
1.1 Achtergrond en probleemanalyse	7
1.2 Onderzoeksvragen.....	9
1.2.1 Afbakening.....	10
1.3 Onderzoek: relevantie en opzet	10
1.3.1 Relevantie.....	10
1.3.2 Onderzoeksopzet.....	12
2 Theoretisch kader	13
2.1 De ontwikkeling van de meervoudige overheid	13
2.2 Autoritaire overheid.....	15
2.3 Regelgestuurde overheid	16
2.4 Communicatieve overheid.....	16
2.5 Meervoudigheid op 3 niveaus	17
2.5.1 Meervoudigheid op het niveau van de raad	17
2.5.2 Meervoudigheid op het niveau van het college	18
2.5.3 Meervoudigheid op het niveau van het management.....	19
2.6 Meervoudigheid en bestuursstijlen.....	20
2.7 Conclusie	22
3 Onderzoeksontwerp en dataverzameling	24
3.1 Casus: Besturen vanuit meervoudigheid in Peel en Maas.....	24
3.2 Methode van dataverzameling	27
3.3 Methode van data analyse	29
3.3.1 Beperkingen dataverzameling en dataverwerking	30
3.4 Conclusie	31
4 Resultaten en analyse.....	33
4.1 Resultaten	33
4.1.1 Deelvraag 3: Hoe ervaren raadsleden, collegeleden en mt-leden het besturen in meervoudigheid?.....	33
4.1.2 Deelvraag 4: In hoeverre zijn er verschillen in de ervaringen van de onderzochte groepen met de meervoudigheid aan te tonen?.....	35
4.1.2.1 Resultaten raadsleden en meervoudigheid	36
4.1.2.2 Resultaten collegeleden en meervoudigheid	38
4.1.2.3 Resultaten mt-leden en meervoudigheid	39
4.2 Analyse en discussie	40

4.2.1	Analyse en discussie deelvraag 3 en 4	40
4.2.2	Conclusie	44
4.2.2.1	Antwoord op de vraag hoe raadsleden, collegeleden en mt-leden het besturen in meervoudigheid ervaren	44
4.2.2.2	Antwoord op de vraag in hoeverre er verschillen in de ervaringen zijn aan te tonen tussen de groepen	45
5	Conclusies en aanbevelingen	47
5.1	Antwoord onderzoeksvraag	47
5.2	Conclusie kernobservaties	48
5.3	Reflectie.....	49
5.4	Aanbevelingen	50
5.5	Reflectie aanbevelingen.....	51
	Literatuurlijst/Bibliografie	52
	Bijlagen	54
	Bijlage 1 Interviewprotocol.....	54
	Bijlage 2 Kenmerken voor coderingsschema	56
	Bijlage 3 Coderingsschema alle respondenten en per groep (door onderzoeker)	57
	Bijlage 4 Tweede-coderingsschema alle respondenten en per groep.....	59
	Bijlage 5 Schema eigenaarschap en fase ontwikkeling.....	61

Voorwoord

In september 2020 ben ik gestart met de opleiding Master in Public Management aan de universiteit Twente. Na enige aarzeling van mijn kant toen ik de mogelijkheid van de gemeente Peel en Maas kreeg om deze opleiding te volgen, kan ik nu zeggen dat ik genoten heb. Genoten van de sfeer en contacten met mijn medestudenten van cohort 31. Genoten van de diversiteit in studietoelagen en docenten. Het was in coronatijd een welkome afwisseling van het (thuis)werken. De gehele opleiding gaf meer energie dan het kostte en liet me steeds vanuit andere perspectieven nadenken over mijn werk en mijn eigen functioneren. In de coronatijd werd mij vanuit de opleiding de mogelijkheid geboden 2 “dubbele modules” te volgen waardoor ik in maart 2022 alle modules had afgerond en met mijn masterthesis aan de slag kon. Het eindresultaat ligt nu voor u.

Ik wil mijn begeleider dr. Ringo Ossewaarde als eerste heel erg bedanken. Zijn passie voor mijn onderwerp en zijn steeds snelle reageren op tussenproducten heeft er voor gezorgd dat ik meters bleef maken en steeds opnieuw werd uitgedaagd verder te kijken. Ook dank ik dr. Veronica Junjan die als tweede begeleider op de essentiële momenten kritisch durfde te zijn waardoor ik aan het denken werd gezet. Ik wil alle respondenten bedanken voor hun tijd en openhartigheid en de oprechte wil om mee te werken aan dit onderzoek. Iedereen die ik gevraagd heb zei meteen ja. Een betrokkenheid die ik erg waardeer.

Dank ook aan mijn medestudenten van Cohort 31. We vormden en vormen een hechte groep die elkaar in studie, werk en privé heeft verder gebracht. Altijd een luisterend oor, altijd een scherpe reflectie en altijd steun. En wat hebben we naast dit alles ook plezier gehad en veel gelachen met elkaar.

Tot slot wil ik de belangrijkste mensen in mijn leven danken. Hans, Florus en Veerle jullie zijn alles. Ik heb de afgelopen 2 jaar steeds opnieuw om jullie begrip gevraagd als ik weer aan de slag was voor de studie. Steeds opnieuw kreeg ik van jullie de ruimte om te doen wat nodig was. Dank jullie wel!

Ik wens u veel leesplezier.

Kirsten Werps - Aerts

1 Inleiding

In deze paragraaf wordt de aanleiding van dit onderzoek en een probleemanalyse binnen de context van de Gemeente Peel en Maas geschetst.

1.1 Achtergrond en probleemanalyse

De gemeente Peel en Maas is in 2010 ontstaan uit een herindeling van de voormalige gemeenten Maasbree, Helden, Kessel en Meijel. Een plattelandsgemeente bestaande uit 11 kernen met sinds juli 2022 45.000 inwoners. De voormalige gemeente Helden was al vele jaren bewust bezig met gemeenschapontwikkeling. Feitelijk is die gemeenschapontwikkeling ontstaan in de samenwerking tussen de welzijnsinstelling en de gemeente. In 1992 ontstond vanuit de relatie met de welzijnsinstelling een productovereenkomst, maar daarnaast, en dat is het meest wezenlijke, het delen van een visie op ontwikkelingen. In die tijd was dat een unieke relatie en je ziet vaak dat dat nog steeds het geval is. De gesprekken met de welzijnsorganisatie waren gericht op: waar zijn de gemeente en de welzijnsorganisatie van? Wat betekent dat voor hoe ze acteren? En vooral: hoe helpen beide organisaties de omgeving vooruit? In dat zelfde jaar 1992 ging er veel geld naar grote steden ten behoeve van achterstandswijken. Het platteland werd gezien als een plek waar veel agrariërs zouden stoppen en dat zou tot problemen leiden. Zo ontstond een pilot “de Peel leeft”. Drie Brabantse en zes Limburgse gemeenten namen deel aan een pilot voor 4 jaar. Er waren miljoenen beschikbaar gesteld en de belangrijkste voorwaarde was betrokkenheid van de burger. Er lagen destijds in de gemeente Helden genoeg plannen op de plank. Aan de burgers werd gevraagd wat ze er van vonden en de plannen werden uitgevoerd. Tegen het einde van de pilot had de gemeente Helden het meeste geld uitgegeven. Daar waren ze trots op. Er lag geld voor een nieuwe tranche. Echter een van de welzijnsmedewerkers en de betrokken ambtenaar van Helden stelden de volgende vraag aan elkaar. Wat is er nu verbeterd aan de leefbaarheid? Niets luidde het antwoord. Conclusie was dat de gemeente samen met de welzijnsinstelling goedkoop een aantal fysieke projecten had gedaan. En in de tussentijd hadden ze de burger iets geleerd: Namelijk nog harder naar het gemeentehuis rennen als je iets te wensen hebt.

Hier ontstond op basis van die ervaring een nieuwe manier van denken en werken. In de volgende tranche, waarin geld beschikbaar kwam, werd het proces door zowel de gemeente als de welzijnsinstelling anders aangepakt. Een opbouwerker voerde toekomstgerichte gesprekken in het dorp. Niet enkel met de formele dorpsraad, maar juist met betrokken inwoners die hun kennis en beleving vanuit het dorp in wilden brengen om na te denken over de toekomst van het dorp. In 2003 werd de verordening op de dorpsraden ingetrokken en vervangen door een welzijnsnota waarin de rol van de dorpsoverleggen, en hoe de gemeente zich daartoe verhoudt, werd beschreven. De gemeenteraad zag de omslag heel welwillend tegemoet. Bij de toekomstvisie 2000 van de gemeente Helden werd de zelfsturing (dit begrip wordt in hoofdstuk 3 nader toegelicht) van de kernen een leidend uitgangspunt voor de gemeente. Het politieke draagvlak was groot en de visie werd unaniem overgenomen. Zelfs nu hebben alle politieke partijen in de gemeente Peel en Maas bij de afgelopen verkiezingen in maart 2022 zelfsturing als belangrijk gegeven in hun partijprogramma opgenomen.

En toch ontstaan met enige regelmaat in de huidige context van Peel en Maas dilemma's. De gemeente Peel en Maas, die bewust kiest voor communicatieve zelfsturing gericht op vitale gemeenschappen, loopt tegen de grenzen aan van de volgende stap in de

communicatieve zelfsturing. Een concreet voorbeeld daarvan is de pilot Hulp bij het Huishouden waarin gemeenschappen zelf uitvoering geven aan de hulp in de huishouding. Dit kan worden gezien als een overheidstaak in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (verder: Wmo) en toch vragen gemeenschappen de gemeente om deze wettelijke taak zelf te mogen uitvoeren. Kortom de praktijk die ontstaat is er een waarin de gemeenschappen steeds meer eigenaarschap laten zien. In de afgelopen jaren heeft de gemeente Peel en Maas zowel in theoretische, praktische als in organisatorische zin werk gemaakt van het principe van de meervoudige overheid.

In “de meervoudige overheid” onderscheidt de gemeente Peel en Maas 3 overheidsrollen te weten:

De autoritaire overheid;

De regelgestuurde overheid;

De communicatieve overheid.

De basis hierachter komt voort uit de theorie van Cornelis (1998) over de communicatieve zelfsturing en de theorie van Habermas (1984) die een basisgedachte aangeeft dat de leefwereld boven de systeemwereld moet staan (Schmitz, 2020). In het theoretische deel van deze scriptie wordt een nadere analyse van het concept en de wetenschappelijke context die daaraan ten grondslag ligt gegeven.

In de rollen (zie concept meervoudige overheid in hoofdstuk 2), die Peel en Maas heeft onderverdeeld met de kleuren groen (communicatieve overheid), blauw (regelgestuurde overheid) en rood (autoritaire overheid) verschillen de bevoegdheden en de besluitvormingsprocessen. Het schuurt soms in rollen en verantwoordelijkheden. Juist doordat Peel en Maas een streep trekt tussen gemeenschap en gemeente en daarmee nadrukkelijk verschil in eigenaarschap markeert, is in basis ook helder tot waar een rol ligt voor een overheid met haar democratisch verkozen volksvertegenwoordigers. Wanneer een gemeente er voor kiest op bepaalde terreinen aanvullend en faciliterend te zijn kan dit voor betrokkenen in een gemeente als schurend met democratische legitimatie ervaren worden. Dit is de aanleiding om nader onderzoek te doen naar de perceptie van raadsleden, collegeleden als ook leidinggevenden in relatie tot het (be)sturen vanuit het model van de meervoudige overheid.

Doel van het onderzoek is: Inzicht krijgen in welke dilemma's worden ervaren in het besturen vanuit meervoudigheid en of de dilemma's bij de verschillende bestuurslagen anders zijn of anders worden ervaren.

Het is van belang om dit te onderzoeken aan de hand van de narratieven van de verschillende bestuurslagen, omdat juist door het ophalen van die narratieven een beeld kan worden gevormd vanuit ieders eigen rol. De neiging ontstaat dat de organisatie een beeld vormt van het college, en het college van de raad op basis van hun “eigen” werkelijkheid en dilemma's. Om te komen tot een helder beeld van de dilemma's in besturen vanuit meervoudigheid is het van belang de beelden op te halen en te analyseren. Dit geeft de gemeente Peel en Maas zicht op eventuele dilemma's binnen de verschillende bestuurslagen en zicht op wat er nodig is om de meervoudigheid en de nodige rolzuiverheid daarin aan te brengen, zodat de effectiviteit van meervoudigheid ten volle wordt benut.

1.2 Onderzoeksvragen

In de probleemanalyse is aangegeven dat de keuze voor het zijn van een meervoudige overheid vraagt om rolzuiverheid in het rode, blauwe en groene deel. In de praktijk ontstaat op diverse momenten een worsteling. Bijvoorbeeld bij de behandeling van een raadsvoorstel over de al eerder genoemde pilot Hulp bij het Huishouden. Dit proces werd vanuit een zeer actieve gemeenschap vormgegeven waardoor het al gauw bestempeld werd als vorm van communicatieve zelfsturing. In de gemeenteraad ontstond discussie over zowel de uitvoering als de financiën waarbij voorbij werd gegaan aan de essentie van meervoudigheid. Wat doet de gemeente Peel en Maas vanuit welke rol en hoe verhoudt de gemeente zich daarbij tot de gemeenschap? Zo zijn er meer voorbeelden geweest de afgelopen jaren. In eerder onderzoek is aangetoond dat communicatieve zelfsturing aanvullende competenties van medewerkers vraagt (Breukers, 2018). Daarbij is tevens de conclusie getrokken dat er ook een aanvullende bestuursstijl wordt gevraagd, te weten de relationele bestuursstijl. In dat onderzoek is de aanbeveling gedaan om rolzuiverheid in relatie tot de communicatieve zelfsturing nader te onderzoeken dan wel de democratische legitimatie in relatie tot meervoudigheid. Die twee aanbevelingen voor vervolgonderzoek hangen met elkaar samen en krijgen aandacht in voorliggend onderzoek. Een beperking hierin is dat de onderzoeker dit bekijkt vanuit het eigen perspectief als adjunct-directeur van de gemeente Peel en Maas. In dit onderzoek is bewust de keuze gemaakt om vanuit drie doelgroepen zicht te krijgen op wat hierin de gemeente Peel en Maas verder kan brengen. Het is kortom belangrijk zicht te krijgen op het perspectief van raadsleden, collegeleden en managementteam (verder: mt)-leden op het besturen in meervoudigheid, zodat eventuele dilemma's helder zijn en op basis daarvan bijgestuurd kan worden. Dat leidt tot de volgende hoofdvraag:

Wat betekent het zijn van een meervoudige overheid voor (be)sturen op raads-, college- en managementniveau in Peel en Maas?

Door op de drie niveaus raad, college en mt de dilemma's inzichtelijk te maken ontstaat een duidelijk beeld bij de werkelijke dilemma's in de verschillende rollen in relatie tot meervoudigheid. Juist om de rolzuiverheid te kunnen waarborgen is dit inzicht van belang. Immers raadsleden, collegeleden en mt-leden hebben ieder een eigen verantwoordelijkheid in het besturingsproces. Om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen dient een antwoord te worden gegeven op de volgende deelvragen:

- 1: Hoe heeft de meervoudige overheid zich in Peel en Maas ontwikkeld?
- 2: Welk conceptueel model ligt ten grondslag aan de meervoudige overheid?
- 3: Hoe ervaren raadsleden, collegeleden en mt-leden het besturen in meervoudigheid?
- 4: In hoeverre zijn er verschillen in de ervaringen van de onderzochte groepen met de meervoudigheid aan te tonen?

De eerste deelvraag dient te worden beantwoord, omdat de ontwikkeling van de meervoudigheid in Peel en Maas de context en basis is waarop er bestuurd en gestuurd wordt in Peel en Maas. Door te komen op een antwoord op deze deelvraag is er duiding van het belangrijke begrip meervoudigheid dat in de hoofdvraag het onderwerp is. Datzelfde geldt voor de tweede deelvraag. Deze tweede deelvraag richt zich op het conceptuele model. Het verschil met de eerste deelvraag is de context. In de eerste deelvraag wordt de ontwikkeling van meervoudigheid binnen de gemeente Peel en Maas onderzocht. In de tweede deelvraag richt ik me meer op de theoretische basis van de meervoudige overheid.

Het is mijns inziens van belang om beide deelvragen expliciet te beantwoorden, omdat het zicht geeft op de ontwikkeling in de dagelijkse praktijk van Peel en Maas en of het strookt met de wetenschappelijke inzichten die ten grondslag liggen aan de meervoudige overheid. Op beide vragen wordt in het theoretische deel een antwoord gegeven en die antwoorden worden gebruikt als basis voor het verder onderzoeken van de deelvragen drie en vier.

Deelvraag drie is de vraag die nadrukkelijk middels semigestructureerde interviews wordt beantwoord. Juist door te vragen naar ervaringen ontstaat een beeld van de beleving zoals die bij de drie onderzoeksgroepen bestaat. Dit is ook van wezenlijk belang voor het beantwoorden van de hoofdvraag, omdat de hoofdvraag zich richt op betekenisgeving door de drie doelgroepen. De beantwoording van deelvragen een en twee vormen mede de basis voor het vormgeven van de interviews waarin de ervaring wordt gevraagd.

De vierde en laatste deelvraag is cruciaal. Alle drie de doelgroepen kennen een bepaalde (machts)verhouding tot elkaar en tot de meervoudigheid en de relatie met de gemeenschappen daarin. Daarom is het van belang te onderzoeken of die machtsverhouding leidt tot andere dilemma's en ervaringen tussen de drie groepen. Deze vraag wordt met name beantwoord door een andere analyse op basis van de interviews en de theoretische analyse op het verschil in verhouding van deze groepen.

1.2.1 Afbakening

In dit onderzoek richten de interviews zich enkel en alleen op de context van Peel en Maas. Resultaten en de gedeelde ervaringen zijn dan ook enkel te interpreteren vanuit die context. Daarbij worden er bewust geen individuele resultaten opgenomen in het onderzoek en worden de resultaten weergegeven op groepsniveau. Dat gebeurt op een manier waarbij de resultaten niet herleidbaar zijn naar individuen, maar wel een beeld geven van de in deelvraag 3 genoemde groepen.

1.3 Onderzoek: relevantie en opzet

In deze paragraaf wordt duiding gegeven aan de relevantie van dit onderzoek op drie niveaus. Tevens is de basis van de onderzoeksofzet opgenomen, zodat helder is waarom er voor een bepaalde opzet is gekozen en hoe deze bijdraagt aan het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

Doel van dit onderzoek is zicht te krijgen op de dilemma's die raadsleden, collegeleden en mt-leden ervaren in relatie tot "(be)sturen binnen een meervoudige overheid". Daarmee ontstaat inzicht in de ervaringen vanuit de verschillende bestuurslagen. Afhankelijk van de uitkomsten kan de gemeente Peel en Maas in haar beleidshiërarchie en beleidsadvisering aanpassingen doen om de rolzuiverheid, die van wezenlijk belang is in de meervoudigheid, te versterken per doelgroep.

1.3.1 Relevantie

Het is van belang duiding te geven aan waarom dit onderzoek er toe doet. Dat gebeurt op 3 niveaus. De maatschappelijke relevantie, de wetenschappelijke relevantie en de organisatorische relevantie.

Maatschappelijke relevantie

Het is al eerder aangegeven dat de afbakening van dit onderzoek nadrukkelijk de context van Peel en Maas is. Echter in de afgelopen jaren zijn er meer overheden die zich ontwikkelen op het gebied van burgerparticipatie en in sommige gevallen zelfsturing. De

geslaagde en minder geslaagde voorbeelden komen met enige regelmaat in de media voorbij.

Wat daarbij opvalt is dat steeds vaker burgers worden betrokken omwille van het betrekken of omwille van het realiseren van bezuinigingen. De keuze in Peel en Maas om vanuit de meervoudigheid te werken en dus rolzuiver te handelen op waar het eigenaarschap ligt, wie wanneer te betrekken en wat dit vervolgens betekent voor de verhouding tussen gemeenschap en gemeente, kent een lange historie. Het zicht krijgen op welke bestuurlijke dilemma's hierbij worden ervaren is waardevol, omdat daarmee geleerd kan worden van het verleden. Vanzelfsprekend komen de resultaten voort uit de context van Peel en Maas, maar wanneer men bereid is het vanuit die context te lezen kan het inzichten bieden voor andere overheden. Daarnaast is de intentie om met de inzichten van dit onderzoek ook in de gesprekken met de gemeenschappen en maatschappelijke organisaties in Peel en Maas de rolzuiverheid zorgvuldig te waarborgen. Dit onderzoek is dus voor overheden, organisaties en voor gemeenschappen maatschappelijk relevant te noemen.

Wetenschappelijke relevantie

Het concept van de meervoudige overheid en de communicatieve zelfsturing kent een wetenschappelijke basis. Echter, in veel van die wetenschappelijke onderzoeken wordt gekeken naar participatie in relatie tot de bestuursstijl, dan wel de overheid als geheel. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de participatieladder van Pröpper en Steenbeek (1999) waarin de toenemende mate van participatie wordt gelieerd aan de toenemende mate van openheid van besturen. Daarbij ontbreekt de interpretatie vanuit de verschillende rollen in het (be)sturen waarbij met name de rol van communicatieve overheid gemist wordt. De notie dat er autonome gemeenschappen zijn die geen overheidsbetrokkenheid vragen wordt in dit type onderzoek vaak gemist. Juist door raadsleden, collegeleden en mt-leden te vragen naar hun beleving, in een context waarin participatie aanvullend is geworden op communicatieve zelfsturing en waarbij vanuit de meervoudigheid de overheid wordt gekenmerkt, kan waarde toevoegen aan eerder wetenschappelijk onderzoek. Bovendien kan met het beantwoorden van de deelvragen 1,2 en 3 ook inzichtelijk worden hoe de theoretische basis van het concept meervoudigheid in de praktijk bij de verschillende onderzoeksgroepen wordt ervaren. Daarmee kan een praktische waarde worden toegevoegd aan het theoretische model.

Organisatorische relevantie

In Peel en Maas voelen gemeenschappen zich eigenaar van hun leefomgeving in de breedste zin van het woord. Dit gegeven is enerzijds een groot goed en anderzijds stelt het de gemeente, haar bestuur en haar medewerkers steeds voor nieuwe uitdagingen. In de zin dat de gemeenschappen uitdagingen aan hen voorleggen die in het kader van de meervoudigheid soms moeilijk te duiden zijn. Zo loopt nu de pilot zelfsturing 3.0 waarbij een lokale gemeenschap aan de gemeente vraagt om de inverdieneffecten die zij realiseren op zorgtaken te mogen besteden aan andere projecten in hun kern. Dat stelt zowel raad, college als mt voor een lastig dilemma. Is het structureren van deze financiële prikkel helpend of juist niet als het gaat om de ontwikkeling van vitale gemeenschappen? Wat doet een dergelijk voorbeeld met de democratische legitimatie van raadsleden, aangezien het hier gaat om besteding van inverdiende overheidsgelden? Door in dit onderzoek inzicht te krijgen in de ervaringen van raadsleden, collegeleden en mt-leden ontstaat een nauwkeurig beeld over hoe zij zich verhouden tot het besturen vanuit meervoudigheid en wat rolzuiverheid daarin voor de verschillen groepen betekent als het gaat om sturing en besluitvorming. Aan de hand van dit beeld kunnen de drie delen raad, college en organisatie

van de gemeente Peel en Maas zich onderling, en tot de gemeenschappen, zorgvuldiger verhouden. Voor een gemeenschap is immers de gemeente de gemeente of dat nu een ambtenaar, wethouder of raadslid is.

1.3.2 Onderzoeksopzet

Het gaat in dit onderzoek nadrukkelijk om de perceptie van deelnemers. Daarmee is het een interpretatief onderzoek. Dat betekent dat het een zoektocht betreft naar de interpretatie, de uitleg die personen aan een situatie geven. Het onderzoek is algemeen kwalitatief van aard en richt zich op personen en groepen. Fenomenologisch onderzoek beoogt een verschijnsel te beschrijven zoals mensen het in hun dagelijks leven ervaren. De ‘geleefde ervaring’, dat wil zeggen hoe mensen een situatie of verschijnsel ervaren en er betekenis aan geven, staat centraal in het onderzoek (Kars, 2021). Het doel is op basis van de ervaringen van de raadsleden, collegeleden en mt-leden de essentie van het besturen vanuit het fenomeen de meervoudige overheid en de al dan niet hierin ervaren dilemma’s, te beschrijven. Er wordt in de semigestructureerde interviews daarom ook bewust naar concrete voorbeelden gevraagd. In de inleiding is het voorbeeld van Hulp bij het Huishouden al genoemd. In de interviews is dit ook meerdere malen als voorbeeld aangehaald door respondenten om de door hen “geleefde ervaring” aan de hand van dit voorbeeld te duiden. Voorop staat in deze wijze van onderzoeken, het recht doen aan de ervaringen van de deelnemers en hun inbreng is zo belangrijk dat ze ook wel als mede-onderzoekers beschouwd kunnen worden. Dat betekent dat de eigen vooronderstellingen en aannames van de onderzoeker als het ware tussen haakjes worden geplaatst om zo maximaal open te staan voor het verhaal van de deelnemers. Om vervolgens in dit interpretatief onderzoek de empirische data van betekenis te kunnen voorzien is het de rol van de onderzoeker om, aan de hand van een vooraf opgesteld codeerschema op basis van literatuuronderzoek, tot een analyse van de resultaten te komen. Op die wijze wordt er betekenis gegeven aan de empirische data.

Het onderzoek is opgebouwd langs de beantwoording van de deelvragen op een aantal manieren. Deelvraag 1 en 2 worden beantwoord op basis van theoretisch onderzoek. Waarbij deelvraag 2 vooral vanuit wetenschappelijk perspectief wordt beschouwd en deelvraag een op basis van historische ontwikkelingen in Peel en Maas en dus ook lokale literatuur verwijzingen kent. Het theoretisch onderzoek is tevens de basis voor het vormgeven van semigestructureerde interviews, zodat er een focus ontstaat in de uitvoering van het onderzoek en de beantwoording van de overige twee deelvragen. Met het beantwoorden van de 4 deelvragen is het mogelijk om de hoofdvraag te beantwoorden en tot concrete conclusies en aanbevelingen te komen voor de gemeente Peel en Maas.

Leeswijzer:

Ter afronding van dit inleidende hoofdstuk is onderstaande leeswijzer mee te geven voor deze masterthesis. In het inleidende hoofdstuk zijn de onderzoeksvragen, de context van het onderzoek en eerste onderzoeksopzet geschetst. In het volgende hoofdstuk is op basis van theoretisch onderzoek een antwoord gegeven op de eerste twee deelvragen en daarmee een theoretisch kader geschetst voor de beantwoording van de hoofdvraag en de deelvragen drie en vier. In hoofdstuk drie wordt de onderzoeksopzet en de methodologische aanpak nader uitgewerkt en beargumenteerd. Tevens staat daar opgenomen hoe de dataverzameling wordt vormgegeven en verwerkt. Hoofdstuk vier geeft de resultaten en analyse van de resultaten weer om vervolgens over te gaan naar hoofdstuk vijf waarin de conclusies en aanbevelingen voor de gemeente Peel en Maas worden geformuleerd. Dat is het afsluitende hoofdstuk van deze thesis. Vanzelfsprekend wordt aanvullend daaraan een literatuurlijst met bronvermelding en de bijlages toegevoegd.

2 Theoretisch kader

In dit theoretische deel wordt door het schetsen van een historisch onderzoek ten aanzien van de meervoudigheid de rollen nader uitgediept. De bedoeling hiervan is vanuit het historisch perspectief een antwoord te geven op deelvraag een en twee en dit in combinatie met de inzichten over de ontwikkeling van burgerparticipatie richting te laten geven aan het verdere onderzoek. Vervolgens wordt ten behoeve van het beantwoorden van deelvraag een de context van ontwikkeling van de meervoudigheid in Peel en Maas geschetst. Op deze wijze wordt vanuit theoretisch onderzoek antwoord gegeven op de deelvragen om zo diverse perspectieven te ontdekken en richting te geven aan het verdere onderzoek.

2.1 De ontwikkeling van de meervoudige overheid

Het is van belang, gezien de keuze voor meervoudigheid, inzicht te geven in welk historisch perspectief de context heeft bepaald. In het werk van de overheid is vanuit diverse wetenschappelijk onderzoeken een ontwikkeling geschetst in besturen, politiek en participatie.

Om nadrukkelijk antwoord te kunnen geven op deelvraag 1 en 2 wordt inzicht gegeven in het conceptuele model dat ten grondslag ligt aan de meervoudigheid en wordt ook de ontwikkeling van meervoudigheid in Peel en Maas geschetst. Dat laatste komt vooral terug in hoofdstuk 3 bij de beschrijving van de casus besturen vanuit meervoudigheid in Peel en Maas. Eerst maar eens het concept van filosoof Cornelis (1998) uit zijn standaardwerk “de logica van het gevoel”. Daarin schetst hij een cultuurbeeld en vervolgens een mensbeeld.



Figuur 1 Cornelis (1998) *De logica van het gevoel* blz. 2

In bovenstaand overzicht zijn nadrukkelijk de stabiliteitslagen die Cornelis ziet gekoppeld aan de filosofieën die bij die stabiliteitslagen horen. De eerste stabiliteitslaag - die van natuurlijke systemen van jeugd en verleden - komt volgens Cornelis voort uit een mythische tijd. Deze mythische tijd kreeg een nieuw gezicht toen er koninkrijken en imperia ontstonden.

Daar kwam verzet tegen en men onttrok zich aan de macht. De volgende stabiliteitslaag in de cultuur, de regelsystemen, kondigde zich aan. De regelsystemen zijn opgebouwd uit inzichten die buiten de mens lagen. Het individu werd als het ware ingepast in het systeem. Daarin liep de mens vast volgens Cornelis. De derde stabiliteitslaag die hij dan ziet ontstaan is die van de communicatieve zelfsturing. De communicatieve zelfsturing denkt in mogelijkheden in plaats van in problemen. In de communicatieve zelfsturing ziet Cornelis de mens in relatie tot de ander. Het is dus relationeel. Bij deze cultuurbeelden ziet Cornelis ook een mensbeeld per stabiliteitslaag. Dat ziet er als volgt uit:



Figuur 2 Cornelis (1998) de logica van het gevoel blz. 74

De eerste stabiliteitslaag ontwikkelt zich in de jeugd en vindt borging in de moederliefde en het eerste onderwijs begrepen als liefde en zorg voor de opvoeding. De tweede stabiliteitslaag gaat over het verwerken van kennis en het worden van vakmens in een culturele massa die steeds sneller gaat en steeds meer techniek kent. De terugmeldingen van dit externe leren ontwikkelt het vermogen daar mee om te gaan. De derde stabiliteitslaag gaat over het vermogen tot zelfsturing door communicatie en het denken van mogelijkheden en nieuwe stuurbedoelingen. Het is ook de fase van het meesterschap en praktische wijsheid. Bovenstaande inzichten zijn in Peel en Maas vertaald naar het concept van de meervoudige overheid waarin 3 overheidsrollen worden onderscheiden. De communicatieve overheid (groene deel), de regelgestuurde overheid (blauwe deel) en de autoritaire overheid (rode deel). Een nadere duiding hiervan wordt gegeven in hoofdstuk 3.

Hoewel de leef- en systeemwereld nauw met elkaar samenhangen, wordt in het concept van de meervoudige overheid nadrukkelijk gekeken naar het onderscheid tussen de leef- en de systeemwereld. In vroege archaische gemeenschappen waren systeem- en sociale integratie volkomen met elkaar verweven. De spanning tussen de sociale integratie van de leefwereld en de systeem integratie leidde tot de kolonisering van de leefwereld door de systemen van markt en overheid aldus Habermas (1984). Hij stelt dat macht en markt polariseren wanneer ze worden ontkoppeld van communicatief handelen. Daarom moet volgens Habermas de leefwereld weer dominant worden. De wijze waarop dat moet is door de belangen van macht en geld via de sociale orde weer in verbinding te brengen met waarden. In de stabiliteitslaag van de communicatieve zelfsturing is juist die filosofie van

kwaliteit en waarden een basis (zie figuur 1). Eigenlijk concludeert Habermas (1984) dat de weg voorwaarts verloopt via een sociale samenleving met een nadrukkelijke ruimte voor het leefwereldperspectief. Die redenering van Habermas komt dicht bij Foucault (Devos, 2004). Ook Foucault (Devos, 2004) stelt dat machtsstructuren dominant zijn. Hij gaat uit van het gegeven dat de machtssystemen van de markt en de daaraan gehorige overheid de norm stellen. Terwijl Habermas (1984) uitgaat van de leefwereld boven de systeemwereld stellen en de scheiding respecteren. De machtstheorie van Foucault (Devos, 2004) positioneert het systeem markt dominant en toont aan dat de overheid daaraan ondergeschikt en ondersteunend is. De disciplinerende werking van macht werkt niet alleen naar het individu, maar ook tussen systemen. Resultaat is dat de overheid zelf door de markt wordt gedomineerd en daaraan gehorig is. Zo is bedrijfseconomisch handelen, in de context van een overheid te begrijpen als het beheersen van het overheidshandelen, een doel op zich geworden. Daarbij is te zien dat argumenten voor politieke stellingnames sterk gedomineerd worden door financiën. Het betreft hier immers gemeenschapsgeld. Voor dit onderzoek is dit van belang omdat hier wellicht verschillen in de doelgroepen naar voren komen.

Een laatste belangrijke conclusie van Habermas (1984) is dat het moreel discours op de achtergrond is geraakt. Het strategisch handelen van de overheid heeft met het medium macht, keurig verpakt in het recht, een enorme impact op de leefwereld. De kolonisering van de leefwereld ontstaat met name door de afspraken niet te richten op de leefwereld, maar op de particulariteit en het belang van het individu. Het belang van de gemeenschap verdwijnt uit beeld. Bovenstaande inzichten laten een tegenstrijdigheid zien. Daar waar Habermas (1984) uitgaat van de noodzaak van een machtsvrije dialoog in de leefwereld geeft Foucault (Devos, 2004) aan dat er geen gesprek zonder macht is. Wie van de twee “gelijk” heeft is voor dit onderzoek niet interessant. Wat wel van belang is, is dat de gemeente Peel en Maas in haar concept van meervoudigheid in het groene deel nadrukkelijk uitgaat van een gelijkwaardige dialoog waarin zij de gemeenschap als eerste onder de gelijken ziet en ook de leefwereld boven de systeemwereld plaatst. Daardoor is het nodig om in de interviews bij het ophalen van ervaringen nadrukkelijk te analyseren in hoeverre machtsverhoudingen in het rode, blauwe en groene deel een rol spelen en hoe deze worden beleefd. Kortom hoe bewust zijn respondenten zich van de machtsverhouding die zij in het rode hebben? En hoe bewust zijn zij zich van het gegeven dat ze die machtsverhouding in het groene niet hebben? Of hebben ze die in hun beleving toch? Om duiding te kunnen geven in het onderzoek aan de verschillende groepen van respondenten is het nodig in de volgende paragrafen eerst nader in te gaan op de drie overheidsrollen die in de meervoudigheid worden onderscheiden. Vervolgens is vanuit de theorie bekeken welke invulling ieder van de drie onderscheiden rollen krijgt op het niveau van raad, college en organisatie. Deze analyse op basis van theorie dient als basis voor het beantwoorden van de deelvragen 3 en 4 en als richting voor het verdere onderzoek in de vorm van interviews. Deze interviews moeten immers de resultaten en conclusie geven voor het beantwoorden van deelvraag 3 en 4 en daarmee voor de totale samenhang voor beantwoording van de hoofdvraag.

2.2 Autoritaire overheid

In deze rol vaardigt de overheid directieven uit (‘autoritaire sturing, de autoritaire overheid’). In deze overheidsrol garandeert de overheid een zekere orde en veiligheid voor inwoners. Deze rol kenmerkt zich door de grondwettelijke basis. Iedere burger heeft recht op een bepaalde mate van bescherming van de overheid. In deze overheidsrol kunnen we de gebods- en verbodsbepalingen en de handhavende rol van de overheid plaatsen. De autoritaire overheid heeft niet veel op met de participatieladder. Wetgeving en uitvoering realiseert de overheid relatief autonoom; de verkiezingen zijn feitelijk de enige vorm van

invloed van de burger in dit kader. De communicatie is gericht op het creëren van begrip voor het overheidshandelen en overtuigen van waarom beleidskeuzes gemaakt zijn.

2.3 Regelgestuurde overheid

In deze rol stuurt de overheid door beleidsregels op te stellen ('regelsturing, de regelgestuurde overheid'). Voor het uitoefenen van deze rol zijn waarden als gelijkheid en rechtvaardigheid uitgangspunt. Veel van de regels die de overheid maakt, horen in dit deel thuis. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de ruimtelijke ordening, het beheren en onderhouden van de openbare ruimte en het uitvoeren van de taken die betrekking hebben op het sociaal domein. De overheid verwacht dat burgers zich aan de regels houden die de overheid opstelt. Daarom worden burgers nadrukkelijk betrokken bij het opstellen van deze regels en soms ook bij het maken of het beheren van overheidszaken. De specifieke belangen die door burgers worden ingebracht in het proces om tot deze regels te komen, worden door de overheid zorgvuldig afgewogen tegenover het algemeen belang. De gemeente neemt uiteindelijk de beslissing over de productie, maar burgerparticipatie is – vanuit het oogpunt van kwaliteit van beleid en draagvlak – uitgangspunt.

2.4 Communicatieve overheid

Het respecteren van het onderscheid tussen leef- en systeemwereld is een basisgedachte die in de meervoudigheid van wezenlijk belang is. Daarbij wordt uitgegaan van het gegeven dat de communicatieve zelfsturing zich richt op de leefwereld. Dat is gebaseerd op onder meer de theorie van Cornelis (1998). Vanuit het perspectief van de overheid bezien is zelfsturing een bijzondere vorm van burgerparticipatie. In essentie gaat het bij zelfsturing om een participatieconcept waarbij een overheid ruimte laat aan gemeenschappen. En waarbij het gaat om de relatie burger-burger en niet om de relatie burger-overheid. Communicatieve zelfsturing ontstaat, volgens de filosoof Cornelis (1998), wanneer mensen in vrijheid met elkaar hun leefomgeving creëren, zonder dat dit door een regime of overheid wordt gedicteerd. Bij communicatieve zelfsturing gebeurt dit vanuit vrijheid en het "gevoel" van de mens; vanuit de eigen wil én op eigen kracht. Daarbij staat niet het eigendom, maar het delen centraal; het delen van informatie, middelen en verantwoordelijkheid. Dit sluit aan bij de culturele benadering waarin draagvlak niet gericht is op belangenafweging, maar gericht is op het creëren van een gedeeld beeld (Bekkers, 2017). De belangenafweging tussen individu en omgeving en participatie zien als oplossing voor overheidsproblemen, past niet bij het creëren van draagvlak voor een gedeeld waardenbeeld zoals dat in de communicatieve zelfsturing wordt beoogd. Wil de overheid van toegevoegde waarde zijn voor het goede leven, dan is het erg van belang dat de overheid bewust uit het systemische van de 'rode' autoritaire overheid en 'blauwe' regelgestuurde overheid stapt. Ze moet dan de wereld van de 'groene' communicatieve zelfsturing instappen en de rol innemen van een communicatieve overheid. In de rol van de communicatieve overheid is de overheid niet 'in the lead'. Dit in tegenstelling tot de rollen van de autoritaire en regelgestuurde overheid, waar de overheid het als eindverantwoordelijk eigenaar wel degelijk voor het zeggen heeft. In de rol van de communicatieve overheid plaatst de overheid zich in de positie van partner naast burgers. Deze burgers in de leefwereld zijn eigenaar van de communicatieve zelfsturing.

De communicatieve overheid vraagt om verhoudingen waarbij de regels overboord gaan. Dit wil zeggen dat in het communicatieve deel Peel en Maas niet uitgaat van regels, maar van gelijkwaardigheid van partijen. Waarbij de burger 'primus inter pares' is. Er is dus letterlijk sprake van *deregulering*. Omdat burgers en overheid elkaar als gelijkwaardigen ontmoeten, gaan de elementen van gezag uit de indirecte democratie van het speelveld af. Er is dus sprake van *depolitisering*. Een derde element is de overlegvorm. Het gaat in dit communicatieve deel om op overeenstemming gericht overleg, om dialoog, om een

genererend gesprek. En daarmee niet om debat of het sec uitwisselen van standpunten. Bij deze communicatievormen passen geen structuurafspraken, er is sprake van *desorganiseren*. De kwaliteit van de dialoog vormt de basis. Vaste regels gebaseerd op machtsverhoudingen verdwijnen. Kennismacht van de overheid is er in dit groene ook niet; een gemeenschap is hoog opgeleid en dus is de vaak veronderstelde superioriteit vanwege kennis van de overheid sowieso niet aanwezig. Het toevoegen van deze communicatieve rol aan het overheidsrepertoire zorgt er niet voor dat de gekende autoritaire en regelgestuurde rollen verdwijnen. Wel zorgt het toevoegen van de communicatieve rol voor verandering in deze beide andere rollen.

2.5 Meervoudigheid op 3 niveaus

Uit bovenstaande paragrafen blijkt hoe het concept meervoudige overheid zich ontwikkeld heeft. Echter, dit is enkel de theoretische beschrijving vanuit de gemeente als geheel. Dat schetst een ideaalbeeld voor hoe de gemeente als geheel zich in het rode, blauwe en groene deel dient op te stellen. In dit onderzoek wordt echter nadrukkelijk onderzocht of er verschil bestaat tussen raad, college en mt-leden als het gaat om het besturen in meervoudigheid. Dit vraagt dus om nader onderzoek op die drie verschillende niveaus van (be)sturen in relatie tot de rollen in meervoudigheid.

2.5.1 Meervoudigheid op het niveau van de raad

Al vanaf de invoering van het dualisme is de discussie nadrukkelijker ontstaan over dat de raad de baas is. Dat was echter eerder ook al zo, dus het echte nieuwe was dat het college een eigenstandig bestuursorgaan werd en geen gremium uit de raad. De wetgever heeft na een aantal jaren zelfs moeten bepalen dat het college het recht had in de raad de eigen raadsvoorstellen te verdedigen, zo krampachtig werd de positie van het college terug gebracht naar uitvoeren. Het belangrijkste werk van het college, het voorbereiden van de kaderstelling, werd zo gemarginaliseerd en in een voortdurend gevecht gebracht met waar de raad zijn eigen rol zocht, want de raad gaat toch over het beleid. Dat de wetgever de voorbereiding bij het bestuur heeft gelegd en dat de raad over de voorbereiding iets kan vinden en vervolgens eigenstandig verantwoordelijk is de kaders te bepalen was en is nog steeds ingewikkeld. Beleid wordt gezien als een exclusieve zaak van de raad. Het college is voor de uitvoering. Juist die beleidsvoorbereiding vanuit college maakt dat de rol een andere is dan enkel uitvoering. Een ander effect is dat de raden steeds meer beheersmatige trekken hebben gekregen. Raden wilden zelf de beleidsprocessen gaan sturen en ook over problemen in de uitvoering gaan. Dat wordt nog eens opgeklopt door de pers, die bijvoorbeeld over de wetten in het sociaal domein die zijn gedecentraliseerd naar de gemeenten, heel vaak schreef over het onvermogen van de raden om te zorgen dat het goed ging met de uitvoering van die wetten (Schmitz, 2020). Raden zijn niet slim genoeg, was de impliciete en vaker ook expliciete boodschap. Alle staatsburgers kunnen raadslid zijn. Het passieve kiesrecht is voor iedereen. Er is geen startkwalificatie en er is geen professionele standaard om raadslid te zijn. De vraag is, helpt dit voor de kwaliteit van de gemeente of juist niet? Beoordelen van een raadslid kan tijdens de verkiezingen, het actieve kiesrecht. Daarbij is het van belang een paar zaken uit de notitie van de NSOB, “gemeenteraden positioneren” (Schulz, Frissen & Schram, 2019) aan te halen. Raadswerk is puur lekenbestuur, wat leidt tot de vraag of dit wel kan, of dat de raad hiermee de democratie in gevaar brengt. Vaak blijken de discussies te gaan over kwaliteit van besturen en dat is niet aan de raad, maar aan het college. Wanneer het dualisme wordt begrepen als een wedstrijd wie het slimste is dan gaat het niet goed. De vraag of raad – college een goed span vormen is relevant. Of vertegenwoordiging en bestuur in een energieke balans zitten waarbij de raad het politieke inbrengt. En de vraag doet ertoe hoe de raad vertegenwoordigt, kaders stelt en controleert. Een onderzoek van Ab Dijksterhuis (2009) heeft aangetoond

dat eenvoudige vraagstukken het beste worden genomen door ze cognitief te analyseren en op basis daarvan een keuze te maken. Bij complexe vraagstukken kunnen juist de beste beslissingen worden genomen door het gevoel te volgen of zoals Dijksterhuis het formuleert, denken met gevoel en Cornelis(1998), de logica van het gevoel. Dit inzicht geeft ondersteuning aan de principiële keuze om raadswerk lekenwerk te laten zijn.

In Peel en Maas wordt langs de weg van kaderstellingen wezenlijke vragen aan de orde gesteld in de raad. Welke thema's vragen om overheidshandelen? Hoe sluiten de kaderstellingen aan op de kracht van gemeenschappen en op de wil van diezelfde gemeenschappen om solidair te zijn en om daar eigen keuzen in te maken? Wat en hoe is dat relevant in de gemeentelijke politiek die juist heel dicht bij de burger vorm krijgt. Daar zitten de vragen die de verbinding van de raad met de omgeving markeren. De politiek bepaalt waar ze over gaat. In die zin bepaalt de raad waar de streep ligt tussen het collectieve domein en het publieke domein. De raad bepaalt de doelen voor de lange termijn voor de thema's die voor wat betreft het eigenaarschap vallen binnen typen 3 en 4 en de raad bepaalt op welke wijze ze een ondersteunende bijdrage levert aan vitale gemeenschappen type 2 (zie schema eigenaarschap in bijlage 5). Dat doet ook de raad binnen de grenzen van de wet. Toch duikt met enige regelmaat het gegeven op dat er een soort competitie is tussen waar gemeenschappen van zijn en waar de raad het voor het zeggen heeft. Dat laatste heeft effect op de verhoudingen tussen raad, college en organisatie en effect op de relatie gemeenschap - gemeente. De keuze voor het zijn van een meervoudige overheid is helpend als het gaat om beantwoording van de vraag wie het wanneer voor het zeggen heeft; het werken in deze meervoudigheid vraagt om rolzuiverheid van ambtenaren, collegeleden en raadsleden.

In het blauwe regel gestuurde deel is de rol van de raad meer gericht op het controleren van het interactieve beleidsproces. Een overheid zoekt in het beleidsproces de belanghebbenden op en gaat in gesprek om zoveel mogelijk kennis van buiten in het beleidsproces te krijgen. Belangrijk is evenwicht te houden tussen de specifieke belangen en het algemeen belang. De raad is het die op het einde van het beleidsproces nog een check kan doen of dat interactieve proces is vorm gegeven en wat de betrokkenen van het resultaat, het raadsvoorstel, vinden. Dat vraagt niet heel veel inspanning van de raad. In het groene deel heeft de raad geen actieve rol. Dat klinkt vreemd, maar juist hier komt het deel waarin de raad geen besluitvormende bevoegdheid heeft, behalve bij type 2 waar vanuit de kaderstellingen van de raad indien door gemeenschap gewenst sprake is van een ondersteunende rol van de overheid. Immers het groene communicatieve deel is aan de gemeenschap. Hier vraagt de relationele bestuursstijl zoals beschreven in het onderzoek van Breukers (2018) dat een raadslid zich als burger opstelt. Je bent burger en je verhouden in de gemeenschap is de kern van je vertegenwoordigende rol. Weten wat er speelt door er onderdeel van uit te maken. Het is afwachten of raadsleden die worden geïnterviewd dit ook zo ervaren of vinden.

2.5.2 Meervoudigheid op het niveau van het college

De gemeentewet heeft het college een heel eigenstandige verantwoordelijkheid gegeven in 2002 en heeft ruimte geschapen om naar kwalitatieve bestuurders te zoeken, zo nodig van buiten de gemeente. Het college heeft in Peel en Maas het zogenaamde besturingskompas vastgesteld waarin de besturings-, communicatie- en dienstverleningsuitgangspunten van de kaderstelling bestuur zijn vertaald naar collegeniveau en is de relatie met de organisatie bepaald. Daarin is opgenomen dat het college ook een collectief is en wat de positie van de portefeuillehouder daarbinnen is. In het rode en blauwe deel zijn de portefeuillehouders verantwoordelijk voor hun eigen deel. In het groene deel is dat de portefeuillehouder

gemeenschapontwikkeling. Waar aandacht aan is besteed, is dat het college als geheel verantwoordelijkheid neemt om via collegebeleid de gemeente te besturen. Dat voorkomt dat het college teveel op individueel niveau zijn deel van het geheel doet. Vooral werkt dit omdat het individuele collegelid weet wat de uitgangspunten zijn, zodat het collegelid in tal van praktische situaties een standpunt kan verwoorden zonder steeds terug naar het college te moeten. Niet zelden zijn collegeleden vooral bezig om hun eigen ding door het college te krijgen en het liefst er helemaal uithouden. Wanneer er collegebeleid (op programmaniveau) geformuleerd is, betreft het handelingsruimte die ze ook krijgen, collegebeleid bouwt vertrouwen op onder de collegeleden, tussen college en organisatie en ook naar buiten. Deze vorm helpt het college om de interafhankelijkheid die er is concreet te vertalen naar een productieve samenwerking met veel ruimte voor het individuele collegelid.

In de communicatieve route naar vitale gemeenschappen is de rol van college als volgt: Wanneer een gemeenschap tussen idee en uitvoeringsfase (zie bijlage 5) een gemeenschapsplan inlevert bij de gemeente met de vraag om een standpunt in te nemen, wordt dat tot op activiteitsniveau geanalyseerd en getoetst aan de kaderstelling van de raad. Maar stel dat de vraag bestuur betreft en aan het college is. Dan helpt het, het college om antwoorden te kunnen geven vanuit bestaand beleid, in plaats van dat je specifiek beleid moet gaan maken, omdat het er niet is. Het collegebeleid heeft als belangrijk uitgangspunt dat er zoveel mogelijk doelregels worden geformuleerd en het maken van directieve - of limitatieve regels zoveel mogelijk wordt vermeden. In die zin probeert de gemeente Peel en Maas in haar productie in het blauwe en rode deel vooral ondersteunend te laten zijn aan ontwikkelingen in gemeenschap, in plaats van deze te beperken met limitatieve regels. Niet altijd, soms is het noodzakelijk iets in de vorm van een gebod te formuleren of de grenzen van de mogelijkheden specifiek te benoemen. De doelformulering helpt om het mandaat van de organisatie gegeven de context toe te passen en het helpt vooral om initiatieven van de samenleving vanuit een positief perspectief tegemoet te treden. Collegebeleid zal, aanvullend aan de kaderstelling van de raad, nooit in alle gevallen voorzien. De onderlinge verhoudingen worden er sterker door omdat de gemeente, in dit geval het collegebeleid, vooraf duidelijk kan zijn en je niet in de situatie komt dat het dorp iets vraagt en dat je geen antwoord hebt. Dat voelt en is niet zo krachtig dan wanneer er wel beleid is. Zo'n relatie bouwt vertrouwen op.

De drie woorden dereguleren, desorganiseren en depolitiseren laten zien hoe fundamenteel anders de verhoudingen zijn in de rol van communicatieve overheid ten opzichte van de regelgestuurde -en autoritaire overheidsrol. Ook hier is de vraag of collegeleden hun rol, zoals hier vanuit de theorie geschetst, ook zo ervaren. Zijn zij zich bewust van het onderscheid tussen het groene, blauwe en rode deel? Waarbij ook hier nadrukkelijk de vraag is of zij de verschillen in machtspositie en de daarbij behorende bestuursstijl bewust toepassen.

2.5.3 Meervoudigheid op het niveau van het management

Meervoudigheid van managers vraagt om andere leiderschapsstijlen in het onderzoek geduid als (be)stuursstijlen en kwaliteiten. In Peel en Maas is dit geschetst als een fasegewijze ontwikkeling die gekoppeld is aan de meervoudigheid.

In het geheel van de ontwikkeling en de beweging naar een overheid die de rol van een communicatieve overheid toevoegt aan haar repertoire, is de rol van de directie en overige leidinggevendenden (managementteam) cruciaal. Wanneer het gaat om strategisch handelen is te concluderen dat er in hun leiderschap communicatief handelen en communicatief netwerken aan worden toegevoegd. Het begrip van en vermogen tot toepassen van het kennissysteem van de sociale constructie is een grote stap, zeker wanneer de dagdagelijkse

praktijk meer dan gevuld is met de “oude”, autoritaire en regelgestuurde sturing. Zie hier ook de relatie met de bestuursstijlen uit de participatieladder. De autoritaire stijlen die daar bijvoorbeeld terug komen passen bij het rode in de meervoudigheid en de machtsverhouding die daarbij hoort. De huidige situatie, met een grote fixatie op geld en controlemechanismen, moet tot redelijke en kwalitatief goede proporties worden teruggebracht om het andere toe te laten.

2.6 Meervoudigheid en bestuursstijlen.

In deze paragraaf wordt op basis van literatuuronderzoek inzicht gegeven in de ontwikkeling van participatie en de relatie daarbij met bestuursstijlen. Dit is van belang om kijkende naar de meervoudige overheid in relatie tot besturen te komen tot een focus voor de interviews met respondenten. Zo ontstaat er een zoekkader dat vervolgens ook kan dienen voor het analyseren van resultaten.

Door de jaren heen zijn de diverse vormen van participatie weergegeven in ladders. In basis geven ze allen hetzelfde inzicht. Hoe hoger de trede des te groter is de betrokkenheid en invloed van de burger. De participatieladder van Arnstein (1969) is daarbij voor velen de basis. Breukers heeft in zijn onderzoek (2018) een extra trede toegevoegd aan de participatieladder van Pröpper en Steenbeek, die in hun versie de rol van bestuur hebben gekoppeld aan de vorm van participatie.

Na zijn onderzoek, dat inzicht gaf in welke aanvullende vaardigheden nodig zijn bij het geven van communicatieve zelfsturing, kwam Breukers tot de conclusie dat er zowel aan de kant van de participant als aan de bestuurlijke kant een extra trede is wanneer we werken vanuit het gegeven van communicatieve zelfsturing. Dat ziet er als volgt uit:

Vorm van participatie	Bestuursstijl
Zelfsturing	Relationele stijl
Initiatiefnemer	Faciliterende stijl
Samenwerkingspartner	Samenwerkende stijl
Medebeslisser	Delegerende stijl
Adviseur beginspraak	Participatieve stijl
Adviseur eindspraak	Consultatieve stijl
Toeschouwer	Open autoritaire stijl
Geen rol	Gesloten autoritaire stijl

Figuur 3 “De aangevulde participatieladder” (Breukers, 2018 blz. 42)

Het van belang om in de context van de meervoudige overheid en de toevoegingen aan de ladder van Pröpper en Steenbeek (1999) te onderzoeken hoe dit wordt beleefd bij de deelnemers aan het onderzoek. De meervoudige overheid wordt gekenmerkt door de autoritaire-, regelgestuurde- en communicatieve zelfsturingsrol. Uit het theoretisch onderzoek blijkt dat dit op verschillende manieren doorwerkt bij raad, college en mt-leden.

Om echter te komen tot een interpretatie van de narratieven die gevraagd worden aan de respondenten is het nodig om een beschrijving van de bestuursstijlen te hanteren en die te relateren aan de meervoudige overheid. Daarbij wordt voor de zuiverheid de beschrijving van de bestuursstijlen van Pröpper en Steenbeek (1999) inclusief de aanvulling van Breukers (2018) gevolgd en deze gekoppeld aan de rollen van de meervoudige overheid. In de beschrijvingen van die stijlen zijn begrippen en aanknopingspunten te vinden die te relateren zijn aan de meervoudige overheid.

Relationele stijl: Deze stijl kenmerkt zich in het gegeven dat de stijl van bestuur machtsvrij is en is gebaseerd op het voeren van de waarderende dialoog. Daarbij staat de burger-burger relatie centraal en niet de overheid-burger relatie. Oprechte interesse in wat de ander beweegt vrij van belangen.

Faciliterende stijl: In deze stijl biedt het bestuur ondersteuning. Dat kan in de vorm van tijd, geld, deskundigheid en materiële hulpmiddelen. Je stelt de ander op die manier in staat uitvoering te geven aan zijn of haar idee.

Samenwerkende stijl: Het bestuur werkt samen met andere partijen en zoekt vanuit gelijkwaardigheid naar oplossingen. Hierbij zijn inwoners als ook maatschappelijke of private partijen partners.

Delegerende stijl: Het bestuur geeft aan de participant de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven. Deze stijl is dus niet regelvrij waardoor de regie bij het bestuur ligt.

Participatieve stijl: Het bestuur vraagt een open advies waarbij er veel ruimte voor discussie en inbreng is. Dit betekent onder meer dat de participant een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan aangeven.

Consultatieve stijl: Het bestuur raadpleegt de participant over een gesloten vraagstelling: deze kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving.

Open autoritaire stijl: Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid. Om het beleid bekend te maken, verschaft zij hierover informatie. Om het beleid te laten slagen, tracht zij doelgroepen zo nodig te overtuigen.

Gesloten autoritaire stijl: Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid en verschaft hierover geen informatie. Dit betreft een stijl die gehanteerd wordt bij bijvoorbeeld wettelijke geheimhouding.

De beschrijvingen vanuit de theorie van de bestuursstijlen en de beschrijving van de overheidsrollen zijn vanuit de theorie aan elkaar te verbinden. De relationele- de faciliterende- en de samenwerkende stijl passen bij de communicatieve overheidsrol, aangezien in die overheidsrol het eigenaarschap bij de gemeenschap ligt. Daarbij passen dus bestuursstijlen die uitgaan van aanvullend zijn op wat er in de gemeenschap wordt uitgevoerd. De delegerende-, participatieve- en consultatieve stijl worden als verwachting vanuit de theorie gekoppeld aan de regelgestuurde overheid omdat in dit deel inwoners worden betrokken bij zaken waar de overheid eigenaar van is en met als strategisch doel draagvlak te creëren in de samenleving. Ten slotte de open autoritaire- en de gesloten autoritaire stijl. Naar verwachting worden deze stijlen met name toegepast in de autoritaire overheidsrol. Vanuit de beschrijving is immers te zien dat daar waar er geen betrokkenheid van burgers is en zij in een afhankelijke positie zich bevinden het van belang is uitleg te geven aan doelgroepen en hen te overtuigen.

Op basis van het totale literatuuronderzoek is dus de verwachting oftewel hypothese van de onderzoeker dat op basis van de interviews de koppeling tussen bestuursstijlen en de overheidsrollen er als volgt uit gaat zien:

Bestuursstijl	Overheidsrol vanuit meervoudigheid
Relationele stijl	Communicatieve overheid
Faciliterende stijl	Communicatieve overheid
Samenwerkende stijl	Communicatieve overheid
Delegerende stijl	Regelgestuurde overheid
Participatieve stijl	Regelgestuurde overheid
Consultatieve stijl	Regelgestuurde overheid
Open autoritaire stijl	Autoritaire overheid
Gesloten autoritaire stijl	Autoritaire overheid

Figuur 4 Hypothese figuur (Werps, 2022)

Bovenstaande hypothese is opgesteld vanuit de beschrijving van de bestuursstijlen. De basis daarvan ligt in beschrijvingen per bestuursstijl gebaseerd op Pröpper en Steenbeek (1999), voor wat betreft de relationele stijl in Breukers (2018) en voor wat betreft de beschrijvingen van de overheidsrollen vanuit Cornelis (1998). Die beschrijvingen zijn richtinggevend voor het vormgeven en analyseren van de interviews (zie bijlage 2). Doel daarvan is om inzicht te krijgen in de relatie tussen bestuursstijlen en de meervoudige overheid. Op die manier ontstaat een zoeklicht voor de beantwoording van deelvragen 3 en 4. Daarmee kan onderzocht worden wat besturen in meervoudigheid betekent langs een theoretisch kader en kan een interpretatie van de empirische data worden gegeven.

2.7 Conclusie

Het theoretisch onderzoek heeft er toe geleid dat duidelijk is geworden op welke basis de meervoudigheid gestoeld is. De ontwikkeling van de meervoudigheid laat zien dat er verschillende perspectieven mogelijk zijn. Het inzicht dat daarbij is opgedaan vanuit de theorie Cornelis (1998) is het beeld van de drie perspectieven; het autoritaire het regelgestuurde en het communicatieve. Dat is een basis voor het besturen in meervoudigheid. Wat daar “anders” aan is, is dat het communicatieve deel erbij komt als overheidsrol. De grootste valkuil daarbij is enkel uit te gaan van het communicatieve deel. Dat is een te beperkt idee. De communicatieve overheid komt erbij. Wanneer er meer nadruk wordt gelegd op de communicatieve overheid, worden de autoritaire- en regelgestuurde overheid relatief minder van belang, maar blijven wel aanwezig. In het beeld van de meervoudige overheid is vervolgens de streep van Habermas bediscussieerd. De kritiek die daarop van toepassing kan zijn is dat hij een rationele aanpak geeft voor de voorwaarden van communicatief handelen. En de vraag hoe nadrukkelijk daarmee het onderscheid tussen leef- en systeemwereld moet worden gemaakt. Het strategisch handelen past bij de autoritaire en regelgestuurde overheid. Het communicatieve handelen kan worden gekoppeld aan de communicatieve overheid. Cornelis (1998) en Habermas (1984) samen vormen de basis voor de ontwikkeling van de meervoudige overheid zoals die in Peel en Maas is doorontwikkeld. Om vervolgens te weten wat besturen in die drie overheidsrollen

betekent is er bewust de link gelegd met de bestuursstijlen ladder van Pröpper en Steenbeek (1999). Omdat uit eerder onderzoek gebleken is dat de hoogste trede van die ladder geen recht doet aan het communicatieve deel van de meervoudige overheid is hier het eerdere onderzoek van Breukers (2018) bij betrokken. Hij heeft immer de relationele bestuursstijl aan die ladder toegevoegd. Interessant is om te ontdekken of deze bestuursstijl wordt herkend en ook wordt toegepast, aangezien het onderzoek van Breukers (1998) in eerste instantie gericht was op de vaardigheden van medewerkers. Uit de combinatie van dit theoretisch onderzoek is de hypothese ontstaan waarin de bestuursstijlen zijn gekoppeld aan de overheidsrollen (zie figuur 4). Naast het inzicht dat vanuit de theorie de bestuursstijlen aan de overheidsrollen gekoppeld kunnen worden is de verwachting dat de verschillende respondenten ten aanzien van de bestuursstijlen verschillend zullen scoren. Dit komt voort uit het gegeven dat, zoals uit het theoretisch deel blijkt, het verschil van sturen in de 3 niveaus mogelijk van invloed is op de beleving van de respondenten van de meervoudigheid. Anders gezegd zou het zo kunnen zijn dat een raadslid in het groene deel nog de beleving heeft van eindverantwoordelijk (de baas) te zijn en daarmee niet in staat is tot een machtsvrije dialoog of een MT-lid in het groene deel nog een consultatieve stijl als manager heeft.

3 Onderzoeksontwerp en dataverzameling

Dit hoofdstuk heeft tot doel inzicht te geven in de wijze waarop het onderzoek wordt vorm gegeven, binnen welke context, en op die manier aan te tonen dat er op een wetenschappelijk verantwoorde wijze onderzoek wordt gedaan. Met het beschrijven van de onderzoeksopzet en uitvoering beoog ik transparantie te geven over de wijze van onderzoeken en ook de mogelijke zwakheden in het onderzoek.

3.1 Casus: Besturen vanuit meervoudigheid in Peel en Maas

De gemeente Peel en Maas is, zoals eerder beschreven, een plattelandsgemeente in Noord-Limburg die in 2010 na een herindeling tot stand is gekomen. In Peel en Maas is een visie geschreven in 2008, die door alle vier de raden van de voorlopers van de huidige gemeente Peel en Maas is vastgesteld. Naast de drie kernwaarden duurzaamheid, diversiteit en zelfsturing is een van de belangrijkste uitgangspunten in die visie dat er ruimte wordt gegeven aan de kernen en hun identiteitsontwikkeling. Die visie staat ook in 2022 nog steeds centraal. Het is een krachtig instrument dat zowel raad, college en organisatie houvast geeft te bewegen richting een gewenste toekomst. Het uitgangspunt van de meervoudige overheid is daarmee ook een de basis voor haar dagelijks handelen. In het theoretische deel is aangegeven welke wetenschappelijke perspectieven aan de basis van de ontwikkeling van de meervoudige overheid hebben gestaan. Het model dat daaruit is voortgekomen in Peel en Maas ziet er als volgt uit:



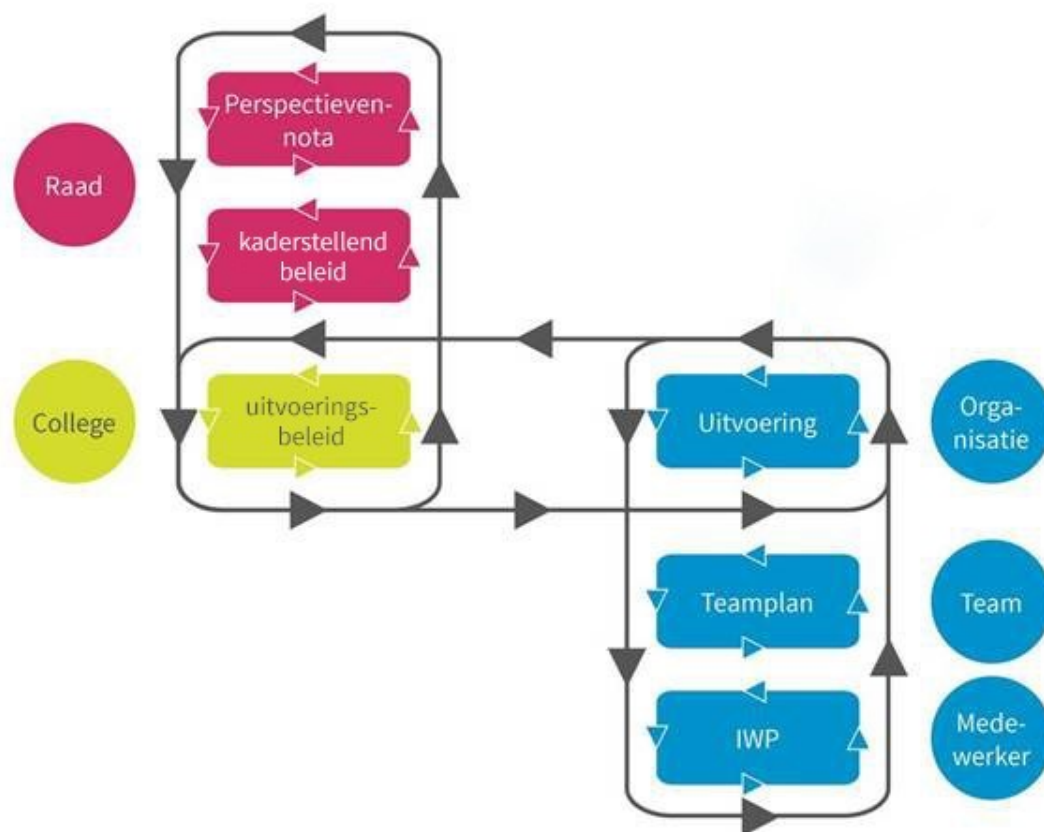
Figuur 5 De meervoudige overheid (Schmitz, 2015)

Het groene deel stelt de oude wijze van besturen, gericht op beheersing, middelen en piramidaal machtsdenken nadrukkelijk ter discussie en vult ze aan. Terwijl in het rode en blauwe deel de waardenoriëntatie niet verdwijnt, staat in het groene deel de waardenoriëntatie op de kernwaarden juist als baken van een nieuwe hoopvolle toekomst. De waardenoriëntatie is het kenmerkende van het groene deel. Kwaliteit krijgt dan ook een andere betekenis, van objectieve meetbare kwaliteit naar subjectieve aan waarden gerelateerde kwaliteit. Vanuit een waardenoriëntatie die ontstaat doordat mensen de dialoog aangaan. Deze dialoog is niet alleen buiten de overheid of van buiten naar binnen. Deze waardenoriëntatie manifesteert zich ook in de organisatie zelf. Daartoe is het vrije spreken van de medewerkers en het toelaten van werkprincipes welke inhoud geven aan de taalconstructie noodzakelijk. En dit toelaten is nog steeds onwennig, gelet op de begrensde waardenoriëntatie van gelijkheid, rechtvaardigheid en efficiency waar we vandaan komen.

Dit waardenfundament kent al 20 jaar voorbeelden in de gemeenschappen en wordt bewust voortgezet. Echter het is niet vanzelfsprekend. De eerste 15 jaar van deze ontwikkeling is de bestuurlijke context ervan weinig uitgedragen buiten de gemeente. Geleidelijk ontstond het inzicht dat deze bestuurlijke filosofie houvast kan geven maar dat er uiteindelijk wel energie van buiten nodig is om de beweging naar vitale gemeenschappen een succes te laten zijn. Vanaf 2008 is de kennis die is opgedaan en de theorie die deze kennis onderbouwt opgeschreven in het brondocument. Dit document is een vertaling van de inzichten van een grotere groep betrokkenen: van de gemeenschappen, maatschappelijke partijen en gemeente bij de zelfsturing van de kernen zoals het tot dan genoemd werd. Vanaf 2009 werd het gemeenschapsontwikkeling, omdat communicatieve zelfsturing een groter cultuur- en sociaal filosofisch begrip is. Het systeem van de overheid is vanaf 2000 aangevuld met een communicatief deel. Dat was, is en zal in de context van de huidige tijd voorlopig ook nog geen vanzelfsprekendheid zijn. Het is ook niet makkelijk, de overheden om Peel en Maas heen en ook het marktsysteem bevestigen zichzelf. De overheid van nu manifesteert zich in een neoliberale context, de contractsamenleving (Schmitz, 2020). De kenmerken van dat neoliberale zijn de individualisering, de mondialisering en de globalisering van de wereldhandel en een expanderende technologische ontwikkeling. Ergens zal de domino van het neoliberale moeten gaan vallen. Niet om de verdienste van het systeem dat in de literatuur New Public Management is gedoopt, te ontkennen. Die verdienste zijn er geweest, zijn er nog steeds en moeten we ook koesteren, aldus Schmitz (2020). In Peel en Maas is gekozen voor het nieuwe perspectief van de filosofie van kwaliteit en waarden. Daarbij is in Peel en Maas ingezet, zoals omschreven in het theoretische hoofdstuk, op een combinatie van Habermas (1984) en Cornelis (1998). De logica van het gevoel is daarbij een noodzakelijke aanvulling op de functionele rationaliteit van Habermas. De ontwikkeling (emancipatie) - van de identiteit – van de kernen en de drie kernwaarden zijn in Peel en Maas een rotsvast perspectief. Het markeert de robuustheid van de gehele organisatie en de robuustheid van de processen. Het is verleden, heden en toekomst.

In het aanvullende groene deel wordt geconcludeerd dat de waardenoriëntatie maakt dat de identiteit van de overheidsorganisatie in beweging komt. Peel en Maas wordt op die manier beïnvloedt vanuit 2 posities. Allereerst wordt door in gesprek te gaan buiten de overheid, het overheidshandelen van buiten uit ter discussie gesteld. En ten tweede wordt in de organisatie vrij gesproken over waardenontwikkeling.

Zoals eerder aangegeven is om de filosofie in het groene deel van kwaliteit en waarden verder vorm te geven in Peel en Maas de waardenoriëntatie van belang. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag is het nodig om een nadere duiding te geven aan de sturing in Peel en Maas op basis van die kwaliteit en waarden maar ook om de verhouding tussen de drie onderzoeksgroepen te duiden in de context van Peel en Maas. Onderstaand schema maakt dat inzichtelijk.

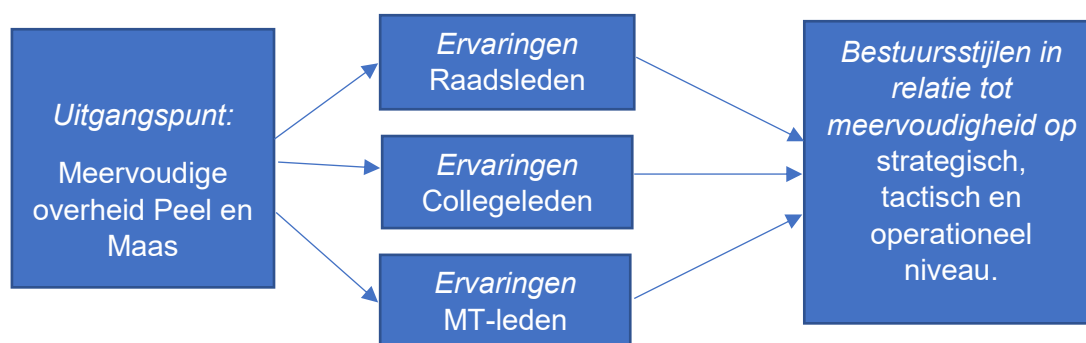


Figuur 6 Beleids hiërarchie besturingskompas (Werps, 2019)

In het besturingskompas schema is te zien dat het totaal en ieder onderdeel afzonderlijk een cyclisch karakter (met eigen termijnen) kent. In ieder van de onderdelen staan doelen opgenomen op het niveau van raad en college t/m het niveau van de individuele medewerker. Dit is de gehanteerde beleids hiërarchie die gebruikt wordt. In de aanpak van strategische vraagstukken worden op het niveau van de raad de missie, visie en kaders gesteld. In de kaderstelling worden per thema de waardenoriëntaties geformuleerd. Dat wordt nadrukkelijk met de omgeving gedaan. Vervolgens wordt dit in uitvoeringsbeleid op het niveau van het college vertaald naar het “hoe” en werkt uiteindelijk door tot het niveau van de individuele medewerker.

In dit besturingskompas is nadrukkelijk terug te zien dat raad, college en organisatie op verschillende niveaus sturen. In het organogram zien is ook de verhouding tussen de drie onderzoeksgroepen helder. Het is dan ook een bewuste keuze om bij alle drie die groepen ervaringen met de meervoudigheid op te halen. De meervoudige overheid beschouwt de gemeente Peel en Maas immers als geheel voor al haar handelen. Interessant is dan om te weten of de meervoudigheid bij de afzonderlijke groepen, met eigen niveau van sturing, anders wordt ervaren. Juist omdat de rol van bijvoorbeeld raadslid (kaderstellend, controlerend en volksvertegenwoordigend) mogelijk andere dilemma's met zich mee brengt dan die van collegelid (beleidsvoorbereidend en uitvoerend) en mt-lid (leidinggevend in de ambtelijke organisatie en adviserend aan college).

Op basis van het theoretische deel en de casus beschrijving van het besturen vanuit meervoudigheid in Peel en Maas is een onderzoeksmodel gemaakt:



Figuur 7 Onderzoeksopzet (Werps, 2022)

Bovenstaand model is een grafische weergave van de onderzoeksopzet. Uitgangspunt is meervoudigheid in Peel en Maas. Vervolgens worden drie doelgroepen gevraagd hun ervaringen met besturen op basis van meervoudigheid te delen. Gezien de positionering van de drie doelgroepen in de beleidshierarchie wordt inzicht verkregen wat het besturen vanuit meervoudigheid op strategisch, tactisch en operationeel niveau betekent in relatie tot de bestuursstijlen. Hiermee wordt beoogd inzicht te krijgen op de verhouding tussen de bestuursstijlen en de overheidsrollen in de meervoudigheid. Door ook op groepsniveau te analyseren wordt getoetst in hoeverre er verschil aan te tonen is tussen de doelgroepen als het gaat om de relatie tussen meervoudigheid en bestuursstijlen.

3.2 Methode van dataverzameling

In het eerste hoofdstuk is reeds aangegeven dat het in dit onderzoek gaat om het in beeld brengen van de beleefde ervaring. Om de verhalen op een open en waarderende manier te onderzoeken is aansluiting gezocht bij de Appreciative Inquiry (verder: AI) (Bouwen, 2013) benadering. AI is de kunst en kunde om vragen te stellen over het potentieel van een organisatie met de bedoeling deze helemaal tot zijn recht te laten komen. Het nodigt uit tot zelfonderzoek door waarderende onderzoekende vragen te stellen. Deze vragen richt de focus op het ontdekken, verbeelden, innoveren en veranderen in plaats van op problemen, kritiek en negativiteit. Het zoekt naar een constructieve verbinding tussen mensen en het grotere geheel wat onderzocht wordt in de vorm van kwaliteiten, kennis, mogelijkheden, waarden, piekmomenten en toekomstbeelden die mensen nastreven (Cooperrider, Barrett & Srivastva, 1995). AI baseert zich hierbij op een 'relationeel constructionistische' benadering. Dat past ook bij de communicatieve zelfsturing van de meervoudige overheid. De waarderende benadering draait om een vorm van een hoog kwalitatieve 'relationele praktijk' met als kunst het stellen van generatieve vragen die nieuwe mogelijkheden en een werkbare relatie creëren. Generatieve vragen zijn uitnodigingen tot contact, een gesprek en gezamenlijke activiteit. Door een waarderende insteek te nemen verhoogt men de kans op de kwaliteit van het empirisch onderzoeken. De betekeniscreatie wordt in AI gedragen door de kwaliteit van de dialoog en richt zich vooral op het uitvoeren en het engageren in een gezamenlijke praktijk (Bouwen, 2013). Storytelling en verhalen vervullen in AI een wezenlijke rol. Door het delen van verhalen vertelt een persoon wat degene belangrijk vindt, hoe we onszelf zien en de wereld ervaren. Verhalen bieden ruimte om zichzelf, anderen en de organisatie met 'andere ogen' te beschouwen. Dat is gezien de rol van de onderzoeker binnen de gemeente Peel en Maas van wezenlijk belang. Elk verhaal werpt een unieke blik op een situatie. Juist dat is van belang voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag en

met name deelvraag 4 waarin de verschillen in de perspectieven aan bod komen. De combinatie van verschillende verhalen, met elk een eigen perspectief, maakt het mogelijk om verschillende invalshoeken te verenigen en in te sluiten. Op deze manier dragen verhalen bij aan vernieuwing van de identiteit, cultuur, werkwijze en relatie en om tegenstellingen of conflicten te overstijgen (Masselink & Van den Nieuwenhof, 2013). Er is ook kritiek op AI omtrent het bovenmatige optimisme over de menselijke keuzevrijheid. Een oog voor de invloed van sociale systemen op deze keuzevrijheid ontbreekt, waarbij macht en overwicht tussen groepsleden het bewustzijn beïnvloeden (Lukes, 2005). Uit discussies over de schaduwkanten van AI wordt betoogd om een meer kritische invalshoek aan AI toe te voegen, zodat er een bewuste of onbewuste regulatie van invloed macht en overwicht vastgesteld kan worden als iemand van een cultuurnorm afwijkt. In het proces is het tevens van belang om oog te hebben voor groepsleden die invloed van groepsdruk ervaren en om het AI proces zodanig vorm te geven dat mensen zich uitgenodigd en vrij voelen hun eigen mening kenbaar te maken (Fitzgerald, Oliver & Hoxsey, 2010). Gezien dat laatste gegeven is bewust de keuze gemaakt voor individuele interviews waardoor het effect van groepsdruk wordt beperkt.

Er zijn 12 semigestructureerde interviews afgenomen conform bijlage 1 (interviewprotocol). Daarbij is gekozen voor een evenredige verdeling tussen de 3 onderzoeksgroepen. De drie onderzoeksgroepen zijn gekozen op basis van het verschil in rol in de besturing, zodat op de 3 niveaus, strategisch, tactisch en operationeel ervaringen zijn opgehaald. De deelnemers zijn geselecteerd en zijn benaderd op basis van de volgende criteria:

Vier raadsleden van vier verschillende politieke partijen. De fractievoorzitter per partij is als eerste gevraagd. Er zitten vijf partijen in de gemeenteraad. Omdat de vijfde partij helemaal nieuw is in Peel en Maas en pas sinds maart 2022 is toegetreden tot de gemeenteraad is besloten die partij af te laten vallen. Juist vanwege het gegeven dat daar beperkte ervaring met de meervoudigheid aanwezig is en in de interviews wordt gevraagd naar de beleefde ervaring. Het verdient de aanbeveling om de fractievoorzitter van deze partij over één jaar te bevragen op zijn ervaringen, zodat een volledige 0-meting ontstaat.

Vier collegeleden. Hier is geselecteerd op basis van aantal jaren in de functie. En daar waar dit hetzelfde is op basis van eerdere ervaring met meervoudigheid.

Vier mt-leden. Hier is geselecteerd op basis van functie. Omdat de beleidsteams, strategie en bedrijfsvoering het meeste kennis en ervaring hebben met het werken vanuit meervoudigheid. En er tot die teammanagers geen directe hiërarchische verhouding is vanuit de onderzoeker.

Dat leidt tot onderstaand geanonimiseerd overzicht

	Rol / functie	Besturingsniveau
1	Collegelid 1	Strategisch/tactisch
2	Collegelid 2	Strategisch/tactisch
3	Collegelid 3	Strategisch/tactisch
4	Collegelid 4	Strategisch/tactisch

5	Raadslid 1	Strategisch
6	Raadslid 2	Strategisch
7	Raadslid 3	Strategisch
8	Raadslid 4	Strategisch
9	MT-lid 1	Tactisch/operationeel
10	MT-lid 2	Tactisch/operationeel
11	MT-lid 3	Tactisch/operationeel
12	MT-lid 4	Tactisch/operationeel

Figuur 8 Overzicht respondenten en besturingsniveau

Alle deelnemers zijn individueel per mail benaderd om zo de anonimiteit ook onderling te kunnen waarborgen. De interviews zijn met toestemming van de deelnemers opgenomen. De verslagen en quotes zijn geanonimiseerd en de opnames worden na afronding van de masterthesis verwijderd. De verslagen van de interviews inclusief de quotes zijn op te vragen bij de onderzoeker. Voor deze opzet is goedkeuring gegeven door de Ethische commissie faculteit BMS van de universiteit Twente nr. 221160.

Alle 12 de deelnemers reageerden enthousiast op de uitnodiging voor de interviews. In drie weken tijd zijn de 12 interviews afgenomen. Het interviewprotocol is gevolgd en nodigde uit tot het vertellen van verhalen. De sfeer tijdens de interviews was ontspannen. Er ontstond een gesprek over meervoudigheid en over besturen waarbij alle doelgroepen met voldoende voorbeelden en beschrijvingen kwamen. De interviews duurden gemiddeld 40 minuten. Wat opviel is hoe graag alle deelnemers vertellen over wat zij in de kernen zien gebeuren en hoe zich dat verhoudt tot hun eigen rol.

3.3 Methode van data analyse

De insteek van de semigestructureerde interviews langs AI vragen is gekozen om verhalen en belevingen weer te kunnen geven. Daarbij wordt veelvuldig naar ervaringen en voorbeelden gevraagd. Om tot een kwalitatieve inhoudsanalyse te komen is in het interviewprotocol een conceptmodel aan alle respondenten voorgelegd dat gebaseerd is op het theoretische onderzoeksdeel (zie hoofdstuk 2). Daarbij is een toelichting gegeven op het model van de meervoudige overheid in relatie tot de bestuursstijlen (zie bijlage 1 interviewprotocol).

Op basis van het literatuuronderzoek is daarbij een schema opgesteld waarbij in de interviews in één gesloten vraag wordt gevraagd welke 3 stijlen zij in relatie tot de meervoudigheid het meest waardevol vinden en welke stijlen zij binnen de context van meervoudigheid het minst waardevol vinden. In Bijlage 1 (het interviewprotocol) is het schema zoals dat is gebruikt terug te vinden. De verhalen op basis van de waarderend onderzoeken vragenstijl zijn geanalyseerd om met name tot beantwoording van de deelvragen 3 en 4 te komen. Voor de 6 open vragen is een analyse-coderingsschema gemaakt dat is gebruikt om ervaringen die door de respondenten zijn beschreven te coderen en te interpreteren. Per overheidsrol en per bestuursstijl is vanuit het theoretisch onderzoek een drietal kernbegrippen geformuleerd. De basis voor het coderingsschema zijn de drie overheidsrollen van de meervoudige overheid en de bestuursstijlen waarvan een

beschrijving in de thesis staat opgenomen. In bijlage 2 wordt weergegeven op welke keywords, onderstreepte onderdelen, de codering plaatsvindt. Deze zijn een gevolg van het theoretisch onderzoek waarin de beschrijving van de bestuursstijlen en overheidsrollen nader zijn onderzocht.

De antwoorden van respondenten op de 6 open vragen zijn geanalyseerd op basis van die kernbegrippen, waardoor er op basis van woordgebruik een bestuursstijl aan overheidsrol gekoppeld is. Daarbij is uitgegaan van max. 10 quotes per respondent en minimaal 1 per vraag. Daaruit volgt een totaaloverzicht van maximaal 120 coderingen.

Na de interviews is er per respondent per vraag gecodeerd (max 10 quotes waarvan min. 1 per vraag). De vraag vooraf is of 10 quotes per persoon haalbaar zouden zijn. Om te voorkomen dat er van de ene respondent 5 quotes gebruikt zouden worden en van de ander 15 quotes is er een minimum van 1 quote per vraag en een maximum van 10 quotes aangehouden. Zo is er minimaal per vraag een codering weergegeven op individueel niveau, groeps- en totaalniveau. Na de interviews bleek 10 per respondent haalbaar en om tot een evenwichtig beeld te komen en een evenredige vergelijking tussen de groepen is 10 quotes per persoon aangehouden. Zo is voorkomen dat er van de ene respondent 20 quotes zijn gebruikt en van de ander 10. De selecties welke quotes wel en niet te gebruiken heeft plaatsgevonden op basis van de minimaal 1 quote per vraag en de helderheid van de quotes. Waarbij er geturfd is op de combinatie van bestuursstijl en overheidsrol. Wanneer een respondent in zijn of haar verhaal een uitspraak doet, zijn de begrippen (keywords) die gebruikt worden gerelateerd aan een bestuursstijl en aan een overheidsrol en is een streepje bij de betreffende combinatie gezet. Zo is zicht ontstaan op aantallen combinaties die genoemd zijn. Vervolgens is ook het onderscheid aangegeven tussen de analyse van de verhalen en de keuze die respondenten zelf hebben aangegeven bij de gesloten vraag over de bestuursstijlen. Hiermee is betekenis gegeven op groepsniveau, zodat ook een antwoord op de hoofdvraag volgt.

Totaal / groep / individu	Autoritaire rol	Regelgestuurde rol	Communicatieve rol
Relationele stijl			
Faciliterende stijl			
Samenwerkende stijl			
Delegerende stijl			
Participatieve stijl			
Consultatieve stijl			
Open autoritaire stijl			
Gesloten autoritaire stijl			

Figuur 9 Voorbeeld coderingsweergave

3.3.1 Beperkingen dataverzameling en dataverwerking

Aangezien dit onderzoek is uitgevoerd in de organisatie waar de onderzoeker werkzaam is, wordt een extra stap ingebouwd inzake de codering. Onderzoeker is zich bewust van haar rol in de organisatie en heeft daar in de selectie van respondenten rekening mee gehouden. Om gewenste antwoorden te voorkomen is geen van de respondenten direct afhankelijk van

de onderzoeker in zijn of haar functioneren. Echter het risico blijft aanwezig dat eigen interpretaties in de codering een rol gaan spelen ondanks de vooraf, op basis van het theoretische kader, opgestelde begrippenlijst. Om de objectivering te toetsen is een tweede codeerder aangetrokken die bekend is met de meervoudige overheid vanuit zijn rol als strateeg bij de gemeente Peel en Maas. De tweede codeerder heeft op basis van enkel de quotes en de begrippenlijst de codering ook gedaan zonder de codering van de onderzoeker gezien te hebben. Hieruit is gebleken dat er beperkte verschillen in de codering aanwezig zijn (zie bijlage 3).

In het selecteren van de quotes is gekozen voor een minimum van 7 quotes en een maximum van 10. Uiteindelijk zijn per respondent 10 quotes geselecteerd. Deze selectie is door de onderzoeker gedaan waarbij er minimaal 1 quote per vraag is geselecteerd en er rekening is gehouden met hoe helder de quote informatie gaf over de bestuursstijl en de overheidsrol. Dit is een minder sterk punt in het onderzoek omdat het enkel de onderzoeker is die quotes geselecteerd heeft. Om de codering van de quotes wel te toetsen is zoals hierboven beschreven een tweede codeerder in de hand genomen.

Er is in dit onderzoek bewust gekozen voor de AI benadering in de semigestructureerde interviews. Zoals in de paragraaf aangegeven is er ook de nodige kritiek op de optimistische benadering van AI. Wanneer, zoals dit onderzoek beoogd dilemma's onderzocht worden, is wellicht de keuze voor de AI benadering een beperking. Juist omdat deze benadering uitgaat van het "goede". Dat kan hierbij een terechte kritische kanttekening zijn. Het risico van enkel optimistische belevingen delen is door de onderzoeker zo veel als mogelijk beperkt door in de interviews bij het vragen naar de ideale situatie ook kritisch door te vragen naar hoe deze dan afwijkt van de huidige werkelijkheid. Hierdoor is inzicht verkregen in de ervaringen en dilemma's.

3.4 Conclusie

Door 12 semigestructureerde interviews op een waarderend onderzoekende manier vorm te geven is er ruimte voor respondenten om voorbeelden te beschrijven en een ideaalbeeld te beschrijven. Door het stellen van één gesloten vraag waarin respondenten is gevraagd zelf voorkeuren voor bestuursstijlen te duiden en vervolgens de open vragen te analyseren aan de hand van het voorafgaand vastgestelde coderingschema is het mogelijk de deelvragen en hoofdvraag te beantwoorden. Daarbij heeft de theorie van de meervoudigheid en de theorie van de bestuursstijlen geleid tot een coderingschema dat op eerdere wetenschappelijke onderzoeken is gestoeld.

Door vanuit de theorie de koppeling te maken tussen de meervoudigheid en de bestuursstijlen zijn de interviews gestructureerd en kan de hoofdvraag wat het betekent om te besturen bij een meervoudige overheid op de 3 niveaus (raad, college en mt-leden) worden beantwoord. De verwachting daarbij is dat er onderscheid zal zijn in die betekenisgeving en die terug te zien is in de codering, omdat rollen en verantwoordelijkheden op de drie niveaus verschillend zijn, zoals beschreven in de paragraaf 2.5.

Om transparant te zijn over dit onderzoek en de activiteiten daarin volgt onderstaand een onderzoeksactiviteitenoverzicht.

Activiteit	Uitvoering
Selectie respondenten	Conform selectiecriteria zoals benoemd in paragraaf 3.2

Uitnodigingen respondenten	Iedere respondent individueel per mail uitnodigen om privacy te waarborgen
Afname en opname interviews	2 interviews per dag waarbij er verwerkingstijd tussen de interviews zit, zodat respondenten elkaar niet tegen komen.
Verwerking en goedkeuring interviews	Opnames zijn uitgewerkt in anonieme samenvattingen inclusief quotes.
Analyse interviews en codeerschema	De resultaten van de interviews zijn volledig geanonimiseerd verwerkt in het codeerschema op individueel-, groeps- en totaal niveau
Conclusies en aanbevelingen	Na analyse van de interviews zijn op basis van de resultaten conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

Figuur 10 Onderzoeksactiviteiten

4 Resultaten en analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten vanuit de 12 interviews en de bijbehorende codering weergegeven en worden deze resultaten geanalyseerd. Allereerst worden de resultaten per groep en in totaal vanuit de codering feitelijk weergegeven. De analyses worden aan de hand van de deelvragen uitgewerkt.

4.1 Resultaten

Van ieder interview is een samenvatting gemaakt waarin ook 10 quotes zijn opgenomen op basis waarvan de codering heeft plaatsgevonden. Daarnaast is door de tweede codeerder op basis van de quotes en de bijbehorende begrippenlijst ook gecodeerd. In de bijlages zijn de coderingen van zowel de onderzoeker als de tweede codeerder opgenomen op groepsniveau en totaalniveau. Daarin is te zien dat er minimale verschillen zijn tussen eerste en tweede codeerder. In dit analyse hoofdstuk wordt uitgegaan van het coderingsschema van de onderzoeker (bijlage 3), omdat met het inzicht van de tweede codeerder (bijlage 4) en de beperkte verschillen geconcludeerd wordt dat het valide is uit te gaan het schema van de onderzoeker aangezien er geen grote verschillen zijn aangetoond.

4.1.1 Deelvraag 3: Hoe ervaren raadsleden, collegeleden en mt-leden het besturen in meervoudigheid?

Vanuit de interviews en de ervaringen en verhalen die daarin door respondenten zijn gedeeld kan allereerst gesteld worden dat geen van de respondenten de koers en keuze voor de meervoudige overheid ter discussie stelt. In alle interviews geven respondenten aan dat met name door de toevoeging van het groene deel, de communicatieve zelfsturing, er door gemeenschappen meer is gerealiseerd dan dat je als overheid zelf had kunnen doen.

“Wanneer er in Peel en Maas niet vanuit meervoudigheid bestuurd was had het er in de dorpen anders uitgezien. Als wij als gemeente alleen maar de lead hadden gepakt was er in Koningslust echt geen school meer geweest en was een Beringe Buiten er nooit gekomen.”

Daarnaast werd door het vragen naar het ideaalbeeld als het gaat om het werken met meervoudigheid ook duidelijk waar de diverse respondenten dilemma's ervaren. Daarbij worden door alle respondenten rolzuiverheid en verwachtingen managen als zeer wezenlijk ervaren voor het besturen in de meervoudigheid.

“Ik zie in de wisselingen van bestuur dat we buiten soms de verkeerde rol pakken door dingen te zeggen die bij een andere rol horen en in een gezellig diner met het dorpsoverleg als overheid zaken uit gaan leggen”

Om een antwoord te kunnen geven op de derde deelvraag (ervaringen met meervoudigheid) worden de totaalcijfers van de codering weergegeven. Deze zijn als volgt:

Alle respondenten	Autoritaire rol	Regelgestuurde rol	Communicatieve rol	Totaal per bestuursstijl
Relationele stijl	0	1	37	38
Faciliterende stijl	1	1	12	14
Samenwerkende stijl	0	3	0	3
Delegerende stijl	0	6	5	11
Participatieve stijl	0	5	1	6
Consultatieve stijl	1	5	2	8
Open autoritaire stijl	13	6	17	36
Gesloten autoritaire stijl	3	0	1	4
Totaal per rol	18	27	75	

Figuur 11 Totaalscore alle respondenten op basis van codering

In bovenstaand overzicht is de totaalscore van alle respondenten opgenomen. Daarin valt op dat er beduidend meer aandacht is voor de communicatieve overheidsrol dan voor de autoritaire en regelgestuurde overheidsrol. Wanneer respondenten gevraagd wordt naar de ervaringen met de meervoudigheid geven zij voornamelijk antwoorden die het communicatieve zelfsturingdeel raken.

Daarnaast valt op dat de relationele stijl het hoogst aantal coderingen heeft van de bestuursstijlen. Vanuit de theorie bekeken is dat verklaarbaar, omdat de relationele stijl zich sterk richt op de dialoog en de burger-burger relatie wat vervolgens strookt met de communicatieve rol.

In het totaal overzicht valt ook op dat de open autoritaire bestuursstijl de een-na hoogste score heeft en daarbij het vaakst in relatie wordt gebracht met de communicatieve rol. Dit is nadrukkelijk anders dan vanuit de hypothese gedacht waarin deze rol met name werd gerelateerd aan de autoritaire overheidsrol. Er vanuit gaande dat er, zoals blijkt uit het literatuuronderzoek, in het groene geen kennismacht is en er sprake zou moeten zijn van een machtsvrije dialoog valt deze codering op in de ervaringen die door de respondenten zijn gedeeld.

“Hetgeen je maatschappelijk verantwoord acht in het rode kan dan gaan knellen met het dromen dat gemeenschappen in het groene doen”

In de theoretische paragraaf is een hypothese gedaan waarin de bestuursstijlen zijn gekoppeld aan de overheidsrollen. Dat is geformuleerd op basis van de theoretische beschrijving van zowel de rollen als de bestuursstijlen. Kijkend naar het totaalschema van de codering zien we dat de relationele stijl en de faciliterende stijl inderdaad conform hypothese het vaakst worden gekoppeld aan de communicatieve rol.

“Het groene deel voegt op het bestaande overheidswerk toe dat inwoners de ruimte krijgen om met elkaar te praten over wat zij belangrijk vinden, vanuit het vertrouwen dat die 45.000 inwoners met elkaar iets tot stand brengen waar ze die overheid niet bij nodig hebben”

Wat ook opvalt is dat de samenwerkende bestuursstijl het minst aantal keren uit de codering komt en wanneer die gecodeerd is dat in de regelgestuurde rol heeft plaatsgevonden. Hierin wijkt het resultaat nadrukkelijk af van de hypothese waarin deze rol gezien de gelijkwaardigheid van betrokkenen werd verwacht te worden gekoppeld aan de communicatieve overheidsrol.

In de totaalcodering valt daarnaast op dat zowel de samenwerkende als ook de gesloten autoritaire bestuursstijl nauwelijks scoren vanuit de coderingen van de quotes. In de door de respondenten aangegeven minst en meest waardevolle bestuursstijlen is dat voor wat betreft de gesloten autoritaire stijl een herkenbaar beeld. Ten aanzien van de samenwerkende stijl ligt dat genuanceerder. Onderstaand schema laat de door de respondenten zelf gegeven antwoorden zien:

Totaal	Welke 3 ervaar je als meest waardevol	Welke 3 ervaar je als minst waardevol
Relationele stijl	8	3
Faciliterende stijl	8	1
Samenwerkende stijl	5	3
Delegerende stijl	2	5
Participatieve stijl	6	0
Consultatieve stijl	1	6
Open autoritaire stijl	6	6
Gesloten autoritaire stijl	0	12

Figuur 12 Voorkeuren door respondenten op bestuursstijlen

De gesloten autoritaire stijl komt in het coderingschema (figuur 11) zeer beperkt voor en wordt door respondenten zelf allemaal als een van de minst waardevolle bestuursstijlen (figuur 12) genoemd. Voor wat betreft de samenwerkende stijl is er een genuanceerder beeld. In de coderingen van de quotes komt deze stijl 3 keer terug. In de door de respondenten zelf gekozen voorkeuren noemen 5 respondenten deze stijl bij de meest waardevolle stijlen en 3 respondenten bij de minst waardevolle stijlen.

4.1.2 Deelvraag 4: In hoeverre zijn er verschillen in de ervaringen van de onderzochte groepen met de meervoudigheid aan te tonen?

Om tot een antwoord te komen op deelvraag 4 zijn de resultaten van de gedeelde ervaringen per groep hieronder weergegeven en aan de hand van de theorie, zoals die per groep in relatie tot meervoudigheid is weergegeven, geanalyseerd.

Vervolgens is een analyse van de verschillen aan de orde.

4.1.2.1 Resultaten raadsleden en meervoudigheid

In onderstaand schema staan de resultaten van de codering van de groep respondenten die de functie van raadslid vervullen:

Raad	Autoritaire rol	Regelgestuurde rol	Communicatieve rol
Relationele stijl	0	0	11
Faciliterende stijl	1	1	3
Samenwerkende stijl	0	0	0
Delegerende stijl	0	3	4
Participatieve stijl	0	1	0
Consultatieve stijl	0	0	2
Open autoritaire stijl	4	0	9
Gesloten autoritaire stijl	0	0	1

Figuur 13 Score respondenten Raad op basis van codering

Uit dit overzicht valt af te lezen dat de raadsleden ook het vaakst ervaringen en voorbeelden vanuit de communicatieve rol hebben beschreven. Wat daarbij vervolgens opvalt is dat in die rol het hoogst gescoord wordt op de relationele bestuursstijl en het een-na hoogst op de open autoritaire bestuursstijl. Vooral die laatste is er vanuit de theorie een die vragen oproept. Immers in het groene deel heb je als overheid geen actieve besluitvormende rol en ben je als raadslid bij uitstek burger en is weten wat er speelt in gemeenschappen door er onderdeel van te zijn de voornaamste taak. Deze score laat in ieder geval zien dat de raad in het communicatieve deel worstelt met de machtsverhouding. Daar waar Habermas (1984) in het communicatieve deel uitgaat van een machtsvrije dialoog geeft Foucault (Devos, 2004) aan dat er geen gesprek zonder macht is. Uit de resultaten blijkt dat vanuit de raad de twee stijlen die met beiden overtuigingen samenhangen het meest genoemd worden. Om dit te illustreren hieronder 2 voorbeelden uit de interviews die de tegenstrijdigheid in deze laten zien.

“Als er initiatieven ontstaan. Duidelijk en helder zijn over de controlerende- en kaderstellende rol van die ik als raadslid heb en welke afwegingen daar in maak.”

Bij bovenstaande quote gaf het betreffende raadslid aan dat ook wanneer het om initiatieven gaat die in het groene ontstaan het van belang is aan inwoners uit te leggen welke kaderstellende rol en controlerende rol een raadslid heeft en daarmee ook begrip te creëren voor de beslissingsbevoegdheid. Deze uitspraak veronderstelt een kaderstellende- en controlerende rol die in dat groene deel – vaak - niet aan de orde is. Hierin is vervolgens een open autoritaire stijl in relatie tot de communicatieve zelfsturing terug te zien.

Dit raadslid geeft aan de idee- en droomfase echt bij een dorpsoverleg moet liggen en je daar vooral niet in de weg moet lopen ook niet als raadslid. Gevolg is dat wanneer de raad het college vraagt hen eerder bij planvorming te betrekken dat een lastige vraag is, omdat je dan als overheid een rol gaat pakken in die idee fase en het juist de kracht is om daar weg te blijven.

Deze quotes zijn exemplarisch voor het dilemma dat ook uit de coderingen naar voren komt. Het ene raadslid geeft aan te allen tijde ongeacht de overheidsrol de kaderstellende en controlerende bevoegdheid van de raad uit te voeren. Het andere raadslid geeft duidelijk aan dat in de ideefase van het communicatieve zelfsturingsdeel de rol is om als raadslid “weg te blijven” en niet vanuit de systeemwereld de rol te pakken. Daarbij wordt ook nog eens de reflectie getoond dat er vanuit de systeemwereld vragen van raad aan bestuur worden gesteld die in de ideefase, nog niet aan de orde zijn.

Daarnaast valt in het totaalschema van raadsleden op dat er, hoewel er in de interviews naar meervoudigheid gevraagd is, vooral vanuit de communicatieve rol antwoord is gegeven. En dat de raad zichzelf daarin bestuursstijlen toedicht die vanuit de hypothese niet verwacht werden. Met name de open- autoritaire stijl en de delegerende stijl passen op basis van het literatuur onderzoek niet bij de communicatieve overheidsrol. Kennelijk ervaren raadsleden dat anders. Wat daarbij opvalt is dat de streep tussen leef- en systeemwereld die de basis vormt voor het theoretisch model in Peel en Maas vanuit de interviews weinig aandacht krijgt. Diverse raadsleden geven in hun antwoorden aan dat ook wanneer eigenaarschap bij een dorp ligt de raad over initiatieven besluit en dus in de eerste fase al helder moet zijn over de kaders. Terwijl er in het groene deel er veelal sprake is van geen gemeentelijke kaders. Dit laten de quotes zoals hierboven beschreven ook zien. Waarbij de tweede quote wel in gaat op de fases die in Peel en Maas worden onderscheiden en daar ook de eigen rol op aanpast en de ander dat niet doet. Daarmee ontstaat de vraag in hoeverre de streep van Habermas in de praktijk wordt beleefd en of Peel en Maas effectief is door aandacht te blijven voor die streep. Daar zijn vanuit de interviews argumenten voor en tegen voor te geven.

Bij drie van de vier raadsleden speelt ook in het groene “gelijke behandeling” in hoge mate een rol. Men geeft aan te begrijpen dat er tempoverschillen ontstaan maar men heeft ook behoefte om iedere kern hetzelfde te willen “geven”. Juist de gelijkheid is een onderdeel van de regelgestuurde overheid en dat geeft spanning in het groene deel dat uitgaat van de filosofie van kwaliteit en waarden en die kunnen verschillen in kernen. Bovendien wordt door raadsleden hierbij ook de financiële positie van de gemeente benoemd. De respondenten in de raad geven allemaal aan een bepaalde mate van rust te ervaren in het besturen. Een bepaalde mate van rijkdom creëert rust en een mate van tevredenheid bij de gemeenschap geven een tweetal raadsleden aan. Een raadslid formuleerde daarop de opvallende vraag: Is de rust die in het besturen wordt ervaren het gevolg van meervoudigheid of de rijkdom van de gemeente?

Voor hier verder op in te gaan vanuit de analyse wordt eerst ingegaan op de resultaten van de andere twee groepen.

4.1.2.2 Resultaten collegeleden en meervoudigheid

In onderstaand overzicht is de codering van de geïnterviewden collegeleden opgenomen.

Totaal collegeleden	Autoritaire rol	Regelgestuurde rol	Communicatieve rol
Relationele stijl	0	0	10
Faciliterende stijl	0	0	5
Samenwerkende stijl	0	1	0
Delegerende stijl	0	1	0
Participatieve stijl	0	2	1
Consultatieve stijl	1	2	0
Open autoritaire stijl	4	4	6
Gesloten autoritaire stijl	3	0	0

Figuur 14 Score respondenten College op basis van codering

Hier is een gelijksoortig beeld als bij de groep raadsleden. Ook hier is het vaakst gesproken over de communicatieve rol met daarbij de relationele, faciliterende en open autoritaire stijl. Hetgeen verder opvalt is dat bij de collegeleden de open autoritaire stijl het vaakst (14 keer) als bestuursstijl in hun verhalen wordt benoemd ongeacht de overheidsrol. Zowel in het rode, blauwe en groene deel scoren zij op de open autoritaire stijl.

“In het blauwe deel maken wij regels die kijken naar de bedoeling, zodat er ruimte is voor maatwerk en dat vraagt van inwoners dat ze begrip hebben voor wat er nodig is”

In bovenstaande quote is de open autoritaire bestuursstijl verbonden aan de regelgestuurde overheidsrol (blauw). In onderstaande quote is de open autoritaire bestuursstijl gekoppeld aan de autoritaire rol (rood).

“In mijn eigen portefeuille is een aantal zaken gewoon rood, en daarin voer ik de wet uit en leg ik aan betrokkenen mijn besluit uit.”

In de laatste quote hieronder is de open autoritaire stijl gekoppeld aan de communicatieve overheidsrol.

“Ik heb zelf het dorpsoverleg gebeld en uitgelegd op het moment dat het in de besluitvorming in de commissievergadering niet goed ging. Vooral om uit te leggen wat er gebeurde en waarom dat gebeurde.”

Wat opvalt in de interviews van collegeleden en, ook te zien is in bovenstaande quotes, is dat ongeacht de overheidsrol de bestuursstijl sterk gericht is op uitleggen wat de overheid

wel of niet doet en waarom dat zo is. Dat is sterk overheidsgericht denken en de theorie laat dat zien dat het gericht is op uitleggen en informatie verstrekken, maar dat zou dan alleen effectief zijn als de overheid “in the lead” is. Dit is een stijl die in het blauwe en rode effectief kan zijn, maar in het communicatieve deel is het een bestuursstijl die ingaat tegen de basisprincipes van het communicatieve deel waarin zoals Cornelis (1998) het beschrijft mensen in vrijheid hun eigen leefomgeving creëren. Juist in dat deel is er sprake van deregulering, depolitisering en desorganiseren. Vraag is in hoeverre dat onder druk komt te staan wanneer een open autoritaire bestuursstijl in het communicatieve deel wordt gebezigd. Vraag is of hierin een verklaring voor de ervaren dilemma’s te vinden is. Om tot beantwoording van die vraag te komen wordt eerst nog ingegaan op de laatste groep respondenten, de mt-leden.

4.1.2.3 Resultaten mt-leden en meervoudigheid

In onderstaand overzicht is de totaalscore van de coderingen van de mt-leden opgenomen.

Totaal mt-leden	Autoritaire rol	Regelgestuurde rol	Communicatieve rol
Relationele stijl	0	1	16
Faciliterende stijl	0	0	4
Samenwerkende stijl	0	2	0
Delegerende stijl	0	2	1
Participatieve stijl	0	2	0
Consultatieve stijl	0	3	0
Open autoritaire stijl	5	2	2
Gesloten autoritaire stijl	0	0	0

Figuur 15 Score respondenten MT op basis van codering

Uit de interviews met mt-leden valt op te maken dat ook zij voornamelijk ervaringen delen vanuit de communicatieve overheidsrol. Daarbij hanteren zij het vaakst de relationele stijl en vervolgens de faciliterende stijl. Daar waar de open autoritaire stijl wordt gehanteerd is dat voornamelijk in de autoritaire rol. Daarin verschilt deze groep van de andere twee groepen. Vanuit de gedeelde ervaringen blijkt dat de mt-leden de samenwerkende-, delegerende, participatieve- en consultatieve stijl voornamelijk koppelen aan de regelgestuurde rol. Dat is conform de hypothese waarin deze stijlen, behalve de samenwerkende stijl, gekoppeld waren aan de regelgestuurde rol. De gesloten autoritaire stijl komt geen enkele keer terug in de codering van de mt-leden. Bij collegeleden 3 maal en bij raadsleden 1 maal. Dit is de stijl die het minst naar voren komt en dat is gezien het gegeven dat er voornamelijk voorbeelden uit de communicatieve overheidsrol worden gebezigd verklaarbaar.

Bovenstaand is een eerste weergave van de resultaten op deelvragen 3 en 4 waar met name de interviews op gericht waren. Om tot een beantwoording van de hoofdvraag te komen wordt in de volgende paragraaf ingegaan op de onderlinge samenhang tussen de deelvragen. De theoretische beantwoording van de deelvragen 1 en 2 wordt gebruikt om de resultaten op de deelvragen 3 en 4 te analyseren om zo tot een afgewogen beantwoording van de hoofdvraag te komen. Voor de helderheid worden hier nogmaals de hoofd- en deelvragen opgenomen:

Wat betekent het zijn van een meervoudige overheid voor (be)sturen op raads-, college- en managementniveau in Peel en Maas?

- 1: *Hoe heeft de meervoudige overheid zich in Peel en Maas ontwikkeld?*
- 2: *Welk conceptueel model ligt ten grondslag aan de meervoudige overheid?*
- 3: *Hoe ervaren raadsleden, collegeleden en mt-leden het besturen in meervoudigheid?*
- 4: *In hoeverre zijn er verschillen in de ervaringen van de onderzochte groepen met de meervoudigheid aan te tonen?*

4.2 Analyse en discussie

Vanuit de theoretische beantwoording op deelvraag 1 en 2 wordt in deze paragraaf een nadere analyse en discussie gevoerd ten aanzien van de resultaten van de interviews om zo tot weloverwogen beantwoording van de deelvragen 3 en 4 te komen. En daarmee een genuanceerde basis voor de beantwoording van de hoofdvraag en het conclusiehoofdstuk te creëren.

4.2.1 Analyse en discussie deelvraag 3 en 4

Bij de beantwoording van deelvraag 1 over hoe de meervoudigheid zich in Peel en Maas heeft ontwikkeld is in het theoretisch hoofdstuk geschetst hoe het gedachtegoed van Cornelis (1998) en Habermas (1984) is vertaald naar een lokaal model waarbij wordt uitgegaan van 3 overheidsrollen, te weten de autoritaire-, de regelgestuurde- en de communicatieve overheidsrol. Aangezien dit onderzoek zich richt op het besturen in meervoudigheid is naast dit model gezocht naar een theoretische benadering van bestuursstijlen. Daarbij is aansluiting gezocht bij de bestuursstijlen ladder van Pröpper en Steenbeek (1999). Deze 2 hebben in het theoretische gedeelte geleid tot de volgende hypothese:

Bestuursstijl	Overheidsrol vanuit meervoudigheid
Relationele stijl	Communicatieve overheid
Faciliterende stijl	Communicatieve overheid
Samenwerkende stijl	Communicatieve overheid
Delegerende stijl	Regelgestuurde overheid
Participatieve stijl	Regelgestuurde overheid
Consultatieve stijl	Regelgestuurde overheid
Open autoritaire stijl	Autoritaire overheid
Gesloten autoritaire stijl	Autoritaire overheid

Figuur 16 Herhaling hypothese

De resultaten van de interviews laten zien dat de ervaringen van respondenten niet conform de hypothese zijn. Daarbij is een eerste constatering dat naast de relationele stijl (38 keer) de open autoritaire stijl 36 keer gekoppeld wordt aan de communicatieve overheid. De open autoritaire stijl is bij uitstek een bestuursstijl die past bij een machtsverhouding. Een

machtsverhouding die in het communicatieve, groene deel niet thuis hoort en als die er al thuis hoort, ligt de macht daar bij de gemeenschappen, waarbij gemeenschappen de eerste onder de gelijken zijn. Bovendien zien we dat bij raadsleden 9 maal deze codering plaatsvindt bij collegeleden 6 maal en bij mt-leden 2 maal. Dat vraagt om een nadere duiding. In het theoretische deel is al aangegeven dat de worsteling voor raadsleden in het groene deel zich richt op het niet hebben van een besluitvormende bevoegdheid en dat de kern zich daar richt op het deel uitmaken van de gemeenschap en weten wat er speelt. Dat dit in praktijk ingewikkelder is blijkt uit onderstaand voorbeeld dat een van de raadsleden schetst:

“Ik kan als raadslid niet aansluiten bij een dorpsoverleg. Zij zien mij immers als raadslid en dan schep ik verwachtingen door daar aanwezig te zijn en mee te denken of mijn input te geven. Omdat ik uiteindelijk ook over de besluitvorming ga bij een dorpsontwikkelingsvisie en dan uitleg moet geven over waarom ik besluit wat ik besluit.”

Een ander raadslid schetst juist:

“Ik ben ook gewoon inwoner en wil meedenken over de leefbaarheid en toekomst van mijn eigen wijk. Zolang ik helder ben over vanuit welke hoedanigheid ik daar aansluit kan dat juist wel. Sterker nog ik kan daar ook informatie ophalen die mij helpt mijn volksvertegenwoordigende rol beter te doen.”

Op het eerste gezicht lijken dit twee uitersten en dat klopt deels. In de eerste beschrijving is terug te zien dat een groen proces (dorpsontwikkelingsvisie) wordt gekoppeld aan besluitvorming en uitleg over besluitvorming passend bij een open autoritaire bestuursstijl. Het tweede voorbeeld geeft een andere visie op het aansluiten bij bijvoorbeeld een dorpsoverleg. Daar wordt echter de toevoeging gedaan van informatie ophalen, passend bij de consultatieve bestuursstijl.

Wat beiden voorbeelden kenmerkt is dat vanuit de formele raadslid rol wordt gedacht en vanuit het rode en blauwe deel die horen bij de systeemwereld. Hoewel in de interviewgesprekken het onderscheid tussen systeem- en leefwereld wordt gerespecteerd door respondenten, laat de codering zien dat wanneer er op basis van begrippen uitspraken worden gescoord dit onderscheid (onbewust) teniet wordt gedaan. Dit is een belangrijk inzicht want de vraag is hoe dit komt. Met name de respondenten raads- en collegeleden geven zelf aan dat veel dilemma's of worstelingen ontstaan tussen het blauwe en groene deel. Uit de coderingen echter blijkt dat voornamelijk de hoge mate van de autoritaire stijl in het groene zorgt voor de dilemma's. De vraag is ook hoe bewust respondenten zich zijn van de bestuursstijlen in relatie tot de overheidsrollen. Dit wordt mede onderbouwd doordat de eigen keuze van meest waardevolle rollen ook afwijkingen laat zien tot de coderingen op basis van de begrippen die respondenten gebruiken. Het is nodig hier context aan te geven. Een van de collegeleden gaf het “treffend” aan in het interview:

“Als ik het schema van de meervoudigheid naar nu moet brengen dan zou wat mij betreft het rode deel groter zijn, het blauwe deel groter worden en het groene deel juist kleiner worden.” Dit collegelid geeft aan dat ook de polarisatie en het wantrouwen onderling toeneemt. Als overheid worden we daarom steeds meer gedwongen in de controlerende rol en daar moeten we dan ook goed invulling aan geven.

De context, zeker in Limburg, is voor bestuurders de afgelopen jaren er een geworden waarin integriteitsonderzoeken zich snel opvolgden. Dat heeft mogelijk een invloed op hoe bestuurders opereren in alle 3 de overheidsrollen. Alle raads-, collegeleden en 2 mt-leden hanteren in hun interviews begrippen als verwachtingenmanagement, ook in het groene deel. Daarnaast spelen wellicht ook de crisissen van de afgelopen jaren een rol. In de coronatijd heeft rijksbeleid er toe geleid dat enerzijds de autoritaire besluiten nadrukkelijker ingrepen in de leefwereld en de oplossing in de vorm van steunmaatregelen door de overheid werden geboden. Waarmee in tegenstelling tot wat in het groene wordt beoogd burgers met hun gezicht naar de overheid komen te staan in plaats van met het gezicht naar elkaar en de rug naar de overheid. Bovenstaande is interpretatie van de onderzoeker op basis van verhalen van respondenten en ervaringen in de afgelopen jaren. Anderzijds is het ook het gevolg van beleid dat de laatste decennia is gevoerd. Waarin beheersing centraal staat. Het communicatieve deel in de meervoudigheid draait nadrukkelijk om zelfsturing in gemeenschappen op weg naar het goede leven. Dat vraagt om een dienstbare overheid. Dat is in wezen iets anders is dan een controlerende overheid. Of zoals geschetst in een interview met dr. R. Ossewaarde door Marcel Ham (juni 2006), “de basis van dit kabinet is toch beheersing: meer veiligheid, integratie, leefbaarheid – in een context van onzekerheid”. Dat was 2006, maar in de huidige context zo na corona en nu met de oorlog in de Oekraïne, de stikstofproblematiek, de problemen rondom immigratie en de woningmarkt is die onzekerheid eerder toegenomen dan afgenomen. Het doel in het groene uitdrukkelijk aanvullende deel van de meervoudige overheid is bedoeld als het - als er al een overheidsinzet gevraagd wordt- faciliteren van burgerschap.

Een tweede belangrijke constatering is dat uit de coderingen blijkt dat conform de hypothese de delegerende, participatieve en consultatieve stijl het vaakst zijn gekoppeld aan de regelgestuurde overheidsrol. Daarbij hoort dat de samenwerkende stijl in de coderingen het minst naar voren komt. Vanuit de coderingen wordt deze stijl enkel gekoppeld aan de regelgestuurde rol in tegenstelling tot de hypothese. Dit vraagt een nadere analyse:

Het gegeven dat de samenwerkende stijl weinig is gecodeerd en daar waar die gecodeerd is, is gekoppeld aan de regelgestuurde kan vanuit het literatuur onderzoek wellicht verklaard worden. De filosofie horende bij de regelgestuurde overheid is immers gericht op gelijkheid en rechtvaardigheid in de contractsamenleving (Cornelis, 1998). Bovendien blijkt uit de literatuur over de bestuursstijlen dat in de samenwerkende stijl het bestuur samenwerkt met andere partijen en vanuit gelijkwaardigheid naar oplossingen zoekt. Het gegeven van die gelijkwaardigheid maakte dat in de hypothese deze stijl door de onderzoeker is gekoppeld aan de communicatieve overheid. De zeer geringe codering op deze stijl en de koppeling met de regelgestuurde overheid kan verklaard worden vanuit het gegeven dat het bestaan van een machtsvrije dialoog in twijfel wordt getrokken. Hierin is ook een tegenstelling te zien in het model van de meervoudige overheid. Enerzijds wordt boven de streep van Habermas

de machtsvrije dialoog voorgeschreven, anderzijds zit in het model een duidelijke verdeling in eigenaarschap. Daar ligt het eigenaarschap immers bij de gemeenschap en levert de gemeente een bijdrage. En daarin is de communicatie gericht op overeenstemming in de gemeenschap en in de relatie tussen overheid en gemeenschap strategisch. Daarmee is de vraag gerechtvaardigd of de samenwerkende bestuursstijl boven of onder de streep “hoort”. Er zijn 3 respondenten die de samenwerkende stijl koppelen aan de regelgestuurde overheid. Dat betreft 1 collegelid en 2 mt-leden.

“In het herijken van de kaderstellingen wordt er met inwoners een samenwerkende stijl gehanteerd om tot een gezamenlijke ambitie te komen die door de raad wordt vastgesteld”

Bovenstaande quote is er een die heeft geleid tot een codering op de samenwerkende stijl in relatie tot de regelgestuurde overheid. Daarin zit ook meteen een tegenstelling. Want hoe gelijkwaardig is de relatie wanneer uiteindelijk de raad de ambitie vaststelt, is de vraag die dat oproept. Kortom er is te allen tijde sprake van eigenaarschap en in hoeverre wringt dat met een samenwerkende stijl. Vanuit de diverse interviews is duidelijk dat het bewaken van de rolzuiverheid een uitdaging is en wellicht verklaart dat ook de beperkte codering op de samenwerkende stijl. Want ook in het groene deel waar deze stijl in de hypothese aan is gekoppeld kent Peel en Maas het principe dat de inwoners de eerste onder de gelijken zijn. In de delegerende, participatieve en consultatieve stijl is het eigenaarschap veel nadrukkelijker geborgd dan in de samenwerkende bestuursstijl waarin er sprake is van gezamenlijk eigenaarschap. Ook dat was een reden de stijl te koppelen aan het groene deel. Door de interviews en de resultaten wordt het dilemma tot de kern terug gebracht namelijk: “Kan er sprake zijn van een samenwerkende bestuursstijl boven de streep oftewel in het groene communicatieve deel?” of “Is de scheiding tussen leef- en systeemwereld die zo van belang is in het schema een last?”

Om tot een conclusie te komen van bovenstaande vragen, die een gevolg zijn van de interviews, is de eerder behandelde theorie aangehaald, maar er moet ook naar de context gekeken worden. Al eerder is het vertrouwen in de overheid aangehaald. Een recent rapport van de Raad voor het Openbaar bestuur “Gezag herwinnen, over de gezagswaardigheid van openbaar bestuur” geeft over de huidige context waardevolle inzichten (ROB,2022). In dit uitgebreide rapport wordt op basis van diverse onderzoeken de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur bediscussieerd. Ook hierin wordt de machtsverhouding centraal gesteld en met name voor de beweging gepleit van “macht over” naar “macht met”. Tevens schetst het rapport de historische ontwikkeling van de overheid in verhouding tot burgers. De huidige periode wordt daarin gekenmerkt door “de vermaatschappelijking van de overheid en de participatiesamenleving”. Een periode waarin het ideaal van de participatiemaatschappij uit ging van de sturende en dragende kracht van burgers en de maatschappelijke verbanden waarin zij zich bewegen. In lijn hiermee vonden decentralisaties plaats die in het politieke domein verantwoord werden als pogingen om de ontwikkeling van het overheidsbeleid weer dichterbij de burger plaats te laten vinden en deze worden met terugwerkende kracht vooral als bezuinigingsoperaties gezien.

Dit is een context waarin de respondenten zich bevinden en kleurt derhalve ook de antwoorden die zijn gegeven. Terugkomende op het dilemma van de samenwerkende stijl en het onderscheid tussen leef- en systeem wereld laat ook dit rapport weer zien hoe zeer het van belang is de streep van Habermas te respecteren en daar de bestuursstijlen en communicatie op aan te passen. Het is nadrukkelijk van belang, omdat alles boven de

streep draait om de burger-burger relatie en niet om de overheid-burger relatie. De leefwereld is er en zal er altijd zijn. In het groene deel gaat het om zoals eerder betoogd burgerschap op weg naar het goede leven (Ossewaarde, 2006). In dat deel is er geen plek voor de strategische doelen van de overheid en vooral niet de doelen die gericht zijn op de relatie overheid – burger. Of zoals door een van de respondenten als ideaalbeeld beschreven:

“In de ideale situatie ziet deze respondent dat er in het gemeenhuis minder hard wordt gelopen, minder beleidsstukken worden geproduceerd. Daarnaast wordt dan gezien dat bestuurders fluitend door de gemeente fietsen en beleidsmedewerkers hun expertise buiten kunnen inzetten daar waar dat gevraagd wordt in plaats van gericht te zijn op politieke vragen te beantwoorden.”

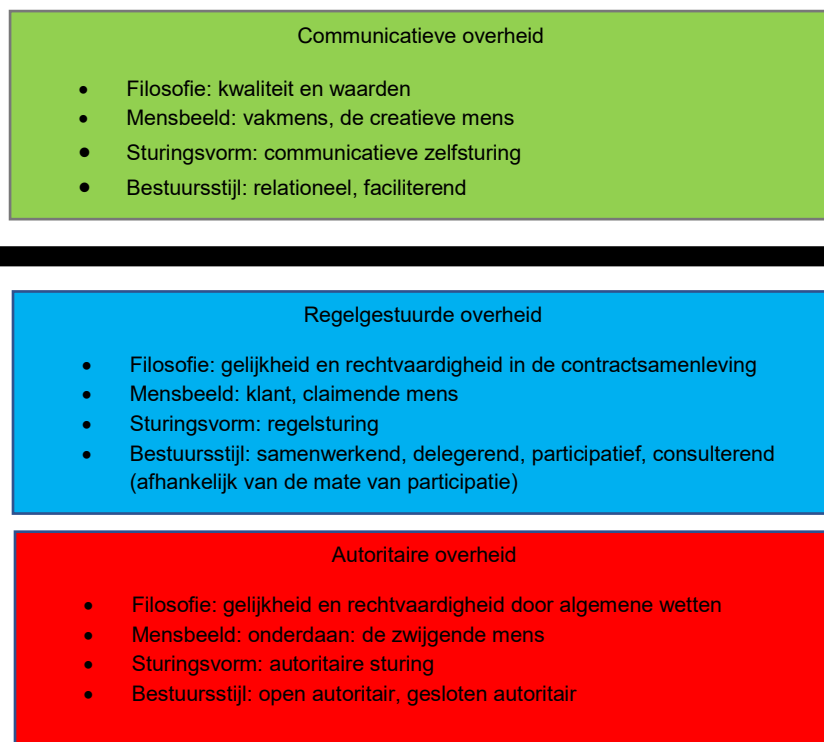
4.2.2 Conclusie

In de paragrafen hierboven beschreven zijn de resultaten geanalyseerd en bediscussieerd alvorens naar het conclusie hoofdstuk te gaan wordt voor wat betreft deelvraag 3 en 4 in deze paragraaf antwoord gegeven.

4.2.2.1 *Antwoord op de vraag hoe raadsleden, collegeleden en mt-leden het besturen in meervoudigheid ervaren*

Alle respondenten hechten waarde aan het deel communicatieve zelfsturing dat in Peel en Maas is toegevoegd aan het bestaande blauwe en rode overheidsdeel. Een problematisch gegeven dat voortkomt uit de interviews is het hoge gebruik van de open autoritaire stijl in het communicatieve zelfsturingsdeel. Uit de interviews blijkt daarmee dat het respecteren van het onderscheid tussen de leef- en de systeemwereld niet goed lukt. En daarnaast de samenwerkende stijl in de praktijk nauwelijks wordt toegepast. Zoals bediscussieerd is te zien dat in een bepaalde mate de “verkeerde” bestuursstijl wordt toegepast. Dat geldt met name voor de open autoritaire stijl en dan met name onder de groepen raadsleden en collegeleden. Echter de codering op de andere bestuursstijlen laat zien dat die in de te verwachten overheidsrol worden toegepast. Dat is een wezenlijke nuancering op het ontstane beeld vanuit de ene “verkeerde” toepassing. Door die nuancering in ogenschouw te nemen is het mogelijk de bestuursstijlen op basis van bovenstaande analyse aan te vullen in het schema van de meervoudige overheid.

Dat komt er dan als volgt uit te zien:



Figuur 12 "De meervoudige overheid 2.0" (Werps, 2022)

In bovenstaand figuur zijn de relationele en faciliterende bestuursstijl toegevoegd aan het communicatieve deel. Daarbij wordt opgemerkt dat voor type 1 activiteiten de relationele bestuursstijl het meest geschikt is, aangezien daar geen enkele overheidsbemoediging, wanneer daar niet om wordt gevraagd, aan de orde is. De faciliterende stijl hoort bij de type 2 activiteiten (bijlage 5 overzicht type activiteiten en fase meervoudigheid), omdat daar de kaders van de overheid in andere dan de ideefase van toepassing "kunnen" zijn. De samenwerkende, delegerende, participatieve en consulterende stijl horen gezien de uitkomsten van dit onderzoek bij de regelgestuurde overheid. Dit is het interactieve beleidsvormende deel. De mate van betrokkenheid van participanten bepaalt de bestuursstijl conform de participatieladder van Pröpper en Steenbeek (1999). Tot slot zijn de open autoritaire en de gesloten autoritaire bestuursstijl gekoppeld aan de autoritaire overheid. Het betreft hier wettelijke taken waar de overheid uitvoering aan geeft en al dan niet inwoners informeert over de besluiten.

4.2.2.2 *Antwoord op de vraag in hoeverre er verschillen in de ervaringen zijn aan te tonen tussen de groepen.*

Er zijn geen grote verschillen tussen de drie groepen aan te tonen. Het enige significante verschil zit in het gegeven dat de groep mt-leden het toepassen van de autoritaire stijl in het groene veel minder laat zien (2 maal) dan de groep raadsleden (9 maal) en de groep collegeleden (6 maal). Wat daarnaast opvallend is om te zien, is dat alle raadsleden worstelen, met het verschil in tempo per dorp. De raadsleden geven daarbij aan dat ieder dorp op een gelijke manier "bedeeld" moet worden. Dat deel van gelijke behandeling is in basis een gegeven dat hoort bij de regelgestuurde overheid. Het valt op dat raadsleden dit in

zekere mate ook toegepast willen zien in het groene deel. Bij de verschillen tussen de groepen is tevens de invloed van de financiële component, hoewel buiten de scope van dit onderzoek, bij raadsleden wel ingebracht als mogelijke betekenisgeving. Vraag daarbij is in hoeverre de gezonde financiële situatie oorzaak of gevolg is van het besturen in meervoudigheid. Bovendien laat juist het gegeven dat dit financiële aspect door raadsleden wordt benoemd zien dat hetgeen in het literatuuronderzoek is geschreven over de mate waarin financiën een steeds nadrukkelijker rol in de politieke argumentatie zijn gaan spelen ook hier terug te zien is. Of en in welke mate dat de financiën het succes of falen van meervoudigheid bepalen, nodigt uit tot nader onderzoek.

In het theoretisch deel en de casusbeschrijving van besturen in meervoudigheid is aangegeven in hoeverre de doelgroepen verschillende rollen hebben in de meervoudigheid. Dat is ook nadrukkelijk terug te zien in het figuur van de beleidshiërarchie. In de interviews is gebleken dat de voorbeelden en belevingen die gedeeld zijn, vanuit het eigen perspectief, oftewel hun eigen functie zijn gegeven. Daarbij valt op dat er geen grote verschillen zijn aan te tonen tussen de groepen als het gaat om bestuursstijlen en meervoudigheid. Dat kan worden verklaard vanuit het gegeven dat in de selectie van respondenten rekening is gehouden met de ervaring met meervoudigheid waardoor er vanuit de overheidsrollen zoals die in Peel en Maas worden gevolgd voorbeelden zijn gegeven. Bij het vragen naar goede voorbeelden werden ongeacht de groep waar een respondent in zit, zelfde voorbeelden aangehaald. Bijvoorbeeld Peelgeluk in Meijel en het kasteel de Keerbergh kwam in alle groepen terug. Bovendien speelt hier tevens het feit dat veel voorbeelden uit het groene werden aangehaald een rol. Omdat daar de overheidsrol beperkt is en er in de interviews niet is in gegaan op het verschil in verantwoordelijkheden tussen de groepen in de bestuursstijlen en overheidsrollen. Er is enkel gevraagd naar de perspectieven in relatie tot de bestuursstijlen en de meervoudigheid. In die perspectieven zit, zo is gebleken, beperkt verschil tussen de groepen. Hier wordt in de aanbevelingen voor nader onderzoek nog op teruggekomen.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de antwoorden, zoals die op de deelvragen zijn gegeven, verwerkt tot een antwoord op de hoofdvraag. Daarin is geen nieuwe informatie opgenomen, maar wordt wel op basis van de literatuur en de interviews een eindconclusie gegeven ten aanzien van de hoofdvraag en de kernobservaties. Er wordt vervolgens een reflectie gegeven op het onderzoek, de resultaten en de conclusies. Dat leidt tenslotte tot een aantal aanbevelingen voor de gemeente Peel en Maas en een mogelijk vervolgonderzoek.

5.1 Antwoord onderzoeksvraag

De hoofvraag van dit onderzoek is:

Wat betekent het zijn van een meervoudige overheid voor het besturen op raads-, college en managementniveau in Peel en Maas.

Om tot beantwoording van deze vraag te komen zijn de bestuursstijlen van de bestuursstijlenladder van Pröpper en Steenbeek (1999) in relatie gebracht tot de rollen van de meervoudige overheid volgens het model in Peel en Maas (Schmitz, 2015). Daarop is het model aangevuld met bestuursstijlen en de streep tussen systeem en leefwereld zie figuur 12. De beide theoretische modellen zijn de basis geweest voor het coderingsschema dat vooraf is opgesteld om zowel vanuit de theorie als vanuit de interviews te komen tot een waarneming van de betekenis die in Peel en Maas wordt gegeven aan het besturen in meervoudigheid.

De conclusie is dat zowel uit het theoretisch deel als uit de interviews blijkt dat het op alle drie niveaus (strategisch, tactisch en operationeel oftewel raad, college en management) waardevol wordt gevonden om te besturen vanuit meervoudigheid. Het communicatieve zelfsturingsdeel is vanuit de theorie aanvullend op het autoritaire – en regelgestuurde deel en voegt ook, zo blijkt uit de codering in de interviews, waarde toe.

Juist de waarde toevoeging van dat groene deel is ook in de huidige tijd opvallend. Het onlangs verschenen advies van de Raad voor het Openbaar bestuur “Gezag herwinnen, over de gezagswaardigheid van openbaar bestuur” geeft hierover in de huidige context waardevolle inzichten (ROB,2022). In dit advies wordt namelijk volop gesproken over de relatie tussen de overheid en de burger en hoe die relatie te verbeteren. Waar dit advies aan voorbij gaat en wat juist uit dit onderzoek weer bevestigd is, is het belang van de communicatieve overheid. Waarbij in dat groene deel de burger-burger relatie centraal staat en dus vooral niet de overheid-burger relatie. Dat is een tegenstelling met het rapport van de ROB. Echter er zijn ook overeenkomsten. Het ROB rapport geeft tevens aan dat gezagswaardigheid vanuit het perspectief van de burger staat of valt met een overheid die expliciet is over wat wel of niet tot zijn takenpakket behoort (lees: waar de streep wordt getrokken) en dat met wat tot haar verantwoordelijkheid hoort, met kwaliteit uitvoert. Dit bevestigt de constatering uit het theoretische deel dat de communicatieve overheid aanvullend is en het pleit voor rolzuiverheid net als het model van de meervoudigheid.

Het steeds harder werken waar hierboven aan gerefereerd wordt is bevestigd in het werk van Trommel (2018). In zijn boek “Veerkrachtig bestuur: voorbij de neoliberale drift en populistische kramp” geeft hij aan dat het neoliberalisme een liberalisme met voorwaarden is geworden. De paradox die hij schetst daarin is dat de overheid steeds harder werkt. Er wordt meer geleverd en toch groeit de ontevredenheid. Die constatering bevestigen zijn stelling dat de antwoorden geven op het zelfde niveau als waar ze zijn ontstaan niet tot de juiste

oplossingen leiden. Dat roept de vraag op of een ander aanvullend overheidsniveau denkbaar is die deze paradox kan doorbreken. Het uitgangspunt van de meervoudige overheid en het deel van de communicatieve overheid dat daarin aanvullend is wordt in dit onderzoek in ieder geval door alle respondenten bevestigd als waardevol.

Tot slot is het van belang om conclusies te trekken in de relatie tussen de bestuursstijlen en de meervoudige overheid zoals opgesteld in de hypothese. Geconcludeerd is dat wat vanuit de theorie de verwachte relatie was in de praktijk anders beleefd wordt. Hier wordt op basis van de analyse en de daar gevoerde discussie bij de kernobservaties nader op ingegaan.

5.2 Conclusie kernobservaties

Er is tot op heden in Peel en Maas geen onderzoek gedaan naar de relatie tussen de meervoudige overheid en de bestuursstijlen. Hoewel er de nodige beschrijvingen over de 3 overheidsrollen en de communicatie zijn gegeven is daarbij onvoldoende ingezoomd op wat die rollen betekenen voor het besturen. Dat is de reden geweest voor dit onderzoek en de kernobservaties zijn dan ook met name gericht op die relatie.

Kernobservatie 1: De open autoritaire bestuursstijl wordt toegepast in communicatieve overheidsrol

Het gegeven dat de open autoritaire stijl wordt toegepast in het groene deel is een problematische constatering. Deze bestuursstijl is in het groene deel, waar de gemeenschap eigenaar is en dat zich boven streep bevindt, niet effectief. Het is een bestuursstijl die uit gaat van een situatie waarin het bestuur volledig zelfstandig beleid uitvoert, en zo nodig om het beleid te laten slagen, de burger daarvan overtuigt (Pröpfer & Steenbeek, 1999). Op basis van deze conclusie is de streep van Habermas (1984) toegevoegd aan het oorspronkelijke model van de meervoudige overheid. In het groene deel is het communicatieve paradigma cruciaal en dat vraagt om betrokkenheid niet om bepalen (Schmitz, 2020). Bepalen hoort nadrukkelijk bij het autoritair paradigma en daar past de open autoritaire bestuursstijl en de gesloten autoritaire bestuursstijl bij. De vraag is in hoeverre respondenten zich voldoende bewust zijn van de communicatie en bestuursstijlen die “passend” zijn bij meervoudigheid. Daarom is op basis van de resultaten uit het literatuur onderzoek een toevoeging van de bestuursstijlen aan het model van de meervoudige overheid gedaan. Dit onderzoek is uitgevoerd om inzicht te krijgen in de dilemma’s die in het besturen van meervoudigheid worden ervaren. Het gegeven dat de open autoritaire bestuursstijl zo vaak wordt toegepast in het groene deel is een inzicht dat er vooraf niet was en als een van de oorzaken wordt gezien voor de dilemma’s.

Het indelen van de bestuursstijlen bij de betreffende overheidsrollen was voor wat betreft de samenwerkende stijl de “meest” moeilijke. Dat is het gevolg van de geringe coderingen en wordt nader uitgelegd bij kernobservatie 2.

Kernobservatie 2: De samenwerkende bestuursstijl wordt nauwelijks toegepast en wanneer die wordt toegepast is het in het regelgestuurde deel.

In het analyse hoofdstuk is nadrukkelijk de discussie gevoerd over de constatering dat de samenwerkende bestuursstijl de minste codering oplevert. In de hypothese was vanuit de gelijkwaardigheid in die stijl, de stijl gekoppeld aan de communicatieve overheid. Uit de interviews is gebleken hoe weinig deze bestuursstijl wordt gebruikt. En dat wanneer deze stijl wordt gebruikt dat in het regelgestuurde deel is. Er zijn argumenten aangehaald voor het niet gebruiken van deze stijl redenerend vanuit de theorie van Foucault (Devos, 2004) waarbij er wordt uit gegaan van het niet bestaan van een machtsvrije dialoog. Wanneer echter zuiver redenerend van het gegeven van de meervoudigheid naar deze stijl wordt

gekeken, is het een stijl waarin bestuur zoekt naar oplossingen vanuit gelijkwaardigheid. Het betreft daarmee een uitgangspunt waarin bestuur zoekt naar een oplossing voor een overheidsprobleem en waarin toch beheersing het paradigma betreft. Daarmee kan deze bestuursstijl niet anders dan “onder” de streep belanden.

Kernobservatie 3: Er zijn beperkte verschillen tussen de groepen Raad, College en Managementteam

Uit de interviews is gebleken dat er aantoonbaar beperkte verschillen zijn tussen de groepen raad, college en managementteam als het gaat om de betekenis van besturen in meervoudigheid. Daarbij kan geconcludeerd worden dat over het algemeen dezelfde beelden bij het besturen in meervoudigheid bestaan. Uit het theoretisch onderzoek is gebleken wat de meervoudigheid voor de 3 groepen in theorie moet betekenen. Daar waar afwijkingen zijn tot de theorie zien we die bij alle groepen in meer of mindere mate terug. Bij alle drie de groepen zien we kernobservatie 1 en 2 terug, waardoor deze kernobservaties en de daar uit voortvloeiende aanbevelingen ook voor alle groepen gelden. Uitzondering daarop is dat de managementleden minder vaak de open autoritaire bestuursstijl in het groene toepassen. Echter ook in die groep komt het voor. En aangezien zij de adviseurs zijn van College is het van belang dat zij bekend zijn met kernobservatie 1.

Kernobservatie 4: De meeste verhalen gaan over de communicatieve overheid

De laatste kernobservatie is niet de minst belangrijke. Kennelijk is het bewustzijn dat het groene deel aanvullend en gericht op vitale gemeenschappen op weg naar het goede leven uniek is, bij alle groepen aanwezig. En dit wordt ook bevestigd vanuit de huidige literatuur die is aangehaald en waarin nauwelijks aandacht is voor het groene deel (onderzoek ROB, 2022) Het gegeven dat alle groepen het vaakst voorbeelden en verhalen delen die horen bij de communicatieve overheidsrol is een zeer wezenlijke. Dat laat zien dat er op alle drie de niveaus strategisch, tactisch en operationeel bewustzijn is over de waarde van het aanvullende groene communicatieve zelfsturingsdeel. Daarbij is tevens aangegeven dat de kern van willen bijdragen aan het goede leven in Peel en Maas wordt bereikt door gemeenschappen die in het groene eigenaarschap voelen voor het collectieve. Om daar als Peel en Maas effectief in te zijn is het van belang aandacht te houden voor wat vanuit bestuur nodig is in dat deel. Zoals R. Ossewaarde (2006) het verwoordt: “vrijheid betekent zelfsturing, in de richting van het goede leven. Daarvan is steeds minder sprake. De eigen verantwoordelijkheid van de Nederlandse politiek draait in werkelijkheid om beheersing van doelgroepen”. Het bewustzijn van dit groene deel is groot in Peel en Maas. Door het bewustzijn van de bestuursstijlen in relatie tot de meervoudigheid te vergroten kan Peel en Maas nog effectiever worden in de communicatieve zelfsturing.

5.3 Reflectie

Dit onderzoek heeft nadrukkelijk in de context van Peel en Maas plaatsgevonden. Daarom richten zich de conclusies en aanbevelingen ook op de situatie in Peel en Maas. Het gegeven van de meervoudige overheid, zoals dat in Peel en Maas wordt toegepast en waar naar aanleiding van dit onderzoek de bestuursstijlen aan zijn toegevoegd, kan niet zonder die context worden gelezen dan wel gebruikt. De inzichten van dit onderzoek leiden derhalve ook enkel tot aanbevelingen voor Peel en Maas. Om de toepasbaarheid van het model ook voor andere gemeenten bruikbaar te maken zou eerst vervolgonderzoek moeten plaatsvinden. Het feit dat gewerkt is met een vooraf opgesteld coderingsschema heeft er nadrukkelijk voor gezorgd dat er vergelijkbare informatie uit de interviews is gekomen. Daarbij moet de nuancering worden geplaatst dat de quotes die gebruikt zijn door de onderzoeker gekozen en gecodeerd zijn. Om het coderen te toetsen heeft een tweede

codering plaatsgevonden, maar die is gebeurd op basis van de quotes die het onderzoek uit de interviews heeft gedestilleerd.

5.4 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden de aanbevelingen gedaan. In de aanbevelingen wordt een onderscheid gemaakt tussen de organisatorische aanbevelingen ten behoeve van de gemeente Peel en Maas, algemene aanbevelingen en aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

Organisatorische aanbevelingen voor de gemeente Peel en Maas

Op basis van dit onderzoek is het model van de meervoudige overheid zoals dat in Peel en Maas wordt gebruikt uitgebreid met zowel de streep van Habermas als ook de toevoeging van de bestuursstijlen.

Aanbeveling 1: Geadviseerd wordt de bestuursstijlen in het model als zodanig aan te passen en te werken aan het bewustzijn van de bestuursstijlen. Een eerste stap daarin is een conferentie voor College, Raad en Managementteam met als doel inzicht te geven in de betekenis van de bestuursstijlen in relatie tot de meervoudige overheid. Laat dit de griffie en strategie voorbereiden op basis van het model dat uit de onderzoek is geconcludeerd “de meervoudige overheid 2.0”. Vervolgens wordt geadviseerd de Peel en Maas academie uit te breiden met een training rondom besturen in meervoudigheid die zich richt op de organisatie. Ten behoeve van de raad wordt het advies gegeven nadrukkelijk in overleg te gaan met de griffie op basis van de resultaten van de raad en daarop acties uit te zetten die het bewustzijn van de bestuursstijlen in relatie tot de meervoudigheid vergroten. Ten aanzien van het college wordt de gemeentesecretaris geadviseerd in gesprek te gaan over de meervoudigheid in relatie tot de bestuursstijlen en de resultaten van college hierop. Daarbij kan het analyseren van de diverse quotes en hoe dit zich verhoudt tot de theorie helpend zijn.

Aanbeveling 2: Adviseer als managementteam en team strategie de raad en het college nadrukkelijker op de meervoudigheid in relatie tot bestuursstijl. Laat ambtenaren wanneer zij bezoeken in de gemeenschap organiseren vooraf helderheid geven over de overheidsrol en wat dat betekent voor de bestuursstijl en dus het gedrag van bestuurders en bouw daarna een reflectiemoment in. Door dit te doen, wordt er in de dagelijkse praktijk op de momenten dat het er toe doet aandacht gegeven aan het besturen in meervoudigheid en op die manier meer bewustzijn gecreëerd.

Aanbeveling 3: Beschouw dit onderzoek als een eerste 0-meting besturen in meervoudigheid. Het verdient de aanbeveling om rekening te houden met wijzigingen in raad, college en organisatie. Dat kan per doelgroep verschillend zijn afhankelijk van hoe aanbeveling 1 en 2 worden uitgevoerd. Het is van belang dat de gemeente Peel en Maas zich in ieder geval bewust is van het feit dat nu één raadsfractie buiten dit onderzoek gehouden is. Geadviseerd wordt bij een volgende meting wanneer ook zij ervaring hebben opgedaan met het besturen in meervoudigheid hen mee te nemen.

Algemene aanbevelingen

Aanbeveling 4: De implicaties ten aanzien van het groene aanvullende deel zijn niet enkel waardevol voor de gemeente Peel en Maas maar ook voor andere overheidsorganisaties. De focus in de huidige tijd op de relatie overheid-burger impliceert dat de overheid heel hard aan die relatie moet werken. Wanneer een overheid bereid is te kiezen voor het besturen vanuit meervoudigheid is dat bewust een keuze voor ook het aanvullende deel van de communicatieve overheid en dat vraagt nadrukkelijk om een andere bestuursstijl. Het

investeren in de relationele stijl en de focus op de burger-burger relatie is dan nodig om effectief zijn.

Aanvullende aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Aanbeveling 5: Door met name raadsleden die deel hebben genomen aan dit onderzoek werd de financiële situatie van de gemeente in hun narratieven benoemd. Vraag die daarbij ontstond is of er sprake is van correlatie of van een causaal verband tussen het besturen in meervoudigheid, de financiële situatie van de gemeente en de rust in de raad en de gemeenschappen. Dit vraagt nader onderzoek om mogelijke verbanden daartussen helder te krijgen. Daarmee kan scherper inzicht ontstaan of besturen in meervoudigheid ook financieel de moeite waard is of zou moeten zijn.

Aanbeveling 6: Hoewel in de betekenisgeving aan meervoudigheid en de bestuursstijlen beperkte verschillen in de groepen zijn aan te tonen, is uit het literatuuronderzoek wel gebleken wat het besturen in meervoudigheid betekent voor raad, college en mt. En dat daar gezien het verschil in rol en daarmee in de besluitvorming andere dilemma's aan de orde kunnen zijn. Het kan in relatie tot aanbeveling 3 dus waardevol zijn nadrukkelijker onderzoek te doen naar besluitvormingsprocessen en verantwoordelijkheden van de onderzoeksgroepen in relatie tot meervoudigheid.

5.5 Reflectie aanbevelingen

In het onderzoek is op een aantal onderdelen al reflectie gegeven zowel op de methode van onderzoek, de conclusies als ook de rol van de onderzoeker. Voor wat betreft de aanbevelingen is bewust de keuze gemaakt deze enkel en alleen te relateren aan de conclusie en de kernobservaties. Het gegeven dat de onderzoeker al enkele jaren in de dagelijkse praktijk met meervoudigheid werkt is daarbij zo veel als mogelijk buiten beschouwing gelaten. Dit onderzoek heeft, en zeker de literatuurstudie, de nodige inzichten gegeven in hoe het toekomstbeeld van meervoudigheid verder ontwikkeld kan worden. Het is een bewuste keuze van de onderzoeker geweest om deze beeldvorming geen plek te geven in de aanbevelingen om zo eigen overtuigingen die in dit onderzoek verder zijn vormgegeven buiten beschouwing te laten.

Literatuurlijst/Bibliografie

- Arnstein, S. (1969). "A ladder of Citizen Participation" *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, no 4.
- Bekkers, V. (2017). "Beleid in beweging", hoofdstuk 6 en 9. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Bouwen, R. (2013). *Een relationele praktijk van hoge kwaliteit*. In R. Masselink & J. C. de Jong (Eds), *Handboek Appreciative Inquiry, Co-creatie van vernieuwing in cultuur, bedrijf en samenleving* (pp. 277-290). Rotterdam: Gelling.
- Breukers, L. (2018). *Zelfsturing en competenties*. Twente: Scriptie UT-MPM
- Cooperrider, D. L., Barrett, F., & Srivastva, S. (1995). *Social Construction and. Appreciative Inquiry: A Journey in Organizational Theory*. In D. Hosking, P. Dachler & K. Gergen (Eds.), *Management and Organization: Relational Alternatives to Individualism* (pp.157-200). Aldershot, UK: Avebury Press.
- Cornelis, A. (1998). *Logica van het gevoel*. Amsterdam: Stichting Essence
- Devos, R. (2004). *Macht en verzet: het subject in het denken van Michel Foucault*, Kapellen/Kampen: Pelckmans/Klement
- Dijksterhuis, A. (2009). *Het slimme onbewuste, denken met gevoel*. Amsterdam: Bert Bakker
- Fitzgerald, S. P., Oliver, C. & Hoxsey, J. C. (2010). Appreciative Inquiry as a shadow process. *Journal of Management Inquiry*, 19(3), 220-223.
- Gemeente Peel en Maas (2019). *Besturingskompas*. Panningen
- Habermas, J. (1984). *Theorie van het communicatieve handelen*. Amsterdam: Boom.
- Kampen, J. (2017). *Leren interveniëren in Verwaarloosde organisaties*. Amsterdam: Boom
- Kars, M.C. (2021). *Onderzoek langs de meetlat*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum
- Loon, R. van (2019). *Dialogisch Leiderschap: Als het ik wijkt*. Mediawerf
- Lukes, S. (2005). *Power: a radical view*. Basingstoke: Macmillan.
- Masselink, R. & Van den Nieuwenhof, R. (2013). *Appreciative Inquiry*. In R. Masselink & J. C. de Jong (Eds), *Handboek Appreciative Inquiry, Co-creatie van vernieuwing in cultuur, bedrijf en samenleving* (pp. 9 - 18). Rotterdam: Gelling.
- Mouwen, C. (2011). *Handboek strategisch management*. Assen: Koninklijke van Gorcum
- Ossewaarde, R. (2006) *Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing?* Amsterdam: Uitgeverij SWP
- Pröpper, I. & D. Steenbeek (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho
- Raad voor het Openbaar bestuur (2022) *Gezag herwinnen, over de gezagswaardigheid van openbaar bestuur*.
- Schmitz, G. (2013). *Praten met elkaar en met de overheid: essay over communicatieve route naar vitale gemeenschappen*. Panningen: Gemeente Peel en Maas

Schmitz, G. (2015). *Bestuur de heilheid: essay over meervoudigheid in het openbaar bestuur*. Panningen: Gemeente Peel en Maas

Schmitz, G. (2020). *Krijg de geest. Over bezielde gemeenschappen en een bescheiden betrokken bestuur*. Panningen: Gemeente Peel en Maas.

Schulz, M., Frissen, P. & Schram, J. (2019) *Gemeenteraden Positioneren: Van Professionaliseren naar politiseren*. NSOB

Trommel, W. (2018). *Veerkrachtig bestuur, voorbij neoliberale drift en populistische kramp*.

Bijlagen

Bijlage 1 Interviewprotocol

Inleiding:

Laat ik beginnen met je te bedanken voor het feit dat je tijd vrij hebt willen maken om deel te nemen aan dit onderzoek. Allereerst wil ik je vragen of je toestemming geeft voor het opnemen van dit interview. Die opname gebruik ik enkel en alleen voor het schrijven van het transcript en dat zal ik ter beoordeling aan je toe sturen. Zowel het transcript als ook de verwerking van de gegevens in de thesis worden volledig geanonimiseerd. Er zijn geen goede of foute antwoorden. Doel van mijn onderzoek is om puur jouw eigen beleving en verhaal op te halen. Voor de volledigheid wil ik hier vermelden dat ik dit onderzoek doe in het kader van mijn afstuderen aan de MPM Universiteit van Twente. De resultaten die uit dit onderzoek naar voren komen worden daarvoor gebruikt. Omwille van de openbaarheid van dit onderzoek zorg ik ervoor dat gegeven informatie niet te herleiden is naar individuele personen. Het onderzoek is goedgekeurd door de Ethische commissie van de Faculteit en de data worden behandeld conform met de huidige wet en regelgeving (GDPR). Je kunt als respondent op elk moment je deelname beëindigen.

In dit interview ga ik je zes open vragen stellen en een gesloten vraag waarin je wordt verzocht scores te geven. Gezien het feit dat het basis concept in mijn onderzoek de meervoudige overheid betreft, zoals die in Peel en Maas wordt gebruikt, geef ik dat plaatje hieronder nogmaals weer:

Communicatieve overheid <ul style="list-style-type: none">•Filosofie: kwaliteit en waarden•Mensbeeld: vakmens, de creatieve mens•Sturingsvorm: communicatieve zelfsturing
Regelgestuurde overheid <ul style="list-style-type: none">•Filosofie: gelijkheid en rechtvaardigheid in de contract samenleving•Mensbeeld: klant, de claimende mens•Sturingsvorm: regelsturing
Autoritaire overheid <ul style="list-style-type: none">•Filosofie: gelijkheid en rechtvaardigheid door algemene wetten•Mensbeeld: onderdaan, de zwijgende mens•Sturingsvorm: autoritaire sturing.

Vraag 1. Hoe ervaar jij vanuit je rol het besturen in het groene, rode en blauwe deel?

(doorvragen op ervaring vanuit de rol en verhouding tot de ander en of er verschillen in de rollen worden beleefd)

Vraag 2. Kun jij voorbeelden benoemen waarin je dat besturen in een bepaald deel als succesvol hebt ervaren?

(Wat maakte het succesvol? Welk gedrag liet je zien? Wat deed dat met de ander?)

Vraag 3. Hoe zou wat jou betreft vanuit jouw rol het besturen in meervoudigheid er idealiter uitzien?

(Wat zie je dan? Wat ervaar je dan? Wat ervaart de ander dan?)

Vraag 4. Welke drie bestuursstijlen ervaar jij als meest en welke als minst waardevol binnen de meervoudige overheid en waarom?

Bestuursstijl	Welke 3 ervaar je als meest waardevol	Welke 3 ervaar je als minst waardevol
Relationele stijl		
Faciliterende stijl		
Samenwerkende stijl		
Delegerende stijl		
Participatieve stijl		
Consultatieve stijl		
Open autoritaire stijl		
Gesloten autoritaire stijl		

Vraag 5. Welke van de drie meest waardevolle bestuursstijlen komen je het best van pas in welke overheidsrol en waarom?

Vraag 6. Welke trefwoorden komen bij je op bij de drie meest waardevolle overheidsrollen en minst waardevolle overheidsrollen?

- Vraag 7.
- A) Gezien alle voorgaande vragen welke betekenis geeft het uitgangspunt van de meervoudige overheid dan aan jouw rol?
 - B) En mocht je daaraan iets willen veranderen, welke betekenis zou je willen dat het heeft?
 - C) Is er iets dat je nog zou willen toevoegen dat van belang kan zijn voor dit onderzoek?

Bijlage 2 Kenmerken voor coderingsschema

De basis voor het coderingsschema dat in de masterthesis is opgenomen zijn de drie overheidsrollen van de meervoudige overheid en de bestuursstijlen waarvan een beschrijving in de thesis staat opgenomen. Hieronder wordt weergegeven op welke keywords de codering plaatsvindt. Deze zijn een gevolg van het theoretisch onderzoek.

Relationele stijl: Interesse in de ander, aandacht geven, gaat om burger-burger relatie

Faciliterende stijl: De ander in staat stellen, ondersteuning geven, ondersteuning bij burger-burger relatie

Samenwerkende stijl: Met de ander samenwerken, partnerschap, gelijkwaardige relatie tussen burger en overheid

Delegerende stijl: Aan de ander overdragen, opdracht geven, overdracht bevoegdheid overheid naar burger

Participatieve stijl: De ander betrekken, advies vragen, betrekken burger bij overheid

Consultatieve stijl: De ander raadplegen, informatie vragen, informatie van burger naar overheid

Open autoritaire stijl: De ander informer, uitleg geven, informatie van overheid naar burger

Gesloten autoritaire stijl: De ander negeren, niet informeren, enkel overheid bepaalt voor burger

Autoritaire overheid: Wettelijke taken, Gemeente bepaalt, de ander is afhankelijk

Regelgestuurde overheid: Regels, Gemeente stuurt, de ander is klant

Communicatieve overheid: Kwaliteit en waarden, Gemeente geeft aandacht, de ander is eigenaar

Bijlage 3 Coderingsschema alle respondenten en per groep (door onderzoeker)

Alle respondenten	Autoritaire rol	Regelgestuurde rol	Communicatieve rol	Totaal per bestuursstijl
Relationele stijl	0	1	37	38
Faciliterende stijl	1	1	12	14
Samenwerkende stijl	0	3	0	3
Delegerende stijl	0	6	5	11
Participatieve stijl	0	5	1	6
Consultatieve stijl	1	5	2	8
Open autoritaire stijl	13	6	17	36
Gesloten autoritaire stijl	3	0	1	4
TOTAAL PER ROL	18	27	75	

Raad	Autoritaire rol	Regelgestuurde rol	Communicatieve rol
Relationele stijl	0	0	11
Faciliterende stijl	1	1	3
Samenwerkende stijl	0	0	0
Delegerende stijl	0	3	4
Participatieve stijl	0	1	0
Consultatieve stijl	0	0	2
Open autoritaire stijl	4	0	9
Gesloten autoritaire stijl	0	0	1

Totaal collegeleden	Autoritaire rol	Regelgestuurde rol	Communicatieve rol
Relationele stijl	0	0	10
Faciliterende stijl	0	0	5
Samenwerkende stijl	0	1	0
Delegerende stijl	0	1	0
Participatieve stijl	0	2	1
Consultatieve stijl	1	2	0
Open autoritaire stijl	4	4	6
Gesloten autoritaire stijl	3	0	0

Totaal mt-leden	Autoritaire rol	Regelgestuurde rol	Communicatieve rol
Relationele stijl	0	1	16
Faciliterende stijl	0	0	4
Samenwerkende stijl	0	2	0
Delegerende stijl	0	2	1
Participatieve stijl	0	2	0
Consultatieve stijl	0	3	0
Open autoritaire stijl	5	2	2
Gesloten autoritaire stijl	0	0	0

Bijlage 4 Tweede-coderingschema alle respondenten en per groep

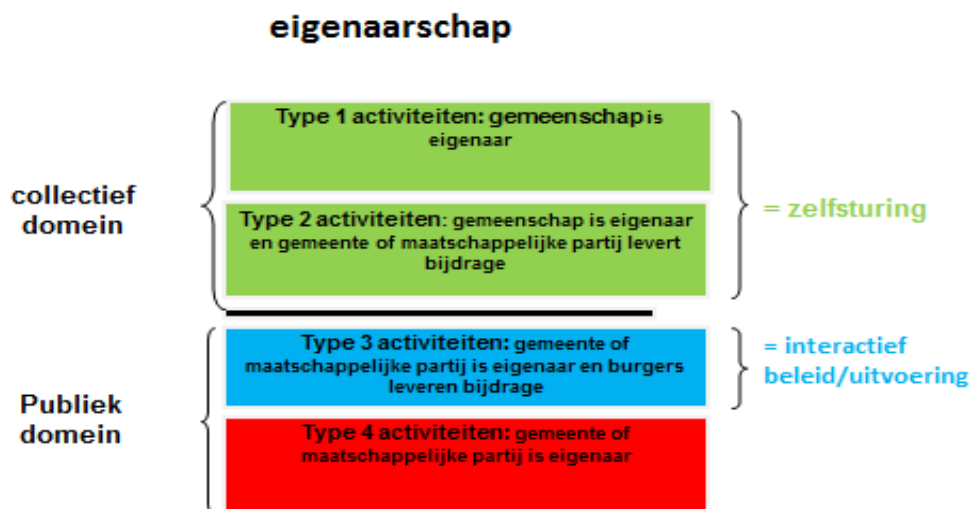
Alle respondenten	Autoritaire rol	Regelgestuurde rol	Communicatieve rol	Totaal per bestuursstijl
Relationele stijl	0	1	38	39
Faciliterende stijl	2	0	16	18
Samenwerkende stijl	0	3	0	3
Delegerende stijl	0	6	5	11
Participatieve stijl	0	4	1	5
Consultatieve stijl	2	5	1	8
Open autoritaire stijl	12	6	12	30
Gesloten autoritaire stijl	4	0	2	6
TOTAAL PER ROL	20	25	75	

Raad totaal	Autoritaire rol	Regelgestuurde rol	Communicatieve rol
Relationele stijl	0	0	12
Faciliterende stijl	1	0	4
Samenwerkende stijl	0	0	0
Delegerende stijl	0	3	3
Participatieve stijl	0	1	0
Consultatieve stijl	1	0	1
Open autoritaire stijl	4	0	8
Gesloten autoritaire stijl	1	0	1

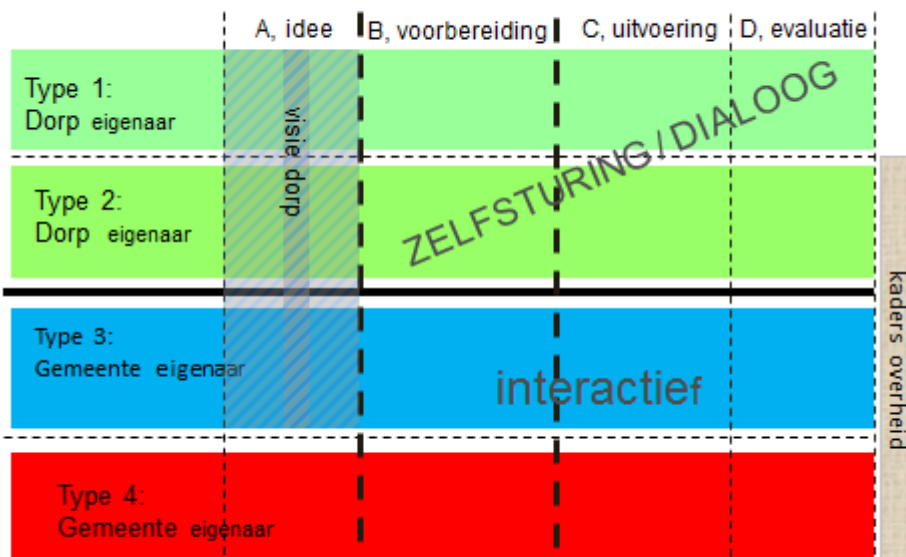
College totaal	Autoritaire rol	Regelgestuurde rol	Communicatieve rol
Relationele stijl	0	0	9
Faciliterende stijl	0	0	6
Samenwerkende stijl	0	1	0
Delegerende stijl	0	0	1
Participatieve stijl	0	1	1
Consultatieve stijl	1	3	0
Open autoritaire stijl	4	3	4
Gesloten autoritaire stijl	3	0	1

Mt totaal	Autoritaire rol	Regelgestuurde rol	Communicatieve rol
Relationele stijl	1	1	15
Faciliterende stijl	0	0	6
Samenwerkende stijl	0	2	0
Delegerende stijl	0	3	1
Participatieve stijl	0	2	0
Consultatieve stijl	0	2	0
Open autoritaire stijl	4	3	0
Gesloten autoritaire stijl	0	0	0

Bijlage 5 Schema eigenaarschap en fase ontwikkeling



Communicatieve route naar vitale gemeenschappen



4