

Tilburg University

Botsende logica's van besturen

van Gestel, N.M.

Publication date:
2010

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
van Gestel, N. M. (2010). *Botsende logica's van besturen*. Tilburg University.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

BOTSENDE LOGICA'S VAN BESTUREN

Rede, uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar “Nieuwe sturingsvormen in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening” aan de Universiteit van Tilburg op 4 juni 2010 door Prof.dr. Nicolette van Gestel.

© Universiteit van Tilburg, 2010

ISBN: 978-90-78886-76-1

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier.

www.uvt.nl

Inleiding Tegen de achtergrond van het naderende WK voetbal begin ik mijn verhaal met een kort filmpje¹, waarin Johan Crujff een bepaalde opstelling voor het nationale elftal – de ruit – probeert uit te leggen. Het is wel een filmpje waarin nogal door elkaar heen wordt gepraat. Alle aanwezigen in het filmpje vinden zichzelf erg deskundig en doen graag een duit in het zakje, ook al heeft op de keeper beschouwd niet iedereen wat te melden. Trekt u zich daar niets van aan en let vooral op Johan Crujff.

Botsende logica's In dit eerste deel zegt Crujff dat we bij voetbal vaak denken dat we hetzelfde bedoelen terwijl dat helemaal niet zo is. Het probleem is, zegt Crujff, je hebt één woord en twee totaal verschillende definities. Hij geeft het voorbeeld van “iemand helpen”, wat betekent dat eigenlijk? Is dat naar iemand toegaan of juist van iemand weglopen? Als we dit voorbeeld doortrekken naar besturen kunnen we bijvoorbeeld denken aan de Amerikaanse zorgwet die eind maart door het Congres kwam en waarmee 31 miljoen onverzekerde Amerikanen een verplichte verzekering kregen. De *voorstanders* zien deze wet als een voorbeeld van iemand helpen in de zin van naar ze toe gaan. De overheid zorgt er voor dat mensen verplicht worden verzekerd en verzekeraars mogen mensen niet weigeren omdat ze bijvoorbeeld hogere zorgkosten hebben. De *tegenstanders* vinden dat iemand helpen betekent dat je van ze wegloopt. Zij vinden dat de mensen zelf kunnen regelen of en hoe ze zich verzekeren en beschouwen de zorgwet als een enorme inbreuk op die vrijheid. De eerste les van Crujff is dus dat achter hetzelfde woord compleet verschillende logica's kunnen schuilen. Aan de heftige reacties van de tegenstanders nadat de zorgwet was aangenomen is te zien hoezeer die logica's botsen.

De opstelling In dit tweede stukje laat Crujff op onnavolgbare wijze zien dat de keuze voor een bepaalde opstelling, in dit geval ‘de ruit’, geen dogma is waar ongeacht de omstandigheden krampachtig aan vast gehouden moet worden. Een dergelijke structuur en taakverdeling moeten aangepast worden aan de kwaliteit van individuele spelers. Of aan de mogelijkheden om buiten deze structuur om kansen te benutten, bijvoorbeeld via de zijlijnen. In het voorbeeld van de Amerikaanse zorgwet heeft President Obama de les van Crujff begrepen en een historische oplossing bereikt door niet zelf een blauwdruk te presenteren van de gewenste opstelling maar de verschillende partijen te vragen naar hun voorkeuren en daarover in gesprek te gaan. In de Amerikaanse zorgwet is de toegankelijkheid van de zorgverzekering nu gereguleerd door de overheid en gecombineerd

¹ Crujff legt de ruit uit, You Tube

met de uitvoering door private partijen. Een model dat we ook in Nederland kennen. De tweede les van Cruijff is dus dat we met onze voorkeur voor een bepaalde opstelling flexibel moeten omgaan, zodat de opstelling niet de resultaten in de weg zit. Zoals Jan Mulder opmerkt: die ruit kan toch een beetje meebewegen?

De uitvoering In dit laatste stukje wijst Cruijff op de moeilijk voorspelbare gevolgen van een opstelling, in dit geval de ruit. Je kunt wel zelf een bepaalde voorkeur hebben voor een bepaalde taakverdeling en speelwijze, maar er zijn meerdere partijen in het spel en die hanteren elk hun eigen logica. Cruijff laat mooi zien hoe hij al rekening houdt met wat zijn aanpak teweeg brengt bij de andere partij: als zijn team de spits van de tegenpartij in het nauw brengt raakt óf de spits verlamd en dan is het hele elftal plus de trainer ontevreden óf de spits gaat het hele veld over rennen en is na tien keer uitgeput. In het besturen van maatschappelijke sectoren zoals de zorg, het onderwijs of de sociale zekerheid zien we vaak dezelfde reactie: geconfronteerd met meerdere logica's stagneert het bestuur en is iedereen ontevreden. Óf de bestuurders gaan heel hard rennen om maar mee te gaan met alle verwachtingen en raken dan compleet uitgeput. De derde les van Cruijff is dus dat we moeten zoeken naar een verstandige manier hoe om te gaan met verschillende logica's.

Zoals u ziet zijn er interessante parallellen te trekken tussen voetbal en het besturen van maatschappelijke sectoren zoals de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening¹. Ik gebruik het filmpje daarom als kapstok voor mijn verhaal. Na een korte verheldering van de begrippen “logica” en “besturen” ga ik op zoek naar wat we eigenlijk bedoelen met de “opstellingen” die we zo vaak gebruiken in het debat over de inrichting van maatschappelijke sectoren zoals de zorg of de sociale zekerheid. Nog steeds zijn daarin de overheid en de markt de dominante modellen. Mijn stelling is dat deze meest gangbare opstellingen ofwel sturingsvormen onvoldoende recht doen aan de complexiteit van de vele partijen en problemen in deze maatschappelijke sectoren. Maar alternatieven, zoals netwerkvormen van besturen, zijn ook nog weinig empirisch onderzocht en uitgewerkt. Deze stelling leidt tot een onderzoeksagenda over de ontwikkeling van nieuwe sturingsvormen. Zoals Cruijff duidelijk maakt zijn immers tijdens het spel voortdurend creatieve oplossingen nodig in de omgang met verschillende logica's.

² Scott & Meyer (1991:117) definiëren een maatschappelijke sector als een verzameling van organisaties die in hetzelfde domein opereren en zorgen voor vergelijkbare diensten, producten of functies; samen met de organisaties die hun functioneren kritisch beïnvloeden zoals leveranciers, klanten, eigenaren, regelgevers, financiers en concurrenten.

Logica's van besturen Kort gezegd versta ik onder een logica de organisatieprincipes die mensen in het veld informeren hoe zij zich moeten gedragen. De opstelling, dat wil zeggen de structuur van taken en bevoegdheden is daarbij een belangrijk onderdeel. Maar het gaat over meer. In de literatuur spreekt men van logica als een “institutionele logica” - een geheel van *veronderstellingen, waarden en regels* dat het gedrag van mensen en organisaties beïnvloedt en betekenis geeft aan hun sociale realiteit (Friedland & Alford 1991; Thornton & Ocasio 2008).

Niet alleen in de sociale zekerheid of in de zorgsector, maar ook op het voetbalveld werken we met *veronderstellingen*; we gaan er bijvoorbeeld vanuit dat het gaat om winnen en niet om gelijk spelen. We vinden bepaalde *waarden* van belang, zoals sportiviteit, terwijl agressief gedrag moet worden ingetoomd. En er zijn *regels* die het spel beïnvloeden. Er staan bijvoorbeeld twee doelen in het veld en geen vier; en als je niet de bal speelt maar de man of vrouw is dat een overtreding. U vindt dat vast allemaal erg logisch en dat is het ook. Want dat is typerend voor een institutionele logica: dat we die veronderstellingen, waarden en regels allemaal zo vanzelfsprekend zijn gaan vinden. Samengevat gaat het bij een institutionele logica dus om diep verankerde uitgangspunten en ideeën over hoe we onze omgang met elkaar, onze interactie, moeten inrichten.

Het zou eenvoudig zijn als er maar één logica bestond die duidelijk maakte wat er van ons verwacht wordt. Maar in de praktijk van het besturen van maatschappelijke sectoren zijn vele partijen betrokken die *verschillende* uitgangspunten en principes prefereren (Lounsbury 2007; Wise 2002). Friedland & Alford (1991) onderscheiden bijvoorbeeld de logica's van de overheid, de markt, de democratie, de professionals en de religie. Reay en Hinings (2009) stellen de logica van het bedrijfsmatig ondernemen tegenover de logica van medische professionals. Mensen en hun organisaties hebben dus vaak met meer dan één logica te maken (Thornton & Ocasio 2008). Dit kan leiden tot botsingen. Een bekend voorbeeld is het tegelijkertijd nastreven van een zo groot mogelijke efficiëntie en de beste kwaliteit. Dergelijke principes komen niet automatisch overeen; sterker nog: zij leiden vaak tot confrontatie en zijn niet zomaar te verenigen (Clemens & Cook 1999).

Bestuurders – of ze nu in Den Haag besturen of een ziekenhuis, een pensioenfonds of een woningcorporatie leiden – hebben dagelijks te maken met vele partijen en uiteenlopende logica's (Mayntz & Scharpf 1995; Van Gestel et al. 2009). Het besturen van de samenleving, tegenwoordig vaak aangeduid als *governance*, speelt zich dan ook niet alleen af binnen het openbaar bestuur maar is een gezamenlijke activiteit van overheden en van (semi-)publieke of private organisaties en burgers (Bekke 2009; Crouch 2005; Ezzamel & Reed 2008; Fung 2006; Jessop 1997; Moore & Hartley 2008; Knill & Lehmkuhl 2002;

Kooiman 2003; Peters & Pierre 1998; Rhodes 1996). Een situatie van vele partijen en uiteenlopende logica's is kenmerkend voor het bestuur van maatschappelijke sectoren zoals de zorg, het onderwijs, de volkshuisvesting of de sociale zekerheid (Mayntz & Scharpf 1995; Van Gestel et al. 2009). Er is geen duidelijke overmacht in deze sectoren, dat wil zeggen, het is niet mogelijk voor één van de partijen om de eigen uitgangspunten, waarden en voorkeuren aan anderen op te leggen (Kooiman 2003; Milward & Provan 2000). Dat maakt besturen niet eenvoudig, zoals we dagelijks ervaren. Om er toch voor te zorgen dat de wereld doordraait, dat er uitkeringen worden verzorgd, dat mensen in ziekenhuizen worden geholpen, dat we een dak boven ons hoofd krijgen en dat we wat leren op school zijn er verschillende sturingsvormen. De meeste van deze sturingsvormen zijn echter nog weinig onderzocht door de sociale wetenschappen (Willke 1997). We staan eigenlijk pas aan het begin om te begrijpen hoe er in maatschappelijke sectoren met zoveel deelnemers en uiteenlopende logica's toch dagelijks oplossingen worden gegenereerd.

De opstelling: de driehoek, het vierkant of de cirkel In de literatuur worden er door de meeste auteurs maar twee tot drie, hooguit vier opstellingen ofwel sturingsvormen onderscheiden (zie tabel 1), elk gebaseerd op een eigen logica. Als we in de geometrische termen van Cruijff blijven zouden we kunnen zeggen: de driehoek van de hiërarchie, het vierkant van de markt, en de cirkel van het netwerk. Dat maakt het verhaal wel overzichtelijk natuurlijk, maar pas op, want zoals Cruijff terecht opmerkte heeft een woord soms totaal verschillende betekenissen. Dat geldt ook voor deze sturingsconcepten.

In de linkerkolom ziet u een aantal bekende wetenschappers afkomstig uit diverse wetenschapsgebieden die voorstellen hebben gedaan voor het onderscheid van sturingsvormen. Opvallend is dat zij allemaal twee hoofdvormen onderscheiden, namelijk hiërarchie en markt. Daarnaast wordt een derde en soms zelfs een vierde vorm onderscheiden, onder diverse noemers waarvan de meest voorkomende het netwerk is.

Tabel 1 Onderscheid tussen sturingsvormen

Auteur	Hoofd-	Vormen	Alternatieve	Vormen
Dahl, Lindblom 1953	Hiërarchie	Markt	Onderhandeling	Polyarchie
Williamson 1975/85	Hiërarchie	Markt	Verdrag	
Lindblom 1977	Politiek (Staat)	Markt	Overtuiging	
Ouchi 1980	Hiërarchie	Markt	Clan (Solidariteit)	
Offe 1984	Staat	Markt	Solidariteit	
Streeck/Schmitter 1985	Staat	Markt	Solidariteit (community)	Verenigingen (associations)
Powell 1990	Hiërarchie	Markt	Netwerk	
Mayntz/Scharpf 1995	Staat	Markt	Corporatisme	Beleidsnetwerken
Rhodes 1996	Hiërarchie	Markt	Netwerk	
Willke 1998	Hiërarchie	Democratie	Netwerken	
Considine/Lewis 2003	Procedurele sturing	Markt	Corporatieve sturing	Netwerk sturing
Kooiman 2003 ("second-order")	Hiërarchie	Markt	Netwerken	
Aberbach & Christensen 2003	Collectief (staats-) model	Individueel-economisch model	Pluralistisch model	
Thornton et al. 2005	Hiërarchie	Markt	Netwerken	

(mede gebaseerd op Willke, 1998, p.88, 4.1)

Hoewel er in de literatuur veel overeenstemming is over het bestaan van twee ideaaltypen van sturing, de hiërarchie en de markt, is het veel minder duidelijk wat met deze ideaaltypen wordt bedoeld. Laten we beginnen met de hiërarchie.

Bij hiërarchische sturing wordt in een bestuurscentrum eerst een plan ontwikkeld, waarna vervolgens alles in het werk wordt gesteld om dit zo precies mogelijk te laten uitvoeren (Jessop 1997; Willke 1998; Kooiman 2003). De macht ligt aan de top van de piramide en wordt met regels en sancties in praktijk gebracht. Hiërarchie wordt vaak gelijkgesteld aan de staat of de overheid, zoals ook duidelijk wordt uit tabel 1, maar dat is niet de enige uitleg. Hiërarchische sturing zien we immers net zo goed in bedrijven. Niet voor niets wordt het gedachtegoed van Weber over de bureaucratie en van Taylor en Ford over het Scientific Management in bedrijven zo vaak op één lijn gezet. Aan beide ligt het principe van de hiërarchie ten grondslag. Hiërarchie is dus één woord, maar de een kan daarbij aan de overheid denken en de ander aan een onderneming.

Als we af zouden spreken dat we met hiërarchie alleen de overheid bedoelen blijft het één woord met meer betekenissen. De overheid bemiddelt immers allerlei belangen, publieke en private, en deze zijn niet terug te voeren op – of leiden tot één logica, dat wil zeggen één geheel van uitgangspunten, waarden en regels (Aberbach & Christensen 2003; Mahoney e.a. 2009). De overheid heeft per definitie te maken met zogenaamde “wicked problems”, problemen die niet eenduidig zijn (Hoggett 2006; Weber & Khademan 2008). Het overheidsbeleid wordt gevoed vanuit meerdere logica's, zoals rechtvaardigheid, gelijkheid en efficiëntie (Clemens & Cook 1999; Pandey & Wright 2006). In tegenstelling tot de hiërarchie heeft de overheid dus niet één logica, maar maakt juist gebruik van meerdere principes en sturingsvormen.

Ook bij de markt is de logica minder helder dan op het eerste gezicht lijkt. Op een markt worden gevraagde en aangeboden hoeveelheden van een bepaald product of dienst verhandeld en ontstaat een prijs. Adam Smith noemde dit de sturing van de “onzichtbare hand”. Niemand is de baas – in tegenstelling tot de hiërarchie – maar toch komen de voorkeuren van de vragers en de aanbieders op een efficiënte wijze bijeen. Een kritiek op deze marktlogica is echter dat we die alleen kunnen begrijpen als we weten waaróm mensen aan bepaalde zaken waarde hechten en hoe dit zich verhoudt tot andere waarden (Friedland & Alford 1991). De keuzes op de markt zijn dus de cruciale logica en deze keuzes zijn per definitie sociaal geconstrueerd, dat wil zeggen, zij worden gemaakt binnen een institutionele context van regels, normen en tradities. Zo bezien is de marktlogica geen zelfstandige logica.

De vraag is bovendien waarom de markt tegengesteld zou zijn aan de hiërarchie? Uit tabel 1 blijkt dat de meeste auteurs denken dat dit het geval is. Willke (1998) is het daarmee oneens; tegenover hiërarchische coördinatie staat in zijn visie democratie. Hij redeneert: als het kenmerk van de hiërarchie een centraal bepaalde sturing is dan is de tegenhanger een sturing van onderop, vanuit het volk, de demos. Vanuit dit gezichtspunt gaat het debat over het besturen van de zorg of de sociale zekerheid dus niet over de tegenstelling tussen overheid en markt maar over hiërarchie tegenover democratie. En die kan net zo goed opgaan voor het publieke domein als voor het private. In beide domeinen bestaat immers de keuze om het besturen meer hiërarchisch of meer democratisch te organiseren.

Behalve de hoofdvormen hiërarchie en markt zien we aan de rechterkant van tabel 1 vooral de term netwerk frequent naar voren komen als alternatieve sturingsvorm. De kracht van netwerken zou liggen in de combinatie van de egoïstische logica van de markt en de paternalistische logica van de hiërarchie (Willke 1998:116). Als het lukt om tot een goede balans te komen heeft het netwerk ten opzichte van de markt de voordelen van een langere termijn oriëntatie en grotere samenhang, terwijl het ten opzichte van de hiërarchie meer flexibiliteit en responsiviteit bevat (O'Toole 1997; Provan & Kenis 2008). Netwerken worden dus gezien als veelbelovende alternatieven voor hiërarchie en markt (Weber & Khademan 2008). Maar zij zijn ook - méér dan de hiërarchie of de markt - complex, kwetsbaar en instabiel (Ezzamel & Reed 2008; Milward & Provan 2000). Een netwerk is immers een poging tot samenwerking en afstemming van afzonderlijke, deels concurrerende partijen. Juist de concurrentie kan de samenwerking in het netwerk bemoeilijken (Jessop 1997; Willke 1998).

Daarnaast is het de vraag of netwerken een zelfstandige sturingsvorm zijn of een instrument van overheidsbeleid (Milward & Provan 2000)? Sinds de overheid op grote schaal het besturen van de zorg, het onderwijs of de sociale zekerheid verplaatst naar netwerken, is dit een relevante kwestie. Want hoe ziet de democratische controle van deze netwerken er uit (Peters & Pierre 1998)? Tegenwoordig wordt veel waarde gehecht aan klantenkeuzes en de betrokkenheid van allerlei belangengroepen (Fung 2006). Maar als het om collectieve middelen gaat wordt van een democratisch bestuur verwacht dat er ook een stem is voor anderen dan de klanten en direct betrokken belangengroepen (Peters & Pierre 1998). Er is nog weinig bewijs dat overheden – of wetenschappers – weten hoe ze netwerken moeten besturen (Milward & Provan 2000:361; O'Toole 1997). Dat maakt het netwerk misschien wel tot een veelbelovende – maar nog weinig ontwikkelde sturingsvorm.

Alleen al uit deze korte bespreking van de meest bekende opstellingen in het veld blijkt dat Cruijff het bij het rechte eind had. Zowel bij de hiërarchie, de markt of het netwerk kan hetzelfde woord een totaal verschillende betekenis krijgen. De verwarring waar dit toe leidt is geen louter academische zaak. In het politieke en maatschappelijke debat wordt veel gerefereerd aan de termen hiërarchie, markt en netwerken. Zowel in de literatuur als in de praktijk gebeurt dat bij de hoofdvormen bovendien vaak in negatieve zin. De hiërarchie wordt tegenwoordig zelden geassocieerd met haar voordelen en overwegend met de nadelen (Hoggett 2006). Ook bij de markt zijn de optimistische veronderstellingen over haar zegeningen – zeker na de kredietcrisis - getemperd. Voormalig PvdA-leider Wouter Bos kondigde begin dit jaar aan een brede greppel te willen graven tussen overheid en markt. Hij vergeleek de markt met Bokito, die je maar beter op een afgebakend terrein kunt houden dan er vriendjes mee te worden, want dan loopt het vroeg of laat uit de hand. De hoofdvormen van sturing, de hiërarchie en de markt, worden dus momenteel beide met argwaan bekeken.

Netwerken worden juist in de literatuur en in het maatschappelijk debat bijna altijd in positieve zin genoemd (Rhodes, 1996; Kooiman, 2003). In brede kring bestaat de veronderstelling dat we in netwerken ons lot in eigen hand kunnen nemen en tot betere prestaties kunnen komen, in plaats van overgeleverd te zijn aan een anonieme bureaucratie of een ongreepbare markt. Dergelijke positieve connotaties zijn echter nog weinig in praktijk onderzocht (Kooiman 2003; Peters & Pierre 1998; Milward & Provan 2000). Bij alle positieve geluiden over netwerken lijkt er bovendien een onderwaardering te bestaan van wat de hiërarchie vermogt. Met de neoliberale kritiek op de bureaucratie en de daarop volgende privatisering en marktwerking lijkt het kind met het badwater te zijn weggegooid (Hoggett 2006). Ook bestaat er weinig gedetailleerd inzicht in de mogelijkheden en effecten van marktwerking.

Dat betekent dat de in de literatuur onderscheiden sturingsconcepten dringend toe zijn aan nauwkeurig onderzoek, zowel theoretisch als empirisch. Een beter gefundeerde kennis van verschillende sturingsconcepten is niet alleen wetenschappelijk maar ook praktisch van groot belang, in het bijzonder voor het besturen van maatschappelijke sectoren. De veronderstelde logica's van deze sturingsvormen zijn immers leidend in het debat over hervormingen, bijvoorbeeld in de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening.

Sociale zekerheid en arbeidsvoorziening: het debat over de ideale opstelling

Als we naar de huidige verkiezingsprogramma's kijken dan zien we de institutionele logica's van de christendemocratie, de liberalen en de socialisten weer keurig terug. De liberalen laten zich door de kredietcrisis niet afbrengen van hun voorkeur voor een vrije markt; integendeel, zij leggen de schuld voor de crisis bij falende regelgeving en dito toezicht.³ De linkse partijen prefereren een sterke rol van de overheid. De PvdA was even op een "Derde weg" de afgelopen 15 jaar maar lijkt na haar vrijage met de markt weer terug bij vadertje staat.⁴ De christendemocraten hechten traditioneel veel waarde aan netwerken, vooral als daarin de sociale partners en non-profit organisaties meedoen. En aangezien de meeste andere partijen zich bij een van de drie hoofdstromingen aansluiten zijn de (op)stellingen betrokken. In dit opzicht zorgen de PVV of de Partij van de Dieren dus niet voor verschuivingen in het politieke landschap. Ook andere partijen in het debat over de organisatie van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening – het gaat dan vooral om de organisaties van werkgevers en werknemers – voegen zich in dit driestromenland, al zijn er weleens kleine variaties.

Dat betekent dat geen van de drie sturingsmodellen kan rekenen op een meerderheid. De discussie over de "opstelling" in de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening kenmerkt zich dan ook al decennia vooral door botsende logica's van besturen. In tabel 3 kunt u zien tot welke uitkomsten dat op hoofdlijnen heeft geleid (zie voor gedetailleerde analyses Van Gestel 1994; Bekke & Van Gestel 2004; Van Gestel et al. 2009).

Tabel 2 Nationale hervormingen in de uitvoeringsstructuur 1980-2010

Sector	Tot 1990	Na 1990	Na 2000
Sociale zekerheid	Netwerk	Markt	Hiërarchie
Arbeidsvoorziening	Hiërarchie	Netwerk	Markt

Zoals u ziet is er nogal wat verandering in de afgelopen decennia. In de sociale zekerheid zien we dat de bedrijfstakgewijze organisatie van de uitkeringen voor de werkloosheidswet (WW), de wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de ziektewet (ZW) waarin het *netwerk* van de vakbonden en werkgeversorganisaties een grote rol speelde

³ 'Krachtproef voor het kapitalisme – een liberale reflectie op de kredietcrisis', Frits Bolkestein et al., Teldersstichting, maart 2010.

⁴ 'De Derde Weg Voorbij'. 21^e Den Uyl lezing, door Wouter Bos, 25 januari 2010; 'De financiële crisis voorbij: kansen voor onze samenleving', Van der Wielen Lezing 2010, door Job Cohen, 26 maart 2010.

tot aan de jaren negentig daarna wordt vervangen door een nieuw model waar de *markt* een hoofdrol moest gaan spelen. Bedrijfsverenigingen werden in de jaren '90 van hun taak ontheven en de uitvoerders zoals het GAK, Cadans en het Sociaal fonds bouwnijverheid bereiden zich voor op privatisering door holdings te vormen en allianties te sluiten met particuliere verzekeraars en banken. Nog maar nauwelijks gewend aan de nieuwe "markt"-opstelling, switchte het tweede kabinet Kok vlak voor de eeuwwisseling plotse-ling naar het model van de *hiërarchie* en dwong de uitvoeringsorganisaties tot een fusie in een nationale overheidsinstelling: het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV). We zien dus elke tien jaar een andere opstelling.

Ook bij de Arbeidsvoorziening – de organisatie van de arbeidsbureaus – werd de opstel-ling meermalen gewijzigd. Tot eind jaren tachtig werd de Arbeidsvoorziening bestuurd volgens het model van de *hiërarchie*. In de oplopende werkloosheid van de jaren zeventig en tachtig groeide de ontevredenheid over de prestaties en werd in 1990 besloten tot een *netwerk*bestuur waarin de organisaties van werkgevers en werknemers een meerder-heid kregen. Maar de diverse voorkeuren bleven botsen wat in de jaren '90 opnieuw voor verandering zorgde. In de nieuwe wet voor de uitvoering van werk en inkomen (SUWI) koos het tweede kabinet Kok rond de eeuwwisseling voor een *markt*model. De sociale partners die tien jaar eerder in de besturen van de arbeidsvoorziening waren gevraagd werden weer buiten spel gezet. Sinds 2002 moeten private re-integratiebureaus concu-rreren om opdrachten om werkzoekenden naar werk te mogen begeleiden. Ook in de Arbeidsvoorziening is dus elke tien jaar een andere sturingsvorm dominant.

Uit de snelle opeenvolging van nieuwe sturingsvormen wordt duidelijk dat de voorkeuren voor alternatieve logica's aanwezig blijven onder de oppervlakte van een nieuwe struc-tuur en wachten op een kans om de boventoon te voeren (Aberbach & Christensen 2003; Thornton & Ocasio 2008; Wise 2002). De botsingen tussen verschillende logica's genere-ren dus geen stabiliteit maar voortdurend verandering; zij zijn de motor van de bestuur-lijke dynamiek (Clemens & Cook 1999; Lounsbury 2007; Reay & Hinings 2005; Seo & Creed 2002). Voor de prestaties in de sector is dit geen goede zaak. Wat we weten is dat een systeem niet elke paar jaar veranderd kan worden en tegelijk kwalitatief goed kan presteren. (Milward & Provan 2000). Ieder nieuw systeem zal slecht presteren totdat de partijen de kans hebben gekregen om te leren binnen het nieuwe regime. Geleidelijke aan-passingen van de structuur en taakverdeling in een sector zijn dus effectiever dan voort-durende radicale wijzigingen (Peters & Pierre 1998: 240; Van Gestel et al. 2009). Deze conclusies lijken tot nu toe echter weinig invloed te hebben op de politieke praktijk.

Naar een onderzoeksagenda Zoals Flip de Kam onlangs schreef⁵ is na de 'Grote Crash' op de financiële markten en de redding van het mondiale bankwezen, waarvoor belastingbetalers in tal van landen nog vele jaren zullen boeten, de zoektocht naar een nieuwe balans tussen marktwerking en overheidssturing nog maar net begonnen. Het onverwacht heftige afscheid van Wouter Bos – en dan bedoel ik niet van zijn politieke loopbaan maar van een beleid van marktwerking⁶ lijkt daarbij eerlijk gezegd net zo onbe-zonnen als de eerdere steun hiervoor. De principes van de markt zoals concurrentie en het prijsmechanisme zijn bijvoorbeeld vanaf 1994 in de uitvoering van de sociale zekerheid gebracht zonder dat zelfs de meest betrokken bewindslieden van VVD en PvdA precies wisten wat zij daarmee bedoelden; laat staan het daarover eens waren (Bekke & Van Gestel 2004). Er kwamen dus ingrijpende hervormingen zonder dat een goed inzicht bestond in de praktische consequenties. Sommigen – de liberalen, maar later ook de SER - bedoelden met marktwerking privatisering; anderen - in de kring van PvdA en GroenLinks - dachten bij marktwerking aan concurrentie tussen publieke diensten. Ter bezwering van de voort-durende interpretatieverschillen kwamen Minister Melkert en staatssecretaris De Grave aan het einde van het eerste kabinet Kok in 1998 met een ingewikkelde publiek-private con-structie. Uiteindelijk werd een jaar later van deze hele marktwerkingsoperatie afgezien en gekozen voor één groot publiek orgaan: het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV). Met de onbezonnen invoering van marktwerking is op deze manier onbegrijpelijk veel geld en energie verloren gegaan.

Maar dat betekent niet dat de principes van de markt per definitie niet kunnen werken in het publieke domein. Hetzelfde geldt voor andere vormen van sturing, zoals de vaak ver-guisde hiërarchie. In het debat over *governance* wordt het feit dat de overheid nog steeds een belangrijke actor is het besturen van de samenleving algemeen onderschat (Knill en Lehmkuhl 2002:43; Smith 2002). Netwerken worden juist overschat als ideale vormen van samenwerking, terwijl er weinig aandacht is voor conflictoplossing en het vraagstuk van democratische controle. De tripartiet bestuurde arbeidsbureaus uit de jaren '90 hebben bijvoorbeeld laten zien hoe er destijds veel te optimistisch vanuit is gegaan dat de ver-schillende belangen van overheden, werkgevers- en werknemersorganisaties zich in een netwerkbestuur lieten verenigen, zonder vooraf concrete en bindende afspraken te maken over financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheden (Van Gestel 1994). Op deze pun-ten is er bovendien weinig vooruitgang: de huidige (regionale) netwerken in de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening zijn opnieuw erg vrijblijvend en qua democratische con-

⁵ NRC Handelsblad 13/14 maart 2010, p. 15

⁶ zie de eerder genoemde Den Uyl lezing, 25 januari 2010.

trole weinig ontwikkeld (Van Gestel 2008). Het ontbreken van een stevige basis in de samenleving maakt hen kwetsbaar voor nieuwe hervormingen. Er lijkt dus nog niet veel geleerd van de eerdere netwerkervaringen. Toch blijft een goed argument voor het netwerk dat het een langere termijn strategie - die ontbreekt in de markt - kan combineren met de flexibiliteit die we missen in bureaucratische organisaties (Jessop 1997; Weber en Khademian 2008).

Als we terugkeren naar de lessen van Cruijff uit het begin van mijn verhaal dan is een eerste punt voor mijn onderzoeksagenda dat de meest bekende sturingsvormen – en dat geldt zowel de hiërarchie, de markt, als de netwerken - onvoldoende zijn doordacht. Zoals Cruijff zei: je hebt vaak één woord en twee totaal verschillende definities. We moeten in de eerste plaats dus toe naar een theoretische verheldering van de diverse logica's waarop de verschillende sturingsvormen zijn gebaseerd.

Een tweede punt gaat over de opstelling: de inrichting van maatschappelijke sectoren. De incompleetheit van elk van de sturingsvormen – de hiërarchie, de markt en de netwerken - ten opzichte van de complexe problemen en de turbulente omgeving waarin zij opereren betekent dat geen van hen perfect is. Daaruit volgt dat combinaties van meerdere “governance” vormen nodig zijn om de benodigde variatie en flexibiliteit te garanderen in het besturen van maatschappelijke sectoren (Aberbach & Christensen 2003; Knill & Lehmkuhl 2002; Mayntz & Scharpf 1995). Innovatieve combinaties van elementen uit een breed spectrum aan mogelijke sturingsvormen worden gezien als een belangrijk onderzoeksgebied binnen diverse theorieën zoals de institutionele theorie, de systeemtheorie en theorieën over governance en policymaking (Crouch 2005; Jessop 1997; Tömmel & Verdun 2008). De cruciale vraag daarbij is hoe het mogelijk is om een veelvoud van partijen met verschillende logica's zo te coördineren dat over alle tegenstellingen heen een collectief handelen mogelijk wordt (Moore & Hartley 2008; Willke 1998)? Van Cruijff hebben we in elk geval geleerd dat de opstelling flexibel moet zijn en afgestemd op de kwaliteiten van individuele spelers en de mogelijkheden in het veld. Maar niet alleen flexibiliteit is nodig maar ook stabiliteit, zodat in een veld tot prestaties kan worden gekomen zonder dagelijks opnieuw over de opstelling te hoeven discussiëren. Hoe kunnen we een dergelijke stabiliteit garanderen en tegelijk combineren met het vermogen om te reageren op veranderende omstandigheden, kansen en risico's (Willke 1998)? Dit zijn belangrijke vragen voor vervolgonderzoek naar de inrichting van het bestuur van maatschappelijke sectoren. Ik wil hierbij mijn eerdere onderzoek naar de hervormingen in de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening in de afgelopen decennia (Van Gestel 1994; Bekke & Van Gestel 2004; Van Gestel et al. 2009) voortzetten en verbreden naar een vergelijking met andere sectoren, zoals de zorg, het onderwijs of de huisvesting.

Een derde en laatste punt op mijn agenda is onderzoek naar de uitvoering in het veld. Zoals Cruijff aan het slot van het filmpje liet zien is voetbal – en dat geldt ook voor besturen - niet een kwestie van een bepaalde opstelling kiezen en dan loopt het spel vanzelf volgens de eigen logica. Voortdurend moet rekening worden gehouden met de voorkeuren van andere partijen en met de reacties die teweeg worden gebracht in het veld. Het is dus van groot belang om de organisaties in het veld en hun onderlinge relaties nader te onderzoeken en ik stel voor om dit onderzoek – dat ik in de eerste plaats richt op de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening - te concentreren op drie punten waar verschillende logica's met elkaar botsen (zie ook Brandsen et al. 2006; Jessop 1997; Provan & Kenis 2008):

Samenwerking versus competitie Organisaties in maatschappelijke sectoren opereren voortdurend in een spanningsveld tussen samenwerking en competitie. Waar organisaties in *netwerken* samenwerken zijn ze tegelijk vaak ook concurrenten op een *markt*. In de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening kunnen we bijvoorbeeld denken aan sociale diensten van gemeenten en vestigingen van UWV-Werkbedrijf die samenwerken onder één dak op zogenaamde Werkpleinen maar ook concurreren wie de meeste werkzoekenden weer op de arbeidsmarkt brengt en hierop elk worden afgerekend in hun eigen hiërarchie (Van Gestel et al. 2009). Hoe kan in een dergelijke situatie het onderlinge vertrouwen en het meewerken aan gemeenschappelijke afspraken worden gegeneerd, terwijl er tegelijkertijd vele mogelijkheden bestaan voor korte termijn, op eigen belang gericht, competitief gedrag (Jessop 1997)? En hoe kan omgekeerd worden voorkomen dat de samenwerking een te zeer intern gericht proces wordt waarmee blokkades ontstaan voor creativiteit, leervermogen, en aanpassing aan een sterk veranderende omgeving (Milward & Provan 2000)?

Private versus publieke belangen Van organisaties in maatschappelijke sectoren wordt verwacht dat zij zowel publieke belangen dienen als ook private voordelen bieden. In de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening kunnen we bijvoorbeeld denken aan pensioenfondsen of re-integratiebedrijven die als private organisaties functioneren maar wel publieke doelen dienen. In praktijk zien we dat in deze combinatie het onderscheid tussen publiek en privaat vervaagt (Bekke 2009; Brandsen et al. 2006; Smith 2002). Dit leidt tot een bekend dilemma in termen van private versus publieke belangen. Er is het risico dat de publieke sfeer en geldstroom wordt benut voor de exploitatie van private doelen en er is het omgekeerde risico van de voortdurende uitbreiding van de overheidsinvloed in de markt (Jessop 1997). Opvallend is dat private en publieke belangen in deze discussie vaak worden gedefinieerd als onveranderlijk in de tijd. De meeste samenlevingen later echter een ontwikkeling zien waarin private belangen na verloop van tijd als publieke belangen

worden gezien en het omgekeerde proces vindt evengoed plaats (Mahoney et al. 2009: 1035). De arbeidsvoorziening was bijvoorbeeld aanvankelijk een particulier initiatief; later werd het een nationaal publiek monopolie en weer later een marktactiviteit (Bekke & Van Gestel 2004). Een meer gedetailleerde en historische analyse van publieke en private belangen zou in de uitvoering tot een betere mix van commerciële en sociale doelen kunnen leiden (Wettenhall 2001).

Politiek leiderschap versus economische efficiëntie In het veld van uitvoerende organisaties ontmoeten we vaak een sceptische kijk op politici, omdat zij meer zouden denken aan hun populariteit en (her)verkiezing dan aan het efficiënt oplossen van echte problemen (Aberdach & Christensen 2003; Wettenhall 2001). Vanuit deze optiek zijn de laatste decennia ingrijpende hervormingen doorgevoerd waarmee politici een minder centrale rol kregen in het besturen, bijvoorbeeld door de uitbesteding van publieke taken aan private organisaties, aan netwerken van publieke en/of private organisaties of aan zelfstandige bestuursorganen (Bekke & Van Gestel 2004). Een ander voorbeeld van het weghouden van politici bij publieke beslissingen is de oprichting en groei van onafhankelijke toezichthouders (Aberdach en Christensen 2003; Bekke 2009). Tegelijkertijd wordt verwacht dat politici wel verantwoordelijkheid nemen als er problemen zijn, met als extreem voorbeeld de actuele financiële en economische crisis. Dan verwachten we van politieke leiders dat zij doelen stellen, financieel garant staan, resultaten monitoren, en adequate sancties instellen. De vraag is hoe we een dergelijk verlangen naar politiek leiderschap én naar zoveel mogelijk delegatie en autonomie tegelijk kunnen honoreren?

Ter afsluiting merk ik op dat op elk van deze drie onderzoeksthema's de publieke sfeer niet gescheiden kan worden van het economische domein maar dat zij sterk verweven zijn; een belangrijk punt dat vaak over het hoofd wordt gezien in de discussies over governance (Jessop 1997; Knill & Lehmkuhl 2002; Smith 2002). Ik pleit daarom voor het gedeeltelijk samenbrengen van de onderzoek- en onderwijsagenda van de politieke wetenschappen en bestuurskunde enerzijds en de economie en bedrijfskunde anderzijds. Het besturen van maatschappelijke sectoren en organisaties en de daarbij betrokken publieke en private belangen kunnen immers niet volledig begrepen kunnen worden als zij onafhankelijk van elkaar worden bestudeerd (Mahoney e.a. 2009; Pandey & Wright 2006). Zolang wij mensen aan de universiteiten blijven opleiden met een eenzijdige oriëntatie op hetzij het bedrijfsleven dan wel de publieke sector, komen zinvolle verbindingen tussen diverse, vaak botsende logica's moeilijk tot stand.

In de komende tijd hoop ik mijn onderzoeksagenda in samenwerking met het Centrum voor Bestuur van de Maatschappelijke Onderneming (CBMO) verder te ontwikkelen en de

concrete onderzoeksprojecten, bijvoorbeeld naar het bestuur van pensioenfondsen, naar regionale samenwerking in 'werk en inkomen' en naar de private uitvoering van sociale zekerheidswetgeving af te stemmen met vergelijkbare projecten in andere maatschappelijke sectoren.

Dankwoord Mijnheer de Rector, dames en heren. Aan het einde van deze oratie wil ik graag een dankwoord uitspreken.

Ik dank het College van Bestuur en het bestuur van CapGemini van harte voor het in mij gestelde vertrouwen met het instellen van deze leerstoel. In het bijzonder dank ik David van Maanen en Maarten Veldhuizen van CapGemini voor hun belangrijke initiatief in deze en Patrick Kenis, Wim van de Donk, Jac Geurts, Kees Mouwen, Philip Eijlander, Louise Fitzgerald, Luc Sels en Jean-Louis Denis als meest betrokkenen die mij vanuit de wetenschap gewogen en geschikt bevonden hebben.

Tijdens mijn wetenschappelijke loopbaan hebben velen mij geïnspireerd. Ik dank in de eerste plaats Ingeborg Tömmel en Hans Bekke, bij wie ik ben afgestudeerd respectievelijk gepromoveerd. Tot op de dag van vandaag mag ik van hun rijke kennis, ervaring en vriendschap profiteren. Nico Nelissen, Arnold Godfroy, Ben Dankbaar, Fred Huijgen en Willem de Nijs dank ik voor hun vertrouwen en hun steun voor mijn benoeming tot UD Bestuurskunde en later UHD Bedrijfskunde aan de RU Nijmegen.

Ik heb veel zin in de verdere samenwerking met mijn nieuwe collega's aan de Universiteit van Tilburg, in het Centrum voor Bestuur van de Maatschappelijke Onderneming binnen de TiasNimbas Business School. Ik denk dat we er samen in kunnen slagen om in dit centrum de kennis en expertise te bundelen over nieuwe sturingsvormen en een meer optimale bestuurlijke omgang met botsende logica's. Ik noem in het bijzonder Kees Mouwen, Sietske Waslander, Jacqueline van Eerd, Theo Camps, Marc Vermeulen, Cor van Montfoort, Theo Verhallen, Gabriël van den Brink, Marius Meeus en Patrick Vermeulen en met hen – zonder iemand te kort te willen doen - de ruim veertig andere deelnemers aan het CBMO.

Dank ook aan mijn trouwe bondgenoten: de collega's aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Ik noem de leerstoelgroep Strategisch HRM van Bedrijfskunde: Erik Poutsma, Yvonne Benschop, Michiel Schoemaker, Roel Schouteten, Pascale Peters, Caroline Essers, Willem de Nijs, Beate van der Heijden en allen die hier verder bij betrokken zijn of eerder waren. Ook andere collega's in en buiten de Nijmeegse Business School dank ik voor de

fijne samenwerking. Ik noem in het bijzonder Christine Teelken, Bas Hillebrand, Daniel Nyberg, Paul de Beer, Marc van der Meer en Jean-Michel Herbillon met wie ik de laatste jaren intensief heb samengewerkt in verschillende projecten.

Wat betreft het onderwijs: studenten heb ik al genoeg in Nijmegen en daar ben ik blij om. Maar ik kijk ook uit naar de ontwikkeling van nieuwe onderwijsactiviteiten in het brede publieke domein aan de TiasNimbas Business School, in het bijzonder naar de combinatie van bestuurskundige – en bedrijfskundige expertise ten behoeve van organisaties in maatschappelijke sectoren.

Mijn ouders ben ik dankbaar voor hun goede voorbeeld. Meer dan van welke theorie heb ik daarvan geleerd en vandaag mag ik wel zeggen: dat heeft zijn vruchten afgeworpen. Lieve mam, ik ben erg blij dat we volgende week alweer een groot feest hebben waarin er samen met Jan en de beide families veel te vieren is.

Lieve Derek, Kyra en Vivian: meer dan op wie of wat ook ben ik trots op jullie. Drie prachtige jonge mensen; dank voor jullie liefdevolle bijdrage aan mijn verdere opvoeding.

Lieve Harry, wij zijn het beste voorbeeld dat verschillende en soms botsende logica's heel goed verenigd kunnen worden in een creatieve verbintenis met een grote stabiliteit! Laten we dat voortzetten!

Ik heb gezegd.

Literatuur

- Aberbach, J.D. & T. Christensen (2003) Translating Theoretical Ideas into Modern State Reform: Economics-Inspired Reforms and Competing Models of Governance. *Administration and Society*, 35/5: 491-509.
- Bekke, H. & N. van Gestel (2004) *Publiek Verzekerd. Voorgeschiedenis en start van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), 1993-2003*, Antwerpen Apeldoorn: Garant.
- Bekke, H. (2009) Samenhangend bestuur opnieuw beschouwd. In: *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur. De lokale bestuurspraktijk als wenkend perspectief voor het rijk?* Bekke, H., K. Breed & P. de Jong (red.) Den Haag: Sdu uitgevers: 9-27.
- Branden, T., W. van de Donk, & P. Kenis (2006) *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: Lemma.
- Clemens, E.S. & J. Cook (1999) Politics and institutionalism: Explaining durability and change. *Annual Review of Sociology* 25: 441-466.
- Considine, M. & J.M. Lewis (2003) Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands and New Zealand. *Public Administration Review* 63/2: 131-140.
- Crouch, C. (2005) *Capitalist diversity and change: Recombinant governance and institutional entrepreneurs*. Oxford: Oxford University Press.
- Ezzamel, M. & M. Reed (2008) Governance: A code of multiple colours. *Human Relations*, 6/5: 597-615.
- Friedland, R. & R.R. Alford (1991) Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions. In: *The new institutionalism in organizational analysis*. W.W. Powell and P.J. DiMaggio (Eds). Chicago: University of Chicago Press: 232-263.
- Fung, A. (2006) Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, Special Issue: 66-75.
- Gestel, N. van, P.T. de Beer & M. van der Meer (2009). *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat. Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Gestel, N. van (2008) Omwegen naar werk. *Sociaal Maandblad Arbeid*, 6:267-273.
- Gestel, N. van (1994) *De onzichtbare overheid. Naar nieuwe vormen van sturing, het voorbeeld van de Arbeidsvoorzieningswet*. Delft: Eburon.
- Hoggett, P. (2006) Conflict, ambivalence, and the contested purpose of public organizations. *Human Relations*, Vol. 59/2: 9-32.
- Jessop, B. (1997) The governance of complexity and the complexity of governance: preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance. In: *Beyond market and hierarchy – interactive governance and social complexity*. A. Amin & J. Hausner (Eds). Cheltenham, UK: Edward Elgar: 95-128.
- Kooiman, J. (2003) *Governing as governance*, London: Sage.
- Knill, C. & D. Lehmkuhl (2002) Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance. *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 15/1: 41-64.
- Lounsbury, M. (2007) A tale of two cities: competing logics and practice variation in the professionalizing of mutual funds. *Academy of Management Journal*, 50/2: 289-307.
- Mahoney, J.T., A.M. McGahan & C.N. Pitelis (2009) The interdependence of private and public interests. *Organization Science*, 20/6: 1034-1054.
- Mayntz, R. & F.W. Scharpf (1995) *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Milward, H.B. & K.G. Provan (2000) Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10/2: 359-379.
- Moore, M. & J. Hartley (2008) Innovations in governance. *Public Management Review*, 10/1: 3-20.
- O'Toole, L.J. Jr. (1997) Implementing public innovations in network settings. *Administration & Society*, 29(2): 115-138.
- Pandey, S.K. and B. E. Wright (2006) Connecting the dots in public management: political environment, organizational goal ambiguity, and the public manager's role ambiguity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 511 - 532.
- Peters, B.G. & J. Pierre (1998) Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8/2: 223-243.
- Powell, W.W. (1990) Neither market nor hierarchy: network forms of organization. *Research in Organizational Behavior*, 12: 295-336.
- Provan, K.G. & P. Kenis (2008) Modes of network governance: structure, management, and effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (2): 229-257.
- Reay, T. & C.R. (Bob) Hinings (2009) Managing the rivalry of competing institutional logics. *Organization Studies* 30/6: 629-652.
- Seo, M.-G. & W.E. Douglas Creed (2002) Institutional contradictions, praxis, and institutional change: a dialectical perspective. *Academy of Management Review* 27/2: 222-247.
- Scott, W.R. & J. Meyer (1991) The organization of societal sectors: propositions and early evidence. In: *The new institutionalism in organizational analysis* W. Powell & P. DiMaggio (Eds). Chicago: University of Chicago Press: 108-140.
- Smith, S.R. (2002) Privatization, Devolution, and the Welfare State: Rethinking the Prevailing Wisdom. In: *Restructuring the Welfare State: Political Institutions and Policy Change*. B. Rohstein & S. Steinmo (Eds), New York: Palgrave: 78-101.
- Thornton, P.H. & W. Ocasio (2008) Institutional logics. In: *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. R. Greenwood et al. (Eds), London, Sage: 99-129.
- Thornton, P.H., C. Jones & K. Kury (2005) Institutional logics and institutional change in organizations: transformation in accounting, architecture, and publishing. *Research in the Sociology of Organizations*, 23: 125-170.
- Tömmel, I. & A. Verdun (Eds.) (2009) *Innovative governance in the European Union: The Politics of Multi-level Policy-making*. Boulder, USA: Lynne Rienner Publishers.

- Weber, E.P., A.M. Khademian (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administrative Review*, March/April: 333-349.
- Willke, H. (1998) *Systemtheorie III: Steuerungstheorie* (2^e druk), Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Wise, L.R. (2002) Public management reform: Competing drivers of change. *Public Administration Review*, 62/5: 555-567.