

De veranderende gemeente

14. Literatuurbespreking institutionaliseringstheorie



Inleiding

In het hoofdstuk Wetenschappelijke verantwoording duid ik aan welke functie de wetenschappelijke en vakmatige literatuur heeft voor het het DVG-onderzoek. Bij het literatuuronderzoek is steeds gezocht naar modellen en perspectieven die resoneerden met de concrete onderzoekservaringen bij gemeenten (de empirie). Bij de start van het DVG-onderzoek vormde het gedachtegoed van Brunsson een eerste oriëntatiepunt. In Nederland is Harrie Aardema (2010a, 2010b en 2010c) in diverse publicaties uitgegaan van Brunssons gedachtegoed. Hij heeft op basis daarvan tal van ideeën ontwikkeld, waar in dit DVG-onderzoek op voortgeborduurd kon worden. Aangezien Brunsson schreef in de traditie van het institutionaliseringsperspectief, heeft het literatuuronderzoek zich vervolgens verbreed naar de vraag wat dat perspectief inhield.

Ook is gezocht naar auteurs die andere resonantiepunten zouden kunnen opleveren voor het begrijpen van de steeds verder voortschrijdende onderzoeksinzichten. Die bleken er inderdaad te zijn. Al met al is het institutionaliseringsperspectief – en daarbinnen de gedachtegoederen van enkele specifieke auteurs – een belangrijke informatieve onderbouwing gaan vormen voor de ontwikkeling van de uiteindelijke resultaten van dit DVG-onderzoek. Zoals beschreven in de wetenschappelijke verantwoording in hoofdstuk 15 op de website, zijn er ook diverse andere theoretische perspectieven gebruikt om de onderzoekservaringen te duiden en begrijpen. Omdat het institutionaliseringsperspectief heel het onderzoek lang een belangrijke informatieve bron is gebleven, volgt er echter in deze literatuurbespreking een samenvatting van de belangrijkste aspecten van de institutionaliserings-theorie en van de meest bruikbare kerngedachten en -redeneringen uit een aantal sleutelpublicaties. Aan het eind van deze literatuurbespreking ga ik kort in op een bepaald aspect van de sociale-complexiteitsbenadering, dat een extra perspectief toevoegt aan de inzichten uit het institutionaliseringsperspectief.

Een intersubjectief onderhandeld raamwerk

In de wetenschappelijke verantwoording is eveneens aangegeven dat het hele DVG-onderzoek toewerkt naar een intersubjectief onderhandeld raamwerk voor het begrijpen van de gemeentelijke verander- en ontwikkeldynamiek. In dit verband is het literatuuronderzoek in belangrijke mate geleid door datgene wat ik tijdens de onderzoeksactiviteiten in het veld tegen-

kwam. Aangezien ik in dit hoofdstuk de inzichten uit de literatuur bespreek, zou het resultaat van deze literatuurbespreking an sich eigenlijk dus ook al opgevat kunnen worden als intersubjectief onderhandeld raamwerk voor het begrijpen van de gemeentelijke verander- en ontwikkeldynamiek.

Ingaand op de institutionaliseringstheorie, kan ik als eerste concluderen dat – zoals gebruikelijk bij veel wetenschapsgebieden – het institutionaliseringsperspectief zeker geen hardgekalkt afgebakend en coherent geheel is. Binnen dit perspectief zijn namelijk tal van stromingen, definities, onderzoekbenaderingen en modellen te onderkennen. Soms liggen die in elkaars verlengde, maar soms spreken ze elkaar ook direct tegen. Een bruikbaar en veel geciteerd overzicht van het institutionaliseringsperspectief over het functioneren van organisaties is het boek van Scott *Institutions and Organizations* (2014). Deze literatuurbespreking is gegrondvest op de hoofdlijnen die hij binnen de institutionaliseringstheorie identificeert en beschrijft.

Wat vind je in dit hoofdstuk?

Deze literatuurbespreking begint met enkele algemene theoretische uitgangspunten van het institutionaliseringsperspectief. Daarna zoom ik in op organisaties en wat er in de institutionaliseringsbenadering over organisaties wordt gezegd. Daarbij richt ik me vooral op die auteurs, zienswijzen en modellen die relevant lijken voor dit DVG-onderzoek. Een generiek kenmerk van de institutionaliseringstheorie is dat het accent vooral ligt op het zich ontwikkelen en stabiel worden van instituties. In het onderzoek in deze traditie worden dan ook vooral processen en dynamieken bestudeerd die eraan bijdragen dat instituties beklijven en duurzaam worden. Een focus op stabilisering en stabiliteit dus. De thematiek van het veranderen van eenmaal bestaande instituties, is een wat minder belicht onderwerp in de institutionaliseringstheorie. Juist deze veranderthematiek is echter relevant voor het DVG-onderzoek, want dit onderzoek gaat immers over hoe verandering in en van gemeenten in zijn werk gaat. In het tweede deel van deze literatuurbespreking wordt daarom aandacht besteed aan enkele onderzoeken en publicaties die expliciet ingaan op deze veranderkant van instituties. Het zijn juist deze publicaties geweest die – voortbouwend op het algemene gedachtegoed van het institutionaliseringsperspectief – buitengewoon informatief zijn gebleken voor het begrijpen van gemeentelijke verandering.

Eerst begin ik nu met een schets van de algemene uitgangspunten van het institutionaliseringsperspectief.*

Het institutionaliseringsperspectief

De klassieke economische theorieën over menselijk gedrag en de motivatietheorieën uit de psychologie gaan uit van een zeker hedonistisch mensbeeld. De mens 'as a lightning calculator of pleasures and pain'.¹ Gedrag is hierbij geënt op het maximeren van positieve zaken en het minimaliseren of vermijden van negatieve zaken. Als je dit beeld extrapoleert, dan kom je (kort door de bocht) zomaar uit op een Hobbessiaans wereldbeeld, waarin de maatschappij bestaat uit mensen die alleen maar uit zijn op eigenbelang. De enige oplossing om ervoor te zorgen dat we elkaar niet massaal de koppen inslaan, is dan een machtige overheid (Leviathan), waaraan de mensen de bevoegdheid overdragen om de maatschappij zo aan te sturen, dat de egogerichte impulsen niet leiden tot een totale chaos.

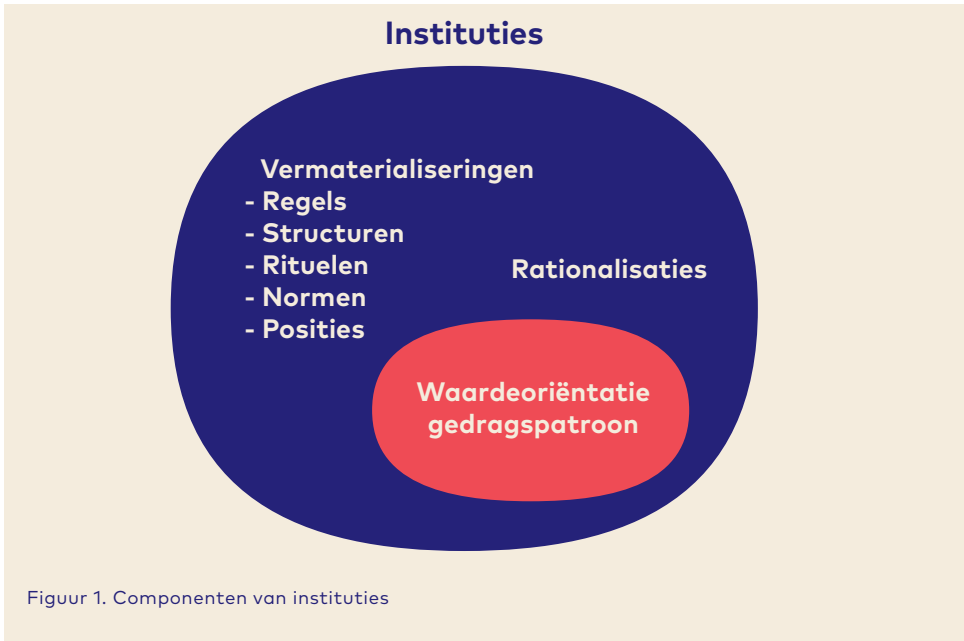
Volgens de institutionalisten is een gedragsregulerende en pacificerende Leviathanoverheid niet de enige manier om de maatschappij een beetje netjes te laten functioneren. Tegenover het hedonistische mensbeeld wijst de institutionaliseringstheorie namelijk op de invloed van culturele en historische krachten en dynamieken. Veel gedrag wordt volgens de institutionalisten juist niet gereguleerd door directe behoeftebevrediging, maar door gewoonten en sociale conventies: 'bij de mensheid ingeslepen en gevestigde denkgewoonten en actiepatronen'.² En precies die ingeslepen en gevestigde denkgewoonten en actiepatronen zijn instituties. Als je het onderzoek vanuit de institutionaliseringsbenadering er vervolgens op naslaat, dan kunnen instituties werkelijk over van alles gaan: over politieke stelsels (democratie), over economische stelsels (kapitalisme), over transnationale patronen (bijvoorbeeld het westerse denken dat wereldwijd geïnstitutionaliseerd raakt), over maatschappelijke instituties (recht op vrije meningsuiting), over kenmerken van bepaalde sectoren in de economie (bijvoorbeeld de financiële sector), kenmerken en gewoonten binnen bedrijven ('waar je ze ook tegenkomt, mensen van Shell pik je er altijd uit'), over professionele standaarden ('wanneer ben je een goede accountant?') en geïnstitutionali-

* De termen *institutionaliseringsperspectief*, *institutionaliseringstheorie* en *institutionaliseringsbenadering* gebruik ik hier als equivalenten van elkaar. Omdat ik in dit gedeelte een algemene schets van de kernkenmerken van de institutionaliseringstheorie geef, verwijs ik in het eerste deel niet zo vaak naar specifieke publicaties.

seerde werkwijzen, regels en werkpatronen binnen afdelingen (de vrijmibo: de vrijdagmiddagborrel).

Arbitraire instituties

Op zichzelf zijn instituties arbitrair. Er zijn immers oneindig veel mogelijkheden voor het oriënteren en patroniseren van gedrag. Een institutie begint zich te ontwikkelen als bepaalde mensen zich op een bepaalde manier gaan gedragen. Waarbij die bepaalde manier dus in principe elke denkbare vorm van gedrag kan zijn. Het zich verder ontwikkelen en handhaven van instituties wordt vervolgens begrepen als een interactieproces. Het institutionele ontwikkelingsproces komt op gang als steeds meer anderen in interactie met elkaar dat gedrag gaan overnemen. Op den duur hardt het gedrag steeds verder uit en ontwikkelen zich bijvoorbeeld bepaalde formele of informele regels, impliciete of expliciete normatieve standaarden of mores waar iemand zich aan moet houden. Ook kunnen er rituelen en symbolische gedragspatronen ontstaan, waarmee op een dramatische wijze (drama in de zin van toneel: voor iedereen zichtbaar) geëtaleerd wordt wat de institutie is en hoe goed en belangrijk deze is. Theoretisch gesproken kun je bij instituties dus twee kanten onderscheiden: enerzijds de waardeoriëntatie en bijbehorende gedragspatronen, anderzijds de 'vermaterialisering' daarvan in regels, in- of expliciete normen en routines en systemen om te controleren of iedereen zich aan de instituties houdt, structuren, posities enzovoort (zie figuur 1). Die vermaterialisering is dan dus een soort normatief staketsel dat zich om een waardeoriëntatie ontwikkeld heeft, om ervoor te zorgen dat de institutie in stand gehouden wordt.



Het uitgangspunt dat instituties zelf in wezen arbitrair zijn, heeft er mee te maken dat er doorgaans geen objectief natuurkundige noodzakelijkheden aan ten grondslag liggen. Instituties zijn geen universele wetmatigheden. Tegelijkertijd ontwikkelen zich rondom instituties veelal allerlei verhalen, redeneerwijzen, bewijzen en feiten, waarmee getracht wordt aan te tonen dat de institutie de enige juiste en plausibele manier van denken, zijn en doen is. Die pakketten met verhalen, bewijzen en redeneringen zijn aan te duiden als de rationalisaties van instituties. Als je de waardeoriëntaties en gedragspatronen daar ook in meeneemt, zijn instituties ook aan te duiden met de term *rationaliteiten*.*

Op den duur zijn deze waardeoriëntaties, gedragspatronen en rationalisaties zo breed verspreid en zijn ze zo vaak herhaald, dat ze geïnternaliseerd worden en ze als gewoon worden ervaren. Dit internaliseren en als normaal ervaren heeft theoretische gevolgen voor een fenomeen als 'commitment'. Als een bepaalde institutie namelijk zó gewoon is geworden, dan is het niet meer iets externs waar het individuen zich aan moet houden. De institutie is dan een onderdeel geworden van de persoonlijkheidsstructuur van de persoon zelf. Iemand gedraagt zich volgens de institutie, niet omdat dat moet, maar omdat iemand dat zelf wil en belangrijk vindt.

* Zie Towley, 2002; vanaf hoofdstuk 7 in het boek gebruik ik dan ook regelmatig de term *rationaliteiten*.

Instituties kunnen allerlei verschillende functies hebben. De duidelijkste is echter dat ze een stabiliserende en gidsende rol spelen in sociale verbanden. Het gedrag verschuift van hedonistisch naar sociaal. De mensen weten welke gedragingen, reacties en rituele handelingen passend zijn in de omgang met anderen die op een vergelijkbare wijze geïstitutioniseerd zijn. Instituties fungeren zo als een soort ingebouwd magnetisch noorden, waardoor gedragingen voorspelbaar zijn en we bij onze eigen gedragingen kunnen anticiperen op positieve reacties van anderen.

Legitimiteit

Doordat instituties zo geïnternaliseerd worden, is er haast geen onderscheid meer te maken tussen binnen en buiten de organisatie. Dit komt doordat de verwachtingen, waarden en normen van buiten nu deel zijn gaan uitmaken van de software van het individu. Tegelijkertijd is het onderscheid tussen binnen en buiten in de institutionaliseringstheorie buitengewoon belangrijk. De centrale redenering is namelijk dat je sociaal alleen geaccepteerd wordt, als je je gedraagt conform de instituties die vigeren in de sociale context (buiten, dus) waarin je participeert. Een zeer belangrijk en centraal concept in de institutionaliseringstheorie is in dit verband het begrip *legitimiteit*.³ Wil je geaccepteerd worden in de sociale omgeving waarin je verkeert, dan moet je je conform de daar geldende instituties gedragen. Legitimiteit verkrijgt je door braafheid, conformiteit. Als je je gedraagt volgens de codes over 'wat hier de bedoeling is', dan hoor je erbij en word je niet uitgestoten. Die lokale codes over 'wat hier de bedoeling is' zijn ook wel aan te duiden als *codes of appropriatenes*, oftewel *passendheidscodes*.^{*} Ze betreffen niet alleen formele gecodificeerde regels, wetten en procedures, maar vooral ook niet-gecodificeerde informele conventies en collectieve narratieve scripts die het gedrag van mensen regelen. Kenmerkend voor veel instituties is dus dat iemand zich daar nauwelijks meer van bewust is. In het Engels uitgedrukt zijn ze 'taken for granted' en zo dus 'beyond conscious scrutiny', dus zonder dat iemand er nog heel kritisch en bewust over nadenkt.⁴

^{*} Scott, 2014. Zie ook de tab [Wat is organisatieverandering en organisatieontwikkeling?](#)

Institutionaliseringstheorie en organisaties

Een belangrijke auteur die het institutionaliseringsperspectief is gaan toepassen op organisaties, was de Amerikaanse socioloog Talcott Parsons. Los van allerlei fijnmazige onderverdelingen in onderzoeksscholen, stromingen en dergelijke is ook het werk van de Amerikaanse socioloog John W. Meyer in deze traditie te plaatsen.⁵ In essentie komt de redeneerwijze van deze auteurs neer op het volgende. Net als individuen die door passendheidscodes in hun sociale context te volgen en na te leven geaccepteerd en gelegitimeerd worden, kun je organisaties opvatten als individuen die zich in een bredere sociale context bevinden. Bij het institutionaliseringsperspectief worden die sociale contexten waar organisaties in functioneren *velden* genoemd. *Velden* zijn ruwweg te vergelijken met bedrijfstakken: verzamelingen van organisaties die zo'n beetje dezelfde activiteiten hebben, inclusief allerlei secundaire organisaties, zoals onderzoeksinstituten, belangenbehartigende organisaties, opleidingsinstituten en dergelijke. Tegenwoordig vormen ze dus velden. In het verlengde hiervan kunnen we voor het DVG-onderzoek spreken van het *gemeentelijke veld*. Dit veld behelst dan alle gemeenten, de gremia die met en voor gemeenten actief zijn (A&O fonds Gemeenten, VNG, VGS), de onderdelen van ministeries die zich met gemeenten bezighouden, uitvoeringsorganisaties enzovoort.

De kernredenering van het organisationele institutionalisme is nu, dat organisaties om te overleven geaccepteerd moeten worden door de andere organisaties uit het veld. Voor dit accepteren door die anderen wordt veelvuldig gebruikgemaakt van het begrip *legitimiteit*. Je wordt geaccepteerd en overleefd als je door het veld waartoe je als organisatie behoort, als legitiem wordt ervaren. Word je niet als legitiem ervaren, dan loop je het risico op het krijgen van (al dan niet formele) sancties of op uitsluiting. Populair gezegd impliceert dit dus dat je als organisatie maar beter 'het spelletje van het veld mee kan spelen', anders komen je functioneren en je positie in het veld in gevaar. Als je het spelletje dan inderdaad netjes meespeelt, dan verwerf je als organisatie legitimiteit, bestaansrecht.* En in het verlengde hiervan ook een (sociale) identiteit: 'jij bent er eentje van ons'.

* Zie ook het empirische onderzoek van Deephouse over organisatiestrategieën, 1998, p. 153 en p. 158: 'strategic conformity leads to higher performance because of increased legitimacy'. Uit ditzelfde onderzoek blijkt echter (p. 159) dat een zogeheten *strategische balanspositie* nog betere resultaten oplevert. Dit is – zoals je leest in de tab [Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers](#) – precies wat gemeenten lijken te doen.

Veel publicaties in de organisationele institutionaliseringstheorie gaan over de manieren waarop instituties die in het veld aanwezig zijn binnendringen in organisaties om daarin lokaal geïnstitutionaliseerd te raken. Zwart-wit uitgedrukt is de redeneerwijze hierbij dat instituties eerst in het veld ontstaan, waarna ze zich dus moeten zien te vestigen in de organisaties die deel uitmaken van het veld. Het meest geciteerd in dit verband is de driedeling van DiMaggio en Powell die het hebben over mimetische, gedwongen en normatieve invloeden op organisaties.⁶ Bij de eerste gaat het over het kopiëren van patronen en gewoonten die je bij andere organisaties waarneemt, bij de tweede over de invloed van wetten, formele regels en gedragscodes en bij de derde (onder meer) over het binnensiepielen van professionele waarden en normen, doordat professionals uit de organisatie daarin worden opgeleid en getraind door hun eigen beroepsorganisaties.

Het institutionaliseringsmotto voor organisaties – en dus ook voor gemeenten – komt al met al dus neer op: 'Speel het spelletje nou maar gewoon mee, en doe wat er van je verwacht wordt, dan komt het allemaal wel goed.' Gaat het echter over het daadwerkelijk functioneren van organisaties, dan maken auteurs als Meyer & Rowan⁷ en Brunsson duidelijk dat het allemaal toch een stuk gecompliceerder ligt dan dit schijnbaar eenvoudige volgzzaamheidsrecept. In de volgende paragraaf schets ik de gedachten van Meyer en Rowan, waarbij ik me baseer op hun buitengewoon veel geciteerde artikel 'Institutionalized organizations: formal structure, myth and ceremony'.⁸ De inzichten van Brunsson komen uitgebreid aan de orde in de hoofdstukken 5 en 6 in het boek, maar liggen wat betreft het theoretisch uitgangspunt in het verlengde van het gedachtegoed van Meyer en Rowan.

Ceremoniële adoptie

De fundamentele gedachte achter het samenwerken van mensen in organisatieverband is dat je zo in staat bent om kwalitatief goede en goed geprijsde producten en diensten voort te brengen, waar de markt en, bij publieke organisaties, het publiek om vragen.* Als de samenwerking goed is, er duidelijke en adequate structuren, systemen, werkprocessen en culturen zijn, dan hebben organisaties een toegevoegde waarde voor de maatschappij.

* Zie bijvoorbeeld de transactiekostentheorie.

Het institutionaliseringsperspectief gaat ervan uit dat de ideeën over het goed functioneren van organisaties niet uit het niets komen, maar zich ontwikkelen in de velden (en de bredere maatschappij) waar organisaties deel van uitmaken. In aansluiting op de algemene institutionaliseringstheorie noemen Meyer en Rowan deze verwachtingen over het goed functioneren van organisaties 'gerationaliseerde mythen'. Daarmee bedoelen ze dat er – ook als het over het functioneren van organisaties gaat – in principe oneindig veel denkwijzen en verwachtingen mogelijk zijn over wat 'goed functioneren' van een organisatie zou kunnen inhouden. Als er zich dan in de interacties in een veld (of bredere maatschappij) bepaalde ideeën, eisen en verwachtingen uitkristalliseren, dan zijn die van origine feitelijk dus arbitrair, want het zijn immers verhalen die veelal niet gegrondvest zijn op harde natuurkundige determinismen of andersoortige wetmatigheden.

Het *rationaliseren van mythen* behelst vervolgens dat je allerlei argumenten, redeneerwijzen, bewijzen en onderbouwingen ontwikkelt om aan te tonen dat jouw verwachting rationeel (en dus de moeite waard) is. Met allerlei institutionaliseringsprocessen en dynamieken kunnen deze ideeën over het rationeel functioneren van organisaties op den duur diep en breed geworteld raken als normatieve en genormaliseerde patronen over 'hoe organisaties horen te functioneren'. Daarbij geldt dat deze rationaliteit niet alleen leeft bij mensen die in de organisatie werken, maar vaak ook bij gremia en instanties om die organisatie heen, zoals raden van toezicht, besturen, aandeelhouders, ledenraden, inspecties, opleidingsinstituten, consultancybureaus, klanten enzovoort. Kort samengevat hebben we het hier dan over de managementrationaliteit (zie hoofdstuk 2 in het boek).

Dramatische enactments

De geïnstitutionaliseerde of nog te institutionaliseren managementeisen en -verwachtingen kunnen werkelijk gaan om elk denkbaar aspect van het organisationele functioneren. Dus ze kunnen bijvoorbeeld gaan over wat de beste organisatiestructuur is, hoe je samenwerkt in ketens met andere organisaties, hoe je met je medewerkers om moet gaan, hoe je met veranderprocessen om moet gaan, hoe je (informatie)technologisch up-to-date blijft, hoe je de organisatie bestuurt, hoe je de boekhouding doet, hoe duurzaam je moet zijn, hoe charitatief je bent (bijvoorbeeld de lokale voetbalclub sponsoren) en noem allemaal nog verder maar op. Door te laten zien dat je als organisatie meegaat in al die eisen en verwachtingen, demonstreer je de loyaliteit en de fitheid van je organisatie. Daarbij geldt boven-

dien dat het inspelen op actuele managementtypes en -trends en het dus steeds veranderen en ontwikkelen van de organisatie, demonstreert dat je als organisatie up-to-date, flexibel en innovatief bent. Daarbij geldt bovendien dat het steeds veranderen zelf ook een belangrijk aspect is van de breed ingeburgerde managementrationaliteit.

In de meest uitgesproken variant van het institutionaliseringsperspectief zijn al deze managementactiviteiten daarom op te vatten als dramatische (lees: op het toneel opgevoerde en goed zichtbare) *enactments* (verinternationalisering) van de gerationaliseerde managementmythen die van buitenaf op organisaties afkomen. Leidend tot een gedomesticeerde organisatie die dus netjes afgericht is en doet wat het baasje (het veld) zegt.

Doe maar loyaal mee en dan komt het allemaal goed, dat is de portee van de institutionaliseringsbenadering tot nu toe. Zoals gezegd maken Meyer en Rowan echter duidelijk dat dit voor organisaties allemaal toch een stuk ingewikkelder ligt. Naar hun idee staan namelijk veel van de overige gerationaliseerde mythen waar organisaties aan zouden moeten voldoen op gespannen voet met het efficiënt, coherent en doelgericht functioneren van de organisatie.

Ten eerste is het zo dat veel van de rationele mythen algemeen en generaliserend zijn en daarmee dus nooit precies passen in de concrete en steeds veranderende realiteit van het dagelijkse functioneren van organisaties. Ten tweede is het, als je bijvoorbeeld vanuit het kortetermijnefficiëncymotief kijkt, helemaal niet slim om veel tijd, energie en geld in allerlei maatschappelijke activiteiten te stoppen (sponsoring), medewerkers bonussen te geven, extra geld te stoppen in sociale projecten enzovoort. Ook het heel precies en 100% uitvoeren van allerlei milieuregels of het 100% voldoen aan al de eisen en verwachtingen van externe controlerende instanties, hoeft niet per se ten goede te komen aan bijvoorbeeld de kwaliteit en prijs van de geproduceerde producten en diensten. De klassieke managementrationaliteit kan dus op gespannen voet staan met andere externe institutionele rationaliteiten. Hoe lossen organisaties dit nu op volgens Meyer en Rowan?

Ontkoppelen en mooi weer spelen

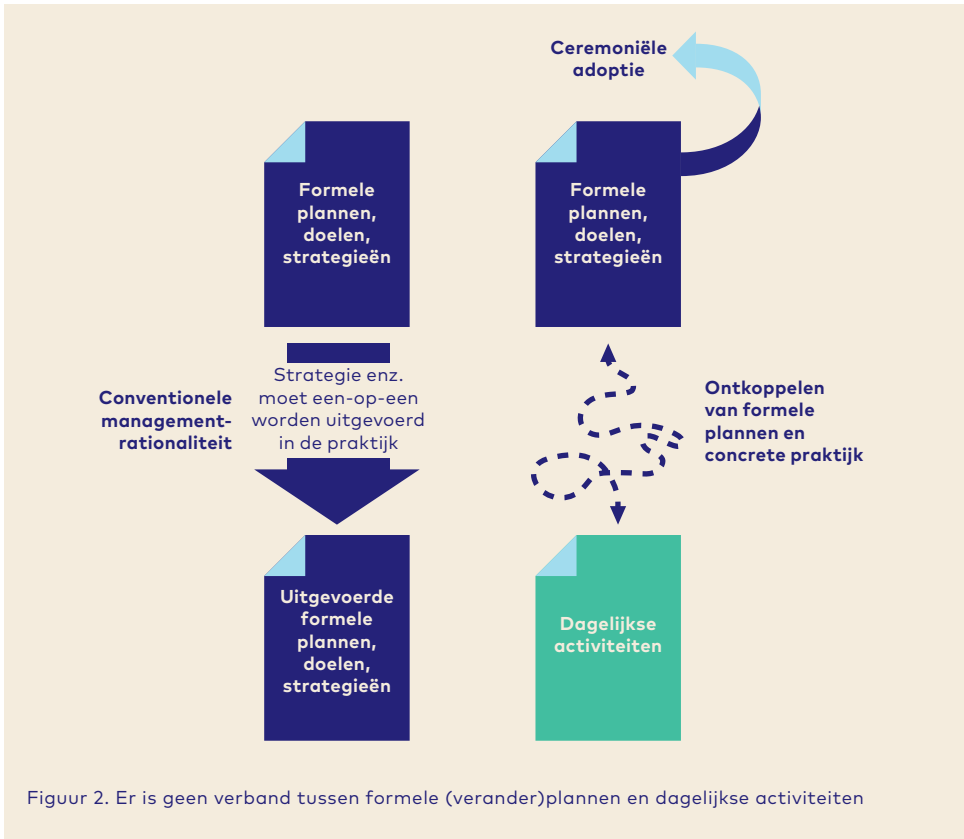
De twee centrale antwoorden die Meyer en Rowan op dit spanningsveld geven zijn: 'decoupling and maintaining face': ontkoppelen en mooi weer spelen. Decoupling – ontkoppelen – gaat over een zekere afstand aanbren-

gen tussen enerzijds de rationele mythen die moeten worden gevolgd en anderzijds de feitelijke concrete dagelijkse werkzaamheden in de organisatie. Zo wordt de organisatie dus gebufferd van de versturende effecten van al te grote en tegenstrijdige eisen die voortvloeien uit de instituties in het veld. In hun artikel noemen deze twee auteurs diverse voorbeelden van dit ontkoppelen:

- Het management houdt zich vooral bezig met abstracte plannen, ambities, budgetten, structuren enzovoort. Zo abstract dus, dat je in de praktijk altijd wel kan zeggen dat je je eraan conformeert.
- Publiekelijk en formeel tal van regels, procedures, structuren, werkwijzen, protocollen afkondigen, maar daar in de praktijk slechts licht op sturen.
- Minimaliseren en het liefst zo veel mogelijk vermijden van nauwgezette controles, evaluaties en audits.
- Als er geëvalueerd wordt, dan doe je dit aan de hand van de criteria van de externe evaluerende instantie, en dus niet aan de hand van criteria die veel dichterbij de concrete uitvoering van de werkzaamheden liggen. Geritualiseerde inspecties, waarbij de inspecteurs een fraai beeld van de organisatie krijgen.
- De onderdelen van de organisatie (units, divisies, clusters) functioneren de facto relatief autonoom, zodat ze behoorlijk onafhankelijk kunnen opereren van formele centrale regels, strategieën, doelstellingen en dergelijke.
- Niet te hard sturen op formeel afgesproken outputs en resultaten.
- Het inzetten van formele verandertrajecten om naar buiten te laten zien dat de organisatie inspeelt op trends, flexibel en up-to-date is. Specifiek dit laatste punt is de focus van Brunsson.

Wat deze mechanismen impliceren, is ten eerste dat er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds de formele kant van de organisatie met al haar formele regels, blauwdrukken, plannen, procedures enzovoort, en anderzijds de dagelijkse praktijk, waar iemand gewoon aan het werk is en doet wat nodig wordt geacht. Ten tweede houdt de dramatische enactment van de rationele mythen in, dat organisaties deze mythen vooral opnemen in de formele plannen, acties en procedures. Daar zijn indrukwekkende verhalen over ambities, flexibiliteit, resultaatgerichtheid en sturing op outputs aan de orde van de dag. Tegelijkertijd is het dan niet zo, dat die formele regels een-op-een worden 'uitgerold' in de praktijk. Door dus naar buiten toe te laten zien dat je je conformeert, schep je naar binnen toe

ruimte voor het dagelijkse functioneren van de praktijk. Figuur 2 geeft hier een schematische weergave van.



*Maintaining face*⁹ heeft er mee te maken dat de mensen die bij een organisatie betrokken zijn, trouw zijn aan een bepaalde meta-institutie. Deze houdt in dat je continu beschikbaar bent om, daar waar dat nodig is, acte de présence te geven om voor relevante externe partijen het mooie gezicht van de organisatie te etaleren. Dit om telkens weer bij te dragen aan het organisationele aura van loyaliteit en betrouwbaarheid, waarbij je ervoor zorgt dat jouw organisatie publiekelijk nooit in verlegenheid wordt gebracht.

Tezamen maken dit ontkoppelen en *maintaining face* het mogelijk dat de organisatie naar buiten toe voldoet aan de institutionele eisen en verwachtingen, zij het dus dat dit overwegend een ceremonieel en symbolisch eraan voldoen betreft. Tegelijkertijd kunnen de dagelijkse werkzaamheden zo re-

latief ongestoord worden uitgevoerd. Het ontkoppelen en *maintaining face* bufferen de operationele kern dus van de institutionele omgeving.

Interessant hierbij is dat zeker voor hogere managers geldt, dat ze moeten balanceren op het scheidsvlak tussen formele ceremoniële en symbolische *enactments* enerzijds en de dagelijkse werkelijkheid van de praktijk anderzijds. Daarbij sturen ze in voorkomende gevallen niet echt heel hard en strikt op datgene wat in de formele plannen, doelen en regels geformuleerd is. Ook zijn ze dan niet per se geïnteresseerd in heel gedetailleerde informatie over, en evaluaties van die dagelijkse praktijk. Uit dat soort informatie kan namelijk blijken dat de dagelijkse praktijk niet helemaal overeenkomt met de formele doelen en regels. Juist door daar niet alles over te weten, kunnen managers naar buiten toe eerlijk zijn over hun fraaie plannen en doelen, waarbij ze enthousiaste verhalen kunnen vertellen over hoe goed het allemaal gaat.

Wat dit impliceert is dat de ont koppeling van het veld en de organisatie, zich dieper in de organisatie doorzet, waarbij er dus ook sprake kan zijn van een zekere ont koppeling tussen het formele management enerzijds en zij die in de dagelijkse praktijk doende zijn anderzijds (zie verder de tab [Ontkoppelparadijs](#)). Uitgaande van de klassieke managementrationaliteit zou je dan meteen kunnen concluderen dat de organisatie dan dus niet 'in control' is. Medewerkers en hun managers moeten immers stevig aan elkaar gekoppeld zijn, waarbij de medewerkers de plannen en doelen van de managers moeten realiseren. Het tegendeel blijkt – nog steeds aldus Meyer en Rowan – waar te zijn. In de praktijk ontwikkelen medewerkers (en managers) zogeheten *microscopische rationaliteiten*: kleinschalige, lokale instituties over hoe de concrete werkactiviteiten het best en meest praktisch kunnen worden aangepakt, over wat wel en niet werkt, over hoe je het best het externe legitimeringsspel mee kunt spelen enzovoort.* De factor van het onderlinge vertrouwen van (hogere) managers in hun medewerkers (en vice versa) vormt hierbij een belangrijke basis voor het goed functioneren in de dagelijkse praktijk. Immers, in hun formele gesprekken en settings kunnen managers en medewerkers alleen praten over de formele (en dus vage) doelen en wel op een zodanige manier dat er voor geen van de betrokkenen al te veel consequenties aan te verbinden zijn. Maar datgene wat daar dan niet aan de orde komt, namelijk het gesprek over hoe het er nu daadwerkelijk in de praktijk aan toe gaat, kan en mag niet altijd ter

* In de tab [Wat is organisatieverandering en organisatieontwikkeling?](#) heb ik het dan over *lokale passendheidscodes*.

tafel gebracht worden. Tussen managers en medewerkers moet dus sprake zijn van behoorlijk veel vertrouwen, waarbij managers ervan uit moeten kunnen gaan dat de medewerkers ervoor zorgen dat datgene wat gedaan moet worden ook echt gedaan wordt. En bovendien dat die medewerkers te allen tijde bereid zijn *to maintain face*, waarbij diezelfde medewerkers er zich bovendien van bewust zijn dat ze hun werk altijd zo moeten doen, dat de organisatie naar buiten toe nooit in verlegenheid wordt gebracht.

Of de verschijnselen die Meyer en Rowan beschrijven zich in de praktijk allemaal precies zo voordoen, laat ik hier even in het midden. Wat bij hun benadering bijvoorbeeld opvalt, is dat de institutionele druk vooral de organisatie binnen lijkt te komen via het hogere management, waarbij dat hogere management ontkoppelingen aanbrengt door aanpassingen van de formele kenmerken van de organisatie. Bij het DVG-onderzoek zie ik juist dat de institutionele druk in feite overal in de organisatie binnen kan komen. Maar fundamenteel voor het DVG-onderzoek is het cruciale inzicht dat organisaties om hun legitimiteit te behouden, vooral door formele aspecten etaleren dat ze voldoen aan de rationele mythen die in hun veld rondgaan, zoals met organisatiestructuren, strategische plannen, beleidsnota's over veranderingen in de organisatie enzovoort. Tegelijkertijd betreft dat 'voldoen aan' in voorkomende gevallen hooguit een ceremonieel en ritueel voldoen, omdat diezelfde formele maatregelen tot functie hebben om de praktijk van de organisatie te ontkoppelen en te bufferen van de buitenwereld.

Veranderende instituties

Tot nu toe heb ik het gehad over de definitie van instituties en over de manier waarop organisaties omgaan met de vigerende instituties in het veld waarin ze actief zijn: ceremoniële adoptie. Zoals eerder opgemerkt, is kenmerkend voor veel publicaties uit de institutionaliseringsbenadering dat ze gericht zijn op het verklaren van stabiliteit en continuïteit. Instituties reguleren het (idiosyncratische) gedrag, zodat samenleven in maatschappijen en samenwerken in organisaties mogelijk wordt. Ook draagt het verincorporeren van instituties bij aan de stabiliteit en de voorspelbaarheid van de positie van organisaties in de velden waarin ze actief zijn. Veel onderzoek gaat dan ook over de vraag hoe instituties ontstaan, hoe ze organisaties binnendringen en over de mechanismen die ervoor zorgen dat ze echt in

organisaties 'indalen' en daar een duurzaam karakter krijgen.

Het veranderen van instituties is een niet zo veel onderzochte thematiek binnen het institutionele onderzoek.¹⁰ In de institutionaliseringstheoretische publicaties die wel ingegaan op institutionele verandering, zijn in grote lijnen twee gangbare benaderingswijzen te identificeren: de rationelekeuzebenadering en de historische institutionaliseringsbenadering. Hierna licht ik deze twee benaderingswijzen toe. Relatief recent zijn er echter ook publicaties verschenen van een aantal auteurs die kritisch tegenover deze twee benaderingswijzen staan. Ik heb het dan over auteurs als Thelen, Mahoney en Streeck, en Pache en Santos. Zij komen met een heel andere visie op het veranderen van instituties. Juist deze alternatieve visie blijkt zeer bruikbaar te zijn voor het DVG-onderzoek. Vandaar dat ik in de volgende paragrafen inga op het werk van deze alternatieve auteurs. Maar nu eerst de twee conventionele visies op institutionele verandering.

Rationelekeuzebenadering

De eerste conventionele benaderingswijze voor institutionele verandering is de rationelekeuzebenadering.¹¹ Bij deze benadering worden instituties gekoppeld aan machtsverhoudingen. Het uitgangspunt is hier dat instituties (min of meer) bewust bedacht en ingevoerd worden door individuen of partijen in organisaties, om zo hun machtspositie te consolideren en uit te breiden. De rol die instituties (als configuraties van gedragsregulerende waarden, regels enzovoort) hier dan spelen, is dat ze fungeren als onderdeel van een machtsspel, waarbij diegene die het machtigst is, instituties inzet om de eigen machtsbasis te consolideren. In deze optiek kunnen instituties alleen veranderen als er sprake is van een grote externe schok, waarbij de machtspositie van de 'eigenaar van de instituties' omver wordt geworpen. Instituties dus als verstellingen van machtsverhoudingen. En institutionele verandering als het smelten van die machtsverhoudingen. In veel gevallen wordt bij onderzoek van deze benadering uitgegaan van een zogeheten *punctuated equilibrium-model*. Dat is een model dat een scherp onderscheid maakt tussen langere periodes van stabiliteit enerzijds en korte, felle crisisperiodes anderzijds. Is een institutie eenmaal aan de macht, dan zorgen de machthebbers er wel voor dat de institutie stabiel blijft. Bestaande instituties zitten dus lang in het zadel. Institutionele verandering gaat dan altijd gepaard met een grote, veelal externe schok, waardoor bestaande machtsverhoudingen in een korte intense crisisperiode op los-

se schroeven komen te staan en er een nieuwe machthebber naar voren treedt. Hier wordt het evenwicht (*equilibrium*) dus doorbroken (*punctuated*). Op zijn beurt zal deze nieuwe machthebber er dan weer alles aan doen om zijn instituties zo stabiel mogelijk te houden. En dus breekt er na een korte crisisperiode andermaal een langer tijdperk van stabiliteit aan.

Historische institutionaliseringsbenadering

De tweede conventionele benadering voor institutionele verandering is de zogeheten *historische institutionaliseringsbenadering*.¹² Publicaties van historisch institutionalisten behelzen doorgaans zeer gedetailleerde omschrijvingen van langere tijdspannes, waarin er van alles en nog wat gebeurt, wat uiteindelijk leidt tot het ontstaan en indalen van bepaalde instituties. Een voorbeeld hiervan zou een gedetailleerde verhandeling kunnen zijn over hoe het *control*-denken zich in organisaties heeft ontwikkeld. De kern bij de historisch institutionalisten is het concept 'path-dependence' (pad-afhankelijkheid), wat inhoudt dat instituties zich laagje voor laagje ontwikkelen. Daarbij geeft elk nieuw laagje als het ware richting aan elk volgend laagje, zodat instituties daardoor op den duur uitermate duurzaam en persistent kunnen worden. Bij deze laagjes kan dan in eerste instantie gedacht worden aan het zich ontwikkelen van informele mores over wat wel en niet hoort. Vervolgens ontwikkelen zich concretere normen en daarmee samenhangend ook bepaalde rituelen. En daarna de vermaterialisering van de institutie in regels, structuren, wetten, protocollen enzovoort.

Institutionele verandering gaat bij de historisch institutionalisten altijd hand in hand met – wat zij noemen – 'critical junctures': kritische breukpunten. Pad-afhankelijkheid maakt dat de gedragsregulerende werking van een institutie steeds breder en dieper wordt. De mogelijkheden om dingen te doen die niet bij die institutie horen, worden zo dus steeds geringer. Een verandering kan zich dan alleen voordoen als er zich extern een kritische gebeurtenis voordoet, waardoor het hele kaartenhuis in elkaar stort. Zo komen de historisch institutionalisten dus ook uit op een *punctuated equilibrium*-redeneerwijze. Enerzijds heb je langdurige periodes waarin instituties laagje voor laagje uitgroeien tot persistente gedragsoriëntaties, anderzijds korte, heftige, crisisachtige periodes, waarin de hele zaak uiteenvalt.

Overeenkomsten tussen rationele keuze en historische institutionalisering

Beide benaderingswijzen voor institutionele verandering hebben duidelijke gemeenschappelijke uitgangspunten:

1. Het veranderen van instituties gaat gepaard met grote gebeurtenissen, ingrijpende schokken en plotselinge ontwikkelingen waardoor de kaarten opnieuw worden geschud.
2. Het veranderen van instituties vindt plaats gedurende korte crisisachtige episodes, waarbij er in korte tijd van alles en nog wat gebeurt. Daarnaast heb je lange stabiele periodes. Het is dus of of: óf stabiliteit, óf verandering.
3. Impulsen voor het veranderen van instituties komen in de meeste gevallen van buiten. Er gebeurt buiten de organisatie iets, bijvoorbeeld in het veld waarin de organisatie actief is. Zo'n externe ontwikkeling triggert vervolgens een korte, heftige en diep ingrijpende veranderperiode, waarin zowel de machtsverhoudingen als de vigerende instituties worden omvergeworpen. Om zo ruimte te maken voor nieuwe machtsverhoudingen en instituties.

Zoals ik hiervoor opmerkte, zijn er inmiddels diverse auteurs die deze theoretische uitgangspunten over institutionele verandering ter discussie stellen. Deze auteurs komen in de volgende twee paragrafen aan bod.

Macht, ambiguïteit en implementeerbaarheid en institutionele verandering

Auteurs als Mahoney, Thelen en Streeck (hierna 'Thelen et al.' omdat zij de kernauteur is) gaan verder door op de relatie tussen macht enerzijds en instituties anderzijds. Zij hanteren hiertoe een zogeheten *machtsdistributionele optiek*. De kern van deze optiek behelst dat instituties niet alleen gedragsregulerende, maar zeker ook distribuerende effecten hebben. Plat gezegd: als jouw institutie en de daarbij horende vermaterialisering dominant zijn, dan levert dat jou en jouw coalitiegenoten allerlei voordelen op. Machthebbers zijn in staat om die instituties en vermaterialisering ervan te ontwikkelen en in de lucht te houden, die dus corresponderen met hun eigen preferenties. Dit alles gaat ten koste van minder machtige andere personen en coalities, die vanuit andere institutionele kaders zouden willen werken. Deze distributionele kant van instituties impliceert dat er

sprake zou kunnen zijn van een zekere (machts)strijd tussen partijen om de vraag wiens instituties, wiens materialisering en bijbehorende rationaliteiten dominant zijn.

Waar Thelen et al. zich in hun onderzoek vooral op richten, is de uitgeharde kant van instituties: de vermaterialisering ervan in structuren, regels, protocollen, controlemechanismen, sancties, voorschriften enzovoort (hierna noem ik dit *vermaterialisering* of *regels*).

Bij het pad-afhankelijkheidsmodel van de historisch institutionalisten gelden de vermaterialisering van instituties als extra laagjes die instituties stabiel en persistenter maken, waarbij ze zichzelf op den duur continueren en ze zelf bekrachtigend worden. Thelen et al. denken hier geheel anders over. Het invoeren van meer en meer regels, structuren en andere vermaterialisering is volgens deze auteurs namelijk niet onomstreden. Dat zit zo. Om zich te verzekeren van de continuïteit van hun eigen machtspositie, zullen machthebbers zich continu actief bezig moeten houden met het verwerven van steun voor hun regime. Steeds zullen de machthebbers alles uit de kast moeten halen om ervoor te zorgen dat voldoende partijen, coalities en personen hen steunen. Doen ze dat niet, dan raakt hun machtspositie op den duur uitgehold en komt die in gevaar. Bij de conventionele institutionalisering was commitment (steun voor een bepaalde institutie) in wezen een non-issue. Zijn instituties eenmaal geïnternaliseerd, dan doet iedereen braaf mee.

Bij Thelen et al. zie je juist dat commitment de centrale variabele is. Commitment is voor deze auteurs namelijk zeker geen gegevenheid, maar dient volgens hen continu te worden bewerkstelligd. En dit komt door de distributieve effecten van vigerende instituties. Altijd zullen er namelijk andere partijen en coalities zijn voor wie de institutie en de vermaterialisering ervan nadelige effecten zullen hebben. En die partijen en coalities zullen dus steeds op zoek zijn naar mogelijkheden om het bestaande regime te ondergraven.* De twee kernverschijnselen die hierbij volgens Thelen et al. een centrale rol spelen, zijn 'ambiguïteit' en 'discretionaire ruimte'. Hierna licht ik die verschijnselen toe.

* Mijn gedachten over de machtsstrijd tussen verschillende rationaliteiten in gemeenten en de verandertrajectcompetitie zijn gebaseerd op deze theoretische uitgangspunten.

Ambigüiteit

Volgens deze auteurs behouden machthebbers alleen macht als een aanzienlijke hoeveelheid partijen, coalities en personen hen steunt. Als diezelfde machthebbers vervolgens regels, structuren, protocollen en structuren willen invoeren om de institutie te stabiliseren (rationelekeuzeperspectief) dan is het voor hen 'machtstechnisch' gezien niet verstandig om deze vermaterialisering van de institutie eenzijdig in te voeren. Juist zullen ze in overleg moeten treden met de personen en partijen die hen steunen. Dit, om zich ook in de toekomst van hun steun te vergewissen. Volgens Thelen et al. is een belangrijk gevolg hiervan dat de vermaterialisering van instituties vrijwel altijd het resultaat zijn van overleggen en onderhandelingen. Veel vermaterialisering zijn dus '*politically contested*': het resultaat van onderhandelingen waar machtsverhoudingen een belangrijke rol spelen. In concreto zijn de regels, structuren, protocollen enzovoort die uiteindelijk worden ingevoerd daardoor onderhandelingsresultaten en compromissen. Illustratief voor dit compromiskarakter is het citaat van Howell over het introduceren van bepaalde nieuwe wetten in Frankrijk: 'Het uiteindelijke pakket aan wetten was (...) een compromis, bestaande uit een mengelmoes van allerlei losse elementen'.¹³ En juist dit kan, in termen van deze auteurs, leiden tot een 'plasticity of law': het compromiskarakter van regels maakt diezelfde regels ambigue en laat zo ruimte voor allerlei uiteenlopende interpretaties.

Precies die ambigüiteit beschouwen Thelen et al. als een zeer belangrijk aangrijpingspunt voor institutionele verandering. Beslissingen over regels en andere vermaterialisering van een institutie zijn compromissen en dus altijd in meer of mindere mate ambigu. Door de formuleringen van het besluit enigszins vaag te houden, kan namelijk iedereen er mee instemmen. In tegenstelling tot het uitgangspunt bij de rationelekeuzebenadering en de historische benadering dat eventuele ambigüiteiten met het 'inslijten' van de instituties in de loop der tijd zullen verdwijnen, is de aanname hier juist dat ambigüiteit een permanent kenmerk is van regels, protocollen en structuren die voortvloeien uit bepaalde dominante instituties. Dit brengt met zich mee dat actoren die door de dominante instituties benadeeld worden, altijd ruimte zullen hebben om regels op een andere manier te interpreteren. Anders dus dan de dominante machthebbers dat doen. Uiteraard zullen dat interpretaties (en aansluitende gedragspatronen) zijn, die de belangen van diegenen die nu aan het kortste eind trekken versterken.

Het uitgangspunt bij Thelen et al. is dus dat er altijd partijen of groeperingen zullen zijn, die zullen proberen de regels te ondermijnen door de letter van de regels zo te interpreteren en te exploiteren, dat ze de geest van die regels overtreden. Een en ander heeft tot belangrijk gevolg dat er zich met elkaar concurrerende interpretaties over de regels kunnen ontwikkelen, die elk heel andere coalities van volgers kunnen mobiliseren. Anders gezegd: regels die voor de dominante machthebbers voldoende duidelijk zijn, kunnen in de praktijk Trojaanse paarden blijken te zijn, die allerlei tegenbewegingen en alternatieve machtscoalities faciliteren en triggeren. De formele kanten van instituties zijn zo dus altijd onderwerp van lokaal verschillende interpretaties, debat, strijd en machtspolitieke schermutselingen. En dit maakt dat uitgerekend die schijnbaar harde en concrete formele regelingen openingen kunnen vormen voor creativiteit en nieuwe energie, waarbij de niet-machthebbers precedentes voor acties kunnen ontwikkelen, die diezelfde regels en de bestaande machtsverhoudingen kunnen transformeren.

Discretionaire ruimte

Naast een inherente ambiguïteit hebben formele regels volgens Thelen et al. ook een tweede kenmerk dat de uitholling en erosie ervan mogelijk maakt. Regels moeten namelijk niet alleen worden bedacht en geaccordeerd, maar ze moeten vervolgens natuurlijk ook in de organisatie worden ingevoerd. In veel gevallen zijn diegenen die de regels moeten invoeren niet dezelfde als diegenen die de regels bedacht hebben (zie ook de tab *Ragfijn*). Dit betekent dat elk van de implementeerders (verandermanagers, adviseurs, medewerkers die met de regels moeten gaan werken) moet beslissen in hoeverre hij de regel integraal in zijn praktijk zal toepassen. Samenhangend hiermee moet iemand dus tot een eigen interpretatie van die regels komen: wat betekenen ze nu precies voor mij en voor mijn werk? Ook dit vertalingsproces van de formele beslissingen over regels naar de betekenis ervan voor de concrete werkpraktijk, biedt volgens Thelen et al. tal van openingen voor institutionele verandering: gaan we er in onze praktijk wat mee doen, en zo ja wat dan en hoe voeren we dat dan in? En ook de discretionaire ruimte die dus inherent aan formele regels is, biedt andermaal kansen voor verschillende interpretaties en dus ook schermutselingen over die interpretaties, het zich ontwikkelen van coalities rondom bepaalde praktijkinterpretaties en zo voor verschuivingen in de machtsverhoudingen (dit is een belangrijke theoretische onderlegger voor het fenomeen Veranderfonteintjes).

Samengevat: ambiguïteit en de discretionaire ruimte hangen volgens Thelen et al. samen met de zogeheten *soft spots* en *gaps* (gaten) in de vermaterialisering van instituties. Deze kunnen worden uitgebaat door diegenen die proberen de machtspositie van de gevestigde coalities te ondergraven. Verder voortbordurend op deze uitgangspunten ontwikkelen Thelen et al. vervolgens een model waarin ze de machtsdynamieken rondom de vermaterialisering van instituties terugbrengen tot twee specifieke dimensies. Ten eerste: bezitten machthebbers een vetorecht om van hun regels afwijkende interpretaties af te stoppen? En ten tweede: hoeveel discretionaire ruimte laten de formele regels? Door deze twee dimensies aan elkaar te relateren, ontstaan vier machtscontexten, waarbij deze auteurs dan verschillende typen institutionele verandering en veranderaars onderscheiden. Hier ga ik verder niet op in, omdat deze modellering weinig bruikbaar is voor het begrijpen van de onderzoeksdata uit het DVG-onderzoek.

'Gegranuleerde minischokjes'

Een eerste belangrijk inzicht dat het werk van Thelen et al. oplevert voor het DVG-onderzoek, is dat de vermaterialisering van instituties (regels, structuren, programma's enzovoort) zelf een katalysator kunnen zijn van precies die veranderdynamieken die diezelfde instituties kunnen uithollen. Een tweede belangrijke bijdrage van hun werk zit hem in hun visie op institutionele verandering. Zoals zij aangegeven, is de dominante visie op institutionele verandering dat deze tot stand komt door externe interventies en schokken, die leiden tot korte en crisisachtige episodes waarin de machts- en institutionele kussens flink worden opgeschud. De veranderdynamiek die daarbij aan de orde is, is op een of-of-manier geconcipeerd: óf er is sprake van (langdurige) stabiliteit, óf er is sprake van (kortdurende) instabiliteit en verandering.

Thelen et al. komen op basis van hun aannames over de ambiguïteit en discretionaire ruimte tot een hele andere conclusie, namelijk dat er juist tegelijkertijd sprake is van zowel verandering als stabiliteit. Daarbij vormen de maatregelen die institutionele machtshebbers nemen om hun instituties te bestendigen precies het opstapje voor institutionele verandering.

Een tweede fundamentele conclusie van Thelen et al. is dus dat verandering niet per se het resultaat hoeft te zijn van ingrijpende externe schokken, interventies en verstoringen. Integendeel. Hun model maakt juist duidelijk dat institutionele verandering vooral het gevolg is van interne machtsdynamieken.

Een derde, hiermee samenhangende conclusie is, dat institutionele verandering volgens deze auteurs langdurige, geleidelijke en soms haast onzichtbaarder processen kan betreffen, die zich over vele jaren kunnen uitstrekken. Niet dus de bigbangachtige crises waarin alles in één keer op zijn kop wordt gezet, maar geleidelijke, soms haast sluipende verandering. Aansluitend hierop is institutionele verandering volgens deze auteurs dus vooral het resultaat van talloze gegranuleerde minischokjes, gebeurtenissen en lokale ongehoorzaamheidjes. In plaats dus van massale organisatiebrede grootse en meeslepende interventies en omwentelingen. Tabel 1 vat dit samen.

	Conventionele institutionaliseringstheorie	Mahoney, Thelen en Streeck
Relatie institutionele verandering en stabiliteit:	Verandering óf stabiliteit	Verandering én stabiliteit tegelijkertijd
Institutionele verandering resultaat van:	Grote externe schokken	Interne machtsdynamiek
Periodisering van institutionele verandering:	Korte, crisisachtige omwentelingsperiodes	Langdurige, sluipende verandering
Institutionele verandering wordt veroorzaakt door:	Grootscheepse externe schokken en crisisachtige interne omwentelingen	Lange reeksen van kleine lokale schokjes en gebeurtenissen

Tabel 1. Verschil tussen conventionele institutionaliseringstheorie en Thelen et al.

In enkele kernwoorden weergegeven is institutionele verandering volgens deze auteurs dus niet het gevolg van omvangrijke exogene schokken en interventies. Integendeel. Zij stellen juist dat institutionele verandering het resultaat is van talloos vele lokale, gegranuleerde endogene activiteiten en dynamieken. Wat hieraan te verbinden is, is de observatie dat institutionele verandering (dan wel stabilisering) zeker niet alleen afkomstig is van formele plannen voor nieuwe regels, procedures en structuren, maar juist de resultante is van het machts- en interactiespel tussen die formele maatregelen enerzijds en de alternatieve en deviante activiteiten van de niet-institutionele machthebbers anderzijds.*

* Zie ook hoofdstuk 11 in het boek, waarin deze inzichten gelden als theoretische onderlegger voor de conclusies die ik daar formuleer.

Relatief statisch en beperkt

Tot zover de inzichten van Thelen et al. Een nadeel van hun model is dat dat relatief statisch en beperkt is. Het gaat immers over machtsdynamieken die plaatsvinden tussen één dominante machthebber enerzijds en één andere partij in de organisatie anderzijds. Wat zou er gebeuren als er sprake zou zijn van verschillende machthebbers die het onderling met elkaar aan de stok hebben over de vraag wiens instituties en bijbehorende vermaterialiseringen de overhand gaan krijgen? En waarbij er intern bovendien ook sprake is van niet één, maar van meerdere coalities die allemaal tegelijk om de macht aan het knokken zijn. Om deze vraag te beantwoorden, wordt in het volgende gedeelte het gedachtegoed van enkele andere auteurs uit de institutionele benadering besproken.

Institutionele verandering reloaded

Zoals hiervoor geconstateerd, komt het model van Thelen et al. op de keper beschouwd neer op een dynamiek die zich afspeelt tussen enerzijds één dominante coalitie van machthebbers inclusief de vermaterialiseringen van de institutie die zij voorstaan, en anderzijds één coalitie van mensen die een andere institutie willen bewerkstelligen, die voor hen meer voordelen oplevert dan de vigerende institutie. Deze kenmerken van het model van Thelen et al. zijn niet goed te relateren aan de situatie van gemeenten, waar het DVG-onderzoek over gaat. Verder de literatuur onderzoekend, kwamen nieuwe inzichten naar voren die dit beeld konden verbreden en verdiepen. Kernwoorden hierbij zijn institutionele pluriformiteit en complexiteit, en concurrerende rationaliteiten.

Institutionele pluriformiteit en complexiteit

Zoals je hiervoor las, is een van de kernredeneringen van de organisationele institutionaliseringsbenadering dat organisaties deel uitmaken van velden (en de bredere maatschappij). In dergelijke velden (en de maatschappij) ontwikkelen zich allerlei eisen, wensen en normatieve verhalen over wat organisaties die tot het veld (de maatschappij) behoren zouden moeten doen. Onder meer zijn dit de rationele managementmythen, waarover Meyer en Rowan het hadden. Maar het geheel van veldeisen en -verwachtingen bestaat natuurlijk een veel breder terrein, dan sec het goed functioneren van de organisatie. Uiteindelijk kunnen ze over van alles en nog wat gaan, bij

wijze van spreken tot en met de kleur van de stoelen in de raadzaal toe.

In de wat recentere institutionaliseringspublicaties wordt meer aandacht besteed aan de structuurkenmerken van het veld waarin organisaties zich bevinden. In dit verband zijn de concepten institutionele pluriformiteit¹⁴ en institutionele complexiteit¹⁵ veel gebezigde termen. Beide min of meer synonieme begrippen duiden erop dat organisaties moeten functioneren en hun legitimiteit moeten zien te behouden te midden van verschillende institutionele zones. Zwart-wit gezegd, bestaan velden (en maatschappijen) namelijk nooit uit één dominante institutionele groep die één institutie wil opdringen aan organisaties. De auteurs die recenter hierover schrijven, benadrukken juist dat er sprake is van een multipliciteit aan institutionele verwachtingen en eisen, die richting organisaties in een veld (maatschappij) wordt geuit.¹⁶ En niet door één partij, maar juist door een brede waaier van partijen, instanties en gremia. Naast dat er dus verschillende dingen vereist worden, kunnen bepaalde verwachtingen elkaar diametraal tegenspreken en inconsistent met elkaar zijn; in het tekstkader geef ik daarvan een voorbeeld.

Universiteiten mogen geen onderzoek meer doen

Voor universiteiten heeft de invoering van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) geen geringe gevolgen gehad. Zoals bekend is een van de kernactiviteiten van universiteiten het doen van onderzoek. Dit maakt ook dat het aantal wetenschappelijke publicaties in de relatie met hun belangrijkste financier – het ministerie van Onderwijs – geldt als een van de belangrijkste outputcriteria waarop het ministerie de universiteiten monitort. Nu blijkt de invoering van de AVG er bijvoorbeeld bij bedrijfskundige faculteiten toe geleid te hebben dat er grote twijfels zijn gerezen over de toelaatbaarheid van empirische dataverzameling bij en over bedrijven. Dit heeft tot gevolg dat veel lopend en nieuw empirisch onderzoek *on hold* is gezet, in afwachting van nadere regelgeving en jurisprudentie. Bij dit alles worden universiteiten dus geconfronteerd met institutionele complexiteit (pluriformiteit), waarbij het ene gremium ze afrekent op het aantal wetenschappelijke publicaties en het andere gremium het doen van onderzoek voor die publicaties – in ieder geval tijdelijk – onmogelijk maakt.

De concepten 'institutionele pluriformiteit' en 'institutionele complexiteit' gaan er dus over dat er vanuit het veld (de maatschappij) veel verschillende en soms tegenstrijdige verwachtingen op organisaties afkomen. Ook, zo maken de auteurs die van institutionele complexiteit uitgaan duidelijk, is er bovendien in veel gevallen sprake van een onderlinge machtsstrijd tussen verschillende externe partijen en instanties rondom de vraag wiens wensen en eisen het belangrijkste en invloedrijk zijn.

Concurrerende rationaliteiten

Zoals Meyer en Rowan indertijd al duidelijk maakten, zijn institutionele verwachtingen op te vatten als gerationaliseerde mythen. Het zijn verhalen die in de loop van de tijd zijn uitgehard tot een soort waarheden, terwijl ze de facto hooguit rationalisering zijn van van origine arbitraire standpunten. In een voor het DVG-onderzoek interessant artikel maakt Townley duidelijk dat verschillende instituties (en de daarmee samenhangende eisen en verwachtingen) in wezen te beschouwen zijn als verschillende rationaliteiten, lees: als verschillende zienswijzen op wat 'rationeel' is.¹⁷ Als je daar dan ook de gremia, instanties, personen en coalities bij neemt die zo'n rationaliteit aanhangen, dan zou je kunnen spreken van *identiteitscoalities*: coalities van mensen, groepen en gremia die tezamen een bepaalde rationaliteit voorstaan en hun identiteit daar ook aan ontlelen.¹⁸

De volgende stap die dan gezet kan worden, is dat dergelijke rationaliteiten niet alleen van buitenaf op organisaties afkomen (vanuit het veld dus), maar ook binnen diezelfde organisaties aanwezig kunnen zijn. In dit verband tonen Kraatz en Block overtuigend aan, dat een van de manieren om als organisatie te reageren op institutionele pluriformiteit is dat je de verschillende externe rationaliteiten intern in de organisatie(structuur) representeert.¹⁹ Concreet kan dit bijvoorbeeld inhouden dat organisatiestructuren van organisaties die in pluriforme velden moeten functioneren, opgedeeld zijn in onderdelen (clusters, divisies, hoofdafdelingen) die corresponderen met de belangrijkste verschillende rationaliteiten die van buitenaf op de organisatie afkomen.

In gemeenten is dit duidelijk herkenbaar als je kijkt naar de verschillende clusters die in vrijwel alle gemeenten te vinden zijn: het sociale cluster, het dienstverleningscluster, het ruimtelijke cluster, het cluster met operationele stafafdelingen en diensten, het financiële en controlerende cluster, het managementcluster enzovoort. Met deze internalisering van externe ratio-

naliteiten laat de organisatie aan de betrokken externe partijen en gremia zien dat de organisatie gecommitteerd is aan die externe rationaliteiten en aan de wensen die met die rationaliteiten samenhangen. Doel daarbij is dat die externe partijen het gevoel hebben dat 'jullie [het betreffende onderdeel van de organisatie] een van ons [de externe partijen en gremia] zijn.' In de kadertekst een klein, maar zeker niet onbelangrijk zijpadje.

Quasi-integratie

Het zo goed mogelijk scheiden en onderscheiden van de verschillende aparte interne rationaliteiten heeft een belangrijke legitimeringsfunctie jegens het veld. Zou je al die interne verschillende rationaliteiten met elkaar versmelten, dan kunnen de externe partijen zich niet meer herkennen in hun organisatie en zal hun steun afnemen voor die organisatie (en dus voor de ervaren legitimiteit ervan). Tegelijkertijd vereist de managementrationaliteit (waar Meyer en Rowan het over hadden) dat organisaties coherente gehelen zijn, waarin onderling goed wordt samengewerkt en functionele rationaliteitsgeoriënteerde kolommen juist geen hindernis vormen voor complexe werkprocessen die met allerlei verschillende aspecten van de organisatie te maken hebben. Enerzijds moet je dan dus als organisatie voldoen aan het credo 'integraal werken', terwijl dat anderzijds wat betreft de legitimiteit voor specifieke externe gremia op z'n zachtst gezegd niet handig is.

Om aan deze tegenstelling het hoofd te bieden, signaleren Kraatz en Block (2013) dat veel activiteiten die bedoeld zijn om verkokering en silo's tegen te gaan in wezen quasi-integratieprocessen en integratieve mythologieën zijn. Daarbij adopteren organisaties enerzijds de managementrationaliteit ceremonieel, terwijl ze anderzijds juist de uniciteit van de verschillende interne rationaliteiten in stand houden.

Net zo goed als dat de externe rationaliteiten met elkaar concurreren over de vraag wiens rationaliteit domineert, geldt datzelfde voor de interne rationaliteiten. Door die externe rationaliteiten te internaliseren ontstaat er binnen gemeenten dus een politieke arena,²⁰ waar de kans niet onaanzienlijk is dat er zich conflicten voordoen, gegeven de belangenverschillen en verschillen van inzicht. Om in gemeentetermen te spreken: de mensen die

bijvoorbeeld deel uitmaken van het ruimtelijke cluster, zullen voorkomende gebeurtenissen en verschijnselen vooral willen begrijpen als ruimtelijke problemen en dus als problemen waar zij zich tegenaan moeten bemoeien. Ook zullen ze bij het werken aan oplossingen in de samenwerking met mensen van andere clusters vooral proberen om hun eigen ruimtelijke heuristieken, protocollen en werkwijzen te pluggen als de beste manieren om de problemen op te lossen.

'Clash of rationalities'

Alles bij elkaar opgeteld kan er dus in en om gemeenten sprake zijn van brede verzamelingen rationaliteiten, die met elkaar concurreren over de vraag wie er in de dagelijkse praktijk het grootste stempel op de gang van zaken kan drukken. Het model van Mahoney, Thelen en Streeck maakt daarbij duidelijk dat deze *clash of rationalities* zeker niet alleen aan de orde is bij besluitvormingsprocessen over de formele kanten van de organisaties. Juist bieden deze besluitvormingsprocessen – en dan vooral de ambigue en discretionair onduidelijke uitkomsten daarvan – tal van mogelijkheden voor de andere rationaliteiten in en om de gemeente om met die besluiten aan de haal te gaan.

Specifiek deze *clash of rationalities* is voor twee andere auteurs, Pache en Santos, de aanleiding geweest om een veel breder politiek model over het functioneren van organisaties in pluriforme velden te ontwikkelen.²¹ In dit model gaan zij in op verschillende strategieën en handelingswijzen van de organisatie, als reactie op verschillende *combinaties* van externe en interne rationaliteiten en machtsverhoudingen. Het kernpunt draait daarbij om de vraag welke externe en interne rationaliteiten het machtigst zijn en om hoeveel rationaliteiten (en interne en externe coalities) het dan gaat. In het meest basale geval is er sprake van één dominante externe coalitie, wier belangen (nog) niet goed zijn gerepresenteerd binnen de organisatie. Let wel: er is dus nog steeds sprake van institutionele pluriformiteit, want er zijn extern verschillende coalities aanwezig die elk eigen rationaliteiten pluggen. Maar kennelijk is het een van die externe coalities gelukt om zichzelf naar de voorgrond te werken en de meeste macht te verzamelen.

De situatie wordt volgens Pache en Santos al heel anders, als de rationaliteit van die externe coalitie ook intern binnen de organisatie wordt gerepresenteerd door een coalitie (afdeling, cluster) die intern veel invloed heeft. De kans dat de rationaliteit van deze gecombineerde interne en externe coalitie dan van grote invloed is op de besluitvorming is aanzienlijk.

Een stukje ingewikkelder wordt het als er bij één dominante externe coalitie intern sprake is van twee interne identiteitscoalities die met elkaar aan het bakkeleien zijn om het primaat bij de besluitvorming. Hierop voortbordurend bespreken Pache en Santos diverse andere mogelijke combinaties van aantallen externe en interne coalities. Daarbij veronderstellen zij dat de (institutionele) complexiteit van de context waarin organisaties zich bevinden toeneemt, naarmate er meer externe en interne coalities in het spel zijn. Zou je dit vertalen naar gemeenten, dan valt aan de hand van het model van Pache en Santos te concluderen dat gemeenten te maken hebben met een buitengewoon hoog niveau van institutionele complexiteit en institutionele pluriformiteit.

Zonder nu heel gedetailleerd op hun uitwerkingen in te gaan, brengt het model van Pache en Santos een aantal belangrijke vervolginzichten aan het licht. Als eerste is het zo, dat datgene wat er in organisaties gebeurt die onderdeel uitmaken van institutioneel pluriforme velden, vooral te begrijpen is door te letten op de feitelijke combinaties en machtsverhoudingen tussen interne en externe coalities en de daarbij aan de orde zijnde verschillende rationaliteiten. De tweede conclusie gaat over wat er gebeurt met winnende externe rationaliteiten. Stel dat het één externe coalitie of een (tijdelijke) kongsi van meerdere externe coalities (bij gemeenten bijvoorbeeld het coalitieakkoord) lukt om een aantal eisen en verwachtingen bij de organisatie over het voetlicht te brengen. De feitelijke reacties van de betreffende organisatie zijn dan een resultante van de interne machtsdynamieken tussen de verschillende interne coalities met hun eigen rationaliteiten. Iets anders geformuleerd, betekent dit dat organisaties in pluriforme contexten in veel gevallen niet direct op hun omgeving reageren, maar vooral op zichzelf en op de interne machtsdynamieken die zich rondom externe impulsen aftekenen. Of nog anders gezegd: het model van Pache en Santos impliceert dat het organisationele actorschap niet extern, maar intern ligt.*

Een andere conclusie die in het verlengde van de zienswijze van Pache en Santos kan worden getrokken, is dat je de feitelijke ontwikkeling van organisaties in pluriforme markten alleen kan begrijpen door naar alle verandertrajecten en institutionele veranderinitiatieven tegelijkertijd te kijken. Het klassieke verandermanagementperspectief, waarbij het gaat om de

* In hoofdstuk 11 van het boek *bouw ik voort op dit inzicht*.

effecten van één verandertraject is te eng. De feitelijke organisatieontwikkeling is een resultante van het op elkaar inwerken van al de veranderinitiatieven tegelijkertijd en de machtsdynamieken die daarbij aan de orde zijn.*

Permanently failing organizations

Als we alle overwegingen die hiervoor de revue gepasseerd zijn overzien, dan betekenen die dat organisaties (zeker bij een hoge mate van institutionele complexiteit) bij wijze van spreken vergeven zijn van compromissen, halfbakken afspraken, ambigue regels, andere formele organisatiekenmerken die voor meerdere uitleggen vatbaar zijn, conflicten tussen rationaliteiten waardoor werkprocessen stokken, eenzijdige solovluchten waarbij meerszijdige problemen worden teruggebracht tot één enkele rationaliteit enzovoort, enzovoort. Let wel: ik vel hiermee geen oordeel over organisaties in pluriforme velden, maar probeer juist aan te geven dat dit, gegeven de pluriforme context, een inherent kenmerk moet zijn van dit type organisaties. Bovendien brengt het gegeven dat vooral de interne machtsdynamiek maatgevend is voor de reacties van de organisatie op externe impulsen met zich mee, dat extern gerichte acties vooral intern gefocust zullen zijn. Iedereen is steeds bezig met 'Hoe zullen de andere interne rationaliteiten hierop reageren?' en 'Als we dit zo naar buiten brengen, krijgen we dan geen ruzie met de andere rationaliteiten?' Door je continu te focussen op de interne reacties en dynamieken, loop je de kans dat jouw extern gerichte acties voor de ontvangers daarvan zeer onbegrijpelijk, niet adequaat en verrassend kunnen zijn.

Al de missers, ambigue plannen, half geïmplementeerde veranderingen en de interne focus kunnen, gezien vanuit individuele interne en externe rationaliteiten, worden opgevat als onwenselijk fouten. Op globaal niveau zijn ze echter te begrijpen als *collateral damage*, die nu eenmaal onvermijdbaar is, wil de organisatie haar legitimiteit in het pluriforme veld kunnen bewaren. Het is onmogelijk om perfect te zijn, omdat perfectie alleen binnen één enkele rationaliteit te realiseren is. En aangezien mensen van elkaar afhankelijk zijn, zal er dus als maar weer water bij de perfecte wijn gedaan

* Zie in dit verband ook Pierson en Skocpol, 2002, die aan de hand van het concept 'regime dynamics' (p. 694) – dus welke instituties dominant zijn en hoe zich dat ontwikkelt – eveneens pleiten voor onderzoek naar de gecombineerde effecten van instituties en processen die in organisaties gaande zijn.

moeten worden. Maar wat betekent dit nu voor het algemene functioneren van organisaties in pluriforme velden?

Al in 1989 lanceerden Meyer en Zucker het begrip *permanently failing organizations*. Hun redeneerwijze daarbij is dat organisaties die niet goed functioneren uiteindelijk niet zullen overleven. Ze gaan failliet, de financiers trekken hun geld terug, ze worden gesloten door de rechter enzovoort. Volgens deze twee auteurs zijn 'permanent falende organisaties' juist organisaties die op tal van fronten niet goed presteren, maar desondanks toch weten te overleven. Precies het functioneren in velden waar er sprake is van institutionele pluriformiteit en complexiteit, doet denken aan het concept van Meyer en Zucker van 'permanent falende organisatie'. Aan alle kanten piept en kraakt het in (en om) de organisatie, maar tegelijkertijd is dat piepen en kraken een soort noodzakelijke en onvermijdelijke bijkomstigheid die voortkomt uit de machtspolitieke strijd van al de interne en externe coalities om hun eigen legitimiteit en machtspositie te bewerkstelligen. Juist in dat spel en die machtsdynamiek tussen de verschillende interne en externe rationaliteiten wordt de legitimiteit van de pluriforme organisatie geproduceerd.*

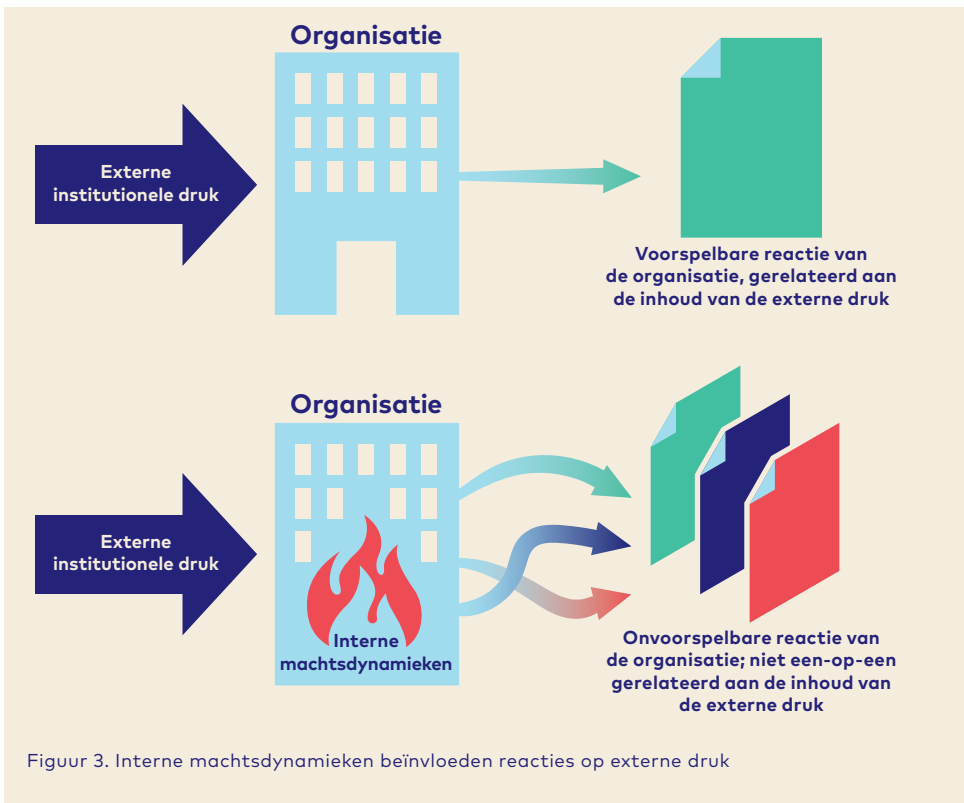
Interne machtsdynamiek is leidend voor de reacties op externe druk

Tot zover de bespreking van enkele informatieve modellen, die zicht geven op de machtsdynamieken in en rondom organisaties die zich in pluriforme velden bevinden. Hoe behoud je als organisatie je legitimiteit als er in het veld heel verschillende en soms tegengestelde rationaliteiten aanwezig zijn? Het antwoord dat de hier besproken auteurs op deze vraag geven, is dat het uiteindelijk de interne machtsdynamieken tussen de verschillende interne identiteitscoalities zijn die hiervoor maatgevend zijn. Onvermijdelijk gaat deze *clash of rationalities* ten koste van de perfectie en monorationale optimalisatie van het organisationele functioneren.

Een belangrijke conclusie is verder dat institutionele verandering door de besproken auteurs vooral opgevat wordt als een interne dynamiek. Dit in tegenstelling tot de conventionele benaderingswijzen van institutionele verandering en ook tot de conventionele managementrationaliteit. Bij die

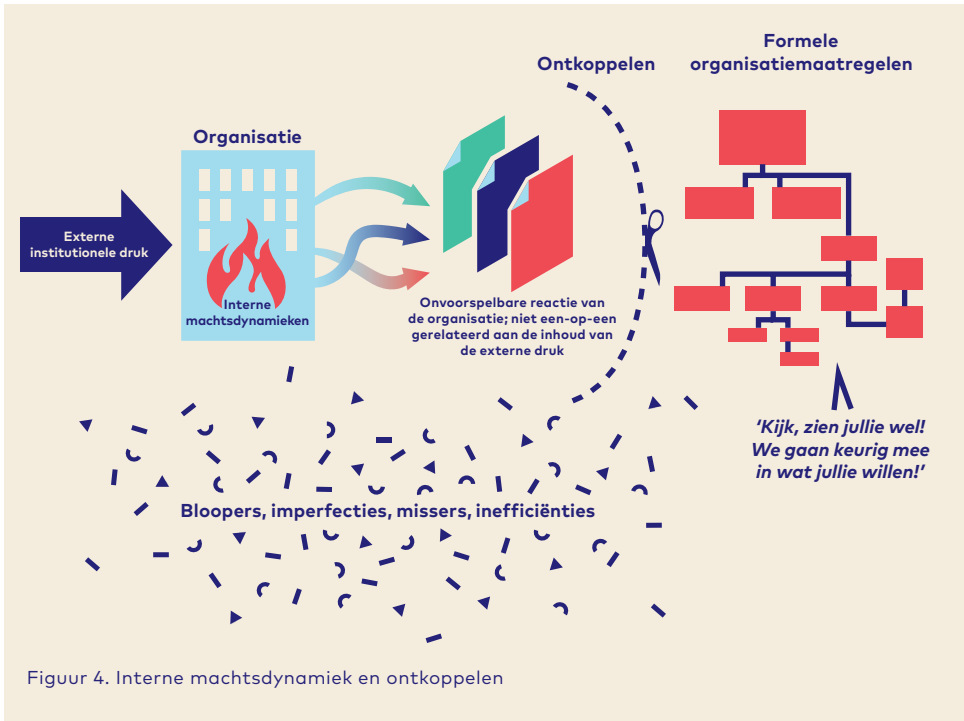
* Ik gebruik de term *pluriforme organisatie* hier als een soort afkorting van 'organisaties die zich in pluriforme velden bevinden en dus institutionele pluriformiteit en complexiteit ervaren'.

benaderingen komt verandering altijd van buiten. Buiten de organisatie ontwikkelen zich bepaalde trends of gebeurtenissen en de organisaties in het veld passen zich daar dan aan aan. Het beeld dat de hiervoor geciteerde auteurs oproepen is juist dat organisaties zich vooral aan zichzelf aanpassen. En dat er dus ook geen lineair causale relatie hoeft te bestaan tussen externe institutionele druk enerzijds en het interne functioneren en veranderen van pluriforme organisaties anderzijds. Externe impulsen zijn dan niet te begrijpen als veroorzakers van verandering, maar hooguit als triggers voor interne machtsdynamieken, waaruit resultaten kunnen komen die soms nog maar in beperkte mate te relateren zijn aan de oorspronkelijke externe impulsen. Figuur 3 geeft dit schematisch weer.



Tegelijkertijd moet de organisatie wel nog steeds haar externe legitimiteit behouden. In lijn met de redenering van Meyer en Rowan, zullen de feitelijke (interne) responses dus ontkoppeld moeten worden van datgene wat de organisatie naar buiten toe laat zien. Dat kan door naar buiten toe met formele regels, structuren, plannen en verandertrajecten te laten zien dat

de organisatie zich wel degelijk conformeert aan de externe druk, zij het dat dit dus in feite een rituele of ceremoniële adoptie is (zie figuur 4).



Fouten, bloopers en inefficiënties zijn hiervan een welhaast onvermijdelijk neveneffect. Met als gevolg dat er zich een niet te voorkomen dynamiek ontwikkelt van *permanently failing organizations*.

In de twee laatste onderdelen van deze literatuurbespreking besteed ik aandacht aan institutioneel ondernemerschap en aan het sociale-complexiteitsperspectief. Institutioneel ondernemerschap is een relatief recente ontwikkeling in de literatuur over institutionele verandering en lijkt duidelijke raakvlakken te hebben met de empirische onderzoekservaringen van het DVG-onderzoek. In het laatste deel van de literatuurbespreking verbind ik de institutionele benadering met enkele kerngedachten van de sociale-complexiteitsbenadering.

Institutioneel ondernemerschap

Een van de conclusies hiervoor was dat al de bloopers, missers en halfbakken plannen in zekere zin een noodzakelijk kwaad zijn om legitimiteit in pluriforme velden te kunnen bewerkstelligen. Als er inderdaad zoveel *collateral damage* is, dan doemt hier wel meteen een nieuw rationaliteitsconflict op tussen enerzijds de conventionele managementrationaliteit en anderzijds deze wat slordige manier van functioneren. De conventionele managementrationaliteit gaat over het goed en efficiënt functioneren van organisaties.²² Hierbij is het rationeel als organisaties zo efficiënt mogelijk opereren, er geen verspilling en redundantie is, waarbij er continu voor gewaakt moet worden dat werkprocessen zo mager (*lean*) mogelijk zijn: geen wachttijden, niets dubbelop doen, alles moet perfect op elkaar zijn afgestemd. Deze managementrationaliteit verhoudt zich niet goed tot de constatering dat verspilling, fouten, missers en inefficiënties een onvermijdelijke voorwaarde zijn voor het behoud van de externe legitimiteit.

Er werken mensen in organisaties

Precies op dit punt lijkt de publicatie van Hardy en Maguire over *institutional entrepreneurship* ('Institutioneel ondernemerschap') een aantal interessante nieuwe inzichten toe te voegen aan het theoretische kader tot nu toe.²³ Wat deze auteurs namelijk aangeven, is dat institutionele veranderingen in de desbetreffende literatuur veelal als 'onmenselijke processen' worden beschreven. Het gaat over abstracte concepten als machtsdynamieken, historische ontwikkelingen, ambiguïteit enzovoort. Maar in essentie zijn dit allemaal labels en termen die iets proberen te zeggen over wat mensen concreet aan het doen zijn in organisaties. Ook in organisaties die actief zijn in pluriforme velden werken natuurlijk gewoon mensen: professionals, vaklui, managers, teamleiders, stafmedewerkers, bestuurders enzovoort. Als we afgaan op alles wat hiervoor besproken is, lijkt het niet onrealistisch om ervan uit te gaan dat diezelfde mensen van alles en nog wat over zich heen krijgen:

- Als eerste trekt er een bont circus aan ambigue plannen, multi-interpreteerbare regels, halfbakken compromissen en veranderingsactiviteiten aan hen voorbij.
- Als tweede is de kans groot dat er sprake is van veranderingen die steeds een andere kant uitgaan. Zoals gezegd is datgene wat er uiteindelijk concreet in organisaties in pluriforme velden gebeurt, een resultante van de

interne machtsdynamieken. Het model van Pache en Santos is enigszins gestileerd en statisch. Zou je de film aanzetten, dan is er vermoedelijk sprake van een continue machtsdynamiek, waarbij dan weer de ene rationaliteit tijdelijk de overhand heeft, dan weer de andere (zie ook het concept 'machtszee' in hoofdstuk 8 in het boek). Dergelijke wisselende machtsverhoudingen kunnen tot gevolg hebben dat de wind steeds van uit een andere rationaliteitshoek waait. En ook dat ervaren de medewerkers: 'Eerst moesten we met z'n allen die kant op en nu moeten we opeens een andere kant op.'

- Ook is een deel van die medewerkers zelf actief in het veld. Voor de uitvoering van hun werk onderhouden ze contacten met tal van partijen en instanties. Ook in die contacten ontwikkelen zich allerlei opinies over het functioneren van de organisaties. Opinies die ze vervolgens met zich meedragen als ze weer binnen in de organisatie zijn.

Hoe reageren mensen in pluriforme organisaties nu op al dit geharrewar? In grote lijnen zijn hier twee reactiepatronen mogelijk. Het eerste reactiepatroon is dat zij zich er zuchtend bij neerleggen en zich terugtrekken op die activiteiten van de eigen rationaliteit die leuk, veilig en gezellig zijn.* Het andere reactiepatroon is institutioneel ondernemerschap; het overzichtsartikel van Hardy en Maguire gaat hierop in. Ook de thematiek van institutioneel ondernemerschap gaat over institutionele verandering, maar hier dus begrepen als het resultaat van datgene wat 'institutionele ondernemers doen'.²⁴

Versterken of ontwikkelen van eigen instituties

Institutioneel ondernemerschap gaat over activiteiten van actoren die bepaalde rationaliteiten die zij belangrijk vinden, willen versterken of die proberen steun en middelen te verwerven voor het zich ontwikkelen van nieuwe rationaliteiten en instituties. Met de term *institutioneel ondernemerschap* krijgt institutionele verandering hier dus een gezicht: het betreft concrete (coalities van) actoren die bepaalde instituties willen behouden, heel nieuwe instituties willen bewerkstelligen of bestaande instituties om zeep willen helpen. Het gegeven dat institutionele ondernemers nieuwe instituties en bijbehorende rationaliteiten willen vestigen, voegt iets toe aan de literatuur die tot nu toe besproken is. Tot nu toe ging het namelijk vooral

* In de tab [Medewerkers, managers en adviseurs](#) ga ik hier nog wat verder op in aan de hand van enkele concepten van Brunsson.

over tegenafhankelijke reactiepatronen, waarbij niet-dominante partijen proberen de bestaande instituties van de machthebbers te ondergraven. Kenmerkend voor institutionele ondernemers is juist, dat ze – zeg maar even – *out of the blue* instituties willen introduceren, samengaand met rationaliteiten die (volgens hen) níet aanwezig zijn in de organisatie van dit moment.

De publicaties die Hardy en Maguire in hun artikel bespreken, gaan vervolgens over de vraag wat kenmerken van institutionele ondernemers zijn en waar ze zich in organisaties bevinden. Zonder op alle details in te gaan, springt er één kenmerk van institutionele ondernemers duidelijk bovenuit, en dat is dat ze vooral autonoom reflexief zijn. Los van de instituties en rationaliteiten waar zij zelf deel van uitmaken, komen ze zelfstandig tot kritische conclusies over hoe de organisatie functioneert. Daarbij schrikken ze er niet voor terug om af en toe de confrontatie met machthebbers te zoeken, waarbij ze in extreme gevallen de rol van *disruptive challengers* spelen.²⁵

Focus op spanningsvelden

Naast het type persoon en hun plaats in de organisatie (in de kern of in de periferie), bespreken Hardy en Maguire ook publicaties die een derde aspect van het functioneren van institutionele ondernemers belichten. En juist dit derde aspect lijkt een-op-een aan te sluiten bij de constatering dat het behouden van legitimiteit in plurale velden onvermijdelijk afval en imperfecties met zich meebrengt. Deze derde thematiek betreft namelijk de focus op – wat dan heet – *tensions*: spanningsvelden. De auteurs die hier onderzoek naar hebben gedaan, hebben het dan over de vele conflicten, tegenstellingen, inconsistenties, onderhandelingen en spanningen die het functioneren in institutioneel pluralistische velden en organisaties inderdaad met zich meebrengt. En precies in deze context duiken dan de institutionele ondernemers op. Zij zijn daarbij namelijk degenen die zich groen en geel ergeren aan al het gedoe en geharrewar in de organisatie, inclusief de soms bijna onvermijdelijke interne gerichtheid. In tegenstelling tot diegenen die zich in arren moede neerleggen bij al dit gedoe, interpreteren de institutionele entrepreneurs de bloopers, missers en imperfecties op een geheel andere manier. Zij beschouwen ze namelijk als kansen of triggers om in actie te komen: 'institutional entrepreneurs prey on tensions and contradictions'.²⁶ Pache en Santos hierover: 'the degree to which actors are dissatisfied with a given institutional demand [lees: situatie] is positively

related to the emergence of agency within an institutional context'.²⁷

In essentie hebben we het hier over een vergelijkbare dynamiek als waar Thelen et al. over schrijven. Ook Thelen et al. beschouwen het anders interpreteren van formele regelingen als de bron van institutionele verandering. Bij de institutionele ondernemers gaat het ook over het anders interpreteren van datgene wat ze meemaken, maar hier gaat het dan over de fouten, compromissen, vage regels enzovoort, waar ze tegenaan lopen.

Andere kenmerken voor institutioneel ondernemerschap

Andere kenmerken voor institutioneel ondernemerschap die uit het literatuuronderzoek van Hardy en Maguire naar voren komen zijn:

- De mate waarin het institutionele ondernemers lukt om institutionele verandering te bewerkstelligen kan enorm variëren. Soms bereiken ze nauwelijks iets, soms triggeren ze forse omslagen in de machtsverhoudingen tussen rationaliteiten en instituties.
- Institutioneel ondernemerschap kenmerkt zich door een hoge mate van 'messiness'. Het is een spel van acties, counteracties, nieuwe acties enzovoort. Daarbij is de kans aanzienlijk, dat datgene wat wordt bereikt heel iets anders is dan datgene wat iemand oorspronkelijk voor ogen had.²⁸
- Institutioneel ondernemerschap gaat over het mobiliseren van hulpmiddelen (*resources*): geld, steun, vrijheid om dingen anders dan anders te doen, tijd, energie enzovoort. Daarbij blijkt duidelijk dat institutionele ondernemers alles behalve solisten zijn. Ze zijn continu op zoek naar anderen die hen willen steunen.²⁹

Interne triggers voor institutionele verandering

Uit de publicaties van Thelen et al. en Pache en Santos kwam al naar voren dat institutionele verandering vooral voortkomt uit interne organisatiedynamieken. Daarbij leggen Thelen et al. vooral de nadruk op de inherente ambiguïteit en discretionaire ruimte van formele regels en andere vermaterialisering van dominante instituties. Pache en Santos zien institutionele verandering als het resultaat van de bredere machtsdynamiek tussen interne en externe rationaliteiten, waarbij zij uiteindelijk de interne machtsdynamieken als maatgevend beschouwen voor de reacties en veranderingen die zich daadwerkelijk zullen voordoen. De inzichten van Hardy en Maguire voegen hier nu een derde bron van institutionele verandering aan toe. Deze komt neer op de combinatie van het permanent falende ka-

rakter van pluriforme organisaties enerzijds,³⁰ met anderzijds de institutionele ondernemers, voor wie dat permanent falen in feite een inspiratiebron is om in actie te komen. Ook dit derde mechanisme van institutionele verandering betreft andermaal een interne dynamiek. Het inherent warrige karakter van organisaties in pluriforme velden vormt hierbij juist een trigger voor interne institutionele verandering.

Knipoog

Als je afgaat op de conclusies die hiervoor worden getrokken, dan staan deze zo'n beetje haaks op de dominante managementrationa-liteit. Bij het conventionele managementdiscours is de basisgedachte namelijk dat organisaties vooral geacht worden in te spelen op dat-gene wat zich in hun markt en omgeving voltrekt. Organisaties moeten dus extern georiënteerd zijn, marktgericht, adaptief en noem alle-maal maar op. Het DVG-onderzoek is echter niet gericht op hoe het zou moeten, maar op hoe het gaat. Daarnaast op zoek zijnde, komen we in relatie tot de empirische bevindingen vooral literatuur tegen die erop wijst dat organisaties in pluriforme velden bijna een soort Luhmanniaanse autopoëtische geslotenheid hebben, waarbij institu-tionele verandering vooral interne processen en dynamieken betreft.

Het microperspectief van de sociale-complexiteitsbenadering

Zoals ik hiervoor al constateerde, lijkt het wel alsof de institutionaliserings-theorie de mensen is vergeten die in pluriforme organisaties actief zijn. Kenmerkend voor de institutionaliseringstheorie is dat er vooral voor een functionalistische insteek gekozen wordt. In grote lijnen houdt dit in dat er allerlei empirisch patronen, gebeurtenissen en verschijnselen worden sa-mengenomen om daar vervolgens samenvattende theoretische labels aan te geven, waarbij die labels iets zeggen over de functie voor het zich ont-wikkelen van instituties en – in ons geval – voor institutionele verandering. Een uitspraak als 'de interne machtsdynamieken leiden tot institutionele verandering' is hier een voorbeeld van. In hun reflectieve artikel maken Powell en Colyvas duidelijk dat de institutionaliseringstheorie daarmee

vooral een 'hoog over-theorie' is; vooral dus een macrotheorie van buitenstaanders (onderzoekers), die bepaalde concrete empirische verschijnselen labelen en ze een bepaalde functie toedichten.³¹

Het is echter maar de vraag of mensen die midden in de mêlee van pluriforme organisaties functioneren deze labels en categorisering ook zo ervaren. Powell en Colyvas vragen zich dan ook af: 'can macro-framings be "pulled down" to everyday level of practice?'³² In hun overzichtsartikel onderzoeken de auteurs vervolgens verschillende theoretische insteken, die bruikbaar zouden kunnen zijn voor theorievorming over dat microniveau. Een theoretisch perspectief dat in dit artikel niet expliciet wordt besproken, is de sociale-complexiteitsbenadering van onder meer Ralph Stacey³³ en Letiche et al.³⁴ Deze sociale-complexiteitsbenadering sluit echter goed aan bij de ervaringen uit het DVG-onderzoek en ook bij de andere theoretische perspectieven die worden opgevoerd door Powell en Colyvas. Vandaar dat ik deze benadering ook bij deze literatuurbespreking betrek.

Het gaat hier te ver om alle verschillende theoretische perspectieven van Powell en Colyvas en Stacey helemaal uit de doeken te doen. Hier volstaat een toelichting van twee aspecten van deze theoretische insteken, die sterk resoneerden met de praktijkervaringen van het DVG-onderzoek. We hebben het hier dan over lokale betekenisgeving en de verhouding tussen lokale betekenisgevingsdynamieken en globale patronen.

Lokale betekenisgeving

Zowel in veel van de door Powell en Colyvas aangehaalde publicaties³⁵ als in het werk van Stacey wordt gewezen op het belang van lokale interactie en betekenisgeving. Bij deze publicaties wordt ervan uitgegaan dat de concrete ervaring van 'everyday level of practice' vooral een interactionele ervaring betreft. Je bent met elkaar aan het vergaderen, je mailt met elkaar, je geeft anderen opdrachten, je smoest even met elkaar op de gang, je onderhandelt met elkaar, je hebt functioneringsgespreken met elkaar, als team heb je je jaarlijkse teamuitje. Theoretisch gesproken, zo is hier de aanname, is het doel van al die interacties om met elkaar betekenis te ontwikkelen over datgene wat we concreet meemaken of net meegemaakt hebben. Je zit bijvoorbeeld te vergaderen en opeens valt iemand helemaal stil. In de pauze bij de koffieautomaat vraag je dan informeel aan je collega: 'Goh, zag je dat? Wat zou er aan de hand zijn? Zou hij overwerkt

zijn?’ Een fundamenteel kenmerk van deze betekenisvormende interacties is dat ze altijd een lokaal en specifiek karakter hebben. Je kunt niet met de hele organisatie tegelijkertijd praten. Ook heb je nauwelijks een idee van wat er allemaal in en om je organisatie gebeurt. Het enige dat er is zijn jouw interactiepartners en de informatie die jullie hebben. Dit fundamentele kenmerk – betekenisvorming is altijd lokaal – brengt met zich mee dat er zich in elke conversatie dus andere, lokale, betekenisgevingen kunnen ontwikkelen. In het verlengde hiervan kunnen organisaties daarom worden opgevat als verzamelaars van grote hoeveelheden verschillende lokale betekenisgevingen.* Daarbij kan eenzelfde verschijnsel bij de ene conversatie bijvoorbeeld worden opgevat als een overwinning, en in een andere conversatie als het begin van het einde.

Wat er bij de functionalistische insteek van de institutionaliseringstheorie dus gebeurt, is dat er gedaan wordt alsof de beschreven verschijnselen en gebeurtenissen een eenduidig label hebben, en een eenduidige betekenis: namelijk de functie ervan voor bijvoorbeeld institutionele verandering. Het microperspectief maakt duidelijk dat dergelijke functionele labels in wezen reducties zijn van de lokale diversiteit aan uiteenlopende betekenisgevingen. Over elk van de in deze literatuurbespreking aangereikte concepten kunnen er dus juist zeer uiteenlopende betekenisgevingen zijn. En dan gaat het om thematieken als:

- Wat verwacht het veld nu eigenlijk precies?
- Hoe liggen de machtsverhoudingen tussen verschillende partijen in het veld? Zijn er bepaalde dominante groepen met wie we echt rekening moeten houden?
- Als we mee zouden gaan met een bepaalde externe institutionele verwachting, in hoeverre staat dat haaks op de managementrationaliteit die we in onze organisatie nastreven?
- Hoe ambigu is een formeel besluit over de structuur, over bepaalde regels, normen enzovoort?
- Hoe wordt een besluit ingevoerd? Moeten we precies doen wat er gezegd wordt of is er nog wat te rommelen en te regelen?
- Zijn er grote verschillen tussen de interne rationaliteiten?
- Is er sprake van een interne machtsstrijd tussen interne rationaliteiten? En welke partij is op dit moment dominant?

* Homan, 2005, heeft het in dit verband over *polyvocaliteit*: het meerstemmig zijn van organisaties.

- Hoe erg zijn al de missers, bloopers en continu verschuivende veranderingen nu eigenlijk echt? Vormen ze een probleem, moet je je er maar bij neerleggen of zijn het perfecte alibi's om zelf in actie te komen?

In de conversaties in de organisaties zullen zich – als deze vragen daar aan de orde komen – vermoedelijk overal verschillende antwoorden, verhalen en betekenisgevingen ontwikkelen. Naast deze lokale miniverhalen, gaan er, zo maken Meyer en Rowan duidelijk, tegelijkertijd ook *maintaining face*-verhalen rond: hoe moet je op externe kritiek reageren? Hoe rationaliseren en legitimeren we datgene wat we doen als organisatie? Deze hebben tot doel om de externe legitimiteit van de organisatie te waarborgen. Hoogstwaarschijnlijk zullen er dan ook weer verhalen en betekenisgevingen te vinden zijn over die externe rationalisaties: 'Heb je gehoord wat manager X naar de pers over project Y gezegd heeft? Hoe kan zij dat nou zeggen? In de praktijk gaat het toch helemaal niet zo?'

De eerste conclusie die uit de hier naar voren gehaalde insteek van micro-interactieprocessen naar voren komt, is dat er over dezelfde verschijnselen dus vermoedelijk allerlei verschillende verhalen en betekenissen rond kunnen gaan. Daarbij gaat het altijd om lokale betekenissen, die zich binnen specifieke groepen personen ontwikkeld hebben in de lokale gesprekken die de leden van die groepen met elkaar hebben.

De verhouding tussen lokale betekenisgevingsdynamieken en globale patronen

Bij de oplettende lezer kan wat hiervoor staat toch wat ongemakkelijke gevoelens opleveren. Als niemand immers een totaaloverzicht heeft en iedereen bij wijze van spreken maar wat op zijn eigen eilandje zit te klooiën, dan wordt het toch een grote puinhoop? Zeker vanuit de conventionele managementrationaliteit bezien is dit een begrijpelijke reactie. Er moeten toch een gedeelde en duidelijke visie en strategie zijn? En er moet toch gestuurd worden op resultaten die de organisatie moet bereiken?

De sociale-complexiteitsbenadering neemt precies op dit punt een andere theoretische afslag. Deze optiek is te illustreren aan de hand van het fraaie natuurverschijnsel van de prachtige dynamische patronen die spreeuwen met elkaar produceren als ze met veel tegelijkertijd door de lucht vliegen. Als je daar naar kijkt, lijkt het wel een strak gechoreografeerde dans. Maar zou je de spreeuwen hierover kunnen aanspreken, dan hebben ze hoogst-

waarschijnlijk geen idee waar je het over hebt. De ervaren realiteit voor die spreeuwen is namelijk superlokaal, waarbij ze alleen reageren op de spreeuwen die naast, onder en boven hen vliegen: 'Als mijn buurspreeuw iets naar links vliegt, dan doe ik dat ook, anders botsen we met elkaar.' Wat spreeuwen demonstreren, is dat er wat henzelf betreft alleen maar sprake is van lokale interactie en betekenisgeving. Geen enkele spreeuw vliegt buiten de wolk om te zien welke patronen er tevoorschijn komen. Niemand heeft macro-overzicht, er zijn alleen maar talloze micro-overzichtjes. En ook is het niet zo dat de betreffende spreeuwen een gedeelde strategische visie (choreografie) hebben waarbij een enkele spreeuw als 'inspirerend leider' voorop vliegt. Desalniettemin ontstaan er – wat dan heet – op 'globaal niveau' (dus datgene wat ze met z'n allen doen) toch voor toeschouwers en buitenstaanders buitengewoon goed te onderscheiden macropatronen. Nogmaals: de spreeuwen zijn zich hier volstrekt niet van bewust en ook streven ze die macropatronen helemaal niet na. In de complexiteitstheorie heet dit verschijnsel van het als bijna vanzelf ontstaan van patronen *emergentie*. Dit houdt in dat er zich wel degelijk macropatronen kunnen ontwikkelen uit de mêlee van micro-interacties, maar dat micro en macro niet lineair causaal met elkaar verbonden zijn. Macro ontstaat niet als intentioneel product van micro. En andersom is datgene wat zich op macroniveau afspeelt niet te herleiden tot specifieke individuele micro's.

Als we alles nu optellen, delen en vermenigvuldigen, dan ontstaat het volgende beeld. De auteurs en onderzoekers die in deze literatuurbespreking naar voren zijn gehaald, identificeren en labelen macropatronen die zij vanuit een toeschouwerspositie waarnemen. Deze onderzoekers en wetenschappers positioneren zich daarbij dus buiten de organisaties die ze bestuderen, en vormen van een afstandje hun modellen en conclusies. Daarbij is het natuurlijk zo, dat diezelfde onderzoekers in feite niet veel meer (maar ook niet veel minder) doen dan het optekenen van de eigen lokale betekenisgevingen waar zijzelf in hun eigen lokale interacties en onderzoek op uitkomen. Over institutionalisering, institutionele verandering en wat dies meer zij, zijn dan dus ook heel verschillende theoretische insteken (en dus andere lokale betekenisgevingen) mogelijk. Iets dat bij aanvang van dit hoofdstuk al werd geconstateerd.

In het DVG-project zijn we samen met het onderzoeksveld tot onze (lokale) betekenisgevingen gekomen. Datgene wat in deze literatuurbespreking naar voren is gebracht, is onze selectie. Als we de begrippen, redeneerwij-

zen en modellen die waar we op uit zijn gekomen serieus nemen, dan zijn ze – volgens de sociale-complexiteitsbenadering – te begrijpen en aan te duiden als globale patronen die emergeren vanuit talloos vele lokale interacties. Het veranderen van instituties, het ten eigen bate exploiteren van ambiguïteit van regels, het gebruikmaken van fouten, missers en bloopers als duikplanken voor eigen initiatieven: al deze verschijnselen zijn dus te duiden als globale patronen die ontstaan in de mêlee van oneindig vele dagelijkse lokale interacties. Waarbij het bovendien niet goed mogelijk is om precies aan te wijzen welke lokale interacties, en daarmee verbonden gedragingen, geleid hebben tot welke globale patronen.

Dus

In deze literatuurbespreking ben ik ingegaan op de institutionaliserings-theorie (met aan het eind een klein toefje sociale-complexiteitstheorie). Bij het begin van het DVG-onderzoek vormde een klein stukje institutionaliseringstheorie het startpunt, namelijk het gedachtegoed van Brunsson. Door al de empirische onderzoekservaringen die zich gedurende het hele onderzoek aan mij voordeden, bleek dat diverse andere inzichten uit de bredere institutionaliseringstheorie op veel punten goed resoneerden met de praktijk. Vandaar dat dit hoofdstuk aan deze institutionaliseringstheorie en enkele belangrijke (lees: resonerende) publicaties en auteurs is gewijd.

Een van de belangrijkste inzichten die uit deze literatuur naar voren komt, is dat organisaties die zich in pluriforme, complexe velden bevinden, externe instituties op een ceremoniële en rituele wijze adopteren door ze op te nemen in formele organisatiemaatregelen. Zo ontkoppelen ze de velddynamiek van de interne dynamiek. Welke reactiepatronen er zich in de praktijk ontwikkelen en hoe institutionele verandering tot stand komt, blijkt vooral een interne aangelegenheid te zijn. Doordat pluriforme organisaties externe rationaliteiten internaliseren, is er sprake van een continu getrek en geduw over de vraag wiens rationaliteit wanneer doorslaggevend wordt. Juist dat trekken en duwen heeft allerlei neveneffecten (ambiguïteit, discretionaire ruimte en *collateral damage*) die op zichzelf weer katalyserende prikkels vormen voor verdere institutionele verandering.

Zouden we – ter afsluiting – dit hele spel in een metafoor weergeven, dan zou de term *beleefde blackboxen* misschien wel van toepassing kunnen zijn. Naar buiten toe zijn pluriforme organisaties beleefd, waarbij ze met ceremoniële en rituele adoptie laten zien dat ze het spel dat het veld van hen verwacht netjes meespelen. Tegelijkertijd zijn pluriforme organisaties ook blackboxen: plastisch uitgedrukt gaan er aan de ene kant allerlei institutionele eisen, verwachtingen en normen in. Maar wat er aan de andere kant uitkomt is noch goed te voorspellen, noch goed te herleiden tot de oorspronkelijke institutionele eisen en verwachtingen. Bovendien wordt er in feite nauwelijks op die externe impulsen gereageerd, maar vooral op de interne machtsdynamieken.

Tezamen vormen al deze beweringen en conclusies het *intersubjectively negotiated theoretical framework of understanding* (zie het volgende hoofdstuk), zoals zich dat in de loop van het DVG-onderzoek ontwikkeld heeft.

Eindnoten

De literatuurverwijzingen in deze eindnoten zijn terug te vinden in het onderdeel Literatuur in het boek.

- 1 Veblen in Scott, 2014, p. 3.
- 2 Vrij naar Scott, 2014, p. 11.
- 3 Zie Tang, 2017, voor een overzicht hiervan.
- 4 Scott, 2014.
- 5 Zie Meyer en Rowan, 1977, Meyer en Scott et al., 1983, en Meyer en Zucker, 1989. Zie verder ook: Greenwood et al., 2008.
- 6 DiMaggio en Powell, 1991 en 2000.
- 7 Meyer en Rowan, 1977.
- 8 De ontkoppelingstheorie van Meyer en Rowan is in diverse empirische onderzoeken bevestigd; Orton en Weick, 1990, p. 207.
- 9 Dit is een gedachte die afkomstig is uit het werk van de Canadese socioloog Erwin Goffman, 1959.
- 10 Mahoney en Thelen, 2010a en 2010b; Streeck en Thelen, 2005.
- 11 Scott, 2014, p. 40 e.v.; Mahoney en Thelen, 2010a en 2010b; Streeck en Thelen, 2005; Scott, 2014, pp. 40-43. Enigszins vergelijkbaar met deze auteurs is het gedachtegoed van Seo en Creed, 2002.
- 12 Scott, 2014, pp. 38-40.
- 13 Geciteerd in Mahoney en Thelen, 2010, p. 27.
- 14 Kraatz en Block, 2013.
- 15 Greenwood et al., 2011.
- 16 Zie verder ook Hoggett, 2006, en Seo en Creed, 2002.
- 17 Townley, 2002.
- 18 Kraatz en Block, 2013, p. 255.
- 19 Kraatz en Block, 2013. Hiermee vormt hun artikel een belangrijke theoretische onderlegger voor hoofdstuk 7 in het boek.
- 20 Brunsson, 1986, p. 174.
- 21 Pache en Santos, 2010 en 2011.
- 22 Meyer en Rowan, 1977.
- 23 Hardy en Maguire, 2013.
- 24 Ik baseer me hier op Hardy en Maguire, 2013.
- 25 Hardy en Maguire, 2013, p. 202.
- 26 Vrij naar Hardy en Maguire, 2013, p. 204.
- 27 Pache en Santos, 2010, p. 19.
- 28 Hardy en Maguire, 2013, p. 206.
- 29 Hardy en Maguire, 2013, p. 209.
- 30 Meyer en Zucker, 1989.
- 31 Powell en Colyvas, 2013, pp. 276-298.
- 32 Vrij citaat, Powell en Colyvas, 2013, p. 278.
- 33 Zie Homan, 2017, voor een uitgebreide beschrijving van Stacey; zie verder Stacey, 1995, 2001 en 2007.
- 34 Letiche, 1996, en Letiche et al., 2011.
- 35 Zie bijvoorbeeld Powell en Colyvas, 2013, pp. 282-284 over *sensemaking*.

**© 2019 Stichting Arbeidsmarkt- en opleidingsfonds Gemeenten
Den Haag**

Postbus 11560 • 2502 AN Den Haag • 070 76330030
secretariaat@aeno.nl • www.aeno.nl