

# Van Alkmaar tot Zevenaar

## *Beelden van bestuurscultuur*

---

Onderzoek naar kenmerken van  
bestuursculturen in gemeenten en provincies

UNIVERSITY  
OF TWENTE.



*In opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

## Colofon

### Datum

Augustus 2022

### Opdrachtgever

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

### Onderzoekers

Prof. dr. M.J.G.J.A. (Marcel) Boogers

dr. S. (Sabine) van Zuydam

prof. dr. K. (Klaartje) Peters

P.J. (Job) van Meijeren MSc

N. (Nick) Woudstra MSc

### Begeleidingscommissie

M. (Marian) Witte MSc, burgemeester Geertruidenberg

Mr. H. (Henk) Bouwmans MPM, directeur Nederlandse Vereniging voor Raadsleden

Drs. J. (Jeroen) van Gool, directeur wethoudersvereniging

Mr. D. (Didier) Oosterom, Kabinetschef provincie Gelderland

F. (Frank) Speel, Vereniging Nederlandse Gemeenten

Drs. R. (Renée) Wiggers, Voorzitter Vereniging voor Griffiers

Mr. A (Alain) Krijnen, plv. hoofd afdeling inrichting openbaar bestuur Ministerie BZK

P. (Paul) Winters MA, senior beleidsadviseur inrichting openbaar bestuur Ministerie BZK

# Inhoudsopgave

<b>Bestuurscultuur in één oogopslag</b>	<b>4</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2. Bestuurscultuur onder de loep</b>	<b>6</b>
2.1 Het belang van bestuurscultuur	6
2.2 Bestuurscultuur ter discussie	6
2.3 Kenmerken van bestuurscultuur	8
2.4 Theoretische indeling in typen lokale bestuursculturen	10
<b>3. Onderzoekopzet</b>	<b>11</b>
3.1 Verantwoording	11
3.2 Naar een meetinstrument	11
3.3 Onderzoeksmethode	12
3.4 Respons	12
<b>4. Onderzoekresultaten</b>	<b>14</b>
4.1 Welke cultuurtypen zijn er te onderscheiden?	14
4.2 Voorkomen typen bestuurscultuur	15
4.3 Beelden van bestuurscultuur	20
4.4 Welke lessen zijn er te leren uit het gesprek over bestuursculturen?	21
<b>5. Bouwstenen voor een zelfdiagnose-instrument bestuurscultuur</b>	<b>23</b>
5.1 Waartoe dient een zelfdiagnose instrument en hoe ziet het eruit?	23
5.2 Het meetinstrument	23
5.3 Zelfdiagnose	23
<b>Bijlage 1: Vragenlijst van het onderzoek</b>	<b>25</b>
<b>Bijlage 2: Gesprekken bestuurscultuur</b>	<b>27</b>

# Bestuurscultuur in één oogopslag

## Typen bestuursculturen



### Arenacultuur

Wordt gekenmerkt door een hoge mate van politisering en een lage mate van formalisering. In deze cultuur zijn de rollen niet duidelijk gescheiden: iedereen bemoeit zich hier met elkaar. Omdat formele procedures minder centraal staan, is het lastig om conflicten in goede banen te leiden. Politieke en bestuurlijke conflicten worden meteen persoonlijk, waardoor ze snel escaleren. Dit leidt tot een hoge mate van onvoorspelbaarheid en een sterk gevoel van chaos. Deze cultuur kenmerkt zich verder door een hoge mate van wantrouwen en probleemgerichtheid en is sterk intern gericht.



### Gemeenschapscultuur

Combineert een sterke mate van informaliteit en met een sterk pragmatisme. Zij is mens- en consensusgericht. Maatwerk en flexibiliteit staan hier centraal: indien nodig kan gemakkelijk van regels en procedures worden afgeweken. Deze cultuur is sterk op de samenleving gericht. In de literatuur wordt deze gemeenschapscultuur ook wel eens omschreven het 'gezellig besturen en onderling dingen regelen'.






### Debatcultuur

Is formeel en proceduregericht en tegelijkertijd politiek en debatgericht. In deze cultuur gaat men op een zakelijke manier met elkaar om; men spreekt elkaar aan op gemaakte afspraken. Conflicten worden niet uit de weg gegaan. Er zijn levendige debatten in de gemeenteraad waarin alle belangen en gezichtspunten aan bod komen. Ook buiten de raad praten alle betrokkenen en belanghebbende mee, ook als dat extra tijd kost.

## Conclusies over heersende bestuursculturen

Er is onderzocht in welke mate de drie typen bestuurscultuur worden herkend. Het blijkt niet makkelijk te zijn om één type bestuurscultuur op een gemeente of provincie te plakken, omdat het beeld hierover per persoon verschilt. Onderstaande factoren zijn van invloed:

	 Arenacultuur	 Gemeenschapscultuur	 Debatcultuur
<b>Ambt</b>	Minder vaak herkend door volksvertegenwoordigers !	Geen significante andere oordelen	Geen significante andere oordelen
<b>Positie</b>	Meer herkend door coalitiepartijen dan oppositiepartijen !	Meer herkend door Coalitiepartijen en gemeenten met raadsakkoorden !	Meer herkend door oppositiepartijen dan coalitiepartijen !
<b>Stedelijkheid</b>	Meer herkend naarmate stedelijkheid toeneemt	Minder herkend naarmate stedelijkheid toeneemt	Meer herkend naarmate stedelijkheid toeneemt
<b>Gemeente/provincie</b>	Geen significante invloed.	Bepaalde significante invloed	Bepaalde significante invloed
	<b>Vooraf</b> Vooraf het coalitie-oppositie onderscheid heeft een statistisch significante verklarende kracht.	<b>Opmerking</b> Het onderscheid tussen oppositie en coalitie is het meest relevant. Ook zijn er significante verschillen tussen volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren.	<b>Opmerking</b> Verreweg het grootste deel van de variantie kan verklaard worden door het coalitie-oppositie onderscheid.

! = belangrijke factor

## Voer het gesprek over bestuurscultuur

Het is relevant om gemeenten of provincies in te delen naar type bestuurscultuur, maar het belangrijkste is om het gesprek te voeren over de verschillende beelden die alle deelnemers aan het bestuurlijk samenspel binnen een gemeente of provincie hebben.

## Onderzoeksmethode

Om te ontdekken wat het beeld is van de heersende bestuurscultuur is gewerkt met een digitale enquête en er zijn gesprekken gevoerd.

### Respons vragenlijst



Gemeenten 7,4%  
899 van 12.125



Provincies 18,5%  
141 van 762

Kijk op pagina 13 en 14 voor een overzicht van de respons per ambt



# 1. Inleiding

In opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden hebben prof. dr. Marcel Boogers, dr. Sabine van Zuydam en dr. Julien van Ostaijen een verkennend onderzoek uitgevoerd naar regionale verschillen in bestuurscultuur.<sup>1</sup> Om de bevindingen van dit onderzoek te kunnen verdiepen en de toepasbaarheid hiervan te vergroten, heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een vervolgonderzoek laten uitvoeren in gemeenten en provincies. Doel hiervan is om een beter beeld te krijgen van kenmerken van lokale en provinciale bestuursculturen, de kansen en kwetsbaarheden van iedere bestuurscultuur en de wijze waarop betrokkenen hiermee omgaan.

In deze rapportage worden de bevindingen van dit onderzoek gepresenteerd. Eerst zal het begrip bestuurscultuur en het onderzoek hiernaar in een breder kader worden geplaatst. Hierbij wordt ingegaan op de conceptuele en methodologische problemen die opdoemen bij het definiëren en onderzoeken van bestuurscultuur. Ook wordt ingegaan op verschillende typen cultuuronderzoek in de politicologie, bestuurskunde en organisatiewetenschappen.

Hierna zal worden verduidelijkt welke definitie van bestuurscultuur voor dit onderzoek is gehanteerd en welke onderzoekaankpak hiervoor is gekozen. Vervolgens worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd: de verschillende beelden van bestuursculturen die betrokkenen van hun gemeente of provincie hebben en de mate waarin hier een onderscheid is tussen regio's, provincies of typen gemeenten. Daarbij gaan we ook in op de kwaliteiten en kwetsbaarheden van ieder type bestuurscultuur en de wijze waarop betrokkenen hiermee omgaan. Tot slot zullen de bouwstenen worden geschetst van een zelfdiagnose-instrument waarmee betrokkenen hun bestuurscultuur in beeld kunnen brengen en het gesprek hierover kunnen aangaan.

---

<sup>1</sup> Boogers, M., Van Zuydam, S., Van Ostaijen, J. (2021), *Lokale bestuursculturen, regionale verschillen*. Necker/ TiU.

## 2. Bestuurscultuur onder de loep

### 2.1 Het belang van bestuurscultuur

Als een nieuwe burgemeester of ‘wethouder van buiten’ zich verbaast over de omgangsvormen in het gemeentebestuur, wordt vaak gewezen op de specifieke bestuurscultuur van de gemeente. ‘Zo doen we het hier nu eenmaal’, is dan de reactie. Bestuurscultuur dient hier ter legitimatie van bestaande bestuurlijke praktijken. Het begrip bestuurscultuur wordt daarnaast ook gebruikt om bestuurlijke praktijken te problematiseren. Na de zoveelste bestuurscrisis op rij, klinkt altijd weer de roep om een onderzoek naar ‘de’ bestuurscultuur.

In beide gevallen is bestuurscultuur een enigszins verhullend begrip. Het miskent namelijk het bestaan van subculturen in een organisatie, net zoals er meestal ook weinig aandacht is voor alle veranderingen die zich voordoen in de houdingen, opvattingen en gedragingen die samen een cultuur vormen. Bestuurscultuur wordt zo gezien als een eenduidig en onveranderlijk gegeven. Voor de rol van leiders en andere spraak- en smaakmakers die de cultuur kunnen beïnvloeden, is daarom meestal niet veel aandacht. Sterker nog: de term bestuurscultuur wordt gemakkelijk gebruikt om van individuele verantwoordelijkheden een collectieve verantwoordelijkheid te maken. Als het ‘zo doen we het hier nu eenmaal’ centraal staat, blijft het gedrag van afzonderlijke bestuurders vaak buiten schot.

Dat het begrip bestuurscultuur in de praktijk soms wordt gebruikt om de bestuurlijke werkelijkheid te verbloemen of te maskeren, neemt niet weg dat inzicht in bestuursculturen erg waardevol kan zijn. Kennis over bestuursculturen kan immers bijdragen aan een beter begrip van het functioneren van gemeenten en provincies. Hoewel zij wettelijk gelijk zijn en hoewel bestuurlijke posities geregeld wisselen, zijn er toch grote verschillen tussen gemeenten en tussen provincies. Verschillen die niet alleen kunnen worden teruggevoerd op de schaal van de gemeente, de kenmerken van de provincie of de gekozen organisatiestructuur.<sup>2</sup> Inzicht in de bestuurscultuur van een gemeente of provincie kan het gesprek over het ‘zo doen we het hier nu eenmaal’ ondersteunen. Daarbij kan het helpen om de krachten van een bestuurscultuur te versterken en de kwetsbaarheden ervan te verminderen.

### 2.2 Bestuurscultuur ter discussie

Bestuurscultuur is een beladen begrip. Er wordt meestal pas over gesproken als er onvrede is over de vertrouwde manier waarop politiek wordt bedreven en bestuurlijke processen functioneren. In politiek Den Haag wordt in dit verband vaak gesproken over de noodzaak van een ‘nieuwe bestuurscultuur’, waarbij het niet alleen gaat om het tijdig, volledig en juist informeren van de Staten-Generaal, maar ook om parlementaire omgangsvormen of om het functioneren van departementen en uitvoeringsorganisaties.<sup>3</sup> Op provinciaal niveau is er de laatste tijd vooral veel aandacht geweest voor de bestuurscultuur in provincie Limburg en het onderzoek dat hiernaar is ingesteld.<sup>4</sup> Tien jaar eerder werd een gelijksoortig onderzoek uitgevoerd in provincie Noord-Holland<sup>5</sup>. Integriteitskwesaties lagen aan beide gevallen ten grondslag.

Ook in gemeenten staat de lokale bestuurscultuur pas ter discussie als er sprake is van hardnekkige politiek-bestuurlijke problemen. Cultuuronderzoek dient dan om te achterhalen waarom het conflictpotentieel in de betreffende gemeente zo groot is en waarom conflictregulerende mechanismen niet werken.<sup>6</sup> In dit type onderzoek staat dan ook steeds één

---

2 Boogers, M., Van Zuydam, S., Van Ostaaijen, J. (2021), *Lokale bestuursculturen, regionale verschillen*. Necker/ TiU.

3 Zie o.a.: Du Pré (2022), ‘Een nieuwe bestuurscultuur? Begin eens met gewoon de waarheid spreken’, in: *De Volkskrant* 07-04-2022.

4 Commissie bestuurscultuur Limburg (2022), *Engelen bestaan niet: de ‘Limburgse bestuurscultuur’ onderzocht*. Provincie Limburg.

5 Commissie Operatie Schoon Schip (2012), *Ondernemend bestuur: over de bestuurscultuur van de provincie Noord-Holland 2003–2011*. Provincie Noord-Holland.

6 Boogers, M., & de Wit, J. (2017). *Politieke evenwichtskunst: onderzoek naar de bestuurscultuur in de gemeente Castricum*. BMC Advies. Zie ook: Gossink, H., M. Boogers, M. Dijk (2009), *De Almelo Aanpak: rapportage interactieonderzoek bestuurscultuur*. Publiek Domein; Diepenveen, J., E. van Hout, C. Riezebos (2010), *Onderzoeksrapportage bestuurscultuur Maasdriel*. BMC; Cachet, A., H. Daemen, A. Ringeling, L. Schaap (2001). *Het derde klaphek voorbij? - een analyse van de Volendamse bestuurscultuur*. EUR; Dohmen, J. (1996). *De vriendenrepubliek: Limburgse kringen*. SUN; Tops, P.W., W. van Spijker (2004), *Den Helder doe normaal: verbeterprogramma voor de gemeente Den Helder*. TSPB; Frissen, P., M. Schulz, N. Chin-A-Fat, B. van Vulpen, I. de Jong (2017). *Patronen van politiek: de Arnhemse Vulpen*, I. de Jong (2017). *Patronen van politiek: de Arnhemse bestuurscultuur in meervoud*. NSOB; Frissen, P., M. Schulz, H. den Uijl (2020). *Nota van bevindingen politiek-bestuurlijke conflicten en onvrede Scherpenzeel*. NSOB.

gemeente centraal. Daarnaast zijn er ook onderzoeken waar de bestuurscultuur wordt gezien als een verklaring voor verschillen in prestaties van gemeenten. Bestuurscultuur wordt hier meestal veel breder opgevat, naast de relaties in het gemeentebestuur worden ook de relaties tussen bestuur en samenleving in de beschouwing betrokken.<sup>7</sup>

### Conceptuele en methodologische problemen

Bestuurscultuur is een betrekkelijk complex begrip. Het gaat over mensen, organisaties, opvattingen, gedrag en alle relaties hiertussen. Mensen maken culturen en culturen structureren het gedrag van mensen. Het begrip cultuur vormt zo een schakel tussen het microniveau van individuele gedragingen en opinies en de macro-structurele kenmerken van organisaties. Dat is de kracht van het begrip bestuurscultuur, maar ook de zwakte. Dat bestuurscultuur individuen en systemen verbindt, brengt namelijk ook allerlei conceptuele problemen met zich mee. Beschrijft bestuurscultuur vaste patronen in individuele gedragingen, of gaat het juist om patronen in onderlinge relaties? Is bestuurscultuur een optelsom van individuele houdingen en opvattingen, of gaat het juist om gedeelde ideeën?<sup>8</sup>

Deze onduidelijkheid wordt nog vergroot door het gebrek aan overeenstemming over de onderlinge relaties tussen de opvattingen en gedragingen van individuen enerzijds en groepen of organisaties anderzijds. Als gevolg hiervan is er - na meer dan 60 jaar onderzoek naar bestuurscultuur - nog steeds geen algemeen geaccepteerde definitie van dit begrip.<sup>9</sup> Deze conceptuele problemen brengen ook methodologische vraagstukken met zich mee. Hoe moet bestuurscultuur worden bestudeerd? Vanuit observaties van de praktijken of met interviews of enquêtes? En wat is de analyse-eenheid: individuen of organisaties?

### Onderzoeksbenaderingen

De genoemde conceptuele en methodologische problemen bij het bestuderen van bestuurscultuur, weerspiegelen zich in de verschillende manieren waarop kenmerken van bestuursculturen in kaart worden gebracht.

In de **klassieke politicologische benadering** wordt bestuurscultuur gezien als voortzetting van de maatschappelijke cultuur. De cultuur van een overheidsorganisatie is dan afhankelijk van patronen in waarden, normen en opvattingen van een land, regio of gemeente waarin de overheidsorganisatie opereert.<sup>10</sup> Een bekend voorbeeld hiervan is het onderzoek van Robert Putnam naar het functioneren van Italiaanse regiobesturen. Dat Noord-Italiaanse regiobesturen aanzienlijk effectiever bleken, werd verklaard vanuit verschillen in maatschappelijke cultuur tussen Noord- en Zuid-Italië.<sup>11</sup>

In de **organisatiekundige** benadering is bestuurscultuur een subsysteem van de bestuurlijke organisatie, dat kan worden onderscheiden van de organisatiestructuur, de besluitvormingsprocedures en beleidsinstrumenten. Bestuurscultuur heeft hier betrekking op waarden, normen, rituelen en informele communicatie van en tussen bestuurders, politici en ambtenaren.<sup>12</sup> De bekende Nederlandse organisatiesocioloog Hofstede beschrijft bestuursculturen aan de hand van culturele normen en waarden die hij onderscheidt op vijf dimensies: ongelijkheid, onzekerheid, individualiteit, masculiniteit en oriëntatie in de tijd. Net als bij de politicologische benadering stelt Hofstede nationale verschillen tussen deze culturele waarden centraal. De cultuur van een organisatie is hier een afgeleide van een nationaal cultuurpatroon.

---

7 Castenmiller, P., Meesters, M., & Pluut, B. (2006). *De achtergronden van gemeentelijke prestaties*. BZK; Bovens, M., M. Noordegroaf, G. Pikker, J. Vermeulen, K. van Lierop (2006). *Culturen rond besturen: bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten (Vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie)*. SDU.

8 Chilton, S. (1988). *Defining Political Culture*. *The Western Political Quarterly*, 41(3), 419-445.

9 Johnson, J. (2003). 'Conceptual Problems As Obstacles To Progress In Political Science: Four Decades Of Political Culture Research'. *Journal Of Theoretical Politics*, 15 (1), pp. 87-115.

10 Almond, G. A. and S. Verba (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton University Press; Elazar, D.J. (1966) *American Federalism: A View From the States*. Thomas Y. Crowell; Patterson, S.C. (1968), 'The Political Culture of the American State'. *Journal of Politics*, 30 (1), pp. 18

11 Putnam, R., Leonardi, R., Nanetti, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.

12 Smircich, L. (1983). *Concepts of culture and organizational analysis*. *Administrative Science Quarterly* 28(3): pg. 339-358.

In de derde, meer **antropologische benadering** is een in de bestuurskunde erg bekende antropologische benadering de cultuurtheorie (Cultural Theory).<sup>13</sup> Hier is cultuur niet de optelsom van individuele opvattingen of van organisatiekenmerken, maar een manier van leven. Bestuurscultuur is hier een aspect van ieder onderdeel van het bestuur. De organisatiestructuur, de besluitvormingsprocedures en beleidsinstrumenten belichamen hier bepaalde waarden en normen. Bestuurscultuur heeft in deze benadering een meervoudig karakter: er bestaan in een overheid, zoals een gemeente, meerdere bestuursculturen naast elkaar die elkaar aanvullen of juist tegenwerken.<sup>14</sup> Volgens de cultuurtheorie is elke manier van leven te beschrijven aan de hand van twee dimensies: de mate waarin een individu is opgenomen in een groep ('group') en de tweede dimensie heeft betrekking de mate waarin het leven van een individu begrensd wordt door van buitenaf opgelegde voorschriften ('grid'). De scores op beide dimensies leiden tot een typologie van vier manieren van leven: egalitair (sterke groep, weinig voorschriften), hiërarchisch (sterke groep, veel voorschriften), individualistisch (zwakke groep, weinig voorschriften) en fatalistisch (zwakke groep, veel voorschriften). In de bestuurskunde zijn aan de hand hiervan organisaties cultureel getypeerd.<sup>15</sup>

### Bestuurscultuur: een definitie

Als alle verschillende benaderingen en definities worden samengevat en toegepast op gemeenten, kan lokale bestuurscultuur als volgt worden omschreven.

'Het geheel van normen, waarden, routines en rolopvattingen dat van invloed is op het samenspel tussen raad, college, ambtelijk apparaat en samenleving.'

Daarbij kunnen verschillende gelaagde uitingen van bestuurscultuur worden onderscheiden<sup>16</sup>:

- bestuurstradities: de 'culturele genen' van een gemeente, sterk gekleurd door gegroeide gebruiken en historische ervaringen;
- bestuurs- en managementstijlen: manieren om zaken aan te pakken, beïnvloed door opvattingen over wat normaal en gebruikelijk is;
- bestuurlijke routines: concrete methoden om werk te verrichten, gekleurd door mensen, instrumenten en objecten.

## 2.3 Kenmerken van bestuurscultuur

Geïnspireerd op vooral de cultuurtheorie en gebaseerd op de gesprekken die in het kader van het verkennende onderzoek over bestuursculturen zijn gehouden<sup>17</sup>, komen we tot een theoretische typering van bestuursculturen langs twee dimensies die politiek-bestuurlijk het meest relevant zijn. In interviews met (oud-) wethouders, burgemeesters en gemeentesecretarissen die in meerdere delen van het land werkzaam zijn geweest, worden deze dimensies als volgt omschreven:<sup>18</sup>

<sup>13</sup> Douglas, M. (1992). 'Four Cultures: The Evolution of a Parsimonious Model', *Geojournal* 47: pg. 411-415. Thompson, M., Ellis, R., Wildavsky, A. (1990) *Cultural Theory*. Westview Press.

<sup>14</sup> Hulst, M. van (2008). *Town Hall Tales: culture as storytelling in local government*. Eburon.

<sup>15</sup> Hulst, M. van (2008). *Town Hall Tales: culture as storytelling in local government*. Eburon. Korsten, A. F. A. (2007). *De cultuurtheorie als koningstheorie: over bestuursculturen en wereldbeelden*. Universiteit Maastricht.

<sup>16</sup> Noordegraaf, M., G. Pikker, J. Vermeulen, K. van Lierop (2006). *Culturen rond besturen: bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten (Vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie)*. SDU.

<sup>17</sup> Boogers, M., Van Zuydam, S., Van Ostaaijen, J. (2021), *Lokale bestuursculturen, regionale verschillen*. Necker/ TiU.

<sup>18</sup> Zie: Daalder, H. (1995). *Van oude en nieuwe regenten: politiek in Nederland*. Bert Bakker. Zie ook: Maleki, A. (2015). *Patterns of Culture and Models of Democracy: Towards the Cultural Compatibility Thesis of Democracy*. Tilburg University.



## Formalisme

De eerste dimensie beschrijft de mate waarin de onderlinge verhoudingen in het gemeentebestuur worden gereguleerd door informele persoonlijke verhoudingen dan wel door formele procedures.

- Aan de ene kant staat hier een **informele mensgerichte cultuur** waarin persoonlijke verhoudingen belangrijker zijn dan formele relaties. Er is in deze cultuur altijd sprake van enige rolvermenging. Mensen zijn politieke, bestuurlijke of ambtelijke vrienden én persoonlijke vrienden tegelijkertijd. En omgekeerd: een politiek of bestuurlijk conflict leidt hier meteen ook tot persoonlijke onmin.
- Hier tegenover staat een **formele en zakelijke cultuur** waarin procedures centraal staan. Ambtelijke, bestuurlijke en politieke verhoudingen worden hier duidelijk gescheiden van persoonlijke relaties. Zakelijke conflicten leiden hier dus nooit tot persoonlijke twisten. Bij deze formele proceduregerichtheid past ook een sterke mate van rolzuiverheid: iedereen handelt naar zijn of haar rol in een gegeven context.

## Politisering

De tweede dimensie betreft de mate waarin de onderlinge verhoudingen primair gericht zijn op het pragmatisch oplossen van problemen of op het voeren van een politiek debat over probleempercepties en oplossingsrichtingen.

- Bij een lage mate van politisering is er sprake van een **pragmatische cultuur** die sterk op consensus gericht is. Onderlinge overeenstemming en uniformiteit zijn hier de norm; voor afwijkende standpunten is weinig ruimte. Om deze uniformiteit te handhaven hebben deze culturen een zekere mate van geslotenheid: dissidente geluiden worden buitengehouden en de besluitvorming blijft beperkt tot een beperkte groep. Deze culturen zijn daarom vaak wat gesloten.
- Aan de andere kant van het spectrum staat een **debatgerichte cultuur**, waar politieke tegenstellingen juist centraal staan. De gedachte hier is dat een goede probleemaanpak gebaat is bij een uitgebreide uitwisseling van belangen en opvattingen. Om dit debat mogelijk te maken zijn deze culturen juist erg open: afwijkende standpunten worden juist aangemoedigd om deel te nemen. Politiek georiënteerde culturen zijn daarom vaak wat inclusiever en democratischer.

## Relaties tussen formalisme en politisering

Tussen beide dimensies bestaan wel enige relaties. Een informele cultuur is vaker pragmatisch en consensusgericht. Omdat deze cultuur gericht is op het behoud van goede persoonlijke banden, is men hier geneigd om conflicten zoveel mogelijk te vermijden. Als er in een informele cultuur wél conflicten ontstaan, leidt dat gemakkelijk tot grote crises. Niet alleen omdat de verondersteld gedeelde norm ('goede verhoudingen, geen geruzie!') met voeten wordt getreden, maar ook omdat in zo'n conflictmijdende cultuur meestal geen sterke conflictregulerende mechanismen tot ontwikkeling zijn gekomen.<sup>19</sup> Anderzijds kennen gemeenten met interne tegenstellingen vaker een betrekkelijk formele cultuur die politiek gericht is. Formele procedures helpen immers conflicten en afwijkende standpunten in goede banen te leiden. Het omgekeerde is eveneens het geval: door het bestaan van sterke conflictregulerende mechanismen is er in een formele cultuur meer ruimte voor meningsverschillen en belangentegenstellingen.

---

<sup>19</sup> Wehr, P. (1979). *Conflict Regulation*. Routledge.

## 2.4 Theoretische indeling in typen lokale bestuursculturen

Op basis van de dimensies formeel-informeel en pragmatisch-politiek kan een theoretisch onderscheid worden gemaakt van vier verschillende lokale bestuursculturen: de gemeenschapscultuur, de arenacultuur, de debatcultuur en de bestuurderscultuur.

- De **gemeenschapscultuur** combineert een sterke mate van informaliteit en met een sterk pragmatisme. Zij is mens- en consensusgericht. Zoals hiervoor is aangegeven, is dit een evenwichtige combinatie: in een mensgerichte cultuur gaat men conflicten liever uit de weg. In de literatuur wordt deze gemeenschapscultuur ook wel eens omschreven als dorps, waarbij het 'gezellig besturen en onderling dingen regelen' centraal staat.<sup>20</sup>
- In de **arenacultuur** gaat informaliteit en mensgerichtheid samen met politieke tegenstellingen en debatgerichtheid. Deze combinatie is niet evenwichtig. Door de sterke mensgerichtheid kan men niet zakelijk omgaan met meningsverschillen en belangentegenstellingen. Hierdoor is men hier soms geneigd om conflicten wat te onderdrukken, waardoor deze later tot een uitbarsting komen. Omdat formele procedures hier minder centraal staan, is het lastig om conflicten in goede banen te leiden. Politieke en bestuurlijke conflicten worden meteen persoonlijk, waardoor ze snel escaleren.<sup>21</sup>
- De **debatcultuur** is formeel en proceduregericht en tegelijkertijd politiek en debatgericht. Men hecht hier aan een zakelijke omgang met elkaar en men koestert tegenstellingen en verschillen. Deze combinatie is logisch en evenwichtig: formele procedures voorzien in sterke conflictregulerende mechanismen, waardoor men gemakkelijk alle ruimte kan geven aan meningsverschillen en belangentegenstellingen.
- De **bestuurderscultuur** combineert een sterke formaliteit en proceduregerichtheid met een sterk ontwikkelde pragmatische consensusgerichtheid. Net als de vechtcultuur, is ook deze cultuur niet in evenwicht. Hoewel het formele karakter de afwikkeling van conflicten goed mogelijk maakt, komen deze maar in beperkte mate tot ontwikkeling. De achtergrond hiervan ligt in veel gevallen in het elitaire karakter van het bestuur, waarbij een kleine groep de besluitvorming domineert.<sup>22</sup>

Formalisme ▼	Politisering ▶	Pragmatisch, consensusgericht	Politiek, debatgericht
Informeel, mensgericht		Gemeenschapscultuur	Arenacultuur
Formeel, proceduregericht		Bestuurderscultuur	Debatcultuur

20 Castenmiller, P., Meesters, M., Pluut, B. (2006). *De achtergronden van gemeentelijke prestaties*. BZK.

21 Zie ook: Schoenmaker, M. (2011). *Bestuurlijk gedonder: onderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten in Nederland (1998-2010)*. Wolf legal publishers.

22 Boogers, M. (2014), 'Pulling the Strings: An Analysis of Informal Local Power Structures in Three Dutch Cities'. *Local government Studies* 40 (3), pg. 339-355. Hendriks, F., & Toonen, T. A. J. (red.) (1998). *Schikken en plooiën: de stroperige staat bij nader inzien*. Koninklijke Van Gorcum BV.

# 3. Onderzoekopzet

Voor het vervolgonderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen leidend.

1. Hoe karakteriseren gemeente- en provinciebestuurders hun eigen bestuurscultuur?
2. Wat zijn de sterke en zwakke punten van de verschillende bestuursculturen en welke bestuursstijl past bij welke bestuurscultuur?
3. Hoe kan een verdiept inzicht in het begrip bestuurscultuur bijdragen aan het beter functioneren van het decentraal openbaar bestuur?
4. Kan er een instrument worden gemaakt waarmee betrokkenen de bestuurscultuur in hun gemeenten of provincie kunnen typeren en het gesprek kunnen aangaan over de omgang met de sterkten en zwakten van hun bestuurscultuur en hoe zou dat instrument er uit kunnen zien?

In deze rapportage worden de eerste drie onderzoeksvragen beantwoord. Daarnaast presenteren we de bouwstenen voor een zelfanalyse-instrument, als antwoord op vraag.<sup>4</sup>

## 3.1 Verantwoording

In dit onderzoek zijn we op de volgende wijze te werk gegaan. In overleg met de opdrachtgever is een begeleidingscommissie ingesteld onder voorzitterschap van mevr. M. Witte, burgemeester van Geertruidenberg. Periodiek is de begeleidingscommissie betrokken geweest bij het onderzoek. Door de onderzoekers is vervolgens een literatuurstudie gedaan naar bestuurs- en organisatiecultuur om te komen tot een vragenlijst waarmee de verschillende dimensies van lokale bestuurscultuur in beeld kunnen worden gebracht. Deze vragenlijst is gevalideerd door experts en vastgesteld door de begeleidingscommissie.

De vragenlijst is met een digitale enquête voorgelegd aan raadsleden, wethouders, burgemeesters, griffiers, raadsadviseurs, gemeentesecretarissen en directieleden. Ook statenleden, gedeputeerden, commissarissen van de Koning, kabinetshoofden, statengriffiers en statenadviseurs en provinciesecretarissen en directieleden zijn geënquêteerd. De vragenlijst is via de beroepsverenigingen en contactpersonen vanuit de begeleidingscommissie uitgezet bij deze doelgroepen. Hierna zijn de enquêteresultaten geanalyseerd en op basis hiervan gevalideerd om te komen tot een aantal bouwstenen voor een zelfdiagnose-instrument voor lokale bestuursculturen. Deze bouwstenen zijn in deze rapportage beschreven.

Voor de ontwikkeling van het zelfdiagnose-instrument hebben verder een drietal verdiepende gesprekken plaatsgevonden: twee met vertegenwoordigers van gemeenten en één met vertegenwoordigers vanuit provincies. In deze gesprekken zijn de onderzoeksresultaten getoetst en is gesproken over de kansen en kwetsbaarheden van de verschillende bestuursculturen. Deze gesprekken geven een eerste aanzet voor een handelingsperspectief om in de lokale praktijk het gesprek te voeren over de bestuurscultuur. Tenslotte is met twee Commissarissen van de Koning gereflecteerd op de belangrijkste bevindingen van het onderzoek. Ook met de begeleidingscommissie is hier verdiepend over gesproken.

## 3.2 Naar een meetinstrument

Met behulp van literatuur over cultuuronderzoek en geleid door de theorie is een vragenlijst ontworpen waarin verschillende vragen zijn gesteld over de mate van formalisering en politisering. Verder is gevraagd naar algemene kenmerken van de respondent, zoals functie, gemeente- of provincienaam, zittingsduur, partijlidmaatschap en (voor raads- en statenleden) hun deelname aan coalitie of oppositie. De vragenlijst is voorgelegd aan de leden van de begeleidingscommissie en is hierna getest bij een kleine groep mensen die in het lokaal bestuur werkzaam zijn. Op basis hiervan is de definitieve vragenlijst opgesteld. De in het onderzoek gehanteerde vragenlijsten zijn in de bijlage opgenomen.

Op basis van de analyse van alle onderzoeksresultaten is onderzocht welke vragen de mate van politisering en formalisme het duidelijkst in beeld brengen. Hiermee kan worden toegewerkt naar een compact en eenvoudig meetinstrument dat later in de praktijk kan worden gebruikt als zelfdiagnose-instrument.

### 3.3 Onderzoeksmethode

Zoals gezegd moet bij cultuuronderzoek eerst worden bepaald of het onderzoek zich op individuen of organisaties richt. Ook als individuele data worden verzameld, kunnen toch uitspraken worden gedaan over organisaties. Cultuuronderzoeker Hofstede onderscheidt vier manieren om met individuele cultuur-data om te gaan.<sup>23</sup>

- **Pancultureel:** analyse van alle individuele gegevens data, ongeacht de cultuur waar ze in functioneren. Hier worden percepties van individuen gemeten over de bestuurscultuur van gemeente of provincie.
- **Binnencultureel:** analyse van individuen binnen overheden. Dit kan alleen binnen overheden waar veel respondenten aan het onderzoek hebben deelgenomen.
- **Ecologisch:** gebaseerd op geaggregeerde data van overheden, zoals de gemiddelde score van alle respondenten van die overheid.
- **Individuele analyse:** hier wordt de gemiddelde organisatiescore afgetrokken van de individuele score, zodat alleen nog maar de individuele scores zichtbaar zijn, los van de organisatie-effecten.

Omdat het aantal respondenten per gemeente beperkt is (in 137 gemeenten namen slechts 2 of minder respondenten aan het onderzoek deel; in maar 8 gemeenten waren dat er 10 of meer), is gekozen voor een panculturele analyse. Dat betekent dat niet de afzonderlijke gemeenten of provincies als analyse-eenheid zijn gekozen, maar de mensen die hier werkzaam zijn.

### 3.4 Respons

Voor dit onderzoek zijn alle raadsleden, statenleden, wethouders, gedeputeerden, raads- en statengriffiers, burgemeesters, Commissarissen van de Koning en gemeente- en provinciesecretarissen (en directieleden) via e-mail verzocht om deel te nemen aan de enquête. De mails zijn verstuurd via de respectievelijke beroepsverenigingen<sup>24</sup>, waardoor nagenoeg alle betrokkenen konden worden benaderd. Daarnaast zijn de kabinetschefs van provincies rechtstreeks benaderd met een enquêteverzoek. De enquête is uitgevoerd in januari en februari 2022.

Functie	Respons	Populatie	Percentage
Raadsleden	496	8.779	5,6%
Wethouders	176	1.456	12,1%
Raadsgriffiers en medewerkers	103	723	14,2%
Gemeentesecretarissen en directieleden	33	815	4,0%
Burgemeesters	91	352	25,9%
<b>Totaal gemeenten</b>	<b>899</b>	<b>12.125</b>	<b>7,4%</b>

<sup>23</sup> Hofstede, G., Leung, K., & Bond, M. H. (1989). On the empirical identification of dimensions for cross-cultural comparisons. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 20(2), 133-151.)

<sup>24</sup> Het gaat om de NVvR, de Wethoudersvereniging, de vereniging Statenlid.nu, het NGB, de VvG en de VGS.

De responspercentages per categorie gemeentelijke respondenten verschillen sterk. Waar ruim een kwart van alle burgemeesters meewerkte aan het onderzoek, was de respons bij raadsleden (5,6%) en topambtenaren (secretarissen en directieleden; 4%) het laagst.

Functie	Respons	Populatie	Percentage
Statenleden	81	570	14,2%
Gedeputeerden	23	69	33,3%
Statengriffiers en medewerkers <sup>25</sup>	15	79	19,0%
Provinciesecretarissen en directieleden <sup>26</sup>	9	50	18,0%
Commissarissen van de Koning	6	12	50,0%
Kabinetchefs	7	12	58,3%
<b>Totaal provincies</b>	<b>141</b>	<b>762</b>	<b>18,5%</b>

Ook binnen de groep provinciale respondenten zijn er grote verschillen in responspercentages. Die van kabinetchefs (58%) en CvdK's (50%) was het hoogst, tegen 14% bij statenleden.

	Respons	Populatie	Percentage
<b>Totaal generaal</b>	<b>1.040</b>	<b>12.048</b>	<b>8,1%</b>

In totaal heeft 8,1% van de totale populatie de enquête ingevuld. Gelet op het feit dat de enquête vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen is gehouden en derhalve moest concurreren met veel andere enquêtes, is dat een redelijk bevredigend resultaat. Omdat het onderzoek zich niet richt op een representatieve beschrijving van opvattingen over bestuurscultuur, is deze beperkte respons overigens geen probleem. Het onderzoek dient patronen te achterhalen in de opvattingen over bestuurscultuur; en daarvoor zijn er meer dan genoeg respondenten.

Nadere analyse leert dat de respons een lichte oververtegenwoordiging kent van kleinere plattelandsgemeenten (minder dan 30.000 inwoners) en een ondervertegenwoordiging van respondenten uit de steden (meer dan 100.000 inwoners). Verder is er sprake van een geringe oververtegenwoordiging van respondenten uit Limburg en Noord-Brabant en een ondervertegenwoordiging uit Groningen en Flevoland.

<sup>25</sup> De enquête is via de VvG naar griffiers gestuurd, maar blijkt ook te zijn ingevuld door plaatsvervangend griffiers. De getoonde populatie-aantallen en respectievelijke responspercentages zijn een schatting.

<sup>26</sup> De enquête is via de VGS naar gemeentesecretarissen gestuurd, maar blijkt ook te zijn ingevuld door directieleden. De getoonde populatie-aantallen en respectievelijke responspercentages zijn een schatting.

## 4. Onderzoeksresultaten

In januari en februari 2022 heeft het hierboven beschreven onderzoek plaatsgevonden. De verzamelde gegevens worden in dit hoofdstuk beschreven. Ook wordt stilgestaan bij de opbrengst van een vijftal gesprekken die zijn gevoerd over de eerste onderzoeksresultaten: drie gesprekken met panels van deelnemers vanuit gemeenten en provincies en twee gesprekken met Commissarissen van de Koning.

### 4.1 Welke cultuurtypen zijn er te onderscheiden?

Met behulp van factoranalyses is op zoek gegaan naar verschillende cultuurpatronen in de data. Op grond van de theorie verwachten we twee verschillende patronen: de mate van formalisme en de mate van politisering. Zoals gezegd was de vragenlijst op deze twee cultuurdimensies gebaseerd. Een exploratieve factoranalyse leerde dat het theoretische onderscheid tussen formalisme en politisering voor respondenten minder relevant was: zij bleken juist een onderscheid te zien tussen verschillende combinaties van aspecten van formalisering en politisering. Deze combinaties bleken te verwijzen naar drie van de vier cultuurtypen die in het verkennende onderzoek al waren onderscheiden: de arenacultuur, de gemeenschapscultuur en de debatcultuur. Op basis hiervan zijn drie aparte schalen geconstrueerd die verwijzen naar de mate waarin men een bepaald cultuurtype waarneemt.<sup>27</sup>

Cultuurtype	Beschrijving aan de hand van antwoorden op enquêtevragen
<b>Arenacultuur</b> 	Een arenacultuur wordt gekenmerkt door een hoge mate van politisering en een lage mate van formalisering. In deze cultuur zijn de rollen niet duidelijk gescheiden: iedereen bemoeit zich hier met elkaar. Omdat formele procedures minder centraal staan, is het lastig om conflicten in goede banen te leiden. Politieke en bestuurlijke conflicten worden meteen persoonlijk, waardoor ze snel escaleren. Dit leidt tot een hoge mate van onvoorspelbaarheid en een sterk gevoel van chaos. Deze cultuur kenmerkt zich verder door een hoge mate van wantrouwen en probleemgerichtheid en is sterk intern gericht.
<b>Gemeenschaps-cultuur</b> 	De gemeenschapscultuur combineert een sterke mate van informaliteit en met een sterk pragmatisme. Zij is mens- en consensusgericht. Maatwerk en flexibiliteit staan hier centraal: indien nodig kan gemakkelijk van regels en procedures worden afgeweken. Deze cultuur is sterk op de samenleving gericht. In de literatuur wordt deze gemeenschapscultuur ook wel eens omschreven het 'gezellig besturen en onderling dingen regelen'.
<b>Debatcultuur</b> 	De debatcultuur is formeel en proceduregericht en tegelijkertijd politiek en debatgericht. In deze cultuur gaat men op een zakelijke manier met elkaar om; men spreekt elkaar aan op gemaakte afspraken. Conflicten worden niet uit de weg gegaan. Er zijn levendige debatten in de gemeenteraad waarin alle belangen en gezichtspunten aan bod komen. Ook buiten de raad praten alle betrokkenen en belanghebbende mee, ook als dat extra tijd kost.

<sup>27</sup> De interne consistentie van deze schalen, uitgedrukt in Cronbachs alpha, is hoog: Arenacultuur 0,92; Gemeenschapscultuur 0,77; Debatcultuur 0,72.

## 4.2 Voorkomen typen bestuurscultuur

Aan de hand van de gegevens is nagegaan of de gevonden beelden van bestuurscultuur verschillen tussen en binnen gemeenten. Daarvoor is onderzocht in welke mate er in dit opzicht een onderscheid is tussen gemeenten, regio's en provincies en tussen volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren en tussen coalitie en oppositie.



## Geografische spreiding van typen bestuurscultuur

Een beeld te kunnen vormen van de geografische spreiding van cultuurtypen over het land en eventuele patronen die daar in zitten hebben we aansluiting gezocht bij de indeling van bestuurlijk Nederland in regio's<sup>28</sup>. Deze eerste geografische duiding van typen bestuurscultuur laat een aantal geografische clusteringen zien van cultuurtypen over Nederland.




- Wat opvalt is dat de **gemeenschapscultuur** vooral dominant is in Noord-Brabant en in grote delen van Gelderland.
- De **debatcultuur** wordt vooral aangetroffen in de regio's Noord-Friesland, Zeeland, Twente, Zuidwest Overijssel en Zuid-Holland-Noord.
- De **arenacultuur** concentreert zich vooral in Flevoland, het Rivierenland, Zuidoost Zuid Holland en in de kust-regio's.

Overigens past hierbij de kanttekening dat de gevonden verschillen tussen regio's niet erg groot zijn: alleen voor de gemeenschapscultuur zijn statistisch significante verschillen waarneembaar tussen regio's.

## Gemeentelijke verschillen

Zoals gezegd is het aantal respondenten per gemeente vrij beperkt. Daarom is het lastig om uitspraken te doen over het de meest dominante bestuurscultuur in iedere gemeente. Als we de analyse richten op gemeenten waar vier of meer respondenten hebben deelgenomen aan het onderzoek, kunnen we wel een aantal gemeenten noemen waar de een bepaald type bestuurscultuur het meest duidelijk aanwezig is. De mate waarin de respondenten per gemeente hetzelfde beeld hebben van de in hun gemeente aanwezige bestuurscultuur is hoog: de consensusscore is voor ieder type cultuur in nagenoeg alle gevallen 80% of hoger, vaak zelfs meer dan 90%.

Gemeenten met hoogste gemiddelde scores op type bestuurscultuur (scores 1-5), inclusief consensusscore<sup>29</sup>

	 Arenacultuur	 Gemeenschapscultuur	 Debatcultuur
Gemeenten	Noordwijk (4,1) (95%) G'truidenberg (4,1) (90%) Papendrecht (4,1) (98%) Roermond (4,0) (85%) De Bilt (4,0) (81%) Alle resp. (2,9) (75%)	Oudewater (3,9) (86%) Wageningen (3,9) (92%) Wormerland (3,8) (93%) G'truidenberg (3,7) (77%) Boekel (3,7) (83%) Alle resp. (3,1) (74%)	Schouwen-Duiveland (3,9) (80%) Etten-Leur (3,8) (95%) Noordenveld (3,8) (85%) Sittard-Geleen (3,7) (83%) Barneveld (3,7) (90%) Alle resp. (3,1) (78%)

Van alle gemeenten die onderzocht konden worden, scoren Noordwijk, Geertruidenberg, Papendrecht, Roermond en De Bilt het hoogst op arenacultuur. De gemeenschapscultuur blijkt het sterkst aanwezig in Oudewater, Wageningen, Wormerland, Geertruidenberg en Boekel. Opvallend is dat Geertruidenberg dus hoge scores op twee cultuurtypen combineert. Het laat zien dat iedere bestuurscultuur in meer of mindere mate ervaren wordt in gemeenten, in Geertruidenberg springen twee typen bestuurscultuur eruit. De debatcultuur blijkt het duidelijkst gezien te worden in Schouwen-Duiveland, Etten-Leur, Noordenveld, Sittard-Geleen en Barneveld. Zoals gezegd geeft deze opsomming slechts een indicatie. Met meer respondenten per gemeente kunnen betrouwbaardere en meer uitgebreide uitspraken worden gedaan over het voorkomen van cultuurtypen in iedere gemeente.

<sup>28</sup> Meer specifiek is voor de indeling in Corop-regio's gekozen, dit is een statistische indeling gebaseerd op bestaande woon-werk relaties.




<sup>29</sup> De consensusscore is berekend met behulp van de variatiecoëfficiënt VC ( $VC = \text{standaarddeviatie/gemiddelde}$ ). De consensusscore =  $(1 - VC) * 100\%$ . De score kan variëren tussen 0 en 100 waarbij een hoge score duidt op een grote mate van overeenstemming in de scores van individuele respondenten per gemeente.



## Provinciale verschillen

Omdat het aantal respondenten voor ieder provinciebestuur hoger is, kunnen hier meer betrouwbare uitspraken worden gedaan over de mate waarin de verschillende typen bestuurscultuur aanwezig zijn.

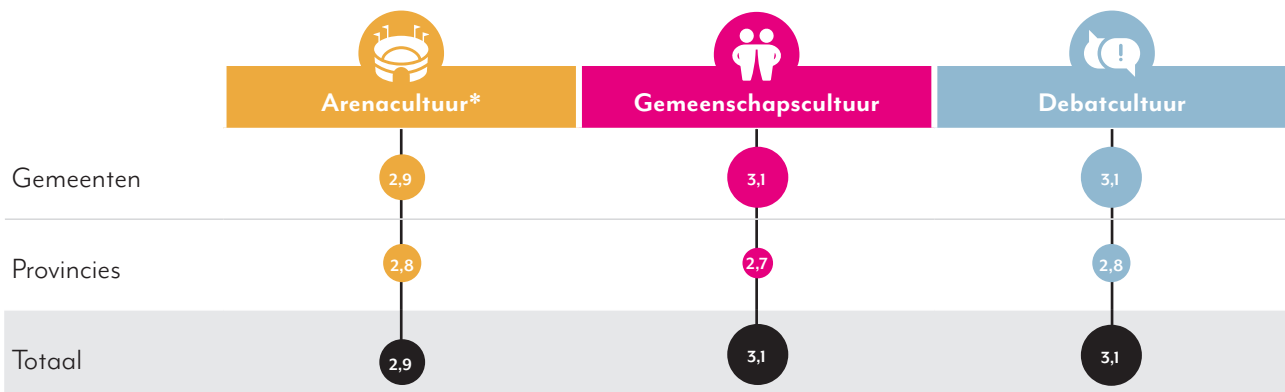
Provincies met hoogste gemiddelde scores op type bestuurscultuur (scores 1-5) inclusief consensuscore<sup>30</sup>

	 Arenacultuur	 Gemeenschapscultuur	 Debatcultuur*
Provincies	Noord-Brabant (3,3) (73%) Limburg (3,1) (74%) Zuid-Holland (3,0) (76%) Friesland (3,0) (81%) Utrecht (3,0) (75%) Alle resp. (2,9) (75%)	Flevoland (3,4) (70%) Limburg (3,1) (79%) Overijssel (3,0) (78%) Zeeland (2,9) (73%) Utrecht (2,8) (76%) Alle resp. (3,1) (74%)	Limburg (3,3) (79%) Zeeland (3,2) (76%) Flevoland (3,1) (81%) Overijssel (3,1) (79%) Groningen (3,1) (79%) Alle resp. (3,1) (78%)

(\*de gevonden verschillen in de mate van debatcultuur zijn niet significant)

De arenacultuur is het sterkst zichtbaar in Noord-Brabant en Limburg; het feit dat deze provincies in deze bestuursperiode een aantal politieke crises hebben doorgemaakt, zal hier zeker aan hebben bijgedragen. Ook Zuid-Holland, Friesland en Utrecht scoren hoog op dit cultuurtype. De gemeenschapscultuur wordt het sterkst ervaren in Flevoland, Limburg, Overijssel, Zeeland en Friesland. De gevonden verschillen in de mate van debatcultuur zijn statistisch niet significant. Dit overzicht laat zien dat Limburg een sterke mate arenacultuur combineert met hoge scores op gemeenschapscultuur. Verder zien we dat er in provincies wat meer verschillend wordt gedacht over de mate waarin bepaalde cultuurpatronen aanwezig zijn. De consensuscores – die de mate van overeenstemming binnen een bestuur uitdrukken – zijn in provincies in nagenoeg alle gevallen lager dan in gemeenten.

## Versillen gemeenten en provincie



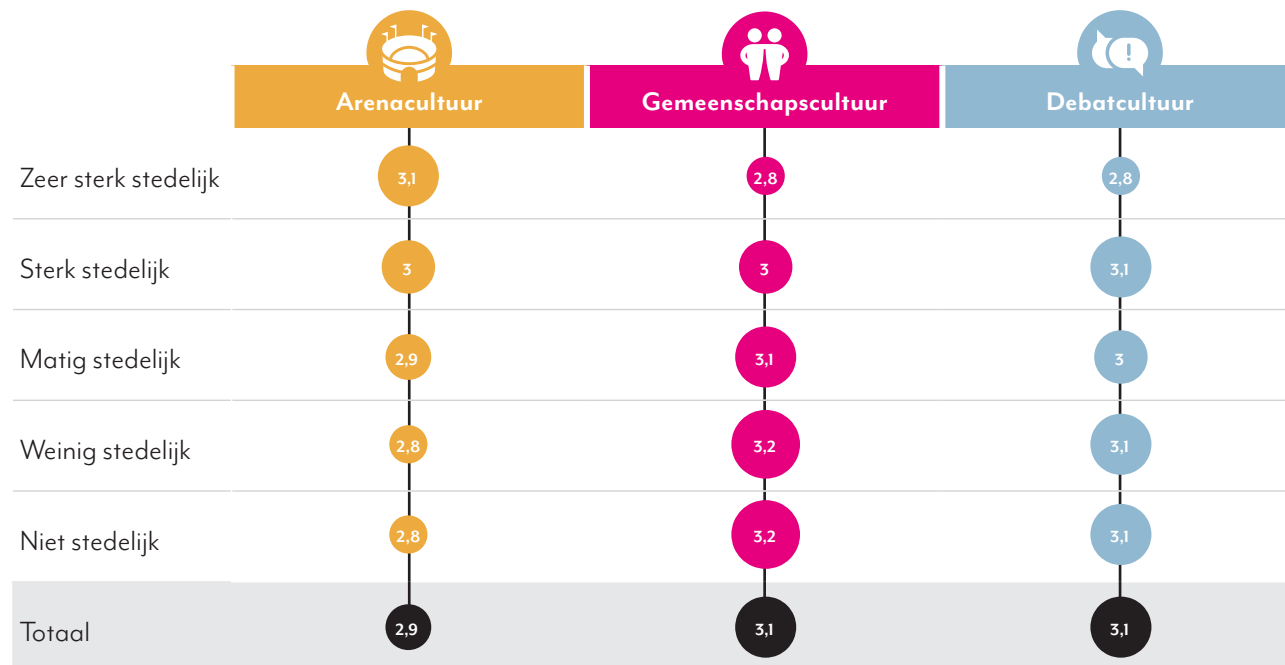
(\*de gevonden verschillen in de mate van arenacultuur zijn niet significant)

Een vergelijking tussen gemeenten en provincies laat zien dat de verschillende typen bestuurscultuur in gemeenten sterker worden ervaren. De scores op ieder type bestuurscultuur zijn in provincies lager dan in gemeenten. De mate van gemeenschapscultuur verschilt het meest, deze is vergeleken met andere cultuur typen het minst sterk aanwezig in provincies. Wellicht ook niet geheel verrassend, gegeven de grotere afstand van provincies tot de samenleving en inrichting van de werkzaamheden.

<sup>30</sup> De consensuscore is berekend met behulp van de variatiecoëfficiënt VC ( $VC = \text{standaarddeviatie} / \text{gemiddelde}$ ). De consensuscore =  $(1 - VC) * 100\%$ . De score kan variëren tussen 0 en 100 waarbij een hoge score duidt op een grote mate van overeenstemming in de scores van individuele respondenten per provincie.

## Verschillen in stedelijkheid

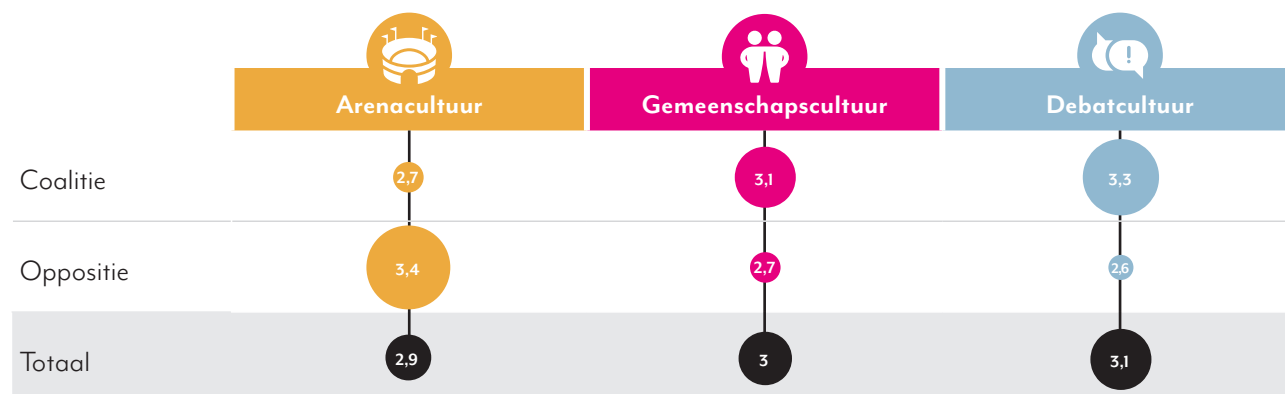
Voor een analyse van het onderscheid van stedelijkheid hebben we de gemeenten ingedeeld in stedelijkheid aan de hand van de CBS-gegevens van het aantal adressen per km<sup>2</sup>. Zo ontstaan vijf clusters van gemeenten die zeer sterk stedelijk zijn (> 2.500 adressen per km<sup>2</sup>), sterk stedelijk (1.500 tot 2.500 adressen), matig stedelijk (1.000 tot 1.500), weinig stedelijk (500 tot 1.000) en niet stedelijk (minder dan 500).



Zoals bovenstaande vergelijking laat zien, is de arenacultuur het sterkst vertegenwoordigd in stedelijke gemeenten, terwijl de gemeenschapscultuur vaker wordt waargenomen in weinig of niet stedelijke gemeenten. In de mate waarin debatacultuur wordt ervaren zijn minder duidelijke verschillen tussen gemeenten en provincies.

## Verschillen binnen gemeenten en binnen provincies

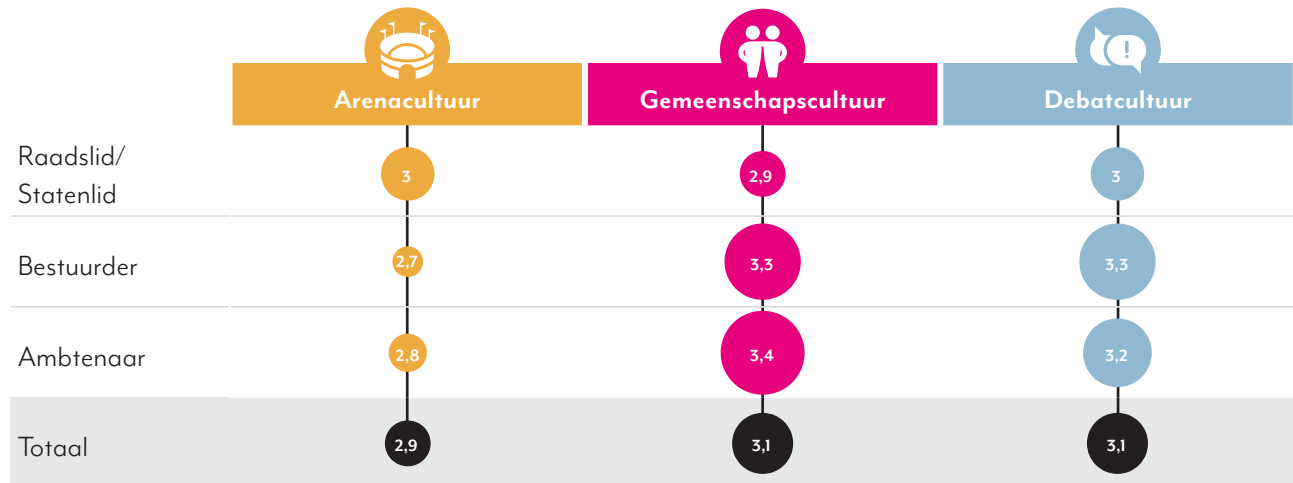
Een van de factoren waarvan bekend is dat ze van invloed is op de manier waarop volksvertegenwoordigers hun ambt beleven, is het onderscheid tussen coalitie en oppositie.<sup>31</sup> Dat zien we ook in de manier waarop de bestuurscultuur binnen de gemeente of provincie wordt ervaren.



Volksvertegenwoordigers vanuit de oppositie ervaren een flink sterkere mate van arenacultuur dan volksvertegenwoordigers vanuit de coalitie. Daarentegen herkennen volksvertegenwoordigers van coalitiepartijen vaker elementen van een gemeenschapscultuur en een debatacultuur dan volksvertegenwoordigers van oppositiepartijen.

<sup>31</sup> Zie onder meer *Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019 en 2020*, met daarin gegevens over onder de ambtsbeleving van volksvertegenwoordigers en bestuurders van gemeenten, provincies en waterschappen.

Daarnaast verschillen bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren ook in hun opvattingen over bestuurscultuur.




Volksvertegenwoordigers beoordelen de cultuur in hun gemeente of provincie meer als een arenacultuur dan bestuurders en ambtenaren. Daarentegen beoordelen bestuurders en ambtenaren de cultuur meer als een gemeenschapscultuur of debatcultuur.

Hiernaast zijn er ook verschillen tussen mannen en vrouwen: vrouwen ervaren wat sterker een arenacultuur dan mannen. Voor de andere cultuurtypen zijn er geen duidelijke verschillen tussen mannen en vrouwen. Ook tussen de partijen namens welke volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad of provinciale staten zitten, zijn er verschillen: vertegenwoordigers van lokale partijen, van GroenLinks, PvdA en van de SP ervaren vaker een arenacultuur, terwijl raads- en statenleden van ChristenUnie en SGP het meest een gemeenschaps- en debatcultuur ervaren.

### Verschillen onderzocht

Naast een meer beschrijvende analyse van de verschillen in de mate waarin de drie typen bestuurscultuur worden herkend afhankelijk van de achtergrondkenmerken van ambtsdragers en provincies en gemeenten, hebben we ook een meer verklarende analyse uitgevoerd. In een regressieanalyse hebben we gezien in hoeverre elk van de factoren individueel bijdragen aan de mate waarin een type bestuurscultuur wordt herkend. In het bijzonder is daarbij gekeken naar de gemeente of provincie waar een ambtsdrager of ambtenaar werkzaam is, de functie die men vervult, het onderscheid tussen coalitie en oppositie en de mate van stedelijkheid.

In de onderstaande tabel wordt op hoofdlijnen aangegeven welke invloed elk van deze factoren heeft op het type cultuur dat wordt gevonden. Zo is te zien dat voor het verklaren van de score voor een arenacultuur het coalitie-oppositie verschil tussen respondenten het meeste bijdraagt, gevolgd door hun ambt. De stedelijkheid heeft de minste impact. In het geval van de debatcultuur zien we iets soortgelijks, hoewel de relatieve impact van het coalitie-oppositie onderscheid nog wat sterker is ten opzichte van de verklarende kracht van het ambt, dan bij de gemeenschapscultuur. Bovendien heeft stedelijkheid hierin geen statistisch significante bijdrage. Bij de gemeenschapscultuur is het daarentegen het ambt dat het meeste bijdraagt aan het verklaren van de verschillen in de ervaren bestuurscultuur, gevolgd door het onderscheid coalitie-oppositie. Opvallend is dat de gemeente of provincie waar men werkzaam is, maar een beperkte invloed heeft op de ervaren bestuurscultuur.

	<b>Ambt</b> (volksvertegenwoordiger, bestuurder, ambtenaar)	<b>Positie</b> (coalitie, oppositie)	<b>Stedelijkheid</b>	<b>Gemeente/ provincie</b>
<b>Arenacultuur</b> 	++ Volksvertegenwoordigers herkennen minder vaak gemeenschaps-cultuur.	+++ Coalitiepartijen herkennen meer gemeenschaps-cultuur.	+ Hoe stedelijker, des te minder ervaart men een gemeenschaps-cultuur.	- Overige gemeentelijke of provinciale factoren hebben geen significante invloed.
<b>Gemeenschaps-cultuur</b> 	- Volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren hebben geen significant andere oordelen over de mate van arenacultuur	+++ Coalitiepartijen en gemeenten met raadsakkoorden herkennen vaker debatcultuur.	+ Hoe stedelijker, hoe minder sterk een debatcultuur wordt gezien.	+ Overige gemeentelijke of provinciale factoren hebben ook significante invloed, maar die is beperkt
<b>Debatcultuur</b> 	- Volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren hebben geen significant andere oordelen over de mate van arenacultuur.	+++ Oppositiepartijen herkennen vaker een arenacultuur dan coalitiepartijen.	+ Hoe stedelijker, des te meer een arenacultuur wordt herkend.	+ Overige gemeentelijke of provinciale factoren hebben ook significante invloed, maar die is beperkt

Bij dit algemene beeld is per specifiek cultuurtype het volgende relevant.

- Voor **arenacultuur** geldt dat vooral het coalitie-oppositie onderscheid een statistisch significante verklaringskracht heeft.
- Voor **gemeenschaps-cultuur** is het onderscheid tussen oppositie en coalitie het meest relevant. Ook zijn er significante verschillen tussen volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren.
- Voor **debatcultuur** geldt eveneens dat verreweg het grootste deel van de variantie verklaard kan worden door het coalitie-oppositie onderscheid.

### 4.3 Beelden van bestuurscultuur

De belangrijkste bevinding van dit onderzoek is dat dé bestuurscultuur een provincie of gemeente lastig kan worden omschreven. Hoewel er vooral binnen gemeenten (en in mindere mate ook in provincies) grote overeenstemming bestaat over de mate waarin de verschillende cultuurtypen aanwezig zijn, zijn wordt de bestuurscultuur anders ervaren naar gelang de functie die men vervult en of men namens de oppositie of coalitie in de gemeenteraad of provinciale staten actief is.

Bestuurscultuur is volgens dit onderzoek niet alleen een eigenschap van een gemeente of provincie, maar ook een beeld dat betrokkenen van de politiek-bestuurlijke praktijk hebben.




Dit betekent dus dat het weliswaar relevant is om gemeenten of provincies in te delen naar type bestuurscultuur, maar dat ook moet worden onderzocht wat de beelden van bestuurscultuur zijn, hoe groot het verschil is in de beelden van en waarom die beelden uiteenlopen. Kennis hiervan kan als startpunten dienen voor een gesprek over bestuurscultuur, over de krachten en zwakten van ieder type en de wijze waarop hiermee binnen een bestuursorgaan wordt omgegaan.

## 4.4 Welke lessen zijn er te leren uit het gesprek over bestuursculturen?

Op 5, 6 en 7 april hebben we een drietal gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers vanuit gemeenten en provincies over bestuurscultuur. In bijlage 2 zijn de functies van de gespreksdeelnemers weergegeven. Naast deze gesprekken zijn met twee Commissarissen van de Koning gesprekken gevoerd om te reflecteren op de eerste bevindingen van het onderzoek bestuurscultuur en vooruit te kijken naar kansen en kwetsbaarheden van ieder type cultuur en de wijze om het gesprek hierover te voeren.

### Krachten en kwetsbaarheden van de cultuurtypen

De drie cultuurtypen die we op basis van de onderzoeksgegevens onderscheiden worden ook onderkend in gesprekken met bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren in de hierover georganiseerde gesprekstafels. In het gesprek zijn de krachten en kwetsbaarheden van ieder bestuurscultuurtype besproken en in beeld gebracht. In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste elementen van dit gesprek samengevat.

	 <b>Arenacultuur</b>	 <b>Gemeenschapscultuur</b>	 <b>Debatcultuur</b>
<b>Krachten</b>	<p>Standpunten worden scherp gemaakt waardoor er voor de kiezer echt iets is om te kiezen.</p> <p>De scherpste in inhoud en verhoudingen kan zorgen voor een fundamentele verandering in samenwerking of op inhoud.</p>	<p>De gerichtheid op de samenleving en haar opgaven.</p> <p>De compromisbereidheid.</p> <p>De prettige omgangsvormen in het bestuurlijk samenspel.</p>	<p>De scherpste op de inhoud zorgt voor goede uitwisseling van argumenten.</p> <p>Er is ruimte om alle alternatieven te bespreken en argumenten erover te verzamelen.</p> <p>Een besluit heeft breed draagvlak door een uitgebreid en zorgvuldig proces.</p>
<b>Kwetsbaarheden</b>	<p>Polarisatie vindt niet alleen op inhoud, maar ook op personen plaats waardoor deelnemers beschadigd of ontmoedigd raken.</p> <p>De focus ligt hier meer op procedures dan op inhoudelijke vraagstukken, waardoor inhoudelijke compromissen en nuances weinig aandacht krijgen en bestuurloosheid kan optreden.</p>	<p>Er kan een voorkeursbehandeling ontstaan voor mensen die goede relaties met het gemeentebestuur hebben.</p> <p>De transparantie van de wijze waarop besluiten tot stand komen is beperkt.</p> <p>De zoektocht naar harmonie kan de scherpste uit de opgaven en oplossingen verdringen. Dit levert een lager maatschappelijk resultaat op.</p>	<p>Processen en procedures kunnen een lange looptijd kennen vanuit zorgvuldigheid waardoor mensen afhaken op het besluitvormingsproces.</p> <p>Personen die de procedures goed kennen en goed kunnen argumenteren hebben een voordeel in dit systeem.</p> <p>De inhoud en de uitvoering kan achterop komen te staan bij zorgvuldige processen en procedures.</p>

Uit de gesprekken komt naar voren dat de cultuurtypen worden herkend, maar dat het niet gemakkelijk is om één type op een gemeente of provincie te plakken. Ook omdat er cultuurverschillen bestaan tussen volksvertegenwoordiging, bestuur en ambtelijk apparaat.

Toch onderkennen de gespreksdeelnemers dat er binnen elke gemeente of provincie bepaalde vaste gedragspatronen bestaan met behorende krachten en kwetsbaarheden. Het gesprek hierover kan bijdragen aan een gesprek over het verbeteren van de bestuurscultuur.

### **Eisen die een bestuurscultuur stelt aan bestuurders**

Een bestuurscultuur wordt gevormd in het samenspel tussen samenleving, volksvertegenwoordiging, bestuur en ambtelijk apparaat. Alle betrokkenen leveren daarmee een bijdrage aan het (voort-) bestaan van een bepaalde bestuurscultuur. Volgens onze gesprekspartners stelt dit allereerst eisen aan de voorzitter van college en volksvertegenwoordiging, de burgemeester of Commissaris. Hij of zij moet oog hebben voor het geheel van het samenspel en de cultuur die hieruit ontstaat. Samen met griffier en secretaris kan de burgemeester of commissaris het gesprek voeren over de heersende cultuur en over de hieruit voortkomende krachten en kwetsbaarheden. Van de voorzitter vraagt dit om steeds binnen de bestuurscultuur hierop ook te reflecteren en waar nodig patronen te doorbreken. Op die manier kan voorkomen worden dat de cultuur zich eenzijdig ontwikkelt en de kwetsbaarheden van een cultuur te veel op de voorgrond treden.

Voor bestuurders (wethouders, gedeputeerden) geldt dat deelnemers aan de gesprekken weergeven dat een bestuurscultuur zich zo kan ontwikkelen dat zij zich er niet meer thuis in voelen. Hun persoonlijke stijl van besturen sluit dan minder aan bij de zich ontwikkelende bestuurscultuur. Aangegeven wordt dat het van belang is hier reflectief op te zijn en waar nodig en mogelijk de bestuursstijl bij te stellen. Bestuursstijlen en de aansluiting op cultuurtypen zijn een nog onontgonnen terrein waar verder onderzoek nieuwe inzichten kan opleveren.

### **Hoe voer je het gesprek over bestuurscultuur?**

De gespreksdeelnemers vinden dat de voorzitter (burgemeester of commissaris) het voortouw mag en moet nemen in het gesprek over bestuurscultuur. Daarbij wordt ervoor gepleit het onderwerp periodiek bespreekbaar te maken, bijvoorbeeld bij heisessies van volksvertegenwoordiging en college. Belangrijk hierbij is om elkaar een spiegel voor te houden en reflectief het gesprek te voeren. Uit het onderzoek komt naar voren dat beelden over bestuursculturen kunnen verschillen, het is belangrijk die verschillende perspectieven in een gesprek op tafel te brengen.

De tijd van coronabeperkingen heeft geleerd, zo zeggen gespreksdeelnemers, dat een bestuurscultuur onderhoud vergt. Anders kan ze snel in verval komen, zeker als de persoonlijke contacten beperkt worden onderhouden. Dit vergt dus van de deelnemers aan het bestuurlijk samenspel investeren in gesprek en ontmoeting om de krachten en kwetsbaarheden in balans te houden. Een gezonde bestuurscultuur vraagt om balans. Dit betekent dat voorbeeldgedrag belangrijk is, maar ook bespreken en aanspreken. En aanspreekbaar zijn. Het veilige gesprek tussen raad en college of staten en college over bestuurscultuur moet periodiek worden gevoerd om de routines te waarborgen dat dit gesprek ook goed gevoerd blijft worden, zeggen gespreksdeelnemers. Daarmee organiseer je ook een veilige omgeving om gevoelens en beelden over de bestuurscultuur op tafel te brengen. Van alle deelnemers vraagt dit ook respect.

### **Ten slotte**

Ook het samenspel met de samenleving is onderdeel van een bestuurscultuur. Deze kan ook veranderen, zeker als bij fusie van gemeenten de schaal van de gemeente flink wordt vergroot. Gespreksdeelnemers merken op dat het contact tussen provincies en hun inwoners meer op afstand is. Daarbij geven ze aan dat nieuwe provinciale opgaven (vooral op het gebied van natuur, milieu en energie) die afstand kunnen gaan verkleinen. De vraag is of dit hier gaat leiden tot een andere bestuurscultuur.

De opkomst van meer populistische partijen en versplintering in het gemeente- en provinciebestuur heeft volgens de gesprekspartners grote invloed gehad op de aanwezige cultuur. Gesprekspartners signaleren een zekere verharding, waarbij de gemeenschapscultuur meer plaats heeft gemaakt voor een debatcultuur. Dit is echter een eerste observatie en vergt nadere uitwerking om daadwerkelijk te kunnen vaststellen dat deze ontwikkelingen met elkaar samenhangen.

# 5. Bouwstenen voor een zelfdiagnose-instrument bestuurscultuur

## 5.1 Waartoe dient een zelfdiagnose instrument en hoe ziet het eruit?

Met een zelfdiagnose-instrument wordt het mogelijk om als gemeente of provincie (of waterschap) zelf een analyse te maken over de bestuurscultuur. Een diagnose alleen is echter niet genoeg, het meten van bestuurscultuur is geen exacte wetenschap. Bovendien dient meten alleen geen lokaal maatschappelijk doel. Kennis van de bestuurscultuur en de verschillende beelden die hierover bestaan, kan wel inzicht geven in het samenspel tussen en binnen samenleving, politiek, bestuur en ambtelijk apparaat. Daarmee kan het een bijdrage leveren aan de versterking van dat samenspel.

De belangrijkste bouwsteen voor een zelfdiagnose instrument is het ontwerpen van een meetinstrument dat ook de lokale bestuurscultuur kan vaststellen. Daarnaast moet de uitkomst van de meting ook onderwerp zijn van analyse. De statistische uitkomst moet geanalyseerd worden. Juist omdat bestuurscultuur niet eenduidig is zijn de nuances hierbij belangrijk. Daarover kan het gesprek gevoerd gaan worden. Dit onderdeel van de zelfdiagnose moet plaatsvinden om de statische gegevens te duiden en verder te bouwen naar een gemeenschappelijk gevormd doel.

## 5.2 Het meetinstrument

Bij het bespreken van de onderzoeksopzet is reeds aangegeven dat met de analyse van enquêtegegevens de vragenlijst gevalideerd kan worden. Dat betekent dat kan worden nagegaan welke vragen het meest relevant zijn voor de cultuurdimensies (formalisme en politisering) die in het onderzoek centraal staan. De uitgevoerde analyses laten zien dat dit de meest onderscheidende vragen zijn in ons onderzoek op de verschillende cultuurdimensies.

politisering	formalisme
Vertrouwen - wantrouwen	Formeel – informeel
Geordend – chaotisch	Regels zijn regels – maatwerk is mogelijk
Algemeen belang - deelbelangen	Persoonlijk – zakelijk
Conflict – harmonie	Bureaucratisch – flexibel

Deze methode is enerzijds methodologisch verantwoord aangezien alle kenmerken van de twee cultuurdimensies worden meegenomen, anderzijds biedt het een werkbare methode om te komen tot identificatie van de bestuurscultuur. De begrippen kunnen met behulp van een vragenlijst worden gescoord op een vijfpuntsschaal.

## 5.3 Zelfdiagnose

Om een bestuurscultuur-zelfdiagnose mogelijk te maken moet een geautomatiseerde vragenlijst (eventueel in de vorm van een app) worden ontwikkeld die snel inzicht geeft in de beelden die betrokkenen hebben van de bestuurscultuur in hun organisatie.<sup>32</sup> Met behulp van een gelijksoortige vragenlijst (met iets anders geformuleerde vragen) kan ook de gewenste bestuurscultuur in kaart worden gebracht. Aan de hand van de uitkomsten kan dan worden besproken welke beelden en wensbeelden van bestuursculturen er bestaan en in welke mate die beelden van elkaar verschillen. Daarbij dient ook te worden nagegaan hoe die verschillen geduid kunnen worden. Daarmee kan worden ingegaan op het feitelijke en gewenste samenspel in de raad (of staten) en het samenspel tussen raad (staten), bestuur en organisatie. Aan de hand hiervan kan tot slot worden besproken wat de krachten en kwetsbaarheden van de bestuurscultuur zijn, hoe die zich verder dient te ontwikkelen en wat daarvoor nodig is.

<sup>32</sup> Eventueel kan de quickscan lokale democratie van *Democratie in Actie* met deze vragen worden uitgebreid.

Idealiter wordt dit gesprek gevoerd onder begeleiding van een onafhankelijke voorzitter in een ontspannen bijeenkomst. Er zijn zeven vragen die in onze ogen onderdeel moeten zijn van het programma.

5. Welke beelden zijn er van de bestuurscultuur?
6. Wat zijn de verschillen tussen organisatie, raad en college?
7. Wat zijn de verschillen tussen oppositie en coalitie?
8. Welke krachten heeft de bestaande bestuurscultuur?
9. Welke kwetsbaarheden heeft de bestuurscultuur bestuurscultuur?
10. Wat zijn de wensbeelden van bestuurscultuur en hoe sterk verschillen die van de beelden die men heeft van de bestaande situatie?
11. Welke bestuurscultuur wordt gewenst?
12. Hoe komen we daar?

Belangrijk is het om hierbij in de gaten te houden dat bestuurscultuur in een samenspel tot stand komt en dat iedereen hier een bijdrage aan levert. Juist door dat te onderkennen en een plek te geven in een gesprek kan gekomen worden tot verdieping en perspectief. Om in gezamenlijkheid te komen tot een gewenste ontwikkeling van de bestuurscultuur naar de toekomst, met oog voor de krachten en kwetsbaarheden.



# Bijlage 1: Vragenlijst van het onderzoek

## Algemene vragen

1. In welke gemeente bent u actief?
2. Wat is uw functie: raadslid/griffier/wethouder/gemeentesecretaris-directielid/burgemeester
3. Hoe lang vervult u deze functie in uw gemeente?
4. Voor raadsleden en wethouders: namens welke politieke partij bent u actief?
5. Voor raadsleden: maakt u deel uit van: coalitie / oppositie / raadsakkoord / anders

## Inhoudelijke vragen

### Welk begrip past voor uw gevoel het best bij de manier waarop uw gemeente wordt bestuurd?

6. Persoonlijk – zakelijk
7. Formeel – informeel
8. Geordend – chaotisch
9. Iedereen zijn eigen verantwoordelijkheid - iedereen bemoeit zich met elkaar
10. Bureaucratisch – flexibel
11. Regels zijn regels – maatwerk is mogelijk
12. Voorspelbaar - onvoorspelbaar
13. Bestuurlijk - maatschappelijk
14. Naar binnen gericht - naar buiten gericht
15. Oplossingsgericht – probleemgericht
16. Draagvlak – daadkracht
17. Autoritair – democratisch
18. Conflict – harmonie
19. Eenheid - verscheidenheid
20. Feitelijk insteek - politieke insteek
21. Algemeen belang - deelbelangen
22. Vertrouwen - wantrouwen

### Kunt u aangeven of u het hiermee zeer eens, eens, oneens of zeer oneens bent?

23. Het wordt hier belangrijk gevonden dat de persoonlijke verhoudingen goed zijn.
24. Als er in mijn gemeente conflicten en tegenstellingen zijn, worden ze persoonlijk opgevat.
25. Mensen die in het gemeentebestuur actief zijn, kennen elkaar ook privé.
26. Raadsleden bemoeien zich gedetailleerd met de uitvoering van het beleid.
27. De burgemeester maakt helder onderscheid tussen zijn/haar rollen als voorzitter van de gemeenteraad en voorzitter van het college.
28. Het is hier gebruikelijk dat raadsleden rechtstreeks contact hebben met ambtenaren.
29. In mijn gemeente spreken we elkaar aan op gemaakte afspraken.
30. Als het nodig is, kan hier gemakkelijk van regels en procedures worden afgeweken.
31. Inwoners en ondernemers kloppen persoonlijk bij een raadslid of wethouder aan als ze iets onder de aandacht van het gemeentebestuur willen brengen.
32. Raadsleden en wethouders zijn buiten het gemeentehuis nauwelijks bekend.

### Kunt u aangeven of u het hiermee zeer eens, eens, oneens of zeer oneens bent?

33. In deze gemeente doet iedereen zijn best om conflicten in goede harmonie op te lossen.
34. In mijn gemeente is iedereen het over de belangrijkste onderwerpen met elkaar eens.
35. Politieke tegenstanders doen weinig moeite om tegenstellingen te overbruggen.
36. In mijn gemeente gaan we conflicten uit de weg.
37. Debatten in de gemeenteraad zijn erg levendig.

- 38. In mijn gemeente krijgen de meningen en belangen van sommige groepen weinig aandacht.
- 39. In mijn gemeente is het maar een kleine groep die zich met besluitvorming bezighoudt.
- 40. We laten alle betrokkenen meepraten, ook al kost dat extra tijd.
- 41. Als er problemen zijn, pakken we die meteen aan.
- 42. Als er problemen zijn, willen we eerst weten wat iedereen hiervan vindt.

#### **Wat vindt u van de manier waarop uw gemeente wordt bestuurd?**

- 43. Plezierig - niet plezierig
- 44. Professioneel - niet professioneel
- 45. Veilig - onveilig
- 46. Integer - niet integer
- 47. Efficiënt - niet efficiënt
- 48. Effectief - niet effectief

#### **Kunt u aangeven of u het hiermee zeer eens, eens, oneens of zeer oneens bent?**

- 49. De manier waarop mijn gemeente wordt bestuurd is anders dan in veel andere gemeenten.
- 50. In mijn gemeente werken de portefeuillehouders eensgezind samen.
- 51. In mijn gemeente werken raadsfracties onderling in harmonie samen.
- 52. In mijn gemeente wordt binnen de ambtelijke organisatie goed samengewerkt.
- 53. In mijn gemeente werken raad, het college en de ambtelijke organisatie goed samen.
- 54. In mijn gemeente is iedereen het erover eens hoe de gemeente bestuurd moet worden.

#### **Afsluiting**

- 55. Bent u man / vrouw / anders?
- 56. Hoeveel jaar bent u in uw gemeente/provincie actief?
- 57. Wat is uw leeftijd?

# Bijlage 2: Gesprekken bestuurscultuur

Op 5, 6 en 7 april organiseerden we een drietal verdiepingsgesprekken over bestuurscultuur waarbij we onze onderzoeksresultaten verifieerden en meer inzicht kregen over de sterkten en zwakten van de verschillende type bestuurscultuur. De volgende deelnemers waren aanwezig.

## **Verdiepingsgesprek 1** (gespreksleider Marcel Boogers)

Dinsdag 5 april van 16.30 tot 18.00 uur

1. Griffier
2. Burgemeester
3. Burgemeester
4. Wethouder
5. Gemeentesecretaris
6. Raadslid
7. Raadslid

## **Verdiepingsgesprek 2** (gespreksleider Job van Meijeren)

Woensdag 6 april van 16.30 tot 18.00 uur

1. Statengriffier
2. Statenlid
3. Gedeputeerde
4. Concern Controller

## **Verdiepingsgesprek 3** (gespreksleider Klaartje Peters)

Donderdag 7 april van 08.30 tot 10.00 uur

1. Griffier
2. Griffier
3. Burgemeester
4. Wethouder
5. Raadslid
6. Raadslid

Tevens waren bij alle gesprekken vertegenwoordigers vanuit de begeleidingscommissie en de opdrachtgever van dit onderzoek aanwezig.

Aanvullend vonden nog twee gesprekken plaats met Commissarissen van de Koning.

**Verdiepingsgesprek 4** met Commissaris van de Koning René Paas op **vrijdag 22 april** door de onderzoekers Marcel Boogers en Job van Meijeren.

**Verdiepingsgesprek 5** met Commissaris van de Koning Ina Adema op **donderdag 30 juni** door de onderzoekers Marcel Boogers en Eefje Corbeek.