

Lokale bestuursculturen, regionale verschillen?

Verkenkend onderzoek naar kenmerken van lokale
bestuurscultuur en regionale bestuursculturen

Prof. dr. M. (Marcel) Boogers
Dr. S. (Sabine) van Zuydam
Dr. J.J.C. (Julien) van Ostaaijen

Onderzoek t.b.v. de Nederlandse Vereniging
voor Raadsleden

April 2021



**Necker
van Naem**



Inhoudsopgave

1. Gemeentelijke bestuurscultuur: begripsverkenning	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Bestuurscultuur als duizend-dingen-doekje	3
1.3 Bestuurscultuur: naar een definitie	4
2. Bestuursculturen in soorten en maten	6
2.1 Kenmerken van bestuursculturen	6
2.2 Soorten bestuursculturen	6
2.3 Lokale bestuursculturen in Nederland: twee dimensies	7
2.3 Vier typen lokale bestuursculturen	9
2.4 Typen bestuursculturen: gemeenten ingedeeld	10
3. Regionale verschillen?	12
3.1 Regionale bestuursculturen?	12
3.2 Literatuuroverzicht	12
3.3 Regionale bestuursculturen: naar een onderzoeksagenda	14

1. Gemeentelijke bestuurscultuur: begripsverkenning

1.1 Inleiding

Concrete politieke problemen worden vaak in verband gebracht met de bestuurscultuur van een overheid. Het is echter niet duidelijk hoe bestuursculturen zich van elkaar onderscheiden, of er regionale verschillen in bestuursculturen zijn en hoe hierop kan worden ingespeeld. Om die reden heeft de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden in het kader van het programma Democratie in Actie besloten om regionale verschillen in de Nederlandse bestuurscultuur nader te laten onderzoeken. In het kader van dit onderzoek hebben wij in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden verkend of er aanleiding is te veronderstellen dat er regionale verschillen in bestuurscultuur bestaan en zo ja, hoe die verschillen er globaal inhoudelijk en geografisch uitzien.¹

In dit kader hebben we een verkennende literatuurstudie uitgevoerd, waarbij theorieën over bestuurscultuur en onderzoeken naar lokale bestuursculturen zijn bestudeerd. Daarnaast zijn een achttal gesprekken gevoerd met (oud-) wethouders, burgemeesters, gemeentesecretarissen en griffiers die in verschillende gemeenten hebben gewerkt en daarom een goed beeld hebben van kenmerkende verschillen in bestuurscultuur en de achtergronden daarvan.

In dit hoofdstuk zal eerst een nadere begripsverkenning van bestuurscultuur worden gegeven. In het volgende hoofdstuk komen we op basis hiervan tot een indeling in typen gemeentelijke bestuursculturen, waarna we eindigen met het antwoord op de vraag of er ook een regionaal onderscheid is in bestuurscultuur.

1.2 Bestuurscultuur als duizend-dingen-doekje

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

¹ Bij de opzet van dit project is medewerking verleend door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, Wethoudersvereniging, Vereniging van Gemeentesecretarissen en Vereniging van Griffiers.

niet veel aandacht.² 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.³

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.⁴ Kennis over bestuursculturen kan immers bijdragen aan een beter begrip van het functioneren van gemeenten. Hoewel gemeenten wettelijk gelijk zijn en hoewel bestuurlijke posities geregeld wisselen, zijn er toch grote verschillen tussen gemeenten die niet alleen kunnen worden teruggevoerd op de schaal van de gemeente en de gekozen organisatiestructuur.⁵

Als we nagaan tegen welke achtergronden gemeentelijke bestuursculturen worden onderzocht, valt op dat dit het meest gebeurt bij 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.⁶ In dit type onderzoek staan dan ook steeds één 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 hier ook de relaties tussen bestuur en samenleving in de beschouwing betrokken.⁷

1.3 Bestuurscultuur: naar een definitie

In de literatuur wordt vaak benadrukt dat bestuurscultuur een betrekkelijk vaag concept is. Het gaat om zowel waarden en ideeën als feitelijk gedrag, op het niveau van individuele personen en groepen als geheel. Ideeën sturen het gedrag, maar individuele gedragingen kunnen ook weer ideeën van anderen beïnvloeden. Er blijken verschillende benaderingen van bestuurscultuur te onderscheiden.⁸

² Gossink, H., M. Boogers, M. Dijk (2009), *De Almelo Aanpak: rapportage interactieonderzoek bestuurscultuur*. Publiek Domein.

³ Sarros, J.C., J. Gray, L. Densten (2002). Leadership and its impact on organizational culture. *International Journal of Business Studies*, 10 (2), pg. 1-26

⁴ Jung, T., Scott, T., Davies, H.T.O., Bower, P., Whalley, D., McNally, R. and Mannion, R. (2009), Instruments for Exploring Organizational Culture: A Review of the Literature. *Public Administration Review*, 69 (6): pg. 1087-1096.

⁵ Boogers, M. (2011). Lokale bestuursculturen in Nederland: tradities, folklore en vernieuwing. M. Boogers, K. Bolt, E. Meurs, A. Niesthoven, A. van Ommen, M. Stein (red.), *Democratie over grenzen: jaarboek van griffiers 2011*. SDU.

⁶ Boogers, M., & de Wit, J. (2017). *Politieke evenwichtskunst: onderzoek naar de bestuurscultuur in de gemeente Castricum*. BMC Advies. Voor voorbeelden van dit type cultuuronderzoek, 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 bestuurscultuur in meervoud*. NSOB. Frissen, P., M. Schulz, H. den Uijl (2020). *Nota van bevindingen politiek-bestuurlijke conflicten en onvrede Scherpenzeel*. NSOB.

⁷ Castenmiller, P., Meesters, M., & Pluut, B. (2006). *De achtergronden van gemeentelijke prestaties*. BZK. Bovens, M., M. Noordegraaf, 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. Zie ook: Cachet, A., Daemen, H., Ringeling, A., Schaap, L. (2001). *Het derde klaphek voorbij? - een analyse van de Volendamse bestuurscultuur*. Erasmus Universiteit Rotterdam.

⁸ Frissen, P. (1989). *Bureaucratische cultuur en informatisering: een studie naar de betekenis van informatisering voor de cultuur van een overheidsorganisatie*. SDU.

- In de klassieke 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.⁹
- In de tweede benadering is bestuurscultuur een subsysteem van het bestuur, 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.¹⁰
- In de derde benadering is bestuurscultuur een aspect van ieder onderdeel van het bestuur. De organisatiestructuur, de besluitvormingsprocedures en beleidsinstrumenten belichamen hier bepaalde waarden en normen. Bestuurscultuur is hier pluralistisch: er bestaan in een overheid, zoals een gemeente, meerdere bestuursculturen naast elkaar die elkaar aanvullen of juist tegenwerken.¹¹
- De laatste benadering gaat hier op door: het bestuur als zodanig is hier een cultureel fenomeen. Besturen *hebben* geen culturen maar *zijn* culturen.

In deze laatste benadering – waarbij ieder aspect van het bestuur een culturele betekenis heeft – kent bestuurscultuur verschillende met elkaar verbonden niveaus.¹²

1. Het eerste niveau omvat de *feitelijke en tastbare kenmerken van het bestuur*, die pas te begrijpen zijn met kennis over de andere culturele lagen. Het gaat hier om gebouwen, vlaggen, gemeentewapens en andere symbolen, maar ook om teksten en taal.
2. Het tweede niveau heeft betrekking op *waarden, ideeën over 'hoe het hoort'*, bestuurlijke doelen en beleidsuitgangspunten die worden gebruikt om bestuurlijk gedrag te legitimeren.
3. Het derde niveau ligt ten grondslag aan dit alles. Dit niveau wordt gevormd door een samenhangend geheel van *beelden en verwachtingen over wat belangrijk is* en wat in verschillende situaties moet worden gedaan.

Als deze benaderingen en definities worden samengevat en toegepast op gemeenten, kan lokale bestuurscultuur worden omschreven als *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 onderscheiden¹³:

- *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.

Deze lokale bestuurscultuur wordt nogal eens omschreven als het DNA van de gemeente. Dat hierbij gebruik wordt gemaakt van een aan de erfelijkheidsleer ontleende metafoor, is niet vreemd. Cultuur is iets wat in de organisatie wordt doorgegeven en waarbij cultuurdragers als gedeelde ervaringen, routines en gewoonten ('zo doen we dat hier nu eenmaal') het erfelijk materiaal vormen.

⁹ Almond, G. A. and S. Verba (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton University Press. Hofstede, G. (1991). *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. Harper Collins Business.

¹⁰ Smircich, L. (1983). Concepts of culture and organizational analysis. *Administrative Science Quarterly* 28(3): pg. 339-358.

¹¹ Hulst, M. van (2008). *Town Hall Tales: culture as storytelling in local government*. Eburon.

¹² Veenswijk, M. (1995). *Departementale cultuur: ijzeren kooi, bron van versplintering of politiek werktuig*. Eburon.

¹³ 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.

2. Bestuursculturen in soorten en maten

2.1 Kenmerken van bestuursculturen

Bestuursculturen kunnen zoals gezegd worden omschreven als ‘*het geheel van normen, waarden, routines en rolopvattingen dat van invloed is op het samenspel tussen raad, college, ambtelijk apparaat en samenleving*’; maar daarmee zijn nog geen kenmerken van bestuursculturen gegeven. Daarvoor is het nodig dat de normen, waarden, routines en rolopvattingen die een bestuurscultuur vormen, nader worden omschreven. Welke kenmerken van bestuursculturen kunnen zijn er te onderscheiden? Kan op basis hiervan een typologie van bestuursculturen worden gemaakt?

2.2 Soorten bestuursculturen

In literatuur over politieke culturen, organisatieculturen en bestuursculturen worden kenmerken ervan op verschillende manieren omschreven.

- Een klassieke *politologische benadering* is om deze culturen te karakteriseren als eigenschappen van personen die er deel van uitmaken. Bestuurs- organisatie- en politieke culturen worden dan gezien als een afgeleide van de maatschappelijke cultuur. Politieke culturen worden dan beschreven als nationale en regionale verschillen in politiek zelfvertrouwen en politiek vertrouwen.¹⁴
- Een *organisatiekundige variant* hierop is die van de bekende Nederlandse organisatiesocioloog Hofstede. In zijn inmiddels wereldberoemde model beschrijft hij culturele verschillen tussen landen aan de hand van vijf dimensies; ongelijkheid, onzekerheid, individualiteit, masculiniteit en oriëntatie in de tijd. Ook hier gaat het om nationale verschillen tussen culturele waarden en normen van personen. Ongelijkheid staat hierbij voor ‘de mate waarin de minder machtige leden van instituties of organisaties in een land verwachten en accepteren dat de macht ongelijk verdeeld is’, terwijl onzekerheid vooral gaat over de mate waarin een land of bevolking risicomijdend is. Individualiteit plaatst hij tegenover collectiviteit, waarmee hij doelt op ‘een samenleving waarin mensen vanaf hun geboorte opgenomen zijn in sterke, hechte groepen, die hun levenslang bescherming bieden in ruil voor onvoorwaardelijke loyaliteit’. Masculiniteit verwijst tot slot naar de mate waarin waarden geassocieerd met mannen of vrouwen worden gewaardeerd en met oriëntatie in de tijd bedoelt Hofstede of een samenleving hoofdzakelijk gericht is op de korte of lange termijn. Op basis van dit onderscheid zijn nationale organisatieculturen beschreven. Zo wordt Nederland getypeerd als een land met een relatief feminie culture, met een relatieve lage tolerantie voor

¹⁴ Zia o.a.: Almond, G. A., Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton University Press. Simeon, R., & Elkins, D. (1974). Regional Political Cultures in Canada. *Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne De Science Politique*, 7(3), pg. 397-437. Daemen, H.H.F.M. (1983). *Burgerzin en politieke gematigdheid: Een toetsing van de theorie van de burgercultuur*. Universiteit Twente.

ongelijkheid en een relatief hoge mate van individualiteit. Het model kan echter ook worden gebruikt om lokale of regionale culturen in kaart te brengen.¹⁵

- Een andere manier is om organisaties cultureel in te delen op basis van bepaalde *organisatiekenmerken*. Zo blijken organisaties op basis van de mate van interne samenwerking, innovatiegerichtheid, de verdeling van verantwoordelijkheden en de omgang met fouten en succes, te kunnen worden ingedeeld in egocratische organisaties (gericht op persoonlijke macht en aanzien), bureaucratische organisaties (focus op regels en procedures) en pragmatische organisaties (waar het bereiken van publieke waarden centraal staat).¹⁶
- Een in de bestuurskunde vaak gehanteerde benadering is die van de – aan de culturele antropologie ontleende – *cultuurtheorie (Cultural Theory)*.¹⁷ Hier is cultuur niet de optelsom van individuele opvattingen of van organisatiekenmerken, maar een manier van leven. Volgens de cultuurtheorie is elke manier van leven is een combinatie van twee dimensies. De eerste dimensie betreft de mate waarin een individu is opgenomen in een groep ('group'), 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.¹⁸

2.3 Lokale bestuursculturen in Nederland: twee dimensies

Geïnspireerd op vooral de cultuurtheorie en gebaseerd op de gevoerde gesprekken over bestuursculturen, komen we tot een 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 omschreven¹⁹

- **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.
 - *Informeel* – een informele cultuur wordt soms ook omschreven als familiecultuur. Deze cultuur is sterk mensgericht: persoonlijke verhoudingen zijn hier belangrijker 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. In deze informele mensgerichte cultuur is er een hechte relatie tussen de samenleving en het bestuur. Het 'kennen en gekend worden' is erg belangrijk voor raadsleden en wethouders. Én voor inwoners: wie geen deel uitmaakt van de netwerken waar politici en bestuurders zich in begeven heeft wat minder gemakkelijk toegang tot het bestuur. In deze cultuur kan cliëntelisme, nepotisme en

¹⁵ Hofstede, G. (1991). *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. Harper Collins Business.

¹⁶ Westrum, R.A. (2004). Typology of organisational cultures. *BMJ Quality & Safety* 13 (2) pg. 22-27.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

ombudspolitiek gemakkelijk wortel schieten en liggen vormen van belangenverstrengeling snel op de loer.

- *Formeel* - een formele cultuur wordt beschreven als zakelijk en proceduregericht: ambtelijke, bestuurlijke of politieke verhoudingen worden hier duidelijk gescheiden van persoonlijke relaties. Zakelijke conflicten leiden hier dus nooit tot persoonlijke ruzies. Bij deze formele proceduregerichtheid past ook een sterke mate van rolzuiverheid: iedereen handelt naar zijn of haar rol in een gegeven context. Dat geldt ook voor de relaties tussen bestuur en samenleving; ook hier staan formele procedures centraal. Het voordeel is dat iedereen hierdoor gelijke toegang heeft tot het bestuur en op dezelfde manier wordt behandeld. Een nadeel van sterke proceduregerichtheid is dat het leidt tot een in zichzelf gekeerd bureaucratisch bestuur waarin maatwerkoplossingen onmogelijk zijn.²⁰
- 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.
 - *Pragmatisch* - een pragmatische cultuur kent een sterke mate van consensusgerichtheid. 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 elitair.
 - *Politiek* – in een politieke cultuur staat het debat centraal. 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.

Tussen beide dimensies bestaan wel enige relaties. Een informele familiecultuur 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.²¹ Informele familieculturen die gewend zijn aan tegenstellingen tussen subculturen (dorpsgemeenschappen, bevolkingsgroepen) kennen soms wel informele conflictregulerende mechanismen waarbij 'local leaders' meestal een belangrijke rol spelen.²² 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.

Behalve het bestaan van interne conflicten, zijn er ook andere factoren die bijdragen aan het bestaan van een formele dan wel informele cultuur. Zo blijken ook de gemeentelijke schaal en het lokale politieke landschap ertoe te doen.

²⁰ Fleurke, F., & de Vries, P. J. (1998). Bureaucratie presteert beter op maatwerk. *Bestuurswetenschappen*, 52(6), pg. 297-319.

²¹ Wehr, P. (1979). *Conflict Regulation*. Routledge.

²² Soeters, J. (1997). *Geweld en conflict*. SDU.

- Kleinere gemeenten, waar de afstand tussen samenleving en bestuur en tussen bestuurders indeling per definitie kleiner is, kennen vaker een informele mensgerichte cultuur. Grotere gemeenten kennen meestal een formele cultuur, niet alleen omdat mensen elkaar hier meestal niet persoonlijk kennen, maar ook omdat er hier meer onderlinge verschillen zijn en meer conflicten moeten worden gereguleerd.²³ *Gemeentelijke herindelingen* houden daarom meestal ook een cultuurverandering in: de samenvoeging van gemeenten met een informele cultuur leidt dan tot de vorming van een grotere gemeente met een meer formele cultuur.²⁴
- Naast herindelingen, zijn *veranderingen in het politieke landschap* soms van belang. De opkomst van nieuwe (vaak lokale) partijen die zich afzetten tegen de gevestigde politieke orde, brengt in veel gevallen een nieuwe stijl van politiek en bestuur met zich mee.²⁵ Formele procedures worden door deze nieuwkomers desalniettemin vaak minder geaccepteerd, zakelijke politieke discussies kunnen dan plaatsmaken voor persoonlijke aantijgingen aan het adres van andere raadsleden of wethouders. Een formele proceduregerichte cultuur verandert daarmee in de richting van een informele mensgerichte cultuur.²⁶

2.4 Vier typen lokale bestuursculturen

Op basis van de dimensies formeel-informeel en pragmatisch-politiek kan een typologie worden gemaakt van vier verschillende lokale bestuursculturen: de gemeenschapscultuur, de vechtcultuur, de debatcultuur en de regentencultuur.

- 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.²⁷
- In de *vechtcultuur* 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 uiteindelijk 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.²⁸
- 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

²³ 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. Castenmiller, P., Meesters, M., Pluut, B. (2006). *De achtergronden van gemeentelijke prestaties*. BZK.

²⁴ Zie o.a.: Boogers, M., P.W. Tops (1997). *Het mirakel van Landgraaf, gemeentelijke herindeling als cultureel moderniseringsproces*. Katholieke Universiteit Brabant.

²⁵ Al kan de nieuwkomer zich tegelijkertijd ook voor een deel aan de heersende gebruiken aanpassen. Van Ostaaijen, J., Peeters, M., & Jennissen, S. (2020). *Bekend op straat en in de raad: Een verkennend onderzoek naar de succesfactoren van nieuwe lokale politieke partijen*. Tilburg University. Van Ostaaijen, J. (2011) Meebewegen met het populisme: de Rotterdamse aanpak: De relatie tussen anti-establishment politiek en de consensusdemocratie. In: *Bestuurswetenschappen*. 65, 5, p. 32-51

²⁶ Ostaaijen, J. van (2019). *Lokale partijen in Nederland: een overzicht van kennis over lokale partijen 2002- 2019*. Tilburg University. Euser (2015). *Geuzen aan de macht: de doorbraak van lokale partijen*. Stichting politieke academie. Schoenmaker, M. (2011). *Bestuurlijk gedonder: onderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten in Nederland (1998-2010)*. Wolf legal publishers.

²⁷ Castenmiller, P., Meesters, M., Pluut, B. (2006). *De achtergronden van gemeentelijke prestaties*. BZK.

²⁸ Zie ook: Schoenmaker, M. (2011). *Bestuurlijk gedonder: onderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten in Nederland (1998-2010)*. Wolf legal publishers.

conflictregulerende mechanismen, waardoor men gemakkelijk alle ruimte kan geven aan meningsverschillen en belangentegenstellingen.

- De *regentencultuur* 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.²⁹

	Politisering	Pragmatisch, consensusgericht	Politiek, debatgericht
Formalisme			
Informeel, mensgericht		<i>Gemeenschapscultuur</i>	<i>Vechtcultuur</i>
Formeel, proceduregericht		<i>Regentencultuur</i>	<i>Debatcultuur</i>

2.5 Typen bestuursculturen: gemeenten ingedeeld

Aan de hand van gesprekken en literatuur kan een voorlopige indeling worden gemaakt van gemeenten in typen bestuurscultuur. Bij deze indeling passen twee kanttekeningen. In de eerste plaats zijn ze gebaseerd op een of hooguit twee subjectieve waarnemingen van (oud-) wethouders, burgemeesters of gemeentesecretarissen die in de betreffende gemeenten hebben gewerkt, of op basis van losse cultuuronderzoeken naar die gemeenten.³⁰ In de tweede plaats zijn deze waarnemingen niet allemaal even actueel. Gemeenten die we cultureel typeren als een vechtcultuur, kunnen inmiddels een debatcultuur hebben gekregen, of andersom. De indeling dient vooral om na te gaan of de typen bestuursculturen zich onderscheiden naar regio dan wel gemeentegrootte.

- Als we deze indeling van gemeenten naar type bestuurscultuur beschouwen, valt het allereerst op dat de *gemeenschapsculturen* – zoals verwacht – gevormd worden door kleinere gemeenten. Tussen verschillende regio's zijn geen verschillen waarneembaar, bij gemeenten van dit type zijn alle landsdelen vertegenwoordigd.

²⁹ 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;

³⁰ Boogers, M., & de Wit, J. (2017). *Politieke evenwichtskunst: onderzoek naar de bestuurscultuur in de gemeente Castricum*. BMC Advies. 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. Horlings, L. (2014). Leadership, Governance and Knowledge in an Enterprising Place: The Case of Brainport Eindhoven in the Netherlands. In Pugalis, L., & Liddle, J. (eds), *Enterprising Places: Leadership and Governance Networks*. Bingley. Schnabel, P., Lans, J. van der, Steyaert, J., Tonkens, E. (2014). Open blik op 's-Hertogenbosch: vier essays. Gemeente 's-Hertogenbosch. Frissen, P., M. Schulz, N. Chin-A-Fat, B. van 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. Freeke, R., Stumphius, E., Schreuder, C. (2020). Integriteitsonderzoek nevenfuncties wethouder Gemeente Urk. Necker van Naem.

- Bij de *vechtculturen* is een gemengder beeld te zien: daar vinden we niet alleen kleine en middelgrote gemeenten, maar ook de steden Almelo en Schiedam. In de kleine gemeenten zijn er waarschijnlijk omstandigheden die ervoor zorgen dat er ondanks de sterke informaliteit en mensgerichtheid tóch sterke meningsverschillen en belangentegenstellingen leven; in de grotere gemeenten is het aannemelijk dat nieuwe politieke partijen de bestaande formele procedures weigeren te accepteren, waardoor bestaande conflictregulerende mechanismen ontregeld zijn geraakt. Ook hier zijn alle regio's vertegenwoordigd.
- *Debatculturen* zijn vooral te vinden in de steden. Dit was vooraf ook verwacht: in grote gemeenten zijn er meer politieke tegenstellingen én zijn de verhoudingen wat zakelijker en formeler. Ook hier zijn verschillende regio's vertegenwoordigd, al valt het op dat steden in Zuid-Nederland wat ondervertegenwoordigd zijn. Een mogelijke – nader te onderzoeken – verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat bestuurders in het zuiden wat meer conflictmijdend zijn dan andere delen van het land en daardoor minder gericht zijn op het aangaan van debatten.
- *Regentenculturen* komen voor in steden en middelgrote gemeenten. In gemeenten van deze schaal zou men meer politieke tegenstellingen én zakelijke en formele verhoudingen verwachten, maar blijktbaar is er alleen sprake van het laatste. Politieke tegenstellingen komen hier lastiger aan de oppervlakte; een gerichtheid op pragmatiek en consensus overheerst. Hier zijn steden in Zuid-Nederland wat oververtegenwoordigd, misschien om dezelfde reden dat zij bij de debatculturen juist minder sterk vertegenwoordigd zijn.

	Politisering	Pragmatisch, consensusgericht	Politiek, debatgericht
<i>Formalisme</i>			
<i>Informeel, mensgericht</i>		<i>Gemeenschapscultuur</i> <ul style="list-style-type: none"> - Lopik - Overbetuwe - Raalte - Skarsterlân - Terschelling - Urk 	<i>Vechtcultuur</i> <ul style="list-style-type: none"> - Almelo - Arnhem - Bloemendaal - Castricum - Grave - Noordwijk - Schiedam - Scherpenzeel - Woensdrecht
<i>Formeel, proceduregericht</i>		<i>Regentencultuur</i> <ul style="list-style-type: none"> - Boxtel - Breda - 's-Hertogenbosch - Maastricht - Noordenveld - Zeist 	<i>Debatcultuur</i> <ul style="list-style-type: none"> - Amersfoort - Apeldoorn - Deventer - Eindhoven - Groningen - Haarlemmermeer - Heerenveen - Zeewolde

3 Regionale verschillen?

3.1 Regionale bestuursculturen?

De in het vorige hoofdstuk ontwikkelde typologie van bestuursculturen laat zien dat deze ons goed in staat stellen om gemeenten cultureel te typeren, maar maakt ook duidelijk dat regionale verschillen nauwelijks waarneembaar zijn, behoudens een mogelijke neiging tot conflictmijding in het zuiden van het land. Noch in de gevoerde gesprekken, noch in de literatuur zijn er sterke aanwijzingen te vinden voor het bestaan van regionale bestuursculturen.

3.2 Literatuuroverzicht

De Oostenrijkse planologe Dühr stelde vast dat Nederland als klein land grote culturele verschillen kent: *“While the physical distances within the Netherlands may be short, the cultural differences within the country can be remarkable”*.³¹ Ook andere auteurs veronderstellen regionale cultuurverschillen die ook bestuurlijk van belang zijn, zonder hier verder specifiek over te zijn.³² Wat niet helpt, is dat bij elke lokale of regionale cultuurbeschrijving het begrip bestuurscultuur anders wordt gedefinieerd en andere onderscheidende kenmerken kent. Zo wijst de literatuur op het bestaan van verschillende regionale beleidsculturen en regionale verschillen in intergemeentelijke samenwerkingscultuur.³³

De wat meer perifere literatuur biedt vooral indirect bewijs voor regionale verschillen in bestuurscultuur. Deze literatuur is beduidend omvangrijker, maar bestaat vooral uit studies die betrekking hebben op individuele casussen. In die zin bieden deze studies weinig direct bewijs voor het bestaan van regionale verschillen. Wel kan uit de som van deze studies iets over het bestaan van dergelijke verschillen worden afgeleid. Zo geeft deze literatuur in de eerste plaats aanleiding om te veronderstellen dat er een verschil is tussen meer en minder stedelijke regio's. Waar de bestuurscultuur van regio's rond middelgrote gemeenten als Roosendaal en Delfzijl vaak wordt

³¹ Dühr, S. (2009). Regional Development and Regional Policy in the Netherlands: Are there Peripheral Regions? *Raumforschung und Raumordnung*, 67(4), pg. 300-307.

³² Zie bijvoorbeeld: Boogers, M. (2011). Lokale bestuursculturen in Nederland: tradities, folklore en vernieuwing. M. Boogers, K. Bolt, E. Meurs, A. Niesthoven, A. van Ommen, M. Stein (red.), *Democratie over grenzen: jaarboek van griffiers 2011*. SDU.

³³ Dekker, K., & Van Kempen, R. (2003). Urban Governance within the Big Cities Policy. *Cities*, 21(2), pg. 109-117. Boogers, M., Denters, B., & Sanders, M. (2015). *Effecten van regionaal bestuur*. Universiteit Twente.

omschreven als behoudend, informeel en nuchter, wordt de bestuurscultuur in regio's rond grote steden als Rotterdam, Den Haag en Eindhoven eerder getypeerd als zakelijk, planmatig en innovatief.³⁴

Daarnaast suggereert de literatuur over regio's ook het bestaan van een aantal specifieke regionale bestuursculturen.

- De bestuurscultuur van steden in *Overijssel* worden bijvoorbeeld in dezelfde termen omschreven: net als de bestuurscultuur van de regio Zwolle, wordt de bestuurscultuur van de stad Enschede gezien als inclusief en erop gericht om zaken zo lokaal mogelijk te organiseren.³⁵ Dit past in het beeld van de regio als geheel, die volgens enkele bronnen sterk in het teken staat van samenwerking en het zoeken naar consensus. De bestuursstijl wordt getypeerd als pragmatisch en technocratisch.³⁶
- De bestuurscultuur van de regio *Rotterdam-Den Haag* wordt in heel andere termen omschreven. Zo kenmerken bestuurstradities in de stad Rotterdam zich volgens een bron door strijd en kent de stad "van oudsher een 'vriend-vijand'-distinctie". De bestuursstijl zou hier gericht zijn op om 'concreet doen en durven' en past binnen een houding die ook wel wordt omschreven als 'niet lullen maar poetsen'.³⁷
- Ook de regio *Zuidoost Nederland* heeft wat dat betreft een enigszins afwijkend profiel. De bestuurscultuur wordt hier omschreven als samenwerkingsgericht, ondernemend en innovatief.³⁸ De regio als geheel kent daarnaast een hoge mate van gemeenschapszin, die zijn uitdrukking vindt in de lokale bestuurscultuur door het belang van informele netwerken en de neiging om grote besluiten in achterkamertjes te nemen. Tot slot wordt ook de internationale oriëntatie van het lokale en regionale bestuur genoemd.³⁹
- Voor steden en dorpen in de regio's *Holland-Rijnland* en *Noord-Holland* geldt ook dat de bestuurscultuur een hoge mate van gemeenschapszin kent, maar deze wordt in ieder geval in twee bronnen eerder als een onwenselijke vorm van verflechting omschreven. Daarnaast wordt de cultuur in deze regio - en daarmee ook het openbaar bestuur - aangemerkt als sterk behoudend.⁴⁰
- Tot slot schetst de literatuur ook een onderscheidend beeld van de *regio Friesland-Groningen*. Deze wordt in verschillende bronnen beschreven als 'naar binnen gericht', 'eigenzinnig' en op 'samenwerking georiënteerd'.⁴¹

³⁴ 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. Studiegroep Openbaar Bestuur. (2016). *Openbaar besturen in beeld*. BZK.

³⁵ Zie noot 31.

³⁶ Barry, M., & Van der Molen, P. (2003). Ocean Governance and the Marine Cadaster: The Netherlands North Sea. *Geomatica*, 57(3): pg. 313-324. Derkzen, P. 2008. *The Politics of Rural Governance*. Wageningen University.

³⁷ 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, pg. 82-83.

³⁸ Tödtling, F., Prud'Homme van Reine, P., & Dörhöfer, S. (2011). Open Innovation and Regional Culture – Findings from Different and Regional Settings. *European Planning Studies*, 19(11), pg. 1885-1907.

³⁹ Horlings, L. (2014). Leadership, Governance and Knowledge in an Enterprising Place: The Case of Brainport Eindhoven in the Netherlands. In Pugalís, L., & Liddle, J. (eds), *Enterprising Places: Leadership and Governance Networks*. Bingley.

Prud'homme van Reine, P., & Dankbaar, B. (2011). The Dynamic Interaction between Corporate and Regional Cultures: The Case of Southeast Netherlands. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 102(5), pg. 532-547.

⁴⁰ Nelen, H. (2013). De zoektocht naar verklaringen voor corruptie. *Tijdschrift voor Criminologie*, 55(1), pg. 88-92. Simon, C., Huigen, P., & Groote, P. (2009). Analysing Regional Identities in the Netherlands. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 101(4), 409-421. Cachet, A., Daemen, H., Ringeling, A., Schaap, L. (2001). *Het derde klaphek voorbij? - een analyse van de Volendamse bestuurscultuur*. Erasmus Universiteit Rotterdam.

⁴¹ Barry, M., & Van der Molen, P. (2003). Ocean Governance and the Marine Cadaster: The Netherlands North Sea. *Geomatica*, 57(3): pg. 313-324. Derkzen, P. 2008. *The Politics of Rural Governance*. Wageningen University. Studiegroep Openbaar Bestuur. (2016). *Openbaar besturen in beeld*. BZK.

3.3 Regionale bestuursculturen: naar een onderzoeksagenda

Dit verkennend onderzoek naar kenmerken van lokale bestuurscultuur en regionale bestuursculturen heeft een aantal concrete resultaten opgeleverd. Aan de hand van literatuur over organisatie- en bestuursculturen zijn we tot definitie van bestuurscultuur gekomen en is een overzicht gegeven van verschillende cultuurkenmerken waarmee bestuursculturen beschreven kunnen worden. Op basis van de cultuurkenmerken formalisme (formeel-informeel) en politisering (pragmatisch-politiek) blijken gemeenten op basis van interviews en literatuur goed te kunnen worden ingedeeld. Voor een meer precieze indeling van lokale bestuursculturen in gemeenschapscultuur, vechtcultuur, debatacultuur en regentencultuur zal een verder verfijnde cultuuranalyse echter wel nodig zijn. Wellicht wordt dan ook duidelijk of en waarom Zuid-Nederlandse gemeenten minder vaak worden ingedeeld bij de debataculturen en juist vaker worden ingedeeld bij regentenculturen.

Op basis van deze verkenning zien we weinig aanleiding om regionale verschillen in bestuurscultuur te onderscheiden, behalve mogelijkerwijs een mate van conflictmijding in Zuid Nederland. Voor een beter beeld van cultuurverschillen zou gebruik kunnen worden gemaakt van de cultuuranalyse die Hofstede heeft gebruikt voor landenvergelijkend onderzoek naar organisatieculturen, in te zetten voor een onderzoek naar regionale bestuursculturen. Dan zou kunnen gekozen worden voor een enquête onder raadsleden (en eventueel ook wethouders, burgemeesters en ambtenaren) waarin hen gevraagd wordt naar verschillende cultuurkenmerken van het lokaal bestuur.

www.necker.nl | info@necker.nl | Goeman Borgesiuslaan 77 | 3515 ET Utrecht

Necker van Naem

