



**Necker
van Naem**



Universiteit Utrecht

De ene bestuurder is de andere niet: over het samenspel tussen bestuurscultuur en bestuursstijl

*Een kwalitatief onderzoek naar de manier waarop bestuursstijl en bestuurscultuur
zich tot elkaar verhouden op gemeentelijk niveau*

Masterscriptie Bestuur en Beleid

Departement voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO)
Universiteit Utrecht

Eefje Corbeek
6160573

22-06-2022

Utrecht

Eerste lezer: Dr. Harmen Binnema

Tweede lezer: Dr. Ank Michels

Voorwoord

Voor u ligt de masterscriptie *De ene bestuurder is de andere niet: over het samenspel tussen bestuurscultuur en bestuursstijl*. Met dit onderzoek komt een einde aan mijn studententijd en sluit ik mijn master Bestuur en Beleid aan de Universiteit Utrecht af. Het afgelopen jaar is voorbijgevlogen. Door mijn achtergrond in de Geesteswetenschappen vond ik het in eerste instantie spannend om mij te storten in bestuurskundig onderzoek. Gelukkig heb ik er op mijn eigen manier een historische draai aan kunnen geven. Ik kijk dan ook met veel plezier terug op deze leerzame periode.

Ik zou graag mijn scriptiebegeleider dr. Harmen Binnema willen bedanken voor zijn goede begeleiding, kritische feedback en gezellige gesprekken. Bij vragen kreeg ik altijd snel antwoord en wist hij me weer op weg te helpen. Verder wil ik ook dr. Ank Michels, de tweede lezer, bedanken voor haar feedback.

Mijn afstudeeronderzoek heb ik gecombineerd met een stage bij advies- en onderzoeksbureau Necker van Naem. Ik kreeg daar alle vrijheid om mijn scriptie naar eigen inzicht in te vullen en mocht gebruik maken van hun netwerk en documenten. Mijn dank gaat uit naar mijn stagebegeleider Job van Meijeren voor zijn inhoudelijke feedback, maar ook voor alle gezellige koffiemomentjes op dinsdagochtend. Bij Necker heb ik alvast kunnen wennen aan het werkende leven en kreeg ik de kans om te leren en te ontdekken. Veel dank daarvoor.

Voor deze scriptie heb ik gesproken met burgemeesters en wethouders uit een aantal gemeenten. Het was niet altijd makkelijk om hen te spreken te krijgen tijdens het formatieproces van de nieuwe colleges. Ik heb veel gebeld en gemaïld met diverse bestuurssecretariaten en ben hen dankbaar dat zij voor mij tijd hebben kunnen vrijmaken in de drukke agenda's van de bestuurders. Ik wil graag alle collegeleden bedanken die hebben meegewerkt aan dit onderzoek.

Tot slot wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor al hun aanmoediging en ondersteuning tijdens de afgelopen periode. In het bijzonder dank ik mijn groepsgenoot Lisanne. Met haar kon ik altijd sparren over de scriptie, maar gelukkig ook over alles daaromheen.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Eefje Corbeek
Utrecht, 22 juni 2022

Samenvatting

In dit onderzoek is onderzocht hoe bestuurscultuur en bestuursstijl zich tot elkaar verhouden op gemeentelijk niveau. Bij vier gemeenten is gekeken hoe collegeleden het samenspel tussen stijl en cultuur beschouwen. De data hiervoor is verzameld via semigestructureerde interviews, een bestuursstijltest, documentenanalyse en het houden van focusgroepen. Dit onderzoek bouwt voort op de recente heropleving van de wetenschappelijke interesse in lokale bestuursculturen. Het kijkt verder dan bestuurscultuur alleen en onderzoekt de relatie met een ander relevant concept, namelijk bestuursstijl. Aan de hand van twee theoretische typologieën worden deze complexe begrippen meetbaar gemaakt. Zo zijn er drie typen bestuursculturen (arenacultuur, debatcultuur en gemeenschapscultuur) en vier typen bestuursstijlen (beschermer, onderkoning, verbinder en visionair).

Er wordt in dit onderzoek aandacht besteed aan de definitie van bestuurscultuur. Cultuur is een complex en gelaagd begrip en daardoor lastig te onderzoeken. Het ontbreken van een duidelijke definitie kan zorgen voor verschillende uitkomsten. Er is daarom een nieuwe definitie opgesteld, die politieke, organisatorische en geschiedkundige elementen bevat. Bovendien wordt in dit onderzoek gewerkt met een integrale manier van het bestuderen van bestuurscultuur, waarbij bestuurskundig en historisch onderzoek gecombineerd worden. Op deze manier is geprobeerd om de complexiteit van cultuur te waarborgen, om zo een beter beeld te krijgen van de samenhang van cultuur met bestuursstijl.

Allereerst bleek uit de resultaten dat de individuele bestuursstijlen van bestuurders niet zozeer afhankelijk zijn van de gemeentelijke bestuurscultuur, maar eerder van de persoonlijkheid van de bestuurder, de functie, de portefeuille of de opgave waarmee diegene aan de slag moet. Het is daardoor niet mogelijk om te spreken van een bepaald type bestuurder dat werkzaam is in een specifieke bestuurscultuur. Desalniettemin gedijen sommige bestuursstijlen beter in een bepaalde cultuur dan andere. Zo lijkt de onderkoning lijnrecht tegenover de verbinder en de visionair te staan. Op de momenten dat een onderkoning een kansrijke bestuursstijl is in een bestuurscultuur, zijn de verbinder en de visionair juist botsende stijlen en vice versa.

Het onderzoek wijst uit dat er een verschil bestaat tussen de individuele bestuursstijlen en de overkoepelende stijl van besturen in een college van Burgemeester en Wethouders. Deze collegestijl lijkt meer verbonden te zijn met de bestaande bestuurscultuur dan de individuele stijlen. Het blijkt namelijk dat er in de onderzochte gemeenschapsculturen sprake is van een overwegend verbindende bestuursstijl, terwijl in de debatculturen een visionaire stijl duidelijker naar voren komt. Zodra deze overkoepelende collegestijl niet goed aansluit bij de bestaande bestuurscultuur dan kunnen er botsingen ontstaan.

De kans dat er een botsing ontstaat tussen cultuur en stijl is ook groter op het moment dat er ineens veel bestuurders van buiten de gemeente benoemd worden. Deze bestuurders zijn dan namelijk niet voorafgaand aan de benoeming gesocialiseerd in de bestaande cultuur, waardoor ze nog weinig ervaring hebben met de culturele kenmerken van de gemeente. Het is daardoor aannemelijk dat nieuwe bestuurders anders tegen de aanwezige cultuur aankijken en daar wellicht ook minder goed inpassen. Een botsing tussen cultuur en stijl hoeft echter niet altijd te leiden tot een negatieve situatie of het vertrek van collegeleden. Het kan juist ook zorgen voor cultuurverandering. Al met al wordt in dit onderzoek geconcludeerd dat de gedragingen van lokale bestuurders veel impact kunnen hebben op de algehele bestuurscultuur in een gemeente.

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Wetenschappelijke relevantie	8
1.3 Maatschappelijke relevantie.....	9
1.4 Leeswijzer	9
2. Theoretisch kader	10
2.1 Bestuurscultuur	10
<i>Cultuuronderzoek</i>	10
<i>Organisatieculturen</i>	10
<i>Het socialisatieproces binnen organisaties</i>	12
<i>Wat is bestuurscultuur?</i>	12
<i>Lokale bestuurscultuur</i>	14
2.2 Bestuursstijl	16
<i>Trends in het lokaal bestuur</i>	17
<i>Bestuursstijlen</i>	18
2.3 Theoretische verwachtingen over het samenspel van stijl en cultuur.....	20
3. Methode	22
3.1 Casusselectie	22
<i>De Frykse Marren</i>	23
<i>Haarlemmermeer</i>	23
<i>Raalte</i>	24
<i>Zeewolde</i>	24
3.2 Operationalisatie	25
3.3 Dataverzameling.....	26
3.4 Betrouwbaarheid & validiteit.....	29
<i>Positie van de onderzoeker</i>	30
4. Resultaten	31
4.1 Inleidende blik op het samenspel tussen stijl en cultuur	31
4.2 Fryske Marren.....	32
<i>Bestuurscultuur</i>	32
<i>Historische dimensie</i>	33
<i>Bestuursstijl</i>	34

<i>De interactie tussen stijl en cultuur</i>	35
4.3 Haarlemmermeer	36
<i>Bestuurscultuur</i>	36
<i>Historische dimensie</i>	37
<i>Bestuursstijl</i>	38
<i>De interactie tussen stijl en cultuur</i>	39
4.4 Raalte	40
<i>Bestuurscultuur</i>	40
<i>Historische dimensie</i>	41
<i>Bestuursstijl</i>	42
<i>De interactie tussen stijl en cultuur</i>	44
4.5 Zeewolde	45
<i>Bestuurscultuur</i>	45
<i>Historische dimensie</i>	46
<i>Bestuursstijl</i>	47
<i>De interactie tussen stijl en cultuur</i>	48
4.6 De interactie tussen cultuur en stijl	49
5. Discussie	53
5.1 Conclusie	53
5.2 Beperkingen van het onderzoek.....	57
5.3 Suggesties voor vervolgonderzoek	58
Bronvermelding	60
Bijlagen	66
Bijlage 1: Interviewprotocol	66
Bijlage 2: Codeboom	68
Bijlage 3: Overzicht respondenten	69

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Onderzoek van het NRC toonde in maart 2021 aan dat een ex-gedeputeerde in Limburg jarenlang subsidies doorsluisde naar eigen bv's (NRC, 2021a). Dit integriteitsschandaal, dat binnen een breder patroon past van Limburgse integriteitsschendingen, bracht een discussie op gang over de bestuurscultuur in de Limburgse politiek. De cultuur in de regio zou zich namelijk kenmerken door een hoog 'ons-kent-ons' gehalte met weinig ruimte voor tegenspraak en er zou sprake zijn van een 'wegkijkcultuur' (NRC, 2021b). De commissie Visser kreeg daarop de taak om de Limburgse bestuurscultuur van de afgelopen tien jaar te onderzoeken, maar zij concludeerde dat er 'geen sprake was van een significant afwijkende bestuurscultuur' in Limburg (Visser, Frissen en Nooy, 2022, p. 26). Tegelijkertijd kwam de commissie tot de conclusie dat de bestuurders in Limburg niet altijd uitgingen van waarden als proportionaliteit, gematigdheid en terughoudendheid (Visser et al., 2022, p. 21). Alhoewel de onderzoekers geen uitgebreid antropologisch onderzoek hebben kunnen doen, lijken de gedragingen en bestuursstijlen van de Limburgse bestuurders samen te hangen met de veronderstelde bestuurscultuur. Het is echter niet inzichtelijk hoe deze relatie er precies uitziet.

Niet alleen in Limburg leiden bestuurscrises tot discussies over de lokale bestuurscultuur. Eerder gebeurde dat bijvoorbeeld ook toen de commissie Alders (2001) onderzocht of de unieke bestuurscultuur in Volendam een van de verklaringen was voor de verwoestende nieuwjaarsbrand in café De Hemel in 2001. In die discussie over bestuurscultuur werd wederom gerefereerd aan de gedragingen van individuele bestuurders, maar werd niet duidelijk gemaakt op welke manier die twee fenomenen met elkaar verbonden waren. Is de bestuurscultuur in Volendam uniek omdat er een uniek soort bestuurder actief is? Of trekt een unieke bestuurscultuur ook een specifiek soort bestuurders aan?

Het onderwerp bestuurscultuur wordt dus voornamelijk besproken als er sprake is van een bestuurscrisis, maar dit is niet geheel terecht (Boogers, Van Zuydam en Ostaaijen, 2021; Randeraad, 2003). Niet alleen krijgt bestuurscultuur daardoor een negatieve connotatie, maar het zorgt ook voor een beperkte visie op cultuur. Door voornamelijk met een crisislens naar bestuurscultuur te kijken, blijven andere factoren die samenhangen met cultuur buiten beeld, zoals individuele bestuursstijlen. Bovendien is onderzoek naar lokale bestuursculturen überhaupt een onontgonnen terrein in de Nederlandse bestuurskunde. Er is nog nauwelijks onderzoek gedaan naar de manier waarop lokale bestuursculturen zich onderscheiden, wat bestuurscultuur precies inhoudt en hoe de diverse cultuurpatronen zich tot elkaar verhouden.

Het is lastig om te vatten wat een lokale bestuurscultuur precies inhoudt. Dit komt onder andere door het feit dat culturen dynamisch en gelaagd zijn. In de wetenschappelijke literatuur worden daardoor allerlei definities door elkaar gebruikt. Een te beperkte definitie doet geen recht aan de complexiteit van het begrip, terwijl een te brede definitie het risico loopt om alomvattend te zijn. Alvorens onderzocht kan worden wat de verhouding is tussen bestuurscultuur en bestuursstijl, is het daarom eerst van belang dat er gekeken wordt hoe het begrip bestuurscultuur het best gedefinieerd kan worden. Met die insteek sluit het onderzoek aan bij het betoog van Randeraad (2003), waarin gepleit wordt voor een integrale benadering van bestuurscultuur. Onder een integrale benadering van bestuurscultuur verstaat Randeraad een samenwerking tussen bestuurskundig en historisch onderzoek. Volgens hem kan dit bijdragen aan een beter begrip van het concept bestuurscultuur. De veranderlijkheid en continuïteit van cultuur maken het tot een historisch geladen begrip en het is daarom haast onmogelijk om tot de kern van het begrip te

komen zonder de historische context in beschouwing te nemen. In dit onderzoek wordt dus ook naar het verleden gekeken om zo mogelijke verklaringen voor het heden te ontdekken.

In 2021 hebben Boogers, Van Zuydam en Ostaaijen in samenwerking met Necker van Naem een verkennend onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden over lokale bestuursculturen in Nederland. In dat onderzoek is het begrip bestuurscultuur getypeerd langs twee dimensies die politiek-bestuurlijk het meest relevant zijn: formalisme en politisering. Formalisme beschrijft de mate waarin de onderlinge verhoudingen worden bepaald door informele relaties dan wel door formele procedures. Politisering betreft de mate waarin de onderlinge verhoudingen gericht zijn op het pragmatisch oplossen van problemen of op het voeren van uitvoerig politiek debat waar ruimte is voor tegenstellingen. Hieruit is een typologie voortgekomen met vier ideaaltypische bestuursculturen: de vechtcultuur, de gemeenschapscultuur, de debatcultuur en de regentencultuur (Boogers et al., 2021, p. 7-8).

Op dit onderzoek is in 2022 een vervolg gekomen middels een verdiepend veldonderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het doel was om een empirische basis te vinden voor de bovenstaande typologie. Een vragenlijst, die is afgenomen onder provinciale en gemeentelijke bestuurders, ambtenaren en volksvertegenwoordigers, heeft drie verschillende cultuurpatronen in beeld gebracht: de arenacultuur, de gemeenschapscultuur en de debatcultuur (Boogers, Peters, Van Zuydam, Van Meijeren en Woudstra, 2022). De vier eerder genoemde ideaaltypen zijn daarmee teruggebracht naar drie culturen. Dit kan komen door het feit dat de cultuurpatronen zijn geïdentificeerd via zelfidentificatie, waardoor de respondenten zichzelf niet herkenden in bepaalde impopulaire culturen. Desalniettemin hebben de twee onderzoeken (Boogers et al., 2021 en Boogers et al., 2022) gezorgd voor een stevige theoretische en empirische basis voor de gemeenschapscultuur en de debatcultuur. In dit onderzoek wordt ervoor gekozen om deze twee culturen met elkaar te vergelijken. De gemeenschapscultuur kenmerkt zich door een informele en pragmatische sfeer, terwijl de debatcultuur daarentegen een hoge mate van formalisering kent en erg proceduregericht is (Boogers et al, 2021). Deze twee culturen staan lijnrecht tegenover elkaar, wat het interessant maakt om de twee met elkaar te vergelijken. Is er bijvoorbeeld een geheel ander soort type bestuurder dominant bij de ene cultuur dan de andere cultuur?

De ene gemeentebestuurder is de andere niet. De gedragingen van bestuurders zijn complex en dynamisch. Om te kunnen onderscheiden welk type bestuurders in een bepaalde bestuurscultuur aanwezig is, kunnen bestuursstijlen worden gebruikt. Deze ideaaltypische stijlen worden voornamelijk beschreven in de organisatiewetenschap en worden vaak gekoppeld aan managementstijlen en leiderschap (Anderson en Sun, 2017; Quinn et al, 2011; Slowikowski, 2005). Welke stijlen een bestuurder gebruikt is afhankelijk van de context en vaak heeft een bestuurder meerdere stijlen in zich (Schouw, Tops en Zouridis, 2018). Het is daarom van belang om te onderzoeken welke stijlen relevant zijn in de bestuurlijke context en welke stijlen het vaakst dominant aanwezig zijn.

Het is aannemelijk dat de ervaren bestuurscultuur een bepaalde wisselwerking heeft met de gedragingen van bestuurders. Cultuur is immers een sociaal geconstrueerd concept, wat het gedrag van mensen structureert en vice versa (Brekhus, 2015). Dit onderzoek bouwt voort op de studies van Boogers et al. (2021; 2022) en bestudeert het samenspel tussen de bestuurscultuur in een gemeente en de bestuursstijlen van de bestuurders in die gemeente. Is er in een bepaald type bestuurscultuur ook een bepaald type bestuurders actief? Welke bestuursstijlen vormen de beste 'fit' met een bepaalde cultuur? En welke kansen en botsingen levert dat op? Het onderzoek richt zich daarbij op de volgende hoofdvraag:

Hoe verhouden de bestuursstijlen van wethouders en burgemeesters zich tot de algemene bestuurscultuur in een gemeente?

Deze hoofdvraag zal beantwoord worden aan de hand van theoretische en empirische deelvragen.

Theoretische deelvragen:

1. Hoe kan bestuurscultuur gedefinieerd worden?
2. Wat wordt verstaan onder een gemeenschapscultuur en een debatcultuur?
3. Welke bestuursstijlen komen voor bij gemeentebestuurders?
4. Welke verwachtingen zijn er over het samenspel tussen bestuurscultuur en bestuursstijl?

Empirische deelvragen:

1. Hoe kijken burgemeesters en wethouders aan tegen de bestuurscultuur in hun eigen gemeente?
2. Op welke manier spelen ervaringen en gebeurtenissen uit het verleden een rol bij de huidige bestuurscultuur van een gemeente?
3. Welke bestuursstijlen zijn veelvoorkomend bij burgemeesters en wethouders in een gemeenschapscultuur?
4. Welke bestuursstijlen zijn veelvoorkomend bij burgemeesters en wethouders in een debatcultuur?
5. Wat zijn de kansen en botsingen die zich voordoen in een college van Burgemeester & Wethouders in de interactie tussen bestuurscultuur en bestuursstijl?

1.2 Wetenschappelijke relevantie

In de wetenschappelijke literatuur is al veel geschreven over organisatiecultuur en politieke cultuur, maar er is relatief weinig bekend over lokale bestuursculturen. De bestaande studies richten zich voornamelijk op een nationale bestuurscultuur (Breed, 2007; Hofstede, 2004). Op lokaal niveau betreft het voornamelijk een aantal specifieke casestudies, waarin wordt onderzocht of bestuurscultuur een mogelijke verklaring kan bieden voor bestuurscrises (o.a. Cachet et al, 2001; Diepenveen, Van Hout & Riezebos, 2010; Korsten, 2021). Deze incident gedreven onderzoeken vertellen vooral veel over specifieke problemen die in gemeenten spelen, maar niet zoveel over het concept bestuurscultuur in het algemeen. Bovendien is het de afgelopen vijftien jaar relatief stil geweest rondom het thema bestuurscultuur in de wetenschappelijke literatuur, totdat het recentelijk weer is gaan leven door onder andere nationale discussies over dit onderwerp. Bestuurscultuur is het afgelopen decennium een onderbelicht concept geweest, terwijl er nog veel onduidelijk is over de precieze werking hiervan. Dit onderzoek vult dus een lacune in het bestaande wetenschappelijke onderzoek door de kennis over het concept lokale bestuurscultuur te vergroten.

Er zijn een aantal redenen waarom het van belang is om deze lacune op te vullen. Allereerst is er geen consensus over wat een lokale bestuurscultuur precies inhoudt. Academici zijn het eens over wat er ongeveer wordt bedoeld, maar een eenduidige definitie ontbreekt (Van Hulst, 2008a, p. 3). Het is daarom noodzakelijk om verder te concretiseren wat bestuurscultuur precies inhoudt om zo het concept volledig te kunnen doorgronden. Daarnaast is er nog nauwelijks gehoor gegeven aan de roep van Randraad (2003) om een integrale benadering van bestuurscultuur te hanteren. Dit onderzoek probeert hier verandering in te brengen door ook de historische dimensie van cultuur in acht te nemen, wat een vernieuwende kijk op de bestaande literatuur teweeg kan brengen. Tot slot heeft het recente onderzoek van Boogers et al. (2022) nieuwe vragen opgeroepen die diepgaander onderzoek vereisen naar dit thema, bijvoorbeeld over de manier

waarop bestuurscultuur op lokaal niveau tot uiting komt. Dit onderzoek bouwt hierop voort en tracht één van die vragen te beantwoorden.

1.3 Maatschappelijke relevantie

De recente integriteitscrises in Limburg hebben aangetoond dat de gedragingen van lokale bestuurders veel impact kunnen hebben op de kwaliteit van het bestuur en de sfeer in een gemeente. Bovendien is het thema weer meer gaan leven sinds er in Den Haag veel nationale discussie wordt gevoerd over dit onderwerp. Er wordt stevast geroepen om een nieuwe bestuurscultuur zonder dat duidelijk is wat hier precies mee wordt bedoeld, zowel op nationaal als lokaal niveau. Het is daarom van belang dat dit concept inzichtelijker wordt, zodat bestuurders er met elkaar het gesprek over aan kunnen gaan. Dit onderzoek creëert meer bewustwording over dit thema en geeft inzicht in de praktische werking van lokale bestuursculturen. Het kan daardoor indirect bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Dit is voordelig aangezien het overgrote deel van de maatschappij baat heeft bij een goed functionerend lokaal bestuur.

Dit onderzoek probeert bestuurders meer inzicht te geven in hun eigen bestuursstijl en in hoeverre die stijl past binnen een bestuurscultuur. Dat kan ervoor zorgen dat bestuurders meer weloverwogen hun stijl kunnen toetsen aan de cultuur waar zij terecht gaan komen of werkzaam in zijn. Het kan erg nuttig zijn voor bestuurders om te weten waar eventuele botsingen zouden kunnen ontstaan, zodat zij daar rekening mee kunnen houden. Hetzelfde geldt ook voor fracties op het moment dat zij op zoek zijn naar een nieuwe bestuurder. Door rekening te houden met het samenspel tussen cultuur en stijl kan er gericht gezocht worden naar een bestuurder die past bij de uitdagingen waar een gemeente op dat moment mee te maken heeft. Bovendien zorgt het er hopelijk voor dat bestuurders beter op hun plek zitten, waardoor er minder collegeleden vroegtijdig zullen vertrekken. Ook dat kan indirect bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van het openbaar bestuur.

1.4 Leeswijzer

Alvorens de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, is het van belang om een beter beeld te krijgen van de concepten bestuurscultuur en bestuursstijl. Dit zal centraal staan in het tweede hoofdstuk van deze scriptie, het theoretisch kader, waar de relevante theorieën over deze concepten worden uiteengezet. De theoretische deelvragen in dit hoofdstuk beantwoord. In het derde hoofdstuk worden de methoden van het onderzoek beschreven. De gemaakte methodologische keuzes worden verantwoord en de belangrijkste concepten worden geoperationaliseerd. Daarna volgt een reflectie over de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek en de positie van de onderzoeker. De resultaten van het onderzoek worden gepresenteerd en geanalyseerd in het vierde hoofdstuk, waarbij ook de empirische deelvragen beantwoord worden. Tot slot wordt het antwoord op de hoofdvraag geformuleerd in het vijfde hoofdstuk, de discussie, aan de hand van de empirische bevindingen en de theoretische verwachtingen. Afsluitend volgt een kritische reflectie op de beperkingen van het onderzoek en worden suggesties gedaan voor eventueel vervolgonderzoek.

2. Theoretisch kader

Om te kunnen onderzoeken hoe bestuurscultuur en bestuursstijl zich tot elkaar verhouden, is het van belang om nader in te gaan op deze twee concepten. In welke context kunnen deze begrippen geplaatst worden? En hoe kunnen ze gedefinieerd worden? In dit hoofdstuk zullen daarom de meest relevante theorieën daarover worden uitgewerkt. Allereerst wordt het concept bestuurscultuur bestudeerd. Daarna volgt het concept bestuursstijl. Tot slot zullen de verwachtingen over het samenspel tussen bestuurscultuur en bestuursstijl besproken worden.

2.1 Bestuurscultuur

Cultuuronderzoek

“Cultuur is de grote bekende, maar ook de grote oningevulde factor” (Bovens, Noordegraaf, Pikker, Vermeulen & Lierop, 2006, p. 115). Cultuur uit zich onder andere via normen en waarden, routines, symbolen, gedeelde ervaringen en taal. Kortom: het is overal om ons heen. Cultuur is echter geen tastbaar object, maar een sociaal construct. Dat houdt in dat cultuur tot stand komt via de gedeelde zin- en betekenisgeving van de samenleving (Brekhus, 2015). Dit maakt het een lastig te vatten concept, ofwel een ‘grote oningevulde factor’, omdat de betekenis van cultuur continu aan verandering onderhevig is. Bovendien is cultuur een gelaagd begrip: het kent zichtbare en minder zichtbare kanten (Schein, 1997). Bij cultuuronderzoek is het daarom noodzakelijk om rekening te houden met deze lagen en verschillende aspecten van cultuur (Cachet et al, 2001, p. 12).

Aangezien cultuur zo veelzijdig is, vereist een onderzoek naar bestuurscultuur eerst nadere concretisering. In de wetenschappelijke literatuur komt het niet vaak voor dat bestuurscultuur als centraal begrip wordt genomen. Men spreekt eerder van een (ambtelijke) organisatiecultuur of politieke cultuur. In zekere zin is dit ook toepasselijk: een gemeente functioneert immers als een soort complexe organisatie die zich in een politieke arena beweegt (Bovens et al., 2006, p. 26). Het concept bestuurscultuur kan daardoor theorieën over zowel organisatiecultuur als politieke cultuur combineren en een alomvattend kader creëren, waarmee de verschillende eenheden van de gemeente in samenhang bestudeerd kunnen worden (Van Hulst, 2008a, p. 3). Bestuurscultuur doet daarmee recht aan de ambtelijke cultuur van een gemeente alsook de politieke cultuur van een gemeenteraad. Het theoretisch kader zal zodoende niet alleen bestuurskundige theorieën omvatten, maar ook organisatiekundige en politicologische theorieën om zo een volledig beeld te kunnen schetsen van het begrip bestuurscultuur.

Organisatieculturen

Sinds de jaren tachtig is organisatiecultuur een belangrijk thema in de organisatie- en managementliteratuur. Cultuur werd toen beschouwd als een aparte variabele die onderzocht kon worden. Iedere organisatie *heeft* een bepaalde cultuur. Vanuit dit instrumentele perspectief wordt cultuur gezien als iets maakbaars. Het ideaal is een homogene cultuur, waarin alle neuzen dezelfde kant op staan. Dit leidt echter tot een statische opvatting van cultuur (Randeraad, 2003). Smircich (1983) pleit daarom voor een interpretatieve benadering die stelt dat organisatie een bepaalde cultuur *is*. Deze antropologische benadering laat ruimte voor subculturen en variaties en heeft een dynamischere opvatting van cultuur. Volgens dit perspectief zijn “organisaties de zingevingskaders voor (inter)menselijk gedrag” (Bekke, 1992, p. 36).

Kummerow en Kirby (2013) benadrukken dat de twee benaderingen elkaar niet per se hoeven uit te sluiten. In realiteit vallen de meeste studies namelijk tussen de twee benaderingen in. Het model van Martin (2002) brengt de organisatie ‘*heeft* cultuur’ en ‘*is* cultuur’-theorieën bij elkaar. Zij

onderscheidt drie perspectieven: het integratieperspectief, het differentiatieperspectief en het fragmentatieperspectief. Het integratieperspectief sluit aan bij de hierboven beschreven instrumentele benadering van organisatie *heeft* cultuur. Dit perspectief gaat uit van een top-down maakbaarheid en veronderstelt een homogene organisatiecultuur. De tweede benadering van Martin, het differentiatieperspectief, stelt dat er verschillende subculturen zijn binnen organisaties. Consensus is alleen mogelijk binnen groepen van dezelfde subcultuur en er bestaat daarom niet zoiets als een homogene organisatiecultuur. Deze benadering sluit meer aan bij de opvatting dat organisatie een cultuur *is*. Het fragmentatieperspectief, het derde perspectief van Martin, past ook beter bij de interpretatieve benadering. Het fragmentatieperspectief pleit namelijk voor een thema-specifieke benadering van cultuur. Per thema of identiteit kent ieder individu een andere betekenis toe aan de organisatiecultuur. Ambigüiteit is de kern van cultuur. Zo kunnen de bestuurders in het college zich aan de ene kant identificeren als wethouder of burgemeester, maar aan de andere kant zullen zij zich soms meer verbonden voelen met hun politieke partij of hun gender. Personen beschikken over meerdere identiteiten en voelen zich telkens in meer of mindere mate verbonden met diverse groepen. In een organisatie ontstaat zo een mix van verschillende culturen die contextafhankelijk zijn (Kujala, Lehtimäki en Puččaité, 2016). Cultuuronderzoek zou volgens Martin (2002) rekening moeten houden met alle drie de perspectieven. Dit voorkomt een te beperkte opvatting van organisatiecultuur.

Ook Van Hulst (2008a) is van mening dat onderzoek naar bestuursculturen niet beperkt moet blijven tot het integratieperspectief. Hij stelt dat anders de neiging ontstaat om over homogene culturen van de verschillende onderdelen van het bestuur te praten in plaats van om het als een geheel te zien. Men spreekt dan bijvoorbeeld van *de* ambtelijke cultuur of *de* politieke cultuur. Dit is echter problematisch omdat daarmee voorbij wordt gegaan aan enige fragmentatie of differentiatie die wellicht aanwezig is. Bovendien stelt Van Hulst dat de verschillende onderdelen, die samen het lokaal bestuur vormen, een zekere onderlinge samenhang en afhankelijkheid kennen waar men rekening mee moet houden. Problemen in de ambtelijke organisatie werken bijvoorbeeld vaak ook door in het politieke onderdeel. Door de verschillende onderdelen van het lokaal bestuur te beschouwen als gescheiden werelden, is het lastig om volledig zicht te krijgen op de overkoepelende bestuurscultuur (Van Hulst, 2008a, p. 7). Dit onderzoek is in lijn met Van Hulst en Martin en stelt dat bestuurscultuur gezien moet worden als dynamisch, gelaagd en contextafhankelijk. Daarnaast moet onderzoek naar bestuurscultuur ook het samenspel tussen de verschillende onderdelen van het lokaal bestuur in beschouwing nemen.

Alhoewel organisatiekundige theorieën goede handvatten bieden voor het onderzoek naar bestuurscultuur, onderscheidt een politieke dimensie een gemeente van een standaard organisatie. Het is daarom van belang om ook te kijken naar het concept politieke cultuur en welke elementen daaruit kunnen terugkomen in een gemeentecultuur. Politieke cultuur is voor het eerst uitvoerig onderzocht in de jaren zestig van de vorige eeuw. Het werk van Almond en Verba (1963) is een klassieker uit die tijd. Zij stellen dat politieke cultuur tot stand komt via de opvattingen, gedragingen en oriëntaties van burgers ten aanzien van het politieke bestel. Zij scharen zich dus achter een breder cultuurbegrip, waarin de bestuurders de culturele processen van de bestuurders beïnvloeden. Politieke cultuur volgens Almond en Verba draait echter vooral om de mentale aspecten van cultuur (Ghosh, 2018). Politieke cultuur kun je echter niet los zien van de handelingen die bestuurders en politici uitvoeren (Van Hulst, 2008a, p. 4). Het concept politieke cultuur zou daarom ook een bepaald handelingcomponent moeten bevatten, namelijk de gewoonten en omgangsvormen binnen de politiek zelf. Vanwege de politiek-bestuurlijke verhoudingen in een gemeente zou het dus goed mogelijk kunnen zijn dat deze elementen ook terugkomen in de bestuurscultuur. Het is daarom van belang om rekening te houden met de binding tussen de bestuurders en de bestuurden, oftewel het college en de samenleving. Bovendien moet daarbij aandacht zijn voor het handelen van de bestuurders.

Het socialisatieproces binnen organisaties

Een belangrijk aspect van organisatiecultuur is het socialisatieproces. Dit is het proces waarbij nieuwelingen bewust en onbewust de normen, waarden en andere cultuurkenmerken meekrijgen van een bepaalde groep. In de jaren zeventig van de 20^{ste} eeuw bedacht Schein de term *organizational socialization*, waarbij nieuwe werknemers in een organisatie de benodigde sociale vaardigheden en kennis verwerven om een organisatorische rol te kunnen vervullen (Van Maanen & Schein, 1979). Volgens Alblas en Wijsman (2013) is daarbij sprake van tweezijdige beïnvloeding. De organisatie beïnvloedt niet alleen de nieuwe medewerkers, maar ook andersom. Mensen leren van elkaar en stimuleren elkaar door bepaalde gewoonten en opvattingen over te nemen. Socialisatie vindt zowel formeel als informeel plaats en is een continu leerproces (Charman, 2017, pp. 92-93).

Van Maanen (1976) onderscheidde drie fases in het socialisatieproces, die vandaag de dag nog steeds wetenschappelijk erkend worden (o.a. door Cable, Gino & Staats, 2013; Charman, 2017; Robbins & Judge, 2017). De fases zijn: anticiperend, ontmoeting en metamorfose. De anticiperende periode vindt vooraf plaats, voordat de medewerker bij de organisatie aan de slag gaat. De medewerker krijgt dan alvast een aantal eerste normen en waarden mee, bijvoorbeeld tijdens het sollicitatiegesprek of tijdens eerdere ervaringen met de organisatie. De tweede fase, ontmoeting, begint zodra de medewerker in dienst treedt. De medewerker komt dan voor het eerst in aanraking met de daadwerkelijke organisatiecultuur en het is mogelijk dat er dan een confrontatie ontstaat tussen de verwachtingen die vooraf bestonden en de werkelijke cultuur. Als dit verschil groot blijkt dan zal de medewerker via socialisatie moeten veranderen om een goede aansluiting te vinden bij de organisatie. Deze veranderingslag vindt plaats in de laatste fase: metamorfose (Robbins & Judge, 2017, pp. 576-578).

Socialisatie is dus een proces waarbij nieuwkomers de bestaande cultuur aangeleerd krijgen. Ook in gemeenten zullen burgemeesters en wethouders via socialisatie de kenmerken van de bestuurscultuur meekrijgen. In het onderzoek naar het samenspel tussen bestuursstijl en bestuurscultuur is het interessant om te ontdekken in hoeverre socialisatie een rol speelt en welke fasen daarbij gemoeid zijn.

Wat is bestuurscultuur?

In de wetenschappelijke literatuur wordt bestuurscultuur dikwijls gezien als een onderdeel van politieke cultuur. Dit is echter niet terecht, want politieke cultuur draait vooral om het politieke spel, terwijl bestuurscultuur ook rekening houdt met de uitvoering van bestuur en beleid en de relatie met het ambtelijke apparaat (Randeraad, 2003). Bovendien houdt bestuurscultuur ook rekening met het samenspel tussen de verschillende onderdelen van het lokaal bestuur, zoals eerder betoogd. Het is dus specifiek gericht op het besturen en meer dan alleen politiek, al wordt bestuurscultuur wel beïnvloed door een politieke dimensie. Politieke cultuur en bestuurscultuur zijn daardoor niet geheel los van elkaar te zien. Toch zijn het twee aparte concepten die ook zo benaderd en gedefinieerd moeten worden.

Er bestaat momenteel in de wetenschappelijke literatuur geen consensus over wat bestuurscultuur precies inhoudt. Door de verschillende onderzoeken heen worden telkens andere definities gebruikt (zie: figuur 1).

Studie	Definitie Bestuurscultuur
Van Gunsteren (1994)	'Cultuur van besturen is onderdeel van instituties en relaties, is te vinden in manieren waarop mensen met elkaar omgaan'.
Cachet, Daemen, Ringeling en Schaap (2001)	'Bestuurscultuur verwijst naar wat men zou kunnen noemen de psychologische laag van het bestuur, naar

	de opvattingen, waarden, normen, percepties, affecties en evaluaties inzake het openbaar bestuur’.
Bovens, Noordegraaf, Pikker, Vermeulen en van Lierop (2006)	‘Bestuurscultuur wordt door ons opgevat als door bestuurders en bestuurlijke partijen en partners gedeelde manieren van denken en doen’.
Van Hulst (2008a)	‘Bestuurscultuur van een gemeente bestaat uit de betekenisgevende beelden van het lokaal bestuur en besturen in de bestuurlijke gemeenschap’.
Boogers, Zuydam & van Ostaaijen (2021)	‘Bestuurscultuur is het geheel van normen, waarden, routines en rolopvattingen dat van invloed is op het samenspel tussen raad, college, ambtelijk apparaat en samenleving’.

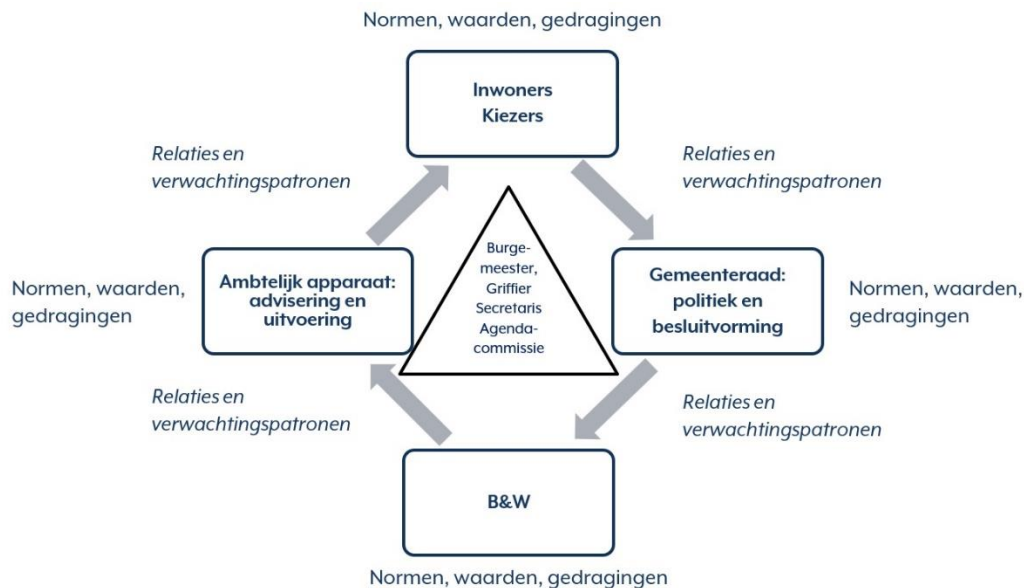
Figuur 1: overzicht verschillende definities bestuurscultuur

Een definitie van het concept bestuurscultuur bevat een definitie van het begrip cultuur in zijn algemeenheid, toegespitst op het (lokale) bestuur. Sommige definities zien cultuur voornamelijk als een mentale of psychologische laag, bijvoorbeeld Cachet et al. (2001). In deze studie wordt echter gekozen voor een bredere opvatting, waarbij cultuur niet alleen psychologisch is, maar zich ook fysiek uit. Op die manier kan rekening gehouden worden met de verschillende aspecten van cultuur. Denk aan ‘een gedeelde manier van denken en doen’ zoals in de definitie van Bovens et al. (2006). Een dergelijk element toont aan dat cultuur zich ook openbaart in de gedragingen en het handelen van bestuurders. Dat heeft ertoe geleid dat de volgende definitie van bestuurscultuur gehanteerd wordt in deze scriptie:

Bestuurscultuur verwijst naar een gedeelde manier van denken en doen binnen een gemeente, wat gevormd wordt door gedeelde ervaringen, normen en waarden, routines, symbolen, gedragingen en rolopvattingen die het lokaal bestuur omgeven.

Dit is een nieuwe definitie die elementen bevat uit de eerdere onderzoeken. Volgens deze definitie wordt bestuurscultuur door verschillende elementen gevormd. Deze elementen kunnen zowel psychologisch van aard zijn als fysiek. De ‘gedeelde ervaringen’ staan voor het historisch besef dat in een gemeente aanwezig is. Het zijn de herinneringen die samen een gedeeld verleden vormen en die tot op de dag van vandaag doorwerken in de lokale bestuurscultuur. Het gaat hier niet om een objectieve kijk op de geschiedenis, maar om de subjectieve beleving van het verleden die voortleeft in de bestuurscultuur. De normen en waarden, symbolen en rolopvattingen zijn aspecten van de bestuurscultuur die zich uiten via de denkbeelden van bestuurders. Het zijn opvattingen over ‘hoe het hoort’ in de gemeente. De routines en gedragingen bevatten een handelingscomponent en gaan over de manier waarop het er in de gemeente ‘aan toe gaat’.

De verschillende onderdelen van het lokaal bestuur hebben zo allemaal hun normen, waarden en gedragingen die onderling met elkaar samenhangen door middel van de bestaande relaties en verwachtingspatronen (zie: figuur 2). De bestuurlijke driehoek (burgemeester, griffier en gemeentesecretaris) zijn daarin spelbepalers en zorgen voor een balans in het lokale bestuur. De bestuurscultuur beweegt zich rondom deze bestuurlijke instituties en geeft vorm aan de politiek-bestuurlijke verhoudingen.



Figuur 2: visualisatie bestuurscultuur in samenspel met de verschillende onderdelen van het lokaal bestuur op basis van intern document Necker van Naem (2022)

Lokale bestuurscultuur

Recent hebben Boogers et al. (2021) een verkennend onderzoek uitgevoerd naar lokale bestuursculturen en zij komen daarin tot vier ideaaltypische bestuursculturen. De auteurs baseren hun typologie op twee dimensies, die zij politiek-bestuurlijk het meest relevant achten, namelijk formalisme en politisering. Formalisme beschrijft de mate waarin de onderlinge verhoudingen in het gemeentebestuur gereguleerd worden door informele persoonlijke verhoudingen dan wel door formele procedures. Dit omvat bijvoorbeeld de mate waarin belang wordt gehecht aan rolzuiverheid. Een informele cultuur is mensgericht en heeft een sterke band met de samenleving. Politieke vrienden zijn daarnaast vaak ook persoonlijke vrienden (Boogers et al., 2021, p. 8).

De dimensie formalisme heeft een duidelijke basis in de *Cultural Theory*. Dit is een antropologische theorie die in de bestuurskunde en politicologie veel wordt gebruikt als interdisciplinair analytisch framework om cultuur te bestuderen (Douglas, 1992; Korsten, 2007; Thompson, Ellis & Wildavsky, 1990). *Cultural Theory* plaatst cultuur middenin het sociale leven. De zachte (normen & waarden, overtuigingen, etc.) en harde (gedragingen, fysieke uitingen van cultuur) kanten van cultuur beïnvloeden en versterken elkaar en kunnen daardoor niet los van elkaar gezien worden (Thompson et al., 1990). De benadering categoriseert diverse manieren om te leven aan de hand van twee dimensies: *group* en *grid*. *Group* verwijst naar de mate waarin een individu gevormd wordt door de sociale normen in een groep. *Grid* staat voor de mate waarin een individu begrensd wordt door opgelegde regels en voorschriften van buitenaf (Douglas, 2007, pp. 2-3). De dimensie formalisme sluit aan op de *grid* dimensie, omdat aangenomen wordt dat formeel opgelegde regels een invloed uitoefenen op cultuur. In het framework van Boogers et al. (2021) gaat het echter niet om de manier waarop het leven van een individu begrensd wordt door dergelijke regels, maar in hoeverre binnen een gemeente waarde wordt gehecht aan het volgen van formele procedures. Het *grid* principe is dus omgevormd naar de context van het lokaal bestuur. Dat het onderscheid tussen formeel en informeel in de politiek-bestuurlijke context relevant is, is eerder ook aangestipt door Bovens, 't Hart en Van Twist (2007), die dit onderscheid beschouwen als een stroming binnen de bestuurskunde. Het onderzoek van Veenendaal (2017) valt bijvoorbeeld in die stroming. Hij heeft onderzocht dat informele politiek van invloed is op de politieke cultuur van Caribisch Nederland.

De tweede dimensie, politisering, 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. Een pragmatische cultuur is sterk gericht op

consensus en voor afwijkende standpunten is vaak weinig ruimte. Een politieke cultuur is daarentegen gericht op het debat en waardeert het openlijk uitspreken van tegenstellingen (Boogers et al., 2021, p. 8). Consensus wordt vaak als een kenmerkend aspect genoemd van de Nederlandse politieke en bestuurlijke cultuur. Deze stijl van besturen wordt in de wetenschappelijke literatuur samengevat door de drie C's: consensus, consultatie en compromis (Van Hulst, 2008b, pp. 20-22). Daarnaast wordt het concept 'politisering' regelmatig genoemd in de literatuur over politieke cultuur. Middendorp (1975) stelt bijvoorbeeld dat de mate van 'gepolitiseerdheid' een aspect is van de nationale politieke cultuur. Hij ziet politisering als de wens om invloed uit te oefenen op de toekomstige maatschappij. Daarnaast beschrijft Van Sas (2004) hoe politisering een belangrijke rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van een Nederlandse politieke cultuur, wat het belang van politisering als dimensie van cultuur wederom benadrukt. Deze onderzoeken gaan vooral over cultuur op nationaal niveau, maar tonen wel aan dat het aannemelijk is dat deze dimensie een onderdeel kan zijn van cultuur in een politiek-bestuurlijke omgeving.

Aan de hand van de dimensies formalisme en politisering komen Boogers et al. (2021) tot een typologie met vier ideaaltypische bestuursculturen: de gemeenschapscultuur (informeel en pragmatisch), vechtcultuur (informeel en gepolitiseerd), debatacultuur (formeel en gepolitiseerd) en regentencultuur (formeel en pragmatisch). In figuur 3 staat een overzicht van de ideaaltypen. In een vervolgonderzoek is getoetst of deze typologie ook een basis in de empirie heeft. Aan de hand van een vragenlijst, die geoperationaliseerd is middels de dimensies formalisme en politisering, zijn gemeentelijke en provinciale bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren ondervraagd. De data toont empirisch bewijs voor drie cultuurpatronen in het lokale bestuur: een arenacultuur, een gemeenschapscultuur en een debatacultuur (Boogers et al., 2022). Het ontbreken van de regentencultuur kan te wijten zijn aan het feit dat de cultuurpatronen tot stand zijn gekomen via zelfidentificatie. Het zou namelijk kunnen dat de respondenten zich niet willen associëren met of zichzelf niet herkennen in de regentencultuur. De overgebleven drie culturen komen overeen met de theoretische verwachtingen, maar hebben een stevigere empirische basis. Het enige verschil is dat de vechtcultuur een neutralere naam heeft gekregen en is omgevormd tot de arenacultuur.

	<i>Politisering</i>	<i>Pragmatisch consensusgericht</i>	<i>Politiek debatgericht</i>
<i>Formalisme</i>			
<i>Informeel mensgericht</i>		Gemeenschapscultuur	Arenacultuur
<i>Formeel proceduregericht</i>		('Regentencultuur')	Debatcultuur

Figuur 3: De bestuurscultuurtypologie op basis van Boogers et al. (2022)

Volgens Boogers et al. (2022) wordt een gemeenschapscultuur gekenmerkt door een hoge mate van informaliteit en een sterk pragmatisme. De cultuur is mens- en consensusgericht. Dit houdt in dat er veel persoonlijk contact is tussen bestuurders, ambtenaren en volksvertegenwoordigers onderling en met de samenleving. Conflicten gaat men liever uit de weg. Het is een flexibele cultuur en indien nodig kan gemakkelijk van regels en procedures worden afgeweken. Een gemeenschapscultuur heeft een 'dorps' karakter, waarbij het 'gezellig besturen en onderling dingen regelen' centraal staat. Uit het onderzoek is dan ook gebleken dat een dergelijke cultuur vaker voorkomt bij kleinere gemeenten (Boogers et al., 2022, p. 24).

De debatcultuur staat lijnrecht tegenover de gemeenschapscultuur. Deze cultuur is namelijk erg formeel en kent ook een hoge mate van politisering. Tegenstellingen en verschillen worden gekoesterd en de cultuur is daardoor debatgericht. Een debatcultuur kenmerkt zich door levendige debatten in de gemeenteraad, waarbij alle belangen en gezichtspunten aan bod komen en iedereen mee kan praten. Binnen de gemeente waardeert men een zakelijke houding, waarbij besturen veelal verloopt volgens de bestaande procedures. Conflicten worden niet vermeden en er is alle ruimte voor meningsverschillen (Boogers et al., 2022, p. 15). In het verkennend onderzoek werd verwacht dat de debatcultuur vooral voorkomt in steden, aangezien daar de verhoudingen wat zakelijker en formeler zijn (Boogers et al., 2021, p. 11). Uit het vragenlijstonderzoek is echter gebleken dat dit niet per se het geval is, maar dat er geen significante statistische verschillen zijn qua stedelijkheid (Boogers et al., 2022, p. 23).

Boogers et al. (2021) maken een onderscheid tussen culturen die in evenwicht zijn en culturen die dat niet zijn. Zij zien de gemeenschapscultuur en de debatcultuur als harmonieus, omdat formalisme en politisering niet tot botsingen leiden binnen de gemeente. De arenacultuur is daarentegen niet evenwichtig, aldus de onderzoekers. Een lage mate van formalisering in combinatie met een hoge mate van politisering zorgt voor een turbulente omgeving met veel conflict. Door een sterke mensgerichtheid vindt men het lastig om zakelijk met tegenstellingen om te gaan, waardoor conflicten snel tot uitbarsting kunnen komen en escaleren. De conflicten zijn namelijk ook snel persoonlijk vanwege de informele verhoudingen (Boogers et al., 2021, p. 9). Uit het vervolgonderzoek is gebleken dat een arenacultuur vaker wordt herkend in stedelijke gebieden, maar het is nog onduidelijk wat hiervoor de reden kan zijn (Boogers et al., 2022, p. 24).

In de wetenschappelijke literatuur staat cultuur bekend als een complex begrip dat zich lastig laat vatten. Het is overal om ons heen en komt daarom in veel verschillende disciplines aan bod, waaronder de organisatiekunde, politicologie, antropologie én bestuurskunde. Martin (2002) heeft aangetoond dat het mogelijk en noodzakelijk is om vanuit verschillende perspectieven naar cultuur te kijken. In het geval van een bestuurscultuur is het ook van belang dat cultuur gezien wordt als dynamisch en gelaagd, waarbij aandacht is voor het samenspel tussen de verschillende onderdelen van het lokaal bestuur. Cultuur bestaat niet alleen uit mentale componenten, zoals normen en waarden, maar bevat ook een zeker handelingscomponent wat zich uit in de gedragingen van bestuurders. Nieuwelingen krijgen de bestaande cultuur aangeleerd middels het socialisatieproces. Boogers et al. (2021) hebben recentelijk het wetenschappelijk debat over bestuurscultuur weer aangejaagd door een nieuwe typologie te introduceren, wat in dit onderzoek gebruikt zal worden om cultuur mee te onderzoeken.

2.2 Bestuursstijl

In het tweede deel van dit theoretisch kader zal het concept bestuursstijl nader uitgediept worden. In veel verschillende academische disciplines wordt onderzoek gedaan naar stijlen. De meest bekende vormen zijn te linken aan managementstijlen en leiderschapstijlen (o.a. Anderson en Sun, 2017; Belbin, 1993; Boin, van der Torre en 't Hart, 2003; Quinn et al., 2011; Slowikowski, 2005). Dit leidt vaak tot ideaaltypische typologieën, waarmee de gedragingen van personen gestructureerd worden. In de realiteit gebruiken personen echter altijd een combinatie van verschillende stijlen en is de stijl contextafhankelijk en veranderlijk. Sommige stijlen zijn echter dominant dan andere (Zouridis en Tops, 2018, pp. 9-10). Voorbeelden van dergelijke ideaaltypische modellen zijn het DISC-model en het concurrerende waardenmodel van Quinn (Quinn et al., 2011; Slowikowski, 2005).

Het volstaat niet om in een onderzoek naar lokale bestuurders gebruik te maken van de ontwikkelde managementstijlen, aangezien het ambt van een bestuurder wezenlijk verschilt van

een manager in het bedrijfsleven. Er zijn twee aspecten die de twee van elkaar onderscheiden: publieke verantwoording en politieke behendigheid. Bestuurders dienen het publiek belang en moeten daarom continu verantwoording afleggen over hun handelen. Tegelijkertijd opereren bestuurders in een politieke arena waar belangen botsen en draagvlak en steun noodzakelijk zijn voor het realiseren van plannen. Dit vraagt van bestuurders een zekere behendigheid (Van Zuydam, 2021, p. 3). Deze onderscheidende elementen maken het aannemelijk dat bestuursstijlen zich op een andere manier uiten dan managementstijlen.

In de Nederlandse bestuurskunde zijn Schouw, Tops en Zouridis pioniers op het gebied van bestuursstijlonderzoek. Gerard Schouw heeft in zijn dissertatie vijf bestuursstijlen opgesteld en dit vervolgens uitgewerkt in *Stijlen van besturen* (Schouw en Tops, 1998). Het onderzoek is geactualiseerd in het *Stijlenboek voor bestuurders* (Schouw, Tops en Zouridis, 2018). Zij gebruiken de volgende definitie om het concept bestuursstijl te definiëren: 'Bestuursstijlen zijn min of meer herkenbare patronen in het gedrag van bestuurders, waardoor dat gedrag enigszins voorspelbaar en beïnvloedbaar wordt' (Schouw, Tops & Zouridis, 2018, p. 52). In de Nederlandse wetenschappelijke literatuur over bestuursstijlen is dit een gangbare definitie en om die reden wordt deze definitie ook gebruikt in dit onderzoek.

Het gedrag van bestuurders wordt niet alleen vormgegeven door karaktereigenschappen en andere persoonlijkheidskenmerken, maar is ook afhankelijk van de context en positie waarin iemand zich bevindt (Van Zuydam, 2021, p. 3). Bestuursstijl is de impliciete en onbewuste opvatting over wat het ambt van de bestuurder precies inhoudt. Bestuurders maken dus niet alleen inhoudelijke keuzes over hun portefeuilles, maar ook over de manier waarop ze hun ambt inrichten (Schouw et al., 2018, p. 52). Aangezien bestuursstijl meer is dan alleen persoonlijkheidseigenschappen, is het van belang om in dit theoretisch kader ook andere aspecten te belichten die bestuursstijl kunnen beïnvloeden. Zo zal er eerst gekeken worden naar de recente veranderingen in het lokaal bestuur. Vervolgens zullen verschillende typologieën over bestuursstijlen onderzocht worden.

Trends in het lokaal bestuur

De afgelopen jaren hebben ingrijpende veranderingen in het lokaal bestuur een flinke impact gehad op de bestuurders in het College van Burgemeester en Wethouders. Vooral het wethoudersambt is aan verandering onderhevig, waardoor wethouders te maken krijgen met extra druk en spanningen. Een eerste belangrijke verandering was het invoeren van de dualisering op lokaal niveau. Sinds 2002 mogen wethouders niet meer zitting nemen in de gemeenteraad om zo de scheiding der machten te waarborgen. Wethouders zijn daardoor minder bezig met politiek sturing geven aan hun partij en er is meer ruimte gekomen voor technocratische bestuurders (Zouridis en Tops, 2018, p. 18). Deze ontwikkeling heeft daarnaast ook ruimte gegeven aan wethouders 'van buitenaf'. Aangezien de wethouder niet meer voorkomt uit de pool van raadsleden, is er ruimte voor bestuurders van buiten de gemeenteraad of zelfs van buiten de gemeente. De verwachting is dat het ambt hierdoor is geprofessionaliseerd, aangezien vaker mensen met ervaring gekozen worden (Bouwman, 2020, pp. 7-8). Wederom stimuleert dit de technocratisering van het ambt, wat waarschijnlijk ook een bepaalde technocratische bestuursstijl vereist (Zouridis en Tops, 2018, p. 18).

Een tweede trend is een toename van werkdruk en politieke druk voor bestuurders in het lokaal bestuur. In 2015 is een grootschalige decentralisatie ingevoerd, waardoor de verantwoordelijkheid voor het sociaal domein bij de gemeenten is komen te liggen. Het takenpakket van de wethouder breidt uit, maar dit gaat tegelijkertijd gepaard met bezuinigingen. Bestuurders moeten dus een extra stap zetten om alle taken te managen binnen het beschikbare budget (Boogers en Reussing, 2019, pp. 23). Daarnaast neemt de politieke druk toe doordat de gemeenteraad versplinterd raakt. In 2018 telde de gemeenteraad gemiddeld 7,50 fracties ten

opzichte van 5,98 fracties in 2002 door de opkomst van nieuwe (lokale) partijen (Bouwmans, 2020, p. 13). Deze versnippering bemoeilijkt de vorming van colleges, omdat steeds meer partijen nodig zijn voor een meerderheid. Dit heeft als gevolg dat er steeds meer raadsbrede colleges ontstaan en/of dat het aantal wethouders in een gemeente toeneemt. De verwachting is dat bestuurders daardoor eerder behoefte hebben aan een bestuurder die verbindt (Zouridis en Tops, 2018, pp. 18-19). Bovendien wordt het lokaal bestuur tegenwoordig meer ingericht aan de hand van netwerken, waarin ook maatschappelijke partijen en private bedrijven een rol hebben. Een competent bestuurder zou als facilitator en verbinder daarin moeten meebewegen (Goldsmith & Larsen, 2004).

Door deze ontwikkelingen is de kans groter dat meer lokale bestuurders kiezen voor een technocratische of verbindende bestuursstijl. Hoe groter het aantal collegepartijen, des te groter is de kans dat er een politiek conflict kan ontstaan (Aardema, Boogers en Korsten, 2012, p. 20). Bestuurders zullen daardoor bijvoorbeeld moeten verbinden om de onderlinge verschillen te overbruggen of technocratische antwoorden moeten geven om zo de politieke angel uit gevoelige kwesties te halen. Wethouders worden eerder managers dan uitgesproken politieke leiders (Bouwmans, 2020).

Bestuursstijlen

Schouw en Tops (1998) hebben in de jaren negentig vijf ideaaltypische bestuursstijlen opgesteld, waarmee zij de uiting van bestuursstijlen in de praktijk proberen te achterhalen. De vijf stijlen zijn toepasbaar op alle bestuurders in het openbaar bestuur. De auteurs erkennen dat er veel verschillen zitten tussen bestuurders, maar zien ook veel overeenkomsten:

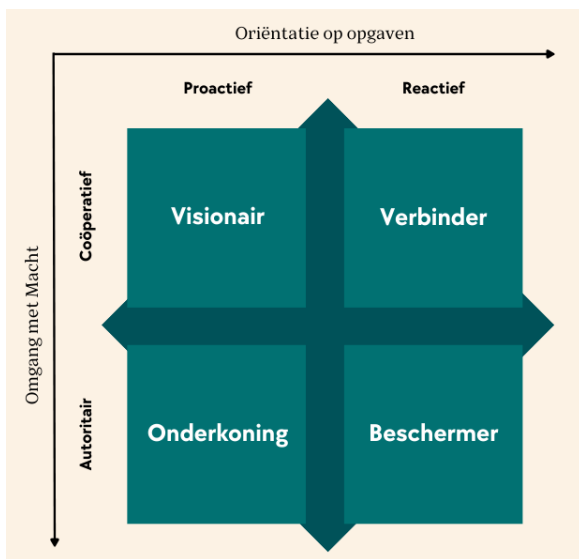
“Alle bestuurders hebben te maken met een parlement waarin ze steun moeten organiseren voor hun beleid, met ambtelijke diensten die ze moeten ‘besturen’ en met een half-concurrerend, half-collegiaal ‘bestuurlijk team’ waarvan ze deel uitmaken. Ook zijn bestuurders lid van een politieke partij die ze vertegenwoordigen, hebben ze te maken met een ‘beleidsveld’ en bouwen ze reputatie op in de publieke arena van media en burgers.” (Tops en Zouridis, 2018, p. 9).

De vijf stijlen die Schouw et al. (1998; 2018) onderscheiden zijn: leider, manager, verbinder, ambassadeur en beheerder (zie: figuur 4 voor een overzicht van de positieve en negatieve kenmerken van iedere stijl). Leiders zijn zelfverzekerd en vallen op door hun overtuigende optreden. Managers zijn technocratische bestuurders die een goede band hebben met het ambtelijk apparaat. Verbinders vinden het fijn om te polderen. Ze zoeken consensus, houden van informeel en empathisch contact en slagen erin om draagvlak te realiseren. Ambassadeurs zijn diplomatieke bestuurders die graag in de spotlight opereren. Tot slot zijn er beheerders, die liever op de achtergrond blijven. Ze houden van controle, houvast en degelijkheid (Schouw et al., 2018, pp. 54-74).

Bestuursstijl	Positief	Negatief
Leider	Scherpte, visie, slagvaardigheid, doelgerichtheid	Onaangenaam, selectief, scoren, doel heiligt middelen, monomaan
Manager	Rationaal, doordacht, weloverwogen	Technocratisch, koel, afstandelijk
Verbinder	Draagvlak creërend, gemeenschappelijkheid, consensus	Compromissen, regelmatig uitstal, confrontatie uit de weg gaan
Ambassadeur	Extern gericht, populair, bekend, menselijk gezicht	Weinig inhoudelijk, populistisch, publiciteitsgeil
Beheerder	Op de winkel passen, rustig, geen splijtzwam, goed doen	Grijze muis, brekebeen, ambitieeloos

Figuur 4: Positieve en negatieve kenmerken van de bestuursstijlen van Schouw en Tops (1998)

Van Zuydam (2021) introduceerde vervolgens een typologie, die specifiek gericht is op lokale bestuurders (wethouders en burgemeesters). Haar typologie combineert elementen uit verschillende management-, bestuurs- en leiderschapstheorieën. Op basis van Getimis en Hlepas (2006), John en Cole (1999) en Svara (1990) onderscheidt ze twee dimensies: oriëntatie op opgaven en omgang met macht. Oriëntatie op opgaven staat voor de mate waarin politieke ambtsdragers veranderingsgezind of behoudend zijn bij het aanpakken van problemen en uitdagingen. De tweede dimensie omvat de manier waarop bestuurders omgaan met macht en hoe zij medewerking proberen te krijgen van anderen (Van Zuydam, 2021, p. 4). Vanuit deze twee dimensies komt Van Zuydam tot vier ideaaltypische bestuursprofielen: onderkoning, visionair, verbinder en beschermer.



Figuur 5: Overzicht bestuursprofielen model van Van Zuydam (2021).

De onderkoning opereert top-down en hiërarchisch. Diegene zal altijd eerst uitgaan van de eigen deskundigheid en bepaalt graag zelfstandig de koers. Een onderkoning kan echter autoritair overkomen en te veel zelf het stuur over willen nemen. Dit profiel toont sterke overeenkomsten met de leider van Schouw et al. (2018). Ten tweede is er de visionaire bestuurder. Deze stijl is gericht op de toekomst, flexibel en veranderingsbereid. Dit soort bestuurders sturen op visie en stimuleren innovatie. De valkuilen van een visionair zijn besluiteloosheid en weinig zicht op het hier en nu. Daarnaast kan deze stijl verwachtingen creëren, maar ze niet altijd waarmaken. Deze rol komt niet duidelijk overeen met een stijl van Schouw et al., maar lijkt het meest op de ambassadeur. Ten derde is er de verbinder. Dit is iemand met een focus op de groep die graag zoekt naar consensus: een echte bruggenbouwer. Een veelvoorkomende valkuil is conflictvermijding en het ontbreken van een duidelijke visie. Deze stijl komt overeen met de verbindende stijl van Schouw et al. (2018). Tot slot is er de beschermer, die veel overeenkomsten vertoont met de beheerder van Schouw et al. Dit is iemand die zorgvuldig, gestructureerd en georganiseerd is. Een stille inhoudelijke kracht, waar je altijd op kan rekenen. De keerzijde hiervan is dat dit soort bestuurders soms te behoudend zijn en ook weinig creatief te werk gaan. Soms verliezen beschermers de grote lijnen uit het oog.

Het onderzoek naar stijlen is in eerste instantie op gang gekomen in de managementliteratuur, maar heeft zich al snel uitgebreid naar andere disciplines. De bestaande kennis over stijlen wordt in de bestuurskunde specifiek toegespitst op het soort bestuurders dat onderzocht wordt. Schouw en Tops (1998) hebben hier een belangrijk basis voor gelegd met hun typologie, waar latere academici zich door hebben laten inspireren. Elementen van de vijf ideaaltypische stijlen komen namelijk ook terug bij Van Zuydam (2021). De leider vertoont bijvoorbeeld veel overeenkomsten

met de onderkoning, de beheerder met de beschermer en de twee verbinders zijn ook nagenoeg hetzelfde. Er is uiteindelijk gekozen om in dit onderzoek de typologie van Van Zuydam te gebruiken. Die vier stijlen komen deels overeen met de stijlen van Schouw en Tops, maar zijn specifiek gericht op lokale bestuurders in het college van Burgemeester en Wethouders. Aangezien die bestuurders de doelgroep zijn van dit onderzoek, is het model van Van Zuydam het meest geschikt om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. Verder is het interessant om te onderzoeken of de recente veranderingen in het lokaal bestuur van invloed zijn op het soort stijlen dat veelvoorkomend is bij bestuurders.

2.3 Theoretische verwachtingen over het samenspel van stijl en cultuur

Het laatste gedeelte van het theoretisch kader wordt gebruikt om alvast enkele theoretische verwachtingen te schetsen over de manier waarop bestuurscultuur en bestuursstijl zich tot elkaar zouden kunnen verhouden. In de wetenschappelijke literatuur wordt bestuursstijl soms als onderdeel gezien van bestuurscultuur. Bijvoorbeeld door Bovens et al. (2006), die bestuurscultuur operationaliseren aan de hand van drie dimensies: bestuurstradities, bestuurlijke gebruiken én bestuursstijlen. Zij zien bestuurstradities als de 'culturele genen' van een gemeenschap en dit zijn de stevig gewortelde manieren van besturen. Deze tradities tonen de culturele patronen die na verloop van tijd zijn gevormd. De bestuurlijke gebruiken zijn alle symbolen en rituelen die gekleurd zijn door mensen, instrumenten en objecten. Dit is de meest zichtbare en concrete laag van bestuurscultuur. Tot slot is bestuursstijl de derde dimensie. Bovens et al. (2006) stellen dat 'dit kansen biedt voor individuele leden van een cultuur om hun eigen manier van doen te zoeken en vorm te geven die het beste past tradities en gebruiken' (pp. 29-30).

Bestuursstijl en bestuurscultuur lijken zich daardoor op een bijzondere manier tot elkaar te verhouden – gedragingen worden immers gevormd door de heersende opvattingen over wat normaal en gebruikelijk is en vice versa – maar tegelijkertijd bevinden de twee concepten zich op een ander niveau. De bestuursstijl van een individu vindt plaats op het microniveau, terwijl de bestuurscultuur van een gemeente zich op mesoniveau afspeelt. Een bestuursstijl is namelijk een individuele uiting, maar wordt wel deels gevormd door de context (bestuurscultuur). De bestuurscultuur hangt rondom instituties en de groepen die daarmee verbonden zijn, maar wordt ook deels gevormd door de individuen die zich erin bevinden. Vanuit de theorie lijkt het daarom aannemelijk om te verwachten dat individuele gedragingen in verband staan met de overkoepelende bestuurscultuur.

Een tweede verwachting over de manier waarop die twee concepten zich tot elkaar verhouden is dat mensgerichte bestuursstijlen waarschijnlijk vaker voorkomen en beter passen bij mensgerichte bestuursculturen en dat proceduregerichte bestuursstijlen vaker voorkomen en beter aansluiten bij proceduregerichte bestuursculturen. In de typologieën van Boogers et al. (2021) en Van Zuydam (2021) zitten overeenkomende aspecten, wat het makkelijker maakt om bepaalde stijlen aan bepaalde culturen te linken. De gemeenschapscultuur is bijvoorbeeld mensgericht en zal daarom waarschijnlijk beter passen bij de mensgerichte stijlen: visionair en verbinder. De debatcultuur daarentegen is proceduregericht en de kans is daarom aannemelijk dat de onderkoning en beschermer rollen daar vaker voorkomen. Deze verwachting is tweeledig. Enerzijds wordt verwacht dat bepaalde mens- en proceduregerichte stijlen vaker voor zullen komen bij de desbetreffende cultuur. Anderzijds zullen dit soort stijlen waarschijnlijk ook beter aansluiten op die cultuur, aangezien bepaalde basiskenmerken overeenkomen.

Verder leidt de theorie over socialisatie tot een derde verwachting over de manier waarop stijl en cultuur zich tot elkaar verhouden. Nieuwe collegeleden zijn vaak eerst een periode in de

gemeenteraad actief geweest voordat ze wethouder worden. Dat betekent dat socialisatie veelal in de anticiperende fase plaatsvindt, waardoor collegeleden vaak al bekend zijn met de bestaande bestuurscultuur voordat ze als bestuurder aan de slag gaan. De kans dat er grote verschillen optreden tussen verwachtingen en werkelijkheid zijn daardoor een stuk kleiner, waardoor er ook minder metamorfoses hoeven plaats te vinden in de bestuursstijlen van de collegeleden. Op het moment dat er veel bestuurders van buiten de gemeente benoemd worden, zal de kans groter zijn dat er een botsing tussen stijl en cultuur plaatsvindt. Deze bestuurders komen namelijk ineens in de bestaande bestuurscultuur terecht, waardoor het socialisatieproces relatief laat op gang komt.

Een vierde verwachting gaat over het soort stijlen dat waarschijnlijk vaker voorkomt bij wethouders en burgemeesters. In 1998 deden Schouw en Tops empirisch onderzoek naar de vaakst voorkomende bestuursstijlen bij wethouders in gemeenten. De uitkomst daarvan was dat er vooral veel leiders in het gemeentebestuur zaten gevolgd door de ambassadeur (Schouw en Tops, 1998, pp. 97-108). Dit onderzoek is inmiddels meer dan twintig jaar oud en het is de vraag of dit nog steeds de dominante bestuursstijlen zijn in het lokale bestuur. De beschreven veranderingen in de politiek-bestuurlijke context van de gemeente zorgen er waarschijnlijk voor dat een technocratische en verbindende bestuursstijl dominant geworden is, terwijl er minder ruimte lijkt te zijn voor klassiek leiderschap (Tops en Zouridis, 2018, p. 18). De rest van het onderzoek zal uitwijzen of deze verwachtingen ook waargemaakt worden in de empirie.

3. Methode

Om de hoofdvraag van deze scriptie te kunnen beantwoorden, is het noodzakelijk om de concepten bestuurscultuur en bestuursstijl meetbaar te maken. Daarnaast is het van belang om te weten hoe het onderzoek precies uitgevoerd zal worden. Dit methodehoofdstuk bevat daarom een verantwoording van de casusselectie, een operationalisering van de belangrijkste begrippen en er zal nader worden ingegaan op de dataverzameling. Tot slot zal er gereflecteerd worden op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

Deze studie maakt gebruik van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Dit biedt namelijk de mogelijkheid om dieper in te gaan op de achterliggende kenmerken van bestuursstijl en bestuurscultuur (Creswell & Creswell, 2018, p. 258). Aangezien deze abstracte begrippen moeilijk te vatten zijn in cijfers, is het logischer om op zoek te gaan naar de betekenis en waarden die respondenten in de praktijk aan het samenspel tussen bestuurscultuur en bestuursstijl koppelen. Daarnaast biedt kwalitatief onderzoek ook de mogelijkheid om halverwege het onderzoek nog enkele aanpassingen te maken. Zo kunnen er nieuwe codes geformuleerd worden als blijkt dat er onverwachte resultaten uit het onderzoek naar voren komen (Creswell & Creswell, 2018, p. 258). Dit is nuttig, omdat het onderzoek naar lokale bestuursculturen in Nederland nog een onontgonnen terrein is.

3.1 Casusselectie

Het feit dat er nog nauwelijks onderzoek is gedaan naar het samenspel tussen bestuursstijl en bestuurscultuur heeft tot gevolg dat dit onderzoek exploratief van aard is. Een meervoudige casestudie kan een eerste verkennende stap zetten en nieuwe inzichten geven binnen en tussen cases (Bryman, 2016, p. 60). Bovendien zorgt een meervoudige casestudie voor een vergelijkende component in het onderzoek. Het wordt daardoor mogelijk om te ontdekken of er verschillen zitten tussen een gemeenschapscultuur en debatcultuur wat betreft bestuursstijl. Tot slot zorgt een meervoudige casestudie ervoor dat de resultaten van het onderzoek beter generaliseerd kunnen worden dan bij een individuele casestudie (Bryman, 2016, p. 68).

Bij exploratief onderzoek wordt vaak gebruik gemaakt van een klein aantal cases (Bryman, 2016, p. 60). Dat is in dit onderzoek ook het geval. Om te voorkomen dat er een vertekend beeld ontstaat door het kleine aantal cases, wordt de selectie van de cases onderbouwd. Bij de casusselectie is rekening gehouden met een variëteit wat betreft gemeentegrootte, geografische ligging en verwachte dominante bestuurscultuur. Hierbij is geprobeerd een zo divers mogelijke selectie te maken, zodat de casusselectie zo representatief mogelijk is (Bryman, 2016, p. 63).

De casusselectie vond plaats aan de hand van statistische data, theoretisch onderzoek en gesprekken met experts. De vragenlijst over lokale bestuurscultuur die onderzoeksbureau Necker van Naem in 2022 heeft afgenomen onder bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren heeft geresulteerd in veel bruikbare data. De vragenlijst had echter te weinig respondenten per gemeente om volwaardige conclusies te kunnen trekken op gemeenteniveau, maar er waren wel enkele COROP-regio's waar een duidelijk cultuurpatroon waarneembaar was. COROP-regio's zijn een regionale indeling en worden gebruikt voor statistische doeleinden (CBS, 2022). Zo was er in de regio Groot-Amsterdam relatief veel sprake van een debatcultuur (Boogers et al., 2022).

In het verkennend onderzoek *Lokale bestuursculturen, regionale verschillen?* hebben Boogers et al. (2021) een aantal gemeenten ingedeeld bij de verschillende bestuursculturen op basis van eerder wetenschappelijk onderzoek en gesprekken met experts. Deze indeling in combinatie met de data van de COROP-regio's is gebruikt om de volgende vier gemeenten te selecteren: de Fryske

Marren, Haarlemmermeer, Raalte en Zeewolde. Bij twee van deze gemeenten wordt vooraf ingeschat dat er sprake lijkt te zijn van een dominante gemeenschapscultuur en bij de andere twee lijkt er sprake te zijn van een dominante debatcultuur. Per bestuurscultuur is er een wat kleinere gemeente en een wat grotere gemeente geselecteerd.

Gemeente	Grootte	Inwoneraantal	COROP-regio	Verwachte bestuurscultuur
Fryske Marren	Groot	51.604	Zuidwest-Friesland	Gemeenschapscultuur
Haarlemmermeer	Groot	159.334	Groot-Amsterdam	Debatcultuur
Raalte	Klein	38.142	Zuidwest-Overijssel	Gemeenschapscultuur
Zeewolde	Klein	23.340	Flevoland	Debatcultuur

Figuur 6: Overzicht geselecteerde cases. Data afkomstig van CBS (2022).

Per gemeente zal een aantal relevante basiskennmerken worden genoemd die een wat beter beeld geven van de geselecteerde cases.

De Fryske Marren

De Fryske Marren (Nederlands: Friese Meren) is een gemeente in Friesland, die is vernoemd naar de nabijgelegen Friese meren. De gemeente telt ongeveer 51.604 inwoners en de oppervlakte van de gemeente is 549,10 km², inclusief wateren (CBS, 2014; CBS, 2022). De Fryske Marren is op 1 januari 2014 ontstaan uit een fusie van de gemeenten Gaasterlân-Sleat, Lemsterland en Skarsterlân en een gedeelte van Boarnsterhim rond Terhorne. De gemeente telt officieel 51 kernen, waarvan Sloten, Joure, Lemmer en Balk de grootste zijn. Fusie is een bekend woord in de Fryske Marren, want de gemeenten Gaasterlân-Sleat, Skarsterlân en Boarnsterhim zijn zelf ook ooit in 1985 ontstaan uit een fusie (CBS, 2021).

De Fryske Marren is een plattelandsgemeente met een relatief hoogontwikkelde toeristenindustrie, aangezien veel toeristen voor de watersport en de meren naar de gemeente trekken. De Friese identiteit en taal hebben een belangrijke plaats in de Fryske Marren. Oorspronkelijk werd de Nederlandse naam van de gemeente gehanteerd, maar in 2015 werd op initiatief van de FNP (Friese Nationale Partij) besloten dat de naam veranderd zou worden naar de Friese variant (Centric, 2015).

De gemeenteraad van de Fryske Marren had in de periode 2018-2022 31 zetels en het college bestond naast de burgemeester uit vijf wethouders. CDA, VVD, GroenLinks en de PvdA vormden in 2019 een coalitie, nadat een aantal wethouders was afgetreden door een bestuurscrisis. Aangezien de gemeente pas sinds 2014 bestaat, zijn er slechts een paar gemeenteraadsverkiezingen geweest. De grootste partijen waren tot nu toe altijd het CDA en de FNP. Dit was niet verrassend, want vóór de herindeling waren dit ook stevast de grootste partijen in de regio (Kiesraad, 2022).

Haarlemmermeer

De gemeente Haarlemmermeer ligt in de gelijknamige polder in Noord-Holland. De gemeente telt 159.346 inwoners en heeft een oppervlakte van 206,31 km² (CBS 2014; CBS, 2022). Er zijn 31 kernen, waarvan Hoofddorp de grootste is. Deze kleine stad heeft ongeveer 78.000 inwoners. Andere bekende kernen zijn Nieuw-Vennep, Zwanenburg en Badhoevedorp. De gemeente bestaat in haar huidige vorm sinds 1 januari 2019 toen de gemeente Haarlemmermeer fuseerde met de gemeenten Haarlemmerliede en Spaarnwoude (CBS, 2021). De oorspronkelijke gemeente

Haarlemmermeer werd op 11 juli 1855 een gemeente, nadat het gebied in 1852 volledig was drooggemalen (Noord-Hollands archief, z.d.).

In eerste instantie ontwikkelde Haarlemmermeer zich tot een landbouwgemeente, waar veel graan verbouwd werd. Begin twintigste eeuw veranderde dit toen de glastuinbouw op gang kwam en luchthaven Schiphol ontstond. In de honderd jaar die volgde is Haarlemmermeer zijn landelijke karakter kwijtgeraakt door de immense groei van Schiphol. Vanwege de luchthaven trokken steeds meer bedrijven naar de regio en ook Schiphol zelf nam steeds meer ruimte in. Tegenwoordig wordt ongeveer 10% van de gemeente in gebruik genomen door de luchthaven. Door de economische aantrekkingskracht van Schiphol is ook het inwonertal van Haarlemmermeer de afgelopen periode sterk toegenomen, waardoor het inmiddels een van de grootste gemeenten van Nederland is (Noord-Hollands archief, z.d.).

De gemeenteraad van Haarlemmermeer bestond in de periode 2019-2022 uit 39 zetels en het college van Burgemeester en Wethouders telde naast de burgemeester zes wethouders. Het afgelopen decennium zijn de VVD en de Haarlemmermeerse Actieve Politiek (HAP) respectievelijk de grootste partijen geweest (Kiesraad, 2022). De onderzochte coalitie in Haarlemmermeer is gevormd in 2019 na de fusie met Haarlemmerliede en Spaarnwoude en bestaat uit de volgende partijen: VVD, HAP, CDA en PvdA (Gemeente Haarlemmermeer, 2019).

Raalte

De gemeente Raalte ligt in Overijssel en telt momenteel 38.141 inwoners (CBS, 2022). De gemeente maakt deel uit van de regio Salland en heeft een oppervlakte van 172,54 km² (CBS, 2014). Er zijn negen kernen, waarvan het dorp Raalte verreweg de grootste is met 19.880 inwoners. De gemeente is formeel opgericht in de Frans-Bataafse tijd, maar bestaat in zijn huidige vorm pas sinds 1 januari 2001. Aan het begin van de 21^{ste} eeuw heeft de gemeente Heino zich bij de gemeente Raalte gevoegd (CBS, 2021). Het dorp Raalte is waarschijnlijk ontstaan in de vroege middeleeuwen. Het dorp lag aan het Overijssels kanaal en richtte zich op de scheepvaart. Heino was daarentegen een rustig en nijver agrarisch dorp. Tot op de dag van vandaag is het gebied omgeven met veel landbouwgrond (Gemeente Raalte, z.d.). Er werd overwegend graan verbouwd, maar later werden vooral de 'boterboeren' bekend. Raalte kende een bloeiende handel en middenstand vanwege de centrale ligging (Canon van Nederland, 2020).

De gemeenteraad in Raalte bestond in de periode 2018-2022 uit 25 zetels. Het college telde naast de burgemeester nog vier wethouders. Al ruim twintig jaar zijn het CDA en de lokale partij GemeenteBelangen de grootste partijen. Tot 2014 was het CDA altijd de grootste partij, maar sindsdien is dat de partij GemeenteBelangen (Kiesraad, 2022). De afgelopen vier jaar bestond het college uit de partijen GemeenteBelangen, CDA en VVD (RTV Oost, 2018).

Zeewolde

Zeewolde is een Flevolandse gemeente en het inwonertal van de gemeente stond op 31 januari 2022 op 23.417 inwoners (CBS, 2022). Met een landoppervlakte van 248,76 km² is het de grootste gemeente in Flevoland (CBS, 2014). Tegelijkertijd is het een van de dunbevolkste gemeenten in Nederland. De gemeente bestaat uit één kern, namelijk het dorp Zeewolde. Het gebied is in de jaren zestig van de vorige eeuw ontstaan na de drooglegging van Flevoland. De gemeente werd officieel opgericht in 1984, al was het dorp destijds nog in aanbouw. Zeewolde is de jongste, niet door samenvoeging ontstane, gemeente van Nederland (Omroep Flevoland, 2019).

Het dorp is niet 'natuurlijk' ontstaan, maar de ligging werd bepaald door het Openbaar Lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders (OL ZIJP). Dit overheidsorgaan was door de landelijke overheid ingesteld om het bestuur van de nieuwe provincie vorm te geven. In het begin vestigden vooral agrariërs en ondernemers zich in het nieuwe gebied. Nog voordat Zeewolde een volwaardige

gemeente was, woonden er in de buitengebieden al ongeveer 800 mensen. Tegenwoordig zijn er nog steeds veel veehouders en akkerbouwers in de gemeente (Omroep Flevoland, 2019).

De gemeenteraad in Zeewolde bestond in de periode 2018-2022 uit 19 zetels. Leefbaar Zeewolde is sinds de oprichting van de partij in 1998 altijd de grootste partij geweest in de gemeenteraad. De VVD en het CDA zijn de afgelopen twintig jaar stevast de tweede en derde partij geweest in de gemeente. De laatste jaren is de ChristenUnie echter een steeds grotere partij geworden in Zeewolde. Sinds de verkiezingen van maart 2022 mogen zij zich de tweede partij van Zeewolde noemen (Kiesraad, 2022). Het college van Burgemeester en Wethouders bestaat in Zeewolde naast de burgemeester over het algemeen uit drie tot vier wethouders. In de periode 2018-2022 werd het college gevormd door de partijen Leefbaar Zeewolde, VVD, ChristenUnie en CDA (Gemeente Zeewolde, 2018).

3.2 Operationalisatie

De theorieën en concepten uit het theoretisch kader zijn vertaald naar meetbare indicatoren. Op die manier wordt de interne validiteit van het onderzoek gewaarborgd, aangezien de operationalisatie ervoor zorgt dat er ook daadwerkelijk wordt gemeten wat beoogd is (Van Thiel, 2015, p. 61). In het theoretisch kader zijn twee relevante dimensies gebruikt, waarmee verschillende cultuurpatronen getypeerd zijn: formalisme en politisering (Boogers et al, 2021). Deze dimensies kennen door het vragenlijstonderzoek van Boogers et al. (2022) ook een empirische basis. In dit onderzoek wordt wederom onderzocht of deze dimensies in de praktijk een basis hebben en hoe ze zich verhouden tot de ideaaltypische cultuurpatronen. Ondanks het feit dat Boogers et al. (2022) cultuurpatronen in enkele COROP-regio's hebben weten te onderscheiden, is het niet met zekerheid vast te stellen welk cultuurtype op gemeenteniveau aanwezig is. Het is daarom noodzakelijk om per casus na te gaan wat precies de dominante bestuurscultuur is. Daarom is ervoor gekozen om aan de hand van de twee dimensies, formalisme en politisering, de volgende indicatoren op te stellen, waarmee bestuurscultuur gemeten kan worden:

Dimensie	Omschrijving	Indicatoren
Formalisme	De mate waarin de onderlinge verhoudingen worden bepaald door informele relaties dan wel door formele procedures	<ul style="list-style-type: none"> - De flexibiliteit van de omgangsvormen - De benaderbaarheid van bestuurders - Belang dat gehecht wordt aan rolzuiverheid in rolopvattingen - Mate van geordende processen - Mate van persoonlijk contact tussen bestuurders onderling - Mate van persoonlijk contact en binding met de samenleving
Politisering	De mate waarin de onderlinge verhoudingen gericht zijn op het pragmatisch oplossen van problemen of op het voeren van uitvoerig politiek debat waar ruimte is voor tegenstellingen	<ul style="list-style-type: none"> - Mate van conflictvermijding - Duur van de debatten - Hoeveelheid debatten - Belang dat gehecht wordt aan transparantie - Manier waarop naar consensus gezocht wordt - Manier waarop ervaringen uitgewisseld worden

Figuur 7: Operationalisatie concept Bestuurscultuur

Het concept bestuursstijl is als volgt gedefinieerd in het theoretisch kader: ‘bestuursstijlen zijn min of meer herkenbare patronen in het gedrag van bestuurders, waardoor dat gedrag enigszins voorspelbaar en beïnvloedbaar wordt’ (Schouw, Tops & Zouridis, 2018, p. 52). Om tot verschillende bestuursstijlen te komen, is er wederom voor gekozen om twee dimensies aan te houden. Dit zijn de dimensies van Van Zuydam (2021) die gebaseerd zijn op John & Cole (1999), namelijk: oriëntatie op opgaven en omgang met macht. Figuur 8 geeft de operationalisatie aan de hand van de twee dimensies weer. Bij beide concepten is ervoor gekozen om de indicatoren nog enigszins abstract te formuleren. Aangezien dit een verkennend onderzoek is, biedt enige abstractie meer flexibiliteit.

Dimensie	Omschrijving	Toelichting	Indicatoren
Oriëntatie op opgaven	De mate waarin politieke ambtsdragers veranderingsgezind zijn of eerder behoudend bij het aanpakken van problemen en uitdagingen	<ul style="list-style-type: none"> - Behoudend vs. Veranderingsgezind - Toekomstgericht vs. Nu-gericht - Strategisch vs. Pragmatisch - Proactief vs. Reactief 	<ul style="list-style-type: none"> - Bereidheid om te veranderen - In hoeverre bestuurders openstaan voor nieuw beleid - Mate waarin belang wordt gehecht aan continuïteit - Focus op lange termijn of korte termijn - Aanwezigheid van een planmatige of pragmatische werkwijze - Aanwezigheid van een denken of doen mentaliteit
Omgang met macht	De manier waarop bestuurders omgaan met macht en hoe zij medewerking proberen te krijgen van anderen	<ul style="list-style-type: none"> - Autoritair vs. Coöperatief - Top-down vs. Bottom-up - Zelfstandig werken vs. Samenwerking - Hiërarchisch vs. Draagvlak 	<ul style="list-style-type: none"> - Bereidheid om zoveel mogelijk mensen mee te laten praten - Mate van contact met samenleving, raadsleden en ambtenaren - Hoeveelheid besluiten die genomen worden door de bestuurder zelf - Bereidheid om te werken in een platte of hiërarchische organisatie - Bereidheid om in de spotlight te opereren

Figuur 8: Operationalisatie concept Bestuursstijl

3.3 Dataverzameling

Voor het onderzoek is een combinatie van verschillende methoden gebruikt, namelijk semigestructureerde interviews, focusgroepen, vragenlijstonderzoek en een documentanalyse. Het zwaartepunt ligt echter bij de interviews. Dit is een geschikte methode omdat bestuurscultuur en bestuursstijl beide sociale fenomenen zijn die gevormd worden door individuele opvattingen, handelingen en eigenschappen. Het is daarom niet nuttig om uitsluitend documenten of beleidsstukken te analyseren, hoewel deze zaken wel aangekaart kunnen worden tijdens een interview. Er is gekozen voor semigestructureerde interviews omdat dit soort interviews de flexibiliteit biedt om aanvullende vragen te stellen of om onverwacht interessante onderwerpen

te behandelen. Daarnaast is dit een overzichtelijke manier om na te gaan of alle relevante onderwerpen besproken zijn (Van Thiel, 2015, p. 114).

Voorafgaand aan elk interview werd iedere respondent gevraagd om een vragenlijst in te vullen. De vragenlijst betreft een bestuursstijltest, waarmee bestuurders in kaart kunnen brengen wat hun dominante bestuursstijl is. Deze test is gebaseerd op een prototype dat eerder ontwikkeld is door onderzoeksbureau Necker van Naem in 2021. Het prototype was gebaseerd op de theorie van Van Zuydam (2021) over bestuurdersprofielen en kwam daardoor al grotendeels overeen met de bovenstaande operationalisatie van het concept 'bestuursstijl'. De vragenlijst is voor dit onderzoek ietwat ingekort, er zijn enkele formuleringen aangepast en een aantal stellingen toegevoegd, zodat de lijst uiteindelijk volledig overeenkwam met de beoogde operationalisatie. Het invullen van de vragenlijst kostte respondenten ongeveer tien minuten. Voorafgaand aan de test wisten respondenten niet wat de mogelijke uitkomsten konden zijn, zodat zoveel mogelijk voorkomen werd dat er al gestuurd werd op een bepaalde stijl. In het interview is vervolgens gevraagd of de respondent zich in de uitkomst van de test kon herkennen en kon er zo makkelijk doorgevraagd worden op het thema bestuursstijl.

Voor de interviews is een interviewprotocol opgesteld op basis van de operationalisatie (zie: bijlage 1). De interviews zijn afgenomen bij burgemeesters en wethouders uit de vier geselecteerde gemeenten. Per gemeente zijn drie respondenten uit het college van Burgemeester en Wethouders geïnterviewd. Er is ook nog een collegelid uit een vijfde gemeente ondervraagd, namelijk uit Lopik. Het lukte in deze gemeente niet om nog andere bestuurders te spreken, waardoor dit interview alleen aanvullend gebruikt zal worden. In totaal zijn er daardoor dertien interviews afgenomen. In iedere gemeente zijn collegeleden via het bestuurssecretariaat benaderd. Daarbij is zoveel mogelijk rekening gehouden met een spreiding in gender, politieke achtergrond en ervaring. Respondenten werden bevraagd over hun bestuursstijl en de uitkomst van de bestuursstijltest, hun visie op de bestuurscultuur in hun gemeente en de wisselwerking daartussen. Ook was er ruimte voor vragen over de veranderlijkheid van bestuurscultuur en bestuursstijl, de historische context van cultuur en de krachten en kwetsbaarheden die hierbij komen kijken. Uiteindelijk kon daardoor vastgesteld worden met welke bestuursstijlen de respondent zich identificeert en welke bestuurscultuur er in die gemeente aanwezig is.

In aanvulling op deze methoden zijn er ook twee focusgroepen gehouden. Focusgroepen zijn groepsinterviews, vaak met vijf tot tien participanten, waarbij gezamenlijk gediscussieerd wordt over een onderwerp. Het is een manier om snel veel data te verzamelen. Daarnaast biedt het de mogelijkheid om een gelaagd perspectief te krijgen op het onderwerp, aangezien meerdere participanten tegelijkertijd hun visie delen en op elkaar reageren. Tijdens focusgroepen neemt de groep wat meer initiatief dan bij individuele interviews, waardoor de participanten gezamenlijk bepalen waar de zwaartepunten en kern van het verhaal zitten (Krueger & Casey, 2014, pp. 26-30). Vaak worden focusgroepen gebruikt in een vroeg stadium van de dataverzameling om zo alvast een beeld te krijgen van de belangrijkste factoren en concepten (Krueger & Casey, 2014, p. 47). Dit was ook het geval bij dit onderzoek. De focusgroepen vonden plaats voorafgaand aan de individuele interviews en werden gebruikt bij het opstellen van het interviewprotocol. Daarnaast bood het een bredere kijk op de wisselwerking tussen cultuur en stijl, omdat niet alleen collegeleden betrokken waren, maar ook andere bestuurders op gemeenteniveau.

Het organiseren van de focusgroepen ging in samenwerking met onderzoeksbureau Necker van Naem, die momenteel een vergelijkbaar onderzoek uitvoert in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De gesprekken vonden begin april 2022 plaats en daarbij waren wethouders, burgemeesters, raadsleden, griffiers en gemeentesecretarissen aanwezig. In deze gesprekken werd breed gesproken over lokale bestuursculturen en de typologie zoals die is opgesteld door Boogers et al. (2022). Een gedeelte van het gesprek ging over de

wisselwerking met bestuursstijl en vooral dat gedeelte is relevant voor dit onderzoek. Tijdens de gesprekken was de onderzoeker als observant aanwezig en werd de sessie geleid door een medewerker van Necker van Naem. Bij de eerste focusgroep waren zes participanten aanwezig en bij de tweede focusgroep zeven participanten.

Zowel de individuele interviews als de focusgroepen zijn getranscribeerd en vervolgens gecodeerd. Dit had als doel om de data te ordenen en makkelijk met elkaar te vergelijken. Voor het transcriberen zijn alle gesprekken opgenomen en uitgetypt. De opname van de tweede focusgroep is door technische mankementen verloren gegaan, maar bij dat gesprek zijn uitgebreide aantekeningen gemaakt. Dit was mogelijk omdat de onderzoeker niet zelf het gesprek leidde. De transcripten vormden de basis voor het coderen. In eerste instantie is er open gecodeerd, vervolgens axiaal en tot slot selectief. Op deze manier bleef er ruimte bestaan om nieuwe codes te ontdekken, maar uiteindelijk zijn alleen de relevante codes in de codeboom beland (zie: bijlage 2 voor de codeboom). Bij het coderen vormde de operationalisatie de basis voor de codes, maar tijdens het proces is er met een open blik gezocht naar nieuwe codes indien er onverwachte interessante onderwerpen ter tafel kwamen. Dit heeft geresulteerd in een aantal nieuwe codes in de codeboom die niet voortkomen uit de operationalisatie.

Voor de individuele interviews en het vragenlijstonderzoek is er bewust gekozen voor een focus op wethouders en burgemeesters in het college van B&W. Dit is namelijk niet alleen een interessante afgebakende groep om te onderzoeken, maar de keuze voor deze groep draagt ook bij aan de haalbaarheid van het onderzoek. De dataverzameling vond namelijk plaats in het voorjaar van 2022, vlak na de gemeenteraadsverkiezingen. Op dat moment was er net een nieuwe gemeenteraad geïnstalleerd, waarvan een groot gedeelte nauwelijks ervaring had met de bestuurscultuur van de gemeente. Het college bleef daarentegen nog een aantal weken aan tijdens de formatieperiode. Wethouders hebben in die periode relatief weinig bezigheden en bleken daardoor eerder bereid om mee te werken aan dit onderzoek. Daarnaast is het onderzoekstechnisch extra interessant om deze groep bestuurders te spreken, aangezien een deel van de respondenten waarschijnlijk niet terug zal keren in een volgend college en daardoor wellicht vrijer kan spreken over bestuursstijl en de lokale bestuurscultuur. In het theoretisch kader is betoogd dat het bij bestuurscultuuronderzoek noodzakelijk is om ook de culturele samenhang tussen de verschillende instituties te bestuderen. Om te voorkomen dat een concrete focus op het college van B&W een beperkte cultuuropvatting oplevert, zijn de respondenten nadrukkelijk bevraagd op de relatie van het college met de raad en het ambtenarenapparaat. In totaal is gesproken met twee burgemeesters en elf wethouders. Om de anonimiteit van de bestuurders te kunnen garanderen worden respondenten met de eerste letter van hun gemeente aangeduid. Voor de gemeente Raalte betekent dit bijvoorbeeld dat de drie respondenten R1, R2 en R3 zijn. Bovendien wordt in het resultatenhoofdstuk naar de respondenten verwezen als 'de bestuurder', wat betekent dat voor de respondenten een mannelijk voornaamwoord gebruikt wordt. Een volledig overzicht van de respondenten van de interviews en focusgroepen met hun bijbehorende afkorting staat in bijlage 3.

Tot slot is een documentenanalyse uitgevoerd. Deze analyse was vrij beperkt van omvang, maar werd gebruikt om de historische dimensie te schetsen bij de gekozen cases. Het betrof voornamelijk mediadocumenten, zoals online publicaties van regionale en nationale kranten, coalitieakkoorden en digitale naslagwerken van archieven. De beschikbare data is gescand om zo een historische ontwikkeling te beschrijven en relevante patronen in het verleden te ontdekken. Om de hoeveelheid documenten behapbaar te houden, is ervoor gekozen om de focus vooral te leggen op de 21^{ste} eeuw. De verwachting is dat ontwikkelingen van de afgelopen twintig jaar nog de meeste invloed op de huidige bestuurscultuur uitoefenen en daarmee ook het meest relevant zijn. Allereerst zijn alle politiek-bestuurlijke gebeurtenissen en kenmerken van de afgelopen 25

jaar in kaart gebracht. Vervolgens zijn de meest relevante zaken geselecteerd en weergegeven in het resultatenhoofdstuk. Deze selectie vond grotendeels plaats aan de hand van de antwoorden van de respondenten. Er wordt namelijk verwacht dat gebeurtenissen uit het verleden, die vandaag de dag nog genoemd worden door bestuurders, ook het meest relevant zijn voor de huidige bestuurscultuur.

De semigestructureerde interviews geven antwoord op de eerste empirische deelvraag: *hoe kijken burgemeesters en wethouders aan tegen de bestuurscultuur in hun eigen gemeente?* De documentenanalyse in combinatie met de interviews geven antwoord op de tweede deelvraag: *op welke manier spelen ervaringen en gebeurtenissen uit het verleden een rol bij de huidige bestuurscultuur van een gemeente?* De data voor het beantwoorden van de derde en vierde empirische deelvragen wordt verzameld via het vragenlijstonderzoek en de semigestructureerde interviews. Dit betreft de volgende deelvragen: *welke bestuursstijlen zijn veelvoorkomend bij burgemeesters en wethouders in een gemeenschapscultuur?* en *welke bestuursstijlen zijn veelvoorkomend bij burgemeesters en wethouders in een debatcultuur?* Tot slot wordt de vijfde deelvraag, *wat zijn de kansen en botsingen die zich voordoen in een College van Burgemeester & Wethouders in de interactie tussen bestuurscultuur en bestuursstijl?*, beantwoord middels de semigestructureerde interviews.

3.4 Betrouwbaarheid & validiteit

Betrouwbaarheid gaat over de consistentie en nauwkeurigheid waarmee er gemeten wordt. Als het onderzoek herhaald wordt dan zouden alle uitkomsten in principe hetzelfde moeten zijn (Van Thiel, 2015, p. 60). Om dit te waarborgen wordt bij ieder interview dezelfde topic- en vragenlijst gebruikt, zodat de methoden consistent toegepast worden. Daarnaast zorgt het gebruik van een codeboom ervoor dat de data en conclusies makkelijk te herleiden zijn (Van Thiel, 2015, p. 112-113). Het gebruik van meerdere methoden (individuele interviews, focusgroepen en vragenlijstonderzoek) om hetzelfde onderwerp te onderzoeken zorgt voor een methodische triangulatie. Deze methodetriangulatie draagt bij aan een beter zicht op het onderwerp en waarborgt de betrouwbaarheid van het onderzoek (Hennink, Hutter en Bailey, 2020).

In de wetenschappelijke literatuur worden voornamelijk twee vormen van validiteit uitvoerig beschreven: interne en externe validiteit. Interne validiteit gaat over de vraag of het onderzoek heeft gemeten wat er beoogd werd te meten (Van Thiel, 2015, p. 61-62). Om de interne validiteit te waarborgen zijn de gebruikte concepten en operationalisatie gebaseerd op wetenschappelijke theorieën. Daarnaast is het onderzoek zo volledig mogelijk afgebakend, zodat de gewenste effecten gemeten worden. Bij dit onderwerp is echter een zekere interpretatieslag nodig, omdat cultuur en bestuursstijl contextafhankelijk zijn. Dit zou wellicht effect kunnen hebben op de interne validiteit.

Externe validiteit gaat over de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2015, p. 62). Bij kwalitatief casestudie onderzoek is vooral analytische generaliseerbaarheid van belang. Dit houdt in dat het theoretisch model wordt toegepast op één of meerdere cases met als doel om de bestaande theorie te valideren of eventueel aan te scherpen (Van Thiel, 2015, p. 112). In dit onderzoek worden meerdere cases onderzocht waardoor de uitkomsten beter gegeneraliseerd kunnen worden dan bij een individuele casestudie. Er is namelijk geen sprake van statistische generalisatie, maar theoretische generalisatie is wel mogelijk. Dit houdt in dat er uitspraken gedaan kunnen worden over de geldigheid van concepten (Hennink et al., 2020). Daarnaast heeft het onderzoek als doel om de bestuursstijlen vragenlijst van Necker van Naem deels te valideren.

Positie van de onderzoeker

Tijdens de uitvoering van het onderzoek was de onderzoeker werkzaam bij advies- en onderzoeksbureau Necker van Naem. Dit heeft als voordeel dat de onderzoeker gebruik kon maken van extra data, bijvoorbeeld interne rapporten en vragenlijsten, en kon aanhaken bij de georganiseerde focusgroepen. Bovendien mocht de onderzoeker gebruik maken van het netwerk van Necker van Naem om respondenten te interviewen. Dit heeft ervoor gezorgd dat de onderzoeker met een zekere subjectieve blik het onderzoek in is gegaan, maar diegene is zich hier altijd bewust van geweest. Daarnaast was de onderzoeker nog niet werkzaam bij het bureau toen de bestuursstijltest werd ontwikkeld en staat dit onderzoek geheel los van het onderzoek dat in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uitgevoerd.

4. Resultaten

De bevindingen van het onderzoek worden in dit resultatenhoofdstuk gepresenteerd. Daarmee wordt een antwoord geformuleerd op de vijf empirische deelvragen. De resultaten worden per casus op alfabetische volgorde besproken. Voorafgaand aan deze bespreking zal er echter eerst een overzicht gegeven worden van de belangrijkste bevindingen die uit de focusgroepen naar voren gekomen zijn. Ook het gesprek met het collegelid uit Lopik (respondent L1) wordt hierbij betrokken. Deze resultaten geven een eerste blik op het samenspel tussen stijl en cultuur en dienen ter aanvulling op de rest van de bevindingen.

Vervolgens worden de resultaten van de vier cases afzonderlijk beschreven. Per casus wordt telkens vastgesteld hoe de gemeente scoort op de twee dimensies van bestuurscultuur, formalisme en politisering. Daarbij wordt rekening gehouden met de integrale benadering van bestuurscultuur, waarin ook een bestuurshistorisch component erkend wordt. Per gemeente wordt daarom gekeken welke historische invloeden een rol spelen bij de lokale bestuurscultuur. Vervolgens wordt het type bestuurders dat werkzaam is in de gemeente vastgesteld. Er wordt nader ingegaan op de bestuursstijlen van de individuele collegeleden en het college in het algemeen. Per respondent worden de relevante indicatoren uit de operationalisatie benoemd, waaruit blijkt dat diegene een bepaalde dominante bestuursstijl heeft. Tot slot volgt per gemeente een beschouwing over het samenspel tussen cultuur en stijl op lokaal niveau. Het hoofdstuk sluit af met een overkoepelende analyse, waarin de empirische deelvragen beantwoord worden.

4.1 Inleidende blik op het samenspel tussen stijl en cultuur

De focusgroepen zijn in samenwerking met Necker van Naem georganiseerd om een beter beeld te krijgen van de praktische werking van bestuursculturen. Respondenten waren vrij om aan te geven in hoeverre zij zich herkenden in de cultuurtypen en hoe zij de interactie tussen stijl en cultuur in de praktijk voor zich zien. Dit diende voornamelijk om alvast een eerste indruk te krijgen alvorens te beginnen aan de casestudie, maar het leverde ook enkele interessante bevindingen op. Er is lang gesproken over de krachten en kwetsbaarheden van ieder cultuurtype en wat dit vraagt van bestuurders. Nagenoeg alle respondenten sloten zich aan bij de stelling: 'personen maken de cultuur'. Zij zagen daarin vooral een bepalende rol voor de bestuurlijke driehoek. Dit toont aan dat bestuurscultuur niet statisch is, maar continu gevormd wordt door de dominante persoonlijkheden die daar deel van uitmaken.

Daarnaast stelden de deelnemers van de focusgroepen dat het heel lastig is om te functioneren als de omgeving een bepaalde stijl van je vraagt, die minder goed bij je past. Respondenten gaven aan dat een cultuur zich zo kan ontwikkelen dat zij zich er niet meer thuis voelen. Dit suggereert dat een stijl beter of minder goed kan passen in een cultuur. De deelnemers benoemden dat zij hun stijl tot op zekere hoogte kunnen aanpassen, maar dat het belangrijk is om dicht bij jezelf te blijven. Dat is noodzakelijk om geloofwaardig te kunnen opereren binnen een gemeente, aldus de respondenten.

Op eenzelfde wijze is een gesprek gevoerd met een collegelid uit de gemeente Lopik. Aangezien het niet mogelijk bleek om een volwaardige casestudie uit te voeren in deze gemeente, is ervoor gekozen om met de respondent een open gesprek te voeren over het onderzoeksthema. De meest opvallende bevinding van dit gesprek was dat respondent L1 benadrukte dat er in Lopik een vrij stabiele cultuur is en dat dit komt doordat nieuwe raadsleden en bestuurders veelal zijn opgegroeid in Lopik of de nabijgelegen dorpen. Er heerst daardoor een soort consensus over wat gangbaar en wenselijk is die telkens weer wordt overgedragen. De overige conclusies van dit gesprek komen ter sprake in de overkoepelende analyse aan het einde van dit hoofdstuk. Zowel

de focusgroepen als het gesprek met respondent L1 zijn gebruikt om het interviewprotocol aan te scherpen en gericht onderzoek te doen naar de gekozen cases.

4.2 Fryske Marren

Bestuurscultuur

De bestuurscultuur in de Fryske Marren kenmerkt zich door informaliteit. Alle drie de respondenten beamen dit. Respondenten F1 en F2 benoemen daarbij dat het gemeentebestuur laagdrempelig en benaderbaar is:

F1: “In deze gemeente hebben heel veel mensen de neiging om nog gevraagd of ongevraagd gewoon even binnen te lopen. Als dat qua tijd past, als mijn deur openstaat, dan is dat ook geen probleem... als het even kan dan probeer ik heel benaderbaar te zijn.”

F2: “Het is wel behoorlijk persoonlijk. Wij zijn goed benaderbaar, ten minste, dan spreek ik voor mezelf.”

Ook de sfeer in het college wordt door de respondenten gezien als informeel en gemoedelijk. F3 gaf aan dat diegene bij de sfeer in het college meteen moest denken aan het woord ‘saamhorigheid’. F2 sloot zich hierbij aan en typeerde de stijl van besturen als collegiaal besturen.

Dat de bestuurscultuur informeel is, blijkt ook uit de conflictregulering. Bij informele culturen kan een politiek conflict sneller leiden tot persoonlijke onmin. Omdat men goede persoonlijke banden heeft, is men geneigd om conflicten te vermijden. Zodra er echter een conflict ontstaat ontbreekt het aan formele conflictregulerende mechanismen, waardoor het al snel een grote crisis kan worden. In het achtjarig bestaan van de gemeente de Fryske Marren is er slechts één keer een politiek conflict geweest met concrete gevolgen voor het college, namelijk in 2019. Dit conflict ging over de zandwinning in het IJsselmeer, waarbij een van de coalitiepartijen besloot om tegen de afspraken in het coalitieakkoord te stemmen. Dit had een vertrouwensbreuk tot gevolg, waardoor twee wethouders moesten aftreden en de samenwerking onhoudbaar was geworden (Koen, 2019). Respondent F1 refereerde aan dit conflict en gaf aan dat de naweeën van deze crisis nog lang gevoeld zijn: “Je merkt dat dat wel iets doet met mensen. Dat was ook de eerste grote crisis in deze gemeente dus dat heeft er wel ingehakt”.

De keerzijden van informaliteit worden door de respondenten ook herkend. Zo sprak F2 over de wens van de gemeenteraad om meer ombudspolitiek te willen bedrijven: “Het idee is een beetje dat men de ombudsman van de inwoner wil zijn”. In informele culturen is de gemeente vaak sterk geworteld in de lokale gemeenschap. In het geval van ombudspolitiek verzamelen raadsleden en burgers input van de inwoners en zetten dit vervolgens op de politieke agenda. Het risico is echter dat dit ten nadele gaat van het dienen van het algemeen belang (Marijnissen, 2019). Daarnaast signaleert respondent F3 dat de omgangsvormen zó informeel zijn dat het ten koste gaat van het aanzien van iemands functie:

F3: “Geen respect meer hebben voor de functionaliteit die iemand heeft. [...] Naar een burgemeester toe zie ik dat ook, die spreken ze [raadsleden] bijna aan alsof die hun buurman is van driehoog achter. [...] Daar schrik ik van, want dat uiteten ze dan ook naar buiten toe. Ik vind het best dat je enige status mag handhaven, want dat helpt ook in het werk”.

Het belang dat respondent F3 hecht aan de scheiding van de bestuurlijke functies toont aan dat deze respondent voelt dat enige formaliteit aangaande dit onderwerp wel aanwezig zou moeten zijn in de Fryske Marren, maar dat dit momenteel volgens de respondent niet voldoende is.

Wat betreft de tweede dimensie, politisering, is de gemeente de Fryske Marren een stuk minder eenduidig te categoriseren. Aan de ene kant is er, volgens de respondenten, een gemeenteraad die vooral debatteert over de praktische details in plaats van over de langetermijnvisie en de oplossingsrichtingen van het beleid (F1, F2 en F3). Men vindt het leuk om in de raad praktisch bezig te zijn:

F1: "Het is in onze raad heel makkelijk om over processen en over procedures te praten en het is veel moeilijker om over lange termijn doelstellingen te praten en over beleid".

F2: "Bij ons in de raad wordt ook wel veel op kleine dingen gefocust. Als je dan een groot beleidsstuk hebt dan wordt soms wel gekeken naar een heel klein puntje met het risico dat je dus niet de visie bespreekt, maar meer dat kleine onderdeel van die visie".

Tegelijkertijd blijkt daaruit wel de wens van het college om in de gemeente meer bezig te zijn met de lange termijn. Dit wordt ook concreet genoemd door respondent F1. F2 benoemt dat er in het college altijd veel tijd genomen wordt om stukken vanuit iedere visie te belichten en te bespreken met veel oog voor de toekomst. Ook daaruit blijkt een meer debatgerichte werkwijze, waar tegenstellingen openlijk besproken worden. Respondent F3 heeft op dit punt een afwijkende kijk op de cultuur dan de rest. Diegene identificeert namelijk zulke scherpe tegenstellingen dat er sprake is van een onaangename werkrelatie met de raad, waarbij discussies ook hard op de persoon kunnen zijn:

F3: "Als ik denk aan de bestuurscultuur en hoe bijvoorbeeld de gemeenteraad werkt, dan denk ik aan iets heel anders. Dat is juist niet verbindend. Men is veel meer uit op de confrontatie. [...] Het is veel meer confronterend, uitzoekend en kijken waar je de andere politieke partijen in een valkuil kunt zetten. [...] Discussies op de persoon worden tegenwoordig maar en plein public gedaan. Dat vind ik niet echt chic."

Concluderend lijkt de huidige bestuurscultuur van de Fryske Marren elementen te bevatten van een gemeenschapscultuur, debatcultuur en arenacultuur. Dit wijkt af van de verwachtingen die vooraf geformuleerd zijn, want de bestuurscultuur werd ingeschat als een gemeenschapscultuur. Uit deze analyse blijkt dat er niet één cultuur is in de gemeente, maar dat er meerdere culturen aanwezig zijn die op diverse plekken en in verschillende mate voorkomen. De gemeenschapscultuur komt sterk naar voren op de dimensie formaliteit en enigszins op de dimensie politisering. Zo zijn er flexibele omgangsvormen, proberen de bestuurders zich zo benaderbaar mogelijk op te stellen en debatteert de raad graag over praktische details. Daarentegen wordt de arenacultuur door één respondent geïdentificeerd op de dimensie politisering en dat gaat voornamelijk over de cultuur in de gemeenteraad. Men zoekt daar regelmatig de confrontatie op en streeft niet naar consensus. De debatcultuur lijkt vooral voor te komen binnen het college met een wens om dit uit te breiden naar de rest van de gemeente. De collegeleden geven aan meer met de langetermijnvisie bezig te willen zijn. Daarmee lijkt een meerderheid van de respondenten zich toch het sterkst te identificeren met een gemeenschapscultuur, die in de gehele gemeente aanwezig is.

Historische dimensie

Gemeente de Fryske Marren is in 2014 ontstaan na een herindeling. Dit heeft diverse gevolgen gehad voor de bestuurscultuur die tot op de dag van vandaag gevoeld worden. Zo is een groot gedeelte van het ambtenarenapparaat uit de oude gemeenten meegegaan naar de nieuwe gemeente. Deze ambtenaren werken ineens in een grotere gemeente, waar ook veel werkwijzen op aangepast moeten worden. Volgens de respondenten hangt het ambtenarenapparaat nu nog vast in de oude patronen, waardoor de gemeente veel bezig is met de dagelijkse werkzaamheden. Respondent F1 ziet hierin een verschil met gemeenten die al langer bestaan:

F1: “Dat betekent dat we een ambtenarenapparaat hebben wat voor het grootste deel bestaat uit mensen die al jaren ook bij de voorgangers van deze gemeenten werkten. Dan moet je gewoon vaststellen dat dat allemaal wat minder op beleidsmatig niveau is en meer op uitvoeringsniveau. [...] En zaken die denk ik in vergelijkbare gemeenten van dezelfde omvang helemaal nooit bij het college terecht zouden komen, die komen nu wel bij het college terecht”.

Zowel F1 als F3 gaven aan dat de gemeente op dit punt een veranderingsslag heeft gemaakt. Al een aantal jaren worden aanpassingen gemaakt om zo de ambtenaren te laten wennen aan het nieuwe systeem, zodat zaken beslist kunnen worden op het laagst mogelijke niveau. Het idee is dat het college daardoor meer tijd heeft om op de lange termijn te focussen. Gemeente de Fryske Marren is de enige gemeente in het land, waar bewoners mogen meedenken over wat voor soort mensen bij de gemeente werken en welke waarden daarbij passen (Boonstra, 2019). De ambtenaren die bij de Fryske Marren werken zullen daardoor stevige wortels hebben in de gemeenschap. Zo is het bijvoorbeeld belangrijk voor ambtenaren om de Friese taal te spreken en te begrijpen. Het feit dat de ambtelijke organisatie zo verbonden is met de Friese gemeenschapszin, zou deels kunnen verklaren waarom de Fryske Marren zoveel elementen van een gemeenschapscultuur bevat. Het gemeentebestuur heeft immers bepaald dat deze regeling er moest komen, wat aangeeft dat zij het belangrijk vinden dat de ambtelijke organisatie sterk geworteld is in de samenleving.

Een tweede gevolg van de herindeling is dat de bestuurscultuur ruwer geworden is. De herindeling ging namelijk gepaard met veel lokaal verzet, wat ook in de gemeentepolitiek doorsijpelde. Na de fusie gingen veel raads- en collegeleden uit de oude gemeenten over naar de nieuwe gemeente, waardoor de bestuursculturen van de oude gemeenten ineens allemaal samenkwamen. Volgens respondent F3 is uiteindelijk een van die oude culturen dominant geworden in de Fryske Marren:

F3: “Wij zijn gefuseerd uit drie gemeenten: Gaasterland-Sloten, Lemsterland, Skarsterlân. En je merkt dat Skarsterlân en Gaasterland-Sloten wat gemoedelijker zijn dan een vissersomgeving zoals Lemmer. Daar heerst een beetje dezelfde cultuur als op Urk. [...] Confronterend en het gevecht aangaan, want dan ben je stoer. Die is nu dominant”.

Respondent F3 was eerst raadslid in een van de oude gemeenten voorafgaand aan de fusie en herinnert zich van de cultuur daar dat het veel constructiever en meer verbindend was vóór de fusie. Volgens F3 hoort dat ook meer bij de volksaard van dit gedeelte van Friesland. Dat de bestuurscultuur tegenwoordig een stuk ruwer is stamt dus uit de herindelingsperiode, aldus F3.

Bestuursstijl

Respondent	Dominante bestuursstijlen	Kenmerken
F1	Onderkoning & Visionair	Wens om meer met lange termijn bezig te zijn, autoritair, toekomstgericht, bereid om in de spotlight te treden
F2	Verbinder	Coöperatief, breed draagvlak creëren, mensgericht
F3	Verbinder	Stelt de ander centraal, coöperatief, breed draagvlak creëren

Figuur 9: Overzicht bestuursstijlen de Fryske Marren

Respondenten F2 en F3 voelden zich allebei verbonden met de verbindende bestuursstijl. Ze gaven beiden aan dat ze vooral graag met anderen werken en verschillende soorten mensen bij elkaar proberen te krijgen:

F2: "Als iets wat lastiger wordt, dan probeer ik ook weer om mensen mee te krijgen. Groeperingen die ermee te maken hebben om ze bij elkaar te brengen, het gesprek aan te gaan, voordat ik iets drop, zeg maar. Dat is mijn manier van werken."

F3: "Dat ik de ander altijd eerst centraal stel. Dat vinden ze een van de opvallende dingen. [...] Ik organiseerde bijvoorbeeld regelmatig avonden met de andere [politieke] partijen. Ook partijen die, zoals de burger ernaar kijkt, totaal niet bij mij passen."

Deze respondenten benoemden dat hun bestuursstijl vrij constant is gebleven, ongeacht hun (politieke) functie. Respondent F3 gaf aan al sinds kleins af aan een verbinder te zijn, terwijl F2 benadrukte meer in de verbindende rol te zijn gegroeid: "omdat ik merk dat het bij me past en dat het ook werkt voor mijn werk". Respondent F1 week daarin af van de rest, omdat hij aangaf zich te herkennen in meerdere stijlen. Afhankelijk van wat de situatie vraagt, wordt er bewogen tussen de stijlen:

F1: "Meestal zat ik in de visionaire/verbindende hoek en nu dus ook weer. Alleen de laatste tijd heb ik ook weleens de neiging om meer in de autoritaire hoek te zitten. En diegene die de testen maken, verklaren dat door het feit dat dit kennelijk op dit moment in mijn werk nodig is".

Het college in de Fryske Marren is volgens de respondenten een mix van diverse stijlen die elkaar goed aanvullen. F3 noemt bijvoorbeeld dat hij als verbinder soms even wat rust biedt ten opzichte van de wat meer dominante typen. Alhoewel in het college verschillende stijlen aanwezig zijn, blijkt dat er ook sprake is van een soort overkoepelende bestuursstijl van het college: de visionaire bestuursstijl. Respondent F2 zei daarover het volgende:

F2: "Nouja, het is wel zo dat ik misschien die bestuursstijl zo heb ingevuld zoals wij als college opereren, zit ik mij nu te bedenken. Dat zou best kunnen, maar ik denk dat de collega's dat ook wel in zich hebben, dus dat dat wel een logisch gevolg is. Dat ik in mijn dagelijks werk misschien iets meer de verbinding zoek, maar het vooruit kijken en het bezig zijn met de vraagstukken, meer met visie naar de toekomst kijken... Dat kan een combinatie zijn".

Ook respondent F1 gaf aan dat hij in zijn stijl met dagelijkse dingen bezig is, maar dat de wens wel bestaat om meer met de lange termijn bezig te zijn en dat visionaire op te zoeken. De individuele stijlen van de bestuurders hoeven dus niet overeen te komen met de overkoepelende dominante stijl van het college. Daarnaast kan het voordelig zijn om als college te kiezen voor een visionaire invalshoek, omdat op die manier de onderlinge verschillen wellicht makkelijker te overbruggen zijn. Respondent F2 zei hierover het volgende:

F2: "Dat je elkaar [in het college] niet op basis van de korte termijn feitjes probeert te overtuigen, maar dat je echt vooruitkijkt en ook beredeneert vanuit waar willen we met z'n allen naartoe. Dan vielen die verschillen vaak weg, omdat je dan dat houvast hebt en de blik naar voren."

De interactie tussen stijl en cultuur

De bestuurscultuur in gemeente de Fryske Marren kent verschillende dimensies. De ambtelijke en bestuurlijke werkwijzen en omgangsvormen bevatten veel elementen van een gemeenschapscultuur. Het is opvallend dat een gemeente van deze omvang een relatief 'dorpse' werkwijze kent, maar dit valt te verklaren door de recente herindeling en schaalvergroting waar het bestuur mee te maken heeft gehad. Daarnaast zorgt de Friese identiteit in deze regio ook voor een sterke gemeenschapszin. Binnen het college lijkt echter de wens te bestaan om meer te schuiven richting een debatcultuur. Deze clash met de rest van de organisatie kan worden

verklaard door het feit dat het huidige college relatief veel wethouders van buiten de gemeente heeft. Respondent F1 gaf aan dat dit het gevolg is van de bestuurscrisis in 2019. Deze nieuwe wethouders hadden nog weinig ervaring met de bestaande bestuurscultuur en hadden vernieuwende ideeën. Volgens F1 zag het college daardoor nieuwe mogelijkheden om de ambtelijke en bestuurlijke werkwijze te formaliseren en te stroomlijnen, bijvoorbeeld door een nieuwe vergaderstructuur te introduceren. Tot slot lijkt de gemeenteraad kenmerken te vertonen van een arenacultuur volgens respondent F3. Wat betekent deze mix van culturen voor de bestuursstijlen van de collegeleden?

Allereerst is het opvallend dat respondent F1 aangeeft dat de huidige situatie in de gemeente van hem vereist dat hij een meer autoritaire bestuursstijl hanteert. Vanuit de theorie werd verwacht dat de stijl van de onderkoning vooral goed gedijt bij een stevige veranderopgave, die relatief veel weerstand oproept. Ook bij een hoge mate van onzekerheid kan er behoefte zijn aan een daadkrachtige bestuurder. In het geval van de Fryske Marren blijken deze verwachtingen ook te kloppen. De grote veranderopgave in dit geval is de herindeling en het jonge bestaan van de gemeente in goede banen leiden. Dat heeft onzekerheid in de ambtelijke organisatie tot gevolg met ambtenaren die niet goed weten op welk niveau beslissingen genomen kunnen worden. Van het college wordt daarom daadkracht en een heldere koers verwacht.

Ten tweede uitte respondent F3 dat er tussen zijn stijl en de cultuur van de gemeenteraad een duidelijke botsing zit. Als verbinder heeft F3 niet het gevoel dat hij op een prettige manier kan samenwerken met de raad:

F3: “De huidige raad zoekt ook de verbinding niet, dus daar ga ik dan ook geen energie in steken. Want dat heeft geen zin. [...] Ik ga niet aan een dood paard trekken. Dan kun je beter zeggen van: prima voor iemand anders, maar ik doe dit niet.”

Uit dit citaat blijkt dat de raad momenteel niet open staat voor een verbindende stijl en dat is ook een van de voornaamste redenen waarom respondent F3 niet nog een periode wethouder zou willen zijn. De respondent laat ook weten dat besturen in een dergelijke omgeving veel energie van hem vraagt, omdat hij zich continu moet verdedigen in plaats van dat hij het gesprek kan aangaan. Respondent F3 heeft de afgelopen periode dus ervaren dat zijn stijl niet meer binnen de aanwezige bestuurscultuur past. In die zin lijkt bestuurscultuur dus leidend te zijn, waar bepaalde stijlen beter of minder goed passen. Opvallend is dat deze respondent dit alleen ervaart in zijn relatie met de gemeenteraad en niet met zijn mede-collegeleden. Dit zou een extra aanwijzing kunnen zijn dat er in de gemeenteraad en het college een verschillende bestuurscultuur is. In een arena-achtige omgeving, zoals in de gemeenteraad van de Fryske Marren het geval is, lijkt dus minder ruimte te zijn voor binders.

4.3 Haarlemmermeer

Bestuurscultuur

Op de dimensie formalisme is de gemeente overwegend formeel. Persoonlijke relaties zijn gescheiden van politieke en bestuurlijke verhoudingen en er is sprake van een sterke mate van rolzuiverheid. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat alle drie de respondenten veel waarde hechten aan het dualisme:

H1: “Conflicten binnen de raad is ook iets voor de raad. Inhoud vind ik iets aan de raad. Ik bedoel: zij moeten ergens iets van vinden. Wij komen met een collegevoorstel en dualisme, dus zij moeten vervolgens besluiten of ze dat wel of niet een goed idee vinden”.

H2: “Een raadslid moet me natuurlijk controleren en je moet kritisch blijven. Je kunt elkaar bij de borrel aardig vinden, maar ik ga ervan uit, en dat moet ook zo zijn, dat de rol van de raad echt een andere is dan van het college. [...] Je kunt daar voor of niet mee eens zijn met het dualisme, maar we proberen zo goed en kwaad als dat kan om dat wel in stand te houden”.

Dat er sprake is van een formele werkwijze blijkt ook uit de manier waarop debatten plaatsvinden in de gemeenteraad. De agendacommissie gaat over het bepalen van de agenda en daar wordt, volgens respondenten H1 en H3, ook streng aan vastgehouden. Dat betekent dat er weinig ruimte is om daarvan af te wijken indien nodig, omdat de formele procedures gevolgd worden. Er zijn bijvoorbeeld spreektijden waar sprekers zich aan moeten houden. De respondenten zeiden hierover het volgende:

H1: “Wij laten het vaak terugkomen, dat vind ik wel irritant. In plaats van dat we er een halfuurtje langer over doorpraten en dat het klaar is, doen we het volgende week weer en gaat iedereen zijn zelfde standpunten weer herhalen. Dus dat pragmatisme is lastig”.

H3: “Ik denk soms... geef het iets meer ruimte. Iets minder strikt van: u heeft nog één minuut”.

De debatten in de gemeenteraad van Haarlemmermeer kunnen ondanks de spreektijden soms nog steeds erg lang zijn. In de gemeenteraad zitten momenteel namelijk dertien fracties die ieder hun standpunt willen delen en hier wordt ook ruimte aan gegeven. Het is gebruikelijk dat dit in harmonie en met respect naar elkaar gebeurt. Zowel respondent H1 als H2 noemen nadrukkelijk dat er in Haarlemmermeer geen ‘vechtraad’ is. Eenzelfde cultuur is zichtbaar binnen het college. Door alle drie de respondenten wordt benoemd dat in het college veel verschillende visies, stijlen en persoonlijkheden zitten, maar dat daar ook ruimte voor is en er geen botsingen zijn. Het is een open cultuur waar iedereen zijn standpunt mag delen en waar het ook gewaardeerd wordt dat er tegenstellingen zijn:

H1: “In het college hebben wij eigenlijk een hele open cultuur. Je kan alles wel zeggen, dat is ook nodig denk ik. We hebben ook, dat is een beetje de mores... de afgelopen vier jaar is er nog nooit een collegelid geweest die tegen iets heeft gestemd”.

H2: “Ik denk dat als je kijkt naar het college als geheel dat we een heel mooi team zijn. Uiteraard zijn het allemaal verschillende persoonlijkheden, maar die het heel prettig met elkaar hebben. Er zijn geen botsingen in karakters. [...] Dan pluk je de vruchten, zeg maar, van een andere manier van kijken, een andere bestuursstijl en dat maakt het eigenlijk alleen maar beter”.

De algemene bestuurscultuur in de gemeente Haarlemmermeer heeft dus een cultuur die erg politiek is op de dimensie politisering. Tegenstellingen worden gewaardeerd en er is veel ruimte voor debat. Dit gaat gepaard met een hoge mate van formalisme. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de collegeleden veel waarde hechten aan rolzuiverheid en dat er binnen de gemeente ook veel waarde gehecht wordt aan de agendacommissie die de debatten gestructureerd laat verlopen. Deze resultaten maken het aannemelijk dat er in Haarlemmermeer een dominante debatcultuur aanwezig is. Dit komt overeen met de verwachting die vooraf geformuleerd is. Eerder onderzoek categoriseerde de gemeente namelijk ook als een debatcultuur en de resultaten uit het huidige onderzoek bevestigen dit.

Historische dimensie

De afgelopen twee collegeperiodes kende Haarlemmermeer een relatief stabiel bestuur. Het vroegtijdig vertrek van wethouders was het gevolg van burgemeestersbenoemingen of andere

banen. In het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw lag dit echter anders. In 2003, 2005 en 2006 moesten er wethouders aftreden vanwege politieke misstappen en verstoorde verhoudingen. In drie van de vier gevallen betrof het een wethouder van HAP (Haarlemmermeerse Actieve Politiek) (Bouwmans, 2019). Bovendien werd er in 2015 besloten om een raadsenquête te organiseren, nadat er gedoe was ontstaan over het handelen van drie oud-wethouders. De wethouders zouden zowel de raad als het college niet volledig hebben geïnformeerd en een soort angstcultuur onder de ambtenaren veroorzaakt hebben (Boele, 2015). Respondent H1 refereerde tijdens het interview aan deze gebeurtenissen. De respondent vertelde dat er naar aanleiding van de raadsenquête aanpassingen zijn gedaan aan de werkwijze binnen de gemeente, maar diegene geloofde niet dat daardoor de algehele bestuurscultuur ingrijpend was veranderd. Daarover werd het volgende gezegd:

H1: “Ik denk dat er dingen niet goed zijn gegaan, maar ik denk ook dat het andere mensen wel uitkwam om het politiek net even iets groter te maken. [...] werd de raad optimaal geïnformeerd? Het antwoord daarop was nee, denk ik. En dus is het goed dat we dat hebben aangepast. Maar of nou de hele cultuur is aangepast daardoor... ik denk dat mensen dat vooral zichzelf willen vertellen voor het politieke verhaal”.

De respondent benoemde vervolgens dat het persoonsafhankelijk is of er een ‘angstcultuur’ ontstaat of niet. Er zitten nu nieuwe personen en van die oude patronen lijkt geen sprake meer te zijn.

Tijdens de interviews werd door respondenten H1 en H3 aangehaald dat er voorheen geen spreektijden waren en dat debatten daardoor tot diep in de nacht door konden gaan. Destijds werd besloten dat dit efficiënte besluitvorming in de weg zat en dat er verandering nodig was. In reactie daarop werden formele procedures geïntroduceerd die de debatten moesten stroomlijnen. Vroeger was er in Haarlemmermeer dus sprake van meer politisering en minder formalisme, maar desondanks is de debatcultuur altijd al sterk aanwezig geweest en is hier dus een zekere continuïteit.

Bestuursstijl

Respondent	Dominante bestuursstijlen	Kenmerken
H1	Onderkoning & Verbinder	Een ‘doen’ mentaliteit, proactief, wil zoveel mogelijk mensen mee laten praten
H2	Visionair	Strategisch, toekomstgericht, veranderingsbereid
H3	Visionair & Verbinder	Mensgericht, samenwerken, sterke focus op de samenleving, proactief

Figuur 10: Overzicht bestuursstijlen Haarlemmermeer

Alhoewel de respondenten in Haarlemmermeer zich alle drie konden herkennen in de uitkomsten van de bestuursstijlentest, bleek uit de interviews dat er vaak sprake was van meerdere dominante stijlen. Respondent H1 viel bijvoorbeeld een beetje tussen de onderkoning en de verbinder in:

H1: “Ik wil wel iedereen horen, maar dat we wel redelijk snel tot actie overgaan. Verbinden en kijken hoe we er samen uit komen, tegelijkertijd ben ik ook een beetje rood van: hup een besluit nemen. Ik hou er wel van als iets complex is en er wat tijdsdruk achter zit. Want dan weet ik: gewoon bij iedereen het rondje af en dan *tjak*. Dat vind ik fijn.”

Ook H3 zat ergens tussen de visionair en de verbinder in, want daar ging een externe focus samen met een passie voor mensgericht samenwerken zonder een duidelijke focus op de lange termijn.

Bij respondent H2 kwam die focus op de lange termijn daarentegen wel heel duidelijk naar voren in het interview. Diegene gaf aan veel bezig te zijn met kwesties die “je niet in vier jaar kunt aftikken”. Dit was ook het punt waardoor respondent H2 zich het meest herkende in de visionaire stijl. De bestuursstijl van het college in het algemeen was niet te kenmerken door één duidelijk stijlprofiel, respondent H2 en H3 waren het er echter over eens dat het college overwegend mensgericht is:

H2: “Ik denk dat het bij sommige mensen veel meer mensgericht is”.

H3: “...Ik merk gewoon dat we proberen ons elkaar daar [mensgericht werken] een beetje naartoe te richten. Waar het bij de een wat natuurlijker gedrag is of vanuit de politieke achtergrond wat natuurlijker, is het voor anderen soms een beetje ‘okay’, maar ik merk wel dat mensen zeggen: hé dat is best wel fijn eigenlijk om het zo te doen. Om te luisteren naar inwoners, ookal is dat misschien niet het eerste gedrag waar mensen zelf voor zouden kiezen”.

Twee van de drie respondenten gaven aan dat hun bestuursstijl heel direct voortkomt uit wie ze zijn als personen:

H1: “Ik heb het idee dat ik gewoon als persoon niet echt veranderd ben, dus ook niet in mijn stijl van besturen. Volgens mij doe ik dat heel erg vanuit wie ik ben.”

H3: “Dat zit een beetje in mijn karakter. Ik ben niet iemand aan het spelen. Ik ben hier niet iemand anders dan dat ik ergens anders ben. Ik ben niet een rol aan het vervullen of een carrière aan het najagen. Ik ben wie ik ben.”

Daaruit blijkt dat deze respondenten hun bestuursstijl als iets relatiefs onveranderlijks zien. Beiden geven aan dat levenservaring en omstandigheden ertoe doen, maar dat hun bestuursstijl in de kern altijd al zo geweest is. De opvattingen van respondent H2 wijken af op dit punt. Diegene is namelijk van mening dat bestuursstijl afhankelijk is van de politieke functie en vooral ook van de portefeuilles die iemand heeft:

H2: “Ik heb, zeg maar, de harde portefeuilles, dus als je de zachtere portefeuilles hebt, dat verlangt ook een andere rol van mensen. Meer verbindend, meer out-going, dat is echt anders. [...] Dus wat ik wel leuk vind, in dit college passen de karakters heel erg bij de rol en de portefeuille die ze hebben”.

Dit suggereert dat de portefeuillevindeling van invloed kan zijn op iemands bestuursstijl en dat bestuurders zich daarop weten aan te passen. Tegelijkertijd kan het ook juist andersom zijn: bestuurders kiezen of krijgen portefeuilles die dicht bij hun bestuursstijl liggen.

De interactie tussen stijl en cultuur

Aan de ene kant is Haarlemmermeer een hele grote gemeente, die niet onder doet voor gemeenten als Leiden of Maastricht. Aan de andere kant telt Haarlemmermeer 31 kernen, waarvan de meeste dorpen rond de duizend inwoners hebben. Tegelijkertijd huisvest het een van de grootste economische motoren van Nederland: Schiphol. Dit zorgt voor een unieke dynamiek, die ook bestuurlijk invloed heeft. In Hoofddorp speelt stadse problematiek een grote rol, terwijl de inwoners van Abbenes daar eigenlijk niks mee te maken hebben en hier minder begrip voor hebben. Respondent H3 stipte dit ook aan tijdens het interview en vertelde het volgende over de situatie die daardoor ontstaat:

H3: “Dus je hebt een hele diverse groep inwoners die, ook ten opzichte van elkaar, best wel soms veel onbegrip hebben over de dingen die ze ervaren. Zoveel dorpen hebben helemaal

geen last van Schiphol, want er komt niks in of over vliegen. En andere plekken denken: ik kan er niet van slapen.”

Volgens de respondent vraagt dit om bestuurders die zowel oog hebben voor de kleine stemmen in de dorpen als de stadse problematiek in Hoofddorp. Dat vraagt bepaalde competenties en vaardigheden van bestuurders om flexibel daartussen te kunnen bewegen. Respondent H1 stipte bijvoorbeeld aan: “In een dorp ga je niet zijn van: ‘ik ben meneer de wethouder’. In een stad is het wat hiërarchischer”. Daarnaast vereist een debatcultuur, waarin mensen openlijk tegenstellingen bespreken, dat een bestuurder goed luistert. Respondent H1 zei hierover het volgende:

H1: “Maar eigenlijk begint het zeker met goed luisteren van wat zeggen mensen nou eigenlijk. Mensen zijn beter geïnformeerd. Ze zijn ook mondiger en kunnen zelf aan informatie komen. Dat maakt dat je denk ik iets minder op tafel moet slaan. ‘Ik heb alle wijsheid in pacht en zo werkt het’.”

De opvattingen van respondenten H1 en H3 over welke eisen de bestuurscultuur stelt aan haar bestuurders maken het aannemelijk dat er in deze cultuur minder ruimte is voor een autoritaire onderkoning die zijn eigen mening doordrukt. In plaats daarvan vraagt de cultuur veel meer om een verbinder en goede luisteraar die in staat is om de verschillende uiteenlopende belangen bij elkaar te brengen. Tot slot stipt respondent H1 aan dat het voor bestuurders ook belangrijk is om mee te gaan met de tijdsgeest, omdat maatschappelijke discussies over bijvoorbeeld racisme, seksueel wangedrag en genderidentiteit ook van invloed zijn op de bestuurscultuur in Haarlemmermeer. Dit zou betekenen dat veranderingsbereide stijlen zich beter tot die cultuur kunnen verhouden dan hele conservatieve stijlen, wat wederom een beroep doet op de flexibiliteit en het aanpassingsvermogen van de bestuurder.

4.4 Raalte

Bestuurscultuur

De bestuurscultuur in de gemeente Raalte kent volgens de respondenten een lage mate van formalisme en ook een lage mate van politisering. De gemeente zou daarmee binnen de categorie gemeenschapscultuur vallen. De lage mate van formalisme blijkt vooral uit het feit dat de cultuur in Raalte erg gericht is op de samenleving. Binnen de organisatie wordt veel aandacht besteed aan participatie, zowel met burgers als ondernemers en andere organisaties. De gemeente ziet zichzelf als een betrouwbare en dienende partner die vooral een faciliterende rol heeft. De uitvoering wordt waar mogelijk overgelaten aan anderen en de gemeente leunt veel op vrijwilligers (Gemeente Raalte, 2018). Alle drie de respondenten konden zich vinden in dat beeld:

R2: “Verder proberen we toch ook wel veel met de samenleving te doen. Dus niet eerst alles op het bureau ontwikkelen, maar ook vroegtijdig polsen van: zijn er ideeën en behoeftes in de samenleving en kan dat mogelijk de aanpak op je beleid nog verrijken?”

R3: “Wij zijn wel heel erg van de participatieve stijl van werken en vormgeven, dus heel veel wordt dan samen met inwoners, belangengroeperingen, etc. vormgegeven en opgehaald”.

Tegelijkertijd benoemt R3 ook duidelijk dat het college zich hierbij wel bewust moet zijn van bepaalde kwetsbaarheden die zich daardoor voor kunnen doen, waaronder ombudspolitiek:

R3: “We willen recht doen aan alle partijen en soms het algemeen belang ook belangrijk is, daar heb je als bestuurder ook wel voor te staan. Wat je ziet is dat dat ook steeds beter in balans komt van: ja, we hebben inderdaad wat bezwaren gehoord, maar je kan niet op elk bezwaar een plan niet door laten gaan.”

Daarnaast wordt in de gemeente benadrukt dat er een 'ja, mits'-mentaliteit heerst in plaats van een 'nee, tenzij'. Respondent R1 gaf een voorbeeld wat deze mentaliteit illustreert. Plannen van ondernemers worden getoetst aan tien punten. Het kwam weleens voor dat het plan negen vinkjes kreeg, maar dat het uiteindelijk de prullenbak inging omdat het mislukte op het tiende punt. De gemeente heeft in de afgelopen periode besloten om dat anders te gaan doen. Er zijn ruimtecoaches ingehuurd die samen met de ondernemer meedenken over hoe dat tiende punt wel door kan gaan. Dit voorbeeld toont aan dat er in Raalte binnen de wettelijke kaders ruimte is om constructief mee te denken. Of zoals R1 het zelf zegt: "Natuurlijk heb je een wetgevend kader, maar dat kun je best vrij invullen".

Consensus en samenwerking zijn twee kernwoorden die de bestuurscultuur in Raalte samenvatten op de dimensie politisering. Vanuit het college is er een goede verstandhouding met de raad. Zo wordt nieuw beleid bijvoorbeeld voorgelegd aan de raad, zodat raadsleden daar input op kunnen leveren om het geheel beter te maken. Ook het feit dat er in Raalte gewerkt wordt met een raadsbreed akkoord toont dit aan (Gemeente Raalte, 2018). Collegen streven nadrukkelijk naar raadsbrede steun:

R3: "Wij streven hier wel naar breed draagvlak. Er is ook een nadrukkelijke ruimte... wordt ook wel verbinding gezocht met de oppositie met als doel om ook altijd stukken raadsbreed door de raad te krijgen, omdat je dan proeft dat je aan iedereen en aan elke stem recht doet".

R1: "Terwijl ik vier jaar lang geen enkele discussie met de raad heb gehad, omdat je meer gedragenheid voelt en zij ook wel mee kunnen praten op alle onderwerpen".

De gemeente Raalte kent een sterke mate van informaliteit, wat blijkt uit de flexibele en informele omgangsvormen, pragmatische werkwijze, de benaderbaarheid van bestuurders en de sterke binding met de samenleving. Daarnaast is er ook sprake van lage mate van politisering, aangezien de focus gericht is op consensus en er weinig conflicten zijn met de gemeenteraad. Dit maakt het aannemelijk dat er in Raalte een dominante gemeenschapscultuur aanwezig is. Dit komt ook overeen met de verwachtingen uit eerder onderzoek.

Historische dimensie

Volgens respondent R2 sluit de huidige bestuurscultuur, een op samenwerking gerichte open cultuur, goed aan bij de manier waarop Raalte zich als dorp ontwikkeld heeft. Volgens deze respondent staat "het woordje samenwerking hoog in het vaandel" in het dorp. Dit kan verklaard worden door het dorpse karakter van de gemeente. De gemeente bestaat uit veel kleine kernen, waar mensen niet alle voorzieningen bij de hand hebben. Men is daardoor veel meer op elkaar aangewezen om dingen te regelen. Bovendien vertelt respondent R3 dat men elkaar kent en daardoor ook sneller bereid is om dingen gezamenlijk aan te pakken. Alhoewel samenwerken dus in het karakter ligt van de gemeente, is de bestuurscultuur niet altijd zo geweest.

Raalte haalde in 1994 het landelijk nieuws door de 'gouden eikel' te winnen. Deze ludieke prijs werd uitgereikt door het KRO-programma 'Ook dat nog' aan een persoon of instantie die de grootste miskleun had gemaakt. De gemeente Raalte had namelijk 24.000 m² aan schoolgebouwen in een woonwijk geplaatst, terwijl dit in strijd was met het bestemmingsplan. De gemeente gaf aan dat het tijdelijke noodgebouwen betrof, maar na vijftien jaar stonden ze er nog. Ondanks jarenlang hevig protest van de inwoners, weigerde de gemeente om hieraan tegemoet te komen (Dej, 2014). Respondent R1 toonde tijdens het interview de bokaal van de gouden eikel om te laten zien dat een op consensus gerichte bestuurscultuur geen vanzelfsprekendheid is.

De herindeling met de gemeente Heino, die een aantal jaar later volgde in 2001, zorgde ervoor dat de politieke partijen lijnrecht tegenover elkaar kwamen te staan. De sfeer in de gemeenteraad

werd negatiever. Daarnaast waren er een aantal grote affaires, waardoor bestuurders moesten aftreden. Drie wethouders vertrokken vanwege een burgemeestersbenoeming en in 2004 ontstond er een breuk in het college naar aanleiding van ophef over het parkeerbeleid: drie wethouders traden af (Bouwman, 2019). Ook moest burgemeester Bolhuis in 2006 aftreden, nadat was uitgekomen dat hij controversiële berichten online plaatste, waarin onder andere raadsleden beledigd werden (Trouw, 2006). Tot slot was er in 2012 een spraakmakende affaire rondom wethouder Haarman. Deze wethouder werd door de gemeente Raalte aangeklaagd omdat hij een stuk grond, dat ernstig vervuild was met asbest, had verkocht aan de gemeente. Haarman trad af en een jarenlange rechtszaak volgde (Van der Heide, 2022). Deze periode werd door respondent R2 aangehaald als een roerige periode:

R2: “Toen hebben we een herindeling gekregen met Heino samen, de oude gemeente Heino en Raalte zijn samengegaan. Toen hebben we een hele roerige periode gekend met botsende karakters en iedereen die eigenlijk het beste voor zichzelf wilde. Een aantal jaren zijn hele vervelende jaren wel geweest. Een jaar of acht of negen heeft dat wel geduurd. Pas rond 2010-2011 kwam daar een omslag.”

Het verleden is in Raalte een herinnering aan hoe het ook anders kan. De respondenten hebben gehoord, en soms zelfs nog meegemaakt, hoe het is om in een ‘negatieve’ bestuurscultuur te opereren en zijn zich daardoor extra bewust van de ‘positieve’ cultuur waar ze zich nu in bevinden. Respondent R1 benoemt bijvoorbeeld hoe “kwetsbaar” een bestuurscultuur kan zijn, omdat hij heeft gezien hoe het kan veranderen. De respondenten zijn door dit verleden ook allemaal overtuigd van het feit dat bestuurscultuur veranderlijk is en dat een bestuurder daar een actieve stap in kan zetten:

R2: “Eigenlijk hebben wij ook wel aangetoond, denk ik, dat als je met elkaar wil veranderen dan kun je die verandering ook wel aan”.

Bestuursstijl

Respondent	Dominante bestuursstijlen	Kenmerken
R1	Visionair & Verbinder	Nieuw beleid willen maken, strategisch, veranderingsbereid, samenwerken, sterke band met de samenleving
R2	Beschermmer & Visionair	Strategisch, nieuw beleid willen maken, achtergrond, taakgericht
R3	Verbinder	Een ‘doen’ mentaliteit, samenwerken, breed draagvlak creëren, pragmatisch

Figuur 11: Overzicht bestuursstijlen Raalte

Alle vier de bestuursstijlen kwamen volgens de respondenten voor in het huidige college van Raalte. Zo zijn er bijvoorbeeld bestuurders die “wars zijn van visie”, bestuurders die “op de winkel passen” en bestuurders die “heel duidelijk beeld hebben van waar ze naartoe willen”. Zoals respondent R2 het formuleerde: “In die zin was de club wel redelijk compleet”. De stijl van besturen in het college zelf werd door de respondenten gedefinieerd als collegiaal besturen. Respondent R3 zei dat er in het college een gezamenlijke verantwoordelijkheid gevoeld wordt. Het is gebruikelijk dat collegeleden kritiek geven op elkaars stukken om zo het geheel beter te maken. Bovendien voegde respondent R3 toe dat het college participatie erg belangrijk vindt en daarom ook haar best doet om zoveel mogelijk stemmen te horen voordat er nieuw beleid wordt gemaakt:

R3: “Dus het helpt dat we... bij alles eigenlijk wel alert zijn van: hé is de omgeving goed meegenomen? Wat waren daar de opmerkingen en de kanttekeningen en hoe zijn die gewogen in het stuk? Hoe hebben die een plek gekregen?”

Deze collegiale stijl van besturen in combinatie met het feit dat het college zo verbonden is met de samenleving, maakt dat het aannemelijk is dat er in het college een overkoepelende verbindende stijl dominant is. Tegelijkertijd valt het op dat er ook veel visionairs in het college zitten. Door de respondenten worden veranderingsbereidheid en de lange termijn namelijk regelmatig genoemd:

R1: “Maar wel de behoefte aan langetermijnplanning en wel heel erg de behoefte om een aantal doelstellingen nadrukkelijk gezamenlijk te formuleren”.

R2: “Ook in vorige banen heb ik het altijd wel heel erg leuk gevonden om juist die dingen die nog niet helemaal uitgekristalliseerd waren om daar je op te richten. Een beetje pionieren, dat past wel bij mij”.

Dat de visionaire stijl in Raalte zo aanwezig is, kan verklaard worden door de ambitieuze visie van de gemeente. De gemeente Raalte wordt regelmatig genoemd als een voorbeeldgemeente, vooral op het gebied van participatiebeleid. In 2019 won de gemeente bijvoorbeeld de prijs voor de best bestuurde decentrale overheid (Achtereeke, 2020). Dat binnen de gemeente deze ambities zijn uitgesproken zou ertoe kunnen leiden dat meer bestuurders ook een ambitieuze visionaire bestuursstijl aannemen.

Op het stijlniveau van de individuele bestuurders zijn er wederom bestuurders die meerdere stijlen met elkaar combineren. Volgens respondent R2 is dit afhankelijk van de portefeuilles. Diegene vertelt dat hijzelf altijd al iemand is geweest die graag vooruitkijkt en nieuw beleid uitdenkt. Daarnaast geeft deze respondent aan ook van vastigheid te houden en vaste patronen te waarderen. R2 heeft in het college portefeuilles toebedeeld gekregen die daarbij passen: een interne behoudende portefeuille en een externe waar een stevige veranderopgave ligt. Dit resulteert bij deze respondent in een combinatie van een beschermende en visionaire bestuursstijl. Ook respondent R1 herkent dat zijn bestuursstijl zich aanpast naar de portefeuilles en de opgaven die voor liggen:

R1: “Kijk, je hebt een aantal opgaven en een aantal portefeuilles en ik denk dat ze... op een gegeven moment zijn er een aantal personen die verder kijken dan alleen de gemeente zelf en het besturen van de gemeente zelf. Nieuwe kansen zien buiten de gemeente. [...] En ik zit zo af en toe op de verbinder, omdat ik op [portefeuille] massaal heb geïnvesteerd in één op één contact en heel veel werkbezoeken. Dus dat zit hem meer in, dat heeft niks te maken met visie, maar dat is heel erg in iets anders investeren. Op een andere manier die misschien wel meer bij een andere stijl past”.

Dit zou erop kunnen duiden dat stijl niet alleen portefeuilleafhankelijk is, maar misschien juist opgavenafhankelijk. Als binnen een bepaalde portefeuille behoefte is aan een daadkrachtige leider of juist behoefte is aan stabiel beleid dan zijn er stijlen die daar beter tot zijn recht komen dan anderen. Volgens respondent R2 is het ook de taak van de bestuurder om daarin mee te kunnen bewegen. Je kunt niet 180 graden van jezelf draaien, maar afhankelijk van wat er gevraagd wordt moet je daarin flexibel zijn:

R2: “Zeker in de politieke wereld moet je wel aan alle kanten mee kunnen bewegen en als het niet gaat zoals het moet dan moet het maar zoals het gaat”.

De interactie tussen stijl en cultuur

Volgens de respondenten zijn er bepaalde stijlen van besturen die minder goed bij de huidige bestuurscultuur in Raalte zouden passen. Op de vraag wat de cultuur vraagt van haar bestuurders kwam het volgende antwoord:

R2: "Open houding en open blik. Bereidheid tot veel overleg. Ik denk dat dat het belangrijkste is. Als je gewend bent om heel erg je eigen ding te doen en je eigen koers te volgen... snelheid heel erg belangrijk vindt, denk ik dat dat minder past. Daar moet je wel een beetje voor open staan en er lol in hebben om dat te doen".

R1: "Dus niet zo directief, maar heel nadrukkelijk veel momenten inbouwen waarbij iedereen, de raad inclusief, input kan leveren op het eindproduct".

Uit deze antwoorden blijkt dat de respondenten een directieve onderkoning minder goed bij de huidige cultuur vinden passen. Daar staat tegenover dat een verbinder juist goed zal gedijen in deze cultuur, aangezien dit type bestuurder bereid is om veel te overleggen en iedereen bij de werkzaamheden wil betrekken. Bovendien vertelden de respondenten dat de gemeenschap ook verwacht van haar bestuurders dat zij langskomen in het dorp en weten wat er speelt. Dat kun je alleen bereiken door met inwoners in gesprek te gaan, wat een verbinder graag doet.

Alle respondenten in Raalte waren het erover eens dat personen de cultuur maken. Dat zou veronderstellen dat de cultuur zou veranderen op het moment dat er nieuwe personen met nieuwe bestuursstijlen in het bestuur komen. Respondent R1 had daar het volgende over te zeggen:

R1: "Er is niks moeilijker dan het veranderen van cultuur volgens mij. In z'n algemeenheid. Met name een cultuur binnen een bedrijf of in een organisatie, want je bent afhankelijk van best veel mensen. [...] Maar bestuurscultuur, dat is een redelijke overzichtelijke club mensen als college, daar denk ik wel van dat dat per vier jaar wel kan verschillen".

Deze respondent gaat hiermee uit van het feit dat de bestuurscultuur slechts beperkt blijft tot het college zelf, terwijl in het onderzoek een bredere kijk op bestuurscultuur gehanteerd wordt. Desondanks is het volgens respondent R1 mogelijk om de cultuur te veranderen als er nieuwe bestuurders aangesteld worden. Respondent R3 heeft dat zelf ook meegemaakt toen diegene deze periode nieuw in het bestuur kwam:

R3: "Ik ben nieuw in het college samen met één andere collega. Wij zijn allebei personen die wel heel erg van de verbinding zijn en van de openheid zijn. Wij hebben daarmee ook wel een andere dynamiek weer ingebracht en die is best goed gevallen en dat zie je ook wel dat het in het college opschuift. [...] Dus je ziet wel dat je als persoonlijkheid wel ook verschil maakt doordat je een bepaalde stijl van besturen hebt".

Respondent R3 verwacht dat de impact op de bestuurscultuur nog groter zal zijn op het moment dat er meer dan twee nieuwe wethouders in een college komen, aangezien dan een soort collectief geheugen verloren gaat. Toch is deze respondent niet van mening dat dit zich snel zal voordoen:

R3: "Terwijl je wel ziet dat de raad wel met elkaar ook een beweging maakt en een kant opgaat. En het ook niet past, als ik dan naar Raalte kijk, dat je in een keer een bestuurder hebt die een hele autoritaire stijl van leidinggeven zal hebben want dat is niet hoe we de laatste jaren gewerkt hebben en ook niet hoe de raad verwacht heeft van het college om te gaan werken. [...], veel meer de personen die op de plekken terecht komen die gaan dan gezamenlijk met elkaar aan de slag om te kijken wat er dan nodig is om zo'n bestuur dan collegiaal te vormen met de poppetjes die er dan zitten op dat moment."

Deze respondent beschrijft dat de raad bepaalde kaders stelt en prioriteiten meegeeft aan het bestuur. Er is gezamenlijk bepaald om een lijn aan te houden, waarvan het vreemd zou zijn als het college daar ineens van afwijkt. Nieuwe bestuurders die vanuit de fractie gekozen worden, zullen daarom waarschijnlijk tot op zekere hoogte gesocialiseerd zijn binnen de huidige cultuur en hun stijl daarop aanpassen.

4.5 Zeewolde

Bestuurscultuur

De bestuurscultuur in de gemeente Zeewolde kenmerkt zich volgens de respondenten door een lage mate van formalisme en een hoge mate van politisering. Op de dimensie formalisme komt naar voren dat de cultuur en omgangsvormen in Zeewolde erg informeel zijn. Alle respondenten beamen dat:

Z1: “[De omgangsvormen zijn] heel informeel. Waar je... hier in Zeewolde noemen we iedereen bij de voornaam. Kun je elkaar makkelijk aanspreken. [...] Mensen lopen makkelijk bij mij binnen, lopen makkelijk bij de griffier binnen. Wordt ook helemaal niet moeilijk over gedaan”.

Z3: “In het college zijn wij echt heel informeel en met het ambtelijk apparaat zijn we ook informeel, want we zijn niet zo’n hele grote organisatie. Een open deuren cultuur. Als een ambtenaar een wethouder wil spreken, dan hoeft hij niet een week van tevoren via het secretariaat een afspraak te maken”.

Het informele karakter van de bestuurscultuur in Zeewolde is niet alleen gebaseerd op de omgangsvormen, maar ook op de werkwijze. Zo geeft respondent Z1 aan dat er genoeg ruimte is voor maatwerk en pragmatisme waar nodig:

Z1: “Binnen het college is pragmatisch handelen wel een ding. Ben ik zelf ook van. Dus als ik iets snel kan oplossen met een simpele handeling, waarom zou ik dan moeilijk allerlei procedures gaan doorlopen?”

Ook wat betreft de dimensie politisering lijkt de bestuurscultuur in Zeewolde erg uitgesproken. Volgens de respondenten is het woord ‘wantrouwen’ het meest kenmerkend voor de huidige bestuurscultuur. Zo vinden de respondenten dat de gemeenteraad te controlerend is en nemen ze niet zomaar informatie aan van het college (Z1, Z2 en Z3). Zoals respondent Z3 het omschrijft: “raadsvergaderingen lijken vaak op het overhoren van het college”. Bovendien lijkt de gemeenteraad erg verdeeld te zijn. Er zijn totaal tegengestelde belangen en men is niet bang om dat naar elkaar uit te spreken. Dat leidt er volgens de respondenten soms toe dat debatten niet alleen hard op de inhoud zijn, maar soms ook hard op de persoon. De bestuurders geven aan dat dit gevolgen heeft voor de sfeer, die is namelijk negatiever geworden:

Z2: “We debatteren helemaal niet. We zitten gewoon volledig... iedereen zit in zijn eigen groef. [...] Het wordt steeds grimmiger en ruwer in de interactie naar elkaar. Het is bijna het doel om de wethouder te laten struikelen”.

Al met al lijkt er door de informele en sterk gepolitiseerde cultuur sprake te zijn van een arenacultuur. Dit blijkt uit de flexibele omgangsvormen, pragmatische werkwijze, de hoeveelheid conflicten tijdens debatten en de scherpheid van de debatten. Deze constatering is opvallend, omdat dit niet de verwachting was vanuit eerder onderzoek. Op basis van gesprekken met experts werd de bestuurscultuur door Boogers et al. (2021) namelijk ingeschat als een debatcultuur (sterk gepolitiseerd en sterk geformaliseerd). Een ander afwijkend punt is het feit dat de bestuurscultuur binnen het college heel anders lijkt te zijn dan de algehele bestuurscultuur in de gemeente. Zo

sprak respondent Z3 over collegiaal besturen, waarbij de onderlinge verhoudingen erg gemoedelijk zijn:

Z3: "In het college zie ik heel sterk... de overwegende cultuur is de collegiale cultuur. Bijna alle besluiten in het college dinsdag die nemen we unaniem. [...] Dus over het algemeen discussiëren we net zo lang totdat we het eigenlijk allemaal met elkaar eens zijn".

De negatieve sfeer die de verhouding tussen de raad en het college domineert is dus nog niet doorgesijpeld naar het college zelf.

Historische dimensie

Dat er binnen het college sprake is van collegiaal besturen is in Zeewolde geen vanzelfsprekendheid. In het eerste decennium van de 21ste eeuw heeft het college in Zeewolde altijd maar twee jaar gezeten in plaats van de gebruikelijke vier (Jansen, 2008). De turbulente schommelingen in het bestuur van Zeewolde ontaardden in 2008 in een grote bestuurscrisis. Eind 2007 moest een wethouder aftreden, waardoor de coalitie haar meerderheid verloor. Nog voordat een nieuw college gevormd kon worden, diende de volgende bestuurscrisis zich al aan. De plaatselijke kinderdisco was ditmaal onderwerp van discussie. De gemeente greep in omdat de discozaal in het bestemmingsplan geen horeca bestemming had. Alhoewel de gemeenteraad bereid was om de disco te gedogen, wilde de verantwoordelijke wethouder niet wijken van de regels. Uiteindelijk traden de drie nog zittende wethouders af door dit vraagstuk (Jansen, 2008).

Deze op het oog simpele kwestie, illustreert de verstoorte politiek-bestuurlijke verhoudingen die de gemeente al lange tijd in haar greep houdt. Naar aanleiding van de crisis in 2008 krijgt een extern bureau de opdracht om verbeterpunten aan te dragen. Zij bevelen uiteindelijk een ontgiftingsproces aan: mediation om het bestuurlijk klimaat weer op peil te krijgen (Jansen, 2008). Dit werpt zijn vruchten af: sinds 2010 heeft het college altijd de volle vier jaar gezeten. Wat daar wellicht aan bijgedragen heeft, is het feit dat er in 2008 wethouders van buiten zijn aangesteld, aldus Z1. Toch houdt oud zeer de gemoederen nog altijd bezig, aldus de respondenten:

Z3: "Nouja, wat we eigenlijk het afgelopen jaar wel gemerkt hebben is dat de sfeer niet altijd meer even lekker is en dat heeft ook met historische dingen te maken. Oud zeer wat dan weer boven komt. Misschien al wel van 20 jaar terug van mensen die er héél lang zitten, dus dat beïnvloedt soms wel de sfeer en daarmee ook wel een beetje de cultuur."

Dat er relatief veel personen zijn die al lange tijd meedraaien in de lokale politiek kan verklaard worden door het jonge bestaan van de gemeente. Respondent Z1 benoemde dat er pas sinds 2022 twintigers in de gemeenteraad zitten. Dat zijn de eerste twintigers die uit het dorp komen, omdat Zeewolde daarvoor nog niet lang genoeg bestond.

Het onderlinge wantrouwen en de verstoorte verhoudingen komen volgens de respondenten voort uit een tweedeling. Respondent Z1 vertelde hier het volgende over:

Z1: "Hier in Zeewolde hebben we een tweedeling in de maatschappij zitten en in de politiek. Een aantal partijen die willen op in de vaart der volkeren, dus groeien en dat soort dingen. En er zijn partijen die zeggen: nee, de brug moet omhoog en er mag niemand meer het dorp in".

Deze discussie over de groei van het dorp is ooit ontstaan omdat de gemeente had besloten om het dorp klein te houden. Er werd destijds bepaald dat er bij 5.000 inwoners een stop op de huisvesting zou komen. Alhoewel dit oorspronkelijke aantal allang overschreden is, leeft de discussie nog steeds (Van Reenen, 2020). In 1998 werd Leefbaar Zeewolde opgericht. Deze partij begon in eerste instantie als een actiegroep, die de onvrede van de inwoners vertolkte over de toekomstplannen voor Zeewolde. Sinds haar oprichting is Leefbaar Zeewolde altijd de grootste

partij van Zeewolde geweest (Leefbaar Zeewolde, 2022). Dit staat in schril contrast met andere grote partijen als het CDA of de VVD die uitgesproken voor groei zijn (Bos, 2022). Respondent Z2 haalde daarbij het rapport van informateur Ton Roerig uit 2022 aan, waarbij gesproken werd over het onderscheid tussen activistische partijen en bestuurlijke partijen. Ook respondent Z3 begon hierover:

Z3: “Ik zeg altijd dat zit in het DNA van de partij. Die zijn ooit lang geleden als een soort actiegroep gestart en zijn toen een politieke partij begonnen, zijn toen ook meteen in het college gekomen. Dus dat is een heel andere aanloop dan heel veel andere partijen die al een soort van bestuurderspartij waren. En dat zie je af en toe... dat zie je dan terug”.

De recente kwestie over de komst van een datacentrum naar Zeewolde bevestigt dat deze tweedeling vandaag de dag nog steeds een rol speelt en heeft wederom de verhoudingen op scherp gezet. Na aanvankelijk enthousiasme in de raad en het college over het datacentrum, sloeg de sfeer om door groeiende weerstand vanuit de samenleving. De gemeenteraad kreeg twijfels over het plan, terwijl het college nog altijd voorstander was. Uiteindelijk leidde deze kwestie ertoe dat Leefbaar Zeewolde en de ChristenUnie tegen hun eigen wethouders in stemden (Rengers & Houtekamer, 2021). De bestuurlijke kwestie rondom het datacentrum heeft waarschijnlijk in belangrijke mate bijgedragen aan het feit dat Zeewolde zich momenteel in een arenacultuur bevindt. De historische analyse toont echter aan dat hier een hele geschiedenis aan vooraf gaat. Ook aan het begin van de 21^{ste} eeuw vertoonde de gemeente namelijk kenmerken van een arenacultuur doordat er bijvoorbeeld sprake was van veel bestuurlijke ophef. Dit suddert nog steeds door, ook in de cultuur. Het is daardoor mogelijk om te spreken van een zekere continuïteit in de bestuurscultuur.

Bestuursstijl

Respondent	Dominante bestuursstijlen	Kenmerken
Z1	Verbinder & Onderkoning	Autoritair, daadkrachtig, samenwerken, toekomstgericht
Z2	Visionair	Toekomstgericht, mensgericht, een ‘doen’ mentaliteit, veranderingsbereid
Z3	Visionair	Strategisch, gericht op de lange termijn, veranderingsbereid

Figuur 12: Overzicht bestuursstijlen Zeewolde

Respondenten Z2 en Z3 hadden volgens de bestuursstijlentest een visionaire stijl en beide bestuurders herkenden zich hier duidelijk in. Beiden gaven aan een focus op de lange termijn te hebben en graag bezig te zijn met strategie.:

Z2: “Ik loop absoluut niet weg voor moeilijke besluiten en ben het ook best wel bereid uit te dragen als ik vind dat het, zeg maar, op de lange termijn goed is voor de gemeente Zeewolde. En ook als dat betekent dat het op de korte termijn zou betekenen dat ik niet terug zou komen als wethouder”.

Z3: “Ja, daar [de visionair] kan ik me wel in herkennen. Daar zit van alles in. De analytische stijldingen... van meerdere kanten bekijken. Bedachtzaam ook en ja... er zit wel... ik herken het”.

Respondent Z2 benoemde dat de visionaire stijl in het huidige college sowieso veel aanwezig was:

Z2: “Van de vijf leden van het college, dan denk ik dat drie van de vijf altijd die visionair zouden zijn”.

In dat opzicht week respondent Z1 af van de anderen. Diegene identificeerde zichzelf meer met de verbinder en de onderkoning, maar vond dat zijn stijl continu aan verandering onderhevig was. Daarnaast was respondent Z1 van mening dat zijn bestuursstijl afhankelijk is van portefeuille en functie:

Z1: “Nee dat [bestuursstijl] verandert wel door de jaren heen. [...] Die verbinder dat heeft er altijd in gezeten, maar ik kan ook als het gaat om mijn eigen portefeuille daar heel rood in gaan zitten, zoals dat dan genoemd wordt. ‘Zo is het en zo zal het worden’. Dus op het gebied van [portefeuille] zit ik behoorlijk strak in de leer. En als het gaat om een verbindende rol in de samenleving, bij evenementen en dat soort zaken, ben ik heel soepel. Het ligt echt aan het onderwerp, wat aan mij wordt voorgelegd”.

In aanvulling daarop liet Z1 weten dat zijn stijl verandert per functie. Er zat een verschil in stijl als politicus en als bestuurder. De respondent gaf aan dat dit deels kwam door de aard van de functie en deels door levenservaring. Ondanks het feit dat de visionaire stijl bij respondent Z1 niet dominant bleek, herkende diegene wel elementen van de visionair in zijn stijl:

Z1: “Want je moet natuurlijk zorgen dat de lijn naar de toekomst duidelijk is. Voor een groot aantal jaren vooruitkijken, en niet alleen voor een politieke situatie van vier jaar”.

Op basis van de antwoorden van deze respondenten kan dus gesteld worden dat het huidige college in Zeewolde waarschijnlijk overwegend visionair van aard is, waarbij sommige collegeleden een dominante visionaire stijl hebben en andere collegeleden daar elementen van waarderen.

De interactie tussen stijl en cultuur

In Zeewolde lijkt de gehele bestuurscultuur gekenmerkt te worden door een arenacultuur, waarbij de gemeenteraad zich vooral profileert op zaken waar ze tegen zijn in plaats van waar ze voor zijn. Respondent Z2 omschreef dat als volgt:

Z2: “Je ziet dat Nederland in algemene zin totaal onbestuurbaar wordt. Waarom? Omdat we ons gaan profileren bij gemeenteraadverkiezingen op ‘nee’ en dat scoort. Ik ben tegen, maar niet waarop je voor bent. Dus ik denk dat we voor een heel groot gedeelte op dit moment een activistische bestuurscultuur hebben, die nee zegt tegen gebiedssamenwerking, tegen bouwen daar, tegen bouwen in het bos of tegen een datacentrum of tegen het volgende onderwerp waarschijnlijk”.

Tegelijkertijd zit er een college met een overwegend visionaire stijl van besturen, wat inhoudt dat het college veranderingsbereid is. Dat uit zich bijvoorbeeld in ambitieuze plannen voor de gemeente, waaronder het datacentrum. Kortom: een college dat graag ‘ja’ zegt. Een veranderingsbereid bestuur in een relatief conservatief dorp, waar een meerderheid verandering en groei niet ziet zitten, zorgt voor een botsing tussen cultuur en stijl. Dat zou betekenen dat een visionaire bestuursstijl in deze omgeving minder comfortabel kan besturen. Deze stijl combineert namelijk een coöperatieve werkwijze met een toekomstgerichte visie en op het moment dat een gemeenteraad het niet ziet zitten om samen met het college mee te denken over veranderingen dan krijgt een visionair het erg lastig.

Een onderkoning zou daarentegen waarschijnlijk beter op zijn plek zitten in Zeewolde. Respondent Z3 gaf bijvoorbeeld aan dat een bestuurder goed moet kunnen incasseren en ook duidelijk grenzen moet aangeven om zo om te kunnen gaan met de verruwing in de cultuur. Dat vraagt om een daadkrachtige bestuurder met zelfvertrouwen die conflicten niet uit de weg gaat: de onderkoning. Bovendien weet deze stijl vaak een strategische visie te combineren met een meer behoudende insteek, wat wellicht beter past bij de huidige bestuurscultuur in Zeewolde.

Alhoewel de onderkoning een stijl is die waarschijnlijk goed aansluit bij de arenacultuur, geven de respondenten aan dat zij de cultuur liever anders zouden willen zien. Volgens de ondervraagden is dit geen prettige manier van besturen en respondent Z2 benoemt dat deze cultuur het algemeen belang niet ten goede komt. Zowel respondent Z1 als Z2 stellen daarom dat er in Zeewolde meer behoefte is aan bestuurders met een verbindende stijl:

Z1: “Continu schakelen. Zorgen dat je in gesprek blijft met alle raadsleden en alle raadsfracties. Zorg ervoor dat je de balans houdt in de raad en in het college, maar ook in het ambtelijk apparaat”.

Z2: “Wat heb je dan nodig om wel mee te gaan met mijn voorstel?’, die vraag, die wordt eigenlijk nooit gesteld. [...] Op zich die vraag zouden we elkaar veel meer moeten stellen. Wat hebben we nodig om samen verder te kunnen? Maar wat heb je dan nodig? Wat mist er nu in dit voorstel? Wat vind je wel goed eraan en wat vind je niet goed eraan? En hoe zouden we dan wel samen er uit kunnen komen?”

Volgens respondenten Z1 en Z2 zou het de bestuurscultuur goed doen als beide gremia constructiever meedenken met elkaar. Dat vraagt om bestuurders die dat contact opzoeken en de balans proberen te houden. Bovendien zouden verbinders kunnen bemiddelen op het moment dat de verstoorde politieke verhoudingen weer opspelen.

Tot slot is het opvallend dat de slechte verhoudingen met de gemeenteraad nog niet zijn doorgesijpeld in de bestuurscultuur binnen het college. Het is mogelijk dat dit komt omdat de bestuurders zich verenigd hebben rondom hun ‘gezamenlijke vijand’. De slechte verhoudingen met de raad zouden er namelijk voor kunnen zorgen dat er een soort gemeenschapszin ontstaat in het college, omdat iedereen ongeveer dezelfde gevoelens deelt voor de gemeenteraad. Een andere mogelijke verklaring werd aangestipt door respondent Z3:

Z3: “Je zit in het college, je bent wethouder en natuurlijk heb jij je bagage en je kleuring, maar je bent toch minder politiek in zo’n college en dat maakt dat je ook makkelijker, denk ik, collegiaal kunt zijn”.

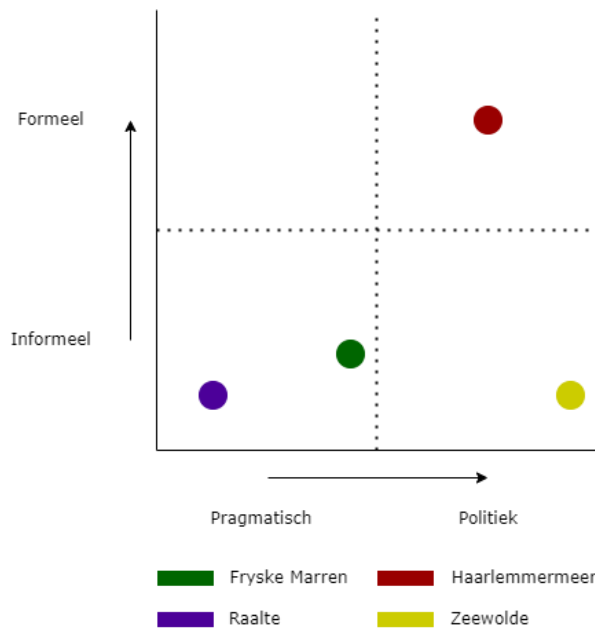
Hoe dan ook is het interessant om te ontdekken of deze tweedeling standhoudt. Wellicht dat met de komst van een nieuw college deze verhoudingen weer zullen veranderen.

4.6 De interactie tussen cultuur en stijl

Dit resultatenhoofdstuk zal worden afgesloten met een overkoepelende analyse, waarin een antwoord wordt geformuleerd op de vijf empirische deelvragen. Te beginnen met de eerste deelvraag: *hoe kijken burgemeesters en wethouders aan tegen de bestuurscultuur in hun eigen gemeente?* Uit de focusgroepen is gebleken dat volksvertegenwoordigers, ambtenaren en bestuurders in gemeenteland zich kunnen herkennen in de cultuur typologie van Boogers et al. (2022). Vervolgens is aan de hand van die typologie per casus vastgesteld wat de dominante bestuurscultuur is in iedere gemeente aan de hand van de dimensies formalisme en politisering (zie: figuur 13). Hiervoor zijn de reflecties en opvattingen van de ondervraagde collegeleden gebruikt. Iedere casus heeft een eigen bestuurscultuur, waarin de verschillende theoretische cultuurpatronen te herkennen zijn. Soms lijkt er sprake te zijn van één cultuurtype en soms is het aannemelijk dat er een mix van verschillende culturen voorkomen. Daarnaast blijkt er soms een duidelijk verschil te zitten tussen de cultuur van het college en de overkoepelende bestuurscultuur in de gemeente.

Uit de analyse van de verzamelde gegevens is gebleken dat gemeente de Fryske Marren een jonge gemeente is die probeert te stabiliseren na intensieve herindelingen. De bestuurscultuur bevat

elementen van een gemeenschapscultuur, debatcultuur en arenacultuur. Toch vertoont de algehele cultuur in de gemeente de meeste overeenkomsten met de gemeenschapscultuur. Haarlemmermeer is een grote gemeente bestaande uit veel dorpen én Schiphol. Op zowel politisering als formalisme toont de bestuurscultuur in de gemeente gelijkenissen met de debatcultuur. Raalte is een ambitieuze gemeente, waar hard gewerkt wordt aan burgerparticipatie. Deze focus op de samenleving in een dorp met een hechte gemeenschap zorgt ervoor dat de bestuurscultuur in Raalte grotendeels overeenkomt met de gemeenschapscultuur. Tot slot is Zeewolde een kleine gemeente waar verstoorde verhoudingen en landelijke problematiek zorgen voor een turbulent gemeentebestuur. Qua bestuurscultuur is het daarom aannemelijk dat er sprake is van een arenacultuur.



Figuur 13: De bestuurscultuur van de onderzochte gemeenten op basis van de dimensies formalisme en politisering

De tweede deelvraag van het onderzoek luidt als volgt: *op welke manier spelen ervaringen en gebeurtenissen uit het verleden een rol bij de huidige bestuurscultuur van een gemeente?* Respondent L1 had een interessant antwoord op deze vraag:

L1: “Hoe traditioneler, ouderwets, conservatiever de gemeenschap is, hoe meer men aan de historische gegevens vasthoudt”.

Volgens de respondent ging dit erg op voor de gemeente Lopik waarin diegene actief is, maar ook bij de onderzochte cases bleek dit vaak het geval. In Zeewolde was dit het sterkst merkbaar. De bestuurscultuur wordt daar tot op de dag van vandaag voor een groot deel bepaald door oud zeer dat al sinds het ontstaan van de gemeente een rol speelt. Ook in de interviews was merkbaar dat het relatief vaak over het verleden ging. Over het algemeen worden plattelandsgemeenten vaker aangeduid als behoudend dan steden (uit de randstad) en volgens die gedachtegang zouden de gemeente Raalte en de Fryske Marren behoudender zijn dan de gemeente Haarlemmermeer. Of dat ook daadwerkelijk het geval is, is niet onderzocht in dit onderzoek, maar het viel op dat het verleden in deze plattelandsgemeenten vaker werd aangehaald dan in Haarlemmermeer. Zo werd de huidige bestuurscultuur in die gemeenten door de respondenten gelinkt aan de ‘Friese volksaard’ of de ‘manier waarop Raalte als dorp in elkaar zit’. Ook tijdens de focusgroepen werd een voorbeeld genoemd van een plattelandsgemeente, waar de bestuurscultuur nog altijd gekenmerkt werd door pionieren, zoals ook het dorp ooit ontstaan was (G4, focusgroep 1). In dorpen en plattelandsgemeenten lijkt eerder sprake te zijn van een eigen identiteit, waarbij

inwoners zich verbonden voelen met een gezamenlijke geschiedenis. Het zou dus zeker kunnen dat de uitspraak van respondent L1 een zekere kern van waarheid bevat.

Verder bleek uit de interviews (L1, Z3, R3) dat mensen die al lang meedraaien in de lokale politiek sterker vasthouden aan een werkwijze die historisch gegroeid is en telkens overgedragen wordt. Men werkt dan volgens vaste patronen en staat wat behoudender tegenover verandering, aldus de respondenten. Dat deze werkwijze telkens wordt doorgegeven en in stand gehouden wordt, is niet geheel verrassend. Ervaren politici en bestuurders zorgen er immers voor dat er een soort collectief geheugen in stand blijft.

Al met al kan gesteld worden dat gebeurtenissen uit het verleden in belangrijke mate van invloed zijn op de bestuurscultuur. Daarnaast biedt deze manier van kijken meer inzicht in de manier waarop de huidige cultuur in een gemeente tot stand komt. Gebeurtenissen in het verleden zijn vaak ingrijpende veranderingen, zoals grote bestuurscrises of herindelingen waardoor de verhoudingen opgeschud worden. Daarnaast wordt in de gesprekken over het verleden ook vaak verwezen naar kernwaarden uit de lokale samenleving, die al van oudsher aanwezig zouden zijn. Deze waarden, ervaringen en gebeurtenissen vormen de cultuur zoals die in het heden is, maar zijn niet doorslaggevend voor de cultuur. Volgens de respondenten zijn het eerder de politiek-bestuurlijke omstandigheden van dat moment en de dominante personen die werkzaam zijn in de bestuurscultuur die doorslaggevend zijn.

De derde en vierde deelvraag gaan over welke bestuursstijlen voorkomen bij bepaalde bestuursculturen. Dit betrof de vragen: *welke bestuursstijlen zijn veelvoorkomend bij burgemeesters en wethouders in een gemeenschapscultuur?* en *welke bestuursstijlen zijn veelvoorkomend bij burgemeesters en wethouders in een debatcultuur?* In alle vier de gemeenten was er sprake van een diverse groep bestuurders in het bestuur, waarbij verschillende stijlen elkaar aanvulden. Het was daardoor lastig om per cultuurtype een specifieke veelvoorkomende bestuursstijl vast te stellen. Alleen in de gemeente Lopik benoemde respondent L1 dat een meerderheid van het college een verbindende bestuursstijl zou hebben en in de gemeente Zeewolde zei respondent Z2 dat volgens hem het grootste deel visionair ingesteld was. Uit de bestuursstijlentest en de interviews bleek dat bepaalde stijlen wel vaker voorkwamen dan andere. Veruit de meest voorkomende stijlen in het lokale bestuur volgens dit onderzoek waren de verbinder en de visionair. De onderkoning werd enkele keren genoemd door een aantal respondenten en één respondent kon zich identificeren met de beschermer. Daaruit kan men concluderen dat bestuurders in het lokale bestuur zeer mensgericht zijn.

Het bleek niet mogelijk om een definitieve veelvoorkomende stijl per cultuurtype aan te wijzen, maar er waren twee opvallendheden. Bij de gemeenschapscultuur leek de verbindende stijl namelijk net iets vaker voor te komen dan de visionaire stijl. Voor de debatcultuur bleek dit lastiger vast te stellen, omdat deze cultuur bij de onderzochte cases in de praktijk zich wat minder duidelijk uitte. Op de dimensie politisering was echter een duidelijkere trend zichtbaar. Gemeenten die sterk scoorden op politisering hadden ook meer respondenten die zich identificeerden met de visionaire bestuursstijl. Daarnaast blijkt uit de resultaten dat er een verschil zit tussen de individuele bestuursstijlen van collegeleden en de overkoepelende stijl van besturen in het college. Collegeleden vormen bewust of onbewust een bepaalde groepsdynamiek, waarbij een specifieke bestuursstijl overwegend dominant is. Ook bij die overkoepelende stijl blijkt dat de verbindende stijl voorkomt bij gemeenschapsculturen en dat een visionaire stijl duidelijk aanwezig is bij gemeenten met een sterke mate van politisering.

Fryske Marren	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenschapscultuur maar debatacultuur in college • Visionaire collegestijl
Haarlemmermeer	<ul style="list-style-type: none"> • Debatcultuur • Mensgerichte collegestijl
Raalte	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenschapscultuur • Verbindende collegestijl
Zeewolde	<ul style="list-style-type: none"> • Arenacultuur • Visionaire collegestijl

Figuur 14: Overzicht bestuursculturen en collegestijlen per casus

Tot slot is er de vijfde deelvraag: *wat zijn de kansen en botsingen die zich voordoen in een College van Burgemeester & Wethouders in de interactie tussen bestuurscultuur en bestuursstijl?* Dat er botsingen voor kunnen komen tussen stijl en cultuur werd aangetoond in de focusgroepen. Respondenten gaven in die gesprekken namelijk aan dat zij, als gemeentebestuurders, tot op zekere hoogte kunnen meebewegen, maar dat het onhoudbaar is om in een cultuur te opereren die helemaal niet past. Dit suggereert dat bepaalde stijlen meer of minder kansrijk zijn in een specifieke bestuurscultuur. Aangezien iedere gemeente een unieke bestuurscultuur kent, is het onmogelijk om met zekerheid vast te stellen welke stijlen wel of niet zouden werken in een bepaalde cultuur. Er zijn echter wel trends zichtbaar, die zijn weergegeven in figuur 15.

Allereerst is merkbaar dat de linker- en rechterkant van het bestuursstijlenkwadrant lijnrecht tegenover elkaar staan. Op de momenten dat de onderkoning een kansrijke stijl is binnen een bepaalde bestuurscultuur zijn de verbinder en de visionair juist botsende stijlen en vice versa. Vooral de verbindende en directieve stijl lijken elkaar af te wisselen. Het is onduidelijk welke rol de beschermende stijl hierin inneemt, aangezien slechts één respondent zich met deze stijl identificeerde. Er is daarom onvoldoende data om hier uitspraken over te kunnen doen.

De verbinder lijkt in de arenacultuur een duidelijke botsende stijl te zijn. In gemeente de Fryske Marren identificeerde respondent Z3 een arenacultuur, terwijl diegene zelf een verbinder was. De respondent sprak over een clash tussen de aanwezige cultuur en zijn stijl, wat een van de redenen was waarom diegene niet nog een periode collegelid wilde zijn. Een botsende stijl hoeft echter niet altijd negatieve gevolgen te hebben voor een bestuurder. In Zeewolde gaven alle respondenten namelijk aan dat een verbindende stijl juist voor positieve verandering zou kunnen zorgen. Een verbinder zou namelijk de negatieve sfeer van een arenacultuur kunnen doorbreken door de botsende tegenstellingen dicht bij elkaar te brengen. Respondent Z1, een verbinder, noemde bijvoorbeeld dat dit volgens hem zijn taak was binnen de gemeente. Dit suggereert dat stijl ingezet kan worden om verandering te bewerkstelligen. Het geeft echter ook aan dat botsende stijlen in een bepaalde cultuur niet altijd hoeven te leiden tot een ongelukkige bestuurder.

Bestuurscultuur	Kansrijke bestuursstijlen	Botsende bestuursstijlen
Arenacultuur	Onderkoning	Verbinder en Visionair
Debatcultuur	Verbinder en Visionair	Onderkoning
Gemeenschapscultuur	Verbinder	Onderkoning

Figuur 15: Overzicht kansrijke en botsende bestuursstijlen per bestuurscultuur

5. Discussie

In dit afsluitende hoofdstuk zal een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek, namelijk: *hoe verhouden de bestuursstijlen van wethouders en burgemeesters zich tot de algemene bestuurscultuur in een gemeente?* Op basis van semigestructureerde interviews, focusgroepen, een documentanalyse en een bestuursstijlentest is data verzameld over de interactie tussen bestuursstijl en bestuurscultuur op lokaal niveau. Om een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag zullen de resultaten en de antwoorden op de deelvragen gebruikt worden. Bovendien zal hierbij een koppeling worden gemaakt met de theoretische verwachtingen. In het tweede deel van deze discussie volgt een kritische reflectie over de methodologische beperkingen van dit onderzoek. Tot slot worden enkele suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

5.1 Conclusie

Aan het eind van het theoretisch kader is een aantal verwachtingen geformuleerd over de manier waarop stijl en cultuur zich in een gemeente tot elkaar verhouden. Aan de hand van de bevindingen van dit onderzoek zal besproken worden wat hiervan terecht gekomen is, waarbij tegelijkertijd de belangrijkste conclusies van dit onderzoek gepresenteerd worden. Een eerste conclusie is dat er bij de onderzochte gemeenten geen sprake was van een specifiek soort bestuurder die werkzaam is in een bepaalde bestuurscultuur. De resultaten wijzen uit dat een college van Burgemeester en Wethouders in de praktijk vaak uit bestuurders met verschillende bestuursstijlen bestaat en dat er niet één soort stijl uitspringt. Collegeleden geven aan dat de diverse stijlen elkaar aanvullen en dat zij dit ook als prettig ervaren. Daarnaast blijkt dat de individuele stijl van collegeleden niet zozeer lijkt af te hangen van de bestuurscultuur in een gemeente, maar eerder van de persoonlijkheid van de bestuurder, de functie, de portefeuille of opgave waarmee diegene aan de slag moet. Dat maakt dat iedere bestuurder zijn eigen afwegingen maakt wat betreft stijl en zich daarbij niet laat leiden door de aanwezige bestuurscultuur.

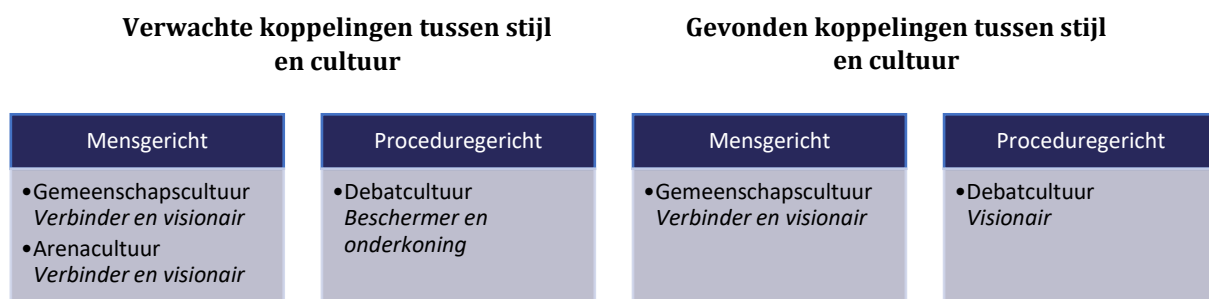
Er zijn echter ook uitzonderingen. De resultaten doen namelijk vermoeden dat een bestuurscultuur zich op een bepaalde manier kan ontwikkelen, waardoor een bestuurder zich er niet meer prettig voelt. Dit treedt bijvoorbeeld op als de cultuur om een bepaalde stijl vraagt die minder goed bij een bestuurder past. In gemeente de Fryske Marren was dit bijvoorbeeld het geval, waar een bestuurder een arenacultuur ervaarde en zich daar als verbinder niet comfortabel bij voelde. Dit soort gevallen leken echter eerder uitzondering dan regel. Dit is opvallend, aangezien vanuit de theorie werd verwacht dat individuele bestuursstijlen in verband zouden staan met de overkoepelende bestuurscultuur. Het lijkt er dus op dat de stijlen op microniveau zich niet zozeer laten leiden door de aanwezige cultuur, die zich voornamelijk op mesoniveau bevindt.

De resultaten van dit onderzoek spreken de verwachting gebaseerd op Bovens et al. (2006) niet geheel tegen. Het blijkt namelijk dat een college niet per se de optelsom is van individuele bestuursstijlen. Er lijkt een verschil te bestaan tussen de stijlen op microniveau van de collegeleden en de overkoepelende dominante stijl van besturen in het college op mesoniveau. Soms bespreken collegeleden gezamenlijk welke waarden ze belangrijk vinden en hoe ze het besturen willen inrichten. In Raalte werd bijvoorbeeld bewust gekozen voor een bepaalde visie, waar ook een op de samenleving gerichte stijl van besturen bij hoorde. Het komt echter ook voor dat er onbewust een overkoepelende bestuursstijl van het college ontstaat, doordat bijvoorbeeld een aantal collegeleden een dominante aanwezigheid hebben en daardoor een bepalende stempel achterlaten op het bestuur als geheel. In tegenstelling tot de individuele stijlen van bestuurders lijkt deze overkoepelende collegestijl eerder verbonden te zijn met de bestaande bestuurscultuur

die in een gemeente aanwezig is. Op mesoniveau staan stijl en cultuur dus duidelijker in verband met elkaar. Het is daardoor ook waarschijnlijker dat de dominante collegestijl een dimensie kan zijn van bestuurscultuur.

De verbondenheid tussen stijl en cultuur op mesoniveau komt ook terug in een andere theoretische verwachting, namelijk dat mensgerichte bestuursstijlen waarschijnlijk vaker voorkomen en ook beter passen in een mensgerichte bestuurscultuur. Hetzelfde geldt ook voor proceduregerichte bestuursstijlen in een proceduregerichte bestuurscultuur. Deze verwachting is geformuleerd aan de hand van de typologieën van Boogers et al. (2021) en Van Zuydam (2021), waarin bepaalde basiskenmerken overeenkomen. In dit onderzoek wordt deze verwachting deels bevestigd (zie: figuur 16). Een opvallende bevinding is namelijk dat de verbindende stijl goed blijkt te gedijen in de onderzochte gemeenschapsculturen. Op microniveau waren er relatief veel verbinders in de gemeente met dit cultuurtype en ook uit de overkoepelende collegestijl bleek dat de verbindende stijl dominant aanwezig was. Ook de visionaire stijl, tevens mensgericht, was goed vertegenwoordigd, maar de prioriteit lag veelal bij het investeren in de gemeenschap en het samenwerken met elkaar. Dit bleek echter niet het geval bij de onderzochte arenacultuur, die door zijn informele sfeer ook gezien wordt als mensgericht. Alhoewel een mensgerichte stijl daar dominant was, namelijk de visionair, paste deze stijl eigenlijk niet goed binnen de cultuur. Dit onderzoek toont dus aan dat er aanwijzingen zijn voor het feit dat mensgerichte bestuursstijlen vaker voorkomen en ook goed passen in een gemeenschapscultuur, maar waarschijnlijk niet in een arenacultuur.

Aanvankelijk werd verwacht dat hetzelfde principe ook zou gelden voor proceduregerichte stijlen en culturen, maar dit verband was in de resultaten niet zichtbaar. Bij de onderzochte debatcultuur zaten er namelijk niet opvallend veel onderkoningen of beschermers in het college. In plaats daarvan leek er bij deze proceduregerichte cultuur juist eerder sprake van een dominante visionaire stijl. Verder werden deze stijlen door de collegeleden ook niet gezien als stijlen die boven verwachting goed binnen de bestaande debatcultuur zouden passen. In plaats daarvan werd de onderkoning juist gezien als een stijl die botsingen zou kunnen veroorzaken. Het is onmogelijk om op basis van één casus de verwachting te verwerpen dat er in een proceduregerichte cultuur ook veel proceduregerichte bestuursstijlen voorkomen en dat die stijlen ook goed bij de cultuur passen. Desalniettemin zijn er op basis van dit onderzoek geen aanwijzingen die deze verwachting bevestigen.



Figuur 16: Overzicht verwachte en gevonden koppelingen tussen stijl en cultuur

Een van de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek is dat er in een gemeenschapscultuur vaker verbindende bestuurders werkzaam lijken te zijn en dat de visionaire stijl vaker voorkomt bij een debatcultuur. Dit kan wellicht verklaard worden door een onderscheid tussen korte en lange termijn culturen. Uit de resultaten blijkt namelijk dat een gemeenschapscultuur meer op de korte termijn gericht is, terwijl een debatcultuur een focus heeft op de lange termijn. In een gemeenschapscultuur zullen bestuurders waarschijnlijk meer met de dagelijkse praktijk bezig zijn, omdat ze vaker gericht zijn op de wensen van de gemeenschap en haar inwoners die sneller

bevangen zijn door de waan van de dag. In tegenstelling tot de debatcultuur, waar visie en debat over de strategie en de toekomst van de gemeente een kenmerkend onderdeel zijn van de cultuur. Het is daarom aannemelijk dat een gemeenschapscultuur vraagt om een dominante bestuursstijl die gericht is op de korte termijn (verbinder) en dat de debatcultuur vraagt om een stijl die gericht is op de lange termijn (visionair).

Verder suggereren de resultaten van het onderzoek dat de kans groter is dat er een botsing tussen stijl en cultuur plaatsvindt op het moment dat er ineens veel bestuurders van buiten de gemeente benoemd worden. Deze conclusie is in lijn met de theoretische verwachting over het socialisatieproces van collegeleden. Op basis van de theorie van Robbins & Judge (2017) werd namelijk gesteld dat de meeste collegeleden voorafgaand aan hun benoeming al bekend zijn geraakt met de bestuurscultuur, aangezien zij vaak een periode als raadslid actief zijn geweest of in de gemeenschap zijn opgegroeid. Het socialisatieproces vindt dan in de anticiperende fase plaats, waardoor bestuurders tijd hebben om zich te familiariseren met de bestaande cultuur. Op het moment dat er ineens relatief veel nieuwe bestuurders van buiten de gemeente aantreden, zoals het geval was in gemeente de Fryske Marren in de periode 2018-2022, lijkt het dus sneller te gaan botsen tussen stijl en cultuur. Een dergelijke botsing hoeft echter niet altijd te leiden tot een negatieve situatie, maar het lijkt wel te zorgen voor een verhoogd risico op een arenacultuur. Dit was bijvoorbeeld het geval in de gemeente Zeewolde.

In het socialisatieproces zal de bestaande bestuurscultuur bestuurders op een bepaalde wijze vormen. Gebeurtenissen uit het verleden lijken volgens dit onderzoek daar een rol in te spelen. De gebeurtenissen uit het recente verleden, die door bestuurders vandaag de dag nog worden aangehaald, hebben veelal een negatieve connotatie. Voorbeelden zijn: ophef rondom herindelingen, raadsenquêtes en bestuurscrises met aftreden tot gevolg. Op het moment dat verwezen wordt naar het verre verleden dan gaat het over abstractere zaken, zoals de Friese volkaard, de aard van Raalte of de tweedeling in Zeewolde. Opvallend is dat de collegeleden in Haarlemmermeer niet refereerden aan het verre verleden. Mogelijk komt dit door het feit dat de gemeente Haarlemmermeer een stuk groter en stedelijker is en daardoor minder een eigen identiteit heeft, die verbonden is met het verleden. Historische gebeurtenissen vormen dus deels de huidige bestuurscultuur, maar dit is niet allesbepalend. Collegeleden geven aan dat de politiek-bestuurlijke omstandigheden en de dominante personen die werkzaam zijn in de cultuur daar ook aan bijdragen.

De bestuurscultuur 'maakt' dus in zekere zin de personen die erin werkzaam zijn, maar dit principe werkt ook de andere kant op. Er is dan sprake van tweezijdige beïnvloeding (Alblas en Wijsman, 2013). Dit principe werd door de ondervraagde collegeleden breed gedragen. Zodra er nieuwe gezichten in het bestuur komen, verandert er namelijk ook iets in de omgangsvormen en de manier van werken, omdat de bestaande verhoudingen opgeschud worden. Er zal dan eerst een periode volgen waarin de verhoudingen zich weer opnieuw moeten vormen. In die periode ontstaat dan bijvoorbeeld ook een nieuwe dominante collegestijl. Dit kan ook bewust toegepast worden. De resultaten van dit onderzoek suggereren namelijk dat bepaalde botsende stijlen ingezet kunnen worden om de bestuurscultuur te veranderen. Gemeenten zouden dus bestuurders van buiten of bestuurders met een botsende stijl aan kunnen trekken op het moment dat zij behoefte hebben aan verandering. Vooralsnog blijven dezelfde personen echter vaak lang hangen in de lokale politiek, waardoor het bestuur maar mondjesmaat vernieuwt.

Tot slot ging de vierde theoretische verwachting over het onderzoek van Schouw en Tops (1998). In de jaren negentig hebben zij onderzocht welke bestuursstijlen veelvoorkomend waren in het Nederlandse gemeentebestuur. Destijds zaten er vooral veel leiders in het bestuur. Twintig jaar later wierpen Zouridis en Tops (2018) de vraag op of dit nog steeds het geval zou zijn. Hun verwachting was dat er door veranderingen in het lokaal bestuur inmiddels meer verbinders en

technocratische stijlen in het college actief zouden zijn. Alhoewel in dit onderzoek de bestuursprofielen van Van Zuydam (2021) zijn gebruikt, tonen veel van die ideaaltypen sterke overeenkomsten met de stijlen van Schouw en Tops (1998), waardoor het mogelijk is om verbanden tussen de twee te leggen. De resultaten wezen uit dat de visionaire en verbindende bestuursstijl veruit de meest voorkomende stijlen waren bij de ondervraagde collegeleden. De onderkoning, de stijl die grotendeels overeenkomt met het archetype van de leider, werd daarentegen veel minder genoemd. Over het aantal technocratische stijlen is het lastiger om uitspraken te kunnen doen, aangezien er binnen de gebruikte bestuursstijlen geen duidelijke technocratische stijl zat. Een verbinder zou net zo goed beroep kunnen doen op deskundigen als een visionair. De beschermer is wel uitgesproken technocratisch, maar over deze stijl is te weinig data verzameld. Vanwege het beperkte aantal respondenten is het niet mogelijk om uitspraken te doen over het gehele Nederlandse gemeentebestuur. Desondanks lijkt de theoretische verwachting inderdaad te kloppen bij de vier cases, aangezien er meer verbinders zijn en minder leiders. Dit onderzoek biedt wellicht een eerste verkenning voor een eventueel grootschalig vervolgonderzoek naar dit onderwerp, wat inzicht kan geven in de manier waarop veranderingen in het lokaal bestuur doorwerken in de bestuursstijlen van bestuurders.

Deze concluderende analyse geeft antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek die gaat over de manier waarop bestuursstijl en bestuurscultuur zich tot elkaar verhouden op gemeentelijk niveau. Het onderzoek heeft echter ook interessante inzichten opgeleverd over het veranderen van een bestuurscultuur. De resultaten suggereren namelijk dat verandering een lange adem vergt, maar dat het niet onmogelijk is. Het is gebleken dat collegeleden de verandering van hun bestuurscultuur beschouwen als iets incrementeels: kleine veranderingen over een langere periode van tijd. Grote aanpassingen lijken alleen plaats te vinden als er sprake is van een radicale gebeurtenis. Dit is vaak een bestuurscrisis, waarbij ineens meerdere nieuwe bestuurders aantreden, maar het kan ook een externe crisis zijn zoals de coronapandemie. Collegeleden zien voor zichzelf echter ook een rol weggelegd om verandering te ondernemen. Zij kunnen zelf stappen zetten zodra er een wil is om te veranderen. Het is daarbij van belang dat die veranderingsbereidheid collectief gedragen wordt. De bestuurlijke driehoek (burgemeester, griffier en gemeentesecretaris) kan daar een belangrijke verbindende rol in spelen. Ook voorbeeldgedrag wordt door collegeleden gezien als een bepalend instrument: goed voorbeeld doet immers goed volgen.

De afgelopen vijftien jaar is het concept bestuurscultuur onderbelicht gebleven in de Nederlandse wetenschappelijke literatuur. Bestuurscultuur had een negatieve connotatie en het thema kwam eigenlijk alleen ter sprake in geval van bestuurlijke incidenten en problemen. Dit onderzoek plaatst bestuurscultuur opnieuw in de spotlight en vraagt om een hernieuwde interesse in dit onderwerp. Het bouwt voort op het onderzoek van Boogers et al. (2022) en biedt een verdere verkenning op lokale bestuursculturen en de verhouding met het concept bestuursstijl. Tevens benadrukt dit onderzoek het belang van een duidelijke definiëring van bestuurscultuur, aangezien het ontbreken van een definitie kan zorgen voor totaal verschillende uitkomsten gezien de complexiteit van het concept. Dat heeft geresulteerd in een nieuwe werkbare definitie, die politieke, organisatorische en geschiedkundige elementen bevat. Er is gehoor gegeven aan de oproep van Randraad (2003) om gebruik te maken van een integrale manier van onderzoeken, waarbij bestuurskundig en historisch onderzoek gecombineerd worden. Niet alleen levert dit een ruimer begrip op van het concept bestuurscultuur, maar het toont ook inzichten over de veranderlijkheid en continuïteit van stijl en cultuur waarmee het geheel in een bredere context geplaatst kan worden.

Al met al heeft dit geresulteerd in nieuwe inzichten over de manier waarop bestuursstijl en bestuurscultuur zich tot elkaar verhouden. Er is gebleken dat er in een bepaald cultuurtype niet

per se een specifiek soort bestuurder werkzaam is, maar er zijn wel degelijk stijlen die beter gedijen in de ene cultuur dan in de andere cultuur. Daarnaast is geconcludeerd dat er een verschil kan bestaan tussen de individuele stijlen van bestuurders en de overkoepelende stijl van besturen in het college. Zodra deze overkoepelende collegestijl niet goed aansluit bij de bestaande bestuurscultuur dan kunnen er botsingen ontstaan, wat waarschijnlijk een negatieve sfeer of het vertrek van collegeleden tot gevolg heeft. Veranderingen in de bestuurscultuur of in het socialisatieproces van nieuwe bestuurders zijn dan noodzakelijk. De resultaten wijzen dus uit dat de gedragingen van lokale bestuurders veel impact kunnen hebben op de kwaliteit van het bestuur en de sfeer in een gemeente. Dit laat zien dat het van belang is dat bestuurders zich bewust zijn van hun eigen stijl en de cultuur waarin ze opereren. De relatie tussen die twee is in dit onderzoek inzichtelijker gemaakt, waardoor het makkelijker wordt om het gesprek hierover aan te gaan. De ene bestuurder is immers de andere niet en door duidelijk te maken welke verschillende stijlen en culturen er zijn, neemt de bewustwording toe.

5.2 Beperkingen van het onderzoek

Tijdens het onderzoek heeft zich een aantal beperkingen voorgedaan. Sommige beperkingen zijn inherent aan de aard van de methodologische keuzes die gemaakt zijn, terwijl andere beperkingen onvoorzien waren. Zo is er vanwege praktische implicaties bewust voor gekozen om semigestructureerde interviews af te nemen in plaats van onafhankelijke observaties in het veld te doen. Dit heeft er echter toe geleid dat bestuursstijl is gemeten aan de hand van zelfidentificatie. Het zou daardoor kunnen dat respondenten sociaal wenselijke antwoorden hebben gegeven of zichzelf anders zien dan de rest van de omgeving dat doet, terwijl ze in de praktijk een andere stijl hanteren. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat er nog steeds veel onderkoningen in het gemeentebestuur voorkomen, maar dat zij onder een 'dekmantel' opereren. Dit om te voorkomen dat zij als autoritair gezien worden. Hetzelfde geldt voor het concept bestuurscultuur. Er is namelijk alleen door collegeleden een beeld geschetst van de bestuurscultuur in een gemeente. Het zou kunnen dat andere gemeentelijke gremia zich hier niet in herkennen of dat het beeld in de praktijk afwijkt.

Gedurende de dataverzameling is er echter zoveel mogelijk rekening gehouden met deze beperkingen door respondenten te vragen naar specifieke voorbeelden en door te vragen hoe zij tegen de stijlen van collega-bestuurders aankijken. Bovendien is er naast interviews en vragenlijstonderzoek ook gebruik gemaakt van andersoortige bronnen, waaronder een documentenanalyse. Tot slot zijn er voorafgaand aan de interview twee focusgroepen georganiseerd, waarbij een bredere poule aan gemeentelijke respondenten is bevraagd naar hun visie op bestuurscultuur. Op die manier kon enigszins gecontroleerd worden of de bevindingen van dit onderzoek ook breder gedeeld worden.

Daarnaast is uit de theoretische bespreking naar voren gekomen dat cultuur een complex en gelaagd begrip is, wat zich lastig laat vangen. Om dit onderzoek uit te kunnen voeren, is echter besloten om gebruik te maken van een typologie, waarin bestuurscultuur wordt gesimplificeerd. De praktische beperkingen van het onderzoek en de bestaande theorieën zorgen ervoor dat bestuurscultuur toch in bepaalde kaders gegoten moet worden om ermee aan de slag te kunnen. Tijdens het onderzoek is er echter altijd geprobeerd om met een brede blik naar cultuur te kijken en dat uitte zich deels door vanuit een open visie het verleden te bestuderen. Dit is tegelijkertijd ook een oproep om kritisch te blijven kijken naar de huidige ontwikkelingen in de literatuur over bestuurscultuur. Zoals Martin (2002) al betoogde, zijn er immers meerdere perspectieven om cultuur mee waar te nemen.

Een derde methodologische beperking is het feit dat er voor dit onderzoek een bestuursstijlentest is gebruikt die nog niet eerder gevalideerd is. De vragenlijst is naar aanleiding van het onderzoek van Van Zuydam (2021) ontwikkeld, maar nooit eerder in de praktijk getest. Het was daardoor vooraf onduidelijk of de vragenlijst wel naar behoren zou functioneren. Het overgrote merendeel van de respondenten gaf aan zich te herkennen in de uitkomst van de test, maar tijdens de interviews is rekening gehouden met deze beperking door iedere respondent nogmaals te bevragen naar hun bestuursstijl en naar specifieke voorbeelden waaruit blijkt dat diegene een bepaalde bestuursstijl heeft. Tegelijkertijd is deze beperking ook een resultaat van het onderzoek, aangezien er een nieuw meetinstrument voor bestuursstijlen is getest en deels gevalideerd. Sommige respondenten is tevens na afloop van het interview gevraagd naar feedback over de vragenlijst, zodat de test verbeterd en gebruikt kan worden voor eventueel vervolgonderzoek.

Tot slot was er sprake van een vierde onvoorziene beperking. In eerste instantie bestond het streven om meer cases te selecteren, zodat van ieder cultuurtype meerdere gemeenten onderzocht konden worden. Vanwege de beperkte omvang van dit onderzoek en de beperkte beschikbaarheid van respondenten bleek dit helaas niet haalbaar. Bovendien bleek het vooraf ingeschatte cultuurtype niet altijd juist te zijn. Zo werd aanvankelijk gedacht dat Zeewolde een debatcultuur zou hebben, terwijl uit dit onderzoek blijkt dat daar waarschijnlijk sprake is van een arenacultuur. Deze onverwachte aanpassingen hebben ervoor gezorgd dat er uiteindelijk maar één gemeente is onderzocht waar sprake leek te zijn van een dominante debatcultuur. De uitkomsten van het onderzoek zijn daardoor maar beperkt te generaliseren. In plaats daarvan geven de resultaten een eerste beeld over het samenspel tussen stijl en cultuur op lokaal niveau wat in een toekomstig onderzoek nader bestudeerd kan worden.

5.3 Suggesties voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek draagt enerzijds bij aan de wetenschappelijke literatuur over bestuursculturen en anderzijds aan de literatuur over bestuursstijlen. Voor beide onderzoeksterreinen zijn er suggesties voor vervolgonderzoek die naar aanleiding van deze scriptie gedaan kunnen worden. Alvorens deze suggesties toe te lichten, is het ook van belang dat er een studie komt die de uitkomsten van dit onderzoek opnieuw toetst. Zo zou het bestaande onderzoek aangevuld kunnen worden met onafhankelijke observaties uit het veld of met nieuwe gemeenten waarbij de relatie tussen bestuursstijl en bestuurscultuur onderzocht wordt. Dit onderzoek was een eerste aanzet, wat hopelijk inspiratie biedt voor een nadere bestudering van dit onderwerp.

Tijdens het verzamelen van data zijn er echter diverse andere vragen boven tafel gekomen, die in dit onderzoek onbeantwoord blijven. Zo zijn er in dit onderzoek een aantal bestuursstijlen geïdentificeerd die een grote kans hebben om te botsen met een bepaalde cultuur. Daarnaast is gesuggereerd dat er een grotere kans is dat er een botsing tussen stijl en cultuur ontstaat op het moment dat er ineens relatief veel bestuurders van buiten de gemeente benoemd worden. Er heeft dan namelijk een minder uitgebreid socialisatieproces plaatsgevonden. Vervolgonderzoek zou kunnen uitwijzen of dit ook daadwerkelijk het geval is. Klopt de suggestie dat wethouders van buiten vaker een botsende bestuursstijl hebben? Mocht dit het geval zijn dan komt daarbovenop de vraag of dit ook verklaard kan worden door het ontbreken van een anticiperend socialisatieproces.

Daarnaast zou het interessant kunnen zijn om de relatie tussen portefeuilles en bestuursstijl verder te onderzoeken. De resultaten van dit onderzoek wijzen uit dat er door een aantal collegeleden een link wordt gezien tussen de portefeuilles die een bestuurder heeft en de bestuursstijl die daarbij gehanteerd wordt. Collegeleden koppelden bijvoorbeeld financiën aan een wat behoudendere stijl en het sociale domein aan een verbindende stijl, maar het is

onduidelijk hoe die twee zaken elkaar beïnvloeden en óf die twee elkaar beïnvloeden. Het is daarbij de vraag of de bestuursstijl het gevolg is van een zekere portefeuilledistributie of dat een bestuurder vooraf kiest voor bepaalde portefeuilles die bij zijn stijl passen. Vervolgonderzoek zou kunnen aantonen hoe die verhouding dan precies in elkaar steekt. Verder is het ook mogelijk dat bestuursstijl niet afhankelijk is van de portefeuilles, maar van de opgaven die op een bepaald beleidsterrein vragen om een specifieke bestuursstijl. Een bestuurder met klimaat en milieu in de portefeuille is wellicht eerder een visionair, omdat er momenteel een sterke veranderopgave ligt op dat beleidsterrein. Ook hiervoor geldt dat dit nader onderzocht moet worden, alvorens er conclusies aan verbonden kunnen worden.

Tot slot zou een laatste suggestie voor vervolgonderzoek gaan over de veranderlijkheid van bestuurscultuur. Een onbedoelde bijvangst van dit onderzoek waren enkele bevindingen over de manier waarop bestuursculturen veranderen. Het is interessant om te onderzoeken hoe bestuurscultuur zich op lokaal niveau ontwikkelt en onder welke voorwaarden verandering optreedt. Welke rol kan een proactieve bestuurder met een wil om te veranderen daarin innemen? Door een deel van de collegeleden werd gesuggereerd dat verandering in kleine stapjes gaat en dat grote veranderingen alleen plaatsvinden na een radicale gebeurtenis. Mogelijk vervolgonderzoek zou daarom de Punctuated Equilibrium Theory (PET) kunnen toepassen op het concept bestuurscultuur. Deze theorie stamt uit de evolutionaire biologie en is door Baumgartner en Jones (1993) toegepast op beleidsverandering. PET verklaart hoe politieke processen vaak lange tijd worden gekenmerkt door stabiliteit totdat er ineens veel radicale veranderingen in een korte periode plaatsvinden. Het wordt in de bestuurskunde regelmatig gebruikt om bestuurskundige en politieke ontwikkelingen te bestuderen (Green-Pedersen & Princen, 2016). Een toepassing van PET op de ontwikkeling van bestuursculturen zou kunnen onderzoeken welke gebeurtenissen voor radicale verandering kunnen zorgen en wat de culturele factoren zijn die verandering veroorzaken. Bovendien is het hierbij aan te raden om gebruik te maken van de integrale benadering van bestuurscultuur, waarbij ook de historische context in beschouwing wordt genomen. Een onderzoek naar verandering is immers altijd historisch geladen.

Bronvermelding

Literatuur

- Aardema, H., Boogers, M. & Korsten, A.F.A. (2012). Vallende wethouders: Een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau. *Bestuurswetenschappen*, 66(2), 13-34.
- Alblas, G. & Wijsman, E. (2013). *Gedrag in Organisaties*. Groningen: Noordhoff Uitgevers B.V.
- Almond, G.A. and S. Verba (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Anderson, M.H. & Sun, Y.T. (2017). Reviewing Leadership Styles: Overlaps and the Need for a New 'Full-Range' Theory. *International Journal of Management Reviews*, 19(1), 76-96.
- Baumgartner, F.R. & Jones, B.D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bekke, A.J.G.M. (1992). Het cultuurbegrip in organisaties van openbaar bestuur. In: R. van de Vlist (Ed.), *Visies op organisatiecultuur: een multi-disciplinair perspectief*. Utrecht: Lemma.
- Belbin, R.M. (1993). *Team roles at work*. New York: Routledge.
- Boin, R.A., Torre, E.J. van der & Hart, P. 't (2003). *Blauwe bazen: Het leiderschap van korpschefs*. Den Haag: Politie en Wetenschap.
- Boogers, M. & Reussing, R. (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*, 73(2), 22-46.
- Boogers, M. & Wit, J. de (2017). *Politieke evenwichtskunst: Onderzoek naar de bestuurscultuur in de gemeente Castricum*. Amersfoort: BMC Advies.
- Boogers, M., Peters, K., Zuydam, S. van, Meijeren, P.J. van & Woudstra, N. (2022). *Van Alkmaar tot Zevenaar: Beelden van Bestuurscultuur*. Utrecht: Necker van Naem.
- Boogers, M., Zuydam, S. van & Ostaijen J.J.C. van (2021). *Lokale bestuursculturen, regionale verschillen? Verkennend onderzoek naar kenmerken van lokale bestuurscultuur en regionale bestuursculturen*. Utrecht: Necker van Naem.
- Bouwman, H. (2019). Lijst van gevallen en tussentijds vertrokken wethouders 2002-2018. De Collegetafel. Behorende bij: Bouwman, H. (2019). *Valkuilen voor wethouders*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Bouwman, H. (2020). Lessen en valkuilen voor wethouders. *Bestuurswetenschappen*, 74(4), 6-25.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P. & Twist, M.J.W. van (2007). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Uitgeverij Wolters Kluwer.
- Bovens, M.A.P., Noordegraag, M., Pikker, G.K., Vermeulen, J. & Lierop, K. van (2006). *Culturen rond Besturen: bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten. Vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Breed, K. (2007). *Bestuurscultuur en strategie: Een onderzoek naar de cognitieve kaart van topambtenaren*. Den Haag: SDU Uitgevers.

- Brekhus, W.H. (2015). *Culture and Cognition: Patterns in the Social Construction of Reality*. Cambridge: Polity.
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Cable, D.M., Gino, F. & Staats, B.R. (2013). Breaking Them in or Eliciting Their Best? Reframing Socialization around Newcomers' Authentic Self-expression. *Organizational Identity and Identification*, 58(1), 1-36.
- Cachet, A., Daemen, H.H.F.M., Ringeling, A.B. & Schaap, L. (2001). *Het derde klaphek voorbij? Een analyse van de Volendamse bestuurscultuur*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Charman, S. (2017). *Police Socialisation, Identity and Culture: Becoming Blue*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Commissie Alders (2001). *Commissie onderzoek cafébrand nieuwsjaarsnacht 2001*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Creswell, J.W. & Creswell, J.D. (2018). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Los Angeles: SAGE Publications.
- Diepenveen, J., Hout, E. van & Riezebos, C. (2010). *Onderzoeksrapportage bestuurscultuur Maasdriel*. BMC Advies.
- Douglas, M. (1992). Four Cultures: The Evolution of a Parsimonious Model. *Geojournal*, 47(3), 411-415.
- Douglas, M. (2007). *A History of Grid and Group Cultural Theory*. University of Toronto, Geraadpleegd via <http://projects.chass.utoronto.ca/semiotics/cyber/douglas1.pdf> (14 maart 2022).
- Getimis, P. & Hlepas, N.K. (2006). Aspects of Leadership Styles: An Interaction of Context and Personalities. In: H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier (Eds.), *The European Mayor: political leaders in the changing context of local democracy* (pp. 177-199). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ghosh, K. (2018). *The influence of political culture on renewable energy development in the United Kingdom, Germany and Russia* (Masterscriptie). Geraadpleegd via <https://theses.ubn.ru.nl/> (12 maart 2022).
- Goldsmith, M. & Larsen, H. (2004). Local Political Leadership: Nordic Style. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 121-133.
- Green-Pedersen, C. & Princen, S. (2016). Punctuated Equilibrium Theory, in N. Zahariadis (ed.), *Handbook of Public Policy Agenda Setting* (pp. 69-86). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Gunsteren, H.R. van (1994). *Culturen van besturen*. Amsterdam: Boom.
- Hennink, M., Hutter, I. & Bailey, A. (2020). *Qualitative Research Methods*. London: SAGE Publishers.
- Hofstede, G. (2004). Nederlandse bestuurscultuur. In: B.F. Steur, H. van Dijk & G.J. van den Nieuwenhuizen (Eds.), *Democratische Vergezichten: Essays over de Representatieve Democratie in Nederland* (pp. 171-186). Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Hulst, M.J. van (2008). *Bestuurscultuur in de Nederlandse gemeente*. Centre for Local Democracy: Erasmus Universiteit Rotterdam.

- John, P. & Cole, A. (1999). Political leadership in the new urban governance: Britain and France compared. *Local Government Studies*, 25(4), 98-115.
- Korsten, A. F. A. (2007). *De cultuurtheorie als koningstheorie: over bestuursculturen en wereldbeelden*. Maastricht: Universiteit Maastricht.
- Korsten, A.F. (2021). *De bestuurscultuur in de bisschopsstad aan Maas en Roer*. Geraadpleegd via <https://www.arnokorsten.nl/> (10 maart 2022).
- Krueger, R.A. & Casey, M.A. (2014). *Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research*. Los Angeles: SAGE Publications.
- Kujala, J., Lehtimäki, H. & Pučėtėitė, R. (2016). Trust and Distrust Constructing Unity and Fragmentation of Organisational Culture. *Journal of Business Ethics*, 139(4), 701-716.
- Kummerow, E. & Kirby, N. (2013). *Organisational Culture: Concept, Context, and Management*. Singapore: World Scientific Publishing Company.
- Martin, J. (2002). *Organizational Culture: Mapping the Terrain*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Middendorp, C.P. (1975). Politisering en Ideologie. *Beleid en Maatschappij*, 2(7-8), 183-190.
- Quinn, R.E., Faerman, S.R., Thompson, M.P. & McGrath, M.R. (2011). Concurrerende waarden als managementbenadering, in: S.R. Faerman, R.E. Quinn & M.P. Thompson (Eds.), *Handboek Managementvaardigheden* (pp. 1-37). Schoonhoven: Academic Service.
- Randeraad, N. (2003). Bestuurscultuur. *Nieuwste Tijd*, 2(3), 3-8.
- Robbins, S. & Judge, T. (2017). *Organizational Behavior*. Edinburgh: Pearson Education Limited.
- Sas, N.C.F. van (2004). *De metamorfose van Nederland. Van oude orde naar moderniteit, 1750-1900*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schouw, G. & Tops, P. (1998). *Stijlen van besturen: Over leiders, managers, verbinders, ambassadeurs en beheerders*. Amsterdam: Atlas.
- Schouw, G., Tops, P. & Zouridis, S. (2018). *Stijlenboek voor bestuurders: Over leiders, managers, verbinders, ambassadeurs en beheerders*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Slowikowski, M.K. (2005). Using the DISC Behavioral Instrument to Guide Leadership and Communication. *AORN Journal*, 82(5), 835-843.
- Smircich, L. (1983). Concepts of Culture and Organizational Analysis. *Administrative Science Quarterly*, 28(3), 339-358.
- Svara, J.H. (1990). Local government reform: Its nature, impact, and relevance to regionalism. *National Civic Review*, 79(4), 306-317.
- Thompson, M., Ellis, R. & Wildavsky, A. (1990). *Cultural Theory*. Boulder: Westview Press.
- Van Maanen, J. & Schein, E.H. (1979). Toward a Theory of Organizational Socialization. In B. Staw (Ed.), *Research in Organizational Behaviour* (pp. 209-264). Greenwich: JAI.
- Van Maanen, J. (1976). Breaking In: Socialization to Work. In R. Dubin (Ed.), *Handbook of Work, Organization and Society* (pp. 67-130). Chicago: Rand McNally College Publishing Company.
- Van Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

- Veenendaal, W. (2017). Iedereen kent iedereen: De invloed van kleinschaligheid en informele politiek op bestuur in Caribisch Nederland. *Beleid en Maatschappij*, 44(4), 259-281.
- Visser, A., Frissen, P. & Nooy, K. (2022). *Engelen bestaan niet: de 'Limburgse bestuurscultuur' onderzocht*.
- Zouridis, S. & Tops, P. (2018). Stijlenspagaat van hedendaags bestuur. *Bestuurskunde*, 27(3), 7-20.
- Zuydam, S. van (2021). *Neckers bestuursprofielen: toelichting en onderbouwing*. Utrecht: Necker van Naem.

Nieuwsartikelen

- Achtereekte, J. (2020, 16 januari). Gemeente Raalte valt in de prijzen: 'Na bezoek koning aan Raalte extra kroon op werk'. *De Stentor*. Geraadpleegd via <https://www.destentor.nl/raalte/gemeente-raalte-valt-in-de-prijzen-na-bezoek-koning-aan-raalte-extra-kroon-op-werk~a261ed33/>
- Boele, B. (2015, 4 december). Een raadsenquête, wat is er precies aan de hand? *Haarlems Dagblad*. Geraadpleegd via https://www.haarlemsdagblad.nl/cnt/dmf20181019_85303201?utm_source=google&utm_medium=organic
- Boonstra, W. (2019, 9 augustus). Burgers helpen gemeente bij werving ambtenaren. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/burgers-helpen-gemeente-ambtenaren-te-werven>
- Bos, B. (2022, 28 februari). Partijen kijken verschillend aan tegen woningbouw. *Lokale Omroep Zeewolde*. Geraadpleegd via <https://www.lokaleomroepzeewolde.nl/zeewolde-nieuws/politiek-nieuws-uit-zeewolde/partijen-kijken-verschillend-aan-tegen-woningbouw>
- Centric (2015, 9 juli). Gemeente De Friese Meren verder als De Fryske Marren. *Binnenlands bestuur*. Geraadpleegd via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/naamswijziging-gemeente-de-friese-meren>
- Heide, T. van der (2022, 29 maart). Afscheid van twee gemeenteraadsleden kost Raalte 47 jaar ervaring. *RTV Oost*. Geraadpleegd via: <https://www.rtvooost.nl/nieuws/2081933/afscheid-van-twee-gemeenteraadsleden-kost-raalte-47-jaar-ervaring>
- Jansen, Y. (2008, 7 maart). Ploeteren in een bestuurlijke grindbak. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/ploeteren-een-bestuurlijke-grindbak>
- Koen, W. (2019, 13 februari). Raad De Fryske Marren stemt tegen zandwinning, donderdag overleg over voortbestaan coalitie. *Leeuwarder Courant*. Geraadpleegd via <https://lc.nl/friesland/Raad-De-Fryske-Marren-stemt-tegen-zandwinning-donderdag-overleg-over-voortbestaan-coalitie-24176323.html>
- Marijnissen, H. (2019, 2 oktober). Hoe de 'ombudspolitiek' van Richard de Mos tot een inval leidde. *Trouw*. Geraadpleegd via <https://www.trouw.nl/politiek/hoe-de-ombudspolitiek-van-richard-de-mos-tot-een-inval-leidde~b02fd1e7/>
- Omroep Flevoland (2019, 21 juli). Dit zijn de 25 dingen die je moet weten over... *Omroep Flevoland*. Geraadpleegd via <https://www.omroepflevoland.nl/nieuws/172709/dit-zijn-de-25-dingen-die-je-moet-weten-over>

- Reenen, H. van (2020, 19 februari). De kans dat Zeewolde een klein dorp blijft is niet realistisch. *De Stentor*. Geraadpleegd via <https://www.destentor.nl/zeewolde/de-kans-dat-zeewolde-een-klein-dorp-blijft-is-niet-realistisch>
- Rengers, M. & Houtekamer, C. (2021, 26 november). Facebook vs. Zeewolde: hoe lokale politici moeten beslissen over een landelijke kwestie. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/11/26/facebook-vs-zeewolde-hoe-een-handvol-lokale-politici-plots-staat-voor-een-besluit-met-landelijke-implicaties-a4067020>
- RTV Oost redactie (2018, 15 juni). Raalte heeft nieuwe college: akkoord tussen Gemeentebelangen, CDA en VVD. *RTV Oost* Geraadpleegd via <https://www.rtvooost.nl/nieuws/293761/raalte-heeft-nieuwe-college-akkoord-tussen-gemeentebelangen-cda-en-vvd>
- Steen, P. van der & Dohmen, J. (2021, 22 maart). Hoe een ex-gedeputeerde met hulp van het CDA in Limburg subsidiegeld doorsluisde naar zijn eigen bv's. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/03/22/hoe-een-ex-gedeputeerde-met-hulp-van-het-cda-in-limburg-subsidiegeld-doorsluisde-naar-zijn-eigen-bvs-a4036807?t=1645711807>
- Steen, P. van der & Dohmen, J. (2021, 8 oktober). 'Limburg overzag banden met oud-gedeputeerde niet'. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/10/08/limburg-overzag-banden-met-oud-gedeputeerde-niet-a4061280>
- Trouw redactie (2006, 7 september). Vertrouwensbreuk bestuur Raalte definitief. *Trouw*. Geraadpleegd via <https://www.trouw.nl/nieuws/vertrouwensbreuk-bestuur-raalte-definitief~baf61eaf/>

Overige bronnen

- Canon van Nederland (2020). *Canon van Raalte*. Geraadpleegd via <https://www.canonvannederland.nl/nl/overijssel/salland/raalte> (3 mei 2022).
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2014, 6 januari). *Oppervlakte per gemeente, 1 januari 2014* [dataset]. Geraadpleegd via <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2014/02/oppervlakte-per-gemeente-1-januari-2014>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2021, 15 oktober). *Gebieden; overzicht vanaf 1830* [dataset]. Geraadpleegd via <https://opendata.cbs.nl/statline/?ts=1550657230720#/CBS/nl/dataset/70739ned/table>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2022, 10 maart). *Voorlopige bevolkingsaantallen per gemeente, 1-1-2022* [dataset]. Geraadpleegd via <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/10/voorlopige-bevolkingsaantallen-per-gemeente-1-1-2022>
- Gemeente Haarlemmermeer (2019). *Coalitieakkoord 2019-2022: Samen bouwen aan een krachtig nieuw Haarlemmermeer*. Hoofddorp: Gemeente Haarlemmermeer.
- Gemeente Raalte (2018, 21 juni). *Roalter akkoord: Raadsakkoord 2018-2022*. Raalte: Gemeente Raalte.
- Gemeente Raalte (z.d.). *Ontstaan en ligging*. Geraadpleegd via <https://www.raalte.nl/ontstaan-en-ligging> (3 mei 2022).

Gemeente Zeewolde (2018, 26 mei). *Coalitieakkoord Zeewolde 2018-2022: Een Schone Toekomst*. Zeewolde: Gemeente Zeewolde.

Leefbaar Zeewolde (2022). *De historie van Leefbaar Zeewolde*. Geraadpleegd via <https://www.leefbaarzeewolde.nl/tijdljn-nu-naar-1995/> (25 april 2022).

Noord-Hollands Archief (z.d.). *Geschiedenis van Haarlemmermeer*. Geraadpleegd via <https://noord-hollandsarchief.nl/partners/haarlemmermeer/geschiedenis-haarlemmermeer> (05 mei 2022).

T Dej (2014, 10 april). *Gouden Eikel Raalte* [Video]. YouTube. Geraadpleegd via <https://www.youtube.com/watch?v=woKg9jfdXzw&t=4s> (3 mei 2022).

Bijlagen

Bijlage 1: Interviewprotocol

Introductie

Mijn naam is Eefje Corbeek en ik ben een masterstudent Bestuur & Beleid aan de Universiteit Utrecht. In samenwerking met advies- en onderzoeksbureau Necker van Naem doe ik onderzoek naar lokale bestuursculturen. Voor mijn afstudeerscriptie zou ik u graag een aantal vragen stellen over uw individuele bestuursstijl en de bestuurscultuur van de gemeente waarin u werkzaam bent. Het doel van het onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de praktische werking van bestuurscultuur en het samenspel tussen cultuur en bestuursstijl. Daarnaast is het voor u hopelijk ook een leuke manier om meer te weten te komen over uw eigen bestuursstijl.

Voorafgaand aan het interview zou ik u eerst willen vragen om een korte bestuursstijltest in te vullen. Dit zal maximaal 10 minuten in beslag nemen. Vervolgens zal de rest van het interview ongeveer 30 minuten duren. Eerst zal ik wat vragen stellen over de resultaten van de test en uw bestuursstijl en daarna zal ik wat vragen stellen over de bestuurscultuur in [gemeente]. De uitkomsten van dit interview zullen anoniem en vertrouwelijk verwerkt worden en zullen alleen gebruikt worden voor mijn afstudeeronderzoek. Uw input wordt enorm gewaardeerd!

Heb ik uw toestemming om het interview op te nemen?

Bestuursstijl (10 min)

- Herkent u zich in de dominante stijl die uit de test komt? → Waarom wel/niet? Welke woorden zou u zelf aan uw bestuursstijl koppelen?
- Bestuursstijl aangepast op de context → Veranderde uw stijl toen u hier aan de slag ging als bestuurder? Waaraan merkt u dat? Hebben eerdere vergelijkbare tests hetzelfde resultaat gehad?
- Stijl in relatie tot de rest van het college van B&W → Hou verhoudt uw stijl zich tot de rest? Overlap? Conflicterende stijlen? Goede mix?

Bestuurscultuur (10 min)

- Hoe zou u de bestuurscultuur binnen de gemeente typeren?
- Omgangsvormen binnen de gemeente en binnen het college → Flexibel, persoonlijk contact? Hoe is de verhouding met de raad? Formeel vs. Informeel.
- Procesmatig werken → Is er ruimte voor maatwerk? Pragmatisch handelen? Geordende afspraken?
- Fel politiek debat vs. Conflictvermijding → Debatcultuur: hoeveel debatten zijn er? Hoe lang duren ze? Zijn er levendige debatten waar iedereen zijn zegje kan doen of wordt veel al van tevoren dichtgetimmerd? Hoe worden conflicten besproken? Hoeveel belang wordt er gehecht aan transparantie?
- Welk effect heeft het ambtelijk apparaat op de bestuurscultuur?
- Welk effect hebben invloeden vanuit de samenleving op de bestuurscultuur?

Samenspel cultuur en stijl (10 min)

- Wat vraagt de bestuurscultuur van u als wethouder/burgemeester? → Welke rol heeft uw functie op de bestuurscultuur? (andere benoeming, relatie met de raad) Voorbeeld?

- De veranderlijkheid van bestuurscultuur → Is dit mogelijk? Op welke manier? Verandert de cultuur iedere vier jaar als er nieuwe bestuurders komen? Zijn er bepaalde historische tradities die verandering lastig maken? Voorbeelden
- De maakbaarheid van bestuurscultuur → Wat is de rol van de bestuurder daarin? Wie geeft het eerste zetje? Wat vraagt dit van uw bestuursstijl? Voorbeelden
- Welke bijdrage levert u aan de bestuurscultuur?
- Hoe gaat u om met de kwetsbaarheden van de huidige bestuurscultuur?

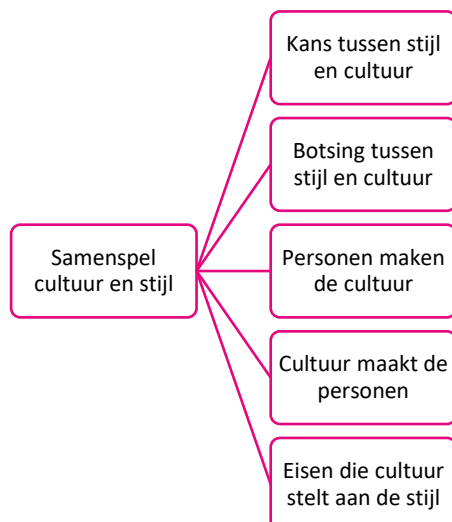
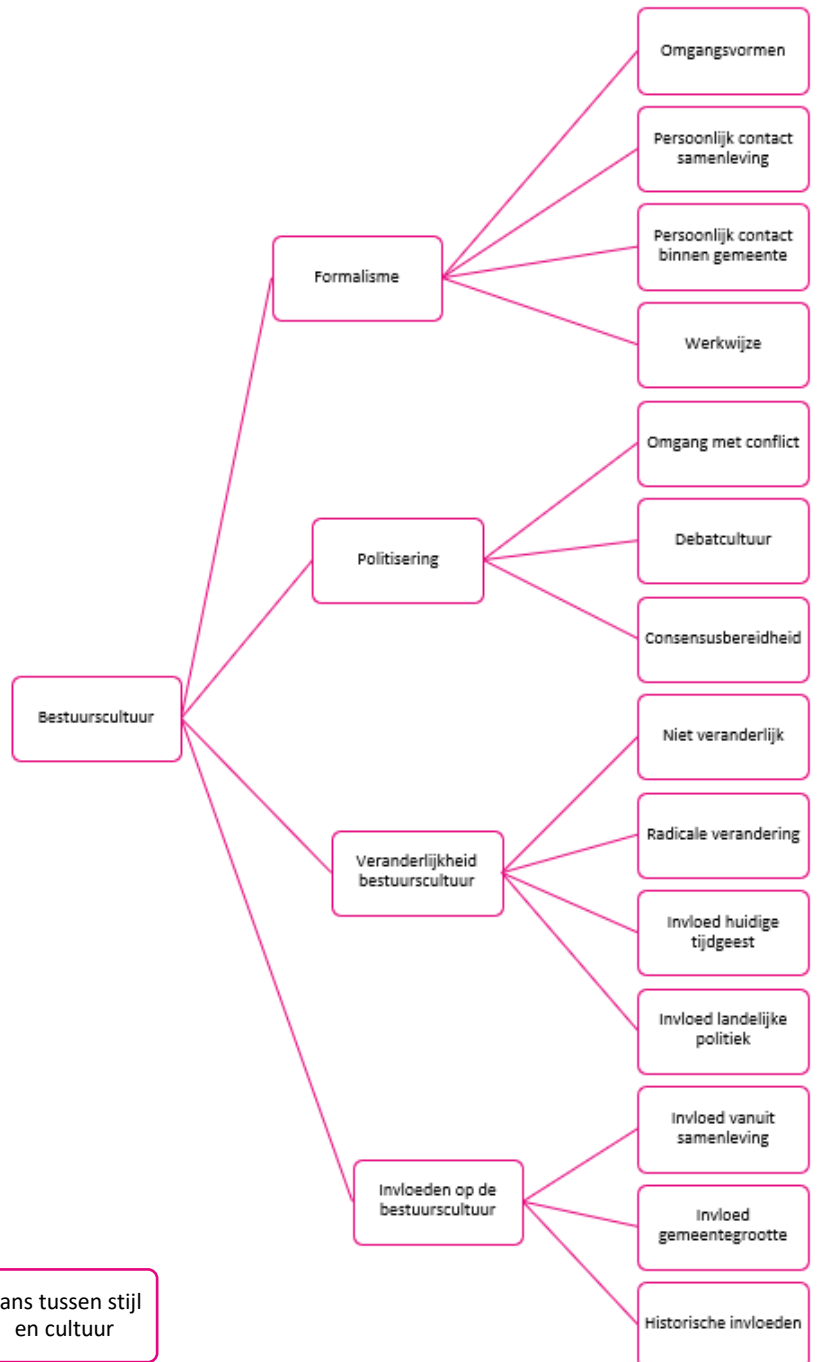
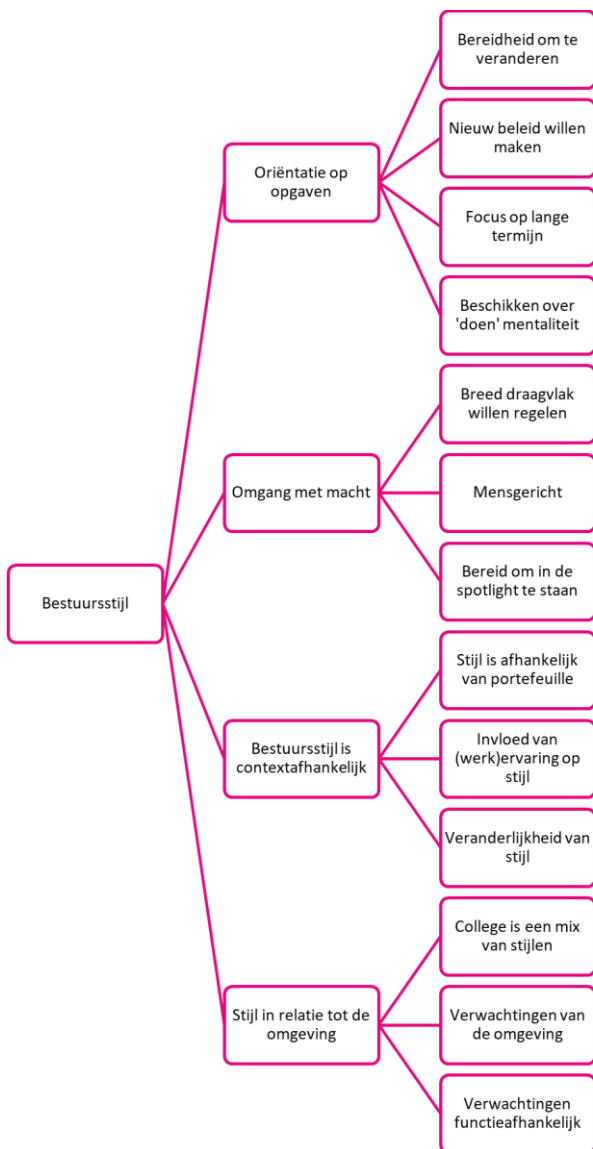
Afronding

Zijn er verder nog onderwerpen die u wilt bespreken die nog niet aan bod zijn gekomen tijdens het interview?

Dan zijn we hiermee aan het einde van het interview gekomen. Ik wil u hartelijk bedanken voor uw tijd en moeite! Ik wil nogmaals benadrukken dat u niet bij naam geciteerd zal worden en dat het interview dus vertrouwelijk verwerkt wordt.

De uitkomsten van het interview zullen gebruikt worden voor mijn afstudeeronderzoek. Zou u het uiteindelijke onderzoek willen ontvangen?

Bijlage 2: Codeboom



Bijlage 3: Overzicht respondenten

Gemeente	Functie	Respondentaanduiding
Fryske Marren	Collegelid	F1
Fryske Marren	Collegelid	F2
Fryske Marren	Collegelid	F3
Haarlemmermeer	Collegelid	H1
Haarlemmermeer	Collegelid	H2
Haarlemmermeer	Collegelid	H3
Raalte	Collegelid	R1
Raalte	Collegelid	R2
Raalte	Collegelid	R3
Zeewolde	Collegelid	Z1
Zeewolde	Collegelid	Z2
Zeewolde	Collegelid	Z3
Lopik	Collegelid	L1

Overzicht respondenten semigestructureerde interviews

Respondent	Functie
G1	Raadslid
G2	Griffier
G3	Burgemeester
G4	Gemeentesecretaris
G5	Wethouder
G6	Burgemeester
G7	Wethouder
G8	Griffier
G9	Oud-raadslid
G10	Griffier
G11	Burgemeester
G12	Raadslid
G13	Oud-wethouder

Overzicht respondenten focusgroepen