

Culturen sturen

*De werking en beïnvloeding van
bestuursculturen in lokaal bestuur*

Onderzoek door de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap
(USBO), Universiteit Utrecht

Mirko Noordegraaf

Aline Bos

Karin Geuijen

Ruben Spelier

Jeroen Vermeulen

Voorwoord

Nederlandse gemeenten willen tegenwoordig 'bestuurskrachtig' zijn, en worden daartoe ook op allerlei manieren aangezet. Het besef dat politiek en bestuur niet voor zich spreken, maar vertrouwen moeten verdienen; het feit dat burgers en bedrijven prestaties en 'value for money' verwachten, maar ook leden van 'gemeenschappen' willen zijn; de idee dat besturen tegenwoordig in netwerken en via (vitale) coalities moet plaatsvinden, dat besturen 'governance' is geworden; en de bestuurlijke nadruk op decentralisatie en ruimte voor gemeenten – dat alles dwingt gemeenten ertoe opgaven op krachtige wijze aan te gaan.

We weten ook ongeveer wat dat inhoudt: zichtbare bestuurders die verschil maken, maatschappelijke projecten die doelgroepen bereiken, nieuwe aanpakken die grensverleggend zijn. Daar kennen we allemaal voorbeelden van. We weten ook dat dit allemaal niet zo veel met structuur, wetten en formele regels te maken heeft, maar veel meer met mensen, relaties, en werkwijzen die samen bestuur 'maken', ofwel bestuurscultuur. En we weten ongeveer welke instrumenten we kunnen inzetten om te weten hoe het er qua competenties, relaties en werkwijzen voor staat, en om er iets aan te doen: benchmarking, visitaties, kenniscentra, verspreiding van 'lessons learned', heidagen, trainingen. Maar wat dat nu precies is, bestuurskracht, en *hoe* je dat op specifieke plekken ontwikkelt, dat is niet zo duidelijk. Ondanks de mooie voorbeelden, laten andere voorbeelden zien dat de wil om krachtig te zijn niet zomaar effect heeft, of dat het sterk aan kracht kan ontbreken, dat crises voortbestaan, en dat het maar niet lukt om daar van weg te komen. Bestuursculturen kunnen bronnen van kracht, maar ook barrières zijn.

Dit rapport, geschreven in opdracht van het ministerie van BZK, probeert duidelijkheid te brengen. Het laat op basis van literatuurverkenning en casusstudies zien *hoe bestuursculturen werken*, en *hoe bestuursculturen beïnvloed (kunnen) worden* ten einde kracht te ontwikkelen. Daarbij wordt tevens verkend of gemeenten altijd zelf, op eigen kracht zagezegd, kracht kunnen ontwikkelen, of dat daar hulp of interventies van buiten bij passen. Dat is vooral van belang bij aanhoudende bestuurscrises. Zijn er verantwoordelijkheden of rollen voor provincies, rijk of andere partijen in het signaleren en aanpakken van een mogelijk gebrek aan bestuurskracht? Maar ook als het goed gaat is het de vraag welke omstandigheden en interventies daar voor zorgen, en of dat niet op de één of andere manier voor andere gemeenten van belang kan zijn.

De onderzoekers danken het ministerie van BZK voor de samenwerking en begeleiding, de vele geïnterviewden voor hun bereidwilligheid ervaringen en inzichten te delen, en de commentatoren voor hun reflecties op de rapportage. De namen – te veel om hier op te sommen – vindt u achterin.

Tot slot, voor degenen die geïnteresseerd is in inzichten in (bestuurs)cultuur en cultuurverandering, en meer de diepte in wil: bij dit rapport hoort een uitgebreid, geannoteerd literatuuroverzicht.

*Mirko Noordegraaf, Aline Bos, Karin Geuijen, Ruben Spelier, Jeroen Vermeulen
Utrecht, augustus 2008*

Inhoudsopgave

	<i>Management summary</i>	7
1	<i>Inleiding</i>	13
	Bestuursculturen werken, maar hoe?	15
	Wat we (niet) weten	16
	Vraagstelling	19
2	<i>Onderzoeksverantwoording</i>	21
	Onderzoeksopzet	22
	Tot slot	24
3	<i>Verlangen naar het sturen van culturen</i>	25
	Cultuur in historisch perspectief	25
	Cultuur als perspectief	27
	Veranderbaarheid van culturen	28
	Kortom	30
4	<i>Besturingsopgaven</i>	31
	Dé opgave bestaat niet	32
	Wat er ter plekke toe doet	34
	De opgave is opgaven te kennen	35
	Conclusie	37
5	<i>Hoe bestuursculturen werken</i>	39
	De invloed van bestuursculturen	39
	Bestuursculturen zijn veelvormig	41
	‘Zien’ van opgaven	42
	Randvoorwaarden voor signaleren en ‘framen’	45
	Tot slot	47

6	<i>Interventies</i>	49
	Sturen via, of vanuit bestuursculturen	49
	Drie tactieken	50
	Meebewegen of tegen bewegen?	50
	Zichtbaarheid of onzichtbaarheid?	53
	Van binnen of van buiten?	54
	Ruimte en tijd	57
	Conclusie	59
7	<i>Conclusies</i>	61
	Bestuurscultureel model	61
	Beïnvloeding door culturen	63
	Culturele beïnvloeding	64
	Sturing	66
	Tot slot	70
	<i>Bijlage 1. Respondenten en experts</i>	71
	<i>Bijlage 2. Literatuur</i>	73
	<i>Bijlage 3. Over de onderzoekers</i>	77

Management summary

Van gemeenten wordt tegenwoordig meer dan ooit verwacht dat ze ‘bestuurskrachtig’ te werk gaan, om resultaat te boeken, weerbarstige problemen op te lossen, gedecentraliseerde taken waar te maken, en vertrouwen van burgers te (her)winnen. Maar het is in allerlei opzichten ook meer dan ooit lastig om snel en duidelijk bestuurskrachtig op te treden. Niet alleen omdat de betekenis van bestuurskracht eigenlijk nogal diffuus is, maar ook omdat instrumenten en systemen om kracht te ontwikkelen beperkingen kennen. Ondanks oprechte pogingen om bestuur via bestuurskrachtmonitoring en benchmarkingsystemen te verbeteren, blijkt het lastig om te weten hoe het er ‘echt’ voorstaat, en om snel ‘verbetering’ te produceren.

Dat wordt veroorzaakt door het feit dat besturen niet in het luchtledige plaatsvindt, maar temidden van relaties tussen mensen, stijlen van bestuurders, en specifieke werkwijzen, die met elkaar ‘bestuursculturen’ vormen. Over de tijd heen ontwikkelen gemeenten eigen culturele patronen, gevoed door eerdere omstandigheden, opgaven en acties. Die patronen beïnvloeden ‘hoe het gaat’, en dus ook wat ‘kan, mag en moet’. Dat kan op verschillende manieren uitwerken. Het kan zijn dat gezonde verhoudingen die eerder ontwikkeld zijn en slimme bestuursstijlen bestuurskracht versterken. Maar het kan ook zijn dat verstoorde verhoudingen of gebrekkige werkwijzen over de tijd heen een cultuur van problemen en daarmee zwakke kracht genereren. Omdat relaties, stijlen en werkwijzen niet makkelijk te kennen en te objectiveren zijn, en omdat ze niet zomaar te veranderen zijn, is bestuurskracht niet snel te versterken.

Dit rapport, geschreven in opdracht van het ministerie van BZK, laat tegen deze achtergrond zien hoe bestuursculturen werken en hoe ze, hoe lastig ook, toch beïnvloed kunnen worden. De hoofdvraag luidt:

Hoe beïnvloeden bestuursculturen de werking van lokaal bestuur, en hoe kunnen bestuursculturen beïnvloed worden ten einde opgaven aan te gaan?

Deze vraag is op grond van literatuurstudie, beschikbare onderzoeksinzichten, en nieuw onderzoek beantwoord. Voor dat laatste zijn gesprekken gevoerd in uiteenlopende gemeenten die elk voor eigen uitdagingen staan, en daar op specifieke wijzen mee omgaan. Meer precies hebben we in die gemeenten steeds twee zaken geanalyseerd:

1. *Wat is de invloed van bestuursculturen op organiseren en besturen? Hoe beïnvloeden relaties, stijlen en gebruiken lokaal bestuur en bestuurlijk resultaat?*
2. *Hoe kunnen bestuursculturen beïnvloed worden? Welke culturele interventies zijn mogelijk om beter te presteren, of slecht presteren te reduceren?*

In termen van uitkomsten zijn enkele observaties van groot belang. Zij kunnen met behulp van een eenvoudig bestuurscultureel model worden samengevat, weergegeven in figuur 1 (pagina 9). Het bovenste deel van de figuur stelt het verleden voor. In gemeenten worden over de tijd heen door mensen bestuursculturen geschapen, als bijzondere vormen van culturen – als besturingspatronen, gekenmerkt door bestuurstradities, bestuursstijlen en omgangsvormen die met elkaar bepalen ‘hoe besturing gaat’. Dat gebeurt tegen de achtergrond van eerdere omstandigheden en opgaven waar gemeenten zich voor gesteld zien: omdat mensen met elkaar vraagstukken gaan aanpakken, doelen willen nastreven, of belangen willen veilig stellen, ontwikkelen de besturingspatronen zich.

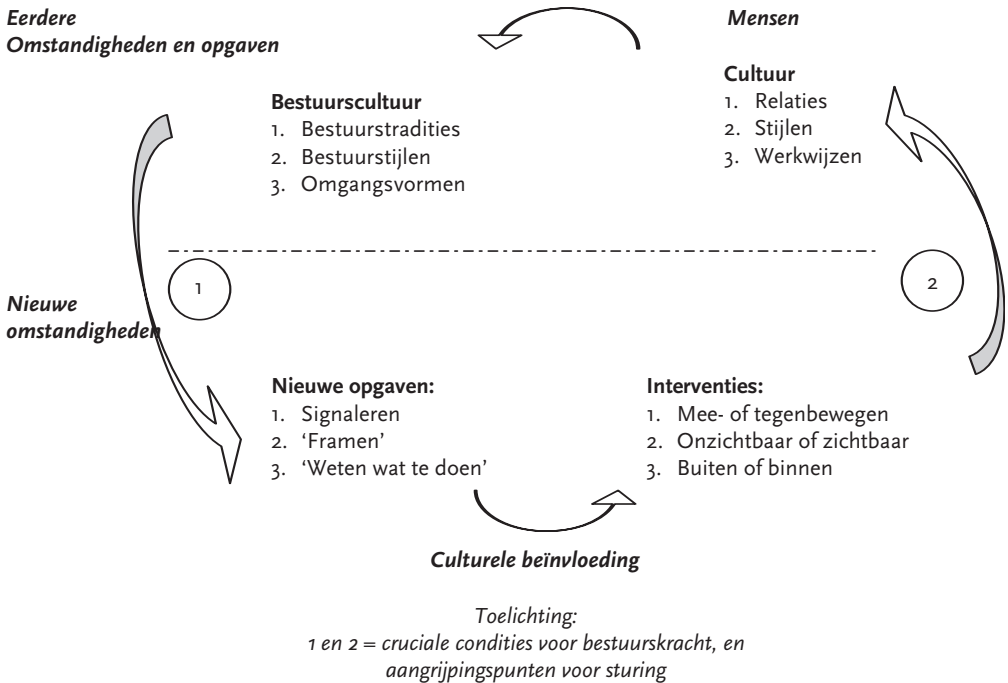
Het onderste deel van de figuur is het heden. Er kunnen zich nieuwe omstandigheden vormen, door economische, demografische of andere invloeden, en nieuwe opgaven kunnen worden gesteld en aangegaan. Bij dat laatste, het stellen en aangaan van opgaven, kan kracht ontwikkeld en getoond worden. Maar dat zal niet in het luchtledige plaatsvinden. Of en hoe opgaven worden aangegaan, of bij lokaal bestuur betrokken partijen met elkaar in staat zijn om te bepalen wat moet gebeuren en om dat te realiseren, wordt mede beïnvloed door tradities, stijlen en omgangsvormen die uit het verleden stammen. Zoals gesteld, het verleden kan daarbij een bron van kracht, maar ook een barrière tegen kracht zijn. Vooral in het laatste geval zal vervolgens als het goed is via culturele beïnvloeding – rechtsonder in de figuur – geprobeerd worden relaties, stijlen en werkwijzen zodanig bij te sturen, dat het aangaan en realiseren van nieuwe opgaven mogelijk wordt.

Meer specifiek laten de observaties zich in de lijn van dit model stap voor stap als volgt samenvatten:

- Bestuursculturen bestaan niet in het luchtledige. Als we het over bestuurskracht hebben zullen bestuursculturen in verband moeten worden gebracht met *omstandigheden* en maatschappelijke en bestuurlijke *opgaven*. Eerdere omstandigheden en opgaven beïnvloeden welke relaties, stijlen en werkwijzen ontstaan, of preciezer, welke bestuurlijke tradities en omgangsvormen, en welke bestuursstijlen in specifieke gemeenten ontstaan zijn. Die beïnvloeden vervolgens hoe nieuwe opgaven worden aangegaan. Als er bijvoorbeeld stevige

‘wethoudersculturen’ ontstaan zijn in het verleden, dan zullen wethouders sleutelposities bekleden in het omgaan met nieuwe opgaven. Dat kan goed uitpakken, maar ook verstorend werken, bijvoorbeeld als wethouders te eigenzinnig opereren, of juist te weinig sturend. Terwijl hoe met nieuwe opgaven wordt omgegaan beïnvloedt of en hoe bestuurskrachtig wordt geopereerd.

Figuur 1. Bestuurscultureel model



- In gemeenten bestaan veelvormige omstandigheden en spelen voortdurend meerdere (mogelijke) opgaven die van *gedaante* verschillen. Sommige zijn meer maatschappelijk (bijvoorbeeld krimp, in het licht van demografische omstandigheden), en andere meer bestuurlijk (bijvoorbeeld bestuurlijke vernieuwing, in het licht van vermeende vertrouwensbreuken). Sommige komen ‘van buiten’ c.q. ‘van boven’, bijvoorbeeld van het rijk (zoals de WMO), andere ontstaan ‘binnen’ en zijn nauw verbonden met lokale of regionale omstandigheden. Die specifieke opgaven kunnen in de sfeer van crises en incidenten gelegen zijn, maar ook in de sfeer van *ambities* en *uitdagingen*. Dat is niet onbelangrijk voor het aangaan van opgaven, omdat vooral ambities en uitdagingen minder ‘voor zich spreken’. Of gemeenten in staat zijn ambities en uitdagingen te verwoorden en aan te pakken, is een teken van bestuurskracht.

- Zowel in het geval van opgaven die meer algemeen zijn en van ‘buiten’ komen of zich voor specifieke gemeenten aandienen, heeft bestuurskracht voor alles te maken met hoe opgaven worden ‘gezien’, welke opgaven worden geselecteerd, hoe opgaven worden ‘geframed’, en welke aanpakken worden ingezet. Dat heeft veel met bestuurscultuur te maken. Het ‘zien’ en ‘framen’ van opgaven wordt beïnvloed door het samenspel tussen bestuurders en bestuurlijke partijen, en of er werkwijzen en gebruiken bestaan die het duiden en signaleren van opgaven mogelijk maken. Het ‘kennen’ van de opgaven, het *vertalen* van onvermijdelijke opgaven en het *vinden* van eigen opgaven, is de eerste cruciale voorwaarde voor het ontwikkelen van bestuurskracht.
- Vervolgens is het van belang of en hoe betrokkenen erin slagen om de gewenste aanpak van opgaven via het veranderen van relaties, stijlen en gebruiken vorm te geven. Betrokkenen kunnen daarbij uiteenlopende meer veranderkundige *tactieken* inzetten, die via concrete *interventies* gestalte krijgen. Ze kunnen van *binnenuit* proberen te veranderen, of via druk van *buiten* – gezanten of experts van buiten, bijvoorbeeld – nieuwe relaties en werkwijzen vormen. Ze kunnen veranderingen relatief *onzichtbaar* en achter de schermen doorvoeren, of meer ‘out in the open’ en *zichtbaar* – bijvoorbeeld door veel mensen van plek te wisselen, of door er veel publiciteit aan te geven. En ze kunnen *meebewegen* met wat gebruikelijk is, of daar sterk *tegen in* gaan – bijvoorbeeld door allerlei nieuwe ideeën over organiseren in te voeren.
- Voor keuzen zijn geen algemene recepten te geven, maar wel duidelijk is dat *evenwicht* en *contrast* relevant zijn. Het is onverstandig om alle tactieken tegelijk in te zetten. Bovendien staan de opties niet los van wat in gemeenten gebeurt is. Als het bestuur langere tijd sterk zichtbaar is geweest in het oplossen van problemen, is het goed om onzichtbaarheid te brengen en opgaven waar mogelijk verder ‘achter de schermen’ aan te pakken. Als er weinig externe impulsen zijn geweest, is het goed die te organiseren. Als patronen ‘ingesleten’ raken, is het goed om nieuwe gedachten te vormen. Het tactisch beïnvloeden van culturen is een tweede cruciale voorwaarde voor het versterken van bestuurskracht. Wanneer dat goed gebeurt, kunnen relaties, stijlen en werkwijzen veranderen, waardoor de bestuursculturele condities voor het aangaan van weer nieuwe opgaven versterkt worden.
- Beide cruciale voorwaarden zijn, hoe paradoxaal ook, als aangrijpingspunten voor *sturing* te zien. In geval van wat we *1^e orde* sturing noemen, kunnen de aangrijpingspunten uit het model meer horizontaal worden gebruikt om gemeenten te laten leren van elders, of meer verticaal, om in te grijpen als het niet goed gaat. Daarbij kunnen partijen buiten de gemeente, zoals de provincie of het rijk behulpzaam zijn, meer faciliterend dan wel interveniërend. In geval van *2^e orde* sturing kunnen de aangrijpingspunten worden gebruikt om te

weten te komen hoe het er voor staat, meer systematisch, via bijvoorbeeld benchmarking, monitoring en visitaties. Bij dat laatste moeten overigens de nodige voorzichtigheid worden betracht. Benchmarking en monitoring zijn geschikt voor heldere doelen, vergelijkbare gevallen en gemiddelden, niet voor het ontwikkelen van bestuurskracht. Visitaties zullen flexibel moeten worden gehouden, om ritualisering te voorkomen, bijvoorbeeld via onderzoeksteams, en het is vooral gemeentelijke *zelfstudie* die bij kan dragen aan kracht. In geval van 3^e orde sturing kunnen de aangrijpingspunten worden gebruikt om de professionaliteit van bestuur op termijn te versterken, bijvoorbeeld via kwaliteitsmaatstaven en opleidingen.

Tot slot, het model ordent ons beeld van bestuur, maar biedt geen stap-voor-stap aanpak voor het ontwikkelen van bestuurskracht. Het laat vooral zien dat kracht *in* gemeenten zelf ontwikkeld wordt, en dat echte kracht door betrokken partijen *gedragen kracht* is. Zijn betrokkenen in staat om samen een 'sterk verhaal' te ontwikkelen over wat gebeurd is, wat er aan de hand is en speelt, en wat er moet gaan gebeuren? Andere partijen zoals de provincie, het ministerie van BZK, of externe experts kunnen daarbij behulpzaam zijn: ze kunnen culturen sturen. Maar het zijn vooral lokale culturen die sturen.

1 Inleiding

In de afgelopen jaren is ‘bestuurskracht’ één van de leidende woorden geworden voor het verbeteren van lokaal bestuur. Gemeenten moeten ‘krachtig’ te werk gaan, omdat de omgevingen waarin ze werken veranderd zijn. Afnemend vertrouwen in lokaal bestuur en politiek, vragende en veeleisende burgers, en weerbarstige problemen – probleemwijken, integratieproblemen, problemen in de jeugdzorg, et cetera – maken dat er meer en meer van gemeenten verwacht wordt, maar dat de mogelijkheden om die verwachtingen waar te maken beperkt zijn. Dat betekent dat bestuurlijke en ambtelijke capaciteiten ontwikkeld en versterkt moeten worden om problemen op te lossen, taken uit te voeren, en resultaat te boeken.

Het belang van bestuurskracht wordt onderschreven in bestuursakkoorden (Bestuursakkoord rijk en gemeenten, 2007)¹, pleidooien voor meer ruimte voor gemeenten (Commissie Bovens 2006; Commissie van Aartsen 2007; VGS & VB 2006; 2007), adviezen over meer decentralisatie (bijvoorbeeld Boogers et al 2008; Commissie d’Hondt 2008²). Het streven naar bestuurskracht is in meer formele zin omlijst met nieuwe structuren, zoals dualisering, met kaderstellende Raden en wethouders van buiten de Raad, en door decentralisatie operaties, bijvoorbeeld op het vlak van maatschappelijke ondersteuning (WMO). Daarmee zijn nieuwe mogelijkheden geschapen om met meer ruimte problemen aan te pakken. Die nieuwe mogelijkheden leveren even wel ook nieuwe besturingsvragen op. Voor de uitvoering van de WMO, bijvoorbeeld, is er het een en ander nodig. Het regisseren van maatschappelijke ondersteuning – het ‘matchen’ van vraag en aanbod, bijvoorbeeld via WMO loketten – en het arrangeren van dienstverlening – via vooral aanbesteding – gaan niet vanzelf. De ‘kracht’ om nieuwe mogelijkheden waar te maken ontstaat niet vanzelf.

Dat laatste heeft op zijn beurt geleid tot een heuse ‘bestuurskracht industrie’, met veel opinievorming, debat en discussie, en de nodige rapporten waarin duidelijk wordt gemaakt hoe bestuurskracht versterkt kan c.q. moet worden (o.a. Boogers et al. 2008; Commissie d’Hondt 2008; Korsten et al. 2007). Het heeft tevens geleid tot instrumenten en systemen die op allerlei plekken worden toegepast. Op vele plekken is of wordt bestuurskracht monitoring uitgevoerd (Korsten et al 2007), en bestuurskracht wordt steeds meer via visitaties onderzocht en

¹ Respectievelijk in meer formele bewoordingen: Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, 2006; VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet, 2007; Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging voor Bestuurskunde, 2006; 2007.

² Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, 2008.

versterkt. Op grote schaal worden benchmarking systemen gebouwd (zie bijv. www.waarstaatjegemeente.nl) en samenwerkingsconstructies gepropageerd, of het nu de ‘Ten Boer constructie’ betreft of het ‘Finse model’ (BMC 2008³). Bovendien zijn ideeën over ‘opschaling’ of schaalvergroting niet verdwenen. Meer verplicht of vrijwillig worden gemeenten ook nog altijd via vormen van bestuurlijke samenwerking of fusies met elkaar verbonden.

In allerlei opzichten heeft de ‘industrie’ gevoel voor hoe lokaal bestuur ‘echt’ werkt. De term bestuurskracht als zodanig heeft iets organisch, en de gelijkschakeling van kracht aan schaal, niet lang geleden nog populair (ook nog tijdens de Balkenende kabinetten, bijvoorbeeld onder minister Remkes van BZK) is duidelijk gerelativeerd. Toch vallen veel ingrepen om kracht te vergroten in lokaal bestuur terug op formele randvoorwaarden, handzame instrumenten, mooie organogrammen, geordende structuren, en wettelijke procedures. Terwijl het de vraag is of zulke ingrepen doorslaggevend zijn voor het behalen van resultaat. Voor ‘goed’ presteren en voor het maken van ‘verschil’ – zo leert de organisatieliteratuur ons, maar ook onze alledaagse ervaring – zijn veeleer personen, relaties, en werkwijzen van belang. Meer dan formele posities en randvoorwaarden hangt goed presteren af van *culturen* die over de tijd heen gevormd worden, en in hoge mate bepalen wie met wie omgaat, welke ideeën taboe zijn en welke niet, of andersdenkenden geaccepteerd worden, en welke sfeer er heerst.

Wanneer bestuurders gecommitteerd zijn, gezonde relaties tussen betrokkenen en ‘stakeholders’ bestaan, en partijen krachtige manieren van werken hebben gevonden, dan kunnen mooie dingen ontstaan. Wanneer zich niet alleen goede organisatieculturen hebben ontwikkeld, maar – zoals dat tegenwoordig heet – krachtige *bestuursculturen* hebben gevormd, dan kan krachtig worden geopereerd. In simpele termen: wanneer Ivo Opstelten de afgelopen jaren in Rotterdam geen burgemeester was geweest, er andere bestuurders waren geweest en wanneer een aantal maatschappelijke organisaties in de stad andere bestuurders hadden gekend, dan had de als krachtig te boek staande ‘Rotterdamse aanpak’ (bijvoorbeeld Tops 2007) er anders en misschien minder krachtig uitgezien.⁴ En omgekeerd geldt dat het ontbreken van stevige of gezonde culturen, zoals ‘beroemde’ voorbeelden Delfzijl en Den Helder hebben laten zien, het ontwikkelen van kracht tegenhoudt, hoe zeer er ook gedualiseerd of gedecentraliseerd wordt. Het belang van stevige bestuursculturen geldt des te meer voor tijden van ‘ketens’ en ‘governance’ waarin organisaties, zoals gemeenten, meer dan ooit zijn aangewezen op andere

³ Op initiatief van de het Platform Middelgrote Gemeenten (MG 35) is het rapport ‘Kracht ontwikkelen door nabuurschap’ verschenen als uitkomst van het onderzoek verricht door BMC.

⁴ Zie ook Binnenlands Bestuur (25 juli 2008, wk. 30-31), Met dank aan Leefbaar, pp. 24-27

maatschappelijke en private organisaties om dingen voor elkaar te krijgen. Dan zijn ‘vitale coalities’ en ‘vertrouwen’ tussen partijen belangrijk. De vraag is evenwel hoe bestuursculturen precies werken, en hoe we ervoor zorgen dat krachtige culturen ontstaan.

Bestuursculturen werken, maar hoe?

Dat laatste is de reden geweest voor het ministerie van BZK om de Universiteit Utrecht te vragen onderzoek te doen naar de beïnvloeding van bestuursculturen. Dit rapport is daar het resultaat van. In de komende hoofdstukken analyseren we de werking van culturen in lokaal bestuur, en proberen we vooral te begrijpen hoe bestuursculturen door partijen binnen en buiten gemeenten ‘gebruikt’ kunnen worden om in gemeenten resultaat te boeken. Aan het einde besteden we meer expliciet aandacht aan wat dat betekent voor het ‘sturen’ van culturen. Als het ergens mis gaat, mede door problematische culturele condities, hoe signaleren we dat dan, en hoe pakken we dat aan? Of omgekeerd, als het goed gaat, hoe zorgen we ervoor dat daar (op andere plekken) van geleerd wordt?

Hierbij zoeken we aansluiting bij bestaande, meer algemene inzichten over cultuur en organisatiecultuur. Die maken duidelijk wat cultuur is (gedeelde manieren van denken, doen en voelen), hoe organisatieculturen eruit zien (gelaagd) en hoe ze werken (afwisselend dynamisch en consoliderend). We weten bovendien van alles over concrete cultuurprojecten, zoals over de goed gedocumenteerde cultuurverandering in de gemeente Groningen van de jaren tachtig (Pauka & Zunderdorp 1988), of over de invloed van culturele omstandigheden voor de effectiviteit van instrumenten in gemeentelijke organisaties, zoals het inmiddels klassieke Beleids- & Beheersinstrumentarium, ofwel BBI (Aardema 2001).

In meer specifieke zin sluiten we aan bij inzichten over ‘bestuursculturen’. Die maken duidelijk wat bestuursculturen zijn, namelijk stijlen van bestuurders, relaties tussen partijen, en werkwijzen, die met elkaar besturingspatronen vormen – ‘zo gaat besturen hier’. Ze maken tevens duidelijke hoe gezonde bestuursculturen er ongeveer uit zien. We weten namelijk inmiddels van alles over te innige verstrengelingen tussen gemeenten en samenleving, zoals in Volendam waar zulke verstrengelingen met de Cafébrand in verband zijn gebracht (Cachet et al. 2001). We weten dat onenigheid en dissensus rond veranderende institutionele normen in lokaal bestuur conflicten genereert (Derksen 1990). We kennen daar tegen over ook het belang van relaties en gebruiken voor het laten werken van duaal bestuur, volgens Elzinga ‘een open

receptuur met vele mogelijkheden' (Elzinga 2002; ook Bovens et al. 2006). En we kennen de waarde van het kijken naar stedelijk bestuur als stedelijke 'regimes' die door 'vitale coalities' tussen partijen krachtig kunnen werken (Tops 2007).

Daarnaast hebben we ook nieuw casuonderzoek verricht, omdat we door de toenemende nadruk op bestuursculturen al veel te weten zijn gekomen, maar tevens te weten zijn gekomen wat we *niet* zo goed weten.

Wat we (niet) weten

In NRC Handelsblad van 30 april 2008 analyseert wethouder Schrijver van Rotterdam de stedelijke ontwikkeling in zijn stad, inclusief de opgave om kenniswerkers vast te houden.

'Was het vroeger zo dat werknemers de werkgevers achterna liepen, nu is het andersom. Wie kenniswerkers weet vast te houden, die weet ook de grote internationale bedrijven aan zich te binden.'

Om dat mogelijk te maken, zo vervolgt de wethouder,

'moeten we het gevoel van urgentie over zien te brengen aan marktpartijen, met wie we nieuwe geldstromen aan moeten boren.'

Na een voorbeeld – een schaatsbaan die er in 2010 moet staan – sluit hij af met de constatering dat

'we [met marktpartijen] vitale coalities moeten sluiten.'

Dit voorbeeldje sluit mooi aan op het besef dat bestuursculturen, inclusief vitale coalities, ertoe doen. Het zou zelfs kunnen uitmonden in een aantal 'tips' voor het sluiten van vitale coalities, maar het voorbeeld laat ook iets fundamenteelers zien dat voor het begrip van de werking en beïnvloeding van bestuursculturen ten dienste van bestuurskracht van wezenlijk belang is. Voor alles moet de idee van bestuurscultuur niet in het luchtledige worden gezien, maar in relatie worden gebracht met lokale *omstandigheden*, en met *besturingsopgaven* die daar mogelijk-erwijs uit voort vloeien, zoals stedelijke ontwikkeling, of andere opgaven zoals maatschappelijke ondersteuning, taalachterstanden, huiselijk geweld, en noem maar op. Vitale coalities zijn in Rotterdam bijvoorbeeld in de afgelopen jaren ook met de opgave 'veiligheidsverbetering' verbonden (zie Tops 2007), die niet los

gezien kan worden van de vooral door Leefbaar Rotterdam aan de kaak gestelde sociale onveiligheid in veel delen van de stad.

Cultuur is overal waar *mensen* samenleven, werken, en plezier maken, en bestuursculturen ontwikkelen zich waar mensen-met-positives of ‘bestuurlijke’ partijen en betrokkenen – wethouders, ambtenaren, directeuren van maatschappelijke instellingen, vertegenwoordigers van maatschappelijke groepen, et cetera – elkaar ontmoeten. Dat gebeurt gewoon, of we het nu willen of niet. Maar wanneer bestuurscultuur aan ‘kracht’ wordt gekoppeld, dan zullen culturele patronen in het licht van opgaven gezien en geïdentificeerd moeten worden. Opgaven stellen bestuurscultuur op scherp. Ze werken als katalysator, omdat ze bestuurlijke ontmoetingen intensiveren, en op die manier over de tijd heen besturingspatronen produceren. Meer in het hier en nu bieden ze bovendien een mogelijkheid om bestuurscultuur bij te sturen. Opgaven zijn nodig om bestuurscultuur verder te ontwikkelen of een ontwikkeling in gang te zetten.

De vraag is dan welke besturingsopgaven eigenlijk bestaan, en hoe evidente opgaven (zoals WMO) ‘gezien’ worden, en of het ‘zien’ daarvan ook niet door bestuursculturen beïnvloed wordt. Wethouder Schrijer zou ook een ander ‘verhaal’ hebben kunnen vertellen over wat er aan de hand is en moet gebeuren, met als gevolg dat vitale coalities met andere partijen noodzakelijk zijn. Daarbij moet de idee van bestuurscultuur niet te veel als *maakbaar* worden voorgesteld. Het is niet op voorhand duidelijk hoe dat precies moet, het ‘maken’ van vitale coalities, en zou het wel eens heel verschillend moeten plaatsvinden op verschillende plaatsen. Vitale coalities zullen niet alleen verschillen omdat besturingsopgaven verschillen, maar ook omdat steden en stedelijke tradities en verhoudingen verschillen. Daarbij zou het wel eens zo kunnen zijn dat bestaande culturen niet slechts barrières hoeven te zijn voor het ontwikkelen van bestuurskracht, maar ook bronnen van kracht (Noordegraaf & Vermeulen 2007; 2008). De historisch gewortelde en vaak bevestigde nadruk op ‘durf’ in Rotterdam kan voor het ‘maken’ van eigenzinnige vitale coalities wel eens heel belangrijk zijn – en zo’n traditie is niet zo makkelijk te ‘maken’.

Het is van belang om te begrijpen hoe het gebruiken van tradities en het vormen van nieuwe stijlen en gebruiken gaat, en dan vooral in de *alledaagse* wereld van organiseren en besturen. Hoe doe je dat eigenlijk, te weten komen met wie je een vitale coalitie aan moet gaan, en hoe ontwikkel je zo’n relatie? Zijn ‘oude’ stijlen en gebruiken dan bijvoorbeeld barrières of juist bronnen van kracht?

In dit rapport willen we in lijn met zulke vragen begrijpen hoe bestuursculturen het organiseren en besturen in lokaal bestuur beïnvloeden, en hoe lokaal bestuur vervolgens bestaande bestuursculturen kan beïnvloeden om nieuwe opgaven (beter) aan te gaan. Specifieker willen we begrijpen:

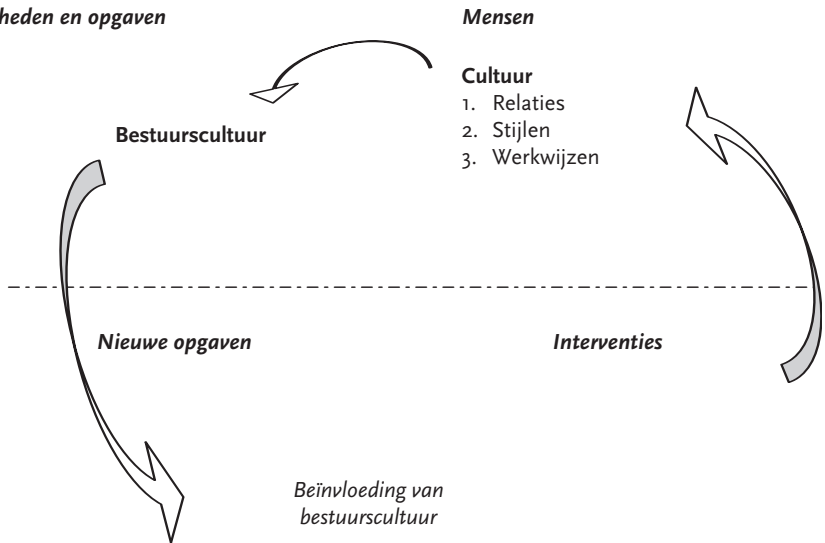
- hoe bestuursculturen lokaal besturen beïnvloeden in het licht van *besturingsopgaven*, die soms door omstandigheden gegeven maar niet volledig uitgewerkt zijn, en soms noch gegeven, noch bepaald zijn;
- hoe de beïnvloeding van organiseren en besturen *via* en *vanuit* bestaande bestuursculturen kan plaatsvinden.

Bij de beïnvloeding willen we weten welke *interventies* denkbaar zijn, waarbij we vooral geïnteresseerd zijn in hun concrete en alledaagse gedaanten. Hoe ziet het beïnvloeden van bestuursculturen er eigenlijk uit? Hoe doe je dat, met welke tactieken en methoden? Zie figuur 2 (pagina 19) voor een eenvoudige, schematische weergave van dit onderzoekskader.

Naast bestaande inzichten die met dit schema in verband kunnen worden gebracht, hebben we zoals gezegd nieuw casuonderzoek gedaan (zie ook hoofdstuk 2). Daarbij hebben we aan de hand van wat in concrete gemeenten speelt enkele specifieke besturingsopgaven geïdentificeerd, en via documentenonderzoek en interviews met sleutelspelers onderzocht hoe die besturingsopgaven herkend zijn; hoe er op ingespeeld is; hoe bestaande stijlen, relaties en werkwijzen daarbij bepalend zijn geweest; en welke methoden zijn ingezet om culturen te beïnvloeden.

Figuur 2. Onderzoekskader

Eerdere omstandigheden en opgaven



Vraagstelling

De hoofdvraag van dit onderzoek die aan de hand van deze opgaven en casusgemeenten in de komende hoofdstukken beantwoord wordt, luidt:

Hoe beïnvloeden bestuursculturen de werking van lokaal bestuur, en hoe kunnen bestuursculturen beïnvloed worden ten einde opgaven aan te gaan?

Wellicht ten overvloede moet gesteld worden dat achter deze vraag wel degelijk een sturingsoptiek schuil gaat – hoe via of vanuit bestuursculturen te ‘sturen’? – maar dat die optiek niet wordt ontwikkeld om eenvoudig ‘problemen op te lossen’. Omdat hedendaagse besturingsopgaven vaak weerbarstig zijn, én omdat culturen niet zo maar te maken zijn, moet het bij voorbaat onmogelijk worden geacht eenduidige lessen te trekken, of heldere ‘tips’ en ‘tools’ op een rij te zetten voor cultuurverandering. De besturingsopgaven laten ruimte voor onduidelijkheden omdat niet op voorhand duidelijk is wat ‘goed’ is of wat ‘werkt’. De effectiviteit van de aanpak van probleemwijken, of van het krachtig willen omgaan met bevolkingsdaling zal zich pas op termijn laten zien. Het beïnvloeden van culturele patronen – stijlen, relaties, werkwijzen – vraagt bovendien tijd, en zal gepaard gaan met lastig te manipuleren drijfveren, emoties, intuïties die niet zo maar via lessen over te brengen zijn.

Toch is het mogelijk iets van ‘sturing’ te plegen, om – zoals we in dit rapport benadrukken – *interventies* te plegen, die de aanpak van uitdagingen veranderen en de besturing van gemeenten ‘beter’ maken. Na jarenlange bestuurscrisis blijkt het mogelijk dat welbewuste interventies rust en nieuw vertrouwen brengen. Aan de hand van de casus Delfzijl laten we dat zien. En in geval van ingrijpende maatschappelijke krimp blijkt het mogelijk om welbewust problemen te benoemen en zonder al te veel crisis over nieuwe toekomsten na te denken. Dat laten we aan de hand van de casus Heerlen zien. Dit rapport gaat over hoe welbewuste interventies ervoor zorgen dat crises worden verzacht, of nieuwe ambities zonder al te veel gedoe worden opgepakt.

2 Onderzoeksverantwoording

In het kader van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls deed de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisiatiewetenschap eerder onderzoek naar de relatie tussen bestuurscultuur en bestuurskracht (Bovens et al. 2006). Bestuurscultuur werd daarin geoperationaliseerd aan de hand van *tradities, stijlen en gebruiken*, waarbij tradities de meest vaste cultuurelementen zijn, stijlen minder vast, en vooral dagelijkse gebruiken als veranderlijk en veranderbaar werden gezien. Uitkomst van dit onderzoek was dat bestuurscultuur bepalend is voor de bestuurskracht van gemeenten, en dat de invulling en inzet van structuuraanpassing (zoals in dit geval dualisme) afhankelijk is van bestaande relaties en werkwijzen (ook Noordegraaf & Vermeulen 2008). Omgekeerd gold ook dat culturen een gebrek aan kracht kunnen verklaren, bijvoorbeeld bij aanhoudende bestuurscrisis – zoals in Delfzijl – en dat op dat moment structuur niet zo veel helpt.

Dit onderzoek kan gezien worden als een volgende stap. Met de wetenschap dat bestuurscultuur (mede) bepalend is voor het goed of slecht presteren van gemeenten en het ontwikkelen van bestuurskracht, is de volgende vraag hoe je bestuurscultuur dan zou kunnen gebruiken c.q. veranderen in het licht van besturingsopgaven. Welke methoden zijn voorhanden om cultuur te *gebruiken* of *veranderen*? En ook: voor wie? Is de gemeente hierin zelf leidend, of zijn er omstandigheden waarin hulp van ‘buiten’ wenselijk is? Daarmee staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. *Wat is de invloed van bestuursculturen op organiseren en besturen?* Hoe ziet de wisselwerking tussen bestuur, bestuurders, en samenleving eruit? Welke invloed hebben bestuursstijlen, relaties en werkwijzen op bestuur en bestuurlijk resultaat?
2. *Welke tactieken kunnen worden ingezet om via of vanuit culturen te sturen?* Welke alledaagse interventies zijn mogelijk om ‘beter’ te presteren, of ‘slecht presteren’ in te dammen?

Daarmee sluiten we aan op de opdracht van BZK, maar brengen we tevens een verbreding aan. De oorspronkelijke vraag was ‘bestuurscultuur te verkennen – vooral de menselijke factor daarin – als aangrijpingspunt voor beleid’. Ofwel: ‘hoe kan BZK bestuurscultuur beïnvloeden wanneer dit vanuit haar beleidsdoelen wenselijk is?’ De centrale vragen in het onderzoek richten zich op mogelijkheden voor interventies in concrete contexten (vraag 2), maar verbreden de vraag tegelijkertijd door tevens aandacht te hebben voor de invloed van bestuursculturen

op organiseren en besturen in het algemeen (vraag 1). Deze combinatie van vragen geeft een meer compleet beeld, omdat zowel de beïnvloedende als de beïnvloedbare kanten van bestuurscultuur aan bod komen. Het zijn twee kanten van dezelfde medaille, die nauw met elkaar verbonden zijn: invloed en beïnvloedbaarheid liggen steeds in elkaars' verlengde. De invloed van bestuurscultuur maakt beïnvloeding ervan interessant en biedt er tegelijkertijd aanknopingspunten voor.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek was opgebouwd uit drie fasen, namelijk: (1) literatuurverkenning, (2) casusonderzoek en (3) analyse en rapportage. Daarbij is op de volgende manier te werk gegaan.

Literatuurverkenning

Er is gestart met een uitgebreide literatuurstudie, die resulteerde in een geannoteerd literatuuroverzicht. Bij deze verkenning is een inventarisatie gemaakt van bestaande inzichten in vooral wetenschappelijke literatuur. Daarnaast is ook literatuur over praktijkvoorbeelden geraadpleegd (zoals bijv. Pauka & Zunderdorp 1988). In het literatuuroverzicht zijn inzichten op een rij gezet en de belangrijkste inzichten toegelicht. Deze inzichten zijn op de volgende manier thematisch geclusterd:

- Cultuur en organisatiecultuur
- Organiseatiecultuur in de publieke sector
- Bestuurscultuur en 'governance'
- Organisatie- en cultuurverandering
- Cultuurverandering in de publieke sector

De belangrijkste lijn uit dit overzicht is terug te vinden in hoofdstuk 3, waarin een eenvoudig bestuurscultureel model wordt gepresenteerd, dat via casusonderzoek zal worden versterkt en ingevuld.

Casusonderzoek

Dat casusonderzoek is verricht in zeven gemeenten. De selectie van de cases heeft plaatsgevonden op basis van enkele criteria. Ten eerste moest er sprake zijn van verschillende besturingsopgaven, waarbij zowel bestuurlijke opgaven (zoals herindeling en samenwerking) als meer maatschappelijke opgaven (zoals krimp) konden worden verkend. Ten tweede moesten de opgaven verschillen in termen van de mate waarin ze met 'crisis' gepaard gaan. Bestuurscrises vormen een duidelijke aanleiding om op cultuur te interveniëren, maar er zijn meer redenen om stijlen,

relaties en werkwijzen aan te passen. Ten derde moesten de gemeenten qua grootte en geografische ligging gevarieerd zijn, om schaalverschillen en regionale verschillen niet teveel leidend te laten zijn voor de uitkomsten. Op basis van deze selectiecriteria zijn de volgende cases onderzocht:

- *Krimp* (Heerlen, Delfzijl)
- *Revitalisering* (Tilburg)
- *Herindeling* (Lansingerland)
- *Schaalproblemen* (Kempen)
- *Crisis* (Delfzijl, Leiden, Tilburg, Groningen)

Per gemeente zijn documenten en eventueel beschikbare secundaire analyses bestudeerd. Daarnaast zijn per gemeente één tot vier interviews gehouden met burgemeesters, wethouders, raadsleden en/ of gemeentesecretarissen. In deze interviews is aan de hand van bestuurlijke opgaven verkend hoe – door wie, wanneer, op welke wijzen – opgaven ‘gezien’, geduid en aangegaan zijn.

In het onderzoek zelf bleek overigens de relatieve ongrijpbaarheid van culturen en de onvoorspelbaarheid van politiek en bestuur. In dit kader mag Tilburg niet onvermeld blijven. Naar aanleiding van gesprekken met bestuurders kan de cultuur hier als die van ‘doeners’ (het ‘Rotterdam van het Zuiden’) en ‘innovatief’ worden bestempeld. Tijdens gesprekken die onderzoekers voerden leek Tilburg een duidelijke casus te zijn voor het begrijpen van stedelijke innovatie, gedragen door een innovatieve en constructieve cultuur. Echter, tijdens het casusonderzoek in Tilburg valt het college over het zogenaamde ‘Adje-theater’ (april 2008), mede doordat de Raad, inclusief college partij CDA zich tegen gemeentelijke investeringen in het multi-media theater keert. Zo’n theater draagt volgens bestuurders bij aan verdere innovatie, maar innovatie wordt niet eenduidig ingevuld en zelfs niet door iedereen als centraal (cultuur)kenmerk gezien. De werking van bestuursculturen wordt in deze casus extra scherp geaccentueerd; culturen zijn gedifferentieerd, ook in een en dezelfde gemeente, en ze kunnen zich niet onttrekken aan ‘harde’ omstandigheden, zoals politieke stellingnamen.

Analyse, advies, rapportage

Tot slot zijn in de derde fase de besturingsopgaven en de invloed van bestuursculturen geanalyseerd en zijn conclusies geformuleerd rond de beïnvloeding van bestuursculturen, via concrete interventies. De cases zijn daarbij verbonden aan inzichten en kennis uit de literatuur van fase 1. De bevindingen en conclusies die dit opleverde werden in twee ronden voorgelegd aan experts van BZK, provincies, en gemeenten. Zowel van ‘buiten af’ (provincies en ministerie) als van ‘binnen uit’

(het lokale bestuur zelf) is getoetst of tactieken en methoden werkbaar en realistisch zijn. Ook is feedback aan de respondenten uit de onderzochte gemeenten gevraagd. De feedback is gebruikt om de rapportage definitief te maken en aan het ministerie van BZK aan te bieden.

Tot slot

Mede door het casuonderzoek is het onderzoeksmodel, waarover reeds gesproken is en dat in het volgende hoofdstuk wordt gepresenteerd, aangescherpt, en het model is door de inzichten en ervaringen uit de onderzochte gemeenten ingevuld. In de hoofdstukken na het volgende hoofdstuk 3 lopen we het model als het ware langs. Nadat we de idee van cultuur en bestuurscultuur meer theoretisch hebben belicht (hoofdstuk 3) staan we uitgebreid stil bij de opgaven waar gemeenten in algemene zin, en onze casusgemeenten in het bijzonder voor gesteld zijn (hoofdstuk 4). Dan analyseren we hoe bestuursculturen beïnvloeden welke opgaven worden gezien en op welke manier die opgaven onder woorden worden gebracht (hoofdstuk 5). Tot slot maken we duidelijk hoe interventies in bestuursculturen – in het licht van gestelde opgaven – gestalte krijgen (hoofdstuk 6). Daarna trekken we conclusies, over de werking van bestuursculturen, en de beïnvloeding of sturing ervan.

3 Verlangen naar het sturen van culturen

In dit hoofdstuk geven we een schets van het denken over cultuur om uiteindelijk een scherpere bepaling te kunnen geven van wat wij onder ‘bestuurscultuur’ verstaan. We bespreken kort discussies rond het begrip cultuur in de antropologie en de organisatiewetenschap. We komen dan uit bij een benadering die ruimte biedt aan verschillende culturen in één en dezelfde organisatie, en die recht doet aan de verbinding van gemeentebesturen met de (maatschappelijke en bestuurlijke) context waarin zij opereren.

Cultuur in historisch perspectief

Cultuur wordt algemeen omschreven als een systeem van overgeërfde manieren om de wereld te begrijpen, uitgedrukt in symbolische vormen. Leidende symbolen – geuit in *taal* (verhalen, metaforen), *handelen* (ontmoetingen, routines) en *objecten* (gebouwen, kleding) – communiceren kennis over en verhoudingen ten opzichte van de werkelijkheid (Clifford 1988; Yanow 1996). Cultuur betreft daarmee betekenisgeving en systemen om betekenis aan de wereld te geven.

Cultuur werd in eerste instantie vooral gebruikt voor de beschrijving van ‘verre volken’. In de jaren ’20 van de vorige eeuw ontstaat echter al het idee dat zij ook van toepassing is op andere contexten, in Westerse landen zelf, inclusief organisaties in die landen. De historische wortels van het laatste liggen in de ‘Human Relations Movement’ die in die tijd opkwam, door onderzoek in de Hawthorne fabrieken in de V.S. Aanvankelijk gestart als onderzoek naar verbetering van de productiviteit via rationele technieken – zoals optimale lichtintensiteit in werkruimten, of beloningsvormen – kregen informele en sociale dimensies van organisaties en werk de overhand. De technieken maakten namelijk geen verschil; de aandacht van onderzoekers, en de aandacht van werknemers voor elkaar wél.

De toepassing van het concept cultuur op organisaties, later benoemd als ‘*organisatiecultuur*’, maakt haar (echte) opmars in de jaren ’70-’80 van de 20e eeuw. De focus is vaak sterk instrumenteel van aard en benadert organisatiecultuur als een gelaagde, maar binnen het bedrijf begrensde entiteit die duidelijk beïnvloedbaar is (bijv. Schein 1989). Vooral in de jaren ’80 beleeft onderzoek naar organisatiecultuur een hoge vlucht. ‘Sterke culturen’ in Japanse ondernemingen dienen als voorbeeld voor Westerse (grote) private ondernemingen, waarmee het dan slechter

gaat. Het succes van Japanse ondernemingen zou te danken zijn aan de sterke organisatiecultuur. Cultuur als concept heeft potentie om medewerkers en processen meer efficiënt en effectief te sturen, zo is de opvatting in zowel theoretische (Schein 1989; Deal & Kennedy 1982) als managementgerichte (Peters & Waterman 1982) literatuur. In 'how to' boeken worden adviezen aan managers gegeven voor het creëren van een 'sterke organisatiecultuur', ten einde 'excellentie' te organiseren. Deze benadering verandert in de loop van de tijd, in ieder geval in academische kringen, zoals we hieronder zullen zien.

Aan het einde van de jaren '80 en begin jaren '90 waait deze oriëntatie over naar de publieke sector. Het 'best-selling' boek van Peters & Waterman, *In Search of Excellence* krijgt zelfs een soort publieke tegenhanger met Osborne & Gaebler's *Reinventing Government* (1992). Daarin wordt de receptuur ontvouwd voor het creëren van een 'entrepreneurial spirit' in de publieke sector. Al eerder verschijnen ook wat minder beroemde praktijkstudies, bijvoorbeeld over de Groningse cultuurverandering (Pauka & Zunderdorp 1988; later ook in Noordegraaf et al. 1995), alsmede praktijk projecten (zoals de bekende cultuurverandering binnen het directoraat-generaal Volkshuisvesting op VROM), en neemt de academische aandacht toe. Dat laatste gebeurt al vroeg met een VB bundel over ambtelijke cultuur (Ringeling et al. 1985). Daarna maken vooral auteurs als Frissen naam met cultuurstudies (1989), en anderen treden in hun voetsporen (Veenswijk 1996; Hakvoort & Veenswijk 2001; Dobbinga 2001; zie ook deel III van Kickert 1993).

Later in de jaren '90 verschijnt naast het concept organisatiecultuur ook de term '*bestuurscultuur*' (met overigens vroege voorlopers als Derksen 1990). Dit concept heeft minder betrekking op cultuur binnen begrensde organisaties, en richt zich meer op grensoverschrijdende patronen. Het gaat dan over 'institutionele normen' (Derksen 1990), bestuursklimaat, relaties, coalities, en vertrouwen, ofwel: fenomenen die niet enkel binnen een (gemeentelijke) organisatie zijn te situeren. Bestuurlijke omstandigheden zijn daarbij van groot belang. Het gaat om relaties met partijen binnen en buiten de organisatie, met de sociale praktijken die daarbij horen. De kwaliteit van deze relaties is bepalend voor het succesvol omgaan met (nieuwe) maatschappelijke opgaven.

De opkomst van die term heeft waarschijnlijk iets te maken met de grenzen van het begrip organisatiecultuur, maar vooral met het verminderen van grenzen tussen bestuur en samenleving. In tijden van 'governance' (Rhodes 1997; Peters & Pierre 2000) kan 'government' het niet langer alleen, en zullen relaties met 'stakeholders' bepalend zijn voor het boeken van resultaat (zie ook Castenmiller et al 2006). Incidenten en rampen, zoals de cafébrand in Volendam (Cachet et al

2001) en de vuurwerkramp in Enschede (Bovens et al 2006) dragen in Nederland aan dat besef bij. Cachet et al. laten in het ‘Derde klaphek voorbij’ zien hoe de bestuurscultuur van Volendam – die sterk verschilt van het naburige Edam, ‘drie klaphekken’ verder – heeft bijgedragen aan de verwaarlozing van regeltoepassing. Bovens et al. laten in ‘Culturen rond besturen’ zien hoe culturen van nabuurschap en ‘grass roots’ bestuur de omgang met de vuurwerkramp vergemakkelijkten. Later laat Van Hulst (2008) in het proefschrift ‘Town Hall Tales’ zien hoe bestuursculturen als ‘processen van betekenisgeving’ bepalen hoe er in gemeenten op omstandigheden wordt gereageerd.

Cultuur als perspectief

(Organisatie)cultuur wordt bij haar opkomst in vooral de jaren ’70-’80 omkleed met grootse ambities. Dat hangt samen met een benadering van cultuur als een te manipuleren *variabele*, als een aspect dat kan worden beïnvloed om organisaties succesvol te maken. Dit optimisme blijkt met verloop van tijd flink gerelativeerd te moeten worden. Cultuurprojecten blijken lastiger dan gedacht – zoals projecten op bijvoorbeeld VROM laten zien – en een sterke cultuur blijkt homogeniserend te werken en daarmee creativiteit te onderdrukken. De aandacht verschuift in de loop van de jaren ’80 daarom van een nadruk op homogene culturen – ‘alle neuzen dezelfde kant op’ – naar een nadruk op differentiatie. Er komt aandacht voor de manier waarop individuen de organisatie soms als eenheid zien, en soms ook als verdeeld. Er is sprake van een (academische) perspectiefwisseling (Smircich 1983; Tennekens 1990; Parker 2000). De aandacht voor cultuur wordt minder instrumenteel. Cultuur wordt minder opgevat als *variabele* naast andere variabelen als de structuur, financiën en personeel, maar als *perspectief* op *alle* processen binnen organisaties (zie bijv. Frissen 1989). Deze verschuiving wordt wel geduid in termen van een verschuiving van *organizational culture* naar *cultures in organizations* (Yanow 1996).

Daarnaast wordt het begrensde karakter van cultuur steeds meer losgelaten, niet alleen vanwege praktische problemen, maar ook vanwege omgevingsveranderingen. Daarbij wordt (bestuurs)cultuur, zeker in academische zin, nadrukkelijker gezien als een perspectief waarin culturen in organisaties maatschappelijke en bestuurlijke contexten weerspiegelen (bijvoorbeeld Adams & Ingersoll 1992).

Het besef dat cultuur niet opgevat kan worden als manipuleerbare variabele, verandert ook de benadering van cultuur als specifiek te sturen fenomeen en eenduidig concept. Cultuur kan vanuit de optiek van ‘cultuur als perspectief’

geduid worden als *metafoor*, waarbij cultuur als term gebruikt wordt om zaken in de organisatie te benoemen of aan de orde te stellen. Zoals we later laten zien gebeurt dit bijvoorbeeld in Leiden door concrete problemen te duiden in termen van een ‘verdorven bestuurscultuur’. Tegelijkertijd zijn symbolen en krachtige metaforen *zelf* onderdeel van cultuur. Het is dus niet zo dat iets geïntroduceerd wordt, en dat het dan via ‘cultuurverandering’ gaat werken (zie bijv. Noordegraaf & Vermeulen 2008). De introductie van nieuwe ideeën is zélf al cultureel gekleurd. Dualisering, bijvoorbeeld, is niet zo maar structuurverandering, die vervolgens cultuurverandering vereist. De idee van dualisering is zélf een cultureel verschijnsel.

Veranderbaarheid van culturen

Het voorgaande neemt niet weg dat cultuur gelaagd is, en dat nieuwe relaties en werkwijzen minder voorgestructureerd zijn dan culturele patronen die zich over langere perioden ontvouwd hebben. Cultuur kan het beste gezien worden als *institutionalisering* van sociale actie, waarbij (soms eeuwenoude) tradities, langer bestaande gewoonten en gedeelde routines betekenis hebben voor concrete, actuele relaties, verhoudingen en normen. Anders gezegd, sommige culturele patronen zijn kort geleden ontstaan, en hebben een minder dwingende invloed op dagelijks gedrag, terwijl andere relaties en werkwijzen al lang bestaan en gedrag in hoge mate bepalen. Dat we mensen een hand geven als we ze ontmoeten, is daar een voorbeeld van, evenals het feit dat we met mes en vork eten, of bij vergaderingen voorzitters en vergaderagenda’s hebben. Als sociale structuur wordt cultuur daarbij steeds ‘gereproduceerd’.

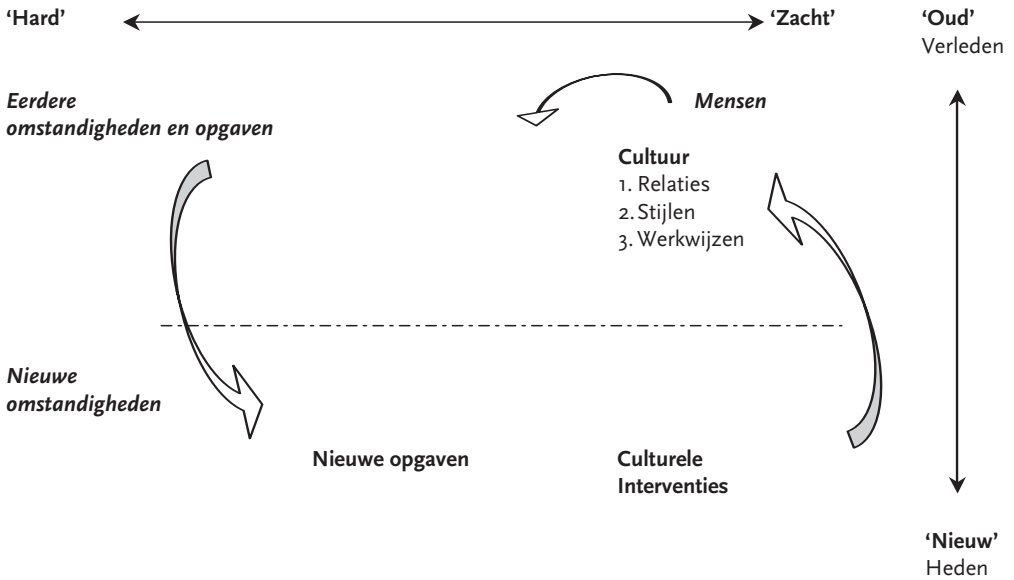
Dit betekent dat een schijnbaar ‘zacht’ cultuurperspectief ‘harde’ kanten kent. Cultuur kan *structurerend* zijn, en als dwingend en onveranderlijk worden ervaren. Bestuursculturen omvatten naast meer oppervlakkige omgangsvormen ook stevig gewortelde bestuurstradities en specifieke bestuursstijlen (vgl. Bovens et al., 2006). Bovendien geldt dat culturele patronen niet los staan van harde, meer *objectief* gegeven *omstandigheden*, zoals rampen, incidenten, electorale verschuivingen, of gewoon financieel-economische mogelijkheden. Het chemiepark in Delfzijl, in combinatie met een groot renovatieprogramma (sloop) en krimp, ging de afgelopen jaren de capaciteiten van het gemeentelijk apparaat te boven. De realiteiten waren opgaven in een groter geheel van bestuurlijke crises – het college stapte op, de burgemeester stapte op, enzovoorts – waarbij sprake was van een zwak ambtelijk apparaat en verstoorde relatie tussen college en raad. Gevolg van deze bestuurlijke crises was dat lastige opgaven (als het chemiepark zelf, maar ook de veiligheid,

krimp en herstructurering) moeilijk aangegaan werden. De cultuur en het aangaan van opgaven hadden zo een wederzijds effect op elkaar.

Daarmee kunnen we het onderzoeksschema zoals weergegeven in figuur 2 verfijnen (zie figuur 3, pagina 30). Naast tijdsverloop – oud en nieuw, verleden en heden – moeten we bestuursculturen tussen ‘zachte’ en ‘harde’ uitersten plaatsen. Aan de ‘zachte’ zijde handelen mensen, met smaken, voorkeuren en opvattingen; mensen vormen wanneer ze met elkaar handelen culturen, gedeelde patronen van denken, doen en voelen. Wanneer mensen-met-posities dat doen, posities die zélf al culturele betekenis hebben, dan kunnen bestuursculturen ontstaan. Wanneer culturele patronen met besturingsopgaven verbonden worden, dan wordt duidelijk dat bij bestuur betrokkenen vorm geven aan bestuursculturen met veel ‘harde’ kenmerken, zoals bestuurstradities. Die kunnen op hun beurt niet los gezien worden van ‘harde’ omstandigheden, zoals economische, demografische of electorale ontwikkelingen die soms moeilijk te ontkennen zijn, en die de voedingsbodem kunnen vormen voor (nieuwe) opgaven.

Dat is belangrijk omdat de constante ‘productie’ en ‘reproductie’ van culturele patronen een barrière tegen verandering zijn, maar ook aanknopingspunten voor verandering kan bieden in het licht van (nieuwe) omstandigheden (Noordegraaf & Vermeulen 2007; 2008). Dat besef komen we vaak tegen in studies naar cultuurverandering. Academics benadrukken hoe ‘harde’ gegevenheden, zoals omstandigheden of structuren verbonden zijn aan *betekenissen* (Greenwood & Hinings 1996; Bate 1998; Alvesson & Sveningsson 2007) en dus deel uitmaken van cultuur. Het veranderen van structuren dient daarom samen te gaan met culturele sensitiviteit voor interventies op microniveau. Op microniveau kan immers de duiding van omstandigheden plaatsvinden, en het succes van een verandering beoordeeld en bepaald worden. Aangrijpingspunten voor verandering zijn daarmee gelegen in *concrete* uitingen van betekenissen, dus in taal, handelingen en objecten. Die ‘maken’ met elkaar sociale praktijken die zich over de tijd heen ontvouwen, en karakteristieke patronen laten zien. Via *taal, handelingen en objecten* ontstaan soms vrij ‘harde’, sterk structurerende invloeden op sociaal gedrag, maar kan sociaal gedrag tevens beïnvloed en veranderd worden.

Figuur 3. Dimensies van bestuurscultuur



Kortom

Cultuur behelst gedeelde manieren van denken, doen en voelen (vergelijk Zijdeveld 2000). Deze manieren zijn ‘ingebakken’ in *alle* elementen van een (gemeentelijke) organisatie en staan dus niet op zichzelf. Bovendien dient er gesproken te worden over *culturen* in plaats van *cultuur*, want cultuur is gedifferentieerd: in één organisatie bestaan verschillende culturen naast elkaar. De duiding van onderwerpen met behulp van cultuur kan in een gemeente bijvoorbeeld anders gedaan worden door wethouders dan Raadsleden (zoals eerder beschreven is met betrekking tot de casus Tilburg). Zulke culturen zijn in zekere zin los en veranderlijk, maar ook structurerend, en ze bewegen zich temidden van ‘harde’, meer objectieve omstandigheden. Structuren zijn daarbij eerder een onderdeel *van* dan *naast* cultuur.

Voor dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar bestuurscultuur. Ook daarbij gaat het om gedeelde manieren van denken, doen en voelen, maar nu niet alleen binnen de organisatie. Bij bestuurscultuur denken, doen en voelen zowel gemeentebestuur, bestuurders als maatschappelijke partijen mee. Bestuurstradities, stijlen en omgangsvormen zijn de uitkomst én inzet van lokaal bestuur.

4 Besturingsopgaven

Bestuursculturen bestaan, zoals reeds duidelijk gemaakt in de inleiding, niet in het luchtledige. Ze hebben of krijgen betekenis in het licht van problemen, issues of dossiers die (tegen de achtergrond van omstandigheden) bepaalde besturingsopgaven vertegenwoordigen, die om een aanpak vragen. Pas dan blijkt of en hoe stijlen, relaties en werkwijzen verschil maken en of ze al dan niet bijdragen aan resultaat of 'kracht'. En het belang van opgaven gaat nog een stap verder. Bestuursculturen ontwikkelen zich door en dank zij besturingsopgaven die zich *eerder* hebben voorgedaan. Doordat partijen en instanties eerder met elkaar aan de slag gegaan zijn en projecten hebben uitgevoerd, ontwikkelen zich culturele patronen in de zin van 'zo doen wij de dingen hier'. Voor het begrijpen van interventies in culturele patronen is het dus van belang om 'de context' van vraagstukken en opgaven, in het licht waarvan geïntervenieerd wordt, te begrijpen.

Dat doen we in dit hoofdstuk door eerst meer algemeen duidelijk te maken dat besturingsopgaven er tegenwoordig in lokaal bestuur toe doen. Maar ook door te betogen dat de bespreking van die opgaven vaak nogal abstract en vrijblijvend is. Ook al wordt door velen duidelijk gemaakt wat '*de besturingsopgaven*' vandaag de dag zijn, wij zullen duidelijk maken dat die helemaal niet bestaan. Om die reden zullen we daarna op basis van de casusstudies vooral *van binnenuit*, vanuit gemeenten zelf, analyseren wat de besturingsopgaven zijn van de gemeenten die we hebben onderzocht. We zullen ook analyseren hoe die opgaven worden gezien, geduid en zelfs tot op zekere hoogte worden 'gemaakt'. We zullen uiteindelijk duidelijk maken dat het *signaleren* en '*framen*' van opgaven en het *weten wat te doen*, bijdraagt aan bestuurskracht. Dan zullen we later duidelijk maken welke rol bestuursculturen daarbij hebben gespeeld.

We zullen ook verkennen welke kenmerken de specifieke opgaven hebben – wat voor soorten opgaven het zijn –, en wat het identificeren en aangaan van opgaven betekent voor andere gemeenten die soms vrijwillig, en soms gedwongen 'problemen' benoemen of 'projecten' initiëren. Of, in de lijn van het voorbeeld van Rotterdam en wethouder Schrijer uit hoofdstuk 1, welk soort opgave in zijn uitlatingen te herkennen is, waar zijn 'problemen' vandaan komen, en hoe zo'n wethouder überhaupt bij het stellen van die problemen uitkomt. Eigenlijk is de échte opgave voor gemeenten, zo zullen we concluderen, bestuurlijke opgaven te 'zien' en te benoemen.

Dé opgave bestaat niet

Het is de laatste tijd gebruikelijk om ideeën over beter lokaal bestuur te verbinden met iets als ‘besturingsopgaven’. In de meeste analyses van gemeenten (Hartman & Tops 2005; Derksen & Schaap 2004, bijvoorbeeld) en in rapporten *voor*, *door* en *over* gemeenten (bijvoorbeeld Commissie Bovens 2006; Commissie van Aartsen 2007; Commissie d’Hondt 2008)⁵ staan omgevingen, ontwikkelingen, problemen, vraagstukken en uitdagingen van gemeenten centraal. De kloof tussen politiek en burger is groter geworden, politieke partijen hebben hun betekenis verloren, en de kwaliteit van raadsleden laat te wensen over. Wethouders sneuvelen snel, de lokale politiek is verruwd, en populistische onderstromen hebben de overhand gekregen. Burgers zijn veeleisend en mondig en pikken minder, het vertrouwen in de overheid daalt, en het zwaartepunt van maatschappelijke actie verschuift naar andere spelers – bedrijven, maatschappelijke instanties, gemeenschappen. Vraagstukken zoals probleemwijken en kindermishandeling zijn urgent, maar ook bijzonder weerbarstig en lastig te kennen, terwijl de media juist overal bovenop zitten. En zelfs de vermeende oplossingen voor problemen, zoals betere ‘kaderstelling’, meer bestuur ‘op hoofdlijnen’, beter ‘management’, en meer transparantie, zouden niet zozeer oplossingen zijn, maar nieuwe problemen scheppen (zie Noordegraaf 2004).

Zulke algemene indrukken en noties laten zich wat meer systematisch samenvatten onder drie noemers die tegenwoordig ‘*de opgaven*’ voor gemeenten zouden inhouden:

1. Ten eerste vindt in en rond lokaal bestuur *vervreemding* plaats: meer afstand tussen politiek en burger, afwending van gezag, meer bedreigde burgers, en meer ongekendheid. Tevens meer vervreemding door ‘managerial’ instrumenten en meer steriele kaderstellende politiek.
2. Ten tweede vindt *versnelling* plaats: snel opvolgende ontwikkelingen, veel bestuurlijke modes, en instabiele politiek. Maar ook veranderende kennis, meer dynamiek, en indringende media-invloed.
3. Ten derde vindt *verplating* plaats: horizontalere verhoudingen tussen bestuur en samenleving, met minder zwaartepunt bij de overheid, en meer eigen verantwoordelijkheid voor burgers en bedrijven.

Dit heeft als gevolg dat niet zozeer enkele nieuwe structuren en ‘tools’ nodig zijn, maar dat steeds meer over nieuwe vormen van bestuur en besturing wordt

⁵ Respectievelijk in meer formele bewoordingen: Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, 2006; VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet, 2007; Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, 2008.

nagedacht. Met meer nadruk op *processen* waarin dialogen en interacties worden georganiseerd, meer nadruk op *relaties* tussen beleid en frontlines, en tussen partijen, al dan niet via coalities, en meer nadruk op *politieke vernieuwing*, met duale en dus spannender verhoudingen, en meer verbindend leiderschap. Vandaar ook dat noties als ‘governance’ zo populair zijn (bijv. Rhodes 1997; Peter & Pierre 2000), aangezien die voor nieuwe vormen van ‘*gedeeld bestuur*’ staan. Gedeeld bestuur, waarbij gemeenten, maatschappelijke partners, en burgers samenwerken, zou effectief zijn in het licht van de vervreemding, versnelling en verplating, en mede daardoor lokaal bestuur ook op nieuwe manieren legitimeren.

We zien vergelijkbare noties en indrukken langskomen in de cases die we onderzochten. De burgemeester van Groningen maakte bijvoorbeeld duidelijk dat in lokaal bestuur de tijd van krachtige wethouders voorbij is, en dat bestuur nodig is dat draait om ‘*dialogo op basis van feiten*’:

‘Het gaat erom dat we een omslag maken naar een inhoudsvolle dialoog [...], maar wethouders vinden dat nog te eng.’

Een wethouder in Nijmegen heeft het over versnelling als hij spreekt over het ‘Almere-syndroom’:

‘Ontwikkelingen volgen elkaar op, de gemeente maakt een groeispurt door, waarbij de stad soms sneller groeit dan de gemeentelijke organisatie met haar bestaande kennis en capaciteit aankan.’

Hoe interessant en waardevol zulke noties ook zijn, nog interessanter is het dat ze in de cases, maar ook algemener, nogal *losgekoppeld* blijven van waar het in de praktijk van alledag om gaat, en dus ook van specifieke, voor concrete gemeenten spelende opgaven. Dat in rapporten aparte hoofdstukken aan besturingsopgaven worden gewijd, en dat bestuurders er verhalen over hebben, ‘hoort’ vandaag de dag blijkbaar – is ook een kwestie geworden van ‘zo doen wij de dingen’ – maar is voor een analyse van het hier en nu van organiseren in uiteenlopende gemeenten minder relevant en te vrijblijvend. In de eerste plaats blijven voornoemde opgaven relatief abstract; ze zullen *vertaald* moeten worden naar lokale omstandigheden, als ze er al toe doen. Ten tweede kunnen er in specifieke gemeenten omstandigheden bestaan en opgaven spelen die relatief uniek zijn, of in ieder geval niet zomaar overal voorkomen. Dat is, in lijn met hoofdstuk 1 van dit rapport, van belang, omdat het *vertalen van algemene opgaven* en het *vinden van eigen opgaven* een kwestie van bestuurskracht is.

Wat er ter plekke toe doet

Kortom, in gemeenten vragen algemene opgaven die van ‘boven’ of ‘buiten’ komen vertaling en invulling, en ‘spelen’ vaak specifieke opgaven die gevonden moeten worden. Algemene opgaven kunnen bestuurlijk breed zijn – zoals dalend vertrouwen – en beleidsspecifiek – zoals WMO, jeugdzorg, ruimtelijke ordening, wet werk en bijstand – of nog specifiek, zoals in Rotterdam dus bijvoorbeeld het aantrekken van kenniswerkers, maar ook sociale veiligheid en schooluitval. In andere gemeenten de bouw van een schouwburg of entertainment center, en in weer andere gemeenten het uit de hand lopen van grote infrastructurele projecten, het op orde krijgen van de veiligheidsregio, of het goed (re)organiseren van maatschappelijke ondersteuning. We gaan zo nader in op hoe die opgaven gekend en ‘gezien’ worden, maar dat ze spelen is vaak voor de meeste betrokkenen duidelijk, niet in de laatste plaats omdat ze met ‘task forces’, vergaderingen, stukken en besluitvorming gepaard gaan. In deze gevallen zijn vaak concrete, *inhoudelijke* aanleidingen voor het aangaan van opgaven te vinden. Of dat lukt is, zoals gesteld, een kwestie van kracht.

De casusstudies laten zien dat de opgaven mede door die aanleidingen op twee manieren van elkaar kunnen verschillen – wat van belang is voor het begrijpen van hoe bestuursculturen werken en beïnvloed kunnen worden. Ten eerste kunnen de opgaven meer *maatschappelijk* van aard zijn, zoals probleemwijken of culturele voorzieningen, of juist meer *bestuurlijk*, zoals het aansturen van grote projecten of bestuurlijke crises en gedoe. Dat beïnvloedt welke en wiens gemoederen bezig worden gehouden als de opgaven worden aangegaan. De scheidslijn tussen beide opgaven is niet zwart-wit. Maatschappelijke issues, zoals mobiliteit en theater, kunnen bestuurlijke problemen worden – denk aan Tilburg met de crisis rond het theater van ‘Adje’ in 2008. Of aan Heerlen, waar krimp voor maatschappelijke organisaties voelbaar werd, die dit probleem vervolgens neerlegden bij het bestuur: de waarschuwing ‘*vergader lekker zo door en verdwijn in de afgrond*’ werd serieus genomen en het bestuur maakte zichzelf (ook) probleem eigenaar. Bestuurlijke problemen kunnen ook maatschappelijke vormen aannemen, zoals in Delfzijl gebeurd is. Daar is het aanhoudende geruzie in raad en college destijds een maatschappelijk issue geworden (Bovens et al. 2006).

Ten tweede kunnen de opgaven meer of minder *urgent* en indringend zijn. Ze kunnen evidentier en onvermijdelijker zijn, bijvoorbeeld omdat zich rampen hebben voltrokken of doordat er grote financiële problemen zijn, of juist minder tastbaar en urgent, omdat niet precies duidelijk is wat er speelt of wat moet gebeuren. Dat op zich beïnvloedt voor een belangrijk deel hoe het beïnvloeden

van culturen plaatsvindt. Als er meer ‘sense of urgency’ is, zoals bij duidelijke crises, dan is het op zich makkelijk betrokkenen ervan te doordringen dat er ‘iets’ moet gebeuren – al is daarmee niet bepaald dat er ‘iets’ gebeurt. Op grond van de cases die aan de hand van uiteenlopende opgaven zijn geïdentificeerd, kunnen we vaststellen dat de opgaven qua urgentie drie gedaanten aannemen:

- *Ambitie* om de stad te revitaliseren, of te laten samenwerken met andere gemeenten.
- *Uitdaging* door omstandigheden, zoals bevolkingsdaling en krimp, afgedwongen.
- *Crisis* rond beleidsdossiers of rond politiek en bestuur zelf.

De combinatie van soorten opgaven in termen van zowel maatschappelijke connotatie als urgentie is schematisch in tabel 1 (pagina 35) weergegeven, en van voorbeelden voorzien.

Tabel 1. Specifieke opgaven voor gemeenten

	Maatschappelijk	Bestuurlijk
Ambitie	<i>Revitalisering</i> Tilburg	<i>Schaalproblemen</i> Kempen
Uitdaging	<i>Krimp</i> Heerlen, Delfzijl	<i>Herindeling</i> Lansingerland
Crisis	<i>Beleids crisis</i> Tilburg	<i>Politieke crisis</i> Delfzijl, Leiden, Groningen

De opgave is opgaven te kennen

Random opgaven bestaat veel ruimte, niet alleen om opgaven te ‘selecteren’ op basis van meer of minder te kennen indicaties, maar ook om ze te ‘framen’ en van een ‘verhaal’ te voorzien dat richting geeft aan sturing en besluitvorming. Ook voor opgaven die van buiten of ‘boven’ komen, geldt dat er ruimte is om ze te duiden en in te vullen. Voor de ‘WMO’ bijvoorbeeld, maar ook voor Centra voor Jeugd en Gezin of de aanpak van probleemwijken bestaan geen kant-en-klare recepturen. Opgaven kunnen als ambities of uitdagingen worden vormgegeven, of in het licht van crises, en ze zullen naast lopende, ‘going concern’ processen worden aangepakt, maar hoe precies, met wie, met welke inzet, hangt van de selectie en ‘framing’ af. Dat betekent dat een beeld van ‘de’ opgaven voor de stad niet te presenteren is, ook al gebeurt dat in allerlei documenten en discussies. Met andere woorden, *de ‘echte’ opgave voor steden is om de ‘juiste’ opgaven te vinden*. Daarbij draait het om drie vragen:

1. Hoe weet je – op tijd – dat er iets aan de hand is, en wat precies? Hoe kun je *signaleren* wat er aan de hand is?
2. Hoe beoordeel je wat er aan de hand is, en hoe verklaar je dat? Hoe *'frame'* je uitdagingen, met welke woorden en verhaallijnen?
3. Wat doe je vervolgens, en welke bestuurlijke inzet organiseer je? Wat probeer je, samen met welke anderen te doen? Weet je wat je te *doen* staat?

Uit de onderzochte cases blijkt dat hierbij een soort 'Catch-22' situatie kan ontstaan. Wanneer opgaven zich opdringen, vooral in de vorm van crises, dan zijn ze te zien, maar is het te laat. Wanneer opgaven veeleer ambities of uitdagingen zijn, dan is men op tijd, maar is lastig te 'zien' wat moet gebeuren. Ter illustratie:

Crisis en gedoe die 'over iets' beginnen kunnen meer en meer dossiers en onderdelen van de gemeente raken en uitdijen. Dat is in de afgelopen jaren in Delfzijl gebeurd, maar ook in gemeenten als Den Helder. Meer recent is het in Leiden gebeurd. Daar is een besef van 'out of control' geraakt te zijn als het gaat om grote projecten langzaam verbonden geraakt met een besef van te 'sterke wethouderscultuur' en 'verstoorde verhoudingen'. De hele gemeente is op die manier in een crisisachtige sfeer terechtgekomen, die – interessant genoeg – als op zich zelf staand dossier in termen van 'bestuurscultuur' wordt aangepakt. Een raadscommissie doet onderzoek naar de 'bestuurscultuur', en wat daar aan gedaan kan worden.

Daartegenover staat dat, anders dan de uitbreiding van crises, de uitbreiding van ambities en uitdagingen over gemeentebestuur en andere partijen, juist gewenst kan zijn, maar niet zo maar te realiseren is. Zo heeft het in de gemeente Heerlen lang geduurd voordat 'het kwartje viel'. Daarvoor was zware druk van buitenaf bepalend, vooral door de woningbouwcorporaties in de regio Parkstad. Deze organisaties gaven een duidelijk signaal af door te stellen dat zij niets meer wilden doen zolang de gemeenten in deze regio niet zouden samenwerken op het terrein van woningbouw, meer specifiek in het op elkaar afstemmen van plannen voor nieuwbouwprojecten in tijden van krimp van de bevolking in de regio. Deze externe druk is ambtelijk en bestuurlijk opgepakt in Parkstad, concreet in een nauwe samenwerking door de verschillende betrokken gemeenten op het terrein van woningbouw maar – als uitvloeisel daarvan en daarmee nauw verbonden – ook op andere terreinen.

Het moge duidelijk zijn dat het gevolg geven aan opgaven zien en stellen, dat het dingen gaan *doen*, om de beïnvloeding van bestuursculturen vraagt. Wanneer gemeentelijke samenwerking wordt geïnitieerd, of maatschappelijke krimp wordt

aangegaan, dan zullen daar specifieke stijlen, relaties en werkwijzen bij passen. Maar het vinden en ‘zien’ van opgaven heeft ook veel met bestuurscultuur te maken. *Wat betrokkenen zien, of ze daar open over zijn, en of ze er met elkaar een ‘verhaal’ van kunnen maken, hangt af van bestaande stijlen, relaties en werkwijzen.* In het volgende hoofdstuk analyseren we de invloed van bestuursculturen op het laatste, op het vinden van opgaven. In het hoofdstuk daarna, hoofdstuk 6, analyseren we hoe bestuursculturen beïnvloed kunnen worden ten einde opgaven aan te pakken.

Conclusie

‘De’ opgaven voor specifieke steden zijn niet zomaar te definiëren, ondanks het feit dat velen het hebben over ‘de’ opgaven voor steden, zoals dalend vertrouwen, probleemwijken, schooluitval, en het milieu. Iedere stad zal opgaven die van ‘buiten’ of ‘boven’ komen op eigen wijze oppakken, en staat voor ‘eigen’ opgaven die te maken hebben met specifieke omstandigheden. Dé opgave voor gemeenten is te bepalen voor welke opgave(n) ze staan. Specifieke relaties en werkwijzen kunnen bijdragen aan het *vertalen* van algemene opgaven of het *vinden* van eigen opgaven, maar daar ook afbreuk aan doen. Hoe bestuursculturen het vinden en het vervolgens aangaan van opgaven beïnvloeden, is onderwerp van het volgende hoofdstuk.

5 Hoe bestuursculturen werken

Dat bestuursculturen invloed hebben op lokaal bestuur is wel duidelijk, niet alleen uit onderzoek en inzichten (zie literatuuroverzicht), maar ook uit alledaagse ervaring. In gemeenten ‘voelen’ we dat organisaties op verschillende manieren werken, en ‘weten’ we dat de invoering van een structuur of instrument op zich niet voldoende is om het te laten werken en te laten bijdragen aan resultaat. Maar hoe bestuursculturen precies werken, en het werken aan resultaat beïnvloeden, dat is minder duidelijk. Die onduidelijkheid ligt eigenlijk direct al besloten in de alledaagse ervaring. We kunnen bijvoorbeeld iets voelen bij hoe verschillende organisaties werken, bij de verschillen tussen specifieke ambtelijke diensten onderling of tussen diensten en maatschappelijke instellingen, *binnen* een en dezelfde gemeente. Maar we kunnen ook iets voelen bij hoe gemeenten werken, bij verschillen *tussen* gemeenten. Dat is – in grotere zin – ook zo bij discussies over Nederlandse cultuur en identiteit (bijv. WRR 2007). Ondanks grote culturele verschillen binnen Nederland en het (inderdaad) niet bestaan van ‘de Nederlander’, kan er best Nederlandschap bestaan als we vanuit het buitenland kijken of landen vergelijken (bijvoorbeeld Hofstede 1980).

Wat ook lastig is, en dat is voor dit rapport relevanter, is dat bestuursculturen zoals al enkele keren gesteld, twee kanten op werken. Ze beïnvloeden wat er gebeurt, hoe opgaven worden gevonden en gezien, bijvoorbeeld. En ze moeten beïnvloed worden om opgaven aan te gaan. Het beïnvloeden van culturen en de effecten staat in het volgende hoofdstuk centraal. *Hier* gaat het vooral om de werking van culturen en de invloed van bestuursculturen op besturen en organiseren in de onderzochte gemeenten. Eerst bespreken we meer van binnenuit hoe betrokkenen dat zelf zien; dan analyseren we meer van buitenaf hoe culturen alledaagse processen in gemeenten beïnvloeden; en tot slot bespreken we meer specifiek hoe bestuursculturen het aangaan van opgaven beïnvloeden.

De invloed van bestuursculturen

Wanneer we met respondenten over ‘bestuurscultuur’ spreken, dan wordt vrijwel door iedereen gesteld dat bestuursculturen ‘ertoe doen’. Een controller in gemeente Leiden illustreerde de kracht van cultuur als volgt tegen de gemeentesecretaris aldaar:

‘Het lijkt alsof het hier in de muren zit: de wethouders van nu doen precies hetzelfde als die van in de jaren tachtig.’

De kracht van cultuur lijkt, los van personen, haar gelding te doen. Zo zegt een respondent dat er in zijn gemeente sprake is van een sterke wethoudercultuur, maar nu met veertigers die voor het eerst besturen: *‘De lege huls van de wethouderscultuur bestaat nog, is nog hetzelfde als vroeger, maar de bestuurlijke vulling niet meer’*. Ook het duiden van een ‘verdorven bestuurscultuur’ als schuldige van alle problemen in Leiden en de sterke wethouderscultuur die het wijzigen van ambtelijke werkwijzen moeilijk maakt, duiden op het belang dat bestuurscultuur krijgt toegedicht. Hoe dit belang en deze kracht van cultuur vervolgens wordt geduid en uitgewerkt, verschilt.

Sommigen plaatsen – langs de inmiddels klassieke lijnen, zoals uitgelegd in hoofdstukken 1 en 3 – ‘cultuur’ tegenover ‘structuur’. Ze geven aan dat culturele fenomenen als ‘team spirit’, ‘chemie’ en ‘vertrouwen’ belangrijk zijn om gemeenten te laten werken, en zetten in op teamdagen en heisessies. Of ze geven aan dat je ‘ketens’ nodig hebt, maar ook goede samenwerkingsrelaties om ketens te laten werken. Of dat je raadsleden moet ‘opvoeden’ in het vervullen van de kaderstellende rol.

Anderen stappen juist af van dat eenvoudige, enge onderscheid, en betogen dat cultuur veel meer en vooral breder is dan ‘cultuur versus structuur’. Dat doen ze bijvoorbeeld door te benadrukken dat al het organiseren en besturen cultuur is, omdat *mensen* culturen en structuren maken. Zo komt het verhaal van Delfzijl volgens de waarnemende burgemeester *‘in al zijn eenvoud op mensen neer’*. De burgemeester van Leusden en toenmalige voorzitter van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls sloot dat voorzitterschap niet alleen af met een jaarbericht over ‘bestuurscultuur’ (Bovens et al. 2006), maar benadrukt ook na die tijd geregeld de culturele kwaliteiten van goed bestuur. Bijvoorbeeld op het VB Festival van februari 2008, waarop hij betoogde dat bestuurskracht voor alles *‘bestuurderskracht’* is.

Andere brede opvattingen over bestuurscultuur gaan niet zozeer over mensen die (samen) in het ‘hier en nu’ zaken voor elkaar krijgen, maar over de *structurerende* kanten van cultuur die van alles met verleden, historische ontwikkelingen en maatschappelijke normen te maken hebben. De burgemeester van Tilburg benadrukt (ook in zijn rede, 2008) het ‘DNA’ van de stad, niet in de laatste plaats door Tilburg te vergelijken met de stad waar hij voorheen burgemeester was, Zaanstad. Sociaal-economische processen, en in Tilburg vooral industrieel verval (teloofgang van de

wolindustrie) vormen samen met mede door religie gevormde maatschappelijke netwerken de genetische ‘make up’ van de stad, die grote gevolgen heeft voor hoe je bestuurt. Daar waar Zaanstad om ‘masterplannen’ vroeg, vraagt Tilburg volgens hem om het aanwakkeren van ‘veenbrandjes’. Vanwege de historisch verankerde initiatiefrijke van burgers en ondernemers, en de vele en gevarieerde initiatieven in de stad, is er minder sturing van bovenaf nodig, en kunnen zaken soepel ‘geregeld’ worden als zich iets aandient.

Ook de burgemeester van Groningen wijst op de structurerende kanten van cultuur, maar op een andere manier. Hij maakt duidelijk dat bestuurlijke patronen doorwerken in routines en werkwijzen, zoals de sterke wethouderscultuur in Groningen. Dat verklaart waarom er sinds kort een crisis rond de dienst RO en niet gedekte uitgaven is uitgebroken. Hij maakt ook duidelijk dat allerlei bestuurlijke processen als het ware ‘ingesleten’ kenmerken kennen, die met gewoonten en tempo’s te maken hebben, en met maatschappelijke normering. De Groningers denken al snel, ‘is ja goed zo’, en dat kleurt bestuur. In Delfzijl wordt die Noordelijke mentaliteit herkend, maar wordt ook betoogd dat zelfs de omgang met politieke en ambtelijke organisaties zelf iets van culturele gewoonten kan kennen. Volgens één van de respondenten is de ambtelijke organisatie jarenlang ‘verwaarloosd’, als een soort ingesleten gewoonte. In Leiden heeft de vechterscultuur *roots*, die volgens een wethouder aldaar niet veronachtzaamd kan worden:

‘Leiden is altijd eigenzinnig geweest; we moeten ook gebruik maken van die tradities, de inwoners herkennen dat.’

Bestuursculturen zijn veelvormig

Nu zit in al deze opvattingen een kern van waarheid. Ten eerste is het zo dat alle gemeenten vergelijkbare structuren kennen, inclusief de kernstructuren zoals raad en college, en dat de kwaliteit van verhoudingen en *teams* er toe doet. Een college als ‘team’ functioneert beter dan een ‘vechtcollege’ waarin haat en nijd bestaat, niet in de laatste plaats omdat ‘het College’ culturele betekenis heeft, en omdat er over het College en collegeleden gesproken wordt. Vandaar dat zulke plekken als culturele ‘kristallisatiepunten’ zullen werken, maar ook dat hun gevarieerde karakteristieken verschil zullen maken. Ten tweede is het zo dat *bestuurders* er toe doen, en dat samenwerking tussen bestuurders verschil kan maken. Burgemeesters als Opstelten zijn personificaties van bestuurskracht, of beter, bestuurderskracht. En de samenwerking tussen corporatie, onderwijs en GGZ bestuurders in een stad als Rotterdam – onder andere via het Sociaal Platform Rotterdam en de zogenaamde

Münchhausen beweging waarin bestuurders van maatschappelijke instellingen samenwerken – maakt verschil. Ten derde is het zo dat sociaal-economische en demografische kenmerken van de stad, al dan niet in combinatie met ligging, en maatschappelijke normen, omstandigheden scheppen waarin *historische* culturele patronen ontstaan, die mede bepalen hoe bestuur werkt. Zoals eerder betoogd, ‘harde’ omstandigheden maken ook verschil.

Dat maakt het bijzonder lastig om meer objectief vast te stellen hoe bestuursculturen echt en precies werken. Het kan zijn dat de genoemde kenmerken duidelijk zijn, en duidelijk samenvallen. Dat historisch gewortelde ondernemerschap en ‘durf’, samengaat met bestuurders die durven, en samen gaat met ondernemende bestuurlijke teams, zoals de laatste jaren mooi in Rotterdam te zien is (Tops 2007; ook Bovens et al. 2006). Maar het kan ook zijn dat gemoedelijke samenlevingen door te veel bestuurderskracht in problemen komen (te grote theaters, bijvoorbeeld), of dat verschillende wethouders die stedelijke verschillen vertegenwoordigen, toch heel gemoedelijk als team opereren.

Dat brengt ons er toe om te concluderen dat besturen en organiseren in het hier en nu beïnvloed wordt door stedelijke kenmerken, historisch ontwikkelde tradities, bestuurders en hun stijlen, en door samenwerking en relaties in teams en projecten. Maar ook dat deze culturele invloeden relatief *losgekoppeld* zijn, en dat er *geen* eenduidig beeld te schetsen is waarmee ‘de’ cultuur van ‘de’ stad te vangen is. Specifieke omstandigheden zullen weliswaar cruciaal zijn – ligging, economische capaciteit (artikel 12 of niet?), demografische ontwikkelingen – en specifieke *kristallisatiepunten* zoals het college van B&W zullen er toe doen, maar hoe culturele patronen zich ontwikkelen en doorwerken is gedifferentieerd. ‘Grotere’ historische processen kunnen problemen opleveren, maar ook oplossingen genereren; ondanks teamwork en gemoedelijkheid kunnen toch problemen ontstaan doordat ‘harde’ omstandigheden, zoals politieke c.q. electorale ontwikkelingen (zoals in Tilburg) problemen kunnen veroorzaken. Dit biedt tevens perspectief, want de *losse koppeling* van invloeden biedt speelruimte om opgaven aan te gaan.

‘Zien’ van opgaven

Een belangrijke vraag die vanuit de bestudeerde gemeenten beantwoord moet worden, is hoe specifieke opgaven gekend en ‘gezien’ worden. Dat is in het geval van crises en, tot op zekere hoogte, uitdagingen minder lastig dan bij ambities, omdat de gevoelde ‘druk’ minder is, maar in alle gevallen zijn opgaven niet zomaar gedefinieerd.

Voor alles geldt dat opgaven *relatief* zijn. Naast prominente dossiers en projecten is er veel *'going concern'* dat gewoon zijn gang gaat. Tot en met de dagen, vlak voordat het college in Tilburg viel over het theater van 'Adje' (april 2008) was er weliswaar af en toe 'gedoe' in de raad over het onderwerp, en werd door mensen binnen en buiten de gemeente aan 'het dossier' gewerkt, maar was er verder niet zo veel aan de hand in Tilburg. Een PvdA-wethouder en de burgemeester, die we enkele dagen voor de val van het college spraken, waren ook gewoon vooral met lopende zaken bezig.

Bovendien blijkt dat de opgaven zelf niet zomaar *'te zien'* zijn – ze moeten herkend worden en letterlijk 'onder woorden' worden gebracht. Dat eerste, het herkennen, is lastig systematisch te maken, zo blijkt. Soms dient de opgave zich direct en onvermijdelijk aan, zoals in geval van een ramp – denk aan de cafébrand in Volendam (Cachet et al. 2001) of de vuurwerkkramp in Enschede (zie Bovens et al. 2006) – maar zelfs dan is het de vraag of de opgave daarvoor eigenlijk al niet bestond. De Volendamse cafébrand kan namelijk ook als uiting worden gezien van problematische bestuurlijke verhoudingen tussen bestuur en ondernemers, in de sfeer van vergunningverlening en inspectie, bijvoorbeeld, zodat de opgave eigenlijk al voor de brand bestond.

Dat geldt ook voor het uitbreken van meer bestuurlijke crises, die op zich makkelijk herkend kunnen worden als ze uitgebroken zijn, maar lastig voordat ze uitbreken. Eén van de provinciale kabinetschefs legde uit dat de provincie problemen in gemeenten probeert te traceren, maar dat dit op een nogal alledaagse manier zal moeten gebeuren: via gesprekken en werkbezoeken, bestuurskrachtmetingen, via informatiebronnen als Binnenlands Bestuur en kranten, en via uitlatingen van betrokkenen uit gemeenten. Tot en met een enkele 'hulende fractievoorzitter' uit een gemeente die de CdK duidelijk probeert te maken dat in zijn gemeente veel aan de hand is: *'Dan vertelt een fractievoorzitter met tranen in de ogen dat ze het zo echt niet langer willen.'*

In andere gevallen zijn de aanleidingen sowieso meer diffuus. In geval van ambities en uitdagingen, bijvoorbeeld rond stedelijk verval en revitalisering, of bevolkingsdaling, zijn er weliswaar *indicaties* van ontwikkelingen te traceren, maar dat zijn vaak losse indicaties, die ook nog eens niet automatisch 'veelzeggend' zijn. Ze zullen van *betekenis* moeten worden voorzien en in perspectief moeten worden geplaatst. Dat is het 'onder woorden brengen'.

Wat in de onderzochte gemeenten opvalt is dat er vaak specifiek lokale *'verhalen'* over opgaven bestaan, die over de tijd heen ontwikkeld zijn en zich versterken.

Bijvoorbeeld in Leiden waar – geparafraseerd – de idee heeft postgevat dat ‘sterke wethouders de bestuurscultuur zodanig beïnvloed hebben dat de gemeente ‘out of control’ is geraakt’. Datzelfde geldt voor Groningen, waar gedoe rond de dienst RO (en ongedekte uitgaven) geweten wordt aan de historisch gegroeide manieren van werken, die – net als in Leiden – veel te maken lijken te hebben met de vroegere wethouderscultuur. Terwijl in Tilburg vooral een verhaal van ‘stedelijke revitalisering’ bestaat, dat misschien door verschillende betrokkenen anders verteld en beleefd wordt, maar gemeenschappelijke componenten bevat. Niet in de laatste plaats doordat het in min of meer formele uitingen – in vakbladen, maar ook bijvoorbeeld de lectorale rede van de burgemeester (Vreeman 2008) – bestendig wordt. Het theater van ‘Adje’ heeft weliswaar een plaatsje in dat verhaal, maar de beleefde opgave is groter, en de plotselinge politieke crisis in Tilburg is *niet*, zoals in Leiden, in grootse termen aan de staat van bestuur (inclusief bestuurscultuur) gekoppeld. Mede daardoor kon de crisis gecorrigeerd worden, en kon snel een nieuw college aan de slag gaan.

In de gemeente Heerlen en de bredere regio, was al langere tijd sprake van daling van het bevolkingsaantal. In 2003 verscheen in Heerlen het rapport ‘Op hete kolen’ waarin krimp wel aan de orde komt, maar niet het hoofdthema is. Pas toen de woningbouwcorporaties (die zelf al regionaal samenwerkten) druk zetten op de gemeenten in de regio Parkstad om hun plannen voor nieuwbouwprojecten op elkaar af te stemmen werd het maatschappelijke verschijnsel van krimp als een serieuze bestuurlijke opgave gedefinieerd. Daarna werd die opgave gepercipieerd als niet beperkt tot de sector van de woningbouw maar veel breder, bijvoorbeeld ook van toepassing op het denken over de toekomst van scholen, detailhandel en culturele voorzieningen. De besturingsopgave werd feitelijk pas op dat moment gedefinieerd als een interessante manier van omgaan met krimp. De betrokken partijen – waaronder ook het nieuwe College – spreken nu over samenwerking in Parkstad-verband als ‘noodzakelijk’ en ‘vanzelfsprekend’ om goed te kunnen reageren op het feit van de krimpsituatie, in plaats van in de voorheen gebruikelijke termen ‘ellende’ en ‘veel extra werk’.

Minder vanuit urgentie door maatschappelijke verschijnselen, maar meer vanuit zelfgevoelde ambitie en ook vanuit de gevoelde druk van gemeenteoverstijgende bestuurlijke taken en van taken die moeilijk op een efficiënte en kwalitatief goede wijze door kleine gemeenten zijn aan te pakken (zoals ICT, P&O, en dergelijke), is in de Kempengemeenten samenwerking als bestuurlijke opgave gedefinieerd. De keuze voor deze samenwerking is daarnaast ingegeven door het streven herindeling te voorkomen. Door vrijwillige samenwerking zien de vijf gemeentes de mogelijkheid om dicht bij hun burgers te blijven staan en hun eigen identiteiten te behouden. De samenwerking tussen deze vijf plattelandsgemeenten werd

gezien als een handige schaal tussen enerzijds die van de kleine losse gemeenten (te klein om bijvoorbeeld elk een eigen Sociale Dienst te hebben, of een eigen afdeling Juridische kwaliteitszorg of Cultuurhistorie) en anderzijds de schaal van het Samenwerkingsverband Eindhoven waarin 21 gemeenten samenwerken (te groot, en gericht op andere problemen). De Kempengemeenten werken vooral op praktische issues samen, maar kunnen soms ook met z'n vijven samen een vuist maken in het Samenwerkingsverband omdat ze vaak dezelfde afwegingen maken.

Randvoorwaarden voor signaleren en 'ramen'

Hierboven hebben we laten zien *dat* de bestaande bestuursculturen het zien en vormgeven – met andere woorden: het signaleren en 'ramen' – van besturingsopgaven beïnvloeden. We hebben daarbij duidelijk gemaakt dat de echte opgave voor gemeenten het herkennen van de eigen opgaven is. Omdat we hiervoor gesteld hebben dat het signaleren en 'ramen' beïnvloed wordt door de bestaande bestuursculturen (relaties, stijlen en werkwijzen) zal het inmiddels duidelijk zijn geworden dat specifieke culturele *randvoorwaarden* dat signaleren, duiden en 'ramen' makkelijker maken. Die randvoorwaarden zien er op verschillende plekken anders uit, maar ze hebben gemeenschappelijk dat ze betrokkenen in staat stellen opgaven onder woorden te brengen en tastbaar te maken. Dit zijn voorwaarden om ook te beoordelen: 'gaat het goed in deze gemeente?' De kracht van bestuurscultuur zit in zekere zin dus niet zozeer (alleen) in een 'sterk college' of een 'sterk ambtelijk apparaat', maar veel meer in verhalen die bij bestuur betrokken partijen met elkaar weten te vormen en realiseren. Samengevat gaan de randvoorwaarden vooral over de *capaciteit* tot gedeelde kritische reflectie op omstandigheden, opgaven, en aanpakken:

1. Bestaan er krachtige *relaties* die betrokkenen in staat stellen '*samen dingen te doen*', zodat gedeelde ideeën kunnen ontstaan?
2. Bestaan er kritische *stijlen* die zorgen voor '*nieuwsgierigheid*', voor input van anderen, ook van collegae (van elders) en experts?
3. Bestaan er naar buiten gerichte werkwijzen, waardoor betrokken '*erop uitgaan*', zodat signalen en ervaringen kunnen worden opgepikt?

In sommige gevallen wordt rechtstreeks geprobeerd om deze randvoorwaarden – en daarmee dus de bestuurscultuur – te beïnvloeden, om op die manier de besturingsopgaven waarvoor men zich gesteld ziet beter te signaleren en 'ramen'. Zo geeft de interim-burgemeester van Delfzijl een goed voorbeeld van de eerste randvoorwaarde, met als resultaat dat samenwerking tussen de eigen gemeente

en buurgemeenten op het thema 'krimp' op de bestuurlijke agenda kwam. Hij vertelt:

'Er was vrijwel geen contact met de buurgemeenten. Daarom is gewerkt aan die relaties. Dat heeft inmiddels zelfs geleid tot een akkoord.⁶ We moeten samen een economisch beleid voeren, ook met het oog op krimp. Aan die samenwerking is hard getrokken. Er was altijd een rare ruzie tussen die gemeenten, ze gingen nooit bij elkaar op bezoek. Maar ik ben met hen gaan praten en eten. Daar heb ik uitgebreid over gesproken in het College. Op een gegeven moment nemen wethouders dat over.'

Ook Heerlen is een mooi voorbeeld van krachtige relaties, die overigens wel opgebouwd moesten worden. De gemeentesecretaris laat zien dat deze randvoorwaarde direct 'bespeeld' wordt door uitdrukkelijk de grenzen van de gemeenten te verleggen en Parkstad als cruciale partner in de werkwijzen op te nemen: *'De eerste twee weken dat ik hier werkte heb ik meer gesprekken gevoerd in Parkstad dan in Heerlen. Met de gerichtheid op Parkstad ontmoette ik in het begin veel weerstand.'*

De tweede randvoorwaarde komt ook naar voren in Heerlen. De 'kritische stijlen' die zorgen voor nieuwsgierigheid zijn te zien in Heerlen, waar het openstaan voor de input van woningbouwcorporaties heeft geleid tot het *framen* van wat aanvankelijk als een beperkt verschijnsel van (tijdelijke) terugloop van de bevolkingsaantallen werd gezien, tot de serieuze en langdurige besturingsopgave op een interessante en duurzame wijze te krimpen. Meer algemeen stelt burgemeester Wallage:

*'Basale nieuwsgierigheid moet terug in het overheidsbestuur. [...] Uitspraken die beginnen met "ik vind" zouden plaats moeten maken voor "ik zou willen weten".'*⁷

Een wethouder in Tilburg maakt wat betreft de derde randvoorwaarde duidelijk dat het bewaken van de tijdverdeling 'binnen-buiten' belangrijk is – en dat vooral veel tijd 'buiten' moet worden doorgebracht:

'Als uitgangspunt heb ik vanaf het begin dat ik de helft van mijn tijd buiten het stadhuis door wil brengen en daar heb ik me al die tijd aan gehouden, mezelf soms ook toe gedwongen.'

⁶ Bestuursakkoord Eemsdelta, juni 2008

⁷ Interview met Jacques Wallage, Overheidsmanagement, nr 7/8, 2008, pp. 6-9.

Ook in Leiden wordt deze randvoorwaarde benadrukt, waaraan nog niet (voldoende) wordt voldaan: *‘De Raad is soms krampachtig: ze moeten niet hier in het stadhuis spelen, maar ze moeten buiten spelen. [...] Je moet bevattelijk zijn voor ervaringen van elders.’*

De eerder genoemde wethouder uit Tilburg is een wethouder die eigenlijk alle randvoorwaarden in praktijk probeert te brengen. Hij is nieuwsgierig naar meningen en ervaringen van bewoners die hij met hen deelt in koffiegesprekken bij mensen thuis of in de zogenaamde *‘hours of power’* (randvoorwaarde 1). Hij ziet advies van buiten als belangrijke *‘buitenboordmotor’* van de gemeente (randvoorwaarde 2) en gaat erop uit door als uitgangspunt te nemen dat hij 50% van zijn tijd buiten het gemeentehuis doorbrengt (randvoorwaarde 3).

De verschillende randvoorwaarden werken zo op elkaar in, in dit geval op een positieve manier. Echter, ook gedeeltelijk voldoen aan de randvoorwaarden, waarbij deze niet automatisch op elkaar inwerken, is mogelijk. Bijvoorbeeld als aan de randvoorwaarde voor *‘nieuwsgierigheid’* wordt voldaan, maar het *‘erop uit gaan’* (nog) niet lukt omdat de interne organisatie nog teveel tijd en aandacht opeist. Zo stelt de burgemeester van de heringedeelde gemeente Lansingerland dat erop uitgaan niet vanzelfsprekend tot de mogelijkheden behoort, ook al ben je nieuwsgierig en onderken je de toegevoegde waarde ervan:

‘Na een periode van interne gerichtheid is er nu heel uitdrukkelijk aandacht voor buiten. Eerst moest de basale organisatie op orde zijn, pas daarna kon de slag naar buiten toe gemaakt worden.’

Tot slot

Opgaven worden beter herkend en gedefinieerd wanneer relaties, stijlen en werkwijzen betrokkenen in staat stellen opgaven te duiden en te verwoorden. Meer concreet, wanneer partijen zodanig relaties, stijlen en omgangsvormen kennen dat ze samen dingen kunnen doen, nieuwsgierig kunnen zijn, en erop uit kunnen gaan, zodat gedeelde ideeën en verhalen ontstaan. Wanneer opgaven *‘gezien’* en gesteld zijn, zal het zaak zijn opgaven aan te pakken en te gaan *‘doen’*. Daar is beïnvloeding van bestuursculturen voor nodig, omdat het boeken van (nieuwe) resultaten niet vanzelf gaat en (nieuwe) stijlen, relaties en werkwijzen zal vereisen. In het volgende hoofdstuk staat centraal hoe gemeenten in bestuursculturen interveniëren, en kunnen interveniëren.

6 Interventies

‘Bestuurscultuur’ speelt een rol in de manier waarop besturingsopgaven ‘gezien’ worden – welk verschijnsel als besturingsopgave wordt gezien (signalering) –, welk perspectief ontwikkeld wordt (‘framing’), en voor welke aanpak wordt gekozen (doen), met welke soorten relaties en ‘vitale coalities’. Wordt een verschijnsel in bepaalde wijken gezien als onwenselijke ‘fragmentatie’ in de stad, of juist als het te waarderen ‘naast elkaar bestaan’ van verschillende autonome bevolkingsgroepen? Is het dus nodig om sociale cohesie te bevorderen, in samenwerking – vitale coalities – met allerlei partners, of is het juist prima om de onderdelen zichzelf verder te laten ontwikkelen en moet het gemeentebestuur alleen op de achtergrond faciliteren?

Wanneer vanuit zulke optieken vervolgens wordt gehandeld, dan zullen bestuursculturen beïnvloed worden, zodat inderdaad coalities kunnen worden gevormd die werken, of faciliterende rollen worden ontwikkeld. Bestuurscultuur is dan niet zozeer conditionerend, maar zélf inzet van besturing, zodat op termijn nieuwe condities worden gevormd om latere opgaven aan te gaan. Culturele hulpbronnen, dat wil zeggen verhalen, handelingen en objecten worden dan ingezet om nieuwe ‘settled cultures’ (Swidler 1986) te vormen. Hoe dat gebeurt, staat in dit hoofdstuk centraal. We zullen laten zien, mede aan de hand van casuïstiek, dat dit een alledaagse zaak is van het inzetten van concrete mensen en methoden, maar ook dat achter die inzet tactische overwegingen schuil gaan zodat tradities en stijlen op termijn veranderen.

Sturen via, of vanuit bestuursculturen

Conform eerdere hoofdstukken is het duidelijk dat stevige ‘cultuurverandering’ onzinnig is, zeker als het als apart ‘project’ of ‘traject’ wordt georganiseerd. Er is hoogstens iets van *culturele beïnvloeding* mogelijk, waarbij bestaande relaties, werkwijzen en symbolen worden veranderd, zodat betekenissen veranderen. Aangrijpingspunten voor verandering zijn te vinden in door mensen en relaties gedragen taal, ontmoetingen, praktische processen, werkwijzen, routines, gebruiken, en objecten. Die aangrijpingspunten kunnen in bestaande culturen zitten, of kunnen onderdeel worden van nieuwe culturen. Betrokkenen kunnen met andere woorden *vanuit* culturen sturen, of *via* culturen. Simpel gezegd, in Delfzijl is de afgelopen tijd *via* de cultuur gestuurd, om de aanhoudende crisis te doorbreken. In Tilburg en Heerlen is bijvoorbeeld *vanuit* de cultuur gestuurd, om in te spelen op nieuwe toekomst.

Meer abstract gesteld is het voor bestuurders, ambtenaren en andere (maatschappelijke) partners in deze en andere gemeenten zaak om te sturen (1) op betekenissen via met besturingsopgaven verbonden (2) alledaagse processen, (3) over de tijd heen. Iets concreter: betrokkenen zullen over de tijd heen via taal, ontmoetingen en objecten nieuwe sociale realiteiten moeten scheppen, die het mogelijk maken ambities en uitdagingen aan te gaan en crises te verminderen. Of nog concreter: betrokkenen in gemeenten als Delfzijl proberen methoden die de gemeente op termijn in staat stelt uit de aanhoudende crisis te komen, terwijl betrokkenen in Heerlen methoden proberen in te zetten om met de gevolgen van krimp om te gaan.

Dat betekent dat gradaties van (re)vitalisering kunnen worden aangetroffen. In sommige gevallen zijn gemeenten in staat om zichzelf steeds te vernieuwen. In andere gevallen zal vernieuwing onder druk plaatsvinden. Het is duidelijk dat dit geen homogene processen betreft, met duidelijke begin- en eindpunten, en heldere 'design' principes, maar veelvormige processen met gedifferentieerde *methoden*. En het is duidelijk dat het geen statisch proces is, maar een proces met differentiatie in *ritmes*. Hierna zullen we drie tactieken bespreken die we in ons onderzoek zijn tegengekomen en die aangewend worden om 'beter' of 'krachtiger' te presteren, of om 'slecht presteren' in te dammen.

Drie tactieken

In ons onderzoek bleek dat in lokaal bestuur minimaal drie tactieken worden ingezet, waarbij keuzes moeten worden gemaakt, niet altijd bewust, om bestuursculturen te beïnvloeden. In deze paragraaf zullen we vooral de case van de gemeente Leiden als voorbeeld nemen om de drie te onderscheiden tactieken te illustreren, maar ook terugvallen op onderzoekservaringen in andere gemeenten. Leiden zal wat meer centraal staan omdat het thema bestuurscultuur daar hoog op de agenda heeft gestaan, natuurlijk gekoppeld aan beleidsonderwerpen en omdat Leiden zelf, als het ware van binnenuit, probeert om haar cultuur te beïnvloeden en aan te passen.

Meebewegen of tegenbewegen?

De eerste tactiek die wij tijdens ons onderzoek hebben gevonden is die van meebewegen dan wel tegenbewegen. Dit is de keuze om gebruik te maken van lopende ontwikkelingen en beschikbare ideeën, of juist te zoeken naar nieuwe

ontwikkelingen en ideeën. Aan de hand van de casus Leiden kan mooi worden geïllustreerd hoe een keuze gemaakt wordt, door wie, wanneer, en waarom.

De bestuurscultuur in Leiden wordt door de respondenten gedefinieerd als een vechtcultuur, of positiever: ‘mensen hier houden van argumenteren’. Dat zou voortkomen uit het feit dat Leiden een studentenstad is, waardoor veel (voormalige) studenten in de politiek betrokken raken. Deze zijn niet alleen verbaal vaardig, maar zij willen zich ook profileren. In de loop van de tijd zijn wethouders ‘eigen koninkrijkjes’ gaan creëren. De gemeenteraad werd onvoldoende geïnformeerd om te kunnen controleren en ambtenaren gaven onvoldoende weerwoord aan de (te) ambitieuze wethouders. Het probleem werd door een aantal respondenten gedefinieerd als een te sterke ‘wethouderscultuur’ waardoor de gemeente ‘out of control’ raakte. Dat leverde symptomen op als grote overschrijdingen van budgetten van lokale projecten als de Stadsgehoorzaal. Dit is het beeld waarbij de meeste respondenten aansloten. Daaraan koppelden actoren het concept van ‘bestuurscultuur’. Niet alleen de wethouders opereerden veel te eigenwijs, de hele bestuurscultuur in Leiden was ‘verdorven’. Door dit koppelen van concrete problemen (budgetoverschrijdingen, te grote ambities ten opzichte van de financiële mogelijkheden) via ‘wethouderscultuur’ aan ‘verdorven bestuurscultuur’ werd het logisch om niet alleen naar de concrete problemen te kijken, maar ook de hele bestuurscultuur aan te pakken. Sommige respondenten suggereerden dat de focus op bestuurscultuur mogelijk ook een ‘spel voor het publiek’ zou zijn om duidelijk te maken dat ‘er nu echt wat gaat veranderen’.

Ook in Groningen blijkt tegenbewegen de gekozen tactiek. De in het verleden geconstrueerde wethouderscultuur past niet meer bij de bestaande organisatie en haar medewerkers, waardoor een omslag noodzakelijk is. In plaats van aan te sluiten bij de wethouderscultuur (bijvoorbeeld door *‘huidige wethouders te leren ruzie maken en interrumpen’*) wordt er vooral gericht op een inhoudsvolle dialoog, waarin niet meer de kracht van de wethouder, maar die van inhoud en argumenten centraal staat. Dat vergt andere werkwijzen en nieuwe stijlen.

In de in 2007 heringedeelde gemeente Lansingerland is tegenbewegen een bewust proces in de vorming van een nieuwe gemeente. De nieuwe start van de gemeente wordt niet aangegrepen om bestaande culturen van de drie samengevoegde gemeenten te harmoniseren, maar juist om een *nieuwe* strategische visie te ontwikkelen. Daarbij hoort ook het expliciteren van kernwaarden die soms ingaan tegen dat wat afzonderlijke gemeenten voorheen gewend waren. Zo worden regels nu als bepalende richting gehanteerd, terwijl in vroegere situaties in individuele gevallen ‘iets regelen’ vaak ook tot de mogelijkheden behoorde.

Op deze manieren wordt duidelijk hoe betrokkenen tegenbewegen concreet vormgeven. Daarbij is de idee van bestuurscultuur op zich een krachtig symbool of beeld geworden. Oude patronen worden consequent ter discussie gesteld en nieuwe manier van werken worden voorgesteld.

In twee andere door ons onderzochte cases is gekozen voor meebewegen met lopende ontwikkelingen door aan te sluiten bij bestaande tradities, stijlen en gebruiken. Zo hebben de Kempengemeenten gekozen voor verdergaande samenwerking vanuit de bestaande situatie van het delen van een bedrijventerrein en samenwerking door de gemeenten die aan dezelfde provinciale weg liggen. Drie Kempengemeenten werken al zo'n tien tot vijftien jaar samen. Later zijn daar de twee andere gemeenten bij gekomen. *'De oriëntatie op elkaar was er al, je had elkaar nodig.'* De samenwerking is langzaam uitgebreid vanwege nieuwe opgaven onder andere vanuit het Rijk. Zo is er door de vijf gemeenten voor gekozen bedrijfsmatig samen te werken op het gebied van ICT, in een zogenaamd Shared Service Centrum. Via (digitale) technieken die gemeenschappelijk worden ingezet, zijn nieuwe werkwijzen gevestigd – maar wel in lijn met de gevoelde en gedeelde behoefte om meer samen te doen.

Ook in Heerlen is er een situatie van vooral 'meebewegen'. Zo hebben de nieuwe burgemeester en gemeentesecretaris in Heerlen gekozen voor het continu en systematisch uitdragen van de boodschap richting ambtenaren, college en andere partijen om het bestaande regionale samenwerkingsverband tussen de Parkstadgemeenten niet langer te zien als 'extra werk' maar als 'noodzakelijk' en Parkstad niet langer te zien als 'zij' maar als 'wij'. Een belangrijke wethouder van Heerlen heeft daarbij een trekkersrol in Parkstad op zich genomen via de portefeuille Economie. De gemeentesecretarissen van de betrokken gemeenten hebben nu tweewekelijks overleg. Een van onze respondenten gaf aan dat deze gang van zaken goed aansluit bij hoe Heerlen is:

'In Limburg zijn mensen hiërarchischer ingesteld. In Maastricht betekent dat: ja zeggen, nee doen. In Heerlen zeggen ze dan toch eerder wat ze vinden. Heerlen is toch een Hollander stad, mogelijk ook door de mijnen [...] ze zijn hier directer. Men luistert naar elkaar, ook naar ambtenaren. Natuurlijk is er sprake van politiek, van macht, maar het gaat toch vooral om de inhoud. Er is dan ook ruimte voor inhoudelijk debat.'

Deze respondent gaf aan dat deze openheid, directheid en het luisteren naar elkaar, de mogelijkheid hadden geboden om op een constructieve wijze de signalen uit de woningbouwcorporaties op te pikken en die te vertalen in een gedeelde visie op het

omgaan met de besturingsopgave waarvoor men zich geplaatst zag: krimp. Niemand stelt de manier van werken nu nog ter discussie.

Zichtbaarheid of onzichtbaarheid?

Een tweede tactiek die gemeenten ter beschikking staat is die van zichtbaar dan wel onzichtbaar beïnvloeden. Hierbij gaat het om achter de schermen beïnvloeden, of 'out in the open'. Onder welke voorwaarden (gemeente, dossier), en wanneer (cruciale momenten) kan voor deze twee uitersten worden gekozen? Kiest men voor veel publiciteit, of niet?

In ons voorbeeld van Leiden is het duidelijk dat een hele tijd heel veel betrokkenen wisten dat er sprake was van budgetoverschrijdingen, te grootse ambities en van eigenwijs optreden door wethouders, gebrek aan controle door de gemeenteraad en relatief weinig inbreng of tegenwicht door het ambtenarenapparaat. De verkiezingen hadden een nieuw (links) college opgeleverd, maar ook daarmee werden geen grote veranderingen duidelijk, of vonden bepaalde mensen althans dat die achterbleven bij de verwachtingen. De Raad koos voor 'zichtbaarheid' door het College via een interpellatiedebat 'op het matje te roepen'. Er werd stevig gesproken over de budgetoverschrijdingen, waarbij de Stadsgehoorzaal centraal stond. In dit kader werd door de raad gesproken over een 'verdorven bestuurscultuur'. Ook een wethouder geeft tijdens dit debat aan dat 'kostenoverschrijdingen eerder regel dan uitzondering zijn' en hij wijt dit aan de cultuur van gemeente Leiden. Daarbij wordt in harde termen gesproken over vorige stadsbesturen.

In dit geval zien we dat *ritme* zeer belangrijk is: na een periode van achter de schermen invloed proberen uit te oefenen, vooral na het aantreden van een nieuw college, blijkt een aantal mensen ontevreden over de veranderingen en prestaties. Nog steeds zijn er zeer grote budgetoverschrijdingen die algemeen bekend worden. De evaluatie daarvan wordt door de Raad aangegrepen om de zaak in de openbaarheid te brengen en zo de 'sense of urgency' enorm te versterken. Daarna krijgt het proces een eigen dynamiek en kan niet meer afgeremd worden. De gemeenteraad wil de zaak 'grondig' aanpakken en kiest voor het instrument van het raadsonderzoek: één van de instrumenten op lokaal niveau, met als doel uit te zoeken wat er gebeurd is om daarvan te kunnen leren (als een soort waarheidscommissie). Het raadsonderzoek heeft niet tot doel schuldigen te straffen, al wordt die verwachting er soms wel mee gewekt. Een van de respondenten noemt het onderzoek een 'zuiverend proces'.

In andere gemeenten is er niet voor ‘zichtbaarheid’ gekozen, maar voor ‘onzichtbaarheid’, het werken ‘achter de schermen’. Zo is in Heerlen een lobby op gang gebracht door de nieuwe burgemeester en vooral de nieuwe gemeentesecretaris om de negatieve visie op de al bestaande regionale samenwerking om te zetten in een positieve visie. Dit werd gedaan om in de samenwerking krachtiger te kunnen reageren op de urgente maatschappelijke opgave van krimp. En in de Kempen-gemeenten is gekozen voor uitbreiding van het bestaande samenwerkingsverband van drie gemeenten met nog twee andere gemeenten om een handige schaal te creëren om met bestuurlijke ambities om te gaan (gezamenlijke Sociale Dienst, afdeling Cultuurhistorie, P&O, en dergelijke). Een ander voorbeeld is Delfzijl waar na veel zichtbaarheid juist voor onzichtbaarheid is gekozen. De gemeentesecretaris van Delfzijl schetst de situatie die hij aantrof in het ambtelijk apparaat en hij daar probeerde interne rust en ruimte te creëren door te investeren in onderlinge relaties:

‘Op afdelingen kende men elkaar soms amper. Dat was geen integer handelen, de verhoudingen klopten gewoonweg niet. Het gaat om de ruimte die je aan medewerkers geeft en om hoe je met elkaar omgaat. Er was vrijwel geen communicatie. Geen controller, geen verantwoordings-systeem. Dat hebben we nu op de rails gezet. Voor de mensen hier is dat nieuw. Dat je open met elkaar omgaat, dat je een barbecueetje organiseert.’

Van binnen of van buiten?

Hiermee zijn we aangeland bij de derde tactiek die tot interventies kan leiden, het van binnenuit dan wel van buitenaf beïnvloeden. Ook die kan mooi worden toegelicht aan de hand van de case Leiden. Is er druk uitgeoefend van buiten, door experts, waarnemers en gezanten? Of kiest men er juist voor te werken met druk van binnenuit, via mensen van binnen? Wanneer, en waarom deze keuze en door wie? Op welke manier speelde hierin het benoemen van besturingsopgaven, zoals uitdagingen, een rol? Hoe maakte het ontwikkelen van een bepaald perspectief op de verschijnselen waarmee men zich geconfronteerd zag de keuze aannemelijk voor de aanpak met mensen van buiten of juist van binnen?

In het voorbeeld van Leiden werd meegegaan met een bestaande definiëring van het probleem, namelijk de ‘wethouderscultuur’. Na een periode van ‘meebewegen’ werd op een strategisch moment (nadat het nieuwe college onvoldoende veranderingen leek op te leveren) gekozen voor ‘zichtbaarheid’ via het van binnenuit doorbreken van de ‘bestuurscultuur’ door een interpellatiedebat, wat leidde tot

de keuze voor het inzetten van een niet vaak gebruikt raadsinstrument, het raadsonderzoek. Het was opvallend dat alle respondenten uit Leiden zeer veel belang hechtten aan het feit dat dit juist van binnenuit is gebeurd. Deels meende men dat het geen zin zou hebben om van buitenaf te proberen om zo'n proces te beïnvloeden. Men wist intern immers al lang dat er wat aan de hand was, voor het signaleren van het probleem was geen externe figuur nodig. En ook voor het oplossen van het probleem zou een externe deskundige geen meerwaarde hebben, omdat dat toch intern niet geaccepteerd zou worden. (De voorzitter van de vooronderzoekscommissie die het raadsonderzoek heeft voorbereid is overigens wel een externe deskundige, de hoogleraar Toonen.) Een andere respondent meent dat externen niet in een dergelijk lokaal proces betrokken horen te zijn omdat al uitstekend geregeld is dat de gemeenteraad en het college verantwoording afleggen en afgerekend worden en wel in het democratisch proces van de verkiezingen. Daarmee kiest ook deze respondent voor een uitsluitend intern bijsturen van bestuurscultuur.

Waar in Heerlen en ook in de Kempengemeenten gekozen is voor 'meebewegen' in plaats van voor 'tegenbewegen' en voor 'onzichtbaarheid' in plaats van voor 'zichtbaarheid' is ook gekozen voor werken met mensen en druk van 'binnen' in plaats van 'buiten', hoewel er eigenlijk sprake is van een soort continuüm. Mensen en druk van buiten waren het beginpunt van de interventies in beide situaties (krimp in Heerlen, te kleine schaal in de Kempengemeenten). In beide gevallen waren de interventies gericht op versterking van bestaande samenwerkingsverbanden. Echter, in Heerlen hebben naast een nieuwe burgemeester ook een nieuwe gemeentesecretaris en een nieuw College een heel belangrijke rol gespeeld in het omvormen van de negatieve visie op de bestaande Parkstad-samenwerking, in een positieve. En in de Kempengemeenten vond het bestuur de samenwerking wel vanzelfsprekend, maar vragen de Raden zich af waar zij met de samenwerking naartoe willen. In Oirschot is daarom bijvoorbeeld een externe deskundige – Linze Schaap – gevraagd om een aantal sessies te houden met de Raad en een tekst te maken over de pro's en contra's van de samenwerking.

Uit de verschillende opvattingen moet dan één gedeelde noemer komen. Het bestuur wil de raad dus serieus nemen maar ook meenemen in de ambitie om de samenwerking in de Kempengemeenten te versterken. Al meerdere keren zijn externe bureaus in de arm genomen om het proces van samenwerking te begeleiden en zich verder te laten ontwikkelen. Zo is er bijvoorbeeld een 'Dag van de Toekomst' georganiseerd waarop de samenwerkingsvoortgang besproken werd met uiteenlopende partijen, en is er een evaluatie gehouden over de stand van zaken in de samenwerking. Twee van de respondenten die wij gesproken hebben

waren tevreden over deze samenwerking. Een andere respondent echter meende dat de samenwerking te traag vorderde, of zelfs stagneerde. Hij wijt dit aan 'gebrek aan leiderschap' onder de bestuurders. De burgemeesters van de vijf gemeenten zijn voornamelijk gericht op hun eigen gemeente en geen van hen heeft de positie om de anderen mee te krijgen in een visie op samenwerking. De verschillende ambtelijke apparaten zijn volgens deze respondent 'te weinig gekwalificeerd' om de samenwerking goed te doordenken en vorm te geven. Ook de verschillende Raden zijn 'te weinig in staat om dit proces te sturen en controleren'. Deze respondent ziet echter ook geen mogelijkheid om dit proces van buitenaf te sturen, noch door de CdK, noch door externe bureaus. Hij meent dat de bestuurskracht uiteindelijk door de betrokkenen zelf gegenereerd moet worden om tot een duurzaam resultaat te komen. Buiten de gemeenteraden om blijken echter de betrokken politieke partijen al wel degelijk te denken aan de mogelijkheden die herindeling zou bieden. In dat geval zou de samenwerking geformaliseerd worden en zouden keuzes die momenteel onvoldoende gemaakt worden, dan vanzelfsprekend zijn (zoals een gezamenlijke afdeling P&O). Deze visie wordt echter nog niet in de gemeenteraden zelf besproken.

In Delfzijl heeft een aantal interventies van *buiten* positieve invloed gehad op de bestaande crises: het aantrekken van een waarnemende burgemeester, een nieuwe gemeentesecretaris van buiten de gemeente, drie van de vier nieuwe wethouders van buiten de gemeente, en een ABD interim-manager om het ambtelijk apparaat te versterken. De burgemeester van Delfzijl zegt hierover:

'We zijn erg tevreden over de mogelijkheid beschikking te hebben over medewerkers van de ABD. Er is er een gekomen in overleg tussen provincie en gemeente. Er komt binnenkort een tweede ABD-er. Met deze mensen lever je kwaliteit. Bovendien zijn het gemotiveerde mensen die geen last hebben van het verleden. Het voordeel is dat ze tijdelijk zijn, net als ik. Dan kun je je meer permitteren. Maar dat betekent ook dat je continuïteit en inbedding moet bewerkstelligen van dat wat je in gang zet. Daarom is bijvoorbeeld afgesproken dat Havinga (de gemeentesecretaris, red.) de komende vijf jaar blijft.'

Hij geeft bij de interventie van buitenaf, in het geval van de ABD-er wel aan, dat

'het vooral van belang dat zij als optie bestaat. De gemeente moet wel echt ontvankelijk zijn voor zo'n interventie, dat moet je niet van bovenaf opleggen.'

Ook in de gemeente Lansingerland staat 'buiten' behoorlijk centraal en wordt druk van buiten zelfs als vrij bewuste tactiek gecreëerd. Zo gebeurt het ontwikkelen van een nieuwe strategische visie voor de gemeente bijvoorbeeld uitdrukkelijk ook met externe partijen uit het maatschappelijke middenveld. De nadruk op buiten wordt in de (culturele) vorming van Lansingerland verder uitgewerkt door bijvoorbeeld de plekken waar men vergadert. Zo wordt een bijeenkomst over economie gehouden in een bedrijf en vergadert men over het onderwerp 'recreatie' bij een recreatievoorziening.

Het kan tot slot waardevol zijn om de buitenwereld via interne betrokkenen naar binnen te halen. In Tilburg worden regelmatig expertbijeenkomsten georganiseerd met deskundigen van buiten die inzichten presenteren. Op andere plekken wordt naar mogelijkheden gezocht om zaken te agenderen ten opzichte van de politiek. Een van de respondenten wijst erop dat in sommige gevallen dit een rol is die bij uitstek aan de gemeentesecretaris toekomt. Hij/zij zit in een relatief 'rustige positie' want is niet electoraal verantwoording schuldig, heeft een vaste functie en heeft de instrumenten en de ambtenaren die analyses kunnen maken. Gemeentesecretaris en ambtenaren moeten jaarlijks cijfers en analyses aanleveren. Zij moeten daarbij zelf dwarskijkers, tegenstanders en advocaten van de duivel organiseren. Daarbij zijn minimaal twee aspecten cruciaal. Ten eerste om 'het goede moment' te kiezen, dus bijvoorbeeld niet in verkiezingstijd. Ten tweede om 'de goede persoon' te kiezen. Daarbij is een voorwaarde dat de gemeentesecretaris ook 'sneuveldbereidheid' heeft. Hij moet daartoe een exit-optie voor zichzelf hebben georganiseerd, zodat hij ook echt weg kán als het nodig is. En de burgemeester moet de gemeentesecretaris bij de les houden via periodieke functioneringsgesprekken. De VGS kan daarbij ondersteunen op professionalisering en toerusting.

Ruimte en tijd

Met deze tactieken, en dus met bijbehorende methoden – *beelden, symbolen, technieken, overleg, discussies, (raads)debat, experts, voorzitters, gezanten, rapportages, et cetera* – worden het spel van culturele beïnvloeding gespeeld. Zoals gezegd, dat spel is niet goed te ontwerpen, maar gedifferentieerd. Afhankelijk van tijd en plaats wordt duidelijk welke combinaties van methoden passend zijn. In algemene zin kan daarover wel worden gezegd dat de inzet van methoden veelal een zaak is van *evenwicht en contrasten*. Ten eerste is het zaak om niet alles tegelijk in te zetten – niet en tegenbewegen, en zichtbaarheid, en van buiten – maar gedoseerd. Ten tweede is het zaak om de inzet van mensen en methoden te relateren aan wat

gebeurd is. Als er heel veel zichtbaarheid is geweest, bijvoorbeeld, is het nuttig voor rust en werken achter de schermen te zorgen, zoals in Delfzijl; als men sterk intern gericht is, is het zinvol de buitenwereld binnen te halen. Dat betekent dat culturele beïnvloeding *selectief* is, en de nodige sensitiviteit vereist.

Op het eerste gezicht lijkt het bijvoorbeeld een goede tactische keuze om mee te bewegen, om gebruik te maken van lopende ontwikkelingen en beschikbare ideeën. Een van de respondenten wees ons echter op de schaduwkanten die dit kan hebben. Het lijkt bijvoorbeeld dat krachtige bestuursstijlen goed zijn, maar dit kan ook een té gemakkelijke gewoontereactie zijn. Al te gemakkelijk meteen gaan ‘aanpakken’ kan er soms voor zorgen dat je veranderende opgaven niet voldoende ziet. Zo zag je in Rotterdam dat heel snel ‘alles op de schop’ moest, maar blijkt dat er nu ook behoefte blijkt aan aandacht voor sociale cohesie. In de afgelopen jaren was dat het ideaal in ‘functionele’ zin (‘schoon, heel en veilig’), maar mede daardoor raakten het ‘zachtere’ (‘mooi’ moet ook een plaats krijgen) uit zicht. Je zou moeten streven naar ‘early warning’ voor nieuwe verschijnselen:

‘Eerst moet je AWACS op laten stijgen om te kijken wat er gebeurt, voordat je de F16s de lucht in stuurt.’

Het lijkt verder vanzelfsprekend dat goede verhoudingen en gemeenschappelijke doelen door de bank genomen helpen om samen te werken. Dat wordt dus al gauw als nastrevenswaardig gezien. Een respondent wijst er echter op dat hier ook een belangrijk risico aan verbonden is, namelijk het blijven hangen in de ‘comfort-zone’.

‘Soms moet je een crisis creëren om mensen te laten presteren, dat leidt tot scherpte.’

Soms ook brengt een vreselijke gebeurtenis (de vuurwerkramp in Enschede, de moord op Fortuyn in Rotterdam) mogelijkheden. Zo zag je dat er hierna goede nieuwe mensen binnengehaald konden worden. In Rotterdam zat de PvdA daarna niet meer in het college, daarmee ontstond een breuk in een al zeer lang bestaande situatie waarin steeds dezelfde mensen terugkwamen. Ook dit blijkt uiteindelijk echter een schaduwkant te hebben. Aanvankelijk gaf het nieuwe mogelijkheden en ook vrijheid die door de Leefbaren werd opgepakt. Na verloop van tijd bleek echter dat het ook problemen met zich meebracht, met name in het gebrek aan wortels in de stad.

Een van onze respondenten wijst er op dat er in dit tijdsgewricht door grote maatschappelijke veranderingen, minder stabiliteit is, en minder behoefte aan 'koester de traditie'. Er moet meer 'awareness' komen, onder andere via harde SWOT-analyses: nieuwe bestuursanalyses, hoe krijg je veranderingen voor elkaar, welke taak pak je op? Soms is dat een nieuwe burgemeester, verkopen van aandelen om veel geld te genereren en dergelijke. Je moet daarbij oppassen voor 'gevangenschap in de politieke omgeving': te veel afwachten wat de anderen doen, voordat je zelf iets gaat doen. Als de druk van de taken en de eisen hoog genoeg is dan doe je het gewoon.

Conclusie

Doelgerichte en snelle 'cultuurverandering' is illusoir. Hoogstens is *culturele beïnvloeding* mogelijk, waarbij via of vanuit tradities en bestuurlijke verhoudingen aan opgaven wordt gewerkt. Door de inzet van mensen en methoden, waarbij met bestaande patronen meebewogen of tegen bewogen kan worden, waarbij voor onzichtbaarheid of zichtbaarheid kan worden gekozen, en waarbij van binnenuit of van buitenaf worden geïntervenieerd, kunnen stijlen, relaties en werkwijzen veranderen. Het is goed om daarbij *evenwicht* en *contrasten* te zoeken. De inzet van interventies zal gedoseerd plaats moeten vinden, en vooral in relatie tot wat eerder gebeurd is. Wanneer bijvoorbeeld veel zichtbaarheid is, is het goed om meer onzichtbaarheid als uitgangspunt te nemen.

Voordeel daarvan is dat het stellen van opgaven ook zelf tot opgave kan worden gemaakt. Als de culturele randvoorwaarden om te weten wat moet gebeuren niet echt bestaan, dan kan daar het beste eerst aan worden gewerkt: hoe zit het met relaties? Zijn verhoudingen verstoord, of zijn betrokkenen in staat opgaven te verwoorden? Hoe zit het met nieuwsgierigheid? Hoe zit het met werkwijzen?

7 Conclusies

In de vorige hoofdstukken is op grond van beschikbare inzichten, en nieuw casuonderzoek geanalyseerd hoe bestuursculturen in gemeenten werken. Tevens is geanalyseerd hoe bestuursculturen beïnvloed kunnen worden ten einde bestuurskracht te ontwikkelen, of gebrek aan bestuurskracht (in casu crises) te verminderen. In het eerste hoofdstuk werden twee hoofdvragen gesteld, die met behulp van een eenvoudig bestuurscultureel onderzoeksmodel te lijf zijn gegaan:

1. *Wat is de invloed van bestuursculturen op organiseren en besturen?*
2. *Hoe kunnen bestuursculturen beïnvloed worden?*

Hieronder zullen we de antwoorden op deze vragen kort de revue laten passeren. Eerst door de uitkomsten in de vorm van een uitgewerkt en in gevuld bestuurscultureel model te presenteren. Dan door de beide kanten van bestuurscultuur (beïnvloeding *door* bestuursculturen, beïnvloeding *van* bestuursculturen) apart uit te werken.

Aansluitend zullen we vooral ingaan op de implicaties voor ‘sturing’, waarbij we niet alleen aandacht schenken aan hoe gemeenten meer bestuurskracht kunnen ontwikkelen, maar ook aan hoe andere partijen, vooral provincies en rijk, de ontwikkeling van bestuurskracht kunnen versterken en faciliteren. Dat is een gecompliceerde zaak, niet alleen vanwege de geringe stuurbaarheid van culturen, maar ook in het licht van het gedecentraliseerde karakter van onze eenheidsstaat. Maar sturing is niet onbelangrijk in het licht van publieke belangen die met bestuursculturele problemen én bestuursculturele excellentie gepaard kunnen gaan.

Bestuurscultureel model

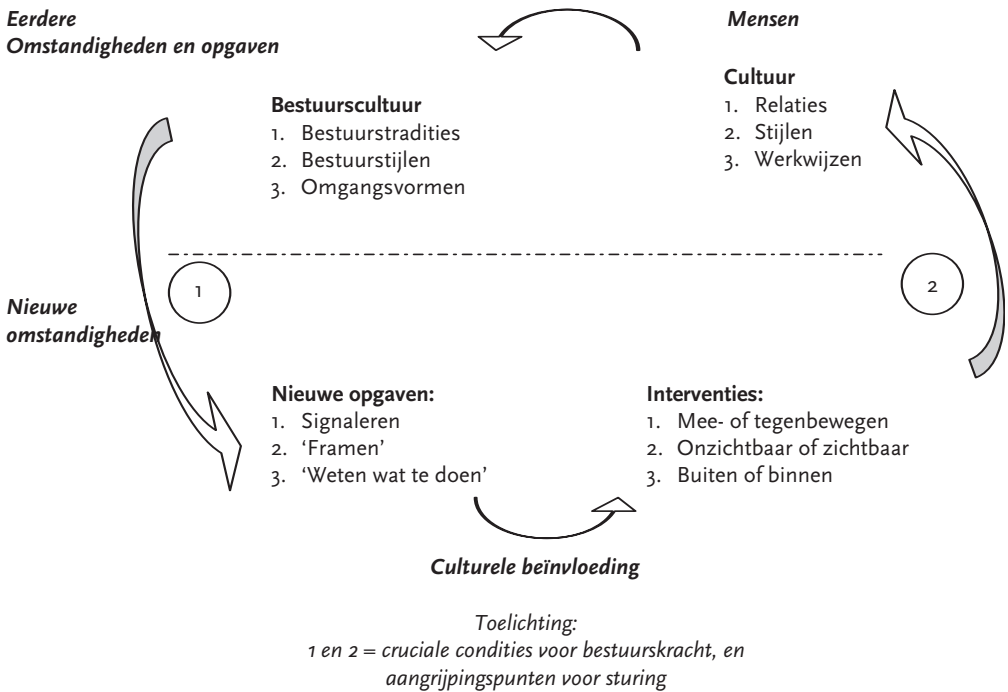
Het eenvoudige onderzoeksmodel uit hoofdstuk 1 blijkt goed te werken als onderzoek verricht wordt, en als (al dan niet in onderzoek) praktische voorbeelden van het aangaan van opgaven en ontwikkelen van bestuurskracht geanalyseerd worden. Belangrijk aan het model was dat ‘krachtig’ besturen met omstandigheden en opgaven wordt verbonden, en dat welke opgaven in het verleden in concrete gemeenten zijn aangegaan, en hoe dat is gebeurd, culturele patronen – relaties, stijlen en werkwijzen – hebben gevestigd. Die patronen zullen het omgaan met nieuwe omstandigheden en het aangaan van nieuwe opgaven beïnvloeden. Hoe

het *vinden* en aangaan van (nieuwe) opgaven precies gaat, heeft – zo blijkt duidelijk – dan ook niet alleen te maken met door mensen ‘gemaakte’ culturen, maar ook met de ‘harde’ condities, factoren en gebeurtenissen, zeker als het incidenten en crises betreft, en met soms onvermijdelijke wettelijke impulsen van ‘boven’ die moeilijk te negeren zijn. Maar ook dan zal het *vertalen* en ‘framen’ van opgaven verschillend kunnen gebeuren. Wanneer opgaven zich minder dwingend aandienen, dan is niet alleen ‘framen’ van belang, maar ook het signaleren en selecteren van opgaven. De échte opgave is eigenlijk bestuurlijke opgaven te ‘zien’ en te benoemen. In alle gevallen zullen bovendien mogelijkheden voor het aanpakken en besturen van opgaven moeten worden gevormd. Ook dat is een *actief* proces, wat niet op voorhand omlijnd is.

Belangrijk aan het model was verder dat het aangaan van opgaven vervolgens interventies in culturele patronen vereist. Dat noemden we niet cultuurverandering, maar *culturele beïnvloeding*. Zo maar veranderen van de cultuur is onzinnig; culturele patronen zijn ten eerste vaak diep geworteld, en bovendien nauw verstrengeld met het zoeken van passende aanpakken. Een gemeente kan niet zo maar buiten de eigen kaders treden – tenzij dat welbewust en gevoed door evidente omstandigheden gebeurt, zoals in Rotterdam. Daar is de ‘regimeverandering’ (cf. Tops 2007) bewust gearrangeerd, in antwoord op de electorale aardverschuiving van 2002. En niet alleen door het gemeentebestuur, maar ook door en via andere bestuurlijke partijen in de stad, zoals corporatie- en schooldirecteuren. Het is overigens veelzeggend dat enkele van die partijen zich hebben verenigd in het Münchhausen beraad, want dat is toch wat dat treden buiten de eigen kaders impliceert.

Al met al laten de bevindingen zich in een aangekleed bestuurscultureel model als volgt samenvatten (zie figuur 4, pagina 63). Hieronder werken we de aangrijpingspunten voor sturing iets verder uit, en geven we aan wat dat betekent voor wie wanneer en hoe gaat sturen.

Figuur 4. Werking en beïnvloeding van bestuursculturen



Beïnvloeding door culturen

Uit de casusstudies blijkt duidelijk dat lokale culturen, met tradities, bestuurlijke verhoudingen en omgangsvormen, beïnvloeden of en hoe bestuursopgaven worden gevonden en gedefinieerd. Meer specifiek beïnvloeden ze hoe signaleren, 'framen' en 'weten wat ons te doen staat' plaatsvindt. Daarbij kan het om opgaven van 'buiten' of 'boven' gaan, zoals de WMO, maar ook om 'eigen' opgaven, zoals bestuurlijke crises of maatschappelijke ambities. In gemeenten als Delfzijl blijken verstoorde verhoudingen als het ware traditie te zijn geworden, waardoor de bestuurlijke staat zelf hoofdopgave is geworden. Alleen met (selectieve) hulp van buiten – toen het echt uit de hand gelopen was – is het tij ten goede gekeerd. Daarover zo meer. In gemeenten als Groningen werken sterke 'wethouders-culturen' uit het verleden door in het aangaan van nieuwe opgaven, of beter, niet c.q. gebrekkig aangaan daarvan. In Leiden raken allerlei projecten 'out of control', waardoor problemen rond projecten escaleren, maar ook debatten over bestuurlijke problemen. In Groningen gaat een ambtelijke dienst zoals ze van vroeger 'gewend waren' zijn eigen weg, waardoor ongedekt uitgaven worden gedaan.

In andere gemeenten is het tegenovergestelde aan de hand. In Tilburg en Heerlen blijken voorwaarden te ontstaan waardoor nieuwe maatschappelijke ambities worden geformuleerd. Dat gaat allemaal niet helemaal vlekkeloos, maar in Tilburg is in achtereenvolgende bestuurlijke perioden aan stedelijke revitalisering gewerkt, en in Heerlen wordt naar (regionale) antwoorden voor maatschappelijke krimp gezocht. In geval van de interbestuurlijke samenwerking in de Kempen geldt ook zoiets, maar dan meer bestuurlijk. In het heringedeelde Lansingerland verloopt het proces van samengaan na een roerige start relatief soepel, met name doordat waarden expliciet benoemd worden en een nieuwe start afscheid van oude gewoonten (beter) mogelijk maakt. Verschillende gemeenten slagen erin om samen zaken te regelen.

In al deze gevallen werken culturele patronen als randvoorwaarden voor het ‘zien’ en stellen van opgaven. Ze bepalen niet zozeer hoe de opgaven inhoudelijke gesteld of geduid worden, maar of partijen er met elkaar in slagen duidelijk te maken waar het over gaat, en wat er moet gebeuren. Die voorwaarden verschillen van plek tot plek, maar opvallend is wel dat het bewust zoeken naar het ‘nieuwe’ of het ‘andere’ helpt:

- Gaan betrokkenen erop uit?
- Zijn ze nieuwsgierig?
- Doen ze dingen samen?

Hoe ze dat doen kan verschillen, bijvoorbeeld qua klimaat of sfeer – variërend van gemoedelijk tot vechtend – maar de verhoudingen zijn zodanig dat ambities en bestuurlijke opdrachten onder woorden kunnen worden gebracht.

Culturele beïnvloeding

Wanneer opgaven geduid en gesteld zijn, zullen omgangsvormen en werkwijzen moeten veranderen. Dat gaat niet zomaar en kost tijd, zodat de waarde van hoopgevendende strevingen naar ‘cultuurverandering’ of ‘turn arounds’ gerelativeerd moet worden. Op plekken kunnen betrokkenen niet zomaar buiten zichzelf en elkaar treden. Toch zijn er voldoende marges of ruimtes om relaties, stijlen en werkwijzen aan te passen. Wij spreken dan zoals gezegd van *culturele beïnvloeding*, die niet zozeer tegenover maar *vanuit* of *via* bestuursculturen plaatsvindt. Zelfs in het geval van op het eerste gezicht uitzichtloze situaties, zoals Delfzijl, is via bestaande relaties en werkwijzen verandering (*in casu* minder gedoe en crisis) mogelijk. Op enkele sleutelplekken zijn mensen verdwenen dan wel nieuw benoemd, maar veel

politieke en ambtelijke betrokkenen zijn gewoon actief gebleven. Benoeming van nieuwe mensen is dan natuurlijk niet voldoende. Met behulp van de nieuwe mensen moeten beschikbare krachten wel op nieuwe manieren worden ingezet. Wat men in Delfzijl slim heeft gedaan is zowel nieuwe verhoudingen aangaan met omliggende gemeenten, ten dienste van een regionale agenda, als ook in de gemeente zelf veranderingsgezinde ambtenaren op nieuwe manieren betrekken, ten dienste van een nieuwe bestuurlijke agenda.

Dat gaat allemaal niet zomaar. Daar zijn culturele interventies voor nodig. In Delfzijl zijn beeldbepalende nota's vastgesteld, termen bepaald, overleggen gemaakt, en projectgroepjes geformeerd, waarbij toonzetting en 'sfeer' niet onbelangrijk is. Hoe een nieuwe burgemeester of gemeentesecretaris 'het doet', is daarbij tevens van belang. Interventies gaan al met al om de inzet van mensen (*ontmoetingen, sfeer*) en methoden (*taal, symbolen*): experts of 'interimmers' van buiten, speciale raadsdebatten, trainingssessies, adviseurs, termen, beelden, symbolen, et cetera. In meer abstracte zin zijn bij het realiseren van culturele interventies drie tactieken beschikbaar:

- *Meebewegen of tegenbewegen*. Veel nieuwe termen, ideeën, instrumenten, structuren, mensen, of juist niet?
- *Zichtbaar of onzichtbaar*. Veel publiekelijk, 'out in the open', scherp en zichtbaar, of juist niet?
- *Van binnen of van buiten*. Veel experts, gezanten en impulsen van buiten, of juist niet?

Ook hiervoor geldt, net als voor de randvoorwaarden voor het stellen van opgaven, dat van plek tot plek verschilt hoe die keuzen uitvallen. In Leiden en Groningen, waar 'wethoudersculturen' als invloedrijk worden gezien, worden andere uitwegen gezocht. In Leiden benoemt men de problemen als 'bestuursculturele' problemen en gaat een raadscommissie aan de slag om 'de bestuurscultuur' te onderzoeken. Bovendien wisselt men portefeuilles in het College en zet men een ingrijpende ambtelijke reorganisatie door, waarbij organisatie en leidinggevendend nogal hevig door elkaar worden geschud. In termen van de voorgaande tactische opties: tegenbewegen, met veel zichtbaarheid, maar vooral intern. In Groningen daarentegen kiest men voor beheerste zichtbaarheid en een enkele 'zware' impuls van buiten. De problemen rond de werking van ambtelijke diensten worden benoemd, in het College worden nieuwe werkwijzen ontwikkeld, en via zware adviseurs van buiten worden problemen symbolisch geaccentueerd, en van inhoudelijke antwoorden voorzien.

Deze voorbeelden laten zien dat culturele beïnvloeding van plek tot plek verschilt, maar in globale zin geldt dat passende aanpakken zowel *evenwichtig* als *contrastrijk* zijn. Alle tactische opties tegelijk benutten – dat wil zeggen, én tegenbewegen, én zichtbaar, én van buiten – is over het algemeen onverstandig, omdat dan te veel tegelijk gebeurt en verwarring resteert. De tactische opties benutten, zonder rekening te houden met hoe het ervoor staat en wat eerder gebeurd is, lijkt evenzeer onverstandig. De nadruk op tegenbewegen, zichtbaarheid en buiten kan niet los gezien worden van de mate waarin processen meegaand, onzichtbaar en naar binnen gekeerd waren. Als de zaken onzichtbaar zijn geweest, is het nuttig (enige) zichtbaarheid te brengen. Als er weinig impulsen van buiten zijn, is het goed die te organiseren.

Sturing

Aan het einde van dit rapport is het tijd om de lastigste vraag, die niet vrij is van praktische relevantie, te beantwoorden. In hoeverre, op welke wijze, en ook door wie, kan de werking en beïnvloeding van bestuurscultuur ‘gestuurd’ worden? Wanneer culturen zorgen voor problemen en crises – wie grijpt hoe in? Wanneer culturen zorgen voor nieuwe aanpakken van (nieuwe) opgaven – hoe kan dat versterkt worden, door wie? Hoe kan dat op andere plekken relevant worden of worden gemaakt?

Over dit soort vragen hebben we ook steeds met respondenten gesproken, en dan valt op dat opvattingen weliswaar uiteenlopen, maar op een aantal punten overeenkomen. Zo valt op dat forse sturingsingrepen van buiten in de werking van lokaal bestuur *niet* gewaardeerd worden. Vanuit de idee dat gemeenten in relatieve autonomie besturen, wordt niet gewaardeerd dat ‘anderen’ zich bemoeien met het stellen en aangaan van opgaven. Tenzij daar een wettelijke basis voor is, zoals de artikel-12 status. Ook die ‘anderen’, zoals BZK en provincies zijn terughoudend. Op zijn minst in wettelijke zin is lokale bestuurskracht niet krachtig van buiten te organiseren. Enkele respondenten, binnen en buiten lokaal bestuur, gebruiken het laatste argument rond artikel-12 overigens om te pleiten voor een verruiming van wettelijke mogelijkheden om in te grijpen. Naast financieel-economische problematiek kan bestuurlijke problematiek dan aanleiding zijn om maatregelen te nemen. Dat hoeft zich overigens niet in een strikt juridische sfeer af te spelen. Fleurke (2008) schetste eerder het model van ‘organische bijstand’, en na het rapport van de Commissie Lodders⁸ (2008) over de toekomst van de provincies

⁸ In meer formele bewoording: Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies, 2008.

en het bestuursakkoord tussen rijk en provincies (2008) kan het best wel eens zo zijn dat provincies taken te vervullen hebben rond bestuurlijke infrastructuur en kwaliteit van lokaal bestuur.

Daarnaast valt op dat vertegenwoordigers van gemeenten de relatieve autonomie van gemeenten *niet* benadrukken om zich geheel en al af te sluiten van de buitenwereld. Integendeel. Los van ingrijpen in crisisgemeenten, onderstrepen velen het belang van transparantie, afrekenbaarheid en ‘accountability’, bijvoorbeeld via benchmarking en visitaties (vergelijk ook bijvoorbeeld rapport commissie d’Hondt 2008). Enkelenszins leggen daarbij binnen gemeenten de nadruk op de verantwoordelijkheden van de burgemeester en gemeentesecretaris voor de kwaliteit van bestuur. Ook hierbij zouden provincies of rijk rollen kunnen vervullen, al wordt daarvoor wel vaak direct de term ‘faciliterend’ gebruikt. Rijk c.q. provincies zouden benchmarks en/of visitaties moeten faciliteren. Daar tegenover staat dat enkele respondenten voorstander zijn van minder vast omlijnde systemen, en meer flexibele methoden als ‘onderzoeksteams’ die erop uit kunnen gaan en de staat van gemeenten kunnen onderzoeken. Daarbij werd door één van de wethouders die we spraken de parallel met het Crisis onderzoeksteam (COT) getrokken; een Gemeentelijk onderzoeksteam, (dus GOT).

Op grond van ons onderzoek naar de werking van bestuursculturen is tegen deze achtergrond geen definitief, ideaal sturingsmodel te schetsen, maar zijn wel handreikingen voor sturing te doen. In lijn met het bestuursculturele model en de toepassing in concrete gemeenten, alsook de zojuist samengevatte opmerkingen over sturing, zullen die handreikingen verschillende gedaanten aan kunnen nemen – ze zijn zogezegd van uiteenlopende ‘ordes’. Sturing heeft betrekking op zaken die op korte termijn kunnen plaatsvinden (*1^e orde*), op ingrepen of initiatieven die pas op de middellange termijn gestalte krijgen (*2^e orde*), en op aanpakken die lange termijn consequenties hebben (*3^e orde*). Wanneer we elk van de ordes langslopen, dan laten de conclusies zich als volgt samenvatten.

1^e orde, korte termijn

1. Een keuze tussen het wel óf niet sturen van bestuursculturen is onnodig. Sturen gebeurt gewoon, ook van buiten af, zeker als het uit de hand gelopen is (denk aan Delfzijl). Bovendien geldt dat mogelijkheden voor sturing, ook van buitenaf, voorhanden zijn. Tot slot geldt in meer normatieve zin dat sturen publieke belangen kan dienen, zowel als problemen spelen, als wanneer gemeenten juist culturele kracht of ‘excellentie’ laten zien. Bij het eerste rechtvaardigt het ingrijpen c.q. bijstand, bij het tweede aandacht en verspreiding.

2. Het ministerie van BZK zou de wettelijke maatregelen voor ingrijpen in probleemgemeenten kunnen verruimen, in de lijn van artikel-12 interventies. Probleem is evenwel dat zulke interventies vaak (te) laat komen, en dat vroegtijdiger interventies gewenst zijn. Dat vraagt om *vroegsignalering* en dat is, gegeven de onderzoeksuitkomsten, per definitie lastig. De staat van de gemeente en haar bestuurskracht is *niet* zomaar ‘af te lezen’. Toch wordt er ook nu al van alles gesignaleerd, binnen en buiten gemeenten (via gesprekken, recepties, Binnenlands Bestuur, onderzoek, VNG congressen, metingen) en dat zou systematischer kunnen gebeuren.
3. Voor de vroegsignalering zijn de twee cruciale momenten uit het bestuurs-culturele model leidend: zijn betrokkenen in een gemeente in staat samen een *verhaal rond opgaven* te verwoorden? Zijn betrokkenen in staat om bestaande relaties, stijlen en werkwijzen met behulp van culturele interventies (*mensen en methoden*) te veranderen? Wanneer bestuursculturen dat meer mogelijk maken, bestaan meer mogelijkheden om kracht te ontwikkelen.

2^e orde, middellange termijn

1. Omdat voor het ontwikkelen van culturele kracht of ‘excellentie’ ten behoeve van bestuurskracht geen standaard recepten voorhanden zijn, en culturen zich bewijzen in het licht van lokale, soms unieke opgaven, zijn *benchmarking* en *monitoring* weinig zinvol. Benchmarking en monitoring zijn nuttig voor ‘going concern’ taken, en tegen de achtergrond van heldere (beleids)afspraken. Voor benchmarking geldt bovendien dat taken en diensten vergelijkbaar moeten zijn. Het zijn dus hulpmiddelen, maar niet meer dan dat, zeker niet als (nieuwe) opgaven worden aangegaan. Benchmarking en monitoring kunnen indicaties opleveren en input zijn voor lokale (of provinciale) ontmoetingen en bestuurlijke daden, maar niet direct betekenisvol zijn. Zeker in het geval van het aangaan van lokale opgaven is uitleg, ‘framing’ en duiding nodig.
2. *Visitaties* zijn voor het aangaan van (nieuwe) opgaven zinvoller, omdat dan het gesprek wordt aangegaan, en het verhaal over specifieke lokale omstandigheden wordt ontwikkeld. Nadeel is dat de uitkomsten vaak te veel als bestuurskrachtmeting en ‘foto’ worden beschouwd (vgl. rapport Commissie d’Hondt 2008), en dat een visitatiesysteem kostbaar is en al snel als ‘bureaucratisch’, ‘verplichtend’ en een ‘circus’ met veel ‘administratie’ wordt gezien.
3. *Flexibeler* methoden als gemeentelijke onderzoeksteams die van buiten komen, maar van binnen kunnen worden ingezet, en vooral *zelf*visitatie en *zelf*studie, zijn dan waardevoller. Het is niet onlogisch dat voor het organiseren van zulke flexibele reflectie een bijzondere verantwoordelijkheid bij de meer stabiele kristallisatiepunten van lokaal bestuur ligt, *in casu* de burgemeester en de gemeentesecretaris. Omdat zulke flexibele methoden niet overal en automa-

tisch worden ingezet, en vaak juist niet waar dit het meeste nodig is, kan een meer gestimuleerde (lees: verplichtende) inzet nuttig zijn. Daarbij zou een belangrijke rol voor provincies zijn weggelegd, niet in de laatste plaats bij de vormgeving van een nieuwe provinciale toekomst. De kwaliteit van de ‘bestuurlijke infrastructuur’ kan daarbij leidend zijn, naast de kwaliteit van ruimtelijk-economische infrastructuren.

3^e orde, langere termijn

1. Van de antwoorden op beide vragen kan op grond van gemeentelijke ervaringen ook veel geleerd worden. Naast het bevorderen van vroegsignalering, zal het bevorderen van *leren* van belang zijn. Via bestaande of nieuwe infrastructuren, zoals media (magazines, tijdschriften, congressen, et cetera) en opleidingen, kan de verspreiding van cases en ‘best practices’ versterkt worden. Misschien is het meer *verplichtend* stimuleren van ‘vrijwillig’ leren de meest voor de hand liggende aanzet voor de versterking van lokaal bestuur.
2. In meer institutionele zin heeft dit alles niet alleen te maken met BZK, provincies en gemeenten, maar ook met *associaties* en beroepsverenigingen die gemeenten, en politici, bestuurders en ambtenaren samenbrengen. Bestuursculturele kracht wordt dan niet zozeer via procedures en systemen versterkt, maar via opleidingen, kennisuitwisseling en intervisie, via de Vereniging van Gemeentesecretarissen, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Wethoudersvereniging en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.
3. Omdat die associaties over het algemeen naar beroepsdomeinen zijn georganiseerd, met de VGS voor gemeentesecretarissen, het NGB voor burgemeesters, et cetera, zijn het niet enkel horizontale verbanden binnen associaties die er toe doen, maar ook dwarsverbanden tussen associaties. Het ministerie van BZK kan voor de versterking van die verbanden een speciale verantwoordelijkheid hebben c.q. nemen.

Daarmee kan de ontwikkeling van bestuurskracht via door mensen geproduceerde en gereproduceerde culturele patronen als *professionalisering* van bestuur worden gezien (vergelijk Noordegraaf 2008). Kenmerkend is dat gestuurd wordt, maar indirect, en via *horizontale* connecties tussen beroepsbeoefenaren. Daarmee zouden kwaliteitsmaatstaven gevormd kunnen worden, die niet zozeer over kwaliteit van resultaten gaan, maar kwaliteit van bestuur. Een goede bestuurder is dan bijvoorbeeld iemand met interpretatieve én relationele kracht, iemand die met anderen samen een ‘sterk verhaal’ kan ontwikkelen over wat er gebeurd is, wat er aan de hand is, en wat moet gaan gebeuren. Goed besturen is dan een kwestie van goede randvoorwaarden creëren, in de sfeer van samen erop uit gaan en nieuwsgierig

zijn, zodat omstandigheden verwoord kunnen worden, opgaven gevonden dan wel vertaald kunnen worden, en ideeën kunnen ontstaan over wat betrokkenen te doen staat.

Tot slot

Uit het voorgaande blijkt weliswaar dat ‘sterke verhalen’ nodig zijn in gemeenten, maar ook steeds dat er *geen* ‘groot verhaal’ meer rond bestuurscultuur en cultuurverandering kan bestaan. Dat is in jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw al duidelijk geworden. Men is tot de conclusie gekomen dat erkenning van *differentiatie*, binnen organisaties, en ook tussen organisaties, vruchtbaarder zal zijn. Naar gemeenten vertaald betekent dat differentiatie in *ruimte*. Elke gemeente is anders, organisaties en diensten zijn anders, bestuurders werken anders, en dossier verschillen. Het betekent ook differentiatie in de *tijd*. Dossiers verschillen in de tijd, omstandigheden veranderen, gevoelens van urgentie – ‘dat het nu echt moet’ – fluctueren, en specifieke momenten als formatiebesprekingen of het aanstellen van nieuwe functionarissen geven plotseling ruimte voor verandering.

Wanneer vervolgens gestuurd moet worden, omdat zich evidente problemen aandienen, of omdat publieke belangen in het geding zijn, zal dat dus niet vanuit een groot verhaal van buitenaf plaats kunnen vinden. ‘*Het*’ model of ‘*de*’ cultuur-aanpak bestaat niet. Op grond van lokale verhalen zullen aanzetten voor interventies gerealiseerd moeten worden. Gevoel voor ruimte en ritmes is dan essentieel. Sturing is soms direct – bij aanhoudende bestuurscrises, bijvoorbeeld – en vaak indirect. Via het toezien op zelfstudie, (zelf)visitatie en leren van anderen, en via het versterken van professionele associaties kan de kwaliteit van bestuur versterkt worden. Op die manier wordt bestuurskracht geen vreemde of mysterieuze, maar door betrokkenen gedragen kracht.

Bijlage 1. Respondenten en experts

Begeleidingsgroep

- H.S.K. Boerboom – ministerie van BZK, hoofd afdeling financiële organisatie Binnenlands Bestuur
- dr. M.H. Klijsma – ministerie van BZK, plv. directeur Bestuur en Financiële Organisatie (BFO)
- drs. P.L.J.M. Schings – ministerie van BZK (tevens wethouder te Alphen aan den Rijn)
- drs. B.F. Steur – ministerie van BZK, Eenheid Kennis
- drs. H.W. Westerveld – ministerie van BZK, wnd. afdelingshoofd afdeling Bestuurlijke Organisatie
- drs. J.A. Wolthuis – ministerie van BZK, programma Krachtig Bestuur
- mr. N.E.H.W. Zwart-Hendrikx – coördinerend beleidsmedewerker, afdeling – Bestuurlijke Organisatie, directie bestuurlijke en financiële organisatie

Respondenten

Casus Delfzijl

- K.J. Havinga – gemeentesecretaris Delfzijl
- mr. C.J.D. Waal – (waarnemend) burgemeester Delfzijl
- mr. N.M. Wijtzes – verandermanager Delfzijl, afkomstig van het ministerie van VWS

Casus Tilburg

- drs. J. Hamming – wethouder Tilburg
- dr. R.L. Vreeman – burgemeester Tilburg

Casus Groningen

- mr. J.R. Visser – kabinetschef provincie Groningen
- drs. J. Wallage – burgemeester Groningen

Casus Leiden

- drs. J.J.G. Covers – kabinetschef provincie Zuid-Holland
- J.T. van Egdom – gemeenteraadslid voor Groen Links in Leiden
- mr.drs. P.I.M. van den Wijngaart – gemeentesecretaris gemeente Leiden
- M.J.D. Witteman – wethouder Leiden

Casus Kempengemeenten

- drs. L.J.M. Bertens – gemeentesecretaris gemeente Reusel-De Mierden
- W.C. Luijendijk – voormalig gedeputeerde provincie Noord-Brabant en voormalig waarnemend burgemeester gemeente Bergeijk
- mr. R.A.L. Severijns – burgemeester Oirschot

Casus Heerlen

- drs. G.G.H.M. Haanen MBA – gemeentesecretaris Heerlen

Casus Langsingerland

- E.H. van Vliet – burgemeester Lansingerland

Expertmeeting op het ministerie van Binnenlandse Zaken op 14 mei 2008

- mr. H.J. Bolding – provinciesecretaris Groningen
- P.L.J.M. Schings – ministerie van BZK (tevens wethouder te Alphen aan den Rijn)
- drs. W.A.I.M. Segers – Binnenlandse Zaken, hoofd Inspectie Financiën Lokale en provinciale overheden
- drs. B.F. Steur – ministerie van BZK, Eenheid Kennis
- A.J. Vos – ministerie van BZK, hoofd Afdeling Kabinetszaken (DG Koninkrijksrelaties en Bestuur)
- drs. H.W. Westerveld – ministerie van BZK, wnd. afdelingshoofd afdeling Bestuurlijke Organisatie

Experts (commentatoren)

- drs. L.A.M. Bakker – Gemeentesecretaris Gouda, vice-voorzitter Vereniging van Gemeentesecretarissen, programma persoonlijke ontwikkeling.
- mr. A.H.P. Gils – Gemeentesecretaris Rotterdam, voorzitter Vereniging van gemeentesecretarissen
- dr. P.F.G. Depla – wethouder gemeente Nijmegen, voorzitter wethoudersvereniging

Bijlage 2. Literatuur

- Aardema, H. (2002). *Doorwerking van BBI. Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten*, Leusden: Bestuur & Management Consultants.
- Adams, B.G. and V.M. Ingersoll (1992). *The Tacit Organization*, Greenwich; CT: JAI Press.
- Alvesson, M., and S. Sveningsson (2007). *Changing organizational Culture. Cultural Change Work in Progress*, London: Routledge.
- Bate, P. (1998). *Stategies of Cultural Change*, Oxford: Bulterworth-Heinemann.
- Bestuur & Management Consultants (2008). *Kracht ontwikkelen door nabuurschap*, Zeist: Platform Middelgrote Gemeenten.
- Boogers, M., Schaap, L., van den Munckhof, E.D. en N. Karsten (2008). *Decentralisatie als opgave – Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*, Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.
- Bovens, M.A.P., Noordegraaf, M., Pikker, G.K., Vermeulen, J. en K. van Lierop (2006). *Culturen rond besturen. Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*, Den Haag: Sdu Uitgevers. (Vierde Jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie)
- Castenmiller, P., Meesters, M. en B. Pluut (2006). *De achtergronden van gemeentelijke prestaties*, Den Haag: Zenc.
- Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (2007). *Van specifiek naar generiek – doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*, Breda: Koninklijke Broese & Peereboom. (Commissie Oosting)
- Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (2006). *Wil tot verschil. Gemeenten in 2015, 's-Gravenzande: Van Deventer. (Commissie Bovens)*
- Cachet, A., Daemen, H.H.F.M., Ringeling A.B. en L. Schaap (2001). *Het derde klaphek voorbij? Een analyse van de Volendamse bestuurscultuur*, Rotterdam: Centre for Local Democracy.
- Clifford, J. (1988). *The Predicament of Culture. Twentieth-Century Ethnography, Literature, and Art*, Harvard: Harvard University Press.
- Deal, T.E. and A.A. Kennedy (1982). *Corporate Cultures*, Reading; MAS: Addison Wesley.
- Derksen, W. (1990). *Institutionele normen in het lokaal bestuur*. Oratie Leiden.
- Derksen, W. en L. Schaap (2004). *Lokaal Bestuur*, 's-Gravenhage: Elsevier.
- Dobbinga, E. (2001). *Weerbarstigheid van organisatiecultuur. Een organisatie-antropologische studie naar betekenisgeving aan moderne managementinstrumenten*. Proefschrift, Delft: Eburon.

- Elzinga, D.J. (2002). Dualisme en lokale autonomie. Een open receptuur met vele mogelijkheden, *Bestuurskunde*, 11(4): 152-157.
- Fleurke, F. (2008). *Organische bijstand. Analyse van het interventierepertoire voor gemeenten in aanhoudende bestuurscrisis*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Frissen, P. (1989). *Bureaucratische cultuur en informatisering: een studie naar de betekenis van informatisering voor de cultuur van een overheidsorganisatie*, 's-Gravenhage: Sdu Uitgeverij.
- Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (2008). *Ruimte, regie en rekenschap*, Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (Commissie Lodders)
- Greenwood, R., and C. R Hinings (1996). Understanding Radical Organizational Change: Bringing Together the Old and the New Institutionalism. *The Academy of Management Review*, 21(4): 1022-1054.
- Groenewegen, P. van (2008). *Falen van organisaties*. Oratie, Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Hakvoort, J.L.M. en M. Veenswijk (1998). *Cultuurverandering in verzelfstandigde organisaties*, Delft: Eburon.
- Hartman, C. en P. Tops (2005) *Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*, Universiteit van Tilburg / KCGS.
- Hofstede, G.H. (1980). *Culture's Consequences*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Hulst, M. van (2008). *Town Hall Tales. Culture as Storytelling in Local Government*, Delft: Eburon.
- Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (2008). *Vertrouwen en Verantwoorden – voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht*, Breda: Koninklijke Broese en Peereboom. (Commissie d'Hondt)
- Kickert, W.J.M. (1993). *Veranderingen in organisatie en management bij de rijksoverheid*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Korsten A.F.A., Abma, K. en J.M.L.R. Schutgens (2007). *Bestuurskracht van gemeenten*, Delft: Eburon.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse gemeenten (2007). *Samen aan de slag. Bestuursakkoord Rijk en Gemeenten*, Den Haag.
- Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein*, Bussum: Coutinho.
- Noordegraaf, M. (2008). *Professioneel bestuur. De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'*, Den Haag: Lemma.
- Noordegraaf, M. Ringeling, A.B. en F.J.M. Zwetsloot (1995). *De ambtenaar als publiek ondernemer*, Bussum: Coutinho.

- Noordegraaf, M. en J. Vermeulen (2008). Culturen Besturen – het (onzinnige) verlangen naar het ‘maken’ van tradities in lokaal bestuur. *Beleid en Maatschappij* 35(2): 82-93.
- Noordegraaf, M. en J. Vermeulen. (2007). Bestuurscultuur als kracht. Lokale tradities, stijlen en gebruiken als bronnen van bestuurskracht, *Bestuurskunde* 16(2): 46-56.
- Osborne, D. and T. Gaebler (1992). *Reinventing Government. How the ‘entrepreneurial’ spirit is transforming the public sector.* Reading: Addison-Wesley.
- Parker, M. (2000). *Organizational Culture and Identity: Unity and Division at Work* (1st ed.), London: Sage Publications.
- Pauka, T. en R. Zunderdorp (1988). *De banaan wordt bespreekbaar. Cultuurverandering in ambtelijk en politiek Groningen.* Amsterdam: Nijgh & Van Ditmar.
- Peters, G. and J. Pierre (2000). *Governance, Politics and the State*, Houndmills: Macmillan.
- Peters, T.J. and R.H. Waterman (1982). *In Search of Excellence*, New York: Harper & Row.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press.
- Ringeling, A.B. (ed.) (1985). *Ambtelijke cultuur en verandering van het openbaar bestuur*, Den Haag: VUGA.
- Schein, L. (1989). *Organizational Culture and Leadership*, San Fransisco: Jossey-Bass
- Smircich, L. (1983). Studying Organization as Cultures, in: Morgan, G. (ed). *Beyond Method: Strategies for Social Research*, Newbury Park; CA: Sage Publications, pp. 160-172.
- Swidler, A. (1986). Culture in Action: Symbols and Strategies. *American Sociological Review*, 51(2): 273-286.
- Tennekes, J. (1990). *De onbekende dimensie. Over cultuur, cultuurverschillen en macht*, Apeldoorn: Garant.
- Tops, P. (2007). *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*, Amsterdam: Atlas.
- Veenswijk, M. (1996) *Departementale cultuur*, Delft: Eburon.
- Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging voor Bestuurskunde (2007). *Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht*, Den Haag: VGS & VB.
- Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging voor Bestuurskunde (2006). *Sterke gemeenten binden*, Den Haag: VGS & VB.
- VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet (2007). *De eerste overheid*, 's-Gravenzande: van Deventer. (Commissie van Aartsen)
- Vreeman, R. (2008). *Het verhaal van de stad. Over strategievorming in industriesteden*, Tilburg: BAZN de bestuursacademie.

- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2007). *Identificatie met Nederland*, Amsterdam/Den Haag: Amsterdam University Press.
- Yanow, D. (1996). *How does a Policy mean? Interpreting Policy and organizational Actions*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Zijderveld, A. C. (2000). *The Institutional Imperative: The interface of institutions and networks*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bijlage 3. Over de onderzoekers

Alle onderzoekers zijn werkzaam bij de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO), van de Universiteit Utrecht. Voor algemene informatie over USBO: www.usg.uu.nl.

Prof.dr. Mirko Noordegraaf (projectleider)

Mirko Noordegraaf is als hoogleraar Bestuurs- en Organisatiewetenschap, i.h.b. Publiek management aan de USBO verbonden. Hij richt zich op organisatie- en managementvraagstukken in het publieke domein, met nadruk op het werk en gedrag van publieke managers, instituties en professionaliteit. Hij publiceerde in binnen- en buitenland, onder meer over (bestuurs)cultuur. Hij heeft allerlei kort- en langlopende opdrachten vervuld voor ministeries, de ABD, de WRR, gemeenten, de VNG, de politie, de rechterlijke macht, en GGZ Nederland. Hij was betrokken bij het onderzoek naar bestuursculturen in opdracht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls, en nam vanuit de Vereniging voor Bestuurskunde (VB) deel aan een meerjarige samenwerking tussen VB en VGS rond bestuurskracht. Zie verder: www.usg.uu.nl/research/m.noordegraaf.

Aline Bos MSc (projectsecretaris)

Aline Bos rondde haar studie bestuurs- en organisatiewetenschap aan de Universiteit van Utrecht cum laude af, waarna ze de Researchmaster B&O volgde. Tijdens haar studie was zij als docente verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Als onderzoeker en adviseur vervulde ze uiteenlopende opdrachten bij overheidsinstanties, waaronder het ministerie van OCW, EZ, de gemeente Heerlen en provincie Utrecht. Zij werkt nu als onderzoeker/adviseur bij USBO Advies.

Mw dr Karin Geuijen

Karin Geuijen is opgeleid als cultureel antropoloog. Ze heeft zowel studies naar bestuur en beleid geïnitieerd en uitgevoerd, als organisatiestudies. Zo promoveerde ze op de veranderingen in het asielbeleid in de afgelopen twintig jaar. In opdracht van het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers verrichte ze een aantal organisatieonderzoeken naar de waardering van de diensten en producten door cliënten, medewerkers en de maatschappelijke omgeving (sociaal, professioneel en bestuurlijk). Ze verrichte tevens onderzoek waarin bestuur, beleid en organisatie op elkaar betrokken werden: een langlopend onderzoek in samenwerking met het ministerie van BZK naar Europeanisering van de rijksdienst.

Dr Jeroen Vermeulen

Jeroen Vermeulen is als universitair hoofddocent verbonden aan de USBO, waarbij hij zich in onderzoek en onderwijs bezig houdt met organisatieculturen, verandering en interventies. Hij promoveerde op een cultuurstudie (met als casus de Windesheim hogeschool in Zwolle), en in de afgelopen jaren was hij onder meer betrokken bij cultuuronderzoek in gemeenten. Hij is al jaren coördinator van één van de USBO Masters die over Cultuur, organisatie en management gaat. Ook in de Executive Masters verzorgt hij onderwijs rond cultuur en verandering.

Ruben Spelier

Ruben Spelier is tweedejaars student Bestuurs- en Organisationswetenschap aan de UU, en student-assistent van Mirko Noordegraaf. Daarnaast is hij actief binnen diverse projecten met betrekking tot burgerparticipatie in de provincie Zeeland, en is hij actief in de medezeggenschap binnen het onderwijs. Zo is hij voor de periode 2008-2009 gekozen als lid van de Universiteitsraad van de Universiteit Utrecht.

Colofon

Uitgave

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl

Directie

Bestuursondersteuning/Eenheid Kennis

Voor meer informatie

Postbus Kenniseenheid
Telefoon (070) 426 8293
kenniseenheid@minbzk.nl

Vormgeving omslag

Grafisch bureau Van Erkelens, Den Haag

DTP

Formzet, Rijswijk

Print

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Grafische en Multimediale Diensten

65056/6245-GMD601
November 2008

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

