WagenaarHoes ORGANISATIEADVIES

Gemeente Duiven

PRESENTATIE BEVINDINGEN ONDERZOEK BESTUURSCULTUUR

(GEANONIMISEERD)

Alinda van Bruggen
Harry ter Braak

Ter bespreking op
3 april 2024

Opzet presentatie

- **Onze opdracht**
- **Wat verstaan we onder een bestuurscultuur?**
- **De gevolgde aanpak**
- **Beeld op hoofdlijnen**
  - Toelichting op de hoofdpunten
- **Bevindingen per geleding (incl. toegift m.b.t. 1Stroom)**
- **Aanbevelingen**

Onze opdracht

“Doe een kort maar grondig onderzoek naar de cultuur die het politiek-bestuurlijk functioneren van de gemeente Duiven kenmerkt.

Breng de bestuurlijke cultuur in kaart als karakterisering van:
- het functioneren van/binnen de gemeenteraad;
- het functioneren van/binnen het college;
- de verhouding tussen het college en de gemeenteraad;
- de verhouding tussen het college en de ambtelijke organisatie;
- de verhouding tussen de raad en de ambtelijke organisatie.”

Wat verstaan we onder ‘bestuurscultuur’?

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

Typering bestuurscultuur kan nuttig zijn om taal te geven aan wat betrokkenen ervaren en het daarmee bespreekbaar te maken

Gevolgde aanpak

Interviews (kwalitatief, exploratief en vertrouwelijk) met meer dan 40 betrokkenen:

- 2 oud-wethouders
- vertegenwoordigers vanuit alle raadsfracties
- huidige collegeleden
- gemeentesecretaris a.i.
- griffier en raadsadviseur
- algemeen directeur 1Stroom a.i.
- 11 medewerkers 1Stroom
- oud-raadsleden
- enkele inwoners

Enkele nabranders

Aanvullende informatie / documentatie opgevraagd

Beeld op hoofdlijnen

Over het algemeen vriendelijke sfeer; men wil verhoudingen goed houden en wil het beste voor Duiven

Maar:

1. **Er is geen (gedeelde) bestuurscultuur in Duiven**
2. **Ontbreken van gedeelde normen leidt tot gedragingen die verschillend geduid worden met soms harde oordelen**
3. **Systeem wordt onderwerp van politiek, evenals personen**
4. **Het goede gesprek wordt weinig gevoerd, constructieve confrontatie wordt vermeden. Gebrek aan repertoire speelt rol**
5. **Gedegen afstand tussen persoonlijke verhoudingen en functionele en politieke verhoudingen ontbreekt soms**
6. **Organisatie mist duidelijke lijn en eigenaarschap van bestuur 1Stroom**
7. **In organisatie wordt onveiligheid ervaren i.r.t. bestuur**
8. **Risico: politisering op punten die geen recht doen aan relevante belangenafweging voor inwoners**

Toelichting van de hoofdpunten (1)

1. **Er is geen (gedeelde) bestuurscultuur in Duiven**

   Verschillende normen en verwachtingen ten aanzien van duale verhoudingen; omgaan met/delen van informatie; bestuurlijk-ambtelijk samenspel; passende afstand persoonlijke en functionele verhoudingen

   Oorzaken hiervan zijn o.m.

   - Het grote aantal nieuwe raadsleden sinds de vorige verkiezingen, die zowel op inhoud als op rol en systeem eerst ‘op gelijke vlieghoogte’ moesten komen
   - Veranderde rol van de inwoner (relatie directe - indirecte democratie) en de manier waarop raad, college en organisatie daarmee omgaan
   - De opkomst van DOED, die tenminste deels gezien kan worden als signaal dat de kiezer een verandering in de bestuurscultuur wenst. De opkomst van DOED heeft wel geleid tot college-deelname, waartoe relationeel en op inhoud gesprekken gevoerd zijn, maar heeft niet geleid tot een raadsbreed (noch collegebreed) gesprek over wat gedeelde waarden en normen kunnen zijn

Toelichting van de hoofdpunten (2)

2. Ontbreken van gedeelde normen leidt tot gedragingen die verschillend geduid worden, met soms harde oordelen

Men ziet elkaars gedrag en beoordeelt dat vaak vanuit de eigen normen, omdat verschil van normen veelal onder de oppervlakte blijft. En vervolgens leidt dat oordeel (op basis van eigen normen) vaak tot aannames over de drijfveren, waarden en het karakter van de ander



Toelichting van de hoofdpunten (2)

3. **Systeem wordt onderwerp van politiek, evenals personen**
4. **Goede gesprek weinig gevoerd, constructieve productieve confrontatie wordt vermeden. Gebrek aan repertoire speelt rol**

Als er verschil van opvattingen is, kunnen 4 dingen gebeuren:

a) men is zich niet van de verschillen bewust
b) men is zich ervan bewust, maar negeert/accepteert de verschillen
c) gesprek aangaan om verschillen te overbruggen / het eens te worden
d) accentueren en/of politiseren van de verschillen.

Als verschil in normen en verwachtingen niet herkend en besproken wordt, kan niet samen gezocht worden wat u als gedeelde normen wilt hanteren. Dan resteren accepteren of politiseren. We zien in Duiven politisering van verschillen in o.m. wijze van communiceren met inwoners; feiten vaststellen; informatie delen met fractie(s); betrekken van ambtelijke capaciteit. Eenmaal gepolitiseerd, vergt het nog meer repertoire om alsnog goede gesprek te voeren.

Toelichting van de hoofdpunten (3)

5. **Gedegen afstand tussen persoonlijke verhoudingen en functionele en politieke verhoudingen ontbreekt**

Soms geduid als familiaire cultuur of korte lijnen, door sommigen als prettig ervaren. Anderen ervaren onveiligheid doordat spelregels niet duidelijk zijn en men niet zeker is of informatie die in functionele relatie gedeeld wordt, niet via persoonlijke relaties elders belandt.

6. **Organisatie mist duidelijke lijn en eigenaarschap van bestuur 1Stroom**

Bestuur geeft geen duidelijk toekomstperspectief en stelt zich vooral op als opdrachtgever, nauwelijks als eigenaar die zorgdraagt voor waardebehoud en ontwikkeling van de organisatie. Er wordt ook concurrentie om capaciteit ervaren.

7. **In organisatie wordt onveiligheid ervaren i.r.t. bestuur**

Als gevolg van bovenstaande en van ontbreken gedeelde normen ten aanzien van ambtelijk-bestuurlijk samenspel

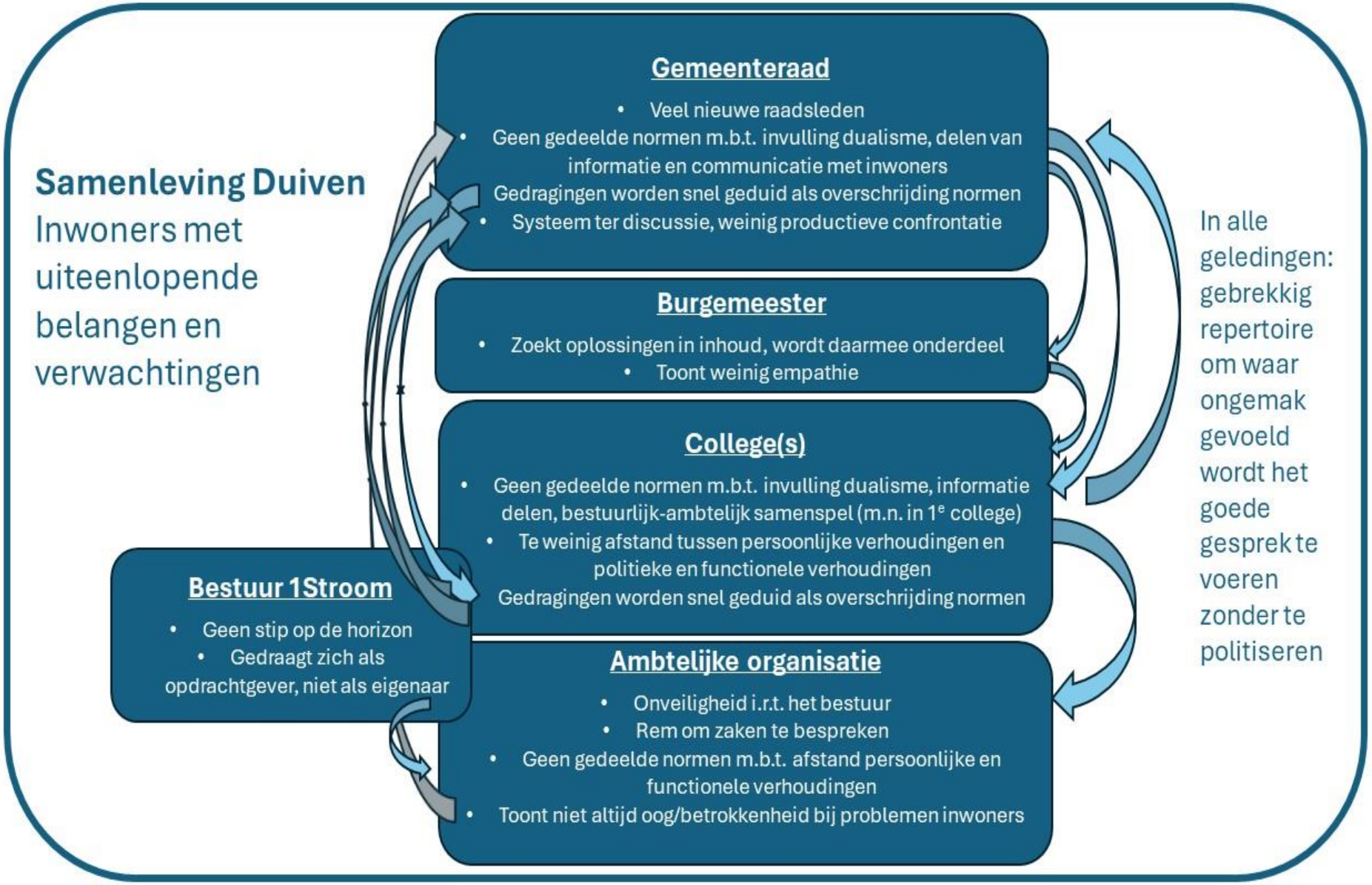
Toelichting van de hoofdpunten (4)

8. Risico: politisering op punten die geen recht doen aan relevante belangenafweging voor inwoners

Politisering van verschil in verwachtingen en normen ten aanzien van de werking van het systeem heeft als risico dat minder constructieve belangenafweging plaatsvindt op onderwerpen die voor de inwoners van Duiven van belang zijn. Datzelfde geldt voor mogelijke verharding van verhoudingen tussen coalitie en oppositie.

Het via (sociale) media delen van duidingen van wat er politiek speelt, is volgens een deel van de spelers vaak onnodig kwetsend, draagt dan niet bij aan overeenstemming over de feiten en de kwaliteit van het debat in de raad zelf.

Als gemeentebestuur riskeert u, wanneer u dit niet doorbreekt, dat u uw belangrijkste taak minder goed gaat vervullen.


Samenleving Duiven
Inwoners met uiteenlopende belangen en verwachtingen
Gemeenteraad
Veel nieuwe raadsleden
Geen gedeelde normen m.b.t. invulling dualisme, delen van informatie en communicatie met inwoners
Gedragingen worden snel geduid als overschrijding normen
Systeem ter discussie, weinig productieve confrontatie
Burgemeester
Zoekt oplossingen in inhoud, wordt daarmee onderdeel
Toont weinig empathie
College(s)
Geen gedeelde normen m.b.t. invulling dualisme, informatie delen, bestuurlijk-ambtelijk samenspel (m.n. in 1e college)
Te weinig afstand tussen persoonlijke verhoudingen en politieke en functionele verhoudingen
Gedragingen worden snel geduid als overschrijding normen
Bestuur 1Stroom
Geen stip op de horizon
Gedraagt zich als opdrachtgever, niet als eigenaar
Ambtelijke organisatie
Onveiligheid i.r.t. het bestuur
Rem om zaken te bespreken
Geen gedeelde normen m.b.t. afstand persoonlijke en functionele verhoudingen
Toont niet altijd oog/betrokkenheid bij problemen inwoners
In alle geledingen: gebrekkig repertoire om waar ongemak gevoeld wordt het goede gesprek te voeren zonder te politiseren

Bevindingen per geleding: functioneren van de raad (1)

Vooraf: wij gaan ervan uit dat elk raadslid respect verdient om diens inbreng omdat deze een deel van de bevolking vertegenwoordigt. Er is een gedeeld belang bij (en verantwoordelijkheid voor) een goed werkend systeem dat dit mogelijk maakt

- Sfeer en verhoudingen in de raad worden redelijk goed en vriendelijk genoemd.
- Veel nieuwe raadsleden, daardoor veel verschillen in ervaring, visie en verwachtingen t.a.v. rol raad(-slid) en functioneren van het systeem
- Een enkeling zoekt meer scherpte en confrontatie, wat door anderen vaak inhoudelijk wel begrepen maar niet altijd als constructief ervaren wordt. Terwijl men dan ook vaak niet weet hoe men hierover passend in gesprek kan komen.
- Aantal raadsleden geeft aan dat men op inhoud van elkaar verschilt maar buiten de raad in goede sfeer met elkaar wat kan gaan drinken. Anderen voelen zich daartoe niet uitgenodigd.
- De rol van de voorzitter wordt ervaren als inhoudelijk en vanuit zijn rol als voorzitter van het college gedreven en er wordt weinig empathie in gevoeld.

Bevindingen per geleding: functioneren van de raad (2)

- Er is geïnvesteerd in de onderlinge verhoudingen en kennis, maar te weinig in gedeelde normen en waarden.
- Er is geen raadsbreed gedragen beeld hoe effectief invulling te geven aan dualisme en hoe om te gaan met informatie (ondanks initiatieven Raad vd Samenleving)
- Invulling duale verhoudingen verschilt per partij. Daardoor weet men niet meer wat men met elkaar kan bespreken zonder dat het ook bij de ander(en) ligt of moet liggen. Er leven integriteitsvraagstukken omdat men geen gedeelde norm heeft over wat op dit punt integer gedrag is.
- Niet-coalitiepartijen ervaren dat coalitiefracties regelmatig informatievoorsprong hebben over ontwikkelingen in dossiers
- De driehoek burgemeester-secretaris-griffier is niet voldoende effectief in het voorkomen van ongewenste escalatie.
- Er is geen gewoonte om zaken die mis gaan samen goed te evalueren zodat er ook niet van geleerd wordt.

Bevindingen per geleding: functioneren college (1)

Beeld van het 1e college is dat:

- onderlinge verhoudingen tussen de wethouders vanaf start, ondanks mediation, gespannen geweest zijn
- de wethouder van LA zich zeer heeft ingezet om het goed te laten gaan
- vertrouwen aan de start dat dit een levensvatbare combinatie was, vooral gestoeld was op afspraken over inhoudelijke kwesties
- burgemeester zijn verbindende rol ook vooral gespeeld heeft door oplossingen op inhoud te helpen zoeken
- in de ontwikkeling van de verhoudingen in het college heeft meegespeeld dat de coalitiefracties verschillend invulling gaven aan dualistische werkwijze en aan afstemming met partij of achterban
- hierdoor collegeleden zich op meerdere momenten verrast voelden door elkaars handelen, wat het onderlinge vertrouwen niet bevorderde.

Bevindingen per geleding: functioneren college (2)

Beeld van het nieuwe college is dat:

- onderlinge verhoudingen tussen de wethouders beter zijn dan in het vorige college
- men elkaar vindt op inhoud en op proces
- een deel van de organisatie de wisseling van het college als een verademing ervaart
- er ook kritiek is op het optreden van (leden van) het nieuwe college, met name dat het gedrag als te informeel wordt ervaren, waarbij men onvoldoende voelt dat het college het professionele en het persoonlijke gescheiden houdt
- het nieuwe college elkaar meer vast houdt dan het vorige
- dat men zich onderling te weinig kritisch toont.

Bevindingen per geleding: functioneren college (3)

Voor ieder college is altijd een balans aan de orde tussen de wens om een eigen stempel te drukken (herkenbaar te zijn) enerzijds en respectvolle omgang met hetgeen door voorgangers is neergezet anderzijds.

Over beide colleges van Duiven bestaat - bij anderen - het beeld dat er veel gretigheid is om een eigen stempel te drukken, waardoor minder respect gevoeld wordt voor wat door voorgangers is neergezet

Bevindingen per geleding: samenspel raad – college(s)

- De mate waarin er duale verhoudingen zijn tussen college en raad verschilt per partij. Daardoor weet men niet wat men met elkaar kan bespreken zonder dat het ook bij de ander(en) ligt of moet liggen.
- Doordat men geen gedeelde norm heeft over wat op dit punt integer gedrag is, leven er serieuze integriteitsvraagstukken
- Niet-coalitiepartijen ervaren dat fracties die het college hebben gevormd regelmatig een serieuze informatievoorsprong hebben over ontwikkelingen in dossiers.
- Sinds het eerste college is gevallen en een nieuw college is gevormd, zijn de verhoudingen en dynamiek veranderd: de niet-coalitiepartners zoeken elkaar meer op en stemmen meer met elkaar af, terwijl de coalitiepartijen elkaar ook makkelijk vinden en begrijpen. Dit resulteert in een sterkere coalitie-oppositie dynamiek. Er bestaat een risico dat die dynamiek dominant wordt.

Bevindingen per geleding: samenspel college(s) – ambtelijke organisatie (1)

- Er is geen sprake van een eenduidige verhouding tussen college en ambtelijke organisatie: de verhoudingen zijn sterk door personen bepaald.
- Dit wordt versterkt doordat een eenduidig beeld ontbreekt van hoe de ambtelijk-bestuurlijke processen behoren te lopen.
- Zowel binnen het college als in de organisatie bestaan verschillende verwachtingen en normen over onafhankelijkheid ambtelijke advisering en hoe een portefeuillehouder zich verhoudt tot voorstellen die in het college worden besproken, maar ook over sturing op inzet ambtelijke capaciteit en over de mate waarin het persoonlijke een plek kan hebben in professionele verhoudingen.
- Een deel van de ambtenaren neemt tussen het college en de ambtelijke organisatie een vermenging van professionele en persoonlijke verhoudingen waar en ervaart dat als uitermate onveilig.
- De inzet van de interim gemeentesecretaris wordt hierbij ambtelijk geprezen maar niet altijd gezien in het college.

Bevindingen per geleding: samenspel college(s) – ambtelijke organisatie (2)

- In één geval is de verhouding tussen een wethouder en de ambtelijke organisatie is van beide kanten als moeizaam tot slecht ervaren. Hierbij speelden vooral kwesties ten aanzien van wat de wethouder van de ambtelijke organisatie verwachtte en de ruimte voor onafhankelijkheid van advisering.
- Betrokkenen zijn niet in staat gebleken elkaar te vinden ondanks serieuze inspanningen daartoe van beide zijden en de gemeentesecretaris. Daar speelden de onderlinge verhoudingen binnen het college ook een rol in. De spanning is vervolgens geduid als politiek tegenspel (ook vanuit de organisatie).
- Ook over de verhouding tussen een andere wethouder en de ambtelijke organisatie zijn serieuze opmerkingen gemaakt; er zijn in de organisatie ambtenaren die zich door hem geïntimideerd en daardoor onveilig voelen.

Bevindingen per geleding: samenspel college(s) – ambtelijke organisatie (3)

- De ambtelijke organisatie in 1Stroom ervaart dat het bestuur van 1Stroom onderling niet goed samenwerkt en geen gedeelde stip op de horizon heeft, wat het voor hen ernstig compliceert om het bestuur adequaat te bedienen en tot onvrede leidt.
- De organisatie ervaart dat het college van Duiven zichzelf vooral (met Westervoort) als (concurrerend) opdrachtgever van de organisatie gedraagt en minder als eigenaar en daarmee onvoldoende de voorwaarden schept waarin de organisatie als opdrachtnemer kan doen wat er gevraagd wordt. De gevoelde onveiligheid zet dan te vaak de toon. Zeker als portefeuillehouders strijdige opdrachten verstrekken en medewerkers in het college hebben ervaren dat de eigen portefeuillehouder dan soms de grootste opponent was.

Bevindingen per geleding: samenspel raad – ambtelijke organisatie

- Over de verhouding tussen raad en ambtelijke organisatie is weinig aan de orde geweest in de gesprekken. Enkele fractievoorzitters hebben zorgen over het construct 1Stroom waarbij de organisatie voor twee opdrachtgevers werkt, maar dit is te fragmentarisch om uitspraken te doen over de verhouding tussen raad en ambtelijke organisatie.
- Als het gaat om de manier waarop de gemeente omgaat met (klachten van) inwoners, laat het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie te wensen over. Een aantal raadsleden vindt dat college en ambtelijke organisatie te weinig oog hebben voor wat bij inwoners speelt en in verschillende casussen niet goed met inwoners omgaan. Dat er inwoners zijn die het niet meer opbrengen klachten bij de ombudsman in te dienen is begrijpelijk: de jaarlijkse rapportage van de ombudsman wordt niet door de raad behandeld en lijkt door de organisatie niet gezien te worden als structureel onderdeel van het proces om de dienstverlening aan inwoners te verbeteren. Overigens scoort Duiven boven het landelijk gemiddelde als het gaat om tevredenheid van inwoners over hun gemeente (www.waarstaatjegemeente.nl/burgerpeiling2022).

Bevindingen per geleding: bestuur 1Stroom

Functioneren bestuur 1Stroom

- De organisatie ervaart dat het bestuur van 1Stroom geen duidelijk toekomstperspectief geeft, maar ook dat
- Het bestuur zich vooral opstelt als opdrachtgever, nauwelijks als eigenaar die zorgdraagt voor goede voorwaarden om succesvol te zijn en waardebehoud en ontwikkeling van de organisatie bevordert.
- Er wordt door de organisatie ook niet helpende en oneigenlijke concurrentie tussen Duiven en Westervoort ervaren om ambtelijke inzet

Aanbevelingen

- **Zie onder ogen wat de huidige dynamiek is en veroorzaakt**
- **Geef inhoud aan uw gezamenlijke verantwoordelijkheid om gedeelde waarden en normen te ontwikkelen voor het functioneren van het gemeentebestuur, inclusief voor de contacten tussen raad, college, ambtelijke organisatie en de inwoners.**
  - Binnen de raad en tussen raad en college: over duale verhoudingen en informatie delen (binnen coalitie en/of met niet-coalitie partijen; maar ook met media en met inwoners)
  - Tussen college en ambtelijke organisatie: over onafhankelijkheid van advisering en betrekken ambtelijke capaciteit; en over invulling eigenaarschap 1Stroom
  - Allen: over gewenste afstand tussen functionele en politieke verhoudingen en persoonlijke verhoudingen, maar wel empathie
- **Werk aan ontwikkelen repertoire voor productieve confrontatie en ga die confrontatie niet uit de weg**