



EINDRAPPORT

Dynamieken doorbreken

Een onderzoek naar de Maastrichtse
bestuurs- en organisatiecultuur

77291 | 2 juni 2026

EINDRAPPORT

Dynamieken doorbreken

Een onderzoek naar de Maastrichtse
bestuurs- en organisatiecultuur

Laurens Vellekoop
Robin van Beijnhem
Doremieke Kruithof
Fleur Stalenhoef

77291 | 2 juni 2026

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1

Conclusie 5

HOOFDSTUK 2

Een fundament voor reflectie..... 9

HOOFDSTUK 3

Het Maastrichtse samenspel.....13

HOOFDSTUK 4

Wat het samenspel kan verklaren23

HOOFDSTUK 5

Lessen en handvatten.....31

BIJLAGE 1

Onderzoeksverantwoording.....39

BIJLAGE 2

Analysekader43



HOOFDSTUK 1

Conclusie

Dit onderzoek had als doel om zicht te krijgen op het functioneren van het Maastrichtse politiek-bestuurlijk-ambtelijke samenspel, de daarin ervaren psychosociale veiligheid en de lessen die hieruit te trekken zijn. Niet om schuldigen aan te wijzen, maar om een fundament te leggen voor reflectie, een eerste stap te zetten in herstel van vertrouwen en handelingsperspectief te bieden.

De uitkomsten laten een complex en gelaagd beeld zien, waarin structuur, gedrag en cultuur elkaar wederzijds versterken en waarin geen eenvoudige oorzaak-gevolgrelaties zijn aan te wijzen.

Het samenspel: gevangen in een negatieve dynamiek

Het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie wordt gekenmerkt door een negatieve, zichzelf versterkende dynamiek waar betrokkenen niet meer zelfstandig uit weten te komen. Hoewel er op individueel niveau veel betrokkenheid, vakmanschap en werkplezier bestaat, laat het systeem als geheel structurele spanningen zien. Afstand, zowel mentaal, als relationeel, als fysiek speelt daarin een centrale rol. Met name de afstand tussen het college en de ambtelijke organisatie is in de afgelopen collegeperiode toegenomen, met 'wij-zij'-denken, onderling wantrouwen en verwijdering tot gevolg. De dynamiek tussen raad, college en ambtelijke organisatie vertoont een aantal samenhangende kenmerken:

- Gebrekkige 'hygiëne' in rollen, verantwoordelijkheden en processen binnen het samenspel waardoor rolverving, normverving en spanning ontstaan. Daarbij ontbreekt het aan goede en gedeelde afspraken over samenwerking en besluitvorming, ordentelijk vergaderen en zuiver escaleren.
- Onvoldoende collectiviteit en collegialiteit, waardoor deelbelangen domineren en elkaar aanspreken of corrigeren uitblijft. Dit gebrek aan collectiviteit zien we binnen de raad, het college, binnen de organisatie, binnen het management en binnen de gemeente als geheel (raad, college en organisatie). Het ontbreekt ook aan gemeenschappelijk eigenaarschap voor het verbeteren van het samenspel.
- Een beperkt gedualiseerd politiek-bestuurlijk samenspel, waarbij besluitvorming zich grotendeels afspeelt binnen informele circuits en het openbare debat verwatert en verhardt.
- Een sterke focus op de korte termijn en incidenten, versterkt door politieke druk, media-aandacht en een gebrek aan gedeelde prioritering. Dit zorgt voor continue druk, onrust en spanning op het samenspel.
- Indirecte communicatie en conflictvermijdend gedrag, waarbij ontevredenheid wel gevoeld en besproken wordt, maar zelden op de juiste plek of op de juiste manier. Er wordt vooral veel óver elkaar gepraat en minder mét elkaar, met verwijdering tot gevolg.

Hoewel er ook veel goed gaat binnen het samenspel, zijn de effecten van deze systemische tekortkomingen zichtbaar en voelbaar: de kwaliteit en onafhankelijkheid van het bestuurlijk besluitvormingsproces staan onder druk, dossiers vertragen en mensen haken af bij het samenspel dat steeds minder gericht is op het komen tot een gezamenlijk resultaat.

Psychosociale veiligheid: systemische tekortkomingen leiden tot uiteenlopende ervaringen

De ervaren psychosociale veiligheid binnen het samenspel varieert per persoon, rol en plek in de organisatie. Een groot deel van de betrokkenen ervaart geen structurele onveiligheid en werkt met plezier samen. Zowel onderling als met het bestuur. Tegelijkertijd laat het onderzoek ook zien dat er sprake is van stress op plekken waar intensief wordt samengewerkt met bestuurders en de politieke druk groot is. De mate van psychosociale (on)veiligheid wordt onder meer door de volgende factoren verklaard:

- De aard van het gedrag van wethouders in een hiërarchische context, waardoor de reguliere werkdruk psychologisch wordt verzaamd. Daarbij gaat het in het bijzonder om de manier waarop er wordt omgegaan met ontevredenheid, ongeduld, frustratie, teleurstelling en politieke wensen.
- Ambitie en ongeduld aan bestuurlijke zijde, in combinatie met frustratie en onmacht over het gebrek aan uitvoeringskracht van de organisatie. Dit leidt tot een continue druk op het samenspel tussen met name het college en de ambtelijke organisatie.
- Onvoldoende normering van en interventie op gedrag, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Ook hier geldt dat er vooral óver elkaar en niet mét elkaar wordt gepraat, in plaats van in te grijpen op het moment dat het gedrag zich voordoet, of hier structureel het gesprek over te voeren.
- Een organisatie die harmonie waardeert, maar moeite heeft met het adresseren van spanningen en conflicten, en het voeren van 'het ongemakkelijke gesprek'.
- Het jarenlang ontbreken van aandacht voor gedrag en sociale veiligheid, waardoor risico's onvoldoende zijn onderkend en beheerst. Het thema veiligheid is daarmee te veel afhankelijk geworden van de beleving van individuele personen en de kwaliteit van leidinggevendenden, en onvoldoende systemisch geborgd.

Een vermindering van de veiligheid heeft effect op het gehele samenspel. Men wordt voorzichtiger, stelt zich defensief op, brengt dilemma's niet of later naar voren, of beweegt mee terwijl er inhoudelijk twijfels leven. Daarmee draagt verminderde veiligheid bij aan precies die patronen die het samenspel onder druk zetten. Dit betekent ook dat psychosociale veiligheid niet los te zien is van het samenspel, en vice versa.

Dieperliggende verklaringen: structuurveranderingen zonder cultuurverandering, onrust aan de top en een veranderd politiek- en medialandschap

De dynamiek in het Maastrichtse samenspel is niet iets van de afgelopen periode (2022-2026), maar heeft zich over langere tijd ontwikkeld. Een belangrijke dieperliggende verklaring is te vinden in de cultuur. Kenmerkend voor de Maastrichtse organisatie is een loyale en familiale manier van werken, met veel betrokkenheid en zorg voor elkaar, maar ook met een sterke neiging tot conflictvermijding, roddelen en het externaliseren van verantwoordelijkheid: het ligt vooral aan de ander en iedereen mag dat weten.

Passend bij deze cultuur is dat mensen zich opwerpen als brug (verbinder) of buffer (beschermer), wat in het beste geval leidt tot kortetermijnverlichting maar geen structurele oplossing biedt. De reden daarvoor is dat het gezamenlijke fundament (hygiëne in het samenspel, verwachtingen, feedback, afspraken over gedrag, aandacht voor psychosociale veiligheid, etc.) niet op orde is. Reorganisaties hebben weliswaar structuurveranderingen gebracht, maar (nog) niet geleid tot de gewenste manier van samenwerken. Verwachtingen over snelle effecten bleken niet realistisch, mede doordat de reorganisaties niet zijn 'afgemaakt' en er onvoldoende rekening is gehouden met de bestaande cultuur. Het uitblijven van de gewenste effecten leidt tot ongeduld, frustratie en het onhygiënischer worden van het samenspel. Wat daarbij niet helpt is de onrust aan de top van de organisatie. Het verloop binnen het management is hoog. Dit gebrek aan continuïteit leidt tot onrust binnen de organisatie, het college en het samenspel.

Daarbovenop komen externe ontwikkelingen, zoals politieke versnippering, bredere coalities en de toegenomen invloed van de media, die bestaande patronen versterken. Dit heeft mede tot gevolg dat de aandacht zich richt op de korte termijn en incidenten, en dat raadsinstrumentarium wordt ingezet voor politiek gewin. Daarnaast is sprake van verruwing van het debat, het spelen op de persoon in plaats van de inhoud en het politiek aanspreken van de ambtelijke organisatie. Hoewel laatstgenoemde ontwikkelingen niet uniek zijn voor Maastricht, doet dat niets af aan de effecten.

Lessen en betekenis van dit onderzoek

De belangrijkste les uit dit onderzoek is dat het Maastrichtse samenspel geen probleem van individuen is, maar van het systeem als geheel. Het aanwijzen van 'rotte appels' of het focussen op incidenten zal de beschreven dynamiek niet doorbreken. Op deze manier is in het verleden al te vaak geprobeerd om verandering teweeg te brengen. Tegelijkertijd betekent dit nadrukkelijk niet dat niemand verantwoordelijkheid draagt. Integendeel, iedereen maakt deel uit van het systeem en draagt daarmee ook verantwoordelijkheid voor verandering. Door wat iemand doet maar ook door wat iemand nalaat.

Dit rapport is daarmee geen eindpunt, maar een begin. Een fundament voor reflectie. Een spiegel die zichtbaar maakt hoe patronen zijn ontstaan, in stand worden gehouden en elkaar versterken. De daadwerkelijke waarde van dit onderzoek zal worden bepaald door de bereidheid van raad, college en ambtelijke organisatie om deze spiegel serieus te nemen, gezamenlijk te reflecteren en het ongemakkelijke gesprek niet langer uit de weg te gaan.

De start van een nieuwe raads- en collegeperiode biedt daarvoor een uitgelezen kans. Die kans kan alleen worden benut als er sprake is van het volgende:

- Gezamenlijk eigenaarschap (raad, college en ambtelijke organisatie) voor versterking van het samenspel.
- Bereidheid van alle betrokkenen om kritisch te kijken naar de eigen rol binnen het samenspel. Zonder zelfreflectie is er geen duurzame verbetering mogelijk.
- Erkenning van het feit dat niet iedereen gelijk is, dat mensen verschillen en dat mensen anders reageren dan verwacht of gewent.
- Een structurele investering. Het samenspel is continu in ontwikkeling en heeft dus ook doorlopend aandacht en onderhoud nodig. Betrokkenen moeten hiertoe bereid zijn.

Zonder deze gezamenlijke bereidheid zal verandering uitblijven. Mét die bereidheid ligt er meer dan voldoende perspectief om het samenspel te versterken en het vertrouwen stap voor stap te herstellen.



HOOFDSTUK 2

Een fundament voor reflectie

Het doel van dit onderzoek naar de bestuurs- en organisatiecultuur en de signalen over gedrag en omgangsvormen is te komen tot een fundament voor reflectie. Dit fundament biedt handvatten voor de toekomst om toe te werken naar herstel van vertrouwen.

Het rapport is daarmee niet de scherprechter die de ‘rotte appels’ identificeert en verwijdert. Wij hebben gemerkt dat deze verwachting bij een deel van de betrokkenen leeft én dat deze behoefte bij hen aanwezig is. De problematiek in het bestuurlijk-ambtelijk samenspel van de gemeente Maastricht ligt echter niet bij één of enkele mensen. Deze wordt veroorzaakt door een veelheid aan factoren. Dit rapport bevat een beschrijving van het samenspel, geeft inzicht in deze factoren en legt daarmee het fundament voor individuele én gezamenlijke reflectie.

Het rapport *an sich* is daarmee dus niet de oplossing voor de problematiek in het Maastrichtse samenspel. Het is een eerste betekenisvolle stap. De waarde van dit rapport wordt bepaald door de stappen die hierna worden gezet, te beginnen met reflectie. Daarbij ligt het gevaar op de loer van reflectie als rituele dans waarbij plichtmatig feedback wordt uitgewisseld, zonder dat het achterste van de tong zichtbaar is. Dat er beleefd naar elkaar wordt geluisterd, maar uiteindelijk niets daadwerkelijk verandert.

Wij benoemen dit expliciet omdat wij deze rituele reflectie niet ondenkbaar achten in de Maastrichtse bestuurs- en organisatiecultuur. Het feit dat dit onderzoek nodig was, onderstreept dat de betrokkenen zelf te veel verweven zijn met de dynamiek binnen het systeem: ze zitten vast in hun eigen narratief en slagen er onvoldoende in om dit van een afstand te bekijken en te beoordelen. Bovendien constateren wij dat de reflectie die tot nu toe heeft plaatsgevonden niet tot verandering heeft geleid.

De reflectie die nodig is, vraagt om de daadwerkelijke bereidheid om de ander te willen begrijpen én de bereidheid om kritisch naar jezelf te kijken. Wat is de impact geweest van je eigen gedrag? Waarom gedraagt de ander zich zoals hij of zij doet? En wat kun je er zelf aan doen om het samenspel vooruit te helpen? Iedereen zou zich dit af moeten vragen en ook nieuwsgierig moeten zijn naar het antwoord van de ander. Zonder deze bereidheid zal de reflectie niet de diepgang bereiken die nodig is om iets te veranderen in het samenspel. Zonder deze bereidheid zullen de handvatten en vervolgacties niet hun beoogde effect hebben.

Een uitgelezen moment voor bezinning en een nieuwe start

De nieuwe gemeenteraad is onlangs geïnstalleerd. Ook start binnenkort een nieuw college. Dit is daarmee een goed moment om te reflecteren op het verloop van het samenspel en in te zetten op de verbetering daarvan. Om afspraken te maken over rollen, verantwoordelijkheden, opdrachtgeverschap en gedrag. Om te werken aan begrip en aan de onderlinge relatie. Om de afstand tussen politiek, bestuur en ambtelijke organisatie te verkleinen en om meer als één geheel te gaan functioneren. Dit betekent wel dat er direct met de aanbevelingen aan de slag moet worden gegaan om het momentum niet te laten passeren.

Over het onderzoek

De directe aanleiding voor dit onderzoek is het vertrek van de gemeentesecretaris eind 2025, nadat het college het vertrouwen in hem had opgezegd. Binnen de gemeente Maastricht leven echter al langer zorgen over psychosociale veiligheid en de bestuurs- en organisatiecultuur, onder meer naar aanleiding van signalen van ongewenst gedrag en omgangsvormen, en onderzoek van de arbeidsinspectie. Het doel van het onderhavige onderzoek is te komen tot een fundament voor reflectie, handvatten voor de toekomst en herstel van vertrouwen. Het onderzoek gaat over het politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel, waarin aandacht moet zijn voor concrete signalen over gedrag en omgangsvormen. Deze concrete signalen zijn onder andere afgegeven door de voormalige gemeentesecretaris. Het onderzoek richt zich op de periode 2022-2026.

De drie onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. Hoe verloopt het samenspel tussen raad-college-organisatie, mede in het licht van de concrete signalen over gedrag en omgangsvormen? Wat zijn de kenmerken van dit samenspel?
 - a. Wat zijn de kenmerken van dit samenspel?
 - b. Wat zijn de effecten van dit samenspel?
 - c. Hoe wordt dit samenspel ervaren?
 - d. Wat zijn de verklarende factoren voor de wijze waarop dit samenspel plaatsvindt?
2. Hoe wordt de psychosociale veiligheid ervaren door deelnemers binnen het samenspel raad-college-ambtelijke organisatie, mede in het licht van de concrete signalen over gedrag en omgangsvormen?
 - a. Wat zijn verklarende factoren voor de mate van ervaren psychosociale veiligheid binnen dit samenspel?
 - b. Wat zijn de effecten van de ervaren mate van psychosociale veiligheid (onder andere op het samenspel)?
3. Welke lessen zijn er te trekken uit het onderzoek en welke concrete handelingsperspectieven horen daarbij?

Samenhang tussen de onderzoeksvragen

De eerste twee onderzoeksvragen zijn sterk met elkaar verweven. De bevindingen over de ervaren psychosociale veiligheid binnen het samenspel houden namelijk verband met de wijze waarop het samenspel verloopt en hebben ook effect op datzelfde samenspel. De essentie van psychosociale veiligheid is immers dat je de ruimte voelt om je mening naar voren te brengen, of iets anders van jezelf te laten zien, zonder angst voor eventuele negatieve consequenties. Als die ruimte er is en wordt ervaren, heeft dat doorgaans een positieve uitwerking op het samenspel. Is die ruimte er niet, dan heeft dit doorgaans een negatieve uitwerking op het samenspel. De antwoorden van beide vragen zijn daarmee onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Verloop en scope van het onderzoek

Het onderzoek heeft plaatsgevonden van medio februari tot en met mei 2026.¹ Gedurende die periode is een grote hoeveelheid data verzameld en er zijn 71 (groeps)interviews afgenomen met personen die betrokken zijn bij het politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel. Onder hen waren bijna alle (voormalige) collegeleden van de collegeperiode 2022-2026 en alle raadsfracties van de periode 2022-2026. Binnen de ambtelijke organisatie lag de nadruk op de groep ambtenaren die zelf onderdeel is van het samenspel met het college en de raad. Voor de gemeente Maastricht werken circa 1.900 mensen. Wij hebben 62 van hen gesproken tijdens interviews.

Opdrachtgever van het onderzoek was de burgemeester, daarin bijgestaan door de gemeentesecretaris en griffier. Gezamenlijk vormden zij de begeleidingscommissie van het onderzoek. De taak van de begeleidingscommissie was om de voortgang van het onderzoek te bewaken en ervoor te zorgen dat met het onderzoek antwoord zou worden gegeven op de gestelde onderzoeksvragen. De dagelijkse afstemming over en coördinatie van het onderzoek verliep via een projectleider van de gemeente Maastricht. Jaap Smit, onder andere voormalig commissaris van de Koning van Zuid-Holland, heeft op verzoek van de opdrachtgever toegezien op de onafhankelijkheid en kwaliteit van het onderzoek(sproces).

Systemische blik op het samenspel

Met 'samenspel' bedoelen wij het geheel aan interacties tussen raad, college en ambtelijke organisatie gericht op besluitvorming, beleidsvorming, uitvoering en verantwoording. Wij kijken op een systemische wijze naar dit samenspel. Dat betekent dat we ons niet richten op individuele gebeurtenissen, incidenten of gedrag, maar op patronen die daaronder schuilgaan, en effecten. We zoeken daarbij naar een verklaring voor het ontstaan en (sluimerend) voortbestaan van deze patronen en komen tot handvatten om deze te doorbreken.²

¹ Zie voor een uitgebreide onderzoeksverantwoording bijlage 1.

² Zie voor een nadere uitwerking van de onderzoeksopzet het analysekader in bijlage 2.

Psychosociale veiligheid

De termen 'sociale veiligheid', 'psychologische veiligheid' en 'onveiligheid' zijn in de afgelopen jaren een eigen leven gaan leiden. Dit hebben we ook gemerkt gedurende dit onderzoek. Deze termen roepen bij iedereen associaties op en bij veel mensen ook emoties. Het praten over (on)veiligheid en je eigen rol daarin is daarom vaak moeilijk en beladen. Ook omdat het over de beleving van mensen gaat. Een situatie die door de een als volstrekt normaal wordt beleefd, kan door de ander als onveilig worden ervaren.

Dat heeft er ook mee te maken dat psychosociale veiligheid niet alleen bepaald wordt door feitelijke gebeurtenissen, maar bestaat uit verwachtingen en subjectieve ervaringen van individuen. Hoewel deze ervaringen per individu kunnen verschillen, hangt de ervaren psychosociale veiligheid binnen teams en organisaties onderling ook samen, aangezien mensen vaak gedeelde ervaringen hebben. In dit onderzoek hanteren we volgende definitie voor psychosociale veiligheid: De mate waarin raadsleden, collegeleden en ambtelijke medewerkers het gevoel hebben zich kritisch ten opzichte van elkaar te kunnen uiten of kwetsbaar op te kunnen stellen, zonder dat dit negatieve consequenties heeft voor henzelf of anderen.

We praten over 'de mate van' psychosociale veiligheid omdat dit vaak niet zwart (onveilig) of wit (veilig) is. Een omgeving kan in meer of mindere mate veilig zijn en vrijwel elke omgeving heeft meer en minder veilige aspecten.

Leeswijzer

In het derde hoofdstuk beschrijven we (de kenmerken van) het Maastrichtse samenspel, de psychosociale (on)veiligheid die daarbinnen wordt ervaren en de effecten daarvan. In het vierde hoofdstuk gaan we in op de verklarende oorzaken daarvoor. Het vijfde hoofdstuk bevat handvatten om de geschetste dynamiek(en) te doorbreken en het samenspel te versterken.



HOOFDSTUK 3

Het Maastrichtse samenspel

Het Maastrichtse samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie zit gevangen in een negatieve, zichzelf versterkende dynamiek die er over de jaren heen is ingeslepen en waar betrokkenen niet meer zelfstandig uitkomen. Deze dynamiek bestaat uit een aantal samenhangende kenmerken die we in dit hoofdstuk beschrijven. Alvorens we ingaan op de dynamiek, staan we stil bij het feit dat er (ook) veel goed gaat binnen Maastricht.

Aandacht voor het zuur leidt af van het zoet

Binnen het Maastrichtse samenspel gaat er veel goed en kan er veel beter. Omdat dit onderzoek een vervelende aanleiding heeft, is er vooral aandacht voor wat er niet goed gaat. Dat is belangrijk, want het onderzoek is bedoeld om van te leren. Tegelijkertijd is het van belang niet te vergeten wat er goed gaat. De ervaringen van het samenspel zijn namelijk wisselend. Het merendeel van de mensen die wij gesproken hebben (collegeleden, ambtenaren én raadsleden) is overwegend tevreden over het samenspel. Er wordt elke dag hard en met plezier gewerkt voor en aan de gemeente Maastricht; het samenspel is daarbij niet tot stilstand gekomen.

De meeste raadsleden geven aan prettig met elkaar samen te werken (ook voorbij oppositie- en coalitieverbanden), de directe samenwerking met ambtenaren als waardevol te zien en collegeleden als benaderbaar en betrokken te ervaren. Binnen de ambtelijke organisatie wordt de sfeer binnen teams vaak beschreven als collegiaal en ondersteunend. Dat blijkt ook uit een werknemersvragenlijst³, waarin de (overgrote) meerderheid van de werknemers de onderlinge sfeer tussen collega's altijd 'goed' of 'vaak goed' vindt (zie tabel 1). Ook uit het laatste belevingsonderzoek⁴ komt een positief beeld naar voren over de werkbeleving binnen de gemeente Maastricht (zie figuur 1). Daarnaast geven ambtenaren aan dat met individuele bestuurders en raadsleden goed kan worden samengewerkt aan concrete opgaven of raadsinitiatieven. Ook collegeleden werken overwegend prettig met elkaar samen, zien gedreven raadsleden en erkennen de betrokkenheid en inzet van de ambtelijke organisatie.

Tabel 1. Antwoorden per afdeling, uitgedrukt in percentages, op de vraag 'Vindt u de onderlinge sfeer tussen collega's op het werk goed?'. Door afrondingen kan het totaal van een afdeling optellen tot 99,9% of 100,1%.

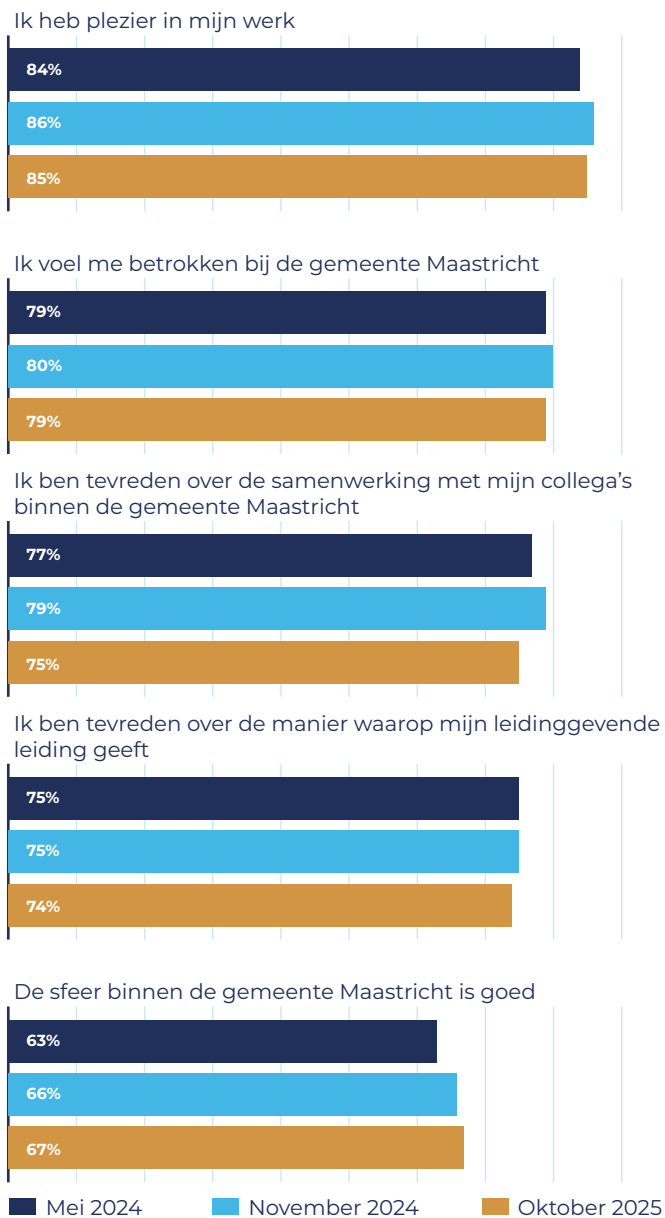
Afdeling	Altijd	Vaak	Soms	Zelden	Nooit
Bestuur Raadsgriffie	28,6	42,9	14,3	14,3	0
Bestuurszaken	14,8	66,7	14,8	3,7	0
Centrale taken en Ondersteuning	16	60	20	2	2
Centre Céramique	13,8	82,8	3,4	0	0
Concerncontrol	10	40	50	0	0
Economie en Cultuur	21,4	50	25	3,6	0
Financiën	20	80	0	0	0
Informatievoorziening & Automatisering	24,1	62,5	9,8	3,6	0
Jeugd en Onderwijs	20,4	65,3	14,3	0	0
Juridische zaken	12,5	62,5	20	5	0
Maastricht Sport	23,8	71,4	4,8	0	0
Maatschappelijke ontwikkeling	9,1	80	9,1	0	1,8
Mens en Organisatie	27,3	59,1	11,4	0	2,3
Projecten	50	44,1	5,9	0	0
Publieke dienstverlening	25,4	57,6	13,6	1,7	1,7
Ruimte	36,7	57,1	6,1	0	0
Sociale zekerheid	30,1	62,7	4,8	2,4	0
Stadsbeheer	26,3	63,2	5,3	5,3	0
Theater aan het Vrijthof	14,3	85,7	0	0	0
Vastgoed	38,5	57,7	3,8	0	0
Veiligheid en Leefbaarheid	28,9	63,3	2,2	4,4	1,1

Specifiek in het samenspel tussen het college en de ambtelijke organisatie zien we ambitieuze bestuurders en trouwe ambtenaren met een gedeelde ambitie om de stad vooruit te helpen. Vaak vinden zij elkaar daarin en boeken ze samen voortgang. Soms lukt dat echter niet. Dat komt niet door gebrek aan inzet of goede wil, maar doordat het niet altijd lukt om op één lijn te komen. Bij de uiteenlopende oorzaken daarvan wordt in het vervolg van dit rapport uitgebreid stilgestaan.

³ De werknemersvragenlijst was onderdeel van het onderzoek 'Inventarisatie risicofactoren voor intern ongewenst gedrag', uitgevoerd door EffectVeiligheid. Het eindrapport werd op 19 februari 2026 opgeleverd. De respons van de vragenlijst was 53%.

⁴ Het belevingsonderzoek werd uitgevoerd door het team Datagedreven Sturen van de gemeente Maastricht. Het eindrapport werd 7 november 2025 opgeleverd. De respons van de vragenlijst was 61%.

Figuur 1. Aantal respondenten dat '(helemaal) eens' antwoordt op werkbelevingsstellingen, uitgedrukt in percentages.



Afstand die tot meer afstand leidt

Wij zien afstand tussen het college en de ambtelijke organisatie. Deze afstand is in de loop van de afgelopen collegeperiode toegenomen en is op enig moment zo groot geworden, dat de verbinding zich niet meer goed liet herstellen. Dit leidde tot wij-zij-denken en verwijdering. De grootste afstand bevindt zich tussen het college en het management, bestaande uit het directieteam en het gemeentelijk managementteam (GMT). Deze afstand wordt veroorzaakt door wederzijdse ontevredenheid en onvoldoende aansluiting bij elkaars wensen en verwachtingen. Naar de beleving van het college slaagt de ambtelijke organisatie er onvoldoende in om te leveren. Volgens collegeleden zijn adviezen onvoldoende integraal en samenhangend, ontbreekt het aan sturingsinformatie rondom projecten en is er onvoldoende voortgang binnen dossiers – zonder duidelijke reden. Het college houdt het management daarvoor primair verantwoordelijk. Bij het management is er juist ontevredenheid over de irreële verwachtingen en het ongeduld vanuit het college. Bestuurders hebben onvoldoende zicht op de werkdruk binnen de organisatie en hoe wensen zich verhouden tot bestaand beleid, of ze lijken er niet echt in geïnteresseerd. Ze verwachten dat initiatieven direct opgepakt worden door de ambtelijke organisatie. Vertraging of niet kunnen leveren worden niet zelden als ambtelijk tegenwerken opgevat. Deze gebrekkige aansluiting bij elkaars belevingswereld is een effect van de onderlinge afstand en leidt tot verdere verwijdering.

Deze ontevredenheid en onbegrip over elkaar worden vooral *binnen* het management en binnen het college besproken, en *niet samen*. Het effect daarvan is dat de negatieve beelden ten opzichte van elkaar aanzwellen en de afstand verder toeneemt. Het 'metagesprek' over deze ontevredenheid of de onderlinge samenwerking is nooit goed gevoerd. Gezamenlijke pogingen zijn wel ondernomen, maar niet overtuigend. Ook heeft het ontbroken aan consistente inzet op het verminderen van de afstand tussen college en organisatie. Het inwerken van wethouders gebeurt op inhoud, niet op relatie. Jaarlijkse benen-op-tafel-sessies, of periodieke reflectie op de onderlinge samenwerking tussen management en college gebeuren niet, of zijn verwaterd gedurende de collegeperiode. Pas toen het college eind 2025 het vertrouwen in de voormalig gemeentesecretaris opzegde, ontstond er een crisissfeer waarin het management aangaf niet langer op deze manier verder te kunnen. Daarop volgden investeringen in samenwerking en onderlinge relaties.

In de context van een nieuwe collegeperiode en onderhavig onderzoek hebben deze investeringen echter nog niet tot de gewenste doorbraken in de onderlinge samenwerking geleid. Het blijft de vraag of ze op een ander moment wél tot duurzaam en betekenisvol resultaat hadden geleid.

Dit komt met name doordat er een gezamenlijke probleemdefinitie ontbreekt van wat er misgaat in het samenspel. Ook wordt er geen (collectieve) verantwoordelijkheid gevoeld om de negatieve dynamiek te doorbreken. Er worden twee gesprekken door elkaar gevoerd: collegeleden proberen hun ontevredenheid over te brengen over de bereikte resultaten, terwijl het management probeert hun ontevredenheid over te brengen over de irreële verwachtingen en het ongeduld en gedrag van wethouders.

We zien wel sporen van zelfinzicht en reflectie bij bestuurders en het management, maar dit leidt nog niet tot een doorbraak in de dynamiek. Actoren zitten daarvoor te veel 'in de eigen groef'. Aan beide zijden voelt men zich meer slachtoffer dan veroorzaker. Er is onvoldoende daadwerkelijke bereidheid om zich in de positie van de ander te verplaatsen. Wij zien vooral instrumentele bereidheid, vanuit de wens om het (kortetermijn)probleem te laten verdwijnen om vervolgens op dezelfde voet door te gaan.

Gebrekkige hygiëne die tot rolvervaging en normvervaging leidt

Het samenspel tussen met name college en ambtelijke organisatie heeft te lijden onder een gebrek aan hygiëne. Met 'hygiëne' bedoelen we regels, afspraken, processen en werkwijzen die richting geven aan het verloop van het samenspel. Dit begint met duidelijke afspraken 'wie waarvan is'. Wat doet een wethouder, wat doet een ambtenaar, wat mag je van een (team)manager verwachten, wat van een directeur, wat van de secretaris? Waar beginnen je verantwoordelijkheden en waar houden deze op? Sommigen ontbreekt het aan kennis hierover, anderen gaan bewust grenzen over en worden daarop onvoldoende en vooral inconsequent aangesproken. Een voorbeeld hiervan is het personeelsbeleid. De gemeentesecretaris is hiervoor verantwoordelijk. Voor een wethouder moet duidelijk zijn op welke wijze er input geleverd kan worden op het aannemen van personeel, hoe er terugkoppeling gegeven kan worden over het functioneren van de organisatie en haar medewerkers, maar ook waar die verantwoordelijkheid ophoudt. Dit is nu niet duidelijk.

Het effect hiervan is dat wethouders zich actief bemoeien met het personeelsbeleid van de organisatie. Van het aannemen van nieuwe medewerkers en de (on)wenselijkheid van promoties, tot de inzet van specifieke medewerkers bij specifieke projecten.

In het verlengde hiervan ligt de onduidelijkheid over de bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen en het besluitvormingsproces. Dat gaat over de onafhankelijkheid van ambtelijke advisering, waar die begint maar ook waar die ophoudt. Wanneer het als ambtenaar je plicht is om tegen te spreken, om juridische, financiële en communicatieve aspecten in kaart te brengen, om naar haalbaarheid en uitvoerbaarheid te kijken en naar de belangen van stakeholders. Maar ook wanneer je als ambtenaar zaken uit handen geeft én vervolgens het besluit accepteert en uitvoert. Het onderscheid tussen advisering en besluitvorming is echter niet overal geland. De ambtelijke organisatie adviseert en in PO's wordt deze besluitvorming voorbereid. Het college kan het advies vervolgens wegeen, amenderen en aanvullen, en komt uiteindelijk tot een besluit. Het effect van de onduidelijkheid is dat zowel ambtenaren als bestuurders deze grenzen niet altijd respecteren. Bestuurders oefenen druk uit om ambtelijke adviezen aan te passen; de ambtelijke top en de organisatie bewegen daarin mee. Daartegenover staat dat een deel van de ambtenaren het moeilijk vindt als een advies niet wordt overgenomen of moeite heeft om zich voldoende in de context van een bestuurder te verplaatsen. Zij kunnen ermee worstelen dat zij als ambtenaren inhoudelijk soms beter op de hoogte zijn en hebben niet altijd het vertrouwen dat er bestuurlijk gezien de 'juiste' afweging wordt gemaakt.

Het ontbreekt ook aan afspraken en gedeelde verwachtingen over de onderlinge samenwerking en de inhoud van het werk. Dat gaat over wat een bestuurder wanneer van de ambtelijke organisatie kan verwachten en vice versa. Wanneer een bestuurder geraadpleegd wordt binnen een traject, waarover en met welk doel. Hoe er wordt omgegaan met ontwikkelingen en tegenvallers, hoe er wordt gerapporteerd over de voortgang en hoe tussentijdse evaluatie plaatsvindt. Ook wordt niet expliciet stilgestaan bij de onderlinge werkrelatie. Wat vinden we prettig op het gebied van samenwerking? Hoe communiceren we met elkaar? Hoe halen we het maximale uit elkaars kwaliteiten? Wat leidt tot irritatie en moeten we zien te voorkomen? Hoe gaan we ermee om als het een keertje misloopt in de relatie? Bij collegeleden en bij de ambtelijke organisatie leven hierover wel allerlei beelden, maar deze worden onvoldoende expliciet gemaakt. Daardoor ontstaat aan de ambtelijke kant irritatie over bestuurders die opdrachten geven via WhatsApp, mondeling of op tijdstippen dat ambtenaren daar niets (meer) mee kunnen. Maar ook over bestuurders die hun stukken te laat lezen waardoor bijsturen niet meer mogelijk is.

Collegeleden zijn dan weer ontevreden over het ontbreken van informatie, vertraging van dossiers en het gebrek aan urgentie aan de zijde van de ambtelijke organisatie.

Tijdens vergaderingen ontbreekt het ook aan hygiëne, dit speelt deels ook binnen de gemeenteraad. Met 'hygiënisch vergaderen' bedoelen wij een duidelijke agenda, een goede voorzitter, duidelijkheid over ieders rol aan tafel, een helder doel bij elk agendapunt en een correcte onderlinge omgang. Raadsvergaderingen worden gestructureerd door het Reglement van Orde, maar dit wordt niet altijd nageleefd en het ontbreekt dan aan consequente (onderlinge) correctie. Stemverklaringen kunnen daardoor uitgroeien tot volledige bijdragen, er vinden soms meer interrupties plaats dan toegestaan en er wordt door sprekers heen gepraat. Tijdens collegevergaderingen is het niet ongewoon dat besluiten via de rondvraag uitgelokt worden, terwijl ze daar procedureel niet horen. Ook komt het voor dat collegeleden door elkaar of door ambtenaren heen praten. Ook portefeuillehoudersoverleggen (PO's) kennen geen vast format of procedure en het voorzitterschap verschilt per overleg. Ook wisselt het per team of er naast (beleids)medewerkers ook iemand van het management bij het PO aanwezig is. Ook hier komt het voor dat er vaak uit ongeduld door ambtenaren wordt heen gepraat, mede omdat de tijd binnen PO's (te) beperkt is. Verslaglegging van PO's loopt uiteen, is vaak minimaal of ontbreekt, waardoor het onduidelijk is wat er precies is afgesproken. Mede in dit verband is illustratief dat een (wettelijk verplicht) Reglement van Orde voor het college ontbreekt. In zo'n reglement worden door het college afspraken vastgelegd over de eigen werkwijze, besluitvorming en vergaderstructuur.

Tot slot ontbreekt het aan hygiëne op het gebied van escalatie. Daarmee bedoelen we het zetten van een logische vervolgstap op het moment dat je er gezamenlijk niet uitkomt. Dit gebeurt zowel binnen inhoudelijk dossiers als op het gebied van houding en gedrag. In plaats van het zetten van een logische vervolgstap, komt er een informeel circuit op gang om 'de plooiën glad te strijken'. Dit is enerzijds het gevolg van onduidelijkheid over de manier waarop opschaling plaats moet vinden en hoe je dit goed doet. Anderzijds is het een diepgeworteld cultuurfenomeen waarin 'het met elkaar oneens zijn' te weinig wordt gezien als een professionele onvermijdelijkheid en te veel wordt beschouwd als iets onwenselijks dat voorkomen moet worden. Als er wel wordt geëscaleerd gebeurt dit op uiteenlopende wijze en toon. Hierdoor worden problemen niet bij de wortel aangepakt en blijven ze voortbestaan. Vervolgens wordt er negatief gesproken met collega-bestuurders of collega-ambtenaren.

Het samenspel heeft impact op de psychosociale arbeidsbelasting

In de werknemersvragenlijst⁵ is gevraagd naar de werkstress die voortkomt uit de samenwerking tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie binnen de gemeente Maastricht (zie tabel 2). Hieruit komt naar voren dat binnen bepaalde afdelingen meer stress wordt ervaren voortkomend uit die samenwerking dan in andere afdelingen. Dit speelt het meest bij Projecten (35,3% 'vaak'; 2,9% 'altijd') gevolgd door Vastgoed (23,1% 'vaak'; 7,7% 'altijd'), Economie en Cultuur (25% 'vaak'; 3,6% 'altijd'), Bestuur Raadsgriffie (28,6% 'vaak') Ruimte (20,4% 'vaak'), Juridische zaken (12,5% 'vaak'; 7,5% 'altijd'), Concerncontrol (20% 'vaak') en Bestuurszaken (18,5% 'vaak'). Deze cijfers zijn deels te verklaren door de mate waarin deze afdelingen te maken hebben met het bestuur en de aanwezigheid van politiek-bestuurlijk gevoelige dossiers. Dat bijvoorbeeld vanuit Centrale taken en Ondersteuning en Publieke dienstverlening minder contact is met het bestuur is terug te zien in de cijfers. Vanuit de afdelingen die hierop hoger scoren is juist meer contact met het bestuur.

⁵ Werknemersvragenlijst, onderdeel van het onderzoek Inventarisatie risicofactoren voor intern ongewenst gedrag, EffectVeiligheid, 19 februari 2026.

Tabel 2. **Antwoorden per afdeling, weergegeven als percentages, op de vraag 'Ervaart u werkstress die voortkomt uit de samenwerking tussen de ambtelijke- en bestuurlijke organisatie binnen gemeente Maastricht?'. Door afronding kan het totaal van een afdeling optellen tot 99,9% of 100,1%.**

Afdeling	Altijd	Vaak	Soms	Zelden	Nooit
Bestuur Raadsgriffie	0	28,6	42,9	0	28,6
Bestuurszaken	0	18,5	25,9	37	18,5
Centrale taken en Ondersteuning	0	6	20	42	32
Centre Céramique	3,4	10,3	20,7	37,9	27,6
Concerncontrol	0	20	40	30	10
Economie en Cultuur	3,6	25	35,7	28,6	7,1
Financiën	0	12	32	44	12
Informatievoorziening & Automatisering	1,8	8,9	29,5	39,3	20,5
Jeugd en Onderwijs	0	18,4	40,8	26,5	14,3
Juridische zaken	7,5	12,5	52,5	25	2,5
Maastricht Sport	0	9,5	33,3	19	38,1
Maatschappelijke ontwikkeling	1,8	10,9	43,6	34,5	9,1
Mens en Organisatie	4,5	6,8	45,5	25	18,2
Projecten	2,9	35,3	26,5	26,5	8,8
Publieke dienstverlening	3,4	6,8	22	27,1	40,7
Ruimte	0	20,4	42,9	24,5	12,2
Sociale zekerheid	2,4	12	20,5	42,2	22,9
Stadsbeheer	5,3	10,5	47,4	26,3	10,5
Theater aan het Vrijthof	0	0	0	42,9	57,1
Vastgoed	7,7	23,1	34,6	23,1	11,5
Veiligheid en Leefbaarheid	2,2	14,4	43,3	27,8	12,2

Deze cijfers liggen in lijn met de bevindingen uit de gesprekken die we gevoerd hebben met betrokkenen die actief zijn binnen het samenspel. Dit kan stressvol zijn, zo geven sommigen aan. Een belangrijke oorzaak hiervan zijn de bestuurlijke ambities en verwachtingen die niet altijd overeenkomen met de ambtelijke uitvoeringskracht en verwachtingen. Er wordt hard gewerkt, maar niet altijd naar tevredenheid van het college. Het college vindt dan dat het te lang duurt, dat de kwaliteit niet op orde is, dat het resultaat onvoldoende aansluit bij hun wensen of dat er te weinig voortgang is. Pogingen om dit te verbeteren worden wel ondernomen, maar komen moeizaam tot stand, waarbij de zes zogenoemde 'doorbraakprojecten' als illustratief voorbeeld genoemd worden. Deze projecten waren juist bedoeld om ook het samenspel te verbeteren, maar werden door het college vooral gezien als een ambtelijke werkelijkheid waarin onvoldoende bestuurlijke wensen terugkwamen. Inmiddels lijkt het sentiment iets gedraaid, maar deze projecten lieten vooral zien waar het aan schortte in de aansluiting tussen college en organisatie in plaats van dat ze voor een oplossing zorgden.

Het niet kunnen voldoen aan de bestuurlijke verwachtingen, het gebrek aan voortgang en inzicht, het ervaren gebrek aan sturing binnen de ambtelijke organisatie en het onvoldoende erkennen van elkaars rol en positie beïnvloeden de houding en het gedrag van wethouders richting ambtenaren. Daarbij gaat het in het bijzonder om de manier waarop men omgaat met ontevredenheid, ongeduld, frustratie, teleurstelling en politieke wensen, maar ook de druk en stress die bestuurders hierdoor ervaren. Hoewel dat breder speelt in het college, worden in dit verband met name Frans Bastiaens en Johan Pas genoemd. Door betrokkenen wordt over wethouder Bastiaens aangegeven dat hij inhoudelijk scherp en zeer bevlogen is en sterke ideeën en ambities heeft, maar dat hij in de omgang met ambtenaren, afhankelijk van de context en situatie, tekort kan schieten. Dan gaat het over de manier waarop hij tegen ambtenaren kan spreken, die als dominant, gestrest, onvoorspelbaar en emotioneel wordt getypeerd. Ook onvoldoende luisteren, het onderbreken van ambtenaren, het twifelen aan ambtelijke expertise en bemoeienis met details en uitvoering worden door betrokkenen genoemd. Het effect hiervan is dat een deel van de ambtenaren hem ontwijkt, dat zij terughoudend zijn om alles naar voren te brengen in een gesprek en dat het voorkomt dat er (zonder dat de wethouder daar erg in hoeft te hebben) wordt meebewogen met zijn wensen – ook als deze onverstandig of onhaalbaar worden geacht (bijvoorbeeld een planning voor een project).

Over wethouder Pas wordt door betrokkenen aangegeven dat hij in informele setting joviaal is en prettig in de omgang. In formele setting tijdens PO's wordt echter ook ervaren dat hij afhankelijk van de context en situatie op een onprettige manier kan reageren als hij ontevreden is, of uit een gevoel van onmacht. Betrokkenen ervaren dat hij dan emotioneel kan worden, mensen in de rede kan vallen en zijn stem kan verheffen. Ook ervaren zij dat hij druk kan zetten, soms weinig begrip heeft voor de complexiteit van dossiers en vertragingen kan opvatten als ambtelijk tegenwerken. Het effect hiervan is dat sommige ambtenaren zich ongemakkelijk voelen in een PO en dat in deze overleggen niet altijd alle inhoudelijke afwegingen op tafel komen.

Een (groot) deel van de ambtenaren die met het college werkt, ervaart zelf geen stress in de samenwerking, of werkt juist prettig met hen samen. Daarmee zou de indruk gewekt kunnen worden dat het vooral ligt aan de weerbaarheid of kwaliteit van individuele ambtenaren. Dat is niet het geval. De impact van het samenspel op de psychosociale arbeidsbelasting wordt bepaald door het systeem waar raadsleden, collegeleden en ambtenaren samen deel van uitmaken.

Een belangrijk onderdeel van dat systeem is de leidinggevende, die als buffer en brug tussen medewerkers en bestuur heeft te fungeren. De rol van de leidinggevendenden is dan ook cruciaal in de samenwerking tussen bestuur en ambtelijke organisatie, en de psychosociale arbeidsbelasting die daarbinnen wordt ervaren. Voor een goede samenwerking is het bepalend of een leidinggevende aanwezig is tijdens PO's, of een leidinggevende actief helpt bij het vertalen van de bestuurlijke wens naar een werkbaar opdracht, of de leidinggevende een brug slaat en voor het eigen team gaat staan, en ingrijpt als gedrag van een wethouder impact heeft op medewerkers. Wij merken hierin grote verschillen tussen leidinggevendenden. Dit komt ook naar voren uit de werknemersvragenlijst.⁶ Daarin zijn vragen gesteld over sociale steun, functionele steun en de waardering die medewerkers van hun leidinggevende ervaren. Een aantal afdelingen die veel met het bestuur samenwerken springen daar negatief uit. Dit heeft overigens ook te maken met onrust en wisselingen in het management van deze afdelingen.

Het samenspel heeft dus impact op de psychosociale arbeidsbelasting, maar de psychosociale arbeidsbelasting heeft ook weer impact op het samenspel. We constateren dat hierdoor veel energie verloren gaat aan extra afstemming en dossiers ambtelijk soms langer 'blijven hangen' dan nodig. Maar ook dat de onafhankelijkheid van ambtelijke advisering op sommige plekken onder druk staat omdat afwegingen, alternatieven of risico's uit het dossier worden gehaald om tegemoet te komen aan de wensen vanuit het college of van een individuele wethouder.

Een politiek samenspel dat zich vooral afspeelt langs de lijn oppositie-coalitie

Het politiek-bestuurlijke samenspel vindt in Maastricht vooral plaats langs de lijn coalitie-oppositie in plaats van de lijn college-raad. In dit weinig gedualiseerde systeem houdt de coalitie elkaar stevig vast en wordt er weinig ruimte gelaten aan de oppositie. 'Besluitvorming' vindt grotendeels plaats voordat behandeling in de domeinvergadering en de raad plaatsvindt. Dit gebeurt in coalitie-overleggen en andere informele circuits. Echte meningsvorming vindt zelden plaats in de openbaarheid. Vergaderingen worden ervaren als lang, voorspelbaar en soms ritueel. De stellingen zijn van tevoren ingenomen en er is weinig ruimte om elkaar te overtuigen.

Raadsleden vanuit de oppositie hebben, doordat besluitvorming grotendeels al plaats heeft gevonden, beperkt invloed en gaan zich hiernaar gedragen. We zien raadsleden die zich steeds meer richten op (juridische) details en incidenten, in plaats van de inhoudelijke voorstellen. Daarnaast wordt het instrumentarium van de raad (schriftelijke vragen, moties en amendementen) soms overmatig ingezet uit frustratie over de informatievoorziening of voor politieke doeleinden, en niet zozeer om tot een beter besluit te komen. Hoewel begrijpelijk en zeker niet verboden, komt dit de politiek-bestuurlijk-ambtelijke dynamiek niet ten goede. We zien ook raadsleden uit de oppositie die, als gevolg van de oppositie-coalitie verhoudingen, terughoudend zijn in het uiten van kritiek. Zij hebben het gevoel anders helemaal niets meer gedaan te krijgen of hun kans te verspillen om in de toekomst tot de coalitie toe te treden. Het effect van dit alles is dat de inhoudelijke kwaliteit van het debat in de raad onder druk staat.

Schriftelijke vragen, amendementen en moties⁷

Het aantal schriftelijke vragen is door de jaren heen toegenomen: van 509 vragen in de raadsperiode 2014-2018, naar 1.135 vragen in de raadsperiode 2018-2022 en 1.335 vragen in de raadsperiode 2022-2026.⁸ Het aantal vragen ligt daarmee fors hoger dan het landelijke gemiddelde: binnen gemeenteraden van gemeenten met 100.000 tot 200.000 inwoners werden in de raadsperiode 2018-2022 gemiddeld 363 schriftelijke vragen ingediend.⁹ De Maastrichtse gemeenteraad diende in deze periode ruim drie keer zoveel vragen in. Het hoge aantal en de toename van het aantal schriftelijke vragen heeft een effect op de ambtelijke organisatie. Het kost hen veel tijd om deze vragen te beantwoorden en het is soms onduidelijk waar de antwoorden aan bijdragen. Dit beperkt de uitvoeringskracht van de ambtelijke organisatie en draagt daarmee bovendien op sommige plekken bij aan een negatief ambtelijk sentiment richting de raad.

⁷ De in deze alinea weergegeven (landelijke) gemiddelde(n) zijn afkomstig uit: Vos, T. J., & Otjes, S. P. (2023). Het gebruik van instrumenten door gemeenteraden: tussenrapportage voor het ministerie van BZK. Deze gemiddelden zijn gebaseerd op overzichten van moties, amendementen en schriftelijke vragen van respectievelijk 170, 94, en 186 gemeenten. In het kader van de leesbaarheid spreken we in deze alinea van (landelijke) gemiddelden.

⁸ Reconstructie op basis van de website van de gemeenteraad Maastricht, waar een overzicht van schriftelijke vragen gedownload kan worden. Voor elke periode is 1 april als startdatum en 31 maart als einddatum gekozen.

⁹ Gemiddeld werden binnen een Nederlandse gemeenteraad 228 vragen gesteld gedurende de periode 2018-2022.

⁶ Werknemersvragenlijst, onderdeel van het onderzoek Inventarisatie risicofactoren voor intern ongewenst gedrag, EffectVeiligheid, 19 februari 2026.

Schriftelijke vragen werden de afgelopen raadsperiode voornamelijk ingediend door één partij, en vaker door oppositiepartijen (53%) dan coalitiepartijen (38%) (zie tabel 3). Gezamenlijke vragen kwamen beperkter (9%) voor. Dat past bij de wettelijke basis: elk raadslid kan zelfstandig vragen indienen, dus gezamenlijke indiening is optioneel. Het kan er wel op wijzen dat schriftelijke vragen vaker ingezet werden vanuit een individuele controlebehoefte of om als partij een standpunt te uiten, dan vanuit een gezamenlijke informatiebehoefte binnen de raad.

Tabel 3. **Schriftelijke vragen tussen april 2022 en maart 2026.**
Coalitie: SPM, CDA, VVD, D66, PvdA, Volt (tot december 2023) en PVM (tot maart 2025).

Steller	Aantal vragen
Eén coalitiepartij	508 (38%)
Eén oppositiepartij	698 (53%)
Meerdere coalitiepartijen samen	24 (2%)
Meerdere oppositiepartijen samen	45 (3%)
Mix	56 (4%)

Amendementen en moties werden de afgelopen raadsperiode aanzienlijk vaker ingediend door de oppositie dan de coalitie, maar het effect daarvan is beperkt. Van de 87 amendementen ingediend door de oppositie zijn er 19 aangenomen (22%) terwijl er 60 (69%) zijn verworpen (zie tabel 4). Bij de coalitie ligt het percentage aangenomen amendementen op 16 van de 21 (76%), waarbij er 2 amendementen (10%) zijn verworpen. Het totaal aantal amendementen in Maastricht in de periode 2022-jan 2026 ligt fors onder het landelijke gemiddelde in de periode 2018-2022 bij gemeenten tussen de 100.000 en 200.000 inwoners (108 in Maastricht tegenover 234 landelijk). Gemiddeld werden binnen een Nederlandse gemeenteraad 79 amendementen ingediend gedurende de periode 2018-2022.

Van de 184 moties die zijn ingediend door de oppositie zijn er 23 aangenomen (13%), terwijl er 104 moties (57%) zijn verworpen (zie tabel 5). Van de 51 moties die zijn ingediend door de coalitie zijn er 17 (33%) aangenomen, tegenover 5 (10%) verworpen moties. Het totaal aantal moties in Maastricht in de periode 2022-jan 2026 ligt onder het landelijke gemiddelde in de periode 2018-2022 bij gemeenten tussen de 100.000 en 200.000 inwoners (235 in Maastricht tegenover 298 landelijk). Gemiddeld werden binnen een Nederlandse gemeenteraad 183 moties ingediend gedurende de periode 2018-2022.

Tabel 4. **Amendementen tussen april 2022 en januari 2026.**

Categorie	Totaal	Aangenomen	Ingetrokken/ aangehouden	Verworpen	Overig
Coalitie	21	16 (76%)	3	2 (10%)	0
Oppositie	87	19 (22%)	5	60 (69%)	3

Tabel 5. **Moties tussen april 2022 en januari 2026.**

Categorie	Totaal	Aangenomen	Ingetrokken/ aangehouden	Verworpen	Overig
Coalitie	51	17 (33%)	27	5 (10%)	2
Oppositie	184	23 (13%)	55	104 (57%)	2

Verruwing zet verhoudingen onder druk

Verruwing van het debat in de raadszaal zet de verhoudingen binnen het samenspel onder druk. Raadsleden geven aan dat de sfeer in de raadszaal soms onprettig is, dat de toon van het debat negatiever wordt en dat er steeds meer incidenten plaatsvinden. In raadsvergaderingen gaat het bijvoorbeeld om raadsleden die een schaduwdebat voeren via WhatsApp en die debatten 'op de persoon spelen' in plaats van zich op de inhoud te richten. Buiten raadsvergaderingen gaat het onder andere om raadsleden die roddelen over andere raadsleden en informatie lekken naar de pers. Het effect hiervan is dat raadsleden zich binnen en buiten de raadszaal niet altijd (durven) uitspreken, uit angst daar negatieve gevolgen van te ondervinden.

De verruwing is ook te zien in de interactie tussen de raad en het college. Hoewel deze samenwerking overwegend goed loopt, is in debatten ook te zien dat er over en weer met stemverheffing wordt gepraat of direct kritiek richting elkaar wordt geuit in plaats van via de voorzitter. Ook zijn er raadsleden die wethouders persoonlijk aanspreken in plaats van het college als geheel. Andersom zijn er raadsleden die druk ervaren vanuit wethouders om vóór bepaalde voorstellen te stemmen.

De samenwerking tussen raadsleden en de ambtelijke organisatie verloopt overwegend goed. Raadsleden kunnen ambtenaren direct benaderen, mits het contact informerend en technisch van aard is, raadsleden prudent met informatie omgaan en zij niet onaangekondigd op de werkvloer verschijnen.¹⁰ De meeste raadsleden en ambtenaren die wij gesproken hebben, zijn tevreden over deze werkwijze en de manier waarop dit verloopt. Tegelijkertijd staat dit samenspel (toenemend) onder druk doordat raadsleden zich in debatten publiekelijk afzetten tegen de ambtelijke organisatie en het werk dat zij leveren. Ambtenaren worden steeds vaker afgevalen in het openbaar, ervaren dat de beeldvorming in de raad over de ambtelijke organisatie (zeer) negatief is en dat de ambtelijke organisatie wordt beschreven als bureaucratisch en niet-leverend. De toon vanuit de raad wordt door sommige ambtenaren ervaren als wantrouwend en het gevoel leeft dat er sprake is van intensieve bemoeienis en detailsturing. Individuele ambtenaren reageren hier verschillend op. Sommigen voelen zich ondergewaardeerd en verliezen motivatie, anderen worden er cynisch van en merken aan zichzelf dat ze de raad minder serieus nemen. Dit raakt weer het gevoel van gezamenlijkheid.

Het uitblijven van normering versterkt de dynamiek

Binnen het college, het management en de raad wordt negatief over elkaar gesproken, zonder dat hieraan paal en perk wordt gesteld. Uiteraard moet het college een vertrouwelijke plek zijn waar collegeleden hun onvrede kunnen uiten. Tegelijkertijd moet dit binnen de perken blijven en niet bijdragen aan een negatief sentiment ten opzichte van de organisatie. Dat was de afgelopen periode niet altijd het geval. Wat niet meehielp, was dat directieleden bij de collegevergaderingen aanwezig waren, waardoor ongenoegen directer de organisatie in sijpelde. Ditzelfde geldt voor het management en de organisatie als geheel. Er moet ruimte zijn om te ventileren, maar er is een omgeving ontstaan waarin verhalen over collegeleden en raadsleden de ronde doen die tot een negatief sentiment leiden ten aanzien van bestuurders en het bestuur als geheel. Ook in de raad wordt in het openbaar en onderling negatief gesproken over ambtenaren en de ambtelijke organisatie. Het effect hiervan is een toenemende verwijdering tussen raad, bestuur en organisatie, wat een negatieve impact heeft op het samenspel. Er is in dit opzicht een gebrek aan zelfbegrenzing, normering en correctie in alle gremia, zowel bestuurlijk als ambtelijk.

Binnen college en raad wordt te weinig gereflecteerd op (de effecten van) het eigen gedrag en de noodzaak om elkaar hierop aan te spreken. Betrokkenen beschrijven verschillende incidenten binnen en buiten de raadszaal die vroegen om correctie, maar in de praktijk zelden leidden tot zichtbare normstelling of consequenties. Door betrokkenen wordt naar de burgemeester gewezen als zijnde de scheidsrechter die de orde moet handhaven binnen het college en de raad, maar daarin te mild en te wisselend optreedt. Tegelijkertijd valt op dat betrokkenen het zelf nalaten om corrigerend op te treden richting elkaar. Het verlangen naar een normerende instantie is groot. Bij de gemeenteraad, binnen het college en binnen het management. Elkaar aanspreken of bevragen op gedrag is niet de norm. Pogingen om gezamenlijk te reflecteren op het samenspel zijn wel ondernomen, maar missen eigenaarschap en commitment van degenen die er uiteindelijk iets mee moeten doen.

Ook tijdens PO's wordt het gedrag van wethouders zelden gecorrigeerd. Sommige managers geven aan achteraf het gesprek aan te gaan met de betreffende wethouder, maar dit gebeurt niet consequent en is dus afhankelijk van de betreffende (team)manager. Hoewel het management hier sinds het vertrek van de vorige gemeentesecretaris gezamenlijk één lijn in probeert te trekken, is het nog steeds sterk persoonsgebonden of er wordt gesproken over gedrag en op welke wijze. Van betrokkenen horen wij dat wethouders wel aanspreekbaar zijn op hun gedrag en dat het gesprek hierover in het algemeen best gevoerd kan worden. Tegelijkertijd geven betrokkenen aan dat dit niet tot duurzame verandering leidt.

Een gebrek aan collegialiteit en collectiviteit

Wij zien het college als de optelsom van de individuele collegeleden met eigen portefeuilles en eigen agenda's in plaats van een collegiaal bestuursorgaan. Menig gesprekspartner geeft aan dat het binnen het college 'ieder voor zich' is. Bovendien wordt nagelaten elkaar kritisch te bevragen. Betrokkenen spreken in dit verband over een niet-aanvalsverdrag: 'zo lang jij je niet met mij bemoeit, bemoei ik me niet met jou'. Hoewel collegeleden het overwegend prima met elkaar kunnen vinden, wordt deze emotionele collegialiteit doorgaans niet vertaald naar gezamenlijke keuzes, prioritering en onderlinge steun bij zware portefeuilles. Wat verder opvalt, is dat er over elkaar wordt gepraat. Dit gebeurt zowel tussen collegeleden onderling als richting ambtenaren. Dit versterkt het beeld binnen de ambtelijke organisatie van een niet-collegiaal orgaan.

¹⁰ Memo van de griffier, burgemeester en gemeentesecretaris contact raadsleden – ambtenaren, 6 april 2023.

Het effect van het ontbreken van deze collegialiteit is dat dit doorwerkt in de ambtelijke organisatie, die zich aan het college spiegelt. Sectorale aansturing vanuit het college draagt bij aan een sectoraal opererende ambtelijke organisatie. Deelbelangen vanuit specifieke portefeuilles gaan boven het hogere belang. Ambtenaren krijgen soms onduidelijke opdrachten wanneer meerdere portefeuillehouders betrokken zijn en er zijn voorbeelden van afdelingen die door wethouders tegen elkaar worden uitgespeeld om individuele wensen te realiseren. De ambtelijke top laat dit te veel gebeuren door onvoldoende als collectief te opereren. Het lukt het management niet om gezamenlijk tegemoet te komen of weerstand te bieden aan het college.

Een gebrek aan collectiviteit zien we ook binnen de gemeente als geheel. Dan gaat het om het besef dat je als gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie samen de gemeente vormt. Dat je gezamenlijk verantwoordelijk bent voor het komen tot besluiten en de uitvoering daarvan. Dat het handelen van de één, effect heeft op de ander. Maar ook dat je gezamenlijk het aanzien van en vertrouwen in de gemeente bepaalt. Raad en college voorop. In de manier van werken en over elkaar praten zien wij die collectiviteit beperkt terug. Het is te veel 'ieder voor zich' en te weinig 'met zijn allen voor Maastricht'.



HOOFDSTUK 4

Wat het samenspel kan verklaren

Het samenspel in Maastricht is niet van de ene op de andere dag ontstaan. De dynamiek heeft zich in de loop van de tijd ontwikkeld tot wat die nu is en is dus al (ver) voor de periode 2022-2026 ingezet. Wel zijn bepaalde ontwikkelingen binnen die periode een katalysator geweest. In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste verklarende factoren voor het samenspel zoals we dat binnen de gemeente Maastricht zien.

Reorganisaties leiden nog niet tot de gewenste effecten

De ambtelijke organisatie heeft verschillende reorganisaties meegemaakt in de afgelopen vier jaar. In 2022 is er een gemeentebrede structuurwijziging ingezet, waarbij er binnen de domeinen Bedrijfsvoering & Dienstverlening en Sociaal ook een reorganisatie plaatsvond. Deze reorganisatie is op 1 juli 2023 ingegaan. De aanleiding voor de reorganisatie binnen Bedrijfsvoering & Dienstverlening was dat de organisatie zich onvoldoende 'in control' voelde en daardoor onvoldoende transparant was. Er werd te veel vanuit afdelingsbelangen geredeneerd; inzicht en sturingsinformatie ontbrak om op managementniveau bij te kunnen sturen en de controlfunctie was onvoldoende onafhankelijk. Door de reorganisatie ging de bedrijfsvoering van een gedecentraliseerde en versnipperde structuur naar vier centrale bedrijfsvoeringsafdelingen en één onafhankelijk controlteam. Het domein Sociaal wilde met de reorganisatie aansluiten bij de vele ontwikkelingen die er speelden, zowel intern als extern. De reorganisatie ambieerde om tot een zo eenvoudig mogelijk ingerichte organisatie te komen die past bij de taken en wendbaar is om in te spelen op veranderende vragen.

Daarnaast hebben er in 2024 en 2025 ook reorganisaties plaatsgevonden bij zes afdelingen (Veiligheid en Leefbaarheid, Economie & Cultuur, Projecten, Vastgoed, Centre Céramique, Maastricht Sport, en HR). De aanleidingen hiervoor waren verschillend en raakten aan zaken als persoonlijke aandacht voor medewerkers, betere en integrale sturing, rolduidelijkheid en interne samenwerking.

De verschillende reorganisaties hebben geleid tot nieuwe ambities en verwachtingen over de organisatie bij medewerkers, management, college en raad. De verwachting was onder andere dat de reorganisaties in korte tijd tot verandering zouden leiden. Illustratief is een passage uit het coalitieakkoord 2022-2026: *De veranderopgave op het gebied van bedrijfsvoering, gekoppeld aan de ingezette verandering van het sociaal domein is onze topprioriteit voor de eerste twee jaar van deze bestuursperiode. De mate waarin deze taak in deze periode daadwerkelijk volbracht kan worden, zal bepalen in hoeverre de ambities op andere terreinen waargemaakt kunnen worden. Hiermee kan geen dag langer gewacht worden. Hierbij is parallel aan de basis op orde ook verbetering van de externe oriëntatie, een meer naar buiten gerichte houding gevraagd. Ook dit vergt veranderingen in de (werkwijze van de) interne organisatie.*¹¹

De reorganisaties hebben echter (nog) niet overal geleid tot de gewenste uitkomsten. Veel van de probleemanalyses die aan de reorganisatieplannen ten grondslag lagen, zijn nog steeds actueel.

Hiervoor zijn verschillende redenen. Ten eerste is de inrichting op papier wel veranderd, maar is de werkwijze op verschillende plekken hetzelfde gebleven. De reorganisatie is daarmee op onderdelen incompleet of niet afgemaakt. We horen bijvoorbeeld dat de nieuwe positionering van de juristen tot onvrede leidt omdat de structuur gewijzigd is, maar dat het takenpakket in de praktijk grotendeels hetzelfde is gebleven. Als reactie daarop gaan medewerkers, het management én collegeleden om de nieuwe structuur heen werken. Ook is er nog steeds ruimte voor medewerkers om zich te focussen op de dossiers die zij zelf belangrijk vinden, in plaats van de dossiers die bestuurlijke prioriteit hebben.

Ten tweede is er met de reorganisaties onvoldoende duidelijkheid gekomen over rollen, processen en aansturing. Dit is niet overal uitgewerkt en doorgevoerd. Verschillende medewerkers hebben in hun dagelijks werk last van deze onduidelijkheid. Zij ervaren dat het per manager of projectleider verschilt hoe opdrachten worden uitgezet, hoe het besluitvormingsproces verloopt en wat daarin van ambtenaren en bestuurders wordt verwacht. Het ontbreekt aan een gemeenschappelijke werkwijze rondom projecten. Vooral nieuwe medewerkers valt het ontbreken van uniforme werkwijzen op. Zij geven aan dat dit in contrast staat met de verwachtingen die ze hadden van een organisatie met de omvang van de gemeente Maastricht.

Als derde en belangrijkste verklaring zien wij dat de structuur weliswaar is veranderd, maar dat er onvoldoende rekening is gehouden met het feit dat de cultuur niet automatisch mee verandert. De cultuur in Maastricht is in grote mate bepalend voor de manier waarop er wordt (samen)gewerkt. Zaken als integraal werken, integrale sturing, rolvastheid, feedback en sociale veiligheid zijn niet te realiseren met structuur-interventies, maar vragen (vooral) om een cultuurverandering. Ook binnen het college. En een cultuurverandering kost tijd. Meer tijd dan politiek en bestuur zich lijken te realiseren. Het is geen kwestie van 'het verleggen van een hark' maar van het langjarig investeren in leiderschap, teamvorming, collectiviteit, opleiding en een andere manier van werken. Deze investeringen in leiderschap en ontwikkeling (onder andere via Learn) zijn de afgelopen twee jaar wel op gang gekomen, maar hebben tijd nodig. Bovendien is de tone at the top niet behulpzaam geweest bij het maken van deze omslag.

Kort samengevat heeft de organisatie nog niet de beweging kunnen maken die ze wel voor ogen had. De organisatie kan mede daardoor onvoldoende leveren wat er gevraagd wordt. Dat zorgt bij betrokkenen voor ongeduld, teleurstelling en het in twijfel trekken van de reorganisatie. Deze twijfel sluipt in het samenspel en leidt tot geitenpaadjes en het onhygiënischer worden van het samenspel. Maar ook tot wethouders die hun ontevredenheid niet onder stoelen of banken steken en (mede daardoor) dichter op de uitvoering gaan zitten en zich actief bemoeien met personeelsbeleid, inhoudelijke adviezen, planning en processen. Deze opstelling van het college veroorzaakt een ambtelijke (tegen)reactie en zo belandt het samenspel in de eerder uitvoerig beschreven negatieve dynamiek.

Een familiale cultuur

Binnen de gemeente Maastricht als geheel is er sprake van een loyale en familiale cultuur. De banden zijn overwegend hecht en er is veel behoefte aan ‘het goed met elkaar hebben’ en ‘het gezellig houden’. Dit heeft als effect dat mensen lang blijven werken bij de organisatie, er grote onderlinge loyaliteit is en er veel aan wordt gedaan om de harmonie te bewaren. De keerzijde van deze cultuur is dat men het doorgaans moeilijk vindt om met ongezelligheid, spanning en conflict om te gaan. Dit wordt genegeerd of weggepoetst en leidt in de regel tot conflictvermijdend gedrag, non-interventie en elkaar niet aanspreken op ervaren gedrag, maar het er wel met anderen over hebben. Dit speelt zowel bestuurlijk als ambtelijk.

We zien een ambtelijke organisatie die overwegend loyaal is naar elkaar, hart voor de zaak en stad heeft en goed voor elkaar zorgt. Tegelijkertijd zien we ook dat het moeilijk wordt gevonden elkaar op een goede manier aan te spreken en om constructieve feedback te geven én te ontvangen. Zowel bestuurlijk als ambtelijk. Conflicten worden uit de weg gegaan, er wordt bovenmatig veel geroddeld en de behoefte bestaat om personen die bepaald gedrag vertonen of niet voldoen ‘weg te werken’ of uit de weg te gaan. Dit is ook de belangrijkste verklaring voor de ‘cancelcultuur’ die er volgens sommigen heerst. Alles beter dan de confrontatie aangaan. Doordat problemen benoemd worden maar oplossingen uitblijven, wordt er ook tot in lengte van dagen over gepraat. Daarnaast heeft de organisatie een olifantengeheugen, waardoor oordelen over elkaar hardnekkig stand houden. Er ontstaan in het roddelcircuit verhalen van mythische proporties over bestuurders en ambtenaren – die ook nieuwe medewerkers snel bereiken.

Tussen het college en de ambtelijke organisatie zien we een ‘dramadriehoek’-dynamiek. Er ontstaan patronen bij problemen, waarbij betrokkenen in de vaste rollen vervallen van *slachtoffer* (klaagt en neemt geen verantwoordelijkheid), *redder* (tracht problemen van anderen op te lossen), en *aanklager* (zoekt schuldigen). De ambtelijke organisatie neemt de rol in van slachtoffer (‘het college is onredelijk’), het college fungeert als aanklager (‘de ambtelijke organisatie levert onvoldoende’) en de rol van redder wordt ingenomen door het management en in het bijzonder de directie (vooral brandjes blussen). Dit gebeurt overigens ook andersom, waarbij het college zich slachtoffer voelt (‘ik denk erover na om te stoppen, ik kan dit niet langer’) de ambtelijke organisatie fungeert als aanklager (‘het gedrag van de wethouders is onacceptabel’) en dezelfde directie als redder tracht op te treden. De directie en ook sommige afdelingshoofden zijn als redder aan het voegen en plooiën, zijn gedwee of juist star en bevinden zich in een lastige spagaat waarin ze het niets goed kunnen doen in de ogen van het college of hun team. Deze dramadriehoek heeft zichzelf de afgelopen jaren in stand gehouden. Het effect hiervan is een focus op incidenten en de korte termijn, en het niet aanpakken van de fundamentele problematiek in het samenspel. Omdat de fundamentele problematiek niet wordt aangepakt, blijft deze dynamiek de status quo.

Binnen de gemeenteraad is een grote mate van betrokkenheid bij en loyaliteit aan de stad te zien. Sommige raadsleden blijven lang en intensief betrokken bij de Maastrichtse politiek en mensen blijven elkaar tegenkomen. Raadsleden gaan informeel goed met elkaar om, spreken van gezellig onderling contact, zijn onderdeel van verschillende WhatsApp-groepen en geven aan dat er altijd bereidheid is om ‘na afloop met elkaar wat te drinken’. Aan de andere kant is ook te zien dat oud zeer door de langdurige relaties lang blijft hangen, dat het niet altijd lukt om persoon en inhoud te scheiden, dat er geroddeld wordt over elkaar en dat conflicten niet uitgesproken worden. Voor nieuwe raadsleden kan het ingewikkeld zijn om hier grip op te krijgen en in deze raad te landen. Raadsleden herkennen deze patronen en zouden het ook graag anders zien, maar de sluier van gezelligheid voorkomt dat zaken daadwerkelijk uitgesproken worden naar elkaar en dat er ook daadwerkelijk iets verandert.

In bredere zin zien we dat er binnen de ambtelijke organisatie, het college en de raad sprake is van groepsvorming. Het gevoel van saamhorigheid is prettig, maar kan leiden tot wij-zij-denken. Binnen de ambtelijke organisatie, het college en de raad wordt deze groepsvorming binnen de eigen organisatie beperkt herkend, maar des te meer bij de ander. De raad en de ambtelijke organisatie duiden verschillende combinaties van wethouders aan als ‘kampen’ die tegenover elkaar staan. Collegeleden en raadsleden spreken juist over ‘silo’s’, ‘eilandvorming’ en ‘koninkrijkjes’ binnen de ambtelijke organisatie. De verdeling in de raad wordt aangeduid als ‘de oude garde en de nieuwe garde’, ‘de democratische en de niet-democratische partijen’ en verdeeld langs coalitie en oppositie. Enkel deze percepties van groepsvorming hebben al invloed op het samenspel. Mensen gaan zich er namelijk naar gedragen.

Wat verder opvalt zijn de ‘verworven rechten’ binnen organisatie en bestuur. Er bestaan ongeschreven regels en tradities die prevaleren boven formele afspraken: ‘zo doen we het hier al jaren’. Maar ook: ‘een bestuurder is een passant’. Het gevoel heerst sterk dat sommige mensen of functies ‘onaantastbaar zijn’, terwijl mensen zonder netwerk, mensen van buiten (Maastricht) of mensen die de formele regels te serieus nemen snel vertrekken. Wie blijft wijzen op afspraken, regels en procedures, heeft een grote kans zich stuk te lopen. Deze dynamiek van de verworven rechten speelt door de hele gemeente en draagt onder andere bij aan de gebrekkige hygiëne in het samenspel.

Sociale veiligheid en gedrag: jarenlang veronachtzaamd

In oktober 2024 heeft de Arbeidsinspectie de gemeente te kennen gegeven dat er sprake was van een overtreding van het Arbeidsomstandighedenbesluit. De risico-inventarisatie en -evaluatie was niet op orde, net als voorlichting en onderricht op het gebied van psychosociale arbeidsbelasting. Dit was de start van een moeizaam proces om de thema’s integriteit en sociale veiligheid steviger op de agenda te krijgen binnen de gemeente. Iets waarvan de noodzaak niet direct werd gezien en waarbij de inspanningen in eerste instantie gericht waren op ‘het zetten van de juiste vinkjes’ in plaats van het daadwerkelijk meer integer en veiliger maken van de organisatie.

Dat er druk is komen te staan op psychosociale veiligheid binnen het samenspel is daarmee niet verwonderlijk. Er is jarenlang onvoldoende aandacht geweest voor het thema sociale veiligheid; er is niet (gericht) ingezet op het signaleren van risico’s, onder andere in het samenspel, noch op het nemen van beheersmaatregelen. Ook zijn leidinggevenden niet opgeleid op dit vlak, is er binnen het college geen aandacht geweest voor het thema sociale veiligheid, en heeft het thema geen structurele plek gekregen in werkprocessen binnen de ambtelijke organisatie en tussen organisatie en college. Wat hierbij opvalt, is dat veel gesprekspartners (ambtelijk en bestuurlijk) niet goed weten wat sociale veiligheid inhoudt en hoe er gewerkt kan worden aan een sociaal veilige werkomgeving.

Inmiddels zijn we een jaar en negen maanden verder en zijn er na een moeizame start, met onvoldoende aandacht voor het thema, vanuit het gemeentelijk bestuur en management een aantal stappen gezet. Er is een nieuwe gedragscode, hierover zijn bijeenkomsten georganiseerd, leidinggevenden hebben een training gekregen over sociale veiligheid en er worden teambijeenkomsten opgezet over integriteit, gedrag en sociale veiligheid. Hoopvolle initiatieven, maar wel met een incidenteel karakter. Het daadwerkelijk verankeren en borgen van het thema sociale veiligheid is nog niet gegarandeerd. Ook is de aandacht hiervoor nog onvoldoende specifiek. Met de inzet van specifieke risico-inventarisaties en -evaluaties (RI&E’s) per team en daaropvolgende maatregelen op teamniveau wordt in de tweede helft van 2026 en in 2027 een volgende stap in de goede richting gezet.

De eerdere veronachtzaming heeft als effect dat er momenteel wisselend vertrouwen is in de manier waarop aan integriteit en sociale veiligheid wordt gewerkt. Dit heeft ook te maken met vervelende ervaringen over de manier waarop er in het verleden met meldingen is omgegaan. Het was vaak onduidelijk bij wie of waar medewerkers terecht konden met hun zorgen en klachten; procedures waren onduidelijk of duurden uitzonderlijk lang en de terugkoppeling, nazorg of evaluatie schoot tekort. Daarbij speelt bovendien de positionering van het bureau integriteit bij M&O een rol, waardoor de onafhankelijkheid volgens medewerkers onvoldoende geborgd werd. Ook de uitkomsten van de risicoanalyse sociale veiligheid binnen Centre Céramique hebben effect gehad op het vertrouwen.

Betrokkenen zien nu een organisatie die formeel juist is ingericht, maar waarin de thema's integriteit en sociale veiligheid nog onvoldoende worden geborgd en gedragen. Aandacht voor integriteit en sociale veiligheid lijkt nog te veel 'omdat het moet', niet omdat er een intrinsieke motivatie bestaat om de veiligheid te vergroten. Er wordt wel overwegend positief gekeken naar de toegenomen zichtbaarheid van de vertrouwenspersonen en de duidelijke stijging in het aantal mensen dat de vertrouwenspersoon weet te vinden.

Verloop binnen het management

Het management van de gemeente Maastricht (eerder aangeduid als het directieteam en het GMT) heeft de afgelopen jaren veel mensen zien komen en gaan. Sinds februari 2019 zijn er vijf verschillende gemeentesecretarissen geweest, waarvan drie de rol ad interim ingevuld hebben of invullen. Binnen de overige rollen in het directieteam en het GMT (24 functies) zijn er twintig wisselingen geweest sinds de start van de afgelopen collegeperiode.¹² Daarnaast heeft een directielid in 2024 en 2025 gedurende langere tijd (vier tot tien maanden) drie verschillende managementfuncties waargenomen. Op dit moment worden er, naast de functie van gemeentesecretaris, twee functies waargenomen en wordt één functie ad interim ingevuld.

Zoals eerder beschreven is het management een belangrijke schakel in het samenspel en is de collectieve rolinvulling van grote invloed. De vele wisselingen in het management zetten de dynamiek in het samenspel onder druk. Het gebrek aan continuïteit maakt het ingewikkelder om als collectief te opereren en nieuwe managers hebben tijd nodig om te wennen aan (hun rol binnen) het samenspel. Bij een deel van de mensen binnen de organisatie ontstaat het beeld van een management bestaande uit passanten. De ervaringen van de ambtelijke organisatie met haar management loopt bovendien zeer sterk uiteen (zie tabel 6).¹³

Tabel 6. **Antwoorden op de vragen over de steun en waardering die medewerkers ervaren vanuit leidinggevend (percentage antwoorden 'altijd' of 'vaak').**

Vraag	Gemiddeld	Laagst	Hoogst
Ervaart u voldoende sociale steun door uw leidinggevende?	75%	37%	91%
Ervaart u voldoende functionele steun van uw leidinggevende?	68%	25%	92%
Voelt u zich voldoende gewaardeerd door uw leidinggevende?	70%	44%	85%

Fysieke afstand

Eerder constateerden we al een afstand tussen organisatie en bestuur. Deze afstand is er niet alleen figuurlijk en mentaal, maar ook letterlijk en fysiek. Het is maar een paar minuten lopen van Mosae Forum 10, waar de raad en de meeste beleidsmedewerkers zetelen, naar het Stadhuis op de Markt, waar het college zetelt. Toch heeft deze fysieke afstand impact. Het werkt wij-zij-denken in de hand en draagt daarmee bij aan de afstand die toch al ervaren wordt.

Wat deze afstand versterkt, is de grandeur en imposante uitstraling van het stadhuis. Er wordt aangegeven dat je als ambtenaar 'op audiëntie' gaat op het stadhuis waar de ene kamer nog mooier is dan de andere en waar je eerst aan moet bellen voordat je naar binnen kunt. Dit steekt schril af tegen de functionele inrichting van Mosae Forum 10. Je moet als bestuurder je best doen om je hier niet naar te gaan gedragen en als ambtenaar om hier niet te veel van onder de indruk te zijn. Je kunt als wethouder wel zeggen dat 'we allemaal gelijk zijn' en dat je deur open staat, maar het stadhuis ademt iets anders en het gevoel van hiërarchie, status en afstand wordt door die omgeving versterkt.

¹² Deze aantallen zijn gebaseerd op informatie aangeleverd door de gemeente Maastricht, inclusief functies die mogelijk nieuw zijn ontstaan gedurende de reorganisatie van 2023 en exclusief waarnemingen van functies binnen het management.

¹³ Werknemersvragenlijst, onderdeel van het onderzoek Inventarisatie risicofactoren voor intern ongewenst gedrag, EffectVeiligheid, 19 februari 2026.

Slepende dossiers als symbool van falend samenspel

Een aantal dossiers wordt continu door geïnterviewden aangehaald in dit onderzoek, maar ook in raadsdebatten en in de Maastrichtse media. Het gaat bijvoorbeeld om 'balkgate', 'de Ponyclub', woonwagenstandplaatsen en de burgerbegroting. Deze dossiers zijn symbool komen te staan voor het falende samenspel. Daarbij is niet zozeer van belang hoe deze dossiers zijn verlopen en of de daaraan gelieerde verwijten terecht zijn. Collegeleden maar ook raadsleden vinden deze dossiers exemplarisch voor het gebrek aan uitvoeringskracht en voor de werkwijze van het ambtelijke apparaat. Er zou onvoldoende geluisterd worden naar de daadwerkelijke problemen van inwoners, onterecht worden gejuridificeerd en sprake zijn van onvoldoende bestuurlijke sensitiviteit. Binnen de ambtelijke organisatie staan deze dossiers echter symbool voor cliëntelisme, bestuurlijke druk en een gebrek aan respect voor de autonome ambtelijke advisering.

Niet alleen bij de direct betrokkenen zijn deze dossiers zo bekend komen te staan: breder worden deze dossiers aangehaald om te illustreren waar het binnen de gemeente Maastricht aan zou schorten. De continue aandacht vanuit de raad en de media voor deze dossiers versterkt deze dynamiek. In plaats van een goed gesprek of een feitelijke (proces) evaluatie nestelen deze dossiers zich in het collectieve geheugen van politiek, bestuur en ambtelijke organisatie. Daarbij heeft iedereen zijn eigen beleving, opvatting en emotie, wat de afstand tot elkaar in stand houdt of zelfs vergroot.

Opkomst van De Nieuwe Ster

De opkomst van sociale en nieuwe media hebben invloed op het samenspel. Vooral De Nieuwe Ster (hierna: DNS) wordt in deze context genoemd. DNS is in maart 2024 opgericht als een online nieuwsplatform voor Maastricht, als digitale opvolger van het vroegere weekblad De Ster. Inhoudelijk richt DNS zich op Maastrichts nieuws met de nadruk op stadsverhalen, lokale politiek, economie, cultuur, historie en horeca. Het verdienmodel van DNS is anders dan dat van traditionele media: in plaats van abonnees die betalen om toegang te krijgen tot artikelen, komen de inkomsten uit advertenties. De artikelen worden gratis aangeboden via de website en een digitale nieuwsbrief.

DNS is in korte tijd uitgegroeid tot een belangrijk lokaal nieuwsmedium met ruim 20.000 abonnees op de dagelijkse nieuwsbrief. Ook door het college, de ambtelijke organisatie en de raad wordt DNS goed gelezen. Sommigen geven zelfs aan dat ze 'er elke dag mee opstaan'. Er worden dan ook veel artikelen gepubliceerd. Met de zoekfunctie leveren de termen 'college', 'wethouder', 'raad', 'politiek' en 'verkiezingen' 462 resultaten op voor de periode maart 2024 tot en met april 2026. Dat staat nog los van alle artikelen over inhoudelijke dossiers, waarin deze termen niet voorkomen. De artikelen worden snel gepubliceerd, opiniestukken zijn kritisch en beeldend geschreven en het is duidelijk dat DNS over een goed netwerk beschikt binnen de politiek en de ambtelijke organisatie.

Het effect van de opkomst van DNS is dat de medialogica in volle gang is. Het feit dat DNS verslag legt van de politiek, beïnvloedt de politiek zelf: raadsleden weten dat zij zichtbaarheid kunnen vergaren via DNS en dat de kans daarop het grootste is bij incidenten, relletjes, stevige politieke uitspraken, het uitvergroten van verschillen in plaats van het overbruggen daarvan, of praten met DNS. Collegeleden onderkennen het belang van DNS en houden scherp in de gaten wat er op het medium verschijnt. Wij spreken ambtenaren die in de ochtend DNS lezen en al precies weten welke vraag ze in de middag van de wethouder gaan krijgen.

DNS heeft ook effect op de ambtelijke organisatie. Dit heeft te maken met de druk die er ambtelijk wordt gevoeld vanuit raad en college naar aanleiding van publicaties in DNS. Dit zorgt voor onvoorspelbaarheid en een focus op de korte termijn en incidenten. Ook is er binnen de organisatie sprake van onbegrip en frustratie over de publicaties. Gesteld wordt dat stukken soms tendentiekus zijn en dat ergens ‘opinie’ op wordt geplakt waarna alles geoorloofd lijkt. Ook het noemen van namen van individuele ambtenaren heeft impact (gehad) op de ambtelijke organisatie. Dat DNS deze namen later verwijderd heeft, heeft de spanning niet weggenomen.

DNS is hiermee een katalysator van de bestaande dynamiek in het samenspel. De druk neemt toe, er komt (nog) meer nadruk te liggen op korte termijn- en incidentmanagement, en het gevoel van onveiligheid binnen de organisatie en politiek wordt versterkt.

Veranderende politieke verhoudingen

Binnen de gemeenteraad is er in toenemende mate sprake van versnippering (zie tabel 7 en tabel 8). In twintig jaar tijd is het aantal fracties verdubbeld van acht naar zestien. Ook is het aantal lokale partijen gestegen van twee in 2006 naar vijf in 2026. Het aandeel lokale zetels is ook toegenomen na 2006 maar ligt al jaren rond de 30% van het totaal met een opvallende daling na de laatste verkiezingen naar 21%. De versnippering heeft effect op het verloop van de vergadering en op de inhoud van het debat: steeds meer partijen komen aan het woord en moeten duidelijk maken hoe zij inhoudelijk verschillen van elkaar. Deze versnippering heeft ook tot gevolg dat de coalities steeds breder worden. In de periode 2006-2010 was nog sprake van drie coalitiepartijen. Sindsdien is dit stapsgewijs gegroeid naar een coalitie van zeven partijen in 2022.

Tabel 7. Zetelverdeling in de Maastrichtse gemeenteraad (als verkiezingsuitslag).

Partij	2006	2010	2014	2018	2022	2026
PvdA	13	7	5	3	4	3
CDA	7	7	5	5	4	6
VVD	4	4	3	3	3	3
GroenLinks	5	4	4	5	4	4
D66	2	4	5	5	4	6
SP	3	2	5	3	2	2
Seniorenpartij Maastricht	3	5	6	5	5	3
Partij Veilig Maastricht			3	3	3	1
Partij voor de Dieren					2	1
Volt					2	2
Forum voor Democratie					1	2
50PLUS				1	1	1
PVV				2	1	1
Sociaal Actieve Burgerpartij				1	1	1
M:OED				2	1	1
Maastricht van Nu						2
Liberale Partij Maastricht		1	1	1	1	
Maastrichtse Volkspartij			1			
Stadsbelangen Mestreech	2	2	1			
Christelijke Volks Partij		1				
Trots op Nederland		2				
Lijst Rita Verdonk						

Tabel 8. **Aandeel lokale partijen en landelijke partijen in de Maastrichtse gemeenteraad (als verkiezingsuitslag).**

	Lokale partijen	Landelijke partijen
2006	13%	87%
2010	28%	72%
2014	31%	69%
2018	31%	69%
2022	28%	72%
2026	21%	79%

Deze ontwikkelingen hebben effect op het samenspel. Bij aanvang van de afgelopen collegeperiode bestond het college uit zeven wethouders van zeven verschillende partijen. Samen zaten zij in een precair verstandshuwelijk waar iedereen iets uit wilde halen. Inhoudelijk gezien moesten er soms grote verschillen tussen partijen overbrugd worden. Dat vroeg om goede 'huwelijkse voorwaarden' en elkaar stevig vasthouden gedurende de rit. Dat stevig vasthouden ging gepaard met veel informeel overleg en de stilzwijgende afspraak om het elkaar niet al te moeilijk te maken. De veranderende politieke verhoudingen hebben daarmee uiteenlopende effecten op het samenspel. Het draagt bij aan de inhoudelijke verwatering, gerichtheid op de korte termijn en verharding van het politieke debat. Dat gaat weer ten koste van de collectiviteit binnen de gemeente en vergroot de onderlinge afstand.



HOOFDSTUK 5

Lessen en handvatten

Het Maastrichtse samenspel is geen probleem van individuen, maar van het systeem als geheel. Dat is voor ons de belangrijkste les uit dit onderzoek en biedt richting voor het handelingsperspectief, dat gaat over verbetering van het systeem. Wij beschouwen dit als een collectieve verantwoordelijkheid, waarbij een aantal bepalende spelers een bijzondere rol en verantwoordelijkheid dragen.

In dit laatste hoofdstuk zetten wij uiteen welke stappen er volgens ons nodig zijn om tot verbetering van het samenspel te komen en wie daarin welke verantwoordelijkheid heeft. Te beginnen met een aantal uitgangspunten voor het werken aan dat samenspel.

Gezamenlijk eigenaarschap

Gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor een goed samenspel en dus ook voor de versterking daarvan. In het verleden zijn er verschillende pogingen ondernomen om het samenspel te verbeteren, waarbinnen geen sprake was van dit gezamenlijke eigenaarschap. Er is daarbij te veel gekeken naar de burgemeester en de gemeentesecretaris. Zij hebben weliswaar, samen met de griffier, een trekkende rol maar zijn geen eigenaar: dat zijn raad, college en organisatie tezamen.

Bereidheid tot reflectie op het eigen handelen

Alle deelnemers aan het samenspel moeten bereid zijn in de spiegel te kijken. Doe je dit zelf niet, dan zullen ook anderen minder geneigd zijn dit te doen. Gedurende het onderzoek hebben we de nodige sporen van zelfreflectie waargenomen, ook bij bepalende spelers binnen het samenspel. Tegelijkertijd zijn er ook de nodige mensen die het nog moeilijk vinden om (ook) naar zichzelf te kijken.

Erkenning van verschillen

Niet iedereen verstaat hetzelfde onder goed samenspel, of heeft dezelfde opvatting over wat goed bestuur inhoudt. Het verbeteren van het samenspel moet er niet op gericht zijn om hierover tot dezelfde opvatting te komen. Het gaat erom te erkennen dat niet iedereen gelijk is, dat mensen verschillen en dat mensen anders denken en reageren dan verwacht of gewenst. Het moet van 'Wat doet die ander raar' naar: 'Waarom doet die ander wat die doet?'

Het doel is wél om inzicht te krijgen in onderlinge verschillen, deze te erkennen en werkbaar te maken. Maar ook om het gesprek te voeren over ieders rol en verantwoordelijkheid binnen het samenspel en een gezamenlijk beeld te ontwikkelen wie waarvan is.

Balans tussen een impuls en structurele investering

Het samenspel binnen Maastricht heeft een impuls nodig om de geschetste dynamieken te doorbreken. Daarnaast dient het werken aan het samenspel te worden verankerd in de dagelijkse praktijk. Het samenspel is namelijk continu in ontwikkeling en heeft doorlopend aandacht en onderhoud nodig. Dat laatste geldt overigens ook voor sociale veiligheid en integriteit. Om te voorkomen dat de aandacht voor deze thema's verslapt, is het van belang deze structureel op de agenda te zetten en houden van het management, college en raad. Om hier aandacht aan te besteden en om gezamenlijk zicht te houden op de activiteiten op dit vlak en de effecten daarvan.

Organiseer ondersteuning

Raad, college en ambtelijke organisatie zijn zelf verantwoordelijk voor versterking van het samenspel. Tegelijkertijd menen wij dat daar in deze fase begeleiding en/of coaching nodig is door mensen die geen betrokkenheid hebben (gehad) bij het Maastrichtse samenspel. Deze begeleiding kan ondersteunen bij het overbruggen van de afstand tussen de deelnemers aan het samenspel maar ook bij het proces van (zelf)reflectie.

Stap 1. Reflectie

De waarde van dit rapport wordt in grote mate bepaald door de kwaliteit van de reflectie die daarop volgt. Deze reflectie dient plaats te vinden binnen de ambtelijke organisatie, het college en de raad, maar ook tussen deze groepen. Daarvoor moeten er gesprekken en bijeenkomsten worden georganiseerd gericht op uitwisseling en betekenisgeving. De tone at the top is daarbij bepalend voor de kwaliteit van de reflectie. Raad, college en ambtelijke top bepalen met hun reactie op dit rapport mede het verloop van het vervolgproces. Gaat de hand eerst in eigen boezem of wijst de vinger naar de ander?

Daarmee is dit geen oproep voor het inslikken van feedback. Het is juist van belang om uit te wisselen hoe je tegen de samenwerking aankijkt, wat eraan schort en wat er beter moet. Dit dient echter wel te gebeuren op het juiste moment, op de juiste toon en op de juiste plek. De principes van geweldloze communicatie, ontwikkeld door Marshall Rosenberg, kunnen daarbij helpen. Daarmee kun je wél het gesprek voeren over wat er niet goed gaat en wat je graag anders zou willen, zónder een oordeel te vellen over de ander.

Stap 2. Versterking van het samenspel

Vanuit de constatering dat er een impuls maar ook een structurele investering in het samenspel nodig is, adviseren wij gericht en planmatig te werken aan versterking van het onderlinge samenspel. De uitkomsten, lessen en handvatten van dit rapport vormen daarvoor de basis. Deze impuls dient zich goed te verhouden tot lopende projecten, activiteiten en initiatieven die zich richten op versterking van het samenspel en moet niet tot onnodige vertraging daarvan leiden. Wel tot aanscherping, aanvulling en versnelling. Wij zien hierin een trekkende en coördinerende rol voor de burgemeester, gemeentesecretaris en griffier. Gebaseerd op het uitgangspunt dat gedeeld eigenaarschap van belang is, adviseren wij daarnaast als raad, college en ambtelijke organisatie om gezamenlijk op te trekken bij versterking van het samenspel, het monitoren van de voortgang en de effecten daarvan. Wij adviseren daarvoor een gremium in het leven te roepen dat periodiek bijeen komt.

Bij versterking van het samenspel dient in ieder geval aandacht te zijn voor de volgende aspecten:

1. Hygiëne op orde

Deze lijn richt zich op het vergroten van de hygiëne binnen het samenspel. Het vergroten van hygiëne biedt duidelijkheid, houvast en veiligheid aan deelnemers aan het samenspel. In het kader van de hygiëne zien wij de volgende aandachts- en verbeterpunten:

a. *Het stroomlijnen en standaardiseren van het besluitvormingsproces*

Er loopt momenteel een traject gericht op de verbetering van het besluitvormingsproces. Dit kan worden geactualiseerd naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek waarbij ook aandacht dient te zijn voor de totstandkoming van een Reglement van Orde voor het college. Het traject dient erop gericht te zijn zaken te harmoniseren, structureren en verduidelijken.

b. *Beschrijven, maar vooral bespreken wie welke rol heeft binnen het samenspel*

Dan gaat het om raad, college, burgemeester, wethouders, gemeentesecretaris, directie, afdelingshoofden, teamleiders en medewerkers. Het gaat erom een gezamenlijk beeld te ontwikkelen wie waarvan is, waar ieders rol begint en ophoudt en elkaar daar vervolgens consequent op aan te spreken.

c. *Procedure voor escalatie*

Deze procedure beschrijft op welke manier er wordt geëscaleerd als je er gezamenlijk niet uitkomt. Bijvoorbeeld als de ambtelijke capaciteit onvoldoende is, als een ambtenaar bestuurlijke druk ervaart, of als de samenwerking om een andere reden niet goed loopt. Deze procedure bevat de stappen die dan doorlopen dienen te worden. Daarbij kan het principe van system in a room helpen waarbij alle betrokkenen rondom een vraagstuk in één ruimte tot een doorbraak proberen te komen.

d. *Sturing en grip*

Raad, college en organisatie dienen te beschikken over een gezamenlijk, realistisch en actueel beeld van waar de gemeente staat en wat er mogelijk is. Dit vraagt om sturingsinformatie over capaciteit, voortgang, knelpunten, risico's en resultaten. Voor het geheel en voor individuele trajecten. Deze sturingsinformatie is van belang om overzicht te hebben, keuzes te maken en bij te kunnen sturen.

e. *Procedure voor (her)prioritering*

Prioritering en keuzes maken start aan het begin van de bestuursperiode maar eindigt nooit. Een veranderende context, nieuwe ontwikkelingen of wensen nopen tot herprioritering. Maak afspraken over dit proces van herprioritering, wie daarin welke rol speelt en op welke manier er tot een besluit wordt gekomen.

2. Verbinding en collectiviteit

Deze lijn draait om het verkleinen van de afstand tussen ambtelijke organisatie, college en gemeenteraad. Daarvoor kan gedacht worden aan de volgende acties en projecten:

a. *Een jaarlijkse dialoog tussen organisatie-college-raad over het samenspel*

Daarin kan het gaan over rol, taak en verantwoordelijkheid, over integriteit, participatie of onderlinge verwachtingen. Door de gezamenlijke beroeps- en belangenverenigingen¹⁴ is zeer recent een leeraanbod ontwikkeld dat daarbij kan ondersteunen.

¹⁴ De gezamenlijke beroeps- en belangenverenigingen zijn: NGB, Wethoudersvereniging, NVVR, VVG en VGS. Het aanbod is te raadplegen via: [E-learning Aan de slag met de lokale democratische rechtsstaat | VNG](#)

b. Investeer in het samenspel tussen college en ambtelijke top

Doorloop als college en ambtelijke top een traject (als groep en gezamenlijk) waarin wordt geleerd, verbinding wordt gemaakt en waarin afspraken worden gemaakt over het samenspel. Wij adviseren dit traject te starten rondom de installatie van het college en de eerste cyclus voor het einde van dit kalenderjaar af te ronden. Wij adviseren in het traject de volgende onderwerpen een plek te geven:

1. Collegialiteit en collectiviteit: collegialiteit van bestuur, een collectief opererend management en de gemeente als collectief.
2. De wereld van de ambtenaar en de wereld van de bestuurder.
3. De leidinggevende als buffer en brug: op zoek naar balans.
4. Integriteit en sociale veiligheid: voorwaarden voor een integer en veilig samenspel.
5. Contracteren op het samenspel:
 - a. Hoe gaan we de komende vier jaar samenwerken?
 - b. Hoe blijven we werken aan het samenspel de komende vier jaar?
 - c. Wat doen we als het niet goed loopt?

c. Evalueer het samenspel

Het samenspel is gebaat bij structurele evaluatie. Hoe verliep de raadsvergadering, de collegevergadering of het portefeuillehoudersoverleg? Wat werkt goed en wat kunnen we daarin de volgende keer beter of anders doen? Door deze vraag consequent te agenderen, ontstaat een laagdrempelige mogelijkheid hierover iets naar voren te brengen. Benut het (besloten deel van het) presidium voor een structurele evaluatie van de raadsvergadering.

d. Besteed binnen de raad structureel aandacht aan versterking van het samenspel

De gemeenteraad is het hoogste orgaan van de gemeente Maastricht. De raad heeft een collectieve verantwoordelijkheid voor het aanzien van de politiek en van de gemeente Maastricht. Herstel van vertrouwen, ook richting de buitenwereld, vraagt om raadsleden (nieuw en zittend) die verantwoordelijkheid nemen en dit ook laten zien in houding en gedrag. Bepaal, na gereflecteerd te hebben op de uitkomsten van het onderzoek hoe daar aan gewerkt wordt. Daarbij kan gedacht worden aan het periodiek voeren van het gesprek over het onderlinge samenspel, het herbevestigen en tot leven wekken van de afspraken uit de gedragscode en het (leren) aanspreken van elkaar op gedrag.

e. PO's houden op Mosae Forum 10, vergaderingen op het stadhuis

Door een deel van de PO's te organiseren op Mosae Forum 10 en juist meer vergaderingen op het stadhuis, wordt er iets gedaan aan de fysieke afstand tussen bestuur en ambtelijke organisatie. Dit gebeurt nu incidenteel, maar het samenspel is erbij gebaat dat dit een structureel karakter krijgt.

3. Gedrag, integriteit en sociale veiligheid

De aandacht voor gedrag, integriteit en sociale veiligheid heeft een impuls gehad, maar is nog niet geborgd binnen organisatie en bestuur. Vanuit die constatering komen we tot de volgende adviezen:

a. Spreek elkaar aan

Het werken aan hygiëne, verbinding en sociale veiligheid heeft beperkt zin als het gedrag niet 'mee-verandert'. Duidelijkheid, standaardisering van werkwijzen, een leertraject en gedragsregels zullen daarbij helpen maar zijn niet voldoende. Deelnemers aan het samenspel zullen elkaar aan moeten spreken op het gedrag. Op het afwijken van afspraken of procedures, op het overtreden van een Reglement van Orde, op het geven van onmogelijke opdrachten, op het uitblijven van prioritering, op het schenden van integriteitsregels, op het torpederen van de vergaderorde en op het roddelen over elkaar. Dit gaat uitsluitend werken als de top hierin het voortouw neemt en dit consequent gebeurt.

b. Leef de gedragscode na en spreek elkaar aan

In de gedragscode van het college is onder andere opgenomen dat er respectvol met elkaar en ambtenaren om wordt gegaan. In de gedragscode van de gemeenteraad is onder andere opgenomen dat raadsleden elkaar niet persoonlijk aanvallen, dat raadsleden voor elkaar opkomen, dat het niet wordt geaccepteerd dat een collega-raadslid, wethouder of burgemeester onheus wordt bejegend en dat hier actief tegen wordt opgetreden. Ook is opgenomen dat raadsleden zich in het openbaar onthouden van negatieve uitlatingen over gemeenteamttenaren.

Het is aan respectievelijk het college en de raad om zich hiernaar te gedragen en elkaar hierop aan te spreken als de regels worden overtreden. De burgemeester moet daarin het goede voorbeeld geven, maar dit neemt niet weg dat aanspreken en normeren een gezamenlijke verantwoordelijkheid is.

c. *Maak concrete afspraken over (on)acceptabel gedrag in het samenspel tussen de ambtelijke organisatie en het college*

Werk daartoe gezamenlijk artikel 6.1 van de gedragscode nader uit: *De burgemeester respectievelijk de wethouder gaat respectvol met elkaar en met ambtenaren om, is open en eerlijk en bevordert het debat op basis van feiten.* Benut onder andere het traject gericht op verbetering van het samenspel en eerdergenoemde dialoog voor de uitwerking en (her)bevestiging van deze afspraken.

d. *Structurele aandacht voor sociale veiligheid en integriteit*

Organiseer periodiek trainingen of bijeenkomsten binnen raad, college en ambtelijke organisatie over sociale veiligheid en integriteit. Geef integriteit en sociale veiligheid een plek tijdens het inwerken van nieuwe medewerkers en blijf aandacht besteden aan de rol van leidinggevenden op het gebied van sociale veiligheid en integriteit. Sluit voor de trainingen binnen de organisatie aan bij de specifieke behoeften en risico's binnen teams of afdelingen.

e. *Heroverweeg de positionering van het Bureau integriteit*

Het Bureau Integriteit valt momenteel onder de afdeling Mens en Organisatie. Wij adviseren te overwegen het Bureau Integriteit, onafhankelijk van de lijn, direct onder de gemeentesecretaris te positioneren. Dit vergroot de (beleving van) onafhankelijkheid.

Bijlagen

BIJLAGE 1

Onderzoeksverantwoording

Verloop van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd tussen 9 februari en 29 mei 2026 en bestond uit drie fasen. De eerste fase was het opstarten van het onderzoek en bestond uit activiteiten als het verzamelen van de beschikbare data en documenten, het opstellen van een informatieprotocol en communicatieplan, het uitwerken van het overzicht met te interviewen personen en het afstemmen van de planning. In deze fase is de begeleidingscommissie één keer bijeengekomen en zijn het analysekader, het informatieprotocol, het communicatieplan en het overzicht van te interviewen sleutelpersonen vastgesteld door de begeleidingscommissie.

De tweede fase was de onderzoeksfase. Deze fase bestond uit het bestuderen van data, raadsvergaderingen en documenten en het afnemen van de interviews. In deze fase is de begeleidingscommissie één keer bijeengekomen om bijgepraat te worden over de voortgang van het onderzoek en vooruit te blikken op het vervolgproces.

De derde fase was het schrijven van de rapportage. Deze fase bestond uit het opstellen van een conceptrapport, (schriftelijke) wederhoor bij betrokkenen en het opstellen van de eindrapportage. In deze fase is de begeleidingscommissie één keer bijeengekomen om het conceptrapport te bespreken. De begeleidingscommissie is gevraagd te beoordelen of het rapport duidelijk is, of het voldoet aan de onderzoeksopdracht en of de onderzoeksvragen beantwoord zijn. Vervolgens is het rapport definitief gemaakt.

Opdrachtgeverschap en begeleiding onderzoek

Opdrachtgever van het onderzoek was de burgemeester, daarin bijgestaan door de gemeentesecretaris en griffier. Gezamenlijk vormden zij de begeleidingscommissie van het onderzoek. De taak van de begeleidingscommissie was om de voortgang van het onderzoek te bewaken en ervoor te zorgen dat met het onderzoek antwoord zou worden gegeven op de gestelde onderzoeksvragen. De dagelijkse afstemming over en coördinatie van het onderzoek verliep via een projectleider van de gemeente Maastricht.

Jaap Smit, onder andere voormalig commissaris van de Koning van Zuid-Holland, heeft op verzoek van de opdrachtgever toegezien op de onafhankelijkheid en kwaliteit van het onderzoek(sproces).

Bestudeerde data en documenten

Voor het onderzoek hebben we verschillende data en documenten bestudeerd. Het gaat zowel om openbare bronnen als vertrouwelijke informatie. We beschrijven de meest gehanteerde data en documenten op hoofdlijnen in onderstaand overzicht. Data en documenten die bij ons aangeleverd zijn naar aanleiding van interviews met betrokkenen vanuit de steekproef of het meldpunt, zijn in verband met herleidbaarheid niet in dit overzicht opgenomen.

- Mailwisselingen en documenten van de voormalig gemeentesecretaris, voorafgaand en na afloop van zijn vertrek.
- Werkwijze Bureau Integriteit.
- Agressieprotocol.
- Memo *Contact raadsleden – ambtenaren* aan presidium van burgemeester, gemeentesecretaris en griffier van 6 april 2023.
- Memo *Het in het openbaar aanspreken van ambtenaren c.q. de ambtelijke organisatie door bestuurders aan presidium van griffier* van 2 september 2025.
- Belevingsonderzoeken ambtelijke organisatie van juni 2024, december 2024 en november 2025.
- Informatie over de trajecten van de gemeenteraad die tussen januari en oktober 2024 plaatsvonden.
- Informatie over organisatie- en leiderschapontwikkeling binnen de ambtelijke organisatie tussen 2022 en 2026.
- Informatie over de reorganisaties, organogrammen en het verloop binnen het management tussen 2022 en 2026.
- Initiatiefvoorstel voor cultuurverandering afkomstig van de ondernemingsraad.
- Rapportage, data en vragenlijst onderzoek *Inventarisatie risicofactoren voor intern ongewenst gedrag*, EffectVeiligheid, 19 februari 2026.
- Raadsinformatiebrief en reactie van de ondernemingsraad over de analyse van het werkklimaat en de sociale veiligheid binnen de afdeling Centre Céramique.
- Jaarverslagen van de vertrouwenspersonen 2023, 2024, 2025.
- Informatiepagina's op het intranet over vertrouwenspersonen en Bureau Integriteit.
- DT-memo's en jaarverslagen van de bedrijfsarts 2023, 2024 en 2025.
- Diverse stukken aangeleverd door de ondernemingsraad die inzicht bieden in de bestuurs- en organisatiecultuur.
- Gedragscodes van ambtelijke organisatie, burgemeester, college en gemeenteraad.
- Reglement van Orde van de gemeenteraad.

- Overzicht van moties en amendementen tussen april 2022 en januari 2026.
- Overzicht van schriftelijke vragen aan de gemeenteraad tussen april 2018 en maart 2026.
- Artikelen van De Nieuwe Ster over de gemeente Maastricht uit de periode 2022 tot en met 2026.
- Raadsdebatten.

Overzicht van interviews

Om een goed beeld te krijgen van de bestuurs- en organisatiecultuur hebben we 71 interviews uitgevoerd. We beschrijven de betrokkenen die we gesproken hebben hieronder.

Sleutelfiguren

Voor het onderzoek zijn alle fracties uit de gemeenteraad (de afgelopen en de huidige raadsperiode), de griffier en alle bestuurders uit de collegeperiode 2022-2026 uitgenodigd voor een interview. We hebben gesproken met de volgende fracties en personen:

1. Fractie 50PLUS
2. Fractie Christen-Democratisch Appèl (CDA)
3. Fractie Democraten 66 (D66)
4. Fractie Forum voor Democratie (FvD)
5. Fractie GroenLinks
6. Fractie Liberale Partij Maastricht
7. Fractie MAASTRICHT van NU
8. Fractie M:OED
9. Fractie Partij van de Arbeid (PvdA)
10. Fractie Partij Veilig Maastricht (PVM)
11. Fractie Partij voor de Dieren (PvdD)
12. Fractie Partij voor de Vrijheid (PVV)
13. Fractie Senioren StadsPartij Maastricht (SPM)
14. Fractie Sociaal Actieve Burgerpartij (SAB)
15. Fractie Socialistische Partij (SP)
16. Fractie Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD)
17. Fractie Volt
18. De heer Alex Meij (voormalig wethouder)
19. Mevrouw Annemarie Penn-te Strake (voormalig burgemeester)
20. Mevrouw Anita Bastiaans (voormalig wethouder)
21. De heer Frans Bastiaens (wethouder)
22. Mevrouw Gabriëlle Haanen (gemeentesecretaris)
23. De heer Gert-Jan Kusters (voormalig gemeentesecretaris)
24. De heer Hubert Mackus (wethouder)
25. De heer Jeroen Hoenderkamp (wethouder)
26. De heer Johan Pas (wethouder)
27. De heer John Aarts (wethouder)

28. Mevrouw Manon Fokke (wethouder)
29. De heer Peter Peeters (griffier)
30. De heer Wim Hillenaar (burgemeester)

Binnen de ambtelijke organisatie hebben wij de volgende (groeps)gesprekken gevoerd met betrokkenen die een sleutelpositie bekleden in relatie tot de onderzoeksvragen:

31. Directeur domein Sociaal, tevens interim-directeur domein Bedrijfsvoering en Dienstverlening
32. Directeur domein Fysiek
33. Concerncontroller
34. Afvaardiging Gemeentelijk Managementteam (zeven personen, drie groeps gesprekken)
35. Afvaardiging van de Ondernemingsraad (vijf personen)
36. Afvaardiging van de afdeling Bestuurszaken en Communicatie (zes personen)
37. Afvaardiging van de afdeling Mens en organisatie (twee personen)
38. Afvaardiging van senior beleidsmedewerkers en projectleiders (vier personen)
39. Afvaardiging van de vertrouwenspersonen (vier personen)
40. Bureau Integriteit (vier personen)
41. Integriteitscoördinator bestuurlijke integriteit
42. Arbocoördinator

Steekproef ambtelijke organisatie

Door middel van een gestratificeerde steekproef zijn door ons ambtenaren geselecteerd en uitgenodigd voor een interview. Gezien de scope van het onderzoek ging het daarbij om ambtenaren die een rol spelen in het samenspel tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie. In totaal hebben we op basis van deze selectie veertien interviews uitgevoerd. We hebben hierbij de volgende criteria gehanteerd:

- De uitkomsten van de enquête over psychosociale arbeidsbelasting (onderdeel van het onderzoek 'Inventarisatie risicofactoren voor intern ongewenst gedrag').
- Domein en afdeling.
- Gender.
- Aantal dienstjaren bij de gemeente Maastricht.
- Leeftijd.

Meldpunt

Voor het onderzoek hebben we een meldpunt geopend in de vorm van een mailadres. Zo konden (voormalig) ambtenaren, bestuurders en raadsleden contact met ons opnemen. In totaal hebben we 27 berichten ontvangen via dit mailadres. Eén van deze berichten kwam van een sleutelfiguur die al onderdeel was van onze selectie. Eén ander bericht was afkomstig van een groep inwoners en viel daarmee buiten de scope van het meldpunt en het onderzoek. Met de afzenders van de overige 25 berichten is door ons telefonisch gesproken. Op basis van de inhoud van het bericht, de informatie uit het telefoongesprek en de wensen van de afzender is door ons de afweging gemaakt of een verdiepend interview wenselijk was met het oog op de onderzoeksoopdracht. Met 11 mensen hebben vervolgens verdiepende interviews plaatsgevonden.

Geschreven media

Omdat het samenspel van de gemeente Maastricht niet in een vacuüm plaatsvindt, hebben we ook vertegenwoordigers van geschreven media uitgenodigd voor een interview. Hiervoor is contact opgenomen met De Limburger en De Nieuwe Ster. De Nieuwe Ster was bereid om mee te werken aan het onderzoek in de vorm van een interview. Door De Limburger is afgezien van deelname aan het onderzoek.

Omgang met signalen of meldingen over gedrag van personen

Met de opdrachtgever is voorafgaand aan het onderzoek afgesproken dat wanneer de signalen richting één of meerdere personen zodanig concreet en substantieel zijn dat nadere opvolging door de gemeente daarvan volgens ons geboden is, wij dit melden aan de daartoe bevoegde functionaris. Deze situatie heeft zich niet voorgedaan.

BIJLAGE 2

Analysekader

Binnen de gemeente Maastricht zijn er al langer zorgen over de psychosociale veiligheid en de bestuurs- en organisatiecultuur. Aanleiding hiervoor zijn signalen over gedrag en omgangsvormen. Eerder heeft dit geleid tot een onderzoek van de arbeidsinspectie, een nieuwe gedragscode en een initiatiefvoorstel vanuit de OR. Het vertrek van de gemeentesecretaris in december 2025 hebben de onrust en gevoelens van onveiligheid echter versterkt. Daarom is er gekozen om onderzoek in te stellen naar de bestuurs- en organisatiecultuur. Specifieker gezegd gaat het over het politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel, waarin ook aandacht dient te zijn voor concrete signalen over gedrag en omgangsvormen. Het doel van het onderzoek is om te komen tot een fundament voor reflectie en herstel van vertrouwen, evenals handvatten voor de toekomst. De onderzoeksvragen zijn opgenomen in tabel 9.

Tabel 9. **Onderzoeksvragen over de bestuurs- en organisatiecultuur binnen de gemeente Maastricht.**

Hoofdvraag	Deelvragen
1. Hoe verloopt het samenspel tussen raad-college-organisatie, mede in het licht van de concrete signalen over gedrag en omgangsvormen?	a. Wat zijn de kenmerken van dit samenspel? b. Wat zijn de effecten van dit samenspel? c. Hoe wordt dit samenspel ervaren? d. Wat zijn de verklarende factoren voor de wijze waarop dit samenspel plaatsvindt?
2. Hoe wordt de psychosociale veiligheid ervaren door deelnemers binnen het samenspel raad-college-ambtelijke organisatie, mede in het licht van de concrete signalen over gedrag en omgangsvormen?	a. Wat zijn verklarende factoren voor de mate van ervaren psychosociale veiligheid binnen dit samenspel? b. Wat zijn de effecten van de ervaren mate van psychosociale veiligheid (o.a. op het samenspel)?
3. Welke lessen zijn er te trekken uit het onderzoek en welke concrete handelingsperspectieven horen daarbij?	a. Hoe versterken we ons samenspel? b. Hoe vergroten we de psychosociale veiligheid?

Dit analysekader is een nadere uitwerking van de onderzoeksopzet zoals opgenomen in ons plan van aanpak en de offerte. Met dit analysekader worden de verschillende elementen uit het onderzoek voorzien van definities en operationalisering. Hiervoor is gebruikgemaakt van de definities zoals gehanteerd door de gemeente Maastricht, aangevuld en verrijkt met definities van Berenschot. Het analysekader werd vastgesteld door de begeleidingscommissie en diende als vertrekpunt voor het onderzoek. In dit analysekader komt achtereenvolgens het volgende aan bod:

- Het samenspel.
- De sociale veiligheid, psychologische veiligheid en psychosociale veiligheid.
- De bestuurs- en organisatiecultuur.

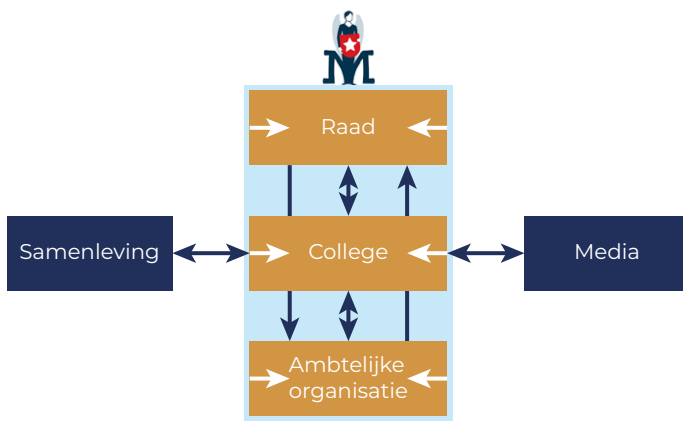
1. Samenspel

Het onderzoek richt zich op het politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel binnen de gemeente Maastricht. In het onderzoek wordt ingezoomd op de verschillende niveaus (zie A) van dit samenspel, wat daarop van invloed is en hoe dit geoperationaliseerd kan worden (zie B). Verder kijken we ook binnen welke context dit samenspel plaatsvindt (zie onder C).

A. Niveaus van samenspel

Er zijn verschillende niveaus waarop het samenspel plaatsvindt (Figuur 2). De signalen over gedrag en omgangsvormen gaan voornamelijk over het samenspel tussen het college en de ambtelijke organisatie. Dit samenspel beïnvloedt echter ook de andere niveaus, zoals die binnen het college en de ambtelijke organisatie, en het samenspel met de raad, de samenleving en de media. Daarom is het volledige politiek-bestuurlijk-ambtelijke samenspel onderdeel van het onderzoek.

Figuur 2. Niveaus van samenspel.



B. Het samenspel ontleed

Het onderzoek brengt het samenspel in kaart op basis van feiten en opvattingen, ervaringen en meningen. In het kader van onderzoek wordt in ieder geval aandacht besteed aan de volgende thema's:

Onderlinge omgang binnen het samenspel (zie ook 2: Psychosociale veiligheid)

- Sfeer, omgangsvormen, gedrag en communicatie tussen en over betrokkenen (online en offline).
- Omgang met (mogelijke) conflicten en/of dilemma's.
- Management- en bestuursstijlen.
- De rol van invloed, kennis, hiërarchie, macht en anciënniteit.

Regels, rollen, verantwoordelijkheden, gremia

- Regels en mores die gelden binnen het samenspel.
- Rollen en verantwoordelijkheden binnen het samenspel.
- Rolopvatting, rolinvulling en rolvastheid van betrokkenen binnen het samenspel.
- De governance van het samenspel (samenstelling en werking van gremia zoals presidium, commissies, portefeuillehoudersoverleggen).

Politiek-bestuurlijke dynamiek

- Mate van gerichtheid op strijd of onderlinge goede relaties.
- Mate van dualisering.
- Mate van politisering (de mate waarin onderlinge verhoudingen primair gericht zijn op het oplossen van problemen of op het voeren van een politiek debat over problemenpercepties en oplossingsrichtingen).
- Mate van formalisme (de mate waarin onderlinge verhoudingen in gemeentebesturen worden gereguleerd door informele persoonlijke verhoudingen of formele procedures).
- Samenwerkingsbereidheid.

Verhoudingen binnen de raad

- Vergaderorde/agenda raadsvergaderingen.
- Opstelling in de vergaderzaal.
- Fractievergaderingen.
- Onderling corrigerend vermogen.
- Inzet van instrumentarium (zoals amendementen, moties, of vragen).

Verhoudingen binnen het college

- Vergaderorde/totstandkoming van de agenda.
- Samenwerking en collegialiteit van het bestuur.
- Kennis en competenties.
- Verloop van de besluitvorming.
- Onderling corrigerend vermogen.

Verhoudingen binnen de ambtelijke organisatie

- De inrichting van de organisatie, waaronder span of control.
- Bezetting en verloop binnen de organisatie.
- Verloop van het ambtelijk besluitvormingsproces.
- Kennis, competenties, en taakvolwassenheid in relatie tot het ambtelijk-bestuurlijke samenspel.
- Proces van prioritering.

Verhoudingen tussen college en raad

- Invulling van actieve en passieve informatieplicht.
- Relatie wethouder-fractie.
- Relatie wethouder-coalitie.
- Relatie wethouder-oppositie.
- Rolinvulling van de driehoek binnen dit samenspel (burgemeester, griffier, gemeentesecretaris).

Verhoudingen tussen raad en ambtelijke organisatie

- Verloop van contacten in de dagelijkse praktijk.
- Ambtelijke bijstand.
- Rolinvulling van de driehoek binnen dit samenspel (burgemeester, griffier, gemeentesecretaris).

Verhoudingen tussen college en ambtelijke organisatie

- Verloop van contacten in de dagelijkse praktijk (formeel en informeel).
- Totstandkoming van collegeadvies en -besluit, en terugkoppeling van collegebesluiten.
- Omgang met ambtelijke advisering en bestuurlijke wensen.
- Politiek-bestuurlijke en ambtelijke sensitiviteit.
- Tevredenheid over en reflectie op prestaties.
- Rolinvulling van de driehoek binnen dit samenspel (burgemeester, griffier, gemeentesecretaris).

Verhoudingen tussen gemeente en samenleving/ media

- Invloed van media op het samenspel en vice versa.
- Invloed vanuit de samenleving op het samenspel;
- Omgang met sprekers.
- De plek van participatie binnen het politiek-bestuurlijk proces.
- De mate van externe gerichtheid van het samenspel.

C. Context van het samenspel

Het samenspel speelt zich altijd af binnen een bepaalde context. Deze context heeft invloed op (opvattingen van betrokkenen over) het samenspel. Daarom brengen wij ook de context in beeld (voor zover relevant). Op voorhand is niet goed te zeggen waar deze context uit bestaat. De hierna genoemde aspecten kunnen bijvoorbeeld van invloed zijn:

- Regionale ontwikkelingen.
- Organisatieontwikkeling/reorganisatie.
- Incidenten uit het verleden met doorwerking in het heden.
- Financiële situatie van de gemeente (krapte dan wel onderuitputting).
- Historische (politieke) verhoudingen en doorstroming.
- De rol van de media.
- Druk vanuit de wijken en de achterban.
- (Structureel) hoge werkdruk en/of ziekteverzuim.

2. Sociale veiligheid, psychologische veiligheid en psychosociale veiligheid

Sociale veiligheid in een politiek-bestuurlijke-ambtelijke context wordt in de wetenschappelijke literatuur nog weinig besproken. Het wetenschappelijke begrip dat het meest in de buurt komt is 'psychologische veiligheid'.

Dit gevoel van veiligheid wordt bepaald door *'de percepties van een individu van interpersoonlijke risico's in hun werkomgeving. Het bestaat uit assumpties over hoe anderen zullen reageren wanneer je 'je nek uitsteekt', bijvoorbeeld door een vraag te stellen, feedback te vragen, een fout te rapporteren of een nieuw idee voor te stellen'*.¹⁵

Psychosociale veiligheid wordt niet alleen bepaald door feitelijke gebeurtenissen, maar bestaat uit verwachtingen en subjectieve ervaringen van individuen. Hoewel deze ervaringen per individu kunnen verschillen, hangt de ervaren psychosociale veiligheid binnen teams en organisaties met elkaar samen, aangezien mensen vaak gedeelde ervaringen hebben.

A. Psychosociale veiligheid

In het onderzoek hanteren wij de term 'psychosociale veiligheid'. Deze definiëren we als volgt: *'De mate waarin raadsleden, collegeleden en ambtelijke medewerkers het gevoel hebben zich kritisch ten opzichte van elkaar te kunnen uiten of kwetsbaar op te kunnen stellen, zonder dat dit negatieve consequenties heeft voor henzelf of anderen.'*

We praten over 'de mate van' psychosociale veiligheid omdat het vaak niet zwart (onveilig) of wit (veilig) is. Een omgeving kan in meer of mindere mate veilig zijn en vrijwel elke omgeving heeft meer en minder veilige aspecten.

¹⁵ Edmondson, A. (2003). Managing the Risk of Learning: Psychological Safety in Work Teams. International Handbook of Organizational Teamwork, edited by M. West. London: Blackwell Publishing.

B. Het analyseren van psychosociale veiligheid
Er zijn vijf belangrijke indicatoren¹⁶ waar we naar kijken. Deze indicatoren zijn samen een weerspiegeling van de beleving van psychologische veiligheid. Door onze ‘lens’ op die vijf aspecten te richten, wordt de beleefde psychosociale veiligheid uiteengehaald in het resultaat.

1. *Leiderschap*

Zowel formeel als informeel. Dit gaat onder andere over toon, houding, gedrag, voorspelbaarheid, duidelijkheid en reflectief vermogen van leiders.

2. *Inclusie*

De mate waarin iedereen erbij hoort, mensen mee kunnen doen, er sprake is van gelijkwaardigheid en respect.

3. *Feedback*

De ruimte die er is voor het bespreken van ideeën, meningen, functioneren, gedrag en fouten.

4. *Waardering*

De mate van waardering en erkenning van uiteenlopende bijdragen aan het samenspel zoals inzet, prestaties, nieuwe ideeën, kritiek.

5. *Infrastructuur*

De aanwezigheid en het functioneren van het vangnet bij problematiek in het samenspel (dit gaat onder andere over kennis, kunde en de houding van de leidinggevende, aanwezigheid van en vertrouwen in regelingen, procedures, of vertrouwenspersonen).

3. Definitie bestuurs- en organisatiecultuur

Voor **bestuurscultuur** hanteren wij de definitie zoals opgenomen in 2022 verschenen rapport *Van Alkmaar tot Zevenaar, Beelden van bestuurscultuur*, waarin het begrip bestuurscultuur wordt omschreven als: ‘Het geheel van normen, waarden, routines en rolopvattingen dat van invloed is op het samenspel tussen raad, college, ambtelijk apparaat en samenleving.’

Daarop aansluitend zien wij **organisatiecultuur** als: ‘Het geheel van normen, waarden, routines en opvattingen dat van invloed is op de wijze waarop mensen zich binnen een organisatie gedragen en met elkaar en de samenleving omgaan.’

¹⁶ Gebaseerd op onderzoek naar psychologische veiligheid van Amy C. Edmondson; professor aan de Harvard Business School. Publicatie: ‘De onbevreesde organisatie’ en het boek ‘Psychologische Veiligheid’ van Joriene Becks & Hans van der Loo.



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl