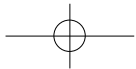


Culturen rond besturen

Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten

Vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie
Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie



Culturen rond besturen

Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten

Vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie

COLOFON

Deze publicatie is een uitgave van Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie.
De Vernieuwingsimpuls biedt deze informatie ook aan via zijn website:
www.vernieuwingsimpuls.nl

Samenstelling:

Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie
Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie

In samenwerking met:

Prof dr. M.A.P. Bovens, dr. M. Noordegraaf, drs. G.K. Pikker, dr. J. Vermeulen en
mw. drs. K. van Lierop (Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap)

Ontwerp omslag:

Martijn van der Nat, Balyon grafische vormgeving bv, Zoeterwoude

Vormgeving binnenwerk:

Transparant, Den Haag

THESAURUS VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN

Thesaurusterminen: dualisme, democratie, kwaliteit, gemeentebesturen

ISBN: 90 12 11562 0

NUR: 823

© Sdu Uitgevers, Den Haag 2006
www.sdu.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Hoewel de auteur en de uitgever het boek met de uiterste zorg hebben samengesteld, kunnen zij geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor een eventuele onvolledigheid of onjuistheid, dan wel de gevolgen daarvan.

Inhoudsopgave

Woord vooraf	9
Managementsamenvatting	11
1 Bestuurscultuur en bestuurskracht	15
1.1 'Zachte' verschijnselen...	15
1.2 ...harde gevolgen	17
1.3 Centrale begrippen en onderzoeksvragen	17
1.4 Aard en opzet van het onderzoek	19
1.5 Gevolgde methoden	20
1.6 Leeswijzer	21
2 Gemeentebestuur en bestuurscultuur	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Structuur en cultuur	23
2.3 Cultuur en organisatiecultuur	25
2.3.1 Denken over cultuur	25
2.3.2 Van cultuur naar organisatiecultuur	25
2.3.3 Vindplaatsen van cultuur	26
2.4 Bestuursculturen in en rond gemeenten	27
2.4.1 Bestuurscultuur, maar geen bestuurscentrisme	27
2.4.2 Operationalisatie van bestuurscultuur	28
2.5 Onderzoek naar bestuurscultuur	30
2.5.1 Onderzoeksvorm	30
2.5.2 Gemeentebestuur en bestuurscultuur	31
3 Bestuurskracht in gedualiseerde gemeenten	33
3.1 Dubbelspel	33
3.2 Bestuurskracht	35
3.2.1 Denken over bestuurskracht	35
3.2.2 Afbakening	36
3.3 Politieke uitdagingen	37
3.3.1 Opkomst van lokale politieke partijen	37
3.3.2 Bestuurswisselingen	38
3.3.3 Versnippering van politieke macht	38
3.3.4 Kloof tussen burger en politiek	39
3.3.5 'Losse eindjes' van dualisering	39
3.4 Bestuurlijke uitdagingen	40
3.4.1 Toenemende complexiteit en afnemende invloed	41
3.4.2 Mediatisering	41

3.5	Maatschappelijke uitdagingen	42
3.5.1	Individualisering	42
3.5.2	Gevoelens van onbehagen en onveiligheid	43
3.6	Dualisering als uitdaging?	43
3.6.1	Dualisering als probleem	44
3.6.2	Dualisering als oplossing	44
3.6.3	Dualisering als gegeven	44
3.7	Tot slot	45
4	Enschede	47
4.1	Wederopbouw als uitdaging	47
4.2	Enschedese aanpak	48
4.2.1	Wijkgericht werken	49
4.2.2	Stadsdeelgewijs bestuur	50
4.2.3	Projectmatige aanpak	51
4.3	Enschedese bestuurscultuur	52
4.3.1	Tradities: consensuscultuur, met 'Calimero'-gevoel	53
4.3.2	Bestuursstijl: 'grass roots' aanpak	56
4.3.3	Bestuurlijke gebruiken: gevoel voor het lokale	58
4.4	Invulling van duale structuur	59
4.5	Conclusie	61
5	Roosendaal	63
5.1	Dualisering als uitdaging	63
5.2	Roosendaalse aanpak	64
5.2.1	Ruimte voor initiatief	64
5.2.2	Planmatige aanpak	65
5.2.3	Ambitieuze ambtelijke ondersteuning	66
5.3	Roosendaalse bestuurscultuur	66
5.3.1	Bestuurstraditie: 'rooms en rimpelloos'	67
5.3.2	Pragmatische bestuursstijl	69
5.3.3	Bestuurlijke gebruiken in dienst van goede onderlinge verhoudingen	69
5.4	Opbrengst van dualisering	71
5.5	Conclusie	72
6	Rotterdam	73
6.1	Leefbaarheid en veiligheid als uitdaging	73
6.2	Rotterdamse aanpak	74
6.2.1	Scherpe prioriteiten	75
6.2.2	Monitoren en meten	76
6.2.3	Vernieuwende instrumenten	78

6.3	Rotterdamse bestuurscultuur	80
6.3.1	Bestuurstradities: strijd	81
6.3.2	Bestuursstijl: concreet doen en durven	82
6.3.3	Bestuurlijke gebruiken: eigenwijs	85
6.4	Invulling én inzet van dualisme	88
6.5	Conclusie	89
7	Delfzijl	91
7.1	Mobiliseren van bestuurskracht als uitdaging	91
7.2	Aanpak in Delfzijl	92
7.2.1	Verlichting van de taak	92
7.2.2	Wisseling van de wacht	93
7.2.3	Sturen op zichtbare resultaten	94
7.3	Delfzijlster bestuurscultuur	95
7.3.1	Bestuurstraditie: impliciet en informeel	96
7.3.2	Bestuursstijl: eigenzinnig	97
7.3.3	Oude gebruiken, nieuwe energie?	99
7.4	Bijdrage van dualisering	100
7.5	Conclusie	101
8	Conclusies: Bestuurscultuur en bestuurskracht in gedualiseerde gemeenten	103
8.1	Inleiding	103
8.2	Bijdrage van bestuurscultuur	103
8.2.1	Bestuurskracht wordt gevoed door gedeeld besef	104
8.2.2	Bestuurskracht is verweven met tradities	104
8.2.3	Bestuurskracht is bewust inzetten van stijlen en gebruiken	105
8.3	Rol van dualisering	105
8.3.1	Strategisch ingezet	106
8.3.2	Invloed beperkt	107
8.4	Bestuurskracht	107
8.4.1	Bestuurskracht is bestuurderskracht	108
8.4.2	Bestuurskracht is 'scherp' benoemen van uitdagingen	109
8.4.3	Bestuurskracht is gebruiken van 'sense of urgency'	110
8.4.4	Bestuurskracht is koppelen van binnen en buiten	111
8.4.5	Bestuurskracht is een kwestie van communiceren	112
8.5	Bestuurskracht als speelruimte	112

9	Suggesties voor het ontwikkelen van bestuurskracht	115
9.1	Inleiding	115
9.2	Hanteren van bestuurscultuur	115
9.2.1	Bundel enthousiasme	116
9.2.2	Sluit aan bij eigenheid en 'onderstromen'	116
9.2.3	Maak gebruik van 'ervaren' bestuurders	117
9.3	Inzetten van dualisering	117
9.3.1	Vul dualisering strategisch in	117
9.3.2	Relatieveer het belang van dualisering	118
9.4	Ontwikkelen van bestuurskracht	119
9.4.1	Benoem gedeelde uitdagingen	119
9.4.2	Breng scherpheid aan	119
9.4.3	Benadruk het concrete	119
9.4.4	Benut mensen van buiten	120
9.4.5	Beïnvloed percepties	120
9.5	Voorbij het structuurdebat	121
	Bijlagen	
Bijlage 1	Respondenten	123
Bijlage 2	Literatuurlijst	127

Woord vooraf

De gemeenten hebben vier jaar werkervaring met dualisme. Zowel de Staatscommissie Dualisme en Lokale democratie als de wetgever gaven destijds aan dat de structuurwijziging als hefboom zou functioneren voor de noodzakelijke cultuurveranderingen in gemeenten. De ontwikkeling van bestuurscultuur is een belangrijke randvoorwaarde voor uitnodigend openbaar bestuur.

Thans ligt voor 'Culturen rond besturen', het vierde Jaarbericht, waarin bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten centraal staat. In vier gemeenten: Rotterdam, Enschede, Roosendaal en Delfzijl is op grond van diepteonderzoek studie gedaan naar de manier waarop de bestuurscultuur in deze gemeenten bijdraagt aan bestuurskracht en op welke manier dualisering daarbij een rol speelt. Hoewel slechts in vier gemeenten onderzoek is gedaan, is door de begeleidingscommissie getracht op basis van dit onderzoek suggesties te doen voor gemeenten over hoe bestuurskracht van gemeenten in de komende bestuursperiode nieuwe impulsen kan krijgen.

Bij de totstandkoming van het vierde Jaarbericht is intensief samengewerkt met de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap van de Universiteit Utrecht. Onder leiding van prof. dr. M.A.P. Bovens en in samenwerking met de onderzoekers dr. M. Noordegraaf, drs. G.K. Pikker, dr. J. Vermeulen en mevrouw drs. K. van Lierop is het vierde Jaarbericht over de periode september 2005-maart 2006 tot stand gekomen. Ik ben hen hiervoor zeer erkentelijk.

Mijn dank gaat ook uit naar de gemeenten Rotterdam, Enschede, Roosendaal en Delfzijl waar veel bestuurders, ambtenaren en andere medewerkers intensief met onze onderzoekers hebben gesproken.

Naar ik hoop bieden de conclusies en suggesties inspiratie voor veel gemeenten om de door hen gewenste bestuurscultuur in de komende bestuursperiode nadrukkelijk onderwerp van gesprek te maken.

drs. C.J.G.M. de Vet
Voorzitter begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie

Samenstelling begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie

De voorzitter:

drs. C.J.G.M. de Vet, burgemeester van Leusden

De leden:

mw. F.M.J. van der Aa-Hahn, gemeenteraadslid in Enschede

R.J.G. Bandell, burgemeester van Dordrecht

prof. dr. S.A.H. Denters, hoogleraar Universiteit Twente

dr. P.F.G. Depla, wethouder in Nijmegen

mr. drs. H. Doornhof, gemeenteraadslid in Nijkerk

drs. H.H.M. Jansen, gemeenteraadslid in Meppel

mr. A.C.J.M. de Kroon, gemeentesecretaris in Helmond

J.D. Pruim, griffier in Almere

drs. W.J. Sleddering, gemeentesecretaris in Haarlem

dr. G.O. van Veldhuizen, burgemeester van Hoorn

prof. dr. A.C. Zijdeveld, emeritus hoogleraar cultuursociologie Erasmus
Universiteit Rotterdam

Namens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn betrokken:

mr. R.J.J.M. Pans, voorzitter van de directieraad VNG

mr. A.L. van Kempen, directeur Bestuurlijke en Juridische Zaken VNG

mw. dr. R.H.J. Lenten, projectleider Vernieuwingsimpuls

Managementsamenvatting

1 Voorbij het structuurdebat

De afgelopen jaren stonden structuren en spelregels centraal in het lokaal bestuur. De invoering van het duale bestel heeft in de raadsperiode 2002-2006 veel energie gevegd. De boodschap van dit Jaarbericht is dat het tijd is om de aandacht te verplaatsen van bestuursstructuur naar bestuurscultuur. Het duale bestel is overal ingevoerd, en er is op ruime schaal geëxperimenteerd en gediscussieerd. In de raadsperiode 2006-2010 zou de aandacht gericht moeten zijn op de samenhang tussen bestuurstradities, bestuursstijlen, en bestuurskracht. Voor het competent aangaan van lokale uitdagingen is immers meer nodig dan goede structuren.

Dit Jaarbericht laat zien, op basis van een onderzoek in vier gemeenten, dat de invloed van structuurveranderingen van de afgelopen jaren gereduceerd moet worden. Tussen de gemeenten bestaan grote verschillen in aanpak en competentie, ook al kennen ze dezelfde duale structuur. Lokale tradities en omstandigheden, maar ook bestuursstijlen en omgangsvormen, zijn belangrijker voor bestuurskracht dan landelijke, eenvormige structuren.

2 Bestuurscultuur en bestuurskracht

De hoofdvraag van het Jaarbericht was: *Op welke wijze draagt bestuurscultuur bij aan de ontwikkeling van bestuurskracht, en wat is daarbij de rol van dualisering?*

Die vraag is beantwoord door drie deelvragen te stellen:

- 1 *Waarin schuilt de bijdrage van bestuurscultuur aan bestuurskracht van gemeenten?*
- 2 *Wat is de bijdrage van dualisering aan bestuurskracht?*
- 3 *Op welke specifieke manieren wordt in concrete gemeenten bestuurskracht ontwikkeld?*

De deelvragen zijn beantwoord door in vier specifieke gemeenten onderzoek te doen: in de gemeente *Enschede*, die krachtig op de vuurwerkcramp heeft gereageerd; in *Roosendaal*, waar de dualisering zelf als uitdaging is aangenomen en krachtig is aangepakt; in *Rotterdam*, waar vooral veiligheids- en leefbaarheidsproblemen op een krachtige manier zijn aangepakt; en in de gemeente *Delfzijl* waar het mobiliseren van bestuurskracht als een uitdaging op zichzelf kan worden beschouwd.

3 Cultuur doet ertoe

- In de vier onderzochte gemeenten leveren lokale bestuursculturen een wezenlijke bijdrage aan bestuurskracht, of het ontbreken ervan. Kracht ontstaat wanneer een bij tradities passende aanpak van uitdagingen wordt ontwikkeld, met eigen stijlen en gebruiken. In Enschede is bijvoorbeeld de bestuursstijl bewust gekoppeld aan de lokale traditie van nabuurschap en consensus. In Rotterdam heeft men voortgebouwd op de traditie van strijd en dadendrang, terwijl Roosendaal aan een nieuwe politieke stijl heeft gewerkt die paste bij de traditie van 'rooms en rimpelloos'.
- Bestuurskracht wordt gevoed door een gedeeld besef van uitdagingen en verantwoordelijkheden. Vanuit dat besef kan strijd worden geleverd, én enthousiasme worden gebundeld. In Enschede en Rotterdam werd dat gedeelde besef versterkt door de vuurwerkramp, respectievelijk de moord op Fortuyn. In Roosendaal werd het gecreëerd met hulp van buiten en in Delfzijl is het nooit ontstaan omdat het onderlinge wantrouwen de overhand had.
- Een gedeelde aanpak wordt sterk beïnvloed door lokale tradities en lokale omgangsvormen. Bestuurscultuur is daarom breder dan alleen de cultuur binnen het gemeentehuis. De tradities en omgangsvormen van en tussen andere bestuurlijke en maatschappelijke partners zijn van groot belang voor een beter begrip voor de lokale bestuurscultuur.

4 Dualisering biedt ruimte

- De open receptuur van het dualisme biedt ruimte aan lokale variatie. Zo kent Enschede samenwerkingsdualisme, Roosendaal partijendualisme, Rotterdam bestuursdualisme en Delfzijl taakdualisme.
- Duale structuren en spelregels kunnen strategisch worden ingezet om uitdagingen te lijf te gaan. Dualisering biedt ruimte voor het ontwikkelen van bestuurskracht, maar de bijdrage van dualisering moet niet worden overschat.
- In de onderzochte gemeenten is dualisering als het ware in goede aarde gevallen en heeft het bestuurders een duwtje in de rug gegeven. Dualisering is echter geen panacee, zoals Delfzijl laat zien en, omgekeerd, ook geen excuus voor bestuurlijk falen.
- Het is de vraag of er in de komende raadsperiode veel bestuurlijke energie moet worden gestoken in landelijke of lokale discussies over andere structuren en betere spelregels. Debatten over dualisering 'an sich' genereren op eigen houtje geen kracht. De duale structuur en de duale spelregels zijn flexibel genoeg om bestuurskracht te ontwikkelen, zo laten Enschede, Rotterdam en Roosendaal zien.

5 Bestuurskracht ontwikkelen

- De grote verschillen in bestuurstradities, bestuursstijlen en bestuurlijke gebruiken tussen gemeenten, dwingen om terughoudend te zijn met algemene aanbevelingen. Gemeenten zullen zelf de bestuursstijl moeten ontwikkelen die bij hun bestuurscultuur past.
- Na een nieuwe structuur volgt niet zo maar een nieuwe cultuur, en er is niet zomaar een 'herstart' mogelijk, noch een culturele 'revolutie'. Bestuurskracht is onderdeel van dagelijkse praktijken, bijvoorbeeld van interventieteams die panden langs gaan, zoals in Rotterdam. Kracht is verbonden met goede verhoudingen, met 'chemie', en positieve attitudes, die niet zo maar te 'maken' zijn.
- Bestuurskracht is bovendien verweven met historische ontwikkelingen en min of meer toevallige omstandigheden. Een wijze bestuurder beweegt met de stroom mee en probeert er niet frontaal tegen in te roeien. Bestuurskracht ontstaat door enthousiasme te bundelen en door de eigenheid en 'onderstromen' in gemeenten te benutten. Dat vraagt om bestuurders die gevoel hebben voor de lokale bestuursstijl.
- Bestuurskracht is in de onderzochte gemeenten vooral een zaak van bestuurderskracht. Dat is niet alleen een kwestie van doortastend optreden, maar vooral ook van een gedeeld gevoel van verantwoordelijkheid en de bereidheid om anderen ruimte te gunnen. Zo heeft in Roosendaal de RLPR, de grote winnaar van de verkiezingen van 2002, zijn machtspositie niet uitgebuit.
- Bestuurskracht is gebaat bij het creëren van een gevoel van urgentie, het scherp benoemen van gedeelde uitdagingen, het stellen van duidelijke prioriteiten en het vast stellen van concrete 'targets'. Een goed voorbeeld hiervan is de manier waarop het collegeprogramma in Rotterdam is opgesteld en uitgewerkt.
- Bestuurskracht gaat gepaard met het zichtbaar maken van daden en resultaten. Alle cases laten zien dat het creëren van quick wins, zoals het opschonen van Rotterdam Centraal, of het ontbreken ervan, zoals de moeizame herstructurering van de woningvoorraad in Delfzijl, een belangrijke factor is bij het ontwikkelen van bestuurskracht.
- Bestuurskracht werd in drie van de vier onderzochte gemeenten versterkt door het koppelen van binnen en buiten, door het benoemen van wethouders van buiten, door het inschakelen van derden en door het aangaan van allianties met partners van buiten het stadhuis.
- Bestuurskracht hangt ook samen met een nadruk op 'strategische details'. Alle cases laten zien dat krachtige bestuurders er niet voor terugdeinzen om zich met operationele, maar symbolisch belangrijke details – fietswrakken, pasjes voor het 'fractiehuis' – en de dagelijkse gang van zaken te bemoeien.

Openbaar bestuur is en blijft vooral mensenwerk. Van structuren en systemen moet door mensen iets gemaakt worden. Dat gebeurt in raadsdebatten, collegevergaderingen, overleggen met woningbouwcorporaties, en acties van interventieteams. En hoe die debatten, overleggen en acties verlopen, hangt af van tradities en stijlen die door de tijd heen bestendig blijven. Rond besturen staan culturen. Dagelijkse daden van bestuurders kunnen daarbinnen verschil maken, vooral als een aantal zaken samenvalt: als de omstandigheden rijp zijn, er stevige tradities bestaan, een 'sense of urgency' wordt ontwikkeld, en als de juiste mensen binnen en buiten het gemeentebestuur bij elkaar komen. Wanneer die bestuurders dan ook nog eens de situaties, waarin ze zich bevinden aanvoelen en aansluiten bij de lokale tradities en stijlen, dan kan werkelijke bestuurskracht ontwikkeld worden.

1 Bestuurscultuur en bestuurskracht

'Steden verschillen. Sommige steden hebben wat ik noem 'gehoorzaamheidsculturen'. Dat zijn steden als Rotterdam en Tilburg, met een sterke arbeiderstraditie en een geringe intellectuele traditie. Ze kennen een elite, van haven- of textielbaronnen bijvoorbeeld, maar vooral veel lagere inkomensgroepen, die grotendeels uit achterlanden afkomstig zijn. Die steden zijn gewend op te bouwen en af te breken. 'Nuchtere' debatten draaien om 'nut'. Sommige steden kennen wat ik noem 'anarchistisch-intellectuele culturen'. Steden als Nijmegen, Amsterdam en Groningen kennen lange histories van intellectuele types en veel ideologische debatten. Andere steden kennen wat ik noem 'brave' culturen. In steden als Den Bosch, Breda en Den Haag, met veel uiterlijk kapitaal en 'regenteske' tradities, staat behoorlijk stadsbestuur voorop'.¹

1.1 'Zachte' verschijnselen...

Dit vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls en Dualisme en lokale democratie gaat over de relatie tussen bestuurscultuur en bestuurskracht in gedualiseerde gemeenten. We willen weten hoe gemeenten krachtig kunnen inspelen op lokale uitdagingen en hoe het komt dat ondanks vergelijkbare structuren en problemen gemeenten verschillend te werk gaan en in meer of mindere mate kracht ontwikkelen. Meer in het bijzonder willen we weten hoe en waarom dualisering op verschillende plekken anders wordt ingevuld en ingezet, en wat dat betekent voor bestuurskracht. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Op welke wijze draagt bestuurscultuur bij aan de ontwikkeling van bestuurskracht, en wat is daarbij de rol van dualisering?

Wij onderzoeken in de gemeenten Enschede, Roosendaal en Rotterdam hoe tegenover specifieke uitdagingen bestuurskracht ontwikkeld is, en waarom die kracht in Delfzijl ontbreekt.

Het ontwikkelen van bestuurskracht in gemeenten heeft, zo leert de theorie en de ervaring, te maken met schijnbaar 'zachte' verschijnselen die zich moeilijk in structuren laten vangen. Het besturen van gemeenten is afhankelijk van houdingen, ontmoetingen, verhoudingen, relaties, ervaringen, ideeën en symbolen, of kortweg: *culturen*. Wanneer nieuwe

1 Citaat van een respondent.

structuren worden geïntroduceerd, zoals dualisering, dan wordt de invloed van zulke ‘zachte’ verschijnselen op scherp gesteld. Plannenmakers, zoals de commissie-Elzinga (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000), beleidsmakers, zoals de minister van BZK en het kabinet (2000; 2005), en evaluatiecommissies, zoals de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur – Stuurgroep Leemhuis (2004) – en ook de Evaluatiecommissie Dualisering Provinciebestuur (2005), hebben daar natuurlijk aandacht voor. En het is ook niet voor niets dat het ‘Project Vernieuwingsimpuls’ is ingesteld. In hun rapporten betogen de plannenmakers dat dualisering over ‘cultuurverandering’ gaat, en ook dat dit niet vanzelf gaat. De Staatscommissie schrijft bijvoorbeeld:

‘Regelgeving is een onmisbaar onderdeel van de dualisering van het lokaal bestuursmodel. Deze zal gepaard moeten gaan met veranderingen in de bestuurscultuur en vernieuwing van politieke partijen.’ (p. 18)

De Stuurgroep schrijft enkele jaren later:

‘De veronderstelling dat de structuurwijzigingen als hefboom zouden functioneren voor de noodzakelijke cultuurveranderingen is te optimistisch gebleken.’ (p. 27)

Zulke opmerkingen over de waarde van cultuur en de tekortkomingen van bestaande culturen resoneren in andere kritische en academische reflecties.² Soms komen ze mooi samen, zoals in de Troonrede van 2002 (17 september):

‘In reactie op de problemen in ons land wil de regering inhoud geven aan een nieuwe bestuurscultuur. Een cultuur waarin maatschappelijke problemen worden benoemd, afwegingen helder worden gemaakt, besluiten verantwoord en in het noodzakelijke tempo worden genomen, en wetten worden nageleefd. De regering wil het debat over gedeelde waarden entameren. De normen in de samenleving dienen te worden versterkt.’

Toch is het de vraag of de bestuurlijke aandacht voor duale structuren daarmee écht over cultuur gaat. Het is lastig om de roep om nieuwe culturen (zoals in de Troonrede) en om ‘culturele revoluties’ (zoals na de vuurwerkramp in Enschede) te verbinden met wat in de praktijk van alledag in gemeenten gebeurt.

Cultuur is, ook in geval van dualisering, de grote *bekende*, maar ook de grote *oningeremde factor*. Ondanks een nadruk op cultuur is het verleidelijk om oplossingen toch vooral in structuren en spelregels te zoeken, zoals het rapport van de Stuurgroep Leemhuis laat zien.

16 ² Bijvoorbeeld Boogers & Tops (1998); Themanummers Bestuurskunde, 2000, nr 2; 2004, nr 3; ROB (2001); Cachet et al. (2001).

1.2 ...harde gevolgen

'Zachte' verschijnselen kunnen harde gevolgen hebben. Culturen doen ertoe. Vooral 'worst practices' laten zien dat het niet makkelijk is om nieuwe kaders vorm en inhoud te geven, en om binnen en met die kaders bestuurskrachtig te opereren. In gemeenten als Den Helder en Delfzijl, is bijvoorbeeld duidelijk dat de zaak uit de hand is gelopen (Tops & Van Spijker, 2004).³ Mensen schoten tekort, temidden van lastige omstandigheden; ideeën ontbraken, relaties raakten verstoord, en negatieve spiralen zetten in. Ook al is daar niet alles – 'objectief gezien' – van waar, de via de media versterkte beeldvorming doet zijn werk en versterkt negatieve spiralen. Beelden roepen emoties op, zetten verhoudingen op scherp en jagen frustraties aan. Ook dat is cultuur.

Omgekeerd laten 'best practice' zien dat het ook anders kan. Veel besproken gemeenten als Almere, Amersfoort en Dordrecht laten zien dat in vergelijkbare omstandigheden, inclusief duale structuren, 'verschil' kan worden gemaakt. Zulke gemeenten slagen er in om de uitdagingen waar ze voor staan succesvol aan te gaan. Ook hiervoor geldt dat dit niet alleen te maken heeft met 'objectieve' gegevens, maar ook met beelden. Het 'gevoel' van kracht voedt kracht.

In dit jaarbericht wordt op basis van beschikbare inzichten, maar vooral op basis van nieuw onderzoek in een viertal gemeenten, verkend op welke manier gemeentebesturen kracht kunnen ontwikkelen om met lokale uitdagingen om te gaan, en welke bijdrage culturen, of specifiek: *bestuursculturen*, daaraan leveren.

1.3 Centrale begrippen en onderzoeksvragen

De algemene vraag die aan de basis van deze studie ligt, valt in drie deelvragen uiteen:

- 1 *Waarin schuilt de bijdrage van bestuurscultuur aan bestuurskracht van gemeenten?*
- 2 *Wat is de bijdrage van dualisering aan bestuurskracht?*
- 3 *Op welke specifieke manieren wordt in concrete gemeenten bestuurskracht ontwikkeld?*

Voor we op die vragen kunnen ingaan, moet helder zijn wat we verstaan onder bestuurscultuur, bestuurskracht en dualisering. Deze begrippen worden nader uitgewerkt in hoofdstukken 2 en 3.

Bestuurscultuur wordt door ons opgevat als 'door bestuurders en bestuurlijke partijen en partners gedeelde manieren van denken en doen'. In hoofdstuk 2 zullen we die gedeelde manieren van denken en doen nader operationaliseren door drie gelaagde uitingen van die manieren van denken en doen te onderscheiden:

³ Zie over Delfzijl bijvoorbeeld NRC Handelsblad, 9 februari 2006, 'Weer een crisis in bestuur Delfzijl'; NRC Handelsblad, 17 februari 2006, 'Sicilië aan de Eems'; Binnenlands Bestuur, 17 februari 2006, 'Mandaat inwoners helpt burgemeester Appel niet'. Vergelijkbare mediaverslagen verschenen destijds over Den Helder (2005), en andere steden zoals Leeuwarden (2001).

- *bestuurstradities*: de 'culturele genen' van een stad, sterk gekleurd door omstandigheden, ontwikkelingen en historische ervaringen;
- *bestuursstijlen*: manieren om zaken aan te pakken, beïnvloed door opvattingen over wat normaal en gebruikelijk is en
- *bestuurlijke gebruiken*: concrete methoden om werk te verrichten, gekleurd door mensen, instrumenten en objecten.

Bestuurskracht wordt door ons opgevat als 'het competent omgaan met complexe uitdagingen, die om de gecoördineerde inzet van het gemeentebestuur en andere partijen vraagt.' Bestuurskracht uit zich in de mate waarin gemeenten in staat zijn om lokale uitdagingen het hoofd te bieden. Dat kunnen maatschappelijke, maar ook politieke of bestuurlijke uitdagingen zijn. Deze worden nader uitgewerkt in hoofdstuk 3.

Bestuurlijke competentie en kracht zijn, in normatieve zin, nauw verbonden met het idee van 'resultaat'. Dat laatste is een gelaagd fenomeen. Bestuurskracht bewijst zich doordat op een aantal fronten resultaten geboekt worden. Het gaat daarbij ten eerste om *effectiviteit*: aantoonbare prestatieverbeteringen, ten tweede om *gepercipieerd succes*: gedeeld gevoel van resultaat, en ten derde om vertrouwen: burgers *vertrouwen* dienstverleners en bestuur. Vertrouwen kan daarbij de vorm van 'confidence' aannemen – 'de burger vertrouwt erop dat diensten goed geleverd worden' – of de vorm van 'trust' – 'de burger vertrouwt de gemeente en haar gezagsdragers'.⁴

Bestuurskracht is daarmee in dit rapport meer dan de objectieve indicaties van kracht, zoals omvang van ambtelijke apparaten, die vooral in vroegere discussies rond gemeentelijke herindeling centraal stonden. We gaan er bovendien niet van uit dat bestuurskracht een absoluut begrip is. Het is niet zo dat sommige gemeenten bestuurskracht 'hebben' en andere niet. Hun kracht is in tenminste drie opzichten relatief. Eenzelfde gemeente kan tegelijk krachtig en minder krachtig optreden. De aanpak van maatschappelijke uitdagingen, bijvoorbeeld, kan krachtig zijn, terwijl in de raad of binnen specifieke dossiers voortdurend 'gedoe' is. Eenzelfde gemeente kan over de tijd heen aan kracht winnen of verliezen. Zo zijn genoeg voorbeelden bekend van gemeenten die het 'goed doen' en dan opeens niet meer, of vice versa. Ten derde: een gemeente kan relatief beter opereren dan sommige andere gemeenten, en minder goed dan andere gemeenten.

Met *dualisering* bedoelen we uiteraard de invoering van de duale structuur die sinds 2002 het wettelijk kader vormt voor het bestuur van gemeenten in Nederland.⁵ De mogelijke betekenis van dualisering voor bestuurscultuur en de bestuurskracht van gemeenten vormt de rode draad in dit rapport.

⁴ Vergelijk A. Zijdeveld, in Financiële Dagblad, 7 juni 2003.

⁵ Zie voor uitgebreide informatie, www.vernieuwingsimpuls.nl.

1.4 Aard en opzet van het onderzoek

De drie vragen zullen worden beantwoord op basis van kwalitatief onderzoek in een viertal gemeenten. Er is niet gekozen voor een breed, kwantitatief onderzoek onder alle gemeenten of voor een survey onder een representatieve selectie van wethouders, burgemeesters en raadsleden. Dat was deels omdat daarvoor de tijd en de middelen ontbraken, maar ook omdat er behoefte bestond aan een meer gedetailleerde beschrijving van concrete ervaringen en praktijken in gedualiseerde gemeenten. Hoe gaan gemeenten feitelijk om met de uitdagingen waarmee ze worden geconfronteerd en in hoeverre is dualisering daarbij een lust of een last?

De vier gemeenten zijn geselecteerd op grond van *bestendige*, maar misschien niet onomstreden beelden. Daar was een door velen in de literatuur en de praktijk gedeelde combinatie van feiten, verslagen en anekdotes bepalend voor. Daarbij hebben pragmatische overwegingen de doorslag gegeven. Additionele factoren voor de selectie van casusgemeenten waren spreiding over Nederland, spreiding naar gemeentegrootte, en niet alleen de voor de hand liggende, bekende gemeenten. De selectie is tot stand gekomen in nauw overleg met de begeleidingscommissie.

De uiteindelijke selectie is geworden: Roosendaal, Enschede, Rotterdam die krachtig met *politieke* (Roosendaal) en *maatschappelijke* (Enschede, Rotterdam) uitdagingen omgegaan zijn, en Delfzijl die na een reeks van *bestuurlijke* uitdagingen – lees: crises – tot op heden tevergeefs probeert om nieuwe kracht te ontwikkelen.

Roosendaal heeft dualisering gebruikt om politieke verhoudingen te vernieuwen. *Enschede* heeft de maatschappelijke uitdaging van de vuurwerkcramp krachtig aangepakt en heeft in een later stadium mede daardoor dualisering krachtig vorm gegeven. *Rotterdam* heeft maatschappelijke uitdagingen rond veiligheid en leefbaarheid krachtig aangepakt, vooral sinds 2002. *Delfzijl* kent bestuurlijke uitdagingen, die veel bestuurlijke energie hebben gevergd; tegelijkertijd blijkt het lastig om die uitdagingen krachtig aan te gaan.

De opzet van het onderzoek brengt een aantal beperkingen met zich mee: dit jaarbericht is niet een evaluatie van de effecten van dualisering. Dit jaarbericht gaat uitsluitend over de vraag in hoeverre en op welke wijze bestuurscultuur – in een context van dualisering – bijdraagt aan bestuurskracht. Dit jaarbericht heeft ook niet de pretentie om het definitieve oordeel te vellen over dualisering en bestuurskracht, daarvoor is het onderzoek te beperkt van opzet.

Dit jaarbericht biedt echter wel een zeer concreet beeld hoe enkele gemeenten omgaan met prangende uitdagingen. Eén daarvan lijkt tot nu toe jammerlijk te falen. De overige drie slagen erin om dankzij – en soms ondanks – dualisering krachtig op te treden. In de hoofdstukken 8 en 9 van dit jaarbericht wordt geanalyseerd wat deze gemeenten

gemeen hebben en worden verschillende aspecten van hun aanpak gepresenteerd die ook voor andere gemeenten de moeite van het overwegen en navolgen waard zijn.

1.5 Gevolgde methoden

Concreet zijn we als volgt te werk gegaan. Om te beginnen heeft het onderzoek de volgende fasen doorlopen:

- 1 *Oriëntatiefase*. Inventarisatie van de staat van het debat over dualisering, verkenning van ervaringen met dualisering in uiteenlopende gemeenten, en exploratie van ideeën over de rol van bestuursculturen in de ontwikkeling van bestuurskracht.
- 2 *Casusselectie*. Inventarisatie van soorten uitdagingen waar gemeenten voor staan, en overzicht van 'best' en 'worst practices'.
- 3 *Casusstudies*. Diepteonderzoek in vier gemeenten: Enschede, Roosendaal, Rotterdam, en Delfzijl.
- 4 *Rapportage*. Analyse, argumentatie, conclusies.
- 5 *Reflectie*. Discussie over conceptrapportage met uiteenlopende betrokkenen.

Deze fasen zijn in nauwe samenspraak met de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls doorlopen in de periode tussen september 2005 en maart 2006. De onderzoeksperiode liep tot eind februari. Dit neemt niet weg dat in een aantal cases de lijn is doorgetrokken tot na de gemeenteraadsverkiezingen op 7 maart 2006. In de verschillende fasen zijn de volgende onderzoeksmethoden ingezet:

Gesprekken met sleutelspelers

In de oriëntatiefase zijn veertien interviews gehouden met gezaghebbende praktijk- en ervaringsdeskundigen, toonaangevende betrokkenen en externe experts. In de geselecteerde gemeenten zijn tijdens het casuonderzoek in totaal vijftientig bilaterale gesprekken gevoerd met sleutelspelers in het gemeentebestuur, zoals burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen, raadsgriffiers en raadsleden. Een overzicht daarvan is opgenomen in Bijlage 1.

Expertmeetings

Tijdens het casuonderzoek is per gemeente een expertmeeting georganiseerd, met mensen uit het gemeentebestuur, maar vooral ook met mensen uit buitenwerelden (waaronder maatschappelijke organisaties, ambtelijke diensten en woningbouwcorporaties). Tijdens de reflectiefase is ook een algemene expertmeeting met gezaghebbende praktijkmensen en experts georganiseerd, onder leiding van de Commissaris van de Koningin van de Provincie Groningen, Hans Alders. Een overzicht van de deelnemers aan deze expertmeetings is eveneens opgenomen in Bijlage 1.

Documentenstudie

Via documenten – en aanvullende gesprekken over documenten – is per casusgemeente een historisch beeld geschetst van ontwikkelingen in de desbetreffende gemeente. In fasen van oriëntatie en casusselectie zijn rapporten en onderzoeksgegevens gebruikt om de staat van dualisering te onderbouwen.

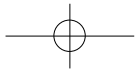
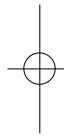
1.6 Leeswijzer

In de komende twee hoofdstukken werken we enkele noties verder uit. De culturele factor vullen we in hoofdstuk 2 in, waarbij we in het bijzonder onze aandacht richten op het onderscheid tussen structuur en cultuur. In hoofdstuk 3 vullen we de factor bestuurskracht nader in, waarbij we tevens ingaan op de notie van dualisering, omdat die op zich al veronderstellingen bevat over kracht en het krachtig aangaan van uitdagingen.

In de hoofdstukken 4 tot en met 7 presenteren we de vier casus analyses. Voor de gemeenten Enschede, Roosendaal, Rotterdam en Delfzijl laten we uitgebreid zien welke bestuurlijke aanpakken, inclusief dualisering, ze hebben ontwikkeld, en waarom ze die aanpakken hebben ontwikkeld. We laten zien welke tradities, stijlen en gebruiken hun stempel hebben gedrukt op de aanpakken en inzet van dualisering en op welke manieren dat is gebeurd.

In de laatste twee hoofdstukken 8 en 9 trekken we conclusies en bieden we suggesties. Daarbij volgen we de drie specifieke onderzoeksvragen.

De lezer die direct kennis wil nemen van de casusstudies en van de conclusies en suggesties om tot bestuurskracht te komen kan het beste hoofdstukken 4 tot en met 9 lezen. De meer academische lezer kan het beste met hoofdstukken 2 en 3 beginnen, omdat die laten zien hoe we een culturele analyse van gemeenten maken, hoe we het idee van bestuurskracht hebben uitgewerkt, en hoe we het idee van structuur – inclusief dualisering – daarin een plek hebben gegeven.



2 Gemeentebestuur en bestuurscultuur

'Op het platteland vermijdt men conflicten totdat ze onoverbrugbaar zijn geworden. De polarisatie in het openbaar bestuur, de neiging om technische problemen politiek te maken, en het nieuwe dualisme verergeren dit proces'.⁶

2.1 Inleiding

Dit jaarbericht gaat over de bijdrage van bestuurscultuur aan bestuurskracht in gedualiseerde gemeenten. Dat maakt het noodzakelijk om:

- duidelijk te maken hoe cultuur en structuur zich tot elkaar verhouden, aangezien dualisering over het algemeen als verandering van structuur gezien wordt, met gevolgen voor de cultuur van gemeentebestuur;
- het idee van bestuurscultuur te operationaliseren, zodat casusstudie mogelijk wordt.

Deze beide taken worden in dit hoofdstuk ter hand genomen, tegen de achtergrond van de literatuur over cultuur en klassiek en recent onderzoek naar gemeentelijke (bestuurs)culturen.

2.2 Structuur en cultuur

Dualisering is een verandering die onder de noemer van 'structuur' en 'spelregels' geschaard kan worden. Het gaat om staatsrechtelijke wijzigingen in functies en bevoegdheden van raad en college en om nieuwe door raad en college geformaliseerde verhoudingen en werkwijzen.

Tegelijk wordt er, zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, een verandering mee beoogd die onder de noemer van 'cultuur' geschaard kan worden. Hoe verhouden structuur en cultuur zich nu tot elkaar?

Op zich hebben we voor het onderscheid tussen 'structuur' en 'cultuur' geen wetenschappers nodig. Ook in bestuurlijke praktijken wordt dat onderscheid veelvuldig gebruikt en omschreven als het verschil tussen 'formeel' en 'informeel'. Structuren zijn dan de formele bepalingen en voorschriften, culturen zijn dan informele manieren van werken.

Maar voor een besef van hoe dat onderscheid wordt geduid en gebruikt hebben we wél wetenschappers nodig. De twee woorden worden te eenvoudig en te veel als tegenovergestelde termen gebruikt.⁷

Het denken in termen van structuren heeft namelijk onvermijdelijk een culturele dimensie. Het feit dat wij Westerlingen structuren willen, zegt iets over onze drijfveren. Het denken in termen van structuur en de

6 Commissaris der Koningin van Zeeland, Van Gelder, in het televisieprogramma "De Stembus" (21 februari 2006) over deze 'theorie van de rurale attitude'.

7 Zie bijvoorbeeld Zijdeveld (1983); Benedict (1989); March & Olsen (1989).

ambitie om structuren en spelregels te maken, zegt iets over hoe wij gewend zijn naar de wereld te kijken en dingen aan te pakken. Culturen hebben bovendien iets structureels. Informele routines en spelregels kunnen zo hard worden dat ze de facto als structuren werken. Culturele factoren zijn misschien in aanleg 'zacht', maar zowel in consequenties alsook in beïnvloedbaarheid tegelijk keihard. In feite weten of voelen mensen in gemeentelijke praktijken dat, maar het blijkt lastig om daar consequenties aan te verbinden. Respondenten beginnen vaak zelf over 'grotere krachten' die niet geformaliseerd zijn, en heel moeilijk te beïnvloeden. Ze hebben het bijvoorbeeld over '*leiderschap*', waarbij ze benadrukken dat sterke leiders ertoe doen, maar dat die niet voor het oprapen liggen. Ze spreken bijvoorbeeld over '*historische invloeden*', waarbij ze duidelijk maken dat 'regenteske culturen' en 'strijdculturen' van elkaar verschillen. En ze beginnen over '*bestuursklimaten*', waarbij ze bijvoorbeeld duidelijk maken dat het werken met verdwijnende industrieën verschilt van het werken in economisch vitale gebieden. Ook de opmerking van de Commissaris van de Koningin van de Provincie Zeeland die aan het begin van dit hoofdstuk is weergegeven, getuigt van zulk besef.

Hiermee is niet alleen duidelijk dat we moeten oppassen met het strikt van elkaar scheiden van structuur en cultuur, maar ook dat het gebruik van woorden als structuur en cultuur *strategische* dimensies heeft. Iedereen 'weet' dat cultuur lastig te manipuleren is, maar iedereen heeft het wel steeds over cultuur en cultuurverandering, woorden die de schijn van houvast en illusie van verbetering wekken.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat Elzinga (2002) in een artikel in het tijdschrift *Bestuurskunde* over dualisme spreekt als '*een open receptuur met vele mogelijkheden*.' Dat impliceert precies dat de formele, of structurele, veranderingen die zijn doorgevoerd op verschillende manieren inwerken en ingewerkt hebben op gemeentebesturen, afhankelijk van ter plekke bestaande culturen en afhankelijk van strategische doeleinden van de verschillende actoren. Of de uitkomsten daarvan – verschil en variëteit – Elzinga echt bevallen is de vraag, want vaak gaat een nadruk op grotere krachten gepaard met een nadruk op nieuwe consistentie en richtlijnen.

Los daarvan betekent het voorgaande voor onderzoek naar culturen in gemeenten dat:

- Dualisering als verandering van structuur en spelregels kan worden beschouwd.
- De behoefte aan zulke veranderingen een uiting is van cultureel verankerde drijfveren.
- De invulling van nieuwe structuren mede bepaald zal worden door bestaande culturen.
- De invulling niet alleen een kwestie is van inhoud, maar ook van strategie.

2.3 Cultuur en organisatiecultuur

2.3.1 Denken over cultuur

In het voorgaande werd de notie van cultuur nog relatief los gebruikt. Voor cultuuronderzoek is een preciezere afbakening nodig. Cultuur wordt meestal omschreven in termen van gedeelde symbolen, taal, en praktijken – ‘*de manier waarop de dingen hier gaan*’ –, diepgewortelde overtuigingen, waarden en normen – ‘zo hoort het’ – en identiteiten en existentiële drijfveren – ‘*hier staan we voor*’.⁸ Gemeenschappelijke geschiedenissen en gedeelde ervaringen zijn de voedingsbodem voor zulke culturele patronen in denken en doen⁹. In de woorden van Van Gunsteren (1994) die eerder over ‘Culturen van besturen’ schreef:

‘Cultuur is onderdeel van instituties en relaties, is te vinden in manieren waarop mensen met elkaar omgaan.’ (p. 184)

Deze patronen en manieren van met elkaar omgaan, maken cultuur tot relatief stabiele sociale ‘systemen’, die niet snel en eenvoudig zijn te veranderen. Patronen manifesteren zich weliswaar in ‘zachte’ regels, routines en rituelen, maar zijn vanwege hun sociale, dwingende en dikwijls onbewuste karakter moeilijk te doorbreken. Dit is, zoals het voorgaande ook duidelijk maakt, te meer het geval daar cultuur niet alleen een instrumentele of functionele zaak is. Cultuur is vooral ook samenbindend voor groepen mensen, en mensen ontlenen er hun identiteiten aan. Gecultiveerde uitingen, zoals routines en rituelen, zijn vooral van belang vanwege hun symbolische waarde als deel van een collectieve identiteit (Cohen, 1985).

Deze omschrijving maakt duidelijk dat cultuur tegelijk over datgene gaat dat *bindt*, als over datgene dat *scheidt*. Juist in de kracht van gedeelde regels en routines schuilt de kracht van scheidslijnen en conflicten. Wanneer denken over cultuur uitgaat van de notie van gedeelde manieren van denken en doen, moet worden vastgesteld dat verschillende manieren van denken en doen op elkaar kunnen botsen. Dat is een belangrijke constatering wanneer onderzoek in gemeenten wordt gedaan, omdat gemeentebestuur onvermijdelijk over politiek, macht en strijd gaat. Gemeenten als organisaties bevatten altijd meerdere, overlappende en soms tegenstrijdige (sub)culturen.¹⁰

2.3.2 Van cultuur naar organisatiecultuur

Voor onderzoek naar culturen rond besturen is het zinvol om aan te sluiten bij ideeën over ‘organisatiecultuur’.¹¹ Gemeenten kunnen immers als complexe organisaties worden beschouwd, die samen met andere organisaties gecoördineerde actie moeten realiseren. Daarmee wordt het

8 Zie bijvoorbeeld Martin (2002); Hofstede (1980); Frissen (1989).

9 Benedict (1935).

10 Zie Martin (1992); maar ook Czarniawska (1992); Parker (2000).

11 Zie bijvoorbeeld Peters & Waterman (1982); Deal & Kennedy (1982); Schein (1985); Van Hulst (2004).

direct mogelijk om de discussie over het onderscheid tussen structuur en cultuur in perspectief te plaatsen. In het onderzoek naar organisatiecultuur worden namelijk twee opvattingen over cultuur onderscheiden. Enerzijds bestaat de opvatting waarin cultuur een 'variabele' is, die naast andere variabelen, zoals structuur en strategie te gebruiken is. Anderzijds is er de opvatting waarin cultuur veeleer als 'metafoor' voor organiseren beschouwd wordt. Organiseren *is* dan cultuur, omdat het sociaal gedrag structureert en betekenis geeft.¹²

In geval van de eerste opvatting, cultuur als variabele, is cultuur een factor die functioneel is en idealiter de doelen van de organisatie dient. Cultuur is bovendien instrumenteel in te zetten, en dus manipuleerbaar. Dat houdt voor managers en bestuurders de belofte in dat een 'sterke' cultuur te creëren valt, die het meeste en het beste uit individuen en organisaties haalt. Het past bij de idee van 'alle neuzen dezelfde kant op'. Ingrepen in de cultuur kunnen dan leiden tot betere resultaten.

In geval van de tweede opvatting, cultuur, als metafoor, wordt meer dan bij de vorige opvatting aangesloten bij interpretatieve stromingen (Czarniawska, 1992) die duidelijk maken dat culturen niet zozeer in eerste instantie doelen dienen, maar betekenisvol handelen mogelijk maken. Volgens deze opvatting zijn organisaties 'door mensen gecreëerde kaders van zingeving voor (inter)menselijk gedrag'.¹³ De maakbaarheid van cultuur wordt dan betwist. Culturen zijn eerst en vooral weerbarstig. In de afgelopen decennia is die opvatting op gezette tijden door bestuurskundigen toegepast.¹⁴

2.3.3 Vindplaatsen van cultuur

In dit rapport benadrukken we de weerbarstigheid van cultuur door aan te sluiten bij de tweede cultuuropvatting. Dat leidt ons naar de volgende werkdefinitie van cultuur:

'Door groepen gedeelde overtuigingen, waarden en normen, die zich via regels, routines, rituelen en symbolen uiten, en die gedrag voor die groepen betekenisvol maken.'

We vinden zulke cultuur in de ontmoetingen tussen mensen op specifieke en concrete locaties, en bovendien in de verhalen die mensen over zichzelf, over anderen en over gebeurtenissen vertellen. De 'vindplaatsen' van cultuur zijn (vergelijk bijvoorbeeld Jones, 1996):

- 1 *Objecten*. Schriftelijke stukken, logo's, gebouwen, inrichting van fysieke omgeving en artefacten als posters of kunst aan de muur.

12 Zie in dit verband bijvoorbeeld: Martin (2002); Smircich (1983); Frissen (1989).

13 Zijderveld (2000); Morgan (1986).

14 Bekke (1992); Frissen (1989); Kickert (1993); Veenswijk (1996);

26 Hakvoort & Veenswijk (1998); themanummer Bestuurskunde (2004).

- 2 *Ontmoetingen*. Vergaderingen, verbale en non-verbale omgang tussen mensen en kledingvoorschriften.
- 3 *Verhalen*. Anekdoten, opvattingen en overtuigingen, speeches, grappen, metaforen en uitlatingen over het verleden.

In de casusstudies onderzoeken we culturen rond gemeentebesturen en hun effecten door de culturele patronen te achterhalen die de ontwikkeling van bestuurskracht beïnvloeden via objecten, ontmoetingen en verhalen.

2.4 Bestuursculturen in en rond gemeenten

Uit de voorgaande paragraaf wordt duidelijk dat het belangrijk is waar je cultuur kunt vinden. Onze definitie van cultuur lokaliseert cultuur 'tussen mensen', met andere woorden, in de relaties en interacties tussen relevante en significante betrokkenen. Dat zorgt voor een dynamisch begrip van cultuur: cultuur is voortdurend in beweging. In iedere ontmoeting tussen mensen worden regels en betekenissen herbevestigd of opnieuw vastgesteld. Daarom is iedere ontmoeting of interactie ook een potentiële strijd tussen verschillende interpretaties, overtuigingen en waarden. Zeker in politieke contexten waar het er juist om gaat anderen te overtuigen en om te proberen de definitie van issues en agenda's naar de eigen hand te zetten.

Voor het onderzoek naar bestuurskrachtig handelen is een laatste stap nodig. Het algemene idee van cultuur als gedeelde regels en routines, en de specifiekere nadruk op het betekenisgevende karakter van organisatieculturen die via objecten, ontmoetingen en verhalen gevonden kunnen worden, zal in een onderzoek naar bestuurskracht vooral de invulling van bestuurscultuur moeten krijgen.

2.4.1 Bestuurscultuur, maar geen bestuurscentrisme

Met de notie van bestuurscultuur ligt de nadruk niet zozeer op gemeentelijke organisaties, maar op bestuur in, rond en door organisaties die in de gemeente actief zijn, en op bestuurders die uiteenlopende organisaties leiden. Bij gemeentebestuur betrokkenen partijen en instanties, variërend van wethouders en raadsleden, via deelgemeentebestuurders en gemeentesecretarissen, tot bestuurders van bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgerbewegingen, 'maken' met elkaar gemeentebestuur. Zij delen ervaringen en geschiedenissen, en hebben met elkaar culturele patronen gevormd die tot gevolg hebben dat ze vooral samen zaken aanpakken, of als groepen tegen elkaar strijden.

Formele gemeentelijke bestuurders, zoals wethouders, kunnen cruciale rollen spelen in het vorm en richting geven aan bestuursculturen. Maar de nadruk op bestuurscultuur hoeft niet gepaard te gaan met wat in de bestuurswetenschappen wel als *bestuurscentrisme* wordt gekenschetst.

Een nadruk op staatsrechtelijk gedefinieerde (politieke) bestuurders kan vermeden worden.

Dat sluit aan op eerder onderzoek naar de Volendamse bestuurscultuur na de cafébrand in 2001 door Cachet et al. (2001), die bestuurscultuur losjes definiëren als 'de psychologische laag van het bestuur, [...] opvattingen, waarden, normen, percepties, affecties en evaluaties inzake het openbaar bestuur' (p. 11). Het sluit tevens op een andere manier aan op het onderscheid dat de Tilburgse bestuurskundige Pieter Tops (2000) eerder maakte tussen 'leiderschapscultuur' en 'consensuscultuur'. Een leiderschapscultuur draait om gekozen, politieke leiders. In het tweede type ligt, in tegenstelling tot het eerste, het politiek primaat niet per sé bij bestuurders maar, zo zegt hij: 'Er bestaat veel ruimte voor inbreng van de maatschappij'.

Wij situeren bestuurscultuur ergens tussen deze posities in. Het gaat er ons om te bepalen hoe bestuursculturen worden gevormd in relaties en interacties tussen bestuurlijke partners en partijen uit zowel de binnen- als de buitenwereld van het gemeentebestuur.

Hiermee kritiseren wij, zoals ook in het volgende hoofdstuk zal worden toegelicht, bij voorbaat het klassieke idee van 'objectieve factoren' die bestuurskracht bepalen. De culturele ontwikkeling van bestuurskracht kan niet uitsluitend afgemeten worden aan de omvang van ambtelijke apparaten of de competenties van wethouders.

2.4.2 *Operationalisatie van bestuurscultuur*

Bestuurlijke partners hebben specifieke achtergronden, ervaringen en ideeën, en gaan, al dan niet gedwongen, in de loop van de tijd relaties met elkaar aan. Ze werken aan projecten, pakken samen dingen aan en strijden met elkaar. Terwijl ze dat doen worden ze beïnvloed door bestaande spelregels die voorschrijven 'hoe het hoort', en 'maken' ze nieuwe spelregels en dus nieuwe culturen. Hun regels, routines en rituelen sluiten aan bij formele en wettelijk bepaalde kaders. Het zijn daarmee pogingen om formele en bepaalde kaders werkbaar te maken, maar hun regels, routines en rituelen wijken daar ook van af.

In de loop van de tijd ontstaan dan gedeelde manieren van denken en doen die zich via regels, routines en rituelen uiten. Die manieren van denken en doen zijn meer of minder 'hard'. Er ontstaan verschillende culturele lagen of 'leemlagen' die meer of minder vastomlijnd en veranderlijk zijn. Sommige van die leemlagen zijn oud en diepgeworteld. Van Gunsteren spreekt bijvoorbeeld van het belang van 'tradities en levensvormen', als het culturen van besturen betreft. Andere leemlagen zijn nieuwer en oppervlakkiger. Cachet et al. (2001) spreken bijvoorbeeld in hun culturele analyse van Volendam niet enkel over historische tradities, maar ook over 'bestuursstijlen' en 'omgangsvormen'. In lijn met het idee van gedifferentieerde culturen kunnen we het idee van bestuurscultuur nader operationaliseren.

Bestuursculturen kennen allereerst na verloop van tijd gegroeide *bestuurstradities* die de ‘culturele genen’ van de stad of stedelijke gemeenschap representeren. Het is moeilijk voor betrokkenen om zich daaraan te onttrekken. Bestuursculturen kennen vervolgens *bestuursstijlen* die zich tot de tradities verhouden, maar ook wendbaar zijn. Betrokkenen staan voor gedeelde aanpakken, maar kunnen, afhankelijk van wie in staat is macht of gezag te ontwikkelen, aanpakken van anderen bestrijden. Bestuursculturen kennen tot slot *bestuurlijke gebruiken*, die tradities en stijlen bestendigen, of daar juist tegenin gaan. Gebruiken zijn te herkennen in methoden, symbolen en termen die, mede afhankelijk van tradities en stijlen, specifieke betekenissen kennen. Ook dualisering kent gebruiken, bijvoorbeeld ‘de wethouder van buiten’, maar wat zo’n gebruik betekent en of en hoe het wordt ingezet, hangt af van diepergewortelde culturele patronen. Hieronder worden deze drie begrippen kort verder toegelicht en vervolgens geïllustreerd aan de hand van eerder onderzoek naar de bestuurscultuur in Volendam (Cachet et al., 2001).

Bestuurstradities

Stevig gewortelde manieren van besturen en bestuurlijke verhoudingen, ofwel de ‘culturele genen’. Bestuurstradities laten culturele patronen zien, die over de tijd heen zijn gevormd en moeilijk zijn te veranderen. Juist hier spelen thema’s van verbondenheid met cultuur en dus thema’s van identiteit een belangrijke rol. Het zich vergelijken met en, vaker nog, zich afzetten tegen ‘anderen’ – bijvoorbeeld Rotterdam tegenover Amsterdam – is deel van de manier om zichzelf een identiteit te geven en de eigen cultuur af te bakenen. Het volgende citaat geeft een mooie illustratie hiervan:

‘Vorbij het derde klapbek wonen de ‘jassen’. Sommige ‘jassen’ komen uit het naburige dorp Edam: de welvarende Edammers droegen geklede jassen, waar de arme Volendamse vissers zich behielpen met eenvoudiger kledij. [...] Er is niets mis met ‘jassen’, zolang ze zich maar niet met Volendam bemoeien of proberen de baas te spelen.’ (Cachet et al., 2001, p. 15)

Bestuursstijlen

Bestuursstijlen zijn verbonden met tradities, maar bieden juist ook de kans voor individuele leden van een cultuur om hun eigen manier van doen te zoeken en vorm te geven die het beste past bij zowel tradities als bij concrete, zich aandienende situaties en problemen. Deze culturele leemlaag stelt spelers in staat om ‘sturend’ te werk te gaan en zelfs manipulatief gebruik te maken van traditionele patronen. Het volgende citaat illustreert een stijl van besturen die past bij gevormde tradities:

'Meer in het algemeen geldt dat de macht duidelijk bij het bestuur – in het bijzonder de wethouders – ligt en zeker niet bij het ambtelijk apparaat. Die tendens wordt nog versterkt door het feit dat burgers, als ze van ambtenaren niet hun zin krijgen, gemakkelijk bestuurders weten te benaderen.' (Cachet et al., 2001, p. 32)

Bestuurlijke gebruiken

Instrumenten, objecten, procedures. Dit is de meest concrete en situationele leemlaag van de drie. Ze is verbonden met tradities en stijlen, maar niet op een rigide of vanzelfsprekende manier. Gebruiken hebben dikwijls de waarde van symbolen, omdat ze 'ergens voor' staan. En symbolen kenmerken zich juist door het gegeven dat ze voor velerlei uitleg vatbaar zijn. Met andere woorden, aan symbolische gebruiken kunnen nieuwe betekenissen gegeven worden en er kunnen nieuwe symbolen gecreëerd worden in nieuwe situaties. Het vraagt wel kracht of opportuniteit om het dikwijls routineuze karakter van de symbolische gebruiken te kunnen doorbreken. Een voorbeeld:

'Wie in Volendam wil besturen, mete zich een zekere mate van robuustheid en zelfverzekerdheid aan. Een 'grote bek' wil nog wel eens helpen.' (Cachet et al., 2001, p. 23)

In de vier onderzochte gemeenten Enschede, Roosendaal, Rotterdam en Delfzijl hebben we de ontwikkeling van bestuurskracht – of het gebrek daaraan – onderzocht door de tradities, stijlen en gebruiken die achter stedelijke aanpakken schuil gaan te analyseren.

2.5 Onderzoek naar bestuurscultuur

Tot slot een enkele opmerking over de methodische kant van het onderzoek. Onderzoek naar culturen is per definitie lastig, zeker wanneer een interpretatieve opvatting wordt gehanteerd. Over de tijd heen veranderen culturen, terwijl mensen met elkaar bezig zijn. Ook tijdens het onderzoek veranderde er van alles. De gemeente Delfzijl is daar het meest pregnante voorbeeld van, maar ook de ontwikkelingen in Rotterdam rond de verkiezingen van maart 2006 zijn illustratief. Tradities hebben bovendien niet alleen betrekking op onderzochten, maar ook op onderzoekers. Tot slot zijn culturen naar hun aard niet volledig tastbaar, vooral omdat de notie van cultuur over betekenissen gaat. Onderzoek is dan lastig, maar niet onmogelijk. Het vereist een specifieke oriëntatie en methodiek.

2.5.1 Onderzoekso oriëntatie

In academische zin kan het onderzoek als 'sociaal constructivistisch' worden gekarakteriseerd, en dat heeft in termen van grote academische debatten twee gevolgen. Ten eerste, in het debat over het verschil tussen inductief en deductief onderzoek kiest dit type onderzoek voor een

inductieve manier van werken. De modellering is geen startpunt, maar uitkomst van het onderzoek. Ten tweede, in het debat over objectivisme versus subjectivisme kiest dit onderzoek voor een gematigde vorm van subjectivisme – sociaal constructivisme. Werkelijkheden zijn niet van nature gegeven, maar door mensen gecreëerd. Ze kunnen echter door creaties zo dwingend zijn dat ze als van nature gegeven worden beschouwd. Tegelijkertijd blijft zelfs dan qua betekenisgeving ruimte voor verschil bestaan.

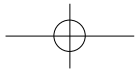
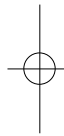
Dit is, voor de duidelijkheid, geen onderzoek dat enkel met subjectieve ervaringen bezig is. Integendeel: het kan gaan om regels en routines, die niet alleen hard en dwingend zijn, maar waarvan mensen zich ook niet eens bewust zijn. Dat geldt niet alleen voor verkeersregels, maar ook voor regels rondom politiek-ambtelijke verhoudingen, vergaderingen en bestuurlijk gedrag. Die proberen we te traceren. Het is dan ook geen postmodern onderzoek, aangezien postmodernisme het subject-object onderscheid verwerpt.

2.5.2 Gemeentebestuur en bestuurscultuur

Openbaar besturen is mensenwerk, en zodra mensen met elkaar werken ontstaan 'manieren van denken en doen', die in 'regels, routines en rituelen' neerslaan. Die regels, routines en rituelen maken het mogelijk betekenisvol te organiseren: ze zijn erop gericht formele bepalingen werkbaar te maken en om af te wijken van formele richtlijnen en bepalingen. Dualisering is daar een voorbeeld van; een nieuwe, formele structuur zal via bestaande én nieuwe regels, routines en rituelen vorm en inhoud moeten krijgen. Hoe dat gaat verschilt per gemeente, omdat regels, routines en rituelen verschillen. Culturen uit het verleden werken door en houden 'echte' vernieuwing tegen; nieuwe culturen ontstaan niet zo maar.

Besturen in gedualiseerde gemeenten door betrokken bestuurders en bestuurlijke instanties wordt beïnvloed door bestuursculturen. Gedeelde manieren van denken over bestuur en bestuurlijk doen, door relevante betrokkenen in binnen- en buitenwerelden, beïnvloeden de wijze waarop uitdagingen worden aangepakt. Bestuursculturen zijn gelaagd – ze bestaan in en dankzij bestuurstradities, manifesteren zich via bestuursstijlen en in bestuurlijke gebruiken. Omdat tradities, stijlen en gebruiken van plek tot plek verschillen, verschillen de invullingen en inzet van structuren, zoals de duale structuur.

In de komende hoofdstukken wordt aan de hand van concrete gemeentelijke ervaringen – in Enschede, Roosendaal, Rotterdam, en Delfzijl – geanalyseerd hoe gemeenten bestuurskracht ontwikkelen, of juist niet. Voordat dat gebeurt, wordt eerst geanalyseerd wat die kracht eigenlijk is, waarom die nodig is en welke rol duale structuren daarin spelen. Betoogd wordt dat gemeenten voor meerdere uitdagingen staan, en dat die uitdagingen bestaande manieren van denken en doen onder druk zetten.



3 Bestuurskracht in gedualiseerde gemeenten

*'Gemeenten dienen in potentie over een zodanige (politieke en ambtelijke) bestuurskracht te beschikken dat zij, in principe voor een periode van 25 jaar, in staat zijn zelfstandig een substantieel pakket van sturende en verdelende lokale taken te behartigen.'*¹⁵

*'Een noemenswaardig punt is de voortrekkersrol waarin de voorzitter en de directeur van de Drechtsteden zich hebben gemanoeuvreed bij het manden maken. Dit is een mooi voorbeeld waar de pro-activiteit van leidende figuren tot bestuurskracht kunnen leiden. Vertrouwen is daarbij het kernbegrip geweest.'*¹⁶

3.1 Dubbelspel

Gemeenten moeten van alles, en vaak tegelijkertijd. Ze moeten problemen effectief aanpakken, de band met de kiezer herstellen, vertrouwen van burgers winnen, 'organiserend vermogen' ontwikkelen (zie bijv. KCGS; Hartman & Tops, 2005), 'local governance' vormgeven (Denters & Rose, 2005), 'meer met minder doen' (bijv. Osborne & Gaebler, 1992), hun financieel beheer op orde hebben, integer handelen, enzovoorts. En dat moeten ze doen temidden van gedualiseerde verhoudingen, waar ze ook nog wat moois van moeten maken.

De daarvoor benodigde bestuurskracht wordt niet in het luchtledige ontwikkeld, maar tentoongespreid in het aanpakken van wat doorgaans als problemen en dossiers wordt benoemd. Het is gebruikelijk om beide woorden te gebruiken. Zo bestaan er 'problemen' die moeten worden aangepakt en worden beleidsprocessen rond 'beleidsdossiers' op gang gebracht om die problemen aan te pakken. Dat is echter misleidend taalgebruik.

Ten eerste zijn problemen niet eenduidig – het probleem is vaak de vraag: wat is het probleem? (Noordegraaf & Van der Steen, 2001; Noordegraaf, 2004). Bovendien is een probleem voor de één juist een oplossing voor de ander, of leidt e oplossing van problemen tot nieuwe problemen. Ten tweede hoeven er geen dossiers te bestaan om kracht te tonen – misschien is het wel zo dat juist in het relativeren van bestaande dossiers of het creëren van nieuwe dossiers, kracht wordt getoond.

15 Beleidskader gemeentelijk herindelingsbeleid 1995, in de Beleidsnotitie Gemeentelijk herindelingsbeleid (1998); EK 25 655, nr 102, 1999-1999.

16 Berenschot (2005), Bestuurskrachtmeting Drechtsteden.

Al met al is het preferabel om neutralere termen te gebruiken. Wij spreken in dit rapport over *uitdagingen*. Gemeenten worden door omstandigheden of mensen of medeoverheden 'uitgedaagd' om in actie te komen. Wanneer we beschikbare inzichten op een rij zetten en met sleutelspelers uit bestuurlijke en maatschappelijke sferen spreken, dan valt op dat uiteenlopende soorten uitdagingen genoemd worden. Er worden tenminste drie soorten uitdagingen aan de orde gesteld. Deze uitdagingen hebben elk in meer of mindere mate met 'binnen-' en 'buitenwerelden' van het gemeentebestuur te maken:

- 1 *Politieke uitdagingen*, in de bestuurlijke binnenwereld, maar met het oog op zwevende kiezers, zoals politiek ongenoegen en de opkomst van de 'Leefbaren'.
- 2 *Bestuurlijke uitdagingen*, op het snijvlak tussen binnen- en buitenwereld, zoals intergemeentelijke afstemming en projectontwikkeling.
- 3 *Maatschappelijke uitdagingen*, in de buitenwereld, zoals verloederings, werkloosheid, kindermishandeling en schooluitval.

Deze uitdagingen kunnen *niet* uitputtend worden besproken, omdat de precieze aard en gedaante ervan mede afhankelijk zijn van lokale omstandigheden. Bovendien zijn ze niet objectief te vangen, zeker niet wanneer een culturele blik wordt gehanteerd. Het benoemen en omschrijven van uitdagingen is mensenwerk, en een zaak van taal, 'framing' en opvattingen. Sterker, het benoemen en omschrijven kan als onderdeel van bestuurskracht worden gezien. Immers, wanneer bestuurders en andere relevante partijen 'zien' of 'voelen' hoe ze uitgedaagd worden en onder woorden kunnen brengen wat die uitdagingen behelzen, dan zou al een flink deel van de gewenste kracht gewonnen zijn.

Dualisering speelt bij dit alles een dubbelrol. Enerzijds is het als oplossing voor vele problemen gepresenteerd. Temidden van gedualiseerde verhoudingen kunnen raad en college nieuwe rollen spelen, teneinde kiezers beter te vertegenwoordigen, dossiers inhoudelijk sterker (met betere kaders) aan te pakken, en betere controle uit te oefenen. Tegelijkertijd is dualisering ook een 'probleem' of 'dossier': gemeenten moeten er wat van maken en daar zijn geen standaard recepturen voor.

Zoals we later zullen zien zijn de wijzen waarop gemeenten er iets van maken verbonden met culturele tradities en bestuursstijlen die in gemeenten al langer dan vandaag bestaan, maar de culturele ontwikkeling van duale structuren vindt niet in het luchtledige plaats. Om dat goed te begrijpen is een begrip van omstandigheden, inclusief problemen of *uitdagingen* nodig, alsmede een begrip van wat dan *bestuurs-*

kracht is. Dat begrip wordt in dit hoofdstuk op grond van beschikbare inzichten en gesprekken met sleutelspelers ontwikkeld. Eerst wordt het idee van bestuurskracht nader afgebakend, daarna worden de uitdagingen, waarvoor kracht wordt c.q. moet worden ontwikkeld, geïnventariseerd.

3.2 Bestuurskracht

Veel respondenten hebben bij de term 'bestuurskracht' associaties met het verleden, om precies te zijn met de gemeentelijke herindeling in de jaren tachtig van de vorige eeuw op initiatief van de provincies. De gedachte was toen dat zonder voldoende bestuurskracht kleine gemeenten niet op eigen benen konden staan. Bestuurskracht werd toen afgemeten aan objectieve indicaties, bijvoorbeeld aantallen ambtenaren.¹⁷ Ook nu nog worden in deze lijn initiatieven ondernomen. Zo zijn er bijvoorbeeld op dit moment bestuurskrachtmonitoren in Limburg met visitaties en heeft indertijd ook toenmalig minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken de provincies in de Randstad gevraagd om met bestuurskrachtmonitoren te komen. Dit laatste heeft vooral betrekking op de bestuursdichtheid. Meer recent is het begrip echter verbreed, en heeft het een minder objectieve en meer positieve connotatie gekregen. Bestuurskracht wordt dan omschreven als 'problemen aanpakken' en 'dingen voor elkaar krijgen'.

3.2.1 Denken over bestuurskracht

Respondenten denken bij de term 'bestuurskracht' aan grote vraagstukken of projecten, zoals de aanleg van een VINEX-locatie of de aanpak van veiligheid in wijken. Gemeenten kunnen in hun ogen daarmee hun geloofwaardigheid vergroten, en daarmee vertrouwen winnen, maar die ook verliezen. Dit vraagt volgens een respondent om het 'aanvoelen van beslissende momenten'. Gaat er iets mis, dan krijg je geen partijen meer mee. Factoren die daarbij een rol spelen zijn de taak in relatie tot de omvang van de betreffende gemeente, en de politieke constellatie. Bij dit laatste gaat het om de samenstelling van de raad, en de kwaliteit van de personen.

Daarnaast wordt bij bestuurskracht gedacht aan trots, aan een heldere visie, en aan een duidelijke doelstelling waar een gemeente voor staat. Zulke bestuurskracht staat in de ogen van onze respondenten niet op zichzelf, maar is nodig om het vertrouwen van burgers in de lokale politiek te vergroten.

'Bestuurskracht opgevat als organisatievermogen heeft niet alleen betrekking op de productiviteit en efficiëntie. Het gaat ook over het verkrijgen van legitimiteit. Het is nodig dat gemeenten legitimiteit berwinnen.'

17 Zie ook citaat aan begin van dit hoofdstuk, en verder Herwijer (1993); Berghuis et al. (1995); Van den Heuvel & Huijben (2003).

Eén van onze respondenten gaat nog een stap verder. Hij verbreedt bestuurskracht niet alleen van kenmerken van het gemeentebestuur naar krachtig besturen, maar naar de 'kracht van lokale gemeenschappen'.

De meest geciteerde definitie van bestuurskracht is van Derksen et al. (1987). Zij omschrijven een bestuurskrachtige gemeente als 'een gemeente die het vermogen bezit haar taken te behartigen, die derhalve in staat is lokale problemen op te lossen en in lokale behoeften te voorzien' (p. 23).

Het ministerie van BZK formuleerde in 1998 in het rijksbeleid, gericht op schaalvergroting van het lokale bestuur, een viertal beoordelingscriteria voor bestuurskracht (BZK, 1998):

- 1 Het samen met en ten behoeve van inwoners en maatschappelijke organisaties realiseren en instandhouden van een veilige, leefbare en geordende samenleving;
- 2 Het bieden van uitzicht en zingeving aan groepen van burgers via belangrijke basisvoorzieningen als sociale zorg, onderwijs, jeugdbeleid en sociaal-economisch beleid;
- 3 Het bieden van een klantgerichte en dienstverlenende organisatie aan inwoners;
- 4 het hebben van voldoende omvang (ruimtelijk, organisatorisch, financieel, qua draagvlak enzovoort) om ook in de komende decennia als een robuuste gemeente een volwaardige speler te zijn in het publieke domein, dat wil zeggen voldoende competent om ook bij verdere decentralisatie nieuwe taken aan te kunnen.

Beukenholdt et al. (2001) spreken van bestuurskracht als 'het vermogen van de gemeente om zich op competente wijze van de eigen taken te kwijten en tegelijkertijd als competente partner te opereren in processen van publieke- en private samenwerking.' Dat betekent dat de gemeente in staat moet zijn om op niveau deel te nemen aan het interbestuurlijke overleg met haar partners en moet kunnen samenwerken met maatschappelijke organisaties en bedrijven.

Volgens Tops, tot slot, ontstaat bestuurskracht als een wethouder erin slaagt om te zorgen voor externe verankering en maatschappelijk draagvlak. Dit vraagt om wethouders die duurzame en 'vitale' coalities sluiten met verschillende (maatschappelijke) organisaties (zie ook Hartman & Tops, 2005).

3.2.2 Afbakening

Opvallend is, wanneer we deze definities overzien, dat het recente idee van bestuurskracht verbonden wordt met drie eigenschappen:

- 1 *Taken*: aanpakken van problemen. Wij spreken van 'uitdagingen'.
- 2 *Competentie*: resultaat kunnen boeken, ofwel 'presteren'.
- 3 *Partnerschappen*: gemeentebesturen en partners werken samen.

In lijn daarmee definiëren we bestuurskracht als:

'bet competent omgaan met complexe uitdagingen, die om de gecoördineerde inzet van gemeentebestuur en andere partijen vragen.'

Daarmee verlaten we niet alleen de idee dat bestuurskracht objectief te meten is, maar ook de idee dat bestuurskracht gelijk gesteld kan worden aan 'de kracht van het gemeentebestuur', i.c. raad en college. We leggen de nadruk op *bestuurlijke kracht*, dat wil zeggen, gecoördineerde kracht van partijen en partners, inclusief raad en college. We gaan in dit jaarbericht niet zover om bestuurskracht in termen van krachtige gemeenschappen, of zelforganiserend vermogen van stedelijke gebieden te bezien.

3.3 Politieke uitdagingen

Het politieke landschap wordt gevormd door de binnenwereld van het gemeentelijk bestuur. Bewoners van deze wereld zijn college, raad en het ambtelijke apparaat. Het ambtelijk apparaat is aan doorlopende veranderingen onderhevig ten gevolge van bezuinigingen, technologische ontwikkelingen en nieuwe inzichten op het gebied van aansturing. College en raad zijn na een relatief rustige periode de laatste jaren sterk in beweging. De veelgenoemde kloof tussen gemeentelijke overheid en burger en de opkomst van lokale politieke partijen zijn daar debet aan. Maar ook de invoering van dualisme leidt tot veranderingen in dit landschap. Doordat het politieke landschap in een aantal opvallende opzichten verandert, worden gemeenten op een andere wijze dan voorheen uitgedaagd.

3.3.1 Opkomst van lokale politieke partijen

In een groot aantal gemeenten zijn bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2002 lokale en/of leefbaarheidspartijen opgekomen. Op allerlei plekken hebben deze partijen gezorgd voor een vernieuwing en een frisse wind door de gemeentelijke politiek. Maar de onervarenheid en vaak negatieve houding bemoeilijkt volgens diverse respondenten soms ook de continuïteit. De nieuwe politici zijn vaak onervaren zowel voor wat betreft inhoudelijke dossierkennis als de vaardigheden en spelregels die horen bij de lokale politiek. Met name ambtenaren, zo blijkt uit recent onderzoek (*Binnenlands Bestuur*, 7 februari 2006) oordelen negatief over raadsleden, en vooral over Leefbaren.

Binnen de relatief jonge leefbaarheidspartijen hebben de afgelopen jaren bovendien veel afsplitsingen plaatsgevonden. Deze hebben bijgedragen aan de versnippering van politieke macht. Diverse gemeenten kennen daardoor éénmansfracties die functioneren als 'losse winkeltjes', zoals een respondent het stelde. De uitdaging is om daar wat van te maken.

'In het college en de raad zijn goede mensen nodig. Die moet je inwerken en zonodig coachen. Politiek is geen uitstapje voor vier jaar.'

3.3.2 Bestuurswisselingen

De afgelopen raadsperiode heeft een groot aantal wisselingen laten zien van burgemeesters en wethouders die niet vrijwillig zijn vertrokken. In 2004 zijn er 145 wethouders om politieke redenen opgestapt. Daarmee is één op de vijf wethouders vervangen (*Binnenlands Bestuur*, 7 januari 2005). In vergelijking met de jaren vóór de dualisering is dit aantal uitzonderlijk hoog en is het aantal voortijdig opgestapte wethouders meer dan verdubbeld (van 3.5 % naar 8.7%).

Of er een relatie bestaat met de opkomst van lokale politieke partijen of de invoering van dualisme is onduidelijk. Deze wisselingen gaan in de ogen van een aantal respondenten ten koste van de continuïteit en daarmee van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Bovendien maakt dit het bekleden van een politiek ambt niet aantrekkelijk:

'Wie wil er onder deze omstandigheden nog wethouder worden?'

Uit de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur (Berenschot, 2004) blijkt dat de leden van het college de veranderingen als gevolg van de dualisering negatiever waarderen dan de griffiers en de raadsleden. Het wethouderschap wordt minder aantrekkelijk gevonden. Zo vindt 46% van de wethouders dat de aantrekkelijkheid van het wethouderschap is afgenomen, en 10% vindt dat de aantrekkelijkheid zelfs sterk is afgenomen (p. 71). Niet iedereen echter ziet deze wisselingen als een verzwakking van het lokaal bestuur. Zo spreekt hoogleraar Tops in een interview met de onderzoekers van een verfrissende *shake out*, waarbij wethouders zijn vervangen door wethouders die moeiteloos functioneren in de nieuwe, meer fluïde omgeving.

In het duale bestel hebben gemeenten de mogelijkheid gekregen om wethouders te benoemen van buiten de gemeenteraad. Dit gebeurt in toenemende mate. In totaal heeft een kwart van alle gemeenten externe wethouders aangetrokken. In 85 gemeenten (20,5%) is er één wethouder van buiten de raad aangetrokken, in 13 gemeenten (3,2%) komen er twee wethouders van buiten de raad. In de gemeenten Opmeer en Weert zijn drie wethouders van buiten de raad benoemd (ministerie BZK, 2002, p. 9).

3.3.3 Versnippering van politieke macht

Het aantal fracties in een gemeenteraad neemt toe. Uit onderzoek is gebleken dat sinds 2002 circa 25% van de gemeenten méér partijen in de gemeenteraad heeft gekregen (Fransman, 2006). Zo bestaat de gemeenteraad van Haarlemmermeer uit acht fracties, van Utrecht uit negen, van Amersfoort uit tien, en van Amsterdam uit negen fracties.

Delfzijl heeft acht fracties op 21 zetels en Rotterdam spant de kroon met zeventien fracties op 45 zetels. Uit onderzoek is verder gebleken dat sinds 2002 het aantal afsplitsingen is verviervoudigd. Circa 60% van deze afsplitsingen komt voor rekening van lokale partijen (Fransman, 2006). Hierdoor ontstaan kwetsbare colleges, colleges met een nipte meerderheid of zelfs minderheidscolleges. Deze versnippering draagt volgens een aantal van onze respondenten bij aan de instabiliteit van het lokaal openbaar bestuur. In sommige gemeenten leidt zo'n situatie tot lotsverbondenheid, intensiteit en vastberadenheid bij het college. Elders 'verlamt' het bestuur omdat niemand meer mag uitvallen.

3.3.4 *Kloof tussen burger en politiek*

Het vertrouwen van de burger in de lokale politiek heeft in de ogen van een aantal respondenten 'een deuk' opgelopen en er is een kloof ontstaan tussen burger en bestuur. De teruggelopen opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2002, maar ook de opkomst van nieuwe lokale partijen zijn daar volgens hen een uiting van. Hierdoor is in hun ogen de legitimatie van het lokaal openbaar bestuur in het geding. Dit blijkt ook uit onderzoek. Zo stelt de WRR in het rapport 'Vertrouwen in de buurt' dat burgers meer vertrouwen hebben in de media en niet-gouvernementele organisaties dan in politieke partijen. Slechts 26% van de respondenten heeft vertrouwen in politieke partijen en 40% in de regering (WRR, 2005, p. 170). De achterliggende reden voor dit beperkte vertrouwen is het beeld dat de overheid slecht luistert, politieke baantjes te vaak naar vriendjes zouden gaan en ministers te lang blijven zitten als ze fouten hebben gemaakt (idem, p. 173).

De burger betrekken bij besluitvorming wordt algemeen gezien als een belangrijk middel om deze kloof te overbruggen. Een andere vergaderstructuur en nieuwe creatieve vormen van inspraak kunnen volgens respondenten daarbij helpen. Het gaat volgens een respondent om 'meer aan de voorkant van het proces' en 'meer op informele wijze het geluid van de burger te laten horen'. Dit vraagt om 'een knip' in de beleidsvoorbereiding en om een actieve uitnodiging aan burgers voor het leveren van inbreng.

Menig bestuurder hoopte ook dat dualisering een instrument zou zijn om deze kloof te kunnen dichten. Het scherper over het voetlicht kunnen brengen van politieke verschillen zou de burger moeten aanspreken en zijn interesse in de politiek kunnen aanwakkeren. In de praktijk blijkt dat dualisering niet dit effect heeft. Scherpere verschillen in de politiek hebben volgens respondenten niet geleid tot een hernieuwd vertrouwen van de burger in de politiek. Er wordt zelfs gesuggereerd dat de burger door dualisering in verwarring is gebracht. Zo zoeken raadsleden contact met de maatschappij om hun volksvertegenwoordigende rol te vervullen, maar doen daarmee soms het werk van wethouders over. En in lokale inspraakprocessen worden burgers benaderd

door zowel raadsleden als wethouders. In plaats van een heldere scheiding van taken, resulteert dualisering dan in verwarring bij de burger over 'wie de gemeente is'.

De bijdrage van dualisering aan het overbruggen van de kloof en het herstellen van vertrouwen in de lokale politiek wordt door een aantal van onze respondenten dan ook gerelativeerd:

'Veel kan zonder dualisme; het is niet echt nodig.'
'Dualisering helpt niet om de kloof met de burger te overbruggen.'
College en raad blijven vastzitten in hun rollen.'

Een enkele respondent is ronduit negatief:

'Dualisering is de verkeerde, want instrumentele oplossing voor het gebrek aan vertrouwen in de lokale politiek.'

3.3.5 'Losse eindjes' van dualisering

Dualisering is een proces dat nog in ontwikkeling is en volgens de respondenten in ons onderzoek nog een aantal 'losse eindjes' kent.

Daarbij worden genoemd:

- onduidelijkheid over de rol van de raad,
- de dubbelrol van de burgemeester als voorzitter van het college en van de raad (ook wel bekend als de 'spagaat'), en
- het betrekken van de burger bij de lokale democratie. Een respondent over dit laatste:

'Veel gemeenten zijn nog bezig met 'stil dualisme' en hebben de beweging naar buiten nog niet gemaakt.'

Over de invulling van de rol van de raad verschillen de meningen. Sommigen pleiten voor nadruk op de controlerende taak. Volgens deze invulling stelt de raad van tevoren de kaders vast van de doelstellingen en de gewenste maatschappelijke uitkomsten van beleid en zorgt het college voor uitvoering binnen deze kaders. De raad kijkt in deze rol zeer kritisch naar het werk van het college en laat zich daarover uit. Anderen benadrukken de volksvertegenwoordigende rol van de raad. Zij nemen geen genoegen met een relatief passieve rol van controleur, zij willen een actieve volksvertegenwoordiger zijn. Dat geeft fricties en kan leiden tot wat door respondenten 'redundantie', of 'parallele circuits' wordt genoemd: de raadsleden doen het werk van de wethouders over.

3.4 Bestuurlijke uitdagingen

Voor het uitvoeren van haar taken is het lokaal openbaar bestuur afhankelijk van samenwerking met allerlei medeoverheden, instanties,

Kamers van Koophandel, en maatschappelijke partners. Zij bevolken het grensgebied tussen de binnen- en de buitenwereld. Ook in dit land- schap doen zich ontwikkelingen voor die gemeenten voor uitdagingen stellen.

3.4.1 *Toenemende complexiteit en afnemende invloed*

De overheid heeft de afgelopen jaren aan invloed moeten inboeten ten gunste van andere maatschappelijk actoren. Op beleidsterreinen als ruimte, leefbaarheid, onderwijs, integratie of gezondheid kan de over- heid niet om woningcorporaties, GGD, scholen en het bedrijfsleven heen. Door de toenemende 'horizontalisering' verandert de rol van de overheid. Gemeenten zitten gevangen in 'een web van afhankelijkhe- den'. De speelruimte is eigenlijk maar beperkt. Daar komt bij dat de 'Haagse verkokering' belemmerend werkt. Een respondent hierover:

'Gemeenten zijn georganiseerd naar de wetten uit Den Haag en niet naar maatschappelijke problemen. Veel van dergelijke problemen vra- gen echter om een integrale aanpak met behulp van interdisciplinaire projectteams. De aanpak van veelplegers is daar een voorbeeld van.'

In plaats van het uitzetten van de lijn en het toezien op het nakomen van afspraken, moet de overheid partijen bij elkaar brengen, allianties sluiten, 'goodwill' creëren. Deze nieuwe sturingsrol vraagt om andere competenties van bestuurders. Tops illustreert met zijn denken over 'frontlijnsturing' (Hartman & Tops, 2005) dat veel bestuurders de over- tuiging hebben dat zij 'met grote kwesties bezig moeten zijn', 'met het uitzetten van de grote lijnen' en met strategie. De uitvoering van beleid wordt niet interessant of belangrijk gevonden en moet overgelaten wor- den aan de werkvloer, terwijl het beteugelen van complexe vraagstuk- ken (in grote steden) juist staat en valt met het optreden van de uit- voerders aan de frontlijn.

3.4.2 *Mediatisering*

De media vormen een niet meer weg te denken element in de heden- daagse politiek-maatschappelijk omgeving. De RMO omschrijft de rol van de media als 'decorbouwers van de publieke zaak', de media bou- wen het decor op waarbinnen politici hun rol kunnen spelen en daar- mee oefenen ze een belangrijke invloed uit op de manier waarop het spel wordt gespeeld (RMO, 2003). De media zijn inmiddels een nieuwe macht die controleert en toeziet, 'de waakhond van de democratie' (Bovens, 2003). Een legitieme vraag die dat oproept is: wie bewaakt de wachters, wie controleert de controleurs? (Rosenthal, 2001). Door de media wordt niet alleen de landelijke politiek onder een vergrootglas gelegd, ook de lokale politiek wordt door de media uitvergroot. Soms wordt dankbaar gebruikt gemaakt van de aanwezigheid en oplet- tendheid van de media, maar dikwijls wordt het werk van politici ook

bemoeilijkt door diezelfde media. Bestuurders of ambtenaren kunnen de media slim inzetten om een bepaald onderwerp voor het voetlicht brengen. Dit kan bijdragen aan het opbouwen van een publiek profiel of maatschappelijk draagvlak (t Hart, 2002).

Tegelijkertijd is de politiek afhankelijk van de media, en kunnen politici in een kwetsbare positie geraken doordat media zich storten op incidenten en affaires. Zo kunnen wethouders onder druk komen te staan en het gevoel krijgen 'op eieren te moeten lopen', omdat kleine fouten naar buiten kunnen komen en door de media sterk uitvergroot kunnen worden (Bovens, 2004). Dit kan leiden tot 'incidentenpolitiek'. Deze doet zich voor wanneer bij een incident dat veel aandacht krijgt in de media de politiek optreedt en interventies pleegt. Deze zijn dan vaak onvoldoende overwogen en zonder aandacht voor de problematiek die met het incident samenhangt. Een voorbeeld hiervan is de berichtgeving rond de bestuurlijke perikelen in gemeente Delfzijl, waarover in hoofdstuk 7 meer.

In geval van spanningen binnen de muren van het stadhuis kan media-aandacht funest zijn voor de organisatie. Politici kunnen tegenover ambtenaren komen te staan omdat zij onder druk van de media willen scoren en zich te zeer richten op korte termijn belangen (Bovens, 2004).

3.5 Maatschappelijke uitdagingen

De buitenwereld van het gemeentelijke bestuur wordt gevormd door het maatschappelijke landschap. Deze wereld wordt bevolkt door burgers en bedrijven. Ontwikkelingen die zich in dit landschap voordoen zijn legio.

3.5.1 Individualisering

Burgers worden steeds mondiger en assertiever. In inspraakprocedures wordt de bestuurder geconfronteerd met zowel burgers die 'mee denken', als burgers die 'tegen denken'. Deze zelfbewuste burger is minder snel tevreden. Dit blijkt volgens onze respondenten mede uit de toename van bezwaarschriften en inspraakprocedures:

'Burgers hebben meer en meer de houding van: Not In My Backyard.'

De burger heeft wensen met betrekking tot de inrichting van de ruimte en beslissingen in de buurt en de wijk. Van het gemeentebestuur wordt verwacht dat hij problemen signaleert en zorgen kan wegnemen. Maar de burger is ook een 'klant' van de gemeente. De gemeente is immers ook een dienstverlenende organisatie. Ook in die rol is de burger steeds kritischer en verwacht zij 'op haar wenken bediend te worden'. Het verbeteren van die dienstverlening, maar tegelijkertijd ook het aanspreken van de burger op de rechten, plichten en verantwoordelijkhe-

den van het burgerschap, worden dan ook vaak gezien als antwoorden op deze uitdaging (zie 3.1.1) en zijn voor bestuurders tevens van belang omdat deze uitdaging gekoppeld lijkt te zijn aan het afnemend vertrouwen van de burger in de lokale politiek.

3.5.2 *Gevoelens van onbehagen en onveiligheid*

Het SCP concludeert in het rapport 'De Sociale Staat van Nederland 2005' dat bijna een kwart van de bevolking zich in 2005 wel eens onveilig voelde (SCP, 2005, p. 254). Deze gevoelens van onbehagen en onveiligheid kunnen zich uiten in vermijdingsgedrag. Bepaalde plekken worden gemeden (10%), waardevolle spullen worden thuisgelaten uit angst voor straatroof (14%) en een toenemend aantal mensen doet 's avonds de deur niet meer open.

De beleving van onveiligheid gaat gelijk op met negatieve beelden van het functioneren van politie en justitie (SCP, 2005, p. 256). Vergeleken met de afgelopen jaren is de burger in 2005 iets positiever gaan denken over het functioneren van de politie. Tegelijkertijd vinden burgers dat de politie niet hard genoeg optreedt (34%) en onvoldoende aanspreekbaar is (39%). 77% vindt bovendien dat misdaden te vaak ongestraft blijven, omdat rechters en officieren van justitie fouten maken. Over de afgelopen 10 jaar is het aantal geweldsdelicten en vernielingen toegenomen, waarbij 2002 aangemerkt kan worden als een 'hoogtepunt'.

Maar de cijfers en statistieken gaan lang niet altijd gelijk op met het gevoel van (subjectieve) veiligheid. Dat betekent dat gemeenten niet alleen het aantal delicten moeten terugbrengen, maar dat ze (vooral) burgers het gevoel moeten geven dat ze veilig over straat kunnen. Dat vraagt niet alleen om krachtig veiligheidsbeleid, maar ook om inspanningen die de stad een prettige en veilige uitstraling geven.

3.6 **Dualisering als uitdaging?**

In het licht van het voorgaande speelt de duale situatie zoals eerder gesteld een *dubbelrol*. Aan de ene kant is het in praktijk brengen van dualisering zelf een uitdaging. Aan de andere kant kan dualisering een rol spelen in het aangaan van uitdagingen in de diverse landschappen, bijvoorbeeld omdat een beter tegenspel van de raad tegenover het college mogelijk wordt. Dat hangt niet alleen samen met de wijze waarop dualisering gestalte krijgt in gemeenten, maar ook met opvattingen over de inhoud, rol en waarde van dualisering.

In een bestuursculturele analyse is 'dualisering' daarmee geen aparte categorie. De betekenis die betrokkenen eraan geven, hoe ze dualisering inhoud geven, wat mede beïnvloed wordt door hun manieren van denken en doen, en hoe ze gewend zijn te werken, beïnvloedt wat in gemeenten gebeurt. Als betrokkenen het vooral als vorm van politieke vernieuwing zien kunnen er 'raadscarrouzels' ontstaan zoals in Almere; als dualisering als vorm van bestuurlijke 'checks and balances' wordt

gezien, kunnen er nieuwe werkwijzen van wethouders ontstaan, bijvoorbeeld in de vorm van wijkgericht werken; als het als 'probleem' wordt gezien, kan dualisering vernieuwingen zwaar belasten; en als dualisering als 'fact of life' en niet echt wezenlijk wordt beschouwd, kunnen vernieuwingen over heel andere zaken gaan. Deze opvattingen worden in de volgende paragrafen verder uitgewerkt.

3.6.1 Dualisering als probleem

Een aantal respondenten wijst op de problemen met/rond dualisering. Zij doen er alles aan om deze problemen te verminderen. Vernieuwing zal daarop gericht zijn, met strikte procedures voor bijvoorbeeld contacten tussen college, raad en ambtenaren. Dualisering heeft volgens deze critici de afgelopen jaren geleid tot een interne focus; dit is in hun ogen ten koste gegaan van bestuurskracht van gemeenten naar buiten toe. Verder is binnen de duale verhoudingen onduidelijk wie waarover gaat, wie de baas is en hoe de rolverdeling is. Ook dit leidt in de ogen van een respondent tot ondermijning van bestuurskracht:

'Dualisering bolt bestuurskracht uit!'

Bovendien zorgt de onduidelijkheid voor 'competentiegevechten' tussen de verschillende actoren binnen de gemeentelijke organisatie. Ook dit zal bestuurskracht niet ten goede komen.

3.6.2 Dualisering als oplossing

Andere respondenten benadrukken de toegevoegde waarde van dualisering. Zij zetten zich in voor politieke vernieuwing, door bijvoorbeeld nieuwe raadsvergaderingen en nieuwe debatten te introduceren. Het voornaamste argument ten gunste van dualisering dat zij hanteren is het kunnen bieden van 'tegenwicht' tegen dominante colleges. In veel gemeenten, vaak kleine gemeenten, zijn colleges overheersend. Wethouders bepalen de koers en tonen zich weinig ontvankelijk voor suggesties van de raad. Raden kunnen door dualisering beter weerstand bieden en krijgen meer greep op het college. Dualisering is volgens de voorstanders tevens een waardevol instrument voor 'collectieve zelfreflectie'. Het brengt de vraag naar voren waarom de dingen worden gedaan zoals ze worden gedaan.

3.6.3 Dualisering als gegeven

Een aantal respondenten relateert de bijdrage van dualisering aan bestuurskracht. Zij benadrukken kansen, maar ook risico's. Het is een ontwikkeling die in hun ogen niet onbelangrijk is, maar niet de essentie raakt waar het om gaat in het lokaal bestuur. Zo zijn er in de ogen van

de relativisten andere manieren om de doelstellingen van dualisering te bereiken en is de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) veel ingrijpender. Eén van de respondenten hierover:

'Dualisering is eigenlijk niet meer dan het verschuiven van dekstoelen op de Titanic.'

Relativisten wijzen erop dat dualisering geen panacee is voor allerlei bestaande problemen. Dualisering is ook geen schema; er zijn geen knoppen waaraan je kunt draaien. Dualisering kan in hun ogen geen oplossing voor problemen zijn omdat het een instrumentele interventie in de organisatie is. En structuurverandering zal niet leiden tot vertrouwen in of legitimatie van de politiek. Dualisering komt overeen met het veranderen van de spelregels om lastige situaties in de hand te houden. Als de situatie toch escaleert komt dat niet door het veranderen van de spelregels.

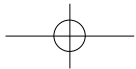
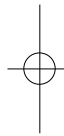
Dualisering versterkt in hun ogen bovendien de bestaande bestuurscultuur in de gemeente. Een gemeente met gepolariseerde verhoudingen, zal nog sterker polariseren. Maar in een gemeente met een harmonieuze verstandhouding tussen raad en college, zal de relatie niet sterk gepolariseerd worden door dualisering. In een gemeente zoals Amsterdam, waar de raad en het college al aan elkaar gewaagd zijn, is dualisering dan ook minder 'nodig'.

3.7 Tot slot

Bestuurskracht wordt door ons opgevat als bestuurlijke competentie, dat wil zeggen als het competent omgaan met lokale uitdagingen. Bestuurskracht krijgt daarmee niet vorm in het luchtledige, maar in het licht van concrete uitdagingen. In het omgaan met die uitdagingen wordt meer of minder krachtig gehandeld, met als gevolg dat meer of minder effectiviteit, percepties van succes, en vertrouwen worden gegenereerd.

Voor een bestuursculturele analyse is dat besef in twee opzichten cruciaal. Ten eerste laat het zien dat kracht wordt afgemeten aan gestelde opgaven: de aanpak van actuele of potentiële uitdagingen. Die kunnen meer in 'binnen-' dan wel 'buitenwerelden' worden gesitueerd. Ten tweede laat het zien dat de *definitie* van uitdagingen en het bepalen van de opgaven in specifieke gemeenten zelf onderdeel kan zijn van kracht.

In de volgende vier hoofdstukken wordt beschreven op welke manieren de geselecteerde gemeenten zijn omgegaan met hun uitdagingen, wat de bijdrage van bestuurscultuur is geweest en welke rol dualisering daarbij heeft gespeeld.



4 Enschede

*'Zaterdag 13 mei 2000 is een warme, zonnige lentedag. Rond drie uur 's middags ontvangt het Regionaal Meldcentrum van de politie de eerste meldingen van brandjes en vuurwerknallen in de buurt van de Grolschfabriek aan de Roomweg te Enschede. [...] Tientallen mensen vergapen zich aan het vuurwerk dat de lucht in gaat vanaf het terrein van SE Fireworks. Niemand is zich van een dreigend gevaar bewust en de aanwezige brandweerlieden wekken de indruk alles redelijk onder controle te hebben. Even voor half vier neemt het ontploffende en rondsuizende vuurwerk zo'n omvang aan dat politie en ambulancepersoneel besluiten om het publiek op afstand te brengen. [...] De explosie van de MAVO-boxen heeft als gevolg dat er in de omgeving dakpannen van woningen worden geslagen en ruiten sneuvelen. De daarop volgende explosie heeft zo'n immense kracht, dat brandend vuurwerk, grote stukken puin en gewapend beton in een straal van honderden meters worden weggeslingerd. Brandend materiaal komt terecht op en in woningen die niet meer beschermd worden door dakpannen en ruiten. Hierdoor ontstaan overal brandjes. [...] De explosie heeft tot gevolg dat er uiteindelijk tweeëntwintig [sic] mensen om het leven komen, onder wie vier brandweermannen. Er raken 947 mensen gewond, van wie er 527 worden behandeld in ziekenhuizen. Van de vijf brandweereenbeden die op het moment van de explosie aanwezig zijn, sneuvelt al het aanwezige brandweermaterieel. Daarmee is de Enschedese brandweer in één klap bijna geheel uitgeschakeld. De overal opvlammende branden worden in de eerste veertig minuten na de explosie niet bestreden. Het gevolg is dat de vele brandjes in de omgeving van het bedrijf zich uitbreiden tot een grote vuurzee. De explosies en de enorme brand die vervolgens ontstaat, creëren een omvangrijk rampgebied.'*¹⁸

4.1 Wederopbouw als uitdaging

De gemeente Enschede heeft na de vuurwerkkramp van mei 2000 bestuurskracht getoond. Ondanks haperingen en rimpelingen is de afhandeling van de consequenties krachtig ter hand genomen, én is aan de wederopbouw en herontwikkeling van de wijk Roombeek – een gebied van 62 hectare (zie ook www.roombeek.nl) – krachtig vormgegeven.

Bij de afhandeling is snel de eerste nood van getroffenen geledigd, er is een veelheid aan (financiële) regelingen gerealiseerd, en een Informatie- en Adviescentrum (IAC) heeft, eerst provisorisch en later geformaliseerd, de bewoners terzijde gestaan. De publieksvoorlichting is mede door verantwoordelijke bestuurders goed verlopen (Bisschop et al., 2001). Bij de wederopbouw en herontwikkeling van de wijk is via

18 Commissie Onderzoek Vuurwerkkramp, Publieksversie, 28 februari 2001, pp. 10-11.

een bijzonder participatieproces en het projectbureau Wederopbouw in korte tijd een nieuwe hoogwaardige wijk ontworpen én binnen een paar jaar (grotendeels) gerealiseerd. Tijdens de Jaarconferentie van de G26 in 2004 werd de herontwikkeling als 'best practice' gedefinieerd:

'Enschede: Integrale aanpak wederopbouw Roombeek

Op basis van de drie pijlers van GSB II ontwikkelde Enschede een plan voor de wederopbouw van Roombeek. De getroffen en kregen directe invloed. De stad werkt integraal aan een duurzame, 'state of the art' wijk met breedband en veel water.' (www.hetkenniscentrum.nl)

Burgers hebben het participatieproces gewaardeerd (Denters & Klok, et al., 2003). Veel oude bewoners, zo'n 40%, zijn naar de nieuwe wijk teruggekeerd en de wijk heeft nieuw élan in de stad gebracht. De herontwikkeling van de wijk wordt als voorbeeld van 'building interactive governance' gebruikt (Denters & Klok, 2002). Enschedese bestuurders worden bovendien geroemd. In 2005 kreeg burgemeester Mans de 'Prijs der Gemeenten', vooral vanwege zijn 'voorbeeldfunctie direct na de vuurwerkramp in 2000' (www.vng.nl). Wethouder Bleker wordt in internationaal onderzoek naar lokaal leiderschap als 'leider' betiteld (zie www.plus-eura.org).

Dit beeld van bestuurskracht past bij een breder beeld van resultaten die in de afgelopen jaren door de gemeente Enschede zijn geboekt. Het zogenaamde 'Enschedese model' van wijkgericht werken, de geprezen ICT-vernieuwing in publieke dienstverlening, en de ontwikkeling van nieuw stedelijk élan, inclusief aansprekende architectuur, zijn op allerlei plekken gedocumenteerd.¹⁹

4.2 Enschedese aanpak

In allerlei opzichten is de ramp uitzonderlijk en dat geldt ook voor daarmee gepaard gaande bestuurskracht. De gemeente Enschede heeft niet op alle tijden en alle fronten vergelijkbare kracht getoond. Zoals de directeur van de corporatie Domijn tijdens de expertbijeenkomst opmerkte: 'Het is hier geen paradijs.' Toch kunnen de afhandeling van de ramp en de herontwikkeling breder worden getrokken. Ook vóór 2000 heeft de gemeente kracht getoond. Het meest pregnante voorbeeld daarvan is de ontdekking van wijken en uitvoering en de ontwikkeling van het 'stadsdeelgewijs werken', dat tot op de dag van vandaag doorwerkt. Deze manier van werken heeft bovendien een voorname rol gespeeld bij de aanpak van de vuurwerkramp. Dankzij de nadruk op wijken en stadsdelen bestonden 'infrastructuren' van locaties en mensen die na de ramp konden worden ingezet om problemen aan te pakken, in een context waarin 'de gemeente' door vele getroffen en als boosdoener werd beschouwd.

19 Leenes & Tauritz, 2002; Van der Graaff et al./Ministerie van BZK, 2004; ReUrBA & StipoConsult, 2005. Zie ook allerlei 'best practice' informatie op de sites van bijvoorbeeld www.vng.nl; www.hetkenniscentrum.nl; www.verwey-jonker.nl; www.minvorm.nl; www.scp.nl.

Interessant is bovendien dat het stadsdeelgewijze werken, dat uiteindelijk tot sterk aangepaste spelregels voor raad en college, en ambtelijke management heeft geleid, niet via zichtbare, grote acties – visiedocumenten, structuurrapporten, en dergelijke – gestalte heeft gekregen. Het is stap-voor-stap, ‘van onderop’ ontstaan. Eerdere ‘bottom up’ bestuurlijke vernieuwing én de ramp hebben de invulling van dualisering gekleurd.

Voordat we analyseren hoe dit heeft plaatsgevonden – dankzij welke tradities, stijlen, en gebruiken – is het voor nu belangrijk de ‘objectievere’ en formelere contouren van de *Enschedeese aanpak* te schetsen, een aanpak die zich vooral rond de vuurwerkcramp heeft uitgekristalliseerd, en die later de invulling van dualisering heeft beïnvloed. Dat zijn er, zoals het voorgaande laat zien, op zijn minst drie: wijkgericht werken, stadsdeelgewijs bestuur, en projectmatige aanpak.

4.2.1 *Wijkgericht werken*

Enschede werkt met de idee van wijkgericht werken binnen zogenoemde ‘stadsdelen’. Dat gaat gepaard met de volgende bestuurlijke structuur:

- Enschede kent een centraal gemeentebestuur, met een ‘concernstaf’, gehuisvest in het stadhuis.
- In het Stadskantoor op een centrale plek in de stad is het overgrote deel van de ambtelijke diensten gehuisvest.
- De stad kent vijf decentrale stadsdelen (Centrum, Noord, Oost, West, Zuid), elk met een verzameling wijken, die wijkraden kennen.
Een ‘stadsdeelmanager’ is per stadsdeel verantwoordelijk voor stadsdeelbeheer (en ontwikkeling).
- Elk stadsdeel kent een stadskantoor, en een servicecentrum, waarin zorg, politie, maatschappelijk werk te vinden zijn.
- Elk stadsdeel kent een ‘stadsdeelteam’, met vertegenwoordigers van corporaties, onderwijs, welzijn, gezondheidszorg, en politie

De stadsdeelmanager zorgt, met gebruikmaking van centrale ambtelijke diensten, en met eigen initiatieven en projecten, voor wijkbeheer en – in toenemende mate – voor wijkontwikkeling. De wijk waar de vuurwerkcramp zich voltrok, Roombeek, is één van de wijken in stadsdeel Noord. De stadsdeelmanager leidt het stadsdeelteam.

Deze opbouw naar stadsdelen en het wijkgerichte werken is niet altijd zo duidelijk geweest. De wijkaanpak heeft in Enschede langzaam maar gestalte gekregen. De vroege kiemen liggen in de jaren tachtig, wanneer het idee van fysiek stadsdeelbeheer in de stadsdelen opkomt, wanneer ‘buurtbeheerprojecten’ ontstaan, en wanneer ‘wijkraden’ wor-

den gevormd. Vooral in de loop van de jaren negentig verstevigt het denken over wijken zich. Hoe dat heeft plaatsgevonden komt later aan bod, maar duidelijk is dat het nauw aansluit bij de steeds dominanter wordende bestuurlijke ideeën in Nederland over 'wijkgerichtheid', 'uitvoering', 'loketten.' Tevens sloot het aan op grotere beleidsontwikkelingen, vooral het Grote Steden Beleid (GSB). De wijkaanpak was bovendien specifiek verbonden met de plannen voor de vorming van een Twentse dubbelstad, Twentestad (Enschede-Hengelo-Borne). In de plannen voor Twentestad was het idee van wijken opgenomen, niet alleen om verzet (zie bijvoorbeeld Hoogerwerf, 1999) tegen schaalvergroting in Enschede en Hengelo weg te nemen, maar ook om het kleine Borne 'mee te krijgen'.

In de tweede helft van de jaren negentig is het stadsdeelgewijs c.q. wijkgericht werken geformaliseerd met de introductie van de stadsdelen, en in de jaren daarna is het stadsdeelmanagement niet zwaar, maar wel zwaarder opgetuigd. De stadsdeelmanager, bijvoorbeeld, ging al snel van schaal 11/12 naar schaal 14. De stadsdelen gingen 'stadsdeelteams' kennen, met daarin corporaties, onderwijs, welzijn, gezondheidszorg, en politie, als mede 'service centra', waarin diensten aan burgers worden aangeboden. Voor de stadsdelen werden medio jaren negentig voor het eerst 'wijkvisies' ontwikkeld, en die werden van 'uitvoeringsprogramma's' voorzien. Binnen stadsdelen zijn wijkraden actief gebleven. In 2002 werd het idee van wijken in het nieuwe collegeprogramma *'Een aantrekkelijk Enschede voor iedereen. Goed bestuur waarmaken'* benadrukt (Enschede, 2002). Termen als 'wijken', 'wijk economie', 'buurtnetwerken', 'wijk en dorpszaken' en 'investeringswijken' spelen daarin een prominente rol. Inmiddels staat de Enschede wijkaanpak als het 'Enschedese model' bekend, en dat model is op andere plekken een voorbeeld.²⁰

4.2.2 Stadsdeelgewijs bestuur

Het formaliseren van stadsdeelgewijs werken in de jaren negentig heeft in die jaren direct gevolgen voor het gemeentebestuur. Het meest pregnante voorbeeld daarvan is dat wethouders naast hun functionele verantwoordelijkheden niet alleen verantwoordelijk worden voor een 'project', maar ook voor een stadsdeel. Met dat laatste ontstaat het model van de 'stadsdeelwethouder' (aanvankelijk 'aandachtswethouder'). Zo kan de reguliere aanpak van dossiers gecombineerd worden met de bijzondere aanpak van projecten – vaak met symbolische uitstraling – én met de territoriale aanpak van wijk- en stadsdeelgebonden zaken. De bestuurlijke consequenties van het idee van stadsdeelgewijs zijn door de jaren heen steeds sterker geworden. Naast het idee van stadsdeelwethouders en de routinisering van bestuurlijke banden tussen stadsdeelwethouder en stadsdeelmanager – die elkaar wekelijks spreken – wordt uiteindelijk de werkwijze van het college en de raad

op de schop genomen. Er worden, naast de functionele raadscommissies, vijf stadsdeelcommissies in de raad ingesteld, en vanaf januari 2005 zijn nagenoeg alle functionele commissies opgeheven, en vormen de 'stadsdeelcommissies', naast een nieuwe stedelijke commissie (en naast de reguliere rekeningcommissie) de zwaartepunten van de raad. Iedere dinsdag komt één van de vijf stadsdeelcommissies bijeen. Bovendien zijn raadsdebatten zelf van gedaante veranderd. Sinds een paar jaar wordt een onderscheid gemaakt tussen 'hamerraad' en 'debatraad'. In de hamerraad worden lopende, weinig omstreden zaken afgedaan, die via het voorportaal van de stedelijke commissies en stadsdeelcommissies uitgeschift zijn. In de debatraad worden plenaire debatten gevoerd. De stadsdeelcommissies die elke dinsdag vergaderen (de raad op maandag, afwisselend hamer- en debatraad), doen dat in opeenvolgende volgorde – steeds een ander stadsdeel – én ze doen dat op *locatie*, dat wil zeggen in hun eigen stadsdeel, in het servicecentrum of elders in de wijken.

Deze nieuwe structuur en werkwijzen zijn overigens niet zonder slag of stoot gerealiseerd. In 2002 werd de idee van stadsdeelgewijs bestuur in het collegeprogramma benadrukt (Enschede, 2002):

'Doelstelling van het stadsdeelgewijs werken zijn het dicht bij de burger brengen van beleid en beheer in het eigen stadsdeel en het bevorderen van betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor de eigen leef- en woonomgeving. Door de gemeentelijke uitvoering dicht bij de burgers te organiseren kunnen inwoners invloed uitoefenen op dingen die de gemeente doet. Mogelijkheden voor nieuwe vormen van burgerparticipatie in de stadsdelen worden versterkt.' (p. 9)

Het heeft echter een tijd geduurd voordat een evenwichtige verhouding tussen stad en stadsdelen kon worden georganiseerd. Na de introductie van stadsdeelcommissies hield men bijvoorbeeld aanvankelijk vast aan functionele commissies met als gevolg dat de 'vergaderdruk' sterker werd, dat de 'papierberg' voor raadsleden groeide, dat de 'rollen' van de raad met extra onduidelijkheden omgeven werden, en dat 'burgerparticipatie' niet goed uit de verf kwam (zie *Dualistisch werken in Enschede*, 2004).

4.2.3 Projectmatige aanpak

Binnen de wijken en stadsdelen worden projecten uitgevoerd, al dan niet gesteund door grotere ontwikkelingen, zoals het GSB. Dat is niet anders dan in andere gemeenten. Het gros van het werk vindt evenwel op reguliere manieren plaats, dat wil zeggen via 'de lijn' c.q. ambtelijke structuren en bestuurlijke hiërarchie. De belangrijkste uitzondering daarop vormde het projectbureau Roombeek, aanvankelijk Projectbureau Wederopbouw (PBW) dat vlak na de vuurwerkcramp werd opgericht,

buiten ambtelijke diensten om, en dat geleid werd door mensen van buiten. Opnieuw geldt dat de precieze motieven en acties om het projectbureau op te richten later worden geanalyseerd, maar duidelijk is dat het projectbureau, inclusief de structuurkenmerken, voor de herontwikkeling van Roombeek van groot belang is geweest.

Doel was een 'integrale aanpak' van de wederopbouw te realiseren, en dat werd relatief snel verbonden met een 'integrale bestuurlijke verantwoordelijkheid'. Eén wethouder werd vanaf 2001 verantwoordelijk voor de wederopbouw. Opnieuw geldt tevens dat werd aangesloten bij lopende ontwikkelingen, vooral de GSB-pijlers. Het projectbureau werd conform de idee van 'fysiek, sociaal, en economisch' ingedeeld. Tot op de dag van vandaag vormt het projectbureau een belangrijk onderdeel van het gemeentebestuur, al is het bureau inmiddels (sinds 2004) onderdeel geworden van 'de lijn', van de dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer (DSOB).

Het toenmalige projectbureau Wederopbouw werd geleid door een directeur die van buiten kwam, Peter Kuenzli. Deze was daarvoor onder meer projectleider geweest van projectbureau Leidsche Rijn. Kuenzli werkte in nauwe samenspraak met de stedenbouwkundige Pi de Bruijn, die verantwoordelijk was voor de stedenbouwkundige vertaling van wensen en ideeën over de nieuwe wijk, die 60 hectare zou beslaan. Pi de Bruijn werkte op zijn beurt in nauwe samenspraak met Joop Hofman die leiding gaf aan het participatieproces dat op gang werd gebracht om de wijkontwikkeling te verbinden met bewoners. De wijk werd 'ontworpen aan de keukentafel' (Spil Adviesgroep/Enschede, 2001). Het projectbureau was tevens nauw verbonden met het stadsdeelmanagement; stadsdeelmanager Jan Bron maakte deel uit van het managementteam (MT). Op een vergelijkbare wijze werd ook de afhandeling van de gevolgen van de vuurwerkcramp projectmatig aangepakt. Dit door het reeds genoemde Informatie- en Adviescentrum (IAC) dat bewoners met concrete vragen terzijde stond. Beide organisaties, het PBW en IAC werden op locatie georganiseerd, in de wijk Roombeek.

4.3 Enschedese bestuurscultuur

Voordat de expertmeeting begint die in het gebouw van servicecentrum Noord wordt georganiseerd, in de 'ronde zaal', voorziet de stadsdeelmanager Jan Bron de aanwezigen van koffie. Het is duidelijk dat de aanwezigen – twee stadsdeelmanagers, een raadslid, een medewerker van het projectbureau Roombeek, de directeur van woningcorporatie Domijn – elkaar goed kennen, maar pas als Jan Bron met een schaal met koekjes rond gaat, wordt dat echt goed duidelijk. De eerste die een koekje neemt zegt, 'deze koekjes ken ik!' Hij heeft het over de koekjes in het groene papiertje. De anderen hebben aan een half woord genoeg. 'We moeten snel zijn, voor ze op zijn.' De groene koekjes zijn gewild, en tijdens vergaderingen op allerlei plekken in de gemeente zijn ze steeds als eerste op.

De vraag is hoe de Enschedese aanpak heeft kunnen ontstaan, en op welke wijze bestuursculturen of gedeelde manieren van denken en doen daaraan hebben bijgedragen. Welke bestuurstradities spelen een rol, en hoe zijn die tradities bestendig én veranderd? Welke bestuurstijlen zijn aan te treffen, en hoe zijn deze – wanneer, door wie, waarom – vorm gegeven? En welke gebruiken spelen een voorname rol in het boeken van resultaten? Drie gelaagde culturele patronen dringen zich op:

- 1 De Enschedese traditie van een *cultuur van consensus*, die tegen de achtergrond van ‘Calimero-gevoelens’ en afwachtende houdingen is gecultiveerd.
- 2 De bestuurlijke ‘*grass roots*’ aanpak, met nadruk op ‘frontlinies’ en ‘handige types’.
- 3 Een gevoel voor *het lokale*, en het bewust ‘lokaliseren’ van stedelijke identiteit door plekken van samenwerking en ontmoeting te organiseren.

4.3.1 Tradities: consensuscultuur, met ‘Calimero-gevoel’

Keer op keer wordt gewezen op de Enschedese ‘traditie’ van samenwerking en consensus, en dat wordt rijkelijk geïllustreerd. Er bestaan zelfs Tukkerse termen om die traditie onder woorden te brengen, die – vertaald – de idee van ‘nabuurchap’ verwoorden. Het is dan ook niet voor niets dat burgemeester Mans na de vuurwerkramp oproept tot ‘goed nabuurchap en elkaar te helpen’ (ANP, 13 mei 2000). Wanneer we dat ontleden dan lijkt die traditie een combinatie te zijn van, ten eerste nuchterheid, ten tweede nabuurchap, en ten derde samenwerking. Dingen die gebeuren moeten ‘nut’ hebben voor de ‘gemeenschap’ en dat moet in nauw ‘overleg’ worden gerealiseerd.

De achtergronden daarvan zijn gelegen in een combinatie van omstandigheden, ligging, mensen en relaties. Enschede kende een bloeiende textielindustrie, die in de tweede helft van de twintigste eeuw ten onder ging. Daarmee gingen vele, ruim 20.000 arbeidsplaatsen verloren. Dat creëerde forse sociaal-economische problemen, die tot ver in de jaren tachtig hand in hand gingen met een artikel-12 status. Door de schaarste kon men het zich niet veroorloven ‘wilde’ plannen te maken, elkaar tegen te werken, en ruzie te maken. Daar komt bij dat Enschede in het ‘verre oosten’ en één van de uithoeken van ons land ligt, relatief op zichzelf gericht is: een gemeenschap die op zichzelf is aangewezen. Zoals één van de betrokkenen zei – ‘we komen elkaar voortdurend tegen’. Bij betrokkenen als corporaties leidt dat tot een besef van binding: ‘Wij zijn langdurig met dit gebied verstrengeld’, in de woorden van de directeur van corporatie Domijn. En zoals één van de stadsdeelmanagers, die eerder in een andere grote stad in de Randstad werkte, over een corporatie als Domijn stelde: ‘Dit soort corporaties kende ik niet.’

Dat wil niet zeggen dat het een 'paradijs' is. Maar de 'goedwillenden' hebben manieren gevonden om vooral met elkaar zaken te doen. Ze hebben daarvoor bijvoorbeeld de idee van 'preferente partners' ontwikkeld, die via netwerken en platforms bij vernieuwing worden betrokken. 'Kwaadwillenden' worden dan min of meer geïsoleerd.

De consensuscultuur kent een lange traditie, maar is door de jaren heen verschillend ingezet. De sociaal-economische neergang en het relatief in zichzelf gekeerd zijn ging lange tijd gepaard met wat door respondenten als 'gebrek aan zelfvertrouwen', een 'minderwaardigheidscultuur', het 'Calimero-effect', een 'afwachtende cultuur', en een 'gebrek aan élan' wordt omschreven. Pas in de jaren negentig werden de eerste bestuurlijke pogingen ondernomen om het afwachtende en in zichzelf gekeerde te doorbreken. Dat gebeurde niet zomaar, en het is misschien zelfs zo dat de 'ons kent ons' cultuur de vuurwerkcramp mede heeft beïnvloed. De gemeente Enschede scoorde in vergelijking met andere bedrijven niet zo goed op de kwaliteit van vergunningenbeleid voor risicovolle bedrijven (vgl. Evers & Kleijer, 2002, p. 36).

In de jaren negentig speelde zoals gezegd de vorming van Twentestad. Hierdoor werd de zoektocht naar de *'identiteit'* van de stad, zoals één van de respondenten stelde, met kracht op de voorgrond geplaatst. In 1994 werd bovendien een nieuwe burgemeester benoemd, Jan Mans, en trad een nieuw college aan. De artikel-12 status was ten einde, en de conjunctuur trok aan. Daarna worden er op andere plekken nieuwe mensen benoemd, zodat de kiemen voor vernieuwing konden ontstaan. 'Frontlijntypes' die tussen bestuur en straten opereerden konden aan de slag gaan, en mensen met nieuwe ideeën kregen ruimte. In de tweede helft van de jaren negentig werd een nieuwe gemeentesecretaris benoemd, Arjan van Gils, in dubbel opzicht van buiten: afkomstig uit de Randstad én van de politie. Daarover zo meer. Tot slot werden nieuwe plannen gemaakt, voor een nieuwe binnenstad bijvoorbeeld, maar ook voor het gebied dat iets later door de vuurwerkcramp zou worden getroffen. In stadsdeel Noord was men al bezig met herstructurering en voor de wijk Roombeek lagen de plannen op tafel.

Dat wil niet zeggen dat de vernieuwingsstrijd was gestreden. Het 'klikte' bijvoorbeeld niet tussen burgemeester en stad, en daar kwam pas na de vuurwerkcramp verandering in. De onduidelijkheden rond Twentestad, waar in 2000 na het aftreden van de minister van Binnenlandse Zaken Peper en het aantreden van de nieuwe minister, De Vries, pas definitief een einde aan kwam, creëerde bovendien veel onzekerheden. En de afwachtende en terughoudende houding van burgers en betrokkenen was niet in één keer voorbij.

Daarin kwam in mei 2000 in één klap verandering. Door de vuurwerkcramp werd Enschede opeens wereldnieuws, mensen en middelen stroomden toe. Vanaf dat moment 'telde Enschede mee', zoals één van de respondenten het verwoordde. De ramp is een kantelpunt. Enerzijds kon ingespeeld worden op de problemen door datgene wat al samenwerkend in gang was gezet. Anderzijds versterkten de problemen de vernieuwingen die in gang waren gezet.

Het veranderde speelveld maakte het mogelijk in te spelen op de vuurwerkcramp. De *'infrastructuur'*, of 'relationele infrastructuur' zoals één van de gesprekspartners het noemde, in het stadsdeel Noord, met mensen, netwerken en relaties, kon aangesproken worden. Dat bleek niet alleen een kwestie van het kennen van de juiste mensen op gemeentelijke werkvloeren, in wijkraden en op straat, maar ook een basale kwestie van werkruimtes die direct na de ramp konden worden gebruikt. De ontvangst van 'hoge' bezoekers van buiten en journalisten werd in het servicecentrum Noord georganiseerd. De busritten met getroffen en naar de binnenring van het rampgebied startten op het servicecentrum. Bovendien kon snel een 'participatieplatform' worden ingericht, met vertegenwoordigers van de wijkraad, getroffen en ondernemers en kunstenaars. Van de zijde van het stadsbestuur kwam de politieachtergrond van de gemeentesecretaris Van Gils goed van pas. Hij opereerde volgens direct betrokkenen 'streng', maar 'kordaat' (zie ook Rosenthal et al., 2004).

Aan de andere kant maakte de ramp het mogelijk om vernieuwingen door te zetten. De dingen vielen op hun plaats. De burgemeester werd in één keer door burgers op handen gedragen en kreeg een 'heldenstatus'. In 2005 ontving hij de Prijs der Gemeenten. Het college kon in het klimaat van samenwerking de 'lead' nemen, vooral ook om 'vertrouwen te herwinnen'. De herontwikkeling van de wijk werd stevig beïnvloed door de eerder uitgesproken wens om de gemeente nieuw élan en zelfvertrouwen mee te geven. Niet voor niets werden stevige mensen van buiten aangetrokken om de herontwikkeling vorm en inhoud te geven, waaronder vooral Peter Kuenzli en stedenbouwkundige Pi de Bruijn. De herontwikkeling werd als 'kans' beschouwd en moest 'zo goed mogelijk' worden aangepakt. Het verloop van de herontwikkeling werd bovendien sterk gekleurd door de combinatie van samenwerking tussen bestuur en maatschappelijke organisaties, zoals corporaties, participatie met bewoners, en de ontwikkeling van nieuwe stedelijkheid, inclusief cultuur en ICT. De nadrukkelijke rol van een 'cultuur-as' en cultureel hart in de nieuwe wijk Roombeek, de aanleg van 'high tech' elektronica, en de vestiging van het Telematica instituut, hebben niet voor niets gestalte gekregen. In 2002 werd de nadruk op nieuwe stedelijk élan in het collegeprogramma kracht bij gezet door nadrukkelijk over een 'aan-trekkelijk Enschede' met 'vitaliteit' – 'weerbaar, leefbaar en gezellig' – te spreken (Enschede, 2002).

4.3.2 Bestuursstijl: 'grass roots' aanpak

Ook al past de aanpak van de vuurwerkcramp bij langer lopende ontwikkelingen, die deel uitmaken van de stedelijke en culturele tradities in Enschede, het had ook anders kunnen lopen. De aanpak van de ramp en het vernieuwingsklimaat dat daarom heen bestond, was sterk afhankelijk van een nieuwe bestuursstijl, die in hoge mate door mensen, van binnen en van buiten, gedragen werd. Zoals gesteld, in de jaren negentig gingen nieuwe mensen sleutelposities innemen, en dan wordt stap-voor-stap een nieuwe stijl in praktijk gebracht. Dat is een stijl die zich lastig laat omschrijven, omdat deze goeddeels onbewust en via een toevallige combinatie van mensen wordt ontwikkeld, maar toch ook duidelijke strategische kenmerken bevatte. Opvallend is enerzijds de sterke nadruk op 'grass roots' aanpakken, op 'het kleine' en dicht bij burgers en straten, en anderzijds de bestuurlijke ambitie om iets 'groters' met de stad te doen en om dat samen te laten gaan met stevigere, meer 'geëmancipeerde', zoals één van de betrokkenen het noemde, ambtelijke apparaten. Dat heeft een sterk *vertalende* bestuursstijl op gang gebracht, die in de jaren daarna steeds sterker bestuurlijk werd weerspiegeld, bijvoorbeeld in de stadsdeelgewijze uitwerking van politiek bestuur en later samenwerkingsdualisme. De vuurwerkcramp was daarin het kristallisatiepunt. Het vergrootte niet alleen het verantwoordelijkheidsgevoel en het samenwerkingsbesef, het zorgde er tevens voor dat ambtelijke diensten indringender 'geëmancipeerd' konden worden, zoals één van de direct betrokkenen het noemde. Het projectbureau Wederopbouw en het IAC, die zoals beschreven buiten diensten om georganiseerd werden als aparte en tijdelijke takken van dienst, zetten daarin de toon. Ambtenaren die opvielen konden daardoor extra opvallen. Het organiseren buiten de staande diensten om was overigens ook noodzaak. De Bouw & Milieudienst die anders de aangewezen dienst zou zijn, was 'knock out'. Ambtenaren van die dienst zaten 'in de verdachtenbank' en waren 'aangeslagen', en bovendien ging de vernieuwing van de binnenstad gewoon door.

Het gemeentebestuur heeft in de jaren negentig de zogenaamde 'frontlijntypes' steeds meer op de voorgrond geplaatst. Dat zijn 'types' die in tijden van schaarste hebben geleerd 'slim' te opereren. Door anderen worden die 'types' als 'handige mannen' omschreven, die 'ruimte' krijgen, en ook ruimte 'nemen'. Stadsdeelmanagers, die zich aanvankelijk sterk op wijkbeheer richten, zijn zich allengs ook meer op ontwikkeling gaan richten, en zijn in de loop van de tijd eigen netwerken gaan vormen om beheer en ontwikkeling in overleg vorm te geven. Ze werken in hun respectievelijke stadsdelen aan zaken als 'brede scholen', 'sportactivering', en 'sociale cohesie', en kunnen daarbij 'maatwerk' leveren. Daarbij maken ze gebruik van geld dat met instemming van de raad

met noties c.q. nota's als de 'Buurt aan zet' en 'Buurt in Actie' is vrijgekomen. Ze gebruiken nieuwe ideeën en opvattingen over wijkontwikkeling, bijvoorbeeld het 'asset based community development' (ABCD).²¹

Hun communicatielijnen met zowel 'wijkraden' als 'hun' stadsdeelwethouders en 'hun' voorzitters van stadsdeelcommissies zijn kort. Daarmee is overigens tevens de potentiële zwakte van hun positie aangeduid. Als die lijnen niet op orde zijn, en als de relatie met stadsdeelwethouder en voorzitter van de stadsdeelcommissie in stadsdelen vorm moet krijgen die politiek gezien minder interessant is, dan wordt van stadsdeelmanagers extra veel energie gevraagd om iets van de 'grass roots' aanpak te maken. Zoals respondenten beamen, is het met de aandacht van raadsleden voor stadsdelen en wijken niet onverdeeld positief gesteld, terwijl de binding tussen raad en wijk via het stadsdeelgewijze bestuur juist tot bestuurlijk speerpunt is gemaakt. De raad heeft, ondanks alle veranderingen, niet zonder meer nieuwe rollen gevonden, zoals het raadspresidium ook zelf heeft geconstateerd (2004):

'Ook al is de ontvlechting in formele zin doorgevoerd, er is zeker nog geen sprake van een heldere rolopvatting in de nieuwe verhoudingen tussen raad, college en ambtelijk apparaat. De kaderstellende rol van de raad komt mager uit de verf, en ook de controlerende rol van raad kent nog de nodige beperkingen.' (p. 5)

Zorgen over de aandacht en inzet van raadsleden worden niet over de hele linie uitgesproken. In sommige stadsdelen, zoals Noord, gaat het 'goed', en bovendien zijn het ook juist specifieke raadsleden die, in combinatie met nieuwe bestuurders en hoge ambtenaren, nieuwe wegen mogelijk hebben gemaakt. De ontwikkeling van samenwerkingsdualisme is volgens betrokkenen mede mogelijk gemaakt door een aantal 'leuke' raadsleden. Sommigen van die raadsleden zijn na, soms, door de ramp bestuurder geworden, zoals wethouder Bleker. Deze laatste wordt inmiddels in international vergelijkend onderzoek naar bestuurlijk leiderschap (zie www.plus-eura.org) als één van de toonaangevende lokale leiders aangewezen. Ook veel genoemde bestuurders als Eric Helder hebben veel voor de stad betekend. Ze hebben, zoals gesprekspartners stelden, 'sociale competenties,' maar zijn niettemin 'krachtig'. Ze hebben bovendien ambitie, maar niet de ambities om dat in grote papieren visies te verwoorden. Zoals de voormalige gemeentesecretaris het onder woorden bracht: 'Wanneer je grote plannen maakt en vaststelt, worden anderen uitvoerders, in plaats van 'eigenaars'. We hebben gezocht naar energie, en mensen eigenaars van verandering willen maken.' Dat het college voor en na 2002 als 'eenheid' opereerde en 'chemie' kende, heeft dat niet tegengewerkt.

21 Zie onder meer Van der Graaff et al./Ministerie van BZK (2004); Verwey-Jonker/NIZW/KCGS, (2002); www.verwey-jonker.nl.

4.3.3 Bestuurlijke gebruiken: gevoel voor het lokale

De vertalende bestuursstijl kon zich materialiseren via dagelijkse en op het eerste gezicht triviale gebruiken. Consequent is het lokale benadrukt en vorm gegeven. Dat gebeurde niet alleen in strategische zin door tijdens de ontwikkeling van ideeën voor Twentestad *lokaliteit* bewust te gebruiken, als tegenhanger tegen de vrees voor schaalvergroting én om de kleine partner Borne mee te krijgen. Het gebeurde ook door het lokale te visualiseren en nadrukkelijk lokaliteit te organiseren. Het gemeentebestuur legde de nadruk op effecten en resultaat, en organiseerde fysieke en digitale loketten, en 'geïntegreerde elektronische dienstverlening' (zie Leenes & Tauritz, 2002). Dat laatste is op verschillende momenten prijswinnend geweest. Enschede heeft diverse prijzen voor ICT-vernieuwing gewonnen en scoort hoog op de ranglijst 'Overheid.nl monitor' (zie advies.overheid.nl). Dat werd in januari 2006 nog onderstreept toen de minister van Bestuurlijke Vernieuwing Pechtold in Enschede de gemeente Enschede als een van de koplopers elektronische overheid prees (www.minbzk.nl; www.andereoverheid.nl). Het benadrukken van het lokale en het organiseren van lokaliteit is gepaard gegaan met het vormgeven van concrete *locaties*. Het is al een paar keer gezegd: de stadsdeelkantoren en servicecentra werden op plekken in de stad gecreëerd, en wel in gebouwen met gemeenschappelijke ruimtes. Vergaderingen werden en worden op locatie gehouden, zoals de vergaderingen van de Stadsdeelcommissies die in het servicecentrum of elders in wijken plaatsvinden. En de 'stadsdeeltypes' zitten op gezette tijden op het stadhuis en bij elkaar om met beleidsambtenaren stadsdeelproblemen aan te pakken. Dat worden 'Ateliers' genoemd. Ook andere initiatieven, waar zo nu en dan in nationale media verslag van wordt gedaan, zoals de zogenoemde 'buurtkamers' (NRC Handelsblad, 12 december 2005) en de ontmoetingsplekken voor ouderen, passen bij de bestuurlijke aandacht voor locaties.

Deze nadruk op het lokale en op locaties heeft vlak na de vuurwerkram্প niet alleen een rol gespeeld als onderdeel van de infrastructuur, bijvoorbeeld het servicecentrum Noord als trefpunt en ontmoetingsplaats, maar is ook tijdens het herontwikkelingsproces bewust ingezet. De nieuwe wijk is, zoals de gevleugelde term luidt, 'aan de keukentafel' ontworpen. Vlak na de ramp is onder leiding van een externe adviseur, Joop Hofman, een uitgebreid participatieproces op gang gebracht, eerst in de vorm van 'klimatiseringsfase' en daarna in de vorm van 'ontwerp-fase', waarin via gesprekken, en ontwerpessies een nieuwe wijk werd vormgegeven. Kinderen ontwierpen met Lego hun ideale wijk – '(D)roombeek'. Bewoners verwoordden waarden en gaven aan wat ze wel en niet wilden. Controversiële onderwerpen werden expliciet benoemd (wel of niet busbanen, wel of niet duidelijk verschillen in

koopkracht). Pi de Bruijn cum suis vertaalden dat in korte tijd tot een Voorontwerp Stedenbouwkundige Structuurvisie (mei 2000) en een concept Stedenbouwkundige Structuurvisie (oktober 2000) dat na een paar maanden politiek werd geaccordeerd. Pi de Bruijn was daarbij zowel 'bouw-' als 'heermeester', zoals één van de wethouders het verwoordde, en krijgt tot op de dag van vandaag van de zijde van de meest uiteenlopende partijen veel lof toegezwaaid.

Dat externen een cruciale rol speelden is niet verwonderlijk. Er heerste 'veel woede' onder burgers, zoals een respondent het zei, vooral tegen de gemeente, en die woede moest via tussenpersonen worden gekanaliseerd. Dat de gemeente met lokale woede werd geconfronteerd, werd niet alleen via dit soort processen duidelijk, het werd ook duidelijk doordat de grote aandacht van de buitenwereld voor Enschede uiteindelijk heel lokaal bleek. De KRO-radio had bijvoorbeeld in Noord een studio ingericht waarin bewoners zich direct via de radio tot de buitenwereld konden richten.

Van hieruit is het verhaal opnieuw te verbreden. Eigenlijk is het zo dat de gemeente Enschede in de afgelopen jaren, ook vóór de vuurwerkramp, voortdurend bezig is geweest met het *lokaliseren* van stedelijke identiteit, élan en bestuur. Gelegen aan de rand van Nederland, met een universiteit die buiten de stad gelegen is, en met een verwaarloosde binnenstad, is via nieuwe regionale functies, nieuwe banden met de universiteit – bijvoorbeeld via hoogleraren/bestuurders als Frans van Vught – en vernieuwing van de binnenstad, met inzet van toonaangevende architecten, geprobeerd een nieuw stedelijk profiel te ontwikkelen. Hoe dramatisch de vuurwerkramp ook was, ze heeft daar op haar eigen paradoxale wijze aan bijgedragen.

4.4 Invulling van duale structuur

Omdat de vuurwerkramp uitzonderlijk is, moeten de directe kenmerken van afhandeling en herontwikkeling niet te sterk verbonden worden met bestuurlijke structuren en politieke verhoudingen tussen raad en college. Het kan al helemaal *niet* direct verbonden worden met dualisering, vooral omdat dualisering pas twee jaar ná de ramp werd ingevoerd. Toch staat de aanpak van de ramp in bepaalde opzichten, met een bestuurlijke nadruk op wijkgerichte aanpak en stadsdeelgewijs werken, model voor de kenmerken van het gemeentebestuur. De omgang met de vuurwerkramp sluit, zoals we later zullen zien, mooi aan op in de jaren negentig in gang gezette pogingen om de stad nieuw élan te geven, en dat is gepaard gegaan met een nadrukkelijke zoektocht in raad en college naar nieuwe structuren en verhoudingen. De invulling van dualisering is daardoor beïnvloed en bovendien heeft die invulling juist door de uitzonderlijke vuurwerkramp extra nadruk gekregen.

Dualisering heeft in Enschede de vorm gekregen van zogenoemd *'samenwerkingsdualisme'*. Dat sluit aan op de traditie van samenwerking en consensus die voor de omgang met de ramp profijtelijk is geweest. De operationele aanpak van de ramp en de herontwikkeling van de wijk zijn niet voortdurend inzet geweest van politieke strijd. De ramp heeft op zijn beurt het gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid en samenwerking versterkt. Dualisering is als een 'serieuze zaak' beschouwd. De nadruk op samenwerkingsdualisme past bij bestuurstradities, maar heeft tijdens de zoektocht naar nieuwe stedelijkheid een nieuwe betekenis gekregen, mede dankzij de ramp. Stadsbestuur werd en wordt vooral sinds de vuurwerkramp als serieuze zaak beschouwd die zich slecht verdraagt met gedoe rond procedures en politiek. In geval van de aanpak en herontwikkeling van 62 hectare gemeentelijk gebied heeft dat betrokkenen in staat gesteld om, zoals wethouder Bleker het samenvatte, een combinatie van 'participatie, tempo en kwaliteit' te organiseren.

Dualisering is in de gemeente Enschede niet gebruikt om het college veel bestuurlijke ruimte te geven, noch om via politieke carrousels politiek 'theater', zoals één van de respondenten het noemde, te introduceren, en de 'Talpaïsering' van gemeentebestuur te bevorderen.

Dualisering is ingezet om centraal en decentraal, functioneel en territoriaal, politiek en bestuur, en gemeente en maatschappelijke partners met elkaar te verweven. Het leidende idee is: 'ook al verschillen we van opvatting en hebben we verschillende belangen, we moeten er samen iets van maken.' Deze grondhouding is niet iets van de laatste paar jaar, maar kenmerkt de Enschedese aanpak al veel langer, ook voorafgaand aan de introductie van dualisering. In 2002 werd deze houding in het Colleeakkoord bevestigd (Enschede, 2002):

'Wij vragen de raadsleden een enthousiasmerende rol te spelen in het gesprek in de stadsdelen en bij de te stellen prioriteiten in de begroting. De raad neemt zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid in het bepalen van de prioriteiten en bij de stedelijke beleidskaders. Dit programma sluit aan op die actieve politieke rol van de raad. Niet alles is vastgelegd; het nemen van maatschappelijke verantwoordelijkheid kun je niet voor de komende vier jaar voorspellen en vastleggen. Echt dualisme krijgt zo een kans.' (p. 9)

De afhandeling van de vuurwerkramp en de wederopbouw van Roombeek hebben van zo'n houding van maatschappelijke verantwoordelijkheid geprofiteerd. Gevoed door de idee van samenwerking konden raad en college ervoor zorgen dat politici geen politiek munt sloegen uit de ramp, en dat het college kon optreden. De raad heeft van begin af aan gezegd, 'het college beslist'. Afsproken werd dat de discussie over 'schuld en boete' pas ná het verschijnen van het rapport

van de commissie Oosting is gevoerd. Dat zou aanvankelijk in 2000 gebeuren, maar de rapportage verscheen enkele maanden later (februari 2001). Tot die tijd heeft de raad het college de ruimte gegeven om de gevolgen van de ramp aan te pakken. Pas daarna zijn twee wethouders afgetreden. Het aftreden van die wethouders, en hun opvolging, had bovendien gevolgen voor de bestuurlijke aanpak van de ramp. De nieuwe wethouder, Bleker, werd niet alleen stadsdeelwethouder Noord, maar ook wethouder Wederopbouw. Het kanaliseren van het politieke debat over de ramp heeft er overigens toe geleid dat er een groot onderzoek werd uitgevoerd, door de commissie Oosting, en niet diverse kleinere deelonderzoeken. Dat een aantal betrokkenen zich hard heeft gemaakt voor een onderzoek, kan, in ieder geval voor een deel van hen, verklaard worden uit eerdere ervaringen. De afhandeling van de Hercules ramp, bijvoorbeeld, had toenmalig raadslid en later wethouder Bleker geleerd dat vele deelonderzoeken het zicht op consequenties niet versterken, maar vertroebelen.

Tijdens de herontwikkeling van de wijk Roombeek blijkt de nadruk op samenwerking en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid bovendien uit het feit dat zelfs de controversen, geschilpunten en conflicten tot inzet van discussie worden gemaakt. Het participatieproces dat in en rondom Roombeek op gang wordt gebracht leidt tot de opsomming van geschilpunten (Spil Adviesgroep/ Enschede, 2001), zoals de mogelijke aanleg van HOV-banen voor hoogwaardig openbaar vervoer. Dat neemt niet weg dat de bestuurlijke vertaling van samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid niet zonder slag of stoot verloopt. Betrokkenen bekritisieren sommige raadsleden en partijen in de raad vanwege het feit dat ze meer met 'machtspolitiek' bezig zijn dan met 'de stad'.

4.5 Conclusie

Enschede is geen 'paradijs', om de woorden van de corporatiedirecteur nog eenmaal te gebruiken. Dat blijkt uit de ramp zelf, en ook uit het feit dat het zoeken naar stadsdeelgewijs bestuur en nieuwe politieke rollen binnen stadsdeelgewijs werken niet zonder slag of stoot ontstaan. Bovendien verhoudt stadsdeelgewijs werken zich volgens sommigen moeizaam tot stadsdeelloverstijgende dossiers. Toch heeft het zoeken naar krachtig bestuur in alle gemoedelijkheid plaatsgevonden, en dat is nog steeds zo. In de afgelopen jaren zijn mede daardoor de nodige successen geboekt, niet alleen voor wat betreft de wijk Roombeek, maar ook breder. De notie van nabuurschap is leidend, en mede door de ramp wordt het gemeentebestuur als een serieuze zaak beschouwd. Dualisering heeft niet zozeer bijgedragen aan de ontwikkeling van bestuurskracht, maar is mede door eerder ontwikkelde kracht, en gevoed door de vuurwerkcramp, ingevuld. Het heeft het profiel van samenwerkingsdualisme gekregen.

De traditie van samenwerken en het gemeenschappelijke beter maken krijgt uiteindelijk in concrete ruimtes, met daarin concrete mensen, gestalte. Zelfs zo concreet, dat de koekjes die we bij de koffie krijgen berucht zijn, en dat het snel opraken van de koekjes in het groene papier bespreekbaar is. Het beperkte aantal, maar de flink gewilde 'groene koekjes', weerspiegelen de schaarse middelen, waar betrokkenen samen en in alle gemoedelijkheid en nuchterheid mee omgaan.

5 Roosendaal

Augustus 2000. Politicoloog en inwoner van Roosendaal Jan Pelle is door het gemeentebestuur van Roosendaal uitgenodigd tekst en uitleg te geven over de Wet Dualisering die in maart 2002 in werking gaat treden. Aan de hand van een korte notitie legt hij enthousiast uit welke bestuurlijke vernieuwing met de wet wordt beoogd. Hij houdt de leden van de raad voor: 'U moet het doen!'

Januari 2006. Politicoloog, inwoner én wethouder van Roosendaal Jan Pelle kijkt onder leiding van de onderzoekers tijdens een rondetafelgesprek met de burgemeester, de voormalig griffier en de fractievoorzitters van de huidige gemeenteraad terug op de bestuurskrachtige aanpak van de invoering van dualisme binnen de gemeente Roosendaal. 'Zonder dualisering had ik nooit wethouder willen worden!'

5.1 Dualisering als uitdaging

In de gemeente Roosendaal is de invoering van dualisme zelf als uitdaging aangenomen en bestuurskrachtig aangepakt. Men is daar in de zomer van 2000 mee begonnen en maart 2002 was men er klaar voor. Voor Roosendaalse begrippen pro actief en voortvarend. Ook daarna zijn stappen gezet om dualisering vorm en inhoud te laten krijgen, en is er volgens plan tussentijds geëvalueerd om zondig te kunnen bijsturen.

Het begon in augustus 2000 met een presentatie van politicoloog en inwoner van Roosendaal Jan Pelle over het onderzoeksrapport van de staatscommissie Elzinga. Dit op initiatief van de raad, en dan met name van de fractievoorzitter van oppositiepartij GroenLinks. Deze zag dualisering als een kans om de invloed van de raad op de besluitvorming te vergroten en om de vanzelfsprekendheid van de coalitiemacht in Roosendaal te doorbreken. In gemeente Roosendaal dus geen dringende noodzaak of crisis, maar een mogelijkheid, een kans; geen 'sense of urgency', maar 'window of opportunity'.

'Dualisme leek een gouden kans om onder het juk van het monisme uit te komen.'

Aanvankelijk lijken de zittende partijen enige moeite te hebben met dualisering. Het vormde volgens toenmalig fractievoorzitter van Groenlinks Gepkens een bedreiging van de opdracht van de collegeleden: wordt deze opdracht het uitvoeren of het bepalen van beleid? Het argument om door dualisering de positie van de raad te versterken trekt volgens haar deze partijen over de streep.

'Als oppositie moet je je collega's van de coalitie weten te verleiden.'

Deze lezing wordt bevestigd door de toenmalig fractievoorzitter Teusink van coalitiegenoot VVD. Het gevoel om mee te doen kwam volgens hem uit de raad: daar heerste onvrede over de beperkte politieke invloed. Het initiatief lag dus bij de raad en was daarmee politiek gedomineerd.

Direct werd besloten een voorbereidingsgroep van raadsleden in het leven te roepen. Deze kreeg tot taak een plan van aanpak op te stellen, een stadsdebat voor te bereiden, en een spreker daarvoor te organiseren. De groep werd gevormd door een aantal enthousiaste en geïnspireerde mensen en bovendien op goede wijze ambtelijk ondersteund. Na de verkiezingen in 2002 hield deze groep op te bestaan en werden de taken overgenomen door de griffie.

5.2 Roosendaalse aanpak

Kenmerken van de aanpak en van het welslagen van de invoering van dualisme in Roosendaal is dat enkele enthousiaste personen de ruimte kregen van raad en college om dualisering in gang te zetten, dat stapsgewijs en planmatig is aangepakt, en dat bij de invoering kon rekenen op een ambitieuze ambtelijke ondersteuning.

5.2.1 Ruimte voor initiatief

Eerste kenmerk van de aanpak vormt de ruimte die aan een enthousiaste en geïnspireerde groep mensen wordt gegeven. Zo wordt al snel fractievoorzitter Gepkens van oppositiepartij Groenlinks benoemd tot voorzitter van de voorbereidingsgroep. Deze groep krijgt, maar neemt ook de ruimte om met ambtelijke ondersteuning de invoering van dualisering in goede banen te leiden. Dit leidt tot twee 'behapbare' beslisdocumenten die aan de raad worden voorgelegd en door hem worden overgenomen. Op initiatief van deze groep neemt gemeente Roosendaal ook deel aan het project 'Duale gemeenten' van de VNG. In dat kader vindt op 28 mei 2001 een eerste werkconferentie plaats onder leiding van de coördinator van het project Duale Gemeenten. De conferentie wordt voorbereid door de leden van de voorbereidingsgroep. Hiertoe wordt een discussienota en handreiking opgesteld waarin achtergronden van dualisering en een zestal discussiepunten worden opgenomen. Deelnemers aan de conferentie zijn het college en de raad. Volgens betrokkenen vormt de spreekwoordelijke chemie tussen de leden van de voorbereidingsgroep een belangrijke rol bij de voortvarende invoering van dualisering. Verder speelt naar de indruk van de onderzoekers ook de persoonlijke en professionele belangstelling van burgemeester Marijnen voor staatkundige vernieuwing hierbij op de achtergrond een positieve rol. Dit wordt versterkt door de komst van politicoloog Jan Pelle als wethouder in Roosendaal na de verkiezingen in 2002.

5.2.2 Planmatige aanpak

Eerste kenmerk van de planmatige aanpak in Roosendaal bestaat uit de stapsgewijze, gedoseerde, en geleide besluitvorming. Dit komt volgens betrokkenen voor een belangrijk deel voor rekening van de voormalig griffier. Zo ligt er november 2001 een eerste beslisdocument: 'Vitaal Duaal Roosendaal'. Hierin worden keuzes voorgelegd over de grondhouding tegenover dualisme. Deze keuzes gaan over de mogelijkheden die het dualisme biedt als hefboom voor verdergaande bestuurlijke vernieuwing, over het belang van verandering van de bestuurscultuur ter verbetering van de lokale democratie en het openbaar bestuur, en over het inzetten van flankerend beleid ter bevordering van een duale bestuurscultuur. Februari 2002 volgt een tweede beslisdocument. Hierin worden voorstellen gedaan voor een aantal specifieke inhoudelijke keuzes. Deze hebben betrekking op het proces na de verkiezingen en bestaan uit de politieke kaderstelling van de raad aan het college middels een raadsprogramma, de bestuurlijke acceptatie van dat programma door het college middels een uitvoeringsprogramma, en de uiteindelijke openbare vaststelling van het raadsprogramma. Dit resulteert in het raadsprogramma 'Samen vernieuwen'.

November 2002 verschijnt van de hand van de griffier een eerste evaluatie van dualisering in de vorm van de discussienota 'Zoeken naar samenspel en evenwicht; tussenbalans dualisering'. Hierin wordt vastgesteld dat alle spelers op het duale podium nog volop zoeken naar het nieuwe script en naar hun nieuwe rollen, en dat rolopvattingen daarbij nog zeer uiteenlopen. Niet alleen tussen raad en college, maar ook tussen collegeleden, tussen fracties, en tussen raadsleden. De nota sluit af met een achttal aanbevelingen, uitgewerkt in een zestiental concrete acties. In 2003 volgt een tweede discussienota: 'Nadere positionering raad en college in het kader van dualisme'. Hierin wordt rolonduidelijkheid gesignaleerd tussen raad en college.

Na ambtelijke pogingen om de rolonduidelijkheid op te lossen wordt december 2004 een plan van aanpak opgesteld met als titel 'Duale boedelscheiding'. Hierin wordt onder andere voorgesteld externe ondersteuning te zoeken in de persoon van hoogleraar Bestuurskunde Pieter Tops. Op zijn aanraden worden begin 2005 interviews gehouden met collegeleden en fractievoorzitters. In september van dat jaar vindt aan de hand van de resultaten daarvan onder zijn leiding een brainstorm plaats over de 'duale boedelscheiding'. Dit leidt tot het verschijnen van de notitie 'De kaderstellende rol van de raad' in december 2005. Begin 2006 vindt hierover een bijeenkomst plaats met Tops.

Het op beslissende momenten inschakelen van externe ondersteuning vormt een ander kenmerk van de planmatige aanpak. Zo heeft de presentatie van politicoloog Pelle duidelijk een proces op gang gebracht en heeft de externe ondersteuning door hoogleraar Tops ertoe bijgedragen dat mogelijk scherpe kantjes van de rolonduidelijkheid tussen raad en

college op een constructieve wijze zijn weggenomen. Dit door helder te maken dat die onduidelijkheid voor een deel een gegeven is, en dat overleg daarover nodig zal blijven.

5.2.3 *Ambitieuze ambtelijke ondersteuning*

Derde succesfactor bij de invoering van dualisering in Roosendaal vormt de ambitieuze ambtelijke ondersteuning. Na het ophouden van werkzaamheden van de voorbereidingsgroep in maart 2002 vindt deze ambtelijke ondersteuning vaak plaats op eigen initiatief. Daarbij worden niet alleen problemen gesignaleerd, maar ook suggesties aandragen voor oplossingen. Dit mag blijken uit bovengaande schets van de planmatige aanpak. Daarnaast wordt de rol van de griffie op professionele wijze ingevuld. Dit gebeurt onder meer in de vorm van het opstellen van werkplannen en het afleggen van verantwoording in de vorm van jaarverslagen.

Voor de betrokken jonge ambtenaar Rompa vormde de invoering van dualisering een interessante klus en een aangrijpingspunt voor bestuurlijke vernieuwing. Lokale politiek was volgens hem moeilijk te volgen, grijs en saai; dualisering bood in zijn ogen een nieuw krachtenveld. Ook lagen hier voor hem persoonlijke ontwikkelingsmogelijkheden. Zo is hij in maart 2002 bijna vanzelfsprekend raadsgriffier in Roosendaal geworden. Sinds december 2005 is hij directeur in algemene dienst van de gemeente Roosendaal.

5.3 **Roosendaalse bestuurscultuur**

Het rondetafelgesprek met sleutelspelers uit de Roosendaalse politiek – de burgemeester, één van de wethouders, de voormalig griffier, en vier van de zes fractievoorzitters – vindt plaats aan een enorme ronde tafel in een zaal van het stadskantoor. Aan de ene helft van de tafel zitten de fractievoorzitters van de collegepartijen het CDA en de Roosendaalse Lijst Piet Rampart naast elkaar, geflankeerd door aan de ene kant de voormalig griffier Joost Rompa en burgemeester Marijnen en aan de andere kant wethouder Jan Pelle. Naast de wethouder, dus aan de andere helft van de tafel, zitten de fractievoorzitters van de oppositiepartijen GroenLinks en de VVD. Na het eten van de broodjes gaat de burgemeester rond met de fruitschaal, terwijl het gesprek met de onderzoekers over dualisering doorgaat. Wethouder Pelle klopt fractievoorzitter Peeters van GroenLinks vriendschappelijk op de rug: 'Hoe komt het dat we het beleven dat GroenLinks succesjes heeft bereikt in de raad? Komt dat ook door het duale stelsel?' De stemming is goed.

In de vorige paragrafen is beschreven op welke manier in Roosendaal dualisering is opgepakt als een politieke uitdaging. Daarin is naar voren gekomen dat het voortvarend aanpakken van deze uitdaging ook voor Roosendaalse begrippen bijzonder is geweest. Roosendaal is zeker vernieuwingsgezind, maar loopt meestal niet voorop. Dit keer wel. Van

belang is geweest dat enkele initiatiefnemers ruimte hebben gekregen om hun enthousiasme voor dualisering vorm te geven, dat het vervolgens breed gedragen werd door raad en college, en dat er goede ambtelijke ondersteuning voorhanden was. De vraag is nu of en hoe er in de Roosendaalse bestuurscultuur aanwijzingen zijn te vinden die deze daadkracht hebben ondersteund. Als we kijken naar *bestuurstraditie*, *bestuursstijl* en *gebruiken* in Roosendaal, dan valt een aantal zaken op: een grote mate van stabiliteit en continuïteit, gericht op integratie van verschillen, een voorkeur voor een pragmatische aanpak, en een nadruk op goede onderlinge verhoudingen.

5.3.1 *Bestuurstraditie: 'rooms en rimpelloos'*

'Om te kunnen veranderen heb je stabiele verhoudingen nodig' is een gehoorde uitspraak die past in de traditie van de politiek in Roosendaal. Er bestaat zowel een gezindheid van vernieuwing als een basis van stabiliteit. De verhouding is met recht ook paradoxaal te noemen. Vernieuwing in Roosendaal is dan ook niet een kwestie van revolutie, eerder van geleidelijke evolutie. Al te schokkende verandering zou immers de stabiele machtsbasis in gevaar kunnen brengen. Tegelijk zorgt juist dezelfde stabiliteit ervoor dat ruimte geboden kan worden aan vernieuwing. Een studie naar het moderniseringsproces op het politiek-bestuurlijke terrein in Roosendaal door Gorisse (1992) draagt de titel *Roosendaal, rooms en rimpelloos*. De auteur schrijft: 'Wie terugkijkt op 140 jaar politieke geschiedenis in Roosendaal ziet dat daar een grote mate van continuïteit in gezeten heeft. Roosendaal was in 1851 overwegend conservatief en anno 1992 is dat nog de dominante kleur' (p. 130). Dat geldt ook nu nog, veertien jaar later. Het woord 'rimpelloos' wijst op het ontbreken van echte strijd, of beter: conflict, ook in perioden van transitie zoals de ontzuiling. De burgemeester merkte op: 'Opmerkelijk hoe evenwichtig de overgang van verzuiling – heel gesegeerd – naar een ontzuilde raad is verlopen; en juist in die tijd is Roosendaal sterk gegroeid'.

Met enig leedvermaak wordt door respondenten geregeld verwezen naar het verschil met de buurman, Bergen op Zoom, waar de politiek-bestuurlijke verhoudingen juist door strijd zouden worden gekenmerkt. Er bestaat een soort hypothese hierover. Het verschil tussen de twee steden wordt door de burgemeester verklaard met verwijzing naar de politieke culturen die zich hebben ontwikkeld in 'oude' en 'nieuwe' steden. 'Oude' steden, zoals Bergen op Zoom hebben een traditie van regentendom, van hiërarchisch denken, vol met emotie en chauvinisme. Relatief 'nieuwe' steden, zoals Roosendaal, worden veeleer gedreven door pragmatisme, waardoor inhoudelijkheid en zakelijkheid – ook in het politieke debat – de boventoon voeren.

In dat verband is wellicht ook de geschiedenis van Roosendaal als 'spoorstad' van belang. Het spoor heeft immers een vitale rol gespeeld in het ontwikkelen van economische activiteit in Roosendaal. Midden

negentiende eeuw werd een spoorlijn naar Antwerpen aangelegd, waarna geleidelijk aansluitingen met Rotterdam, Vlissingen en Breda werden gemaakt. Hierdoor werd Roosendaal een 'spoorknooppunt'. Men is trots op de kwalificatie 'spoorstad'. Er zijn echter ook kritische stemmen, die de nadruk hierop overdreven vinden en zelfs een belemmering voor het aanpakken van problemen op andere terreinen: 'ja, er loopt een spoorlijn; de 'spoorstad' is een idee waaraan je je vasthoudt. Het kan je belemmeren op andere terreinen'. Er is al gezegd dat Roosendaal niet snel voorop loopt als het gaat om vernieuwing. Prioriteit wordt in zo'n geval gegeven aan economische ontwikkeling, vindt een respondent, en niet aan ontwikkeling op sociaal-cultureel terrein: 'De ziel is altijd iets winkelachtigs'. Deze verwoording verwijst toch ook naar een deel van de politiek-bestuurlijke geschiedenis van Roosendaal, waar veel middenstandspartijen een rol hebben gespeeld. In de periode van dit onderzoek is, sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 2002, de Roosendaalse Lijst Piet Rampaart veruit de grootste partij met twaalf van de vijftig zetels. Piet Rampaart is een begrip in de Roosendaalse politiek. Hij is ruim veertig jaar raadslid geweest, oud-wethouder en jarenlang voorzitter van de Winkeliersvereniging.

Gezien de grote mate van continuïteit in politiek-bestuurlijke zin is politieke macht voor coalitiepartijen en college eerder een vanzelfsprekendheid dan een kwestie van strijd. Oppositionele krachten kunnen daardoor vrij eenvoudig geneutraliseerd worden. Gorisse (1992), in de eerder genoemde studie, signaleert dat gedurende de periode die zij heeft onderzocht (1851-1991) het mechanisme van 'inkapseling' vaak wordt gebruikt. Zij bedoelt ermee: 'het in zich opnemen van bedreigende elementen, met het doel ze op die manier onschadelijk te maken. In hun pogingen om de macht te behouden wordt dit middel door alle gevestigden in de hele onderzoeksperiode ingezet' (Gorisse, 1992: 126). Je zou kunnen beargumenteren dat dit mechanisme ook een rol heeft gespeeld in het geval van de initiatieven rond dualisering. Dualisering werd immers door de initiatiefnemers, uit de oppositie, gezien als kans om meer invloed te krijgen. Het idee is uiteindelijk overgenomen door vrijwel de gehele raad, en serieus aangepakt, waarna het volgens de meeste respondenten de verhoudingen niet wezenlijk heeft veranderd. Hierover later meer. De andere kant van de 'dempende' werking van de stabiele machtsverhoudingen is juist ook dat 'de macht' niet snel wordt 'misbruikt'. Een voorbeeld hiervan is, volgens respondenten, de wijze waarop de winnende partij van de verkiezingen uit 2002, de Roosendaalse Lijst Piet Rampaart (RLPR), zich heeft opgesteld. Hoewel de partij met twaalf zetels bijna twee maal zo groot werd als de nummer twee, het CDA, heeft zij zich bescheiden opgesteld in de zetelverdeling in het college. Met een verdeling van 2 (RLPR) + 2 (CDA) + 1 (PvdA) heeft de partij niet het onderste uit de kan gehaald. Haar machtspositie heeft zij niet uitgebuit.

5.3.2 *Pragmatische bestuursstijl*

Kenmerkend voor Roosendaal is het pragmatisme. In de gesprekken die zijn gevoerd kwam dit meerdere malen naar voren. Er zijn globaal drie gebieden te onderkennen, waarop het handelen met een pragmatische stijl verbonden wordt volgens respondenten. Op de eerste plaats in het aangaan van uitdagingen. Zeker was dit het geval met betrekking tot dualisering. Zoals al gezegd in een voorgaande paragraaf, was de ambtelijke ondersteuning een van de elementen in het daadkrachtig aanpakken van dualisering: 'de instrumentele kanten van dualisering waren redelijk snel op orde'. Hier zit ook de gedachte aan vast, dat 'een goede infrastructuur noodzakelijk is als basis voor het functioneren van de raad', omdat de raad anders niet toekomt aan inhoud. De inrichting van de griffie is in Roosendaal van meet af aan serieus genomen, waardoor zij slagkracht kreeg om goed te functioneren. De griffie werd ruim bedeed in termen van formatie: 5,5 fte. De stelling was dan ook dat 'de organisatie ook moet meedualiseren'. Zo blijkt dat het pragmatisme niet alleen een zaak is van een toevallig aanwezige enthousiasteling, maar van structureel ruimte geven aan dat enthousiasme.

Op de tweede plaats is een pragmatische stijl te herkennen aan de voorkeur voor de weg der geleidelijkheid bij vernieuwingstrajecten. Vernieuwing gaat in Roosendaal niet om grote vergezichten en visionaire toekomstbeelden. 'In Roosendaal gaat alles met kleine stapjes': vernieuwing gaat om het bereiken van tamelijk concrete doelen, 'redelijk systematisch, lineair'. Zo is ook het traject rondom de dualisering te beschrijven, zoals in voorgaande paragrafen is gebleken.

Op de derde plaats, ten slotte, heeft het pragmatisme te maken met de manier waarop inhoudelijke zaken bij voorkeur worden besproken. Men geeft zelf aan dat het politieke debat 'zakelijk en nuchter' wordt gevoerd. De manier waarop bij de burens het politieke spel verloopt wordt hierbij dikwijls als contrapunt aangehaald (zie de vorige paragraaf).

In een klimaat waarin deze manier van doen het meest wordt gewaardeerd kunnen meningsverschillen worden geaccepteerd en besproken. Dan ook kunnen bijeenkomsten door experts van buiten zoals de bestuurskundige Tops over de 'duale boedelscheiding' zinvol en productief zijn, en kunnen rimpels worden gladgestreken.

5.3.3 *Bestuurlijke gebruiken in dienst van goede onderlinge v erboudingen*

Traditie, stijl en gebruiken zijn, zoals ook beargumenteerd in hoofdstuk 2, sterk met elkaar vervlochten. Gebruiken zijn niet toevallige of specifieke gedragingen, maar laten vaak een patroon zien dat begrepen kan worden vanuit aanwezige tradities. Maar gebruiken zijn wel het meest zichtbaar. Uit de voorgaande twee paragrafen rijst – voorzichtig – een beeld op van een bestuurscultuur in Roosendaal waar de 'goede orde'

wordt gekoesterd: continuïteit is dominant, macht is gegeven en dus (liever) geen issue, pragmatisme heeft de voorkeur. Aan goede onderlinge verhoudingen wordt in dit kader veel waarde toegekend: consequent, correct en *niet* controversieel. Hieronder volgt een aantal illustraties van gebruiken, die allen te maken hebben met de gang van zaken rond dualisering.

De voormalig griffier en een bode liepen met de onderzoekers van het Stadskantoor naar het Raadhuis, een korte wandeling. Nabij het Raadhuis is het zogenoemde Fractiehuis gelegen, een pand dat alle fracties uit de gemeenteraad gezamenlijk 'bewonen'. Toegang is te verkrijgen middels een pasje. Alle raadsleden hebben zo'n pasje. De voormalig griffier zei ons dat ook de wethouders zo'n pasje hadden, waardoor ze direct toegang hadden tot hun fracties. Lachend vertelde hij dat, juist vanwege de nieuwe situatie van duale verhoudingen, de beslissing is genomen om de wethouders hun pasjes te laten inleveren. Sommige wethouders hadden daar grote moeite mee. Oude gebruiken of routines worden met opzet doorbroken, consequent in de nieuwe orde. In Roosendaal is het niet gebruikelijk dat de gemeente voor de troepen uitloopt met vernieuwingen of aanpakken van uitdagingen. Zoals een respondent uit de oppositie het verwoordde: 'Niet voorop lopen, zo gaat het met stoplichten plaatsen, en net zo goed met armoedebestrijding.' Zo ging het niet met dualisering. Valt dat te begrijpen? Het zou te maken kunnen hebben met de voorkeur voor goede relaties, in orde, en zeker niet controversieel. Denk terug aan wat bij de bespreking van bestuurstraditie is gezegd over het mechanisme van 'inkapseling'. De initiatiefnemers, uit de oppositie, zagen in dualisering een kans om door de vanzelfsprekendheid en continuïteit van de coalitiemacht te breken: 'proberen wisselende coalities te krijgen en daardoor de raad te versterken', en: 'doorbreken van ja of nee stemmen omdat de wethouder het zegt'. Dit raakt direct aan bestaande, geroutiniseerde, politieke gebruiken en dus aan de politieke verhoudingen. Die zouden door dualisering meer het karakter van strijd kunnen krijgen en onvoorspelbaarder kunnen worden. Bij enkele respondenten bestaat inderdaad de indruk dat er meer wisselende meerderheden in de raad zijn.

Dualisering is wellicht juist omdat het gaat over een uitdaging aan de macht en over onderlinge verhoudingen zo voortvarend en breed gedragen aangepakt. Hier ging het immers om iets dat wezenlijk is in de Roosendaalse bestuurscultuur. Zo is dualisering 'ingekapseld' in de bestaande cultuur. Zozeer zelfs dat men het er in het rondetafelgesprek over eens was dat de aanpak van dualisering '*a-politiek*' te noemen is, ontdaan van de scherpe kanten en met nadruk op de pragmatiek. Er zijn 'beschouwingen' over gehouden, 'inhoudelijk goede discussies', intellectueel interessant bovendien.

Een laatste illustratie nog, een fragment uit het rondetafelgesprek. Peeters, de fractievoorzitter van GroenLinks, geeft aan wat volgens hem

het gevolg is van dualisering voor het college: 'Dualisme gaat ontspannen worden voor het college. Ieder heeft z'n eigen verantwoordelijkheid. Het hoeft geen nederlaag te zijn als je als wethouder eens verliest'. Zijn collega uit de oppositie, de VVD-er Mens, scherpt de 'ontspanning' aan. Er ontstaat een uitwisseling van gedachten:

Mens: *'Het systeem leidt tot risicomijdend gedrag van de kant van het college: je hoeft niets uit te lokken en dus niet al te scherp te zeilen.'*

Pelle: *'Daardoor kan het college bestuurskracht ontwikkelen. Ik zie later wel wat de raad ervan vindt.'*

Mens: *'Er gebeuren geen spannende dingen: het kabbelt rustig door.'*

Marijnen: *'Ieder wethouder schat toch in wat het effect of risico is.'*

Rompa: *'De wethouder is een andere professional geworden. Voorheen was het een politiek dier, nu een bestuurder.'*

Pelle: *'Geen partijpolitiek dier meer.'*

In dit fragment komt goed naar voren dat er in Roosendaal een, vooral onderhuidse, spanning is tussen enerzijds stabiliteit, die door het college en de coalitie gewaardeerd wordt als 'krachtig', en anderzijds dynamiek in het politieke spel die de oppositie graag zou zien. De kracht van stabiliteit 'wint' het, ook in bovenstaande dialoog. De toch expliciete en vrij scherpe opmerking van VVD-er Mens wordt eenvoudig terzijde gelegd door de wethouder. En, interessant genoeg, dualisering lijkt hier het gebrek aan strijd tussen college en raad vooral te versterken. De rol van de wethouder is veranderd: minder (partij)politiek, maar wel meer calculerend en strategisch.

5.4 Opbrengst van dualisering

Uit het rondetafelgesprek binnen de gemeente Roosendaal met betrokkenen bleek dat de invloed van oppositiepartijen op de besluitvorming is toegenomen, maar tegelijkertijd beperkt is gebleven. Dit blijkt uit de stemverhoudingen bij besluitvorming in de raad. Voormalig raadslid Gepkens over die besluitvorming:

'Het is niet meer vanzelfsprekend tweeëntwintig voor, dertien tegen'.

Volgens de voormalige fractievoorzitter Teusink is de hoop van de oppositie op invloed echter ijdel gebleken. Als het er echt om gaat werkt het volgens hem niet: 'Politiek blijft een machtsspel'.

De uitkomst van de besluitvorming mag dan niet fundamenteel veranderd zijn, het proces dat daarheen leidt wel. Dit vormt de tweede opbrengst van dualisering binnen Roosendaal. Wethouders zijn minder gebonden aan de coalitie: elke meerderheid telt. Politiek-strategisch handelen is volgens wethouder Pelle dan ook een belangrijke competentie voor zijn functioneren:

'Als wethouder ben je nu politiker dan vóór de dualisering'.

Dit beeld sluit aan bij een schets van hoogleraar Tops. In een interview met de onderzoekers omschrijft hij de nieuwe wethouder binnen de dualistische verhoudingen als een 'maatschappelijk entrepreneur' die coalities smeedt met maatschappelijke organisaties, en op zoek gaat naar externe verankering en maatschappelijk draagvlak. Dit vraagt om intensivering van externe contacten. Deze ontwikkeling wordt wel geduid als netwerkmanagement, interactieve besluitvorming en coproductie. Voorheen kozen bestuurders volgens Tops voor deze vorm van governance uit idealistisch oogpunt of omdat het 'trendy' was. Tegenwoordig kunnen wethouders niet meer om deze manier van besturen heen, en is het een zaak van overleven. Deze externe verankering kan resulteren in meer bestuurskracht (zie ook Hartman & Tops, 2005).

Een derde opbrengst is dat dualisering volgens burgemeester Marijnen de coherentie binnen het college heeft vergroot. Het is in zijn ogen meer een team. Hoogleraar Tops herkent dit beeld: 'Binnen colleges wordt er meer als een team samengewerkt, er is minder spanning bij besluitvorming'. Wel is dualisering in Roosendaal in de ogen van Marijnen nog vooral een investeren geweest naar binnen toe. De slag naar buiten toe moet volgens hem nog worden gemaakt.

Gezien het initiatief van de raad bij de invoering van dualisme binnen de gemeente Roosendaal en de kans die door de voortrekkers werd gezien om de invloed van de oppositie in de besluitvorming in de raad te vergroten kan in Roosendaal worden gesproken over *partijendualisering*.

5.5 Conclusie

De invoering van dualisme moest gebeuren, daar kon men ook in Roosendaal niet omheen. Deze uitdaging is door de oppositie opgepakt als mogelijkheid om de invloed binnen de raad te vergroten. Deze kreeg daarvoor de ruimte van de coalitie. De bestuurskrachtige aanpak van de invoering van dualisme werd verder mogelijk gemaakt door een planmatige aanpak en ambitieuze ambtelijke ondersteuning. De Roosendaalse bestuurscultuur heeft hieraan in belangrijke mate bijgedragen. In deze cultuur ontbreekt een traditie van echte strijd (is met andere woorden 'rimpelloos'). Deze cultuur kent verder een pragmatische bestuursstijl en gebruiken die in dienst staan van de goede onderlinge verhoudingen.

Dualisering in Roosendaal heeft deze goede en gekoesterde onderlinge verhoudingen versterkt en bevestigd. Dat klinkt wellicht grijs, saai en reactief, en dat is het volgens sommige van onze respondenten ook, maar het leidt tot weinig onderlinge spanningen en tot goede resultaten, en daar is men in Roosendaal trots op.

6 Rotterdam

'Een interventieteam bestaat uit mensen van de politie, justitie, bouw- en woningtoezicht, de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de verslavingszorginstelling Boumanbuis en ambtenaren van gemeente en deelgemeente. In een straat waar het team in actie komt, wordt onaangekondigd bij een huis aangebeld. Het team vraagt of het binnen mag komen (wat meestal mag) en dan wordt een aantal zaken nagegaan. Zijn de bewoners ingeschreven? Is er sprake van een dealpand of een hennepkwekerij? Zijn er bewoners die fraude plegen met de bijstandswet? Is het pand van een huisjesmelker en zo ja, hoe staat het dan met onderhoud en brandvoorzieningen? En ten slotte: hebben de bewoners grote problemen?'²²

6.1 Leefbaarheid en veiligheid als uitdaging

De 'Rotterdamse aanpak' is een gevleugelde term geworden. In de periode tussen 2002 en 2006 heeft de gemeente Rotterdam zich onderscheiden door een scherpe en gedurfde bestuurlijke aanpak van veiligheids- en leefbaarheidsproblemen in de stad. Dat is geen loze exercitie geweest. Het heeft resultaat gehad, de perceptie van resultaat is versterkt, ook buiten Rotterdam, en burgers zien dat de stad leefbaarder en veiliger is geworden.

In meer algemene zin is recent bijvoorbeeld vastgesteld dat Rotterdam iets heeft vormgegeven van wat 'sociale herovering' kan worden genoemd (Engbersen et al., 2005). Anderen hebben laten zien dat 'best practices' in uitvoering zijn vormgegeven (Hazeu et al., 2005), en dat Rotterdamse bestuurders erin geslaagd zijn 'frontlijnsturing' vorm te geven, met 'vitale coalities', dicht op 'publieke werkvloeren van de stad' (Hartman & Tops, 2005). Deze algemene constatering kunnen met cijfers onderbouwd worden. Ook al moeten de beschikbare cijfers met voorzichtigheid gehanteerd worden, niet in de laatste plaats omdat de resultaten van collegebeleid vooral door het college zélf zijn aangetoond.²³ Toch laten allerlei cijfers zien dat leefbaarheid en veiligheid zijn toegenomen.²⁴ Mede daardoor is het vertrouwen onder de bevolking gestegen (ibid.).

De resultaten die door de Rotterdamse aanpak zijn geboekt, blijken bovendien uit het feit dat op andere plekken voortdurend ideeën en instrumenten worden overgenomen, zoals de 'Rotterdam zet door' aanpak (via de 'Rotterdam wet') en de 'Rotterdam code'. Tot slot is de uitgebreide, ook wetenschappelijke aandacht voor de Rotterdamse aanpak

22 Citaat uit de Stadskrant Rotterdam, 21 juni 2003.

23 In februari 2006 laat het College vol trots weten dat 81 van de 88 in 2002 gestelde prioriteiten zijn gerealiseerd.

24 Zie bijvoorbeeld Roode & Van Rhee (2004); Rekenkamer Rotterdam (2005); BMC (2005); Urban Audit Yearbook (2000), via europa.eu.int.

veelzeggend. Journalisten van kranten, weekbladen, Binnenlands Bestuur, televisie (Netwerk, NOVA, en dergelijke) en de radio doen verslag van Rotterdamse methoden en successen. Vele sociologen en bestuurswetenschappers doen onderzoek in Rotterdam. Die aandacht genereert aandacht, en draagt bij aan culturele dynamiek. Tekenend is dat op de dag dat wij in de week na Oud en Nieuw burgemeester Opstelten spreken, onafhankelijk van elkaar 'vijf andere hoogleraren' zijn langs geweest om over de 'Rotterdamse aanpak' te praten. Daarmee wordt het beeld van kracht voortdurend bestendigd; als het gaat om bestuurlijke competenties kan er blijkbaar in Rotterdam worden geleerd.

Eigenlijk is er niet zo veel nieuws onder de zon, want Rotterdam staat al veel langer bekend als een 'doe-stad' waarin bestuurlijk groots en vernieuwend is geopereerd – met herstructureringsoperaties, sociale vernieuwing, en 'Manhattan aan de Maas.' Toch is er ook veel nieuws onder zon. Met de radicale opkomst van Pim Fortuyn en Leefbaar Rotterdam, wat door alle betrokkenen gelijkluidend als een 'schok' is beleefd, is er een nieuwe periode aangebroken, waarin vooral veiligheid en leefbaarheid op straat centraal zijn komen te staan. Het bestuurlijke groots en vernieuwend opereren gaat nu vooral over het kleine en basale – de leegstaande panden, de fietswrakken, de meiden van de Keileweg – en over zichtbare resultaten. Geen grootse visies meer, maar kleine, eenvoudige werkwijzen. Duidelijke prioriteiten en 'targets', tastbare 'hot spot' benaderingen, en niet-bureaucratische instrumenten, zoals 'interventieteams' en 'stadsmariniers'. Geen weidse, sociale vergezichten, maar strikte benaderingen. Benoemen van problemen, nieuwe normen, en niet langer tolereren van misbruik en overlast. Rotterdams 'doen' en Rotterdamse 'durf' zijn verbonden met nieuwe Rotterdamse 'daden' en vooral 'discipline'.

6.2 Rotterdamse aanpak

De contouren van de Rotterdamse aanpak zijn paradoxaal. De gedisciplineerde aanpak heeft niet alleen betrekking op strengere normen en striktere aanpakken van overlastgevend, het heeft ook betrekking op het gemeentebestuur zélf en op de aanpak van bestuurlijke overlast. Het college 2002-2006 heeft na zijn aantreden enkele scherpe keuzen gemaakt, en zich aan een beperkt aantal *scherpe prioriteiten* gebonden. Dat is destijds in een 'Collegeprogramma' neergelegd. Die gedisciplineerde bestuurlijke aanpak is voorzien van bestuurlijk ingebedde nadruk op *monitoren en meten*. Er wordt veel gemeten en de metingen worden bij besluitvorming en in de communicatie ingezet. De 'Veiligheidsindex' is daarvan het bekendste voorbeeld. Tegelijkertijd heeft hetzelfde college ruim baan gegeven aan het doorbreken van vooral bureaucratische discipline. Met behulp van vernieuwde en *vernieuwende instrumenten*, zoals 'stadsmariniers' en 'interventieteams' is

‘door kokers’ en ‘over grenzen’ heen geopereerd. Deze combinatie van instrumenten heeft iets ‘revolutionairs’, maar is tegelijk onderdeel van een meer evolutionair proces. Allerlei initiatieven om prioriteiten, monitoring en vernieuwende instrumenten vorm te geven zijn reeds voor de 2002-2006 periode in gang gezet.

6.2.1 Scherpe prioriteiten

De belangrijkste, door vriend en vijand onderkende revolutionaire breuk, ontstaat in 2002, wanneer het nieuwe college na de opkomst van de Leefbaren en na de moord op Pim Fortuyn, op 26 september 2002 het collegeprogramma presenteert, met daarin vijf operationele topprioriteiten. Geen coalitieprogramma, maar een collegeprogramma; geen opsomming van gevarieerde doelen die de portefeuilles van alle collegeleden dekken; en geen abstracte ambities, maar geoperationaliseerde ‘targets’. Zoals burgemeester Opstelten het kernachtig samenvat: ‘Kiezen, Resultaat benoemen, Transparant werken, en Afrekenen.’ De prioriteiten luiden als volgt (Collegeprogramma, 2002):

- 1 *Veiligheid*, met ‘targets’ voor wijkveiligheid, hot spots, Centraal station, Keileweg, PGA 700, jeugdcriminaliteit, cameratoezicht, et cetera.
- 2 *Huisvesting*, met targets voor wonen in de binnenstad, huisvesting van hogere- en middeninkomens, handhaving bouw- en woningtoezicht.
- 3 *Onderwijs & Jeugd*, met targets voor onderwijskansen, schoolverzuim, opvoedingsondersteuning, sportparticipatie.
- 4 *Economische ontwikkeling*, met targets voor dienstverlening aan ondernemers, veiligheid rond bedrijven, Havenbedrijf, et cetera.
- 5 *Inburgering*, met targets voor nieuwkomers en oudkomers, Opzoomeren, stadsetiquette, samenwerking, normen en waarden.

Het college wilde daarmee een aantal signalen afgeven. Het maakte duidelijk dat zorgen rondom veiligheid en leefbaarheid bovenaan de agenda werden geplaatst, dat de aanpak daarvan anders en scherper dan voorheen zou gebeuren. Het maakte duidelijk dat dingen ‘moesten’ gebeuren, bijvoorbeeld ‘3000 extra woningen,’ ‘ook al bouwt de gemeente zelf geen woningen’, zoals ex-wethouder Pastors benadrukt. En het maakte duidelijk dat operationele doelstellingen worden gebruikt om af te rekenen en desnoods consequenties te trekken. Tijdens de persconferentie in september 2002 maakte de burgemeester dat ook met zo veel woorden duidelijk. Hij gaf aan dat hij ‘een brief naar de Koningin zou sturen’ als de ambities niet zouden worden waargemaakt. Terugblikkend geeft hij nu aan dat dat antwoord op een vraag van een journalist ‘niet was voorbereid’, maar dat ‘de toon duidelijk was’; hij stelde zich op als ware hij ‘gekozen burgemeester’.

Het college heeft in de jaren daarna consequent vastgehouden aan de prioriteiten, en die prioriteiten gehanteerd om voortgang aan te tonen, naar buitenwerelden te communiceren, en verantwoording af te leggen. Tot en met het laatste verantwoordingsdebat in de raad op 16 februari 2006. In de loop van de tijd is de betekenis van targets veranderd en zijn er doelen bijgekomen, maar betrokkenen in en rondom het college geven jaren na dato nog altijd aan dat de vijf prioriteiten echt prioriteiten waren en zijn.

Zoals gezegd, de prioriteiten zijn gebruikt om voortgang aan te tonen en verantwoording af te leggen, en dat gebeurde niet alleen in de raad, tijdens verantwoordingsdebatten, maar ook in de stad. Zo werd een paar maal een 'Verantwoordingsdag' in het bibliotheektheater georganiseerd (22 juni 2004; 11 juni 2005), en werden op deelterreinen frequente voortgangs- en verantwoordingsplekken gecreëerd. Op het terrein van veiligheid kwamen betrokkenen bijvoorbeeld maandelijks bijeen in het theater van boekhandel Donner om over resultaten in Rotterdam-Centrum te praten. De targets maakten het niet enkel mogelijk om de 'sense of urgency' te onderstrepen, maar ook om 'quick wins' aan te tonen. Eén van de sterk gecommuniceerde succesverhalen betreft het stationsgebied dat in relatief korte tijd door gerichte maatregelen veiliger werd.

6.2.2 *Monitoren en meten*

Het aantonen van succes en voortgang werd mede mogelijk gemaakt dank zij de koppeling van fors opgetuigde meet- en monitoringsregimes aan collegeprioriteiten. Het bekendste voorbeeld is de *Veiligheidsindex*, die de veiligheid – of eigenlijk 'leefbaarheid' – in wijken meet. Via de koppeling van bestaande databestanden van de politie, de Politie-monitor, sociale dienst, en dergelijke, en via nieuwe metingen, zoals metingen van 'schoon en heel', die betrekking hebben op 'directe' en 'indirecte veiligheidskenmerken', wordt per wijk een cijfer op een schaal van 1 tot 10 uitgedeeld. Afhankelijk van de score wordt een wijk als onveilige wijk, probleemwijk, bedreigde wijk, aandachtswijk, veilige wijk bestempeld (bijv. www.rotterdamveilig.nl). De metingen worden gebruikt om maatregelen te nemen, en – opnieuw – om succes aan te tonen. De metingen worden ook gebruikt om voortgang en resultaat te visualiseren. Met de kleuren rood, geel en groen – het 'stoplichtenmodel', zoals de burgemeester dat noemt – kan verbetering zichtbaar worden gemaakt. Dat alles was onderdeel van wat velen een 'slimme communicatiestrategie' noemen. Ieder jaar presenteerde de burgemeester bijvoorbeeld vol trots een stijgend Veiligheidsindex cijfer, en in februari 2006 toonde het college vol trots aan dat '81 van de 88 prioriteiten zijn gerealiseerd'.²⁵

Om de invloed van meten en monitoren op beleid en bestuur te begrijpen, is een nadruk op instrumenten als de Veiligheidsindex overigens te grof en te generiek. Achter dat soort instrumenten gaat een wereld van, zoals betrokkenen het noemen, 'operationeel meten' schuil, waarin concreet en precies wordt gemeten wat er aan de hand is. Wanneer we opnieuw het veiligheidsdomein nemen, dan zien de contouren daarvan er grofweg als volgt uit.

De veiligheidsprioriteit wordt via het Programmabureau Veilig uitgevoerd, onder leiding van een programmaleider, en direct aangestuurd door de Stuurgroep Veilig, met daarin: de burgemeester, de wethouder Veiligheid, de wethouder Wijkaanpak en Deelgemeenten, de hoofdofficier van Justitie, de korpschef van politie en de programmamanager Veilig. Het Programmabureau legt voortdurend de nadruk op '*strategische details*', en probeert met uiteenlopende partijen heel precies in kaart te brengen wat er op plekken aan de hand is. Bijvoorbeeld op de (inmiddels gesloten) Keileweg, waaromheen uiteenlopende instanties actief waren – GGD, politie, GGZ/verslavingszorg, et cetera – die elk een ander beeld hadden van: het aantal prostituees, de identiteit van prostituees, en het type prostituee (vrouw of omgebouwde man, bijvoorbeeld). Door de partijen bij elkaar aan tafel te zetten en de prostituees met naam en toenaam de revue te laten passeren, kon verwarring worden ingedamd. Dat had niet alleen te maken met het in kaart brengen van wat op de Keileweg gebeurde, maar ook om greep te krijgen op verplaatsing. Wanneer het aantal prostituees daalde, bijvoorbeeld, zou het op andere plekken kunnen stijgen.

Zo'n zelfde werkwijze werd in andere domeinen gevolgd, bijvoorbeeld in de fysieke 'hot spot' aanpak. Rotterdam kent sinds 2002 negen 'hot spots', die met een combinatie van fysieke, sociale en economische middelen worden aangepakt. De fysieke aanpak gaat over onteigening, sloop, renovatie, herbouw, et cetera, en de beleidsmatige aanpak en de inzet van bestuurlijke middelen werd voortdurend gekoppeld aan concrete, gevisualiseerde praktijken. Per pand in de 'hot spot' gebieden is in kaart gebracht wat de status is – wie eigenaars zijn, wie er wonen. Pand voor pand worden de hot spots aangepakt, door de gecombineerde inzet van het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) en de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (S+V), gekoppeld aan de inzet van stadsmariniers en interventieteams.

Op paradoxale wijze hebben betrokkenen baat gehad bij meten en monitoren, maar overigens ook last. De generieke nadruk in bestuurlijke communicatie stond op gespannen voet met de nadruk op operationele detailsturing. De nadruk op becijferen en scores, zoals bij de Veiligheidsindex, leidde tot een onverwacht opjagen van ambities, aangezien cijfers op schalen van 1 tot 10 al snel als rapportcijfers worden

gezien, en met een 'zesje' geen genoegen genomen wordt. Daarnaast wordt door betrokkenen ook wel gesteld dat 'het college in de cijfers is doorgedraafd' en dat vooral de raad daardoor op achterstand wordt gezet. 'Nu heeft de raad geen idee waar het over gaat,' stelde één van de experts tijdens de expertmeeting. Dat heeft overigens volgens sommigen ook te maken met raadsleden zelf, die 'niet altijd even veel interesse aan de dag leggen' voor wat er op plekken in de stad gebeurt. Bovendien droegen 'objectieve' cijfers ook bij aan een geobjectiveerd beeld van problemen in de stad – terwijl het gemeentebestuur de stad ook juist wilde vernieuwen door nieuwe mensen naar de stad te halen.

6.2.3 Vernieuwende instrumenten

De nadruk op prioriteiten en 'strategische details' werd gecombineerd met allerlei vernieuwende instrumenten, die het gemeentebestuur in staat stelden om 'door kokers' en 'over grenzen' te opereren, om 'integraal' te handelen, om 'remmers in vaste dienst' te isoleren, en om 'juridisch geneuzel' te voorkomen. De bekendste, met elkaar samenhangende voorbeelden zijn: de 'hot spot' benadering, 'interventieteams' en 'stadsmariniers.' Daarnaast is veel gebruik gemaakt van algemenere instrumenten als 'preventief fouilleren', de 'Rotterdam wet', 'Islam debatten' en de 'Rotterdam code'.

Het Kenniscentrum voor Stedelijke Vernieuwing beschrijft de hot spot benadering en *interventieteam* aanpak voor de Tarwewijk in Charlois als volgt (www.kei-centrum.nl):

'In 2003 heeft de gemeente de Tarwewijk aangewezen als een zogenaamde 'hotspot'. Dit betekent dat de leefbaarheid, veiligheid en vervuiling integraal worden aangepakt. Het stalen deuren-beleid kan als voorbeeld gelden voor de Rotterdamse hot spots-aanpak: hard, soms op de grens van het wettelijk toelaatbare, maar zeer doeltreffend. De toegang tot panden, in kleine kamertjes opgedeeld en illegaal onderverhuurd, wordt simpelweg met een stalen deur versperd. Deze wordt pas weer weggehaald wanneer de eigenaar de woning weer in normale staat terugbrengt. Het is illustratief dat geen van de betrokken eigenaren hierover een procedure tegen de gemeente is begonnen.

Ook zijn er sociale interventieteams. Een groep vertegenwoordigers van politie, sociale dienst, corporatie, maatschappelijk werk en welzijnsinstellingen trekt onder die noemer huis aan huis de wijk door, en controleert ter plekke of alles in orde is of niet. Waar iets niet in orde is, wordt direct ingegrepen'.

Stadsmariniers zijn aangesteld in onveilige wijken, met als opdracht die wijken veiliger te maken (in termen van Veiligheidsindex scores), met bijzondere aandacht voor de hot spots, waar zij nauw samenwerken met interventieteams. In 2002 werden de stadsmariniers destijds (13 november 2002) als volgt aangekondigd:

'Rotterdam krijgt vijf stadsmariniers die gaan werken in de onveilige wijken en de hot spots. Ze gaan ervoor zorgen dat gemeentediensten, politie, justitie en andere instanties optimaal samenwerken bij het verbeteren van de wijkveiligheid.

De deelgemeenten blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van hun wijkveiligheidsactieprogramma's. Bij knelpunten in de uitvoering speelt de stadsmarinier de rol van aanjager en zonodig bemiddelaar. De stadsmariniers zijn door het College van B. en W. benoemd.

De stadsmariniers krijgen 'eigen' gebieden toegewezen. Het gaat om de Tarwewijk, Hillesluis, Zuidplein, Spangen, Tussendijken, Oude Westen, Centraal Station en de Stadsdriehoek. Deze wijken komen in de Rotterdamse veiligheidsindex als onveilig uit de bus. De stadsmariniers zijn afkomstig uit de gemeentelijke organisatie en zullen bij de betreffende deelgemeenten worden gebuisvest. Zij leggen verantwoording af aan de Stuurgroep Veilig en het College van B. en W.

De inzet van stadsmariniers moet ertoe bijdragen dat de acht onveilige wijken uiterlijk eind 2005 veilig zijn. Deze doelstelling uit het collegeprogramma is alleen haalbaar wanneer alle betrokken partijen zich optimaal inzetten en samenwerken'.

In de woorden van Bolsius luidde in 2002 de leidraad: 'stuur je beste mensen naar de moeilijkste plekken.' Dat moesten mensen zijn die tussen straten en bestuur konden opereren, met gevoel voor wat 'ter plekke' kan en moet. Soms moeten ze 'bruggen bouwen', soms 'bommen leggen.' Vandaar de metafoer van 'marinier.' Na een 'zoekende start', zoals één van de stadsmariniers benadrukte, hebben de stadsmariniers elk op eigen wijze geprobeerd om de veiligheid en leefbaarheid in hot spots en onveilige wijken te verbeteren, 'dwars door' bestaande bestuurlijke structuren, met deelgemeenten, ambtelijke diensten, en politie, heen. In februari 2006 blijken vijf van de zes wijken het predikaat 'onveilig' achter zich te hebben gelaten.

Zoals gezegd, al deze kritische ingrediënten van de Rotterdamse aanpak zijn niet nieuw. Ook voor het college 2002-2006 kunnen ofwel concrete projecten of aanzetten worden getraceerd. De Veiligheidsindex bestond al, er werd over 'hot spots' gesproken, er werden al debatten rond 'Stadsetiquette' gevoerd onder leiding van René Diekstra. De vernieuwende ambtenaren die de ingrediënten dragen, zoals de programmaleiders 'hot spots' en 'Veilig' hebben bovendien ook voor 2002 ruim baan gekregen.

Toch is er in 2002 wel iets gebeurd, zoals hierna wordt aangetoond, dat vooral is ingegeven door een combinatie van omstandigheden (opkomst Leefbaar Rotterdam, PvdA uit het college), bestaande culturele tradities (langdurige strijd tegen verloedering), en een door 'chemie', 'sfeer' en mensen beïnvloede ontwikkeling van nieuwe bestuursstijlen

en gebruiken. Bij dat laatste heeft vooral het college het voortouw genomen en met het college als spin in het web hebben bestuurlijke partners en partijen bestuurlijke kracht ontwikkeld.

6.3 Rotterdamse bestuurscultuur

Terwijl in de verte, in deraadszaal op het Rotterdamse stadhuis de basistem van burgemeester Opstelten te horen is, die op dat moment de raad voorziet, komen enkele Rotterdamse, vooral ambtelijke sleutelspelers bij elkaar. Terwijl de burgemeester vlak daarvoor in de Raad de 'Rotterdam code' aankondigde, en de nestor van de Raad, Els Kuijper (PvdA) kritische noten kraakte over de duale situatie in Rotterdam, bespreken vertegenwoordigers van het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR), de Dienst Stedenbouw & Volkshuisvesting (DS+V), en het bureau Veilig, en een zelfstandig projectleider de 'Rotterdamse aanpak'. Bij elkaar opgeteld staan deze experts voor zo ongeveer 70 jaar aan Rotterdamse ambtelijke ervaring, maar tegelijkertijd hebben ze weinig op met 'ambtenaren', 'kokers', 'bevoegdheden en verantwoordelijkheden'. Ze hebben het over 'geen gezeik', 'niet lullen', en 'ons mooie Rotterdam.' Ze hebben bovendien weinig op met het stadhuis met 'allemaal kamertjes met ambtenaren.' De plek die voor ons in het stadhuis is gereserveerd, is eigenlijk wel tekenend – één van de meest maatschappelijke plekken binnen bestuurlijke muren, namelijk de trouwzaal.

De 'Rotterdamse aanpak' is paradoxaal. Ze is nieuw, maar eigenlijk niet nieuw. Ze draait om discipline, maar doorbreekt bureaucratistische discipline. Ze legt de nadruk op zowel de kleine als grote visie. Ze benadrukt objectieve, gedepoliteerde cijfers, maar is tegelijk vol van politieke strategie. Hoe kan dit begrepen en verklaard worden?

Net als in de andere onderzochte gemeenten is het antwoord gelegen in een combinatie van omstandigheden en culturele processen, waarbij op al dan niet bewuste wijze gebruik is gemaakt van structuren, zoals duaal bestuur. Het is misschien nog wel meer dan in de andere cases een kwestie van cultuur en gelaagde culturele verandering, mét behoud van oude culturele patronen, afgedwongen door een verandering in politieke realiteiten. Om daar zicht op te krijgen zal eerst aandacht worden besteed aan de bestuurstradities in de stad Rotterdam. Die zijn sterk verbonden met de aard van de stad, en kenmerken zich door 'strijd'. Daarna zullen Rotterdamse bestuursstijlen worden gereconstrueerd. Dat is steeds een combinatie van 'doen en durf', maar in 2002 is daarin een belangrijke verandering opgetreden. In plaats van het 'grote' en 'visionaire' werd het 'kleine' en 'concrete' op de voorgrond geplaatst. Tot slot zullen Rotterdamse gebruiken worden verkend. Die worden onder de noemer van 'eigenwijs' samengevat.

6.3.1 Bestuurstradities: strijd

Een culturele analyse van Rotterdams gemeentebestuur kan niet om de verbinding tussen bestuur, stad en haven heen (zie ook bijvoorbeeld *Jaarboek S&D* over Rotterdam, 2005). Rotterdam en regio kennen enkele karakteristieken die niet alleen in objectieve zin invloed uitoefenen op stedelijke ontwikkeling, maar ook 'tussen de oren' van bestuurders en ambtenaren zitten. Rotterdam is van oudsher een echte havenstad, met nadruk op overslag. Goederen komen binnen, en gaan via Rotterdam naar andere plekken. Dat gaat traditioneel samen met een sterke aanwezigheid van havenarbeiders, laag geschoold en met lage inkomens, en met een cultuur van 'verplaatsing.' De 'elite', de havenbaronnen, vertoonde bijvoorbeeld de neiging zich niet in Rotterdam, maar op andere plekken te vestigen, zoals Wassenaar. Het vertrek van burgemeester Peper en zijn toenmalige echtgenote Kroes naar hun huis in Wassenaar past volgens één van de gesprekspartners bij de traditie. Mede door het bombardement van 1940 is in de afgelopen decennia een 'donutstad' ontstaan, zoals één van de bestuurders het noemde. Een 'leeg' centrum met nadruk op werken en winkelen, met daaromheen overwegend lage inkomenswijken, met daaromheen de ring van Rotterdam en daarbuiten de ring voorsteden en wijken met hogere inkomensgroepen. De komst van grote groepen allochtonen voegde zich naar dit patroon: lage inkomens, en huisvesting binnen de ring, in wijken net buiten het centrum, zoals het Oude Noorden en het Oude Westen.

Zulke omstandigheden 'doen' iets met bestuurders. Aan de ene kant voeden ze bestuurlijke ambities. De sterke nadruk op stadsvernieuwing en sociale vernieuwing kan tegen die achtergrond gezien worden. Voor de vernieuwing van het 'type' stad geldt hetzelfde. Voorafgaand aan en ten tijde van de voorganger van Opstelten, Bram Peper, heeft het gemeentebestuur al veel eerder ingezet op stedelijke vernieuwing. Dat werd aangevoerd door krachtige wethouders, die nog altijd op bewondering kunnen rekenen, vooral onder ambtenaren, wethouders zoals Van der Ploeg, Vermeulen, en anderen, die de strijd tegen problemen en vóór de stad aangingen. Al veel langer dan vandaag wordt geprobeerd naast de haven, ook meer zakelijke dienstverlening een plek te geven; om meer woningen in het centrum te bouwen, met aansprekende architectuur; en om binnen de ring of 'ruit van Rotterdam' meer hogere inkomensgroepen te trekken. Het college 2002-2006 heeft die ambities voortgezet. In de afgelopen decennia is op allerlei manieren gestreden tegen verloedering, en die strijd is gecontinueerd. Aan de andere kant kleuren de omstandigheden bestuurlijke tradities. Voorzover over de 'culturele genen' van een stad kan worden gesproken, hebben die in Rotterdam te maken met een houding die in termen van 'handen uit de mouwen', 'geen woorden, maar daden', 'niet lullen

maar poetsen', 'geen gelul', 'niet zeiken', en dergelijke, kan worden omschreven. Dat is een 'rauw' klimaat, met een strijdmentaliteit, dat met krachtige taal en gevloek kracht wordt bij gezet. Die strijd gaat niet alleen over initiatieven, zoals sociale vernieuwing en Manhattan aan de Maas, maar ook over ideeën en *ideologie*. Rotterdam is decennia lang door de PvdA en sterke PvdA-burgemeesters en -wethouders geregeerd, en dat heeft bijgedragen aan een langzame verwijdering tussen gemeentebestuur en gemeenschap. De in 2002 in gang gezette strijd tegen onveiligheid en onleefbaarheid is óók een strijd tegen de PvdA geweest. Veel gesprekspartners herinneren zich de antipathie van Pim Fortuyn jegens de PvdA, die Fortuyn destijds op uiteenlopende wijzen breeduit etaleerde, of het nu via zijn kritiek op Paars gebeurde, of via zijn kritiek op PvdA prominenten als Ad Melkert en Bram Peper (zie verder Frissen, 2003; De Vries & Van der Lubben, 2005). Ook nadien hebben mensen als Marco Pastors blijk gegeven van hun gevoelens over de 'onbetrouwbare PvdA.' Critici wijzen er bovendien op dat de anti-PvdA sentimenten doorklonken in de wijze waarop met 'dossiers' – zoals de vernieuwing van het Centraal Station – en met de deelgemeenten – als 'PvdA bolwerken' – is omgegaan, bijvoorbeeld via vernieuwende instrumenten als stadsmariniers. Dat laatste is, mede afhankelijk van 'type' deelgemeente, niet altijd, maar soms wel als 'brevet van onvermogen' gezien.

Het draait met andere woorden in Rotterdam van oudsher steeds om 'vrienden' en 'vijanden', maar die hebben met meer te maken dan met sociaal-economische ontwikkelingen en verloedering – ze hebben ook te maken met wie 'aan de macht is' en wat 'machthebbers' doen. Het college 2002-2006 heeft dankbaar van deze tradities gebruik gemaakt. Zowel door de overduidelijke vijand van onveiligheid en onleefbaarheid, als door de vijand van de 'oude politiek' – lees, PvdA – werd het college een gesloten front. Toen Pim Fortuyn vermoord werd sloten de gelederen zich des te meer. In plaats van het college als een 'arena' waarin zaken uitgevochten werden, werd het college een stevig 'concernbestuur,' zoals één van de gesprekspartners het noemde. Leefbaar Rotterdam heeft ervoor gezorgd dat de geboden kans werd benut, omdat, zoals betrokkenen het zich herinneren, 'Pim het wilde.' Leden van het college gaven eendrachtig aan dat de gebeurtenissen, inclusief de moord op Fortuyn, 'bindend' werkten.

6.3.2 Bestuursstijl: concreet doen en durven

De bestuursstijl van het college 2002-2006 past bij bestuurstradities in Rotterdam, maar het college geeft er zijn eigen draai aan. De nieuwe Rotterdamse aanpak na 2002 legt meer dan voorheen de nadruk op zichtbaar en concreet resultaat, vooral op de terreinen van veiligheid en leefbaarheid, in plaats van op visies en nieuw beleid. Aan het 'stapelen van beleid' kwam in de woorden van burgemeester Opstelten een

einde, en 'problemen werden scherp benoemd zonder er doekjes om te winden.' Ook anderen wijzen op het feit dat dingen die eerder onbenoemd bleven, nu werden benoemd. Voor het eerste werd openlijk over 'achterstandswijken', 'brandhaarden', 'Islam', 'integratieproblemen' en dergelijke gesproken. Dat was daarvoor 'ondenkbaar', vinden vriend en vijand. Dat werd geformaliseerd – en gelegitimeerd – door een beperkt aantal prioriteiten, en gedragen door 'doeners' die daarvoor alle ruimte kregen. Daar zijn alle betrokkenen overigens trots op, en dat zetten ze vaak kracht bij door aan te geven dat het 'hier' anders gaat dan in andere steden. Daarbij wordt vooral het contrast met Amsterdam geaccentueerd. 'Feijenoord-Ajax' gaat over meer dan voetbal.

Het is de vraag hoe deze breuk, na een voor velen schokkende verkiezingsuitslag, daadwerkelijk gestalte kon krijgen. Het is al een paar keer gezegd, de aanpak van het nieuwe college dat als 'concernbestuur' te werk ging, gaat daarachter schuil, maar het is de vraag hoe een nieuw college opeens als 'concernbestuur' kon en wilde gaan opereren.

Vlak na de verkiezingsuitslag van 6 maart 2002 zijn er enkele cruciale dingen gebeurd die de toon voor de jaren daarna hebben gezet. Het was voor de meeste partijen duidelijk dat een politieke situatie was gecreëerd waardoor de PvdA voorlopig in Rotterdam uitgeregeerd was, en Leefbaar Rotterdam de bestuurlijke scepter zou kunnen overnemen. De Leefbaren hadden 37,4% van de stemmen behaald. Het was ook duidelijk dat er van alles 'moest' gebeuren – de 'shok' en 'ontredde-ring' was groot. Een niet te ontkennen 'sense of urgency' was geschapen.

De Leefbaren hebben daar evenwel geen politieke munt uit geslagen. Al snel na de verkiezingsuitslag en tijdens de coalitiebesprekingen, hebben Pim Fortuyn en de zijnen het '*rustig*' gespeeld en 'pragmatisch' geopereerd (zie ook de terugblik in NRC Handelsblad, 6 februari 2006). Ze hebben niet 'overvraagd' en eisten geen grote aantallen wethouderszetels, en gunden de VVD en CDA ook hun politieke ruimte. Ze hebben bovendien al snel nieuwe sleutelspelers, zoals Marco Pastors, naar voren geschoven, die het 'echte' politieke werk deden, en ze hebben via 'werkgroepen' geprobeerd zich lopende dossiers eigen te maken. Er is met andere woorden ingezet op vernieuwing, maar zonder traditionele partijen zich tegen zich in het harnas te jagen, en zonder hun onervarenheid te ontkennen. Op die manier konden al snel goede persoonlijke verhoudingen ontstaan tussen de latere CDA, VVD en Leefbaar wethouders. Toen Pim Fortuyn werd vermoord, sloot het front zich verder. Zoals wethouder Bolsius het verwoordde werd na de moord des te meer gevoeld dat 'wij het voor elkaar moeten krijgen.'

De stevige combinatie van 'oud' en 'nieuw', en dus de combinatie van 'ervaren' en 'fris', werd bestendigd toen de coalitiebesprekingen niet alleen tot een coalitieakkoord leidden (april 2002), maar tot een collegeprogramma (september 2002) met uitgewerkte prioriteiten, die niet

alleen scherp waren, maar ook betrekking hadden op een beperkt aantal wethouderportefeuilles. Met andere woorden, niet alle wethouders gingen na 2002 over dossiers die tot bestuurlijke prioriteit waren verheven. De 'chemie' in het nieuw ontstane college ging hand in hand met nieuwe methoden om tot prioritering te komen, en die methoden maakten dat het minder een 'politiek' en meer een 'bestuurlijk' spel werd. Eén van de opvallendste daarvan was de methode van *'paarsgewijze vergelijking'*. Met ICT-ondersteuning heeft het voltallige college één-voor-één gestemd op 54 stellingen, die telkens twee dossiers tegenover elkaar plaatsten. Eén van beide dossiers moest steeds als belangrijker dan de ander worden bestempeld. Op die manier kon een 'geobjectiverde' rangordening van dossiers worden gecreëerd, waar alle collegeleden zich aan (moesten) committeren.

Daarnaast is handig gebruik gemaakt van lopende acties, die de aanpak van de prioriteiten kracht konden bijzetten. Zo is het denken in termen van 'hot spots' in het collegeprogramma aangepast, maar 'scherper' en 'afgebakender' dan aanvankelijk geformuleerd. In eerste instantie werden 24 hot spots geïdentificeerd; het college wees er negen aan. Daar ging bovendien veel extra geld naar toe. Het Bureau Veilig, dat al bestond, werd strategisch gepositioneerd door het aan de 'Stuurgroep Veilig' op te hangen. En de Veiligheidsindex, die ook al bestond, werd cruciaal onderdeel van de communicatie- en verantwoordingsstrategie van het college (zie ook bijv. www.rotterdamveilig.nl).

Bestuurlijke kracht is hiermee met gedeelde bestuurderskracht begonnen. Met andere personen en andere persoonlijke verhoudingen had het anders kunnen lopen. Wethouder Pastors wordt door uiteenlopende betrokkenen als vernieuwende kracht gezien. Samen met collega-wethouder Van Sluis, die zich volgens betrokkenen 'een goede leerling van Opstelten toonde,' maakte hij zich het wethoudersvak snel en op eigen wijze eigen. Zij brachten een 'goede, zakelijke mentaliteit' binnen.

Wethouders als Bolsius worden als stevige bestuurders gekarakteriseerd, die de nadruk op concrete uitvoering met dadenkracht bij zetten. Zij vonden het geen probleem om met 'het kleine' geafficheerd te worden – om bijvoorbeeld het 'imago' van een 'wethouder van fietswrakken' te krijgen. Daarin schuilen grote verschillen, volgens betrokkenen, met eerdere, vaak ook krachtige wethouders. Die wilden niet alleen met 'het grote' of 'visionaire' verbonden worden, maar wilden 'de problemen' bovendien niet 'hardop benoemen.' Burgemeester Opstelten, tot slot, wordt geprezen om zijn combinatie van traditionele bestuurlijke ervaring en moderne opstelling. Vooral zijn opstelling als ware hij 'gekozen' heeft de sfeer in en rondom het college beïnvloed, en zijn pogingen om vernieuwende krachten te kanaliseren, wordt keer op keer benadrukt.

Wat dat laatste betreft – de nieuwe Leefbaar wethouders hadden vanaf de start de neiging om zich strikt dual op te stellen; ze sneden alle

banden met de fractie van Leefbaar Rotterdam door. Naar eigen zeggen heeft burgemeester Opstelten geprobeerd om ze naar 'realistischer' verhoudingen te laten zoeken. Omdat de Leefbaren ervaring en traditie ontbeerden, 'was het af en toe toch echt nodig dat de partij met de wethouders bij elkaar zat.'

Toen het nieuwe college van start was gegaan, werd de vernieuwingsdrang omgezet in nieuwe verhoudingen tot ambtelijke apparaten, en vernieuwing van sturing. Elk op eigen wijze probeerden wethouders als Pastors en Bolsius nieuwe bestuurlijke ideeën te vertalen in nieuwe werkwijzen. Vooral Pastors gaat daarin ver, onder het motto dat 'nieuwe sturing om nieuwe methoden vraagt.' Hij passeerde directeuren van dienst en begon met 'jonge' mensen projecten op gang te brengen. Hij gaf bestuurlijke dekking aan vergaande ambtelijke acties. En hij 'hakte knopen door' als concrete acties, rondom individuele panden, bijvoorbeeld, moesten worden geëntameerd, en als 'juridische risico's' moesten worden genomen. Ook de andere wethouders en de burgemeester probeerden nieuwe, directe relaties te onderhouden met 'doenende' programmaleiders. En de stadsmariniers, ten slotte, waren niet alleen 'hoog gemandateerd', maar direct opgehangen aan het college. Dat het over grenzen heen opereren stadsmariniers serieus werd genomen, werd weerspiegeld in het feit dat stadsmariniers als directeuren werden betaald (schaal 16) en directe bestuurlijke dekking genoten.

Dat de nieuwe bestuursstijl, na aanvankelijke scepsis, iets deed met ambtelijke apparaten wordt niet alleen bevestigd in de lovende oordelen van ambtelijke sleutelspelers. Betrokkenen roemen de 'ruimte', 'scherpte', 'helderheid' en 'dadendrang' van het college. Dat die sleutelspelers, zoals ze ook uit zichzelf benadrukken, in veel gevallen zelf van PvdA-huize zijn, zet aan kracht bij. Dat wil overigens niet zeggen dat iedereen 'om' is. Zelfs in het college is de vaart er tegen het einde van rit uit. Dat wordt door publieke feiten bekrachtigd, vooral door de openlijke tweestrijd in november 2005 tussen wethouder Pastors en wethouder Geluk, de opvolger van wethouder Van de Tak in 2005. De vernieuwende inzet van bestuurlijke energie is en blijft 'kwetsbaar', zoals één van de respondenten het uitdrukte.

6.3.3 Bestuurlijke gebruiken: eigenwijs

De nieuwe bestuursstijl maakte het mogelijk dat gebruiken die al langer bestonden, bestuurlijke dekking kregen en in een ander daglicht kwamen te staan. Latere programmaleiders, bijvoorbeeld, waren al langer met bestuurlijke of stadsvernieuwing bezig, maar dat kreeg in hoog tempo extra gewicht. Het werd gelegitimeerd door de vijf voortdurend gemeten prioriteiten, tegen de achtergrond van de nieuwe 'sense of urgency' die breed gevoeld werd. Zoals eerder gesteld, die bestuursstijl staat of valt met bestuurders, en die nieuwe bestuurlijke aanpak staat of valt met sleutelspelers, die zowel in de stad als in ambtelijke apparaten

als 'eigenwijs' kunnen worden gekarakteriseerd. In 2002 kwam van alles samen. Programmaleider Veilig, Ton Quadt, spreekt van 'synchroniciteit': de opkomst van en moord op Fortuyn, de prioriteiten van het college en het geld dat daarmee los kwam, en de (bestuurlijke) steun voor ambtelijke daden, maakten dat resultaat kon worden geboekt. Dat daarvoor vervolgens ook nog veel aandacht ontstond, niet in de laatste plaats in de media, heeft niet gehinderd. Integendeel, het is niet voor niets dat de media in verhalen van betrokkenen, zoals stadsmariniers, een voorname rol spelen. Eigenwijze gebruiken, zoals het plaatsen van 'stalen deuren' door interventieteams, die het in de media 'goed deden' hebben bijgedragen aan het beeld van 'we pikken het niet langer'. De programmaleiders, projectleiders, en stadsmariniers zijn eigenwijze ambtenaren. Ze zijn er trots op dat ze nooit 'echt ambtenaar' zijn geworden, en beroepen zich op verledens die als alternatief en/of maatschappelijk geëngageerd kunnen worden beschouwd. Eén van de programmamanagers beroept zich bijvoorbeeld op zijn achtergrond als meubelmaker en hulpverlener in de verslavingszorg. Ze verzetten zich tegen 'remmers in vaste dienst' en tegen 'onderzeeboot kapiteins, die voor alles duiken', zoals diezelfde ambtelijke programmaleiders het noemde. Toch zijn zij vaak al langer bij de gemeente Rotterdam werkzaam. Sterker, ze hebben vaak de hoogtijdagen van het door de PvdA gedomineerde tijdperk van stadsvernieuwing en herstructurering meegeemaakt en daar 'veel van geleerd'.

Die eigenwijsheid past niet alleen bij de stad en bij de scherpe aanpak, het sluit ook goed aan bij de idee van 'frontlijnsturing'. Wanneer in concreto, door stadsmariniers en interventieteams tegen huisjesmelkers en hennepkwekers wordt gestreden, en wanneer pand na pand wordt binnengevallen, en 'ter plekke' moet worden gehandeld, dan moeten zij stevig in hun schoenen staan. Ook het op orde krijgen van gegevensbestanden, bijvoorbeeld rond overlastgevenden, kost de nodige moeite, omdat al snel tegen juridische of andere beperkingen wordt aangelopen. Informatie over zorgmijdende overlastgevenden, bijvoorbeeld, stuit al snel op medisch beroepsgeheim van hulpverleners waarmee ze eerder in contact zijn gekomen. Omdat veel ambtenaren een lange historie hebben in de stad en ambtelijke domeinen, weten ze daar 'handig' op in te spelen. Omdat wethouders bereid waren 'knopen door te hakken', en waar nodig, 'scheidsrechter' te spelen, en duidelijke 'bestuurlijke dekking' te geven in geval van mogelijke (juridische) risico's, werd ambtelijk handelen gedekt.

Hoe dat uitpakte verschilde overigens van plek tot plek. Hoe stadsmariniers te werk gingen, bijvoorbeeld, verschilde van gebied tot gebied. Dat werd beïnvloed door individuele stijlen, persoonlijke verhoudingen met deelgemeentebestuurders, houdingen van deelgemeentebestuurders – of er wel of niet 'bestuurlijk gezeik is' en of deelgemeentebestuurders

'durven' – en lokale omstandigheden, en dat werd bestendig in uiteenlopende aanpakken. In sommige gevallen werden nieuwe, vaste overleggen geïnitieerd, terwijl stadsmariniers in andere gevallen 'los' bleven opereren. Gemeenschappelijke tradities gingen samen met gevarieerde gebruiken.

Dergelijke eigenwijze ambtenaren weten grote kaders, inclusief juridische grenzen en limieten, handig te verbinden met 'street level' werkelijkheden. Dat ze met hun maatschappelijke (verslavingszorg, bijvoorbeeld) en/of partijpolitieke (PvdA, bijvoorbeeld) achtergronden fors in de nieuwe discipline hebben geïnvesteerd, is tekenend. Dat geldt ook voor de landelijk zichtbaar geworden opstelling van PvdA-bestuurder Schreijer (deelgemeente Charlois). De nieuwe scherpe aanpak van gevallen (zoals werklozen, allochtonen, illegalen) heeft blijkbaar een maatschappelijke betekenis. De aanpak wordt door betrokkenen gezien als onvermijdelijk voor de gevallen zélf en als onvermijdelijk voor wijken en leefomgevingen. Misschien schuilt daarin de kern van de paradoxale Rotterdamse aanpak: het individuele en maatschappelijke zijn op verfijnde wijze met elkaar verweven geraakt. Illegalen, bijvoorbeeld, worden niet zozeer aangepakt omdat ze illegaal zijn, maar omdat het niet-aanpakken de exploitatie door huisjesmelkers laat voortbestaan, de uitzichtloosheid bestendig, en de verloedering van wijken niet wordt gekeerd.

Tijdens de verkiezingsstrijd van 2006 heeft de Rotterdamse PvdA onder leiding van haar nieuwe lijsttrekker, Peter van Heemst, het dan ook niet voor niets moeilijk met haar opstelling jegens de Leefbaren. Peter van Heemst deed angstvallige pogingen dicht tegen de Leefbaren, aangevoerd door Pastors, aan te schurken, maar toch een eigen positie in te nemen. De eigenwijze Pastors die op dat moment (nog) goed stond in de peilingen wilde daar niks van weten, vooral omdat de opstelling van de PvdA in de crises tussen CDA en Pastors, eind 2005, het beeld van de 'onbetrouwbare' PvdA voor Pastors bestendigde.

'De recente aanvaring met het boegbeeld van Leefbaar Rotterdam, de tot aftreden gedwongen wethouder Marco Pastors, heeft dat niet eenvoudiger gemaakt. Ook de PvdA-fractie stemde voor de motie van wantrouwen tegen Pastors. Maar daarna boorden de Rotterdammers Van Heemst, nog geen lid van de fractie maar wel al toekomstig fractievoorzitter, zeggen dat hij de gewraakte uitlatingen van Pastors over dieven die zich op de islam beroepen wel acceptabel vond. Sterker nog, hij zou die uitspraken zelf ook gedaan kunnen hebben. Verwarring alom, en Van Heemst beseft dat hij zich in deze kwestie niet van zijn sterkste kant heeft laten zien. Maar hij heeft nog vier maanden om de opgelopen schade te herstellen.' (Trouw, 18 november 2005)

Dat laatste is overigens gelukt. In maart 2006 behaalde de PvdA 18 van de 45 zetels, en zakte Leefbaar Rotterdam terug naar 14 zetels.

6.4 Invulling én inzet van dualisme

De formele contouren van de Rotterdamse aanpak zijn niet compleet zonder een karakterisering van de wijze waarop van bestuurlijke structuren gebruik is gemaakt, in het bijzonder van dualisering. Het college 2002-2006 heeft daar fors van kunnen profiteren. Het college heeft voorbeeldig en welbewust gebruik gemaakt van de idee van dualisering. Ze heeft een collegeprogramma gemaakt, met als uitgangspunt het coalitieakkoord (april 2002), en daar als college de verantwoordelijkheid voor genomen. Het idee van 'college' was leidend, en niet van 'coalitie'. Het college heeft wethouders van buiten aangetrokken die het 'niet altijd goed deden' (denk aan de afgetreden De Faria), maar vaak ook wel, zoals Van Sluis.

Vooraf de nieuwe wethouders Pastors en Van Sluis hebben zich snel tot 'professionele bestuurders' ontwikkeld, zo geven vriend en vijand aan. De wethouders hebben innige banden met raadsfracties bovendien geminimaliseerd. Daarnaast stelde de burgemeester zich als gekozen burgemeester op, als ware hij regeringsleider. Terugkijkend vindt hij dat 'we er nog niet zijn, maar dat we het niet zo gek hebben gedaan: het gebruik maken van dualistische verhoudingen'. Critici wijzen erop dat 'ze' het zelfs zo 'goed' gedaan hebben, dat de raad eigenlijk 'buitenspel' is gezet.

Het college heeft dank zij een combinatie van factoren die zoals is beschreven een culturele achtergrond hebben, ver voor de troepen uit kunnen opereren, inclusief de raadstroepen. Wij noemen dit *bestuursdualisme*. Dualisering heeft niet alleen de invulling gekregen van zakelijk concernbestuur, maar is door het college ook bewust gebruikt om haar bestuurlijke kracht te versterken. In plaats van onderdeel te worden van een evenwichtig systeem van 'checks and balances' heeft het college zich aan 'checks and balances' kunnen ontworstelen. Dat is het college natuurlijk niet aan te rekenen, en het heeft bovendien bijgedragen aan bestuurskracht, maar het is een intrigerend gegeven. Dat is het vooral omdat de meerderheid van de coalitie Leefbaar Rotterdam-CDA-VVD in de raad langzaam afkalfde, wegens ruzies en afsplitsingen in meerdere fracties, en het college ondanks deze minderheidscoalitie toch stevig doorgeerde.

Dat bracht de nestor van de Raad, Els Kuiper (PvdA), ertoe, op de dag dat wij een expertmeeting met Rotterdamse sleutelspelers organiseerden, om de staat van dualisering in Rotterdam te bekritisieren. Anders dan de Haagse regering zou een minderheid in de raad/parlement consequenties hebben. Anders dan de Haagse politiek zou een regeringsleider geen aanvoerder van de raad/parlement zijn. Dat laatste, de voorzittersrol van de burgemeester in de raad, had toen al eerder de gemeenteraden bezig gehouden. Al eerder was burgemeester Opstelten bekritiseerd om zijn bestuurlijke invulling van zijn raadsvoorzitterschap.

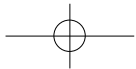
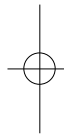
6.5 Conclusie

Rotterdam kent van oudsher een sterke 'vriend-vijand' distinctie, met sociaal-economische ontwikkelingen als grote, diffuse vijanden. Het college 2002-2006 heeft zich binnen die traditie, maar met een geprononceerder vijandbeeld, als spin in het web ontplooid, met een specifieke combinatie van wethouders en een burgemeester die een gesloten front van 'vrienden' gingen vormen. Het stadsbestuur heeft slim gebruik gemaakt van aanwezige duw- en trekkrachten, tegen de achtergrond van een enorme 'sense of urgency', gedeelde ervaring (zoals de moord op 'Pim'), en een niet te ontkennen idee van grote vijanden – onveiligheid, onleefbaarheid – en het heeft dat slim met beschikbare ambtelijke capaciteiten weten te verbinden. Het college heeft vooral de *strategische details van stedelijkheid* op de voorgrond weten te plaatsen én bestuurlijk gewicht weten te geven.

Dualisering heeft die kracht niet gecreëerd, maar wel ondersteund. Het college heeft dankbaar en bewust gebruik gemaakt van de mogelijkheden die dualisering biedt: wethouders van buiten, lossere banden met raadsfracties, en een eigen programma.

Bestuurskracht is de uitkomst daarvan, maar die kracht is ook omstreeden. De nieuwe discipline, met het buitenspel zetten van de raad, wordt op uiteenlopende plekken verschillend en niet steeds onverdeeld positief beoordeeld. Ook de rol van dualisering daarin blijft niet onbesproken, zoals de uitlatingen van de nestor van de raad in januari op de dag van de expertmeeting duidelijk maken. Bovendien heeft de verkiezingsstrijd in de aanloop naar de verkiezingen van maart 2006 duidelijk gemaakt dat de resultaten niet onverdeeld enthousiast zijn ontvangen, ook al laten cijfers en percepties krachtige resultaten zien. Ten eerste ging de overeenstemming over de door het college gestelde prioriteiten gepaard met kritiek op de harde toon en op de verwaarlozing van sociale processen. Ten tweede liet de verkiezingsuitslag zien dat de Leefbaar-CDA-VVD coalitie niet op even grote steun als daarvóór kon rekenen.

Rotterdam is en blijft daarmee paradoxaal. Binnen bestuurlijke regimes zijn evidente maatschappelijke resultaten geboekt, maar de strijd daarover tussen vijanden, die ook vrienden kunnen worden, gaat door, terwijl er ondertussen tegen grotere vijanden als verloedering gestreden blijft worden.



7 Delfzijl

Januari 2003. De Commissaris van de Koningin van de Provincie Groningen ontvangt de wethouders en de fractievoorzitters van de gemeente Delfzijl. Aan de orde is een kritisch inspectierapport van VROM over het gebrek aan toezicht op het handhaven van vergunningen op het gebied van ruimtelijke ordening en milieubeleid. Enige dagen later stapt de burgemeester op.

Februari 2006. De Commissaris van de Koningin van de Provincie Groningen ontvangt de wethouders en de fractievoorzitters van de gemeente Delfzijl. Aan de orde is een vertrouwensbreuk tussen burgemeester en wethouders. Enige dagen later stapt de burgemeester op.

7.1 Mobiliseren van bestuurskracht als uitdaging

De gemeente Delfzijl staat voor een complexe bestuurlijke taak: een combinatie van stads- en plattelandsproblematiek, een omvangrijke chemische industrie voor een relatief kleine gemeente, een ingrijpende herstructurering van het woningaanbod in de stad, en aanzienlijke financiële tekorten.

Delfzijl heeft echter onvoldoende bestuurskracht om de uitdagingen waar de gemeente voor staat aan te gaan. Dat was althans het (impliciete) oordeel van de Commissie Tielrooij toen deze in haar eindrapport in maart 2001 de aanbeveling deed de herstructurering van het woningaanbod onder te brengen in een zelfstandige privaatrechtelijke projectorganisatie (Tielrooij, 2001). Feitelijk bleek het gebrek aan bestuurskracht eind 2002 ook uit een inspectierapport van VROM waarin werd vastgesteld dat de gemeente onvoldoende was toegerust voor haar taak op het gebied van toezicht op handhaving van vergunningen en veiligheid in de haven (VROM, 2002). Dit gebrek is de afgelopen raadsperiode versterkt door een komen en gaan van wethouders (tot op de dag van vandaag²⁶), en door het uiteenvallen van fracties in de raad, en daarmee het afbrokkelen van steun voor het college.

Daarmee kan het mobiliseren van bestuurskracht voor Delfzijl als een uitdaging op zichzelf worden beschouwd. Om die bestuurskracht te versterken is de afgelopen jaren een aantal maatregelen genomen. Ondanks grote inspanningen hebben deze maatregelen tot nu toe echter nog geen positief resultaat opgeleverd. Ze zijn niet gelukt of hebben verkeerd uitgepakt. De vraag is hoe dat komt, hoe het zover heeft kunnen komen, en vooral: hoe nu verder?

Want waar dit onderzoek in november 2005 begon met het uitgangspunt dat het gemeentebestuur in Delfzijl in relatief rustiger vaarwater terecht was gekomen, en onder leiding van een voortvarende en daadkrachtige burgemeester orde op zaken aan het stellen was, zijn de

²⁶ Ons onderzoek in Delfzijl is eind februari 2006 afgerond.

onderzoekers door de actualiteit ingehaald: eind januari 2006 is de burgemeester een regeling overeengekomen met de gemeentesecretaris over het vertrek van de laatste. Volgens deze regeling legt de gemeentesecretaris per 1 maart zijn taken neer en gaat zich bezighouden met andere taken binnen de gemeente, totdat hij een nieuwe baan heeft gevonden. Deze regeling heeft tot een vertrouwensbreuk geleid tussen burgemeester en wethouders, met het gevolg dat de burgemeester half februari is opgestapt. Eind februari, slechts enkele weken voor de gemeenteraadsverkiezingen, hebben de wethouders vervolgens hun ontslag ingediend. Dit nadat de wethouder van de PvdA meende onvoldoende steun te hebben van haar fractie voor de handelswijze van het college. Hierop trad zij terug en verklaarden de overige twee wethouders zich solidair.

7.2 Aanpak in Delfzijl

De afgelopen jaren is in Delfzijl op een aantal manieren getracht het tij te keren: door verlichting van de bestuurlijke taak van de gemeente, door wisseling van personen op sleutelposities, en door het sturen op zichtbare resultaten.

7.2.1 Verlichting van de taak

Het verlichten van de bestuurlijke taak van de gemeente is in de eerste plaats getracht door het uitbesteden van taken op het gebied van de herstructurering van het woningaanbod. Op advies van Commissie Tielrooij worden deze taken in 2001 ondergebracht bij de nieuw op te richten Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl (OMD). Deze organisatie moet het Masterplan gaan uitvoeren waarin is voorzien in de sloop van ongeveer negenhonderd voornamelijk huurwoningen en de bouw van ongeveer tweehonderd voornamelijk koopwoningen. Deelnemende partijen in de OMD zijn de gemeente Delfzijl (49%), Woningstichting Acantus (49%), en de Provincie Groningen (2%). Per oktober 2001 worden de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de uitvoering van het Masterplan voor tien jaar overgedragen aan de OMD. De gemeenteraad gaat unaniem, maar onder gemor akkoord. De raad heeft volgens betrokkenen het gevoel buiten spel gezet te zijn.

De OMD gaat voortvarend en ambitieus van start en trekt zich bij uitvoering van haar taak in het begin weinig aan van de lokale politiek. Dit leidt tot wrijving met het gemeentelijk bestuur dat betrokken wil blijven en – waar mogelijk – meebeslissen. Een aantal workshops met commissarissen, directie en aandeelhouders is nodig om tot een redelijke verstandhouding tussen gemeentebestuur en OMD te komen. Verder wordt op het gemeentehuis een coördinator aangesteld die gaat optreden als contactpersoon en verbindingsschakel tussen de OMD en het gemeentebestuur.

Onvrede bij de bevolking van Delfzijl over de herstructurering wordt

inzet van de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2002. Dit leidt tot de opkomst en winst van de nieuwe lokale partij Gemeentebelangen Delfzijl onder de leuze: 'eerst bouwen, dan slopen'. Deze partij wordt na de PvdA (zeven zetels) de grootste partij met zes zetels op een totaal van 21 zetels. Bij de coalitiebesprekingen wordt de PvdA buiten spel gezet en treedt Gemeentebelangen Delfzijl ten koste van de PvdA toe tot het college. Dit leidt tot wantrouwen bij de PvdA richting voormalige coalitiegenoten CDA en VVD.

Gemeentebelangen Delfzijl valt na de verkiezingen snel uiteen. Dit leidt tot een minderheidscollege en maakt het college kwetsbaar. Steun vanuit de oppositie wordt dan noodzakelijk. Het vlot na de verkiezingen uiteenvallen van die partij, de gevolgen daarvan voor het college (minderheidscollege), en de nasleep in de vorm van persoonlijke intriges maken het gemeentebestuur vleugellam en doen het vertrouwen van de burgers van Delfzijl in de lokale politiek geen goed.

Een tweede maatregel om de bestuurlijke taak te verlichten is het ondersteunen van het ambtelijke apparaat van de gemeente op het gebied van toezicht op het handhaven van vergunningen en veiligheid. Deze taken worden sinds 2003 op een aantal specifieke onderdelen ondersteund en deels gefinancierd door de Provincie Groningen. Dit versterkt de afhankelijkheid van de Provincie.

7.2.2 *Wisseling van de wacht*

Het verschijnen van het kritisch inspectierapport van VROM eind 2002 leidt tot het opstappen van burgemeester Haaksman begin 2003.

Hierdoor doet zich na een periode van vijftien jaar de gelegenheid voor het lokale bestuur nieuw leven in te blazen door tijdelijk een politiek zwaargewicht als burgemeester aan te stellen: een 'window of opportunity'. Op voordracht van de Commissaris van de Koningin Alders wordt oud-minister Jorritsma geïnstalleerd.

Het vertrek van burgemeester Haaksman heeft echter een onverwacht en onbedoeld neveneffect: het college verliest zijn meerderheid in de raad door het uiteenvallen van coalitiepartner Gemeentebelangen Delfzijl en stelt de portefeuilles ter beschikking. Dit leidt tot een landelijke primeur: Delfzijl heeft als eerste gemeente in Nederland een 'demissionair' college. Vanzelfsprekend haalt dit de landelijke pers. Bemiddeling door een commissie van de hoogleraren Dölle en Elzinga van de Rijksuniversiteit Groningen blijkt nodig. Uitkomst van die bemiddeling vormt de vorming van een college van drie wethouders van voormalige coalitiegenoten PvdA, CDA en VVD. Dit college wordt door betrokkenen gekenschetst als een verstandshuwelijk.

Gaandeweg de zittingsperiode van dit college dient de CDA wethouder zijn ontslag in wegens als onvoldoende ervaren steun van coalitiepartner PvdA. Rond zijn opvolger gebeurt iets opmerkelijks: deze laat het oordeel aan de raad, maar geeft aan op te stappen als hij voor een paar

maanden naar Delfzijl zou moeten verhuizen. De gemeenteraad ziet hierop via een uitspraak in een motie af van zijn bevoegdheid om de wethouder (na 1 jaar buiten de gemeente gewoond te hebben) te verplichten in Delfzijl te wonen. Ook dit haalt de landelijke pers. Een half jaar na haar komst vertrekt Jorritsma als burgemeester naar Almere. In de ogen van betrokkenen was haar verblijf te kort om schoon schip te maken. Jorritsma wordt opgevolgd door oud-staatssecretaris Van Hoof. Van Hoof blijft tot de burgemeesterverkiezing in februari 2004.

Het experiment met burgemeesterverkiezing pakt in Delfzijl ongelukkig uit. Zo circuleren er een aantal namen in de pers, waaronder die van één van de kandidaten, en dit leidt tot onrust. Bovendien krijgen de twee overgebleven kandidaten tijdens de verkiezingscampagne openlijk ruzie. Ook deze ruzie haalt de landelijke pers.

Mei 2004 wordt burgemeester Appel-de Waart geïnstalleerd. Zij gaat volgens betrokkenen voortvarend en met dwingende hand te werk. Zo worden workshops georganiseerd met de top van de OMD en sessies met het college en de raad over taken en verantwoordelijkheden. Het aanpakken van het ambtelijke apparaat vormt aanleiding voor een bestuurscrisis. Tijdens de vakantie van de burgemeester in februari 2006 ontnemen de wethouders haar de portefeuille personeel en organisatie. Als reden daarvoor verklaren zij door de burgemeester verkeerd te zijn ingelicht over de vertrekregeling van de gemeentesecretaris en op basis daarvan haar deze portefeuille niet langer toe te vertrouwen. Dit leidt tot een vertrouwensbreuk. Als gevolg daarvan biedt de burgemeester haar ontslag aan.

Na gesprekken met de fractievoorzitter van haar partij concludeert wethouder Scharft dat er in materiële zin geen vertrouwen meer in haar is bij haar fractie. Haar twee collega-wethouders verklaren zich solidair en stappen ook op. De fractie van de PvdA geeft in de extra raadsvergadering nogmaals aan dat ze een motie van wantrouwen tegen de wethouder(s) niet zou steunen. Zo zit Delfzijl twee weken voor de gemeenteraadsverkiezingen met een interim-burgemeester, demissionaire wethouders, een gemeentesecretaris op zoek naar een andere baan, en gezien de reacties op de berichtgeving in de landelijke en regionale media met een hoop frustratie en verontwaardiging.

7.2.3 *Sturen op zichtbare resultaten*

Het in meerdere opzichten kwetsbare college probeert te sturen op zichtbare resultaten van de herstructurering van de stad, aldus wethouder Scharft half januari 2006. Het gaat haar daarbij specifiek om het bouwen van nieuwe woningen. Dit om met name de bevolking en de raad vertrouwen te geven in het lokale bestuur. Zij probeert zich afzijdig te houden van het gedoe in de raad en een eigen koers te varen.

Het bereiken van resultaten op dit gebied wordt echter bemoeilijkt door de afhankelijkheid van de gemeente van de OMD (Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl), waar taken en verantwoordelijkheden voor de herstructurering zijn ondergebracht. Bovendien kost herstructurering tijd. Volgens Scharft leken de eerste positieve resultaten van de herstructurering zichtbaar. Deze worden echter overschaduwed door aandacht voor de bestuurlijke perikelen waarin zij nu dus ook als dader wordt gezien en waarvan zij in ieder geval slachtoffer geworden is.

7.3 Delfzijlster bestuurscultuur

Het rondetafelgesprek half januari 2006 met het seniorenconvent – de burgemeester, de griffier, en de fractievoorzitters uit de gemeenteraad – vindt plaats op het gemeentebuis. Drie van de acht fractievoorzitters zijn afwezig, waarvan twee met opgaaf van reden. Aan één kant van de tafel zitten de griffier en de burgemeester, aan de andere kant de fractievoorzitters. Doel van de bijeenkomst is om terug te kijken en beslissende momenten in het bezweren van de bestuurlijke perikelen te analyseren. De sfeer is wat gespannen, het rondetafelgesprek verloopt stroef. Als de bijeenkomst is afgelopen gaan de fractievoorzitters snel weg om buiten een sigaretje te roken; straks gaat de bijeenkomst van het convent zonder de onderzoekers nog even door. Eén van fractievoorzitters praat nog even met ons na: 'Je begrijpt natuurlijk wel dat hier vanavond niks echt is gezegd, hè'.

Het gegeven, dat zich in de afgelopen jaren in de gemeente Delfzijl regelmatig bestuursperikelen en zelfs bestuurscrises voordoen, roept om een analyse van de bestaande bestuurscultuur. Is hier immers niet sprake van 'worst case' die wellicht *verklaard* kan worden vanuit de cultuur? Is men juist hier niet toe aan een rigoureuze cultuurverandering? En jazeker, een bestuursculturele analyse kan licht werpen op patronen en routines die hebben bijgedragen aan de situatie van februari van dit jaar en van de afgelopen jaren. Maar voorzichtigheid is juist hier geboden. De verleiding is immers groot om in sterke metaforen de complexe bestuursrealiteit te benoemen. Onze korte aanwezigheid als onderzoekers rechtvaardigt in dit jaarbericht echter geen snel oordeel over de bestuurscultuur in Delfzijl. Voor het eventueel veranderen van patronen en routines is nadere analyse dan ook vereist.

Wel proberen we een aantal uitspraken van betrokkenen en observaties van onze kant in perspectief te plaatsen. En hoewel de elementen van bestuurscultuur, zoals die in de voorgaande cases zijn besproken, hier in sterkere mate zijn vervlochten bieden de volgende drie paragrafen een ordening van gegevens in termen van respectievelijk *bestuurstraditie*, *-stijl* en bestuurlijke *gebruiken*.

7.3.1 *Bestuurstraditie: impliciet en informeel*

Als een gemeente jarenlang van de ene crisis in de andere terecht komt, dan is dat in ironische zin al een aanwijzing voor een traditie: het voorkomen van een crisis is zelf traditie. In hoofdstuk 2 is al gezegd dat het weliswaar mogelijk om een patroon in culturele termen te benoemen, maar dat het onzinnig is deze toe te schrijven aan factoren en actoren uit de *binnenwereld* van het gemeentebestuur alleen. In voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat de gemeente Delfzijl te maken heeft met een ingewikkeld samenspel van 'externe' factoren. Zonder twijfel spelen niet uitgekomen verwachtingen rondom Delfzijl als 'economische locomotief van het Noorden' een belangrijke rol. In zowel sociaal, economisch als demografisch opzicht heeft de gemeente sterke tegenwind te verduren gehad. 'Het is een kleine stad met grote-stadsproblemen', is opgemerkt tijdens het onderzoek. In antwoord op de vraag hoe deze omstandigheden van invloed zijn (geweest) op het bestuurlijk functioneren van belangrijke actoren in de gemeente Delfzijl zou wel eens de sleutel kunnen liggen tot inzicht in de 'crisistraditie'. Dat antwoord kan hier echter niet worden gegeven.

En toch laten de gebeurtenissen van de laatste jaren zien dat er op zijn minst onmacht is om de interne problemen van binnenuit op te lossen. Ook verschillende pogingen van 'buiten' (de verschillende (interim-) burgemeesters, de Commissaris van de Koningin, externe adviseurs) hadden weinig of slechts tijdelijk effect.

In 1998 schrijft de commissie van onderzoek Doelman-Pel in haar rapport over de bestuurscultuur van Delfzijl het volgende: 'Naar de mening van de Commissie van Onderzoek wordt in Delfzijl veel impliciet gedacht, heersen er veel onuitgesproken verwachtingspatronen en overheerst een cultuur van informaliteit. Daardoor wordt veel handelingsruimte gegeven en genomen (...)'. Hoewel acht jaar geleden geschreven, geven zowel verschillende observaties als uitspraken van respondenten aan dat deze beschrijving nog steeds geldigheid heeft. Het 'niet spreken' en daarop florerende impliciete beelden en verwachtingen lijken in Delfzijl aan de orde van de dag. Het sfeerbeeld, aan het begin van de paragraaf over cultuur, is veelzeggend in dat opzicht. Zelfs in de meest letterlijke zin is tussen sommige betrokkenen geen gesprek meer mogelijk: 'Sommige partijen geven elkaar over tien jaar nog geen hand'. Eén van de gesprekspartners tijdens het rondetafelgesprek benadrukte niet voor niets verschillende malen dat er 'een wil tot samenwerken' moet worden ontwikkeld en dat 'persoonlijke verhoudingen beter moeten'. Tegelijk gaf dezelfde respondent aan dat er wel 'aan wordt gewerkt', dat er 'goede gesprekken' zijn geweest. Een ander gaf tijdens het gesprek aan dat het verbeteren van onderlinge verhoudingen 'niet gaat van de een op de andere dag'. De bestuursperikelen uit het recente verleden laten hun sporen na; dat maakt de situatie volgens een respondent 'broos', het is 'voortdurend op eieren lopen'.

Zeker in tijden van crisis geeft juist het gebrek aan openheid en onderling vertrouwen voeding tot speculaties over 'mysterieuze krachten'. Zoals door direct betrokkenen gezegd in een televisie-uitzending (NOVA, 22 februari 2006): 'Dit is niet meer te verklaren', en: 'Er zijn krachten, die kun je niet echt vangen, die kan ik niet aanduiden'. De geciteerde zin uit het rapport van de Commissie Doelman-Pel kan hierdoor gemakkelijk een self-fulfilling prophecy worden: het niet praten en het toeschrijven aan mysterieuze krachten geeft politiek slimme, strategische spelers *ruimte* om hun eigen spel te spelen en macht en invloed te verkrijgen. Zo kan een cultureel probleem (implicietheid, informaliteit) ook een probleem van individuele actoren worden. De paradox is dat deze krachten aanwijsbaar zijn, maar onaantastbaar. Verschillende malen is de uitspraak gehoord dat de overdracht van de uitvoering van het Masterplan aan het OMD 'ons door de strot is geduwd', steeds in dezelfde bewoordingen. Het tegenstrijdige is dat de beslissing unaniem door de gemeenteraad is genomen. Het repeteren van deze frase door de jaren heen getuigt uiteindelijk ook van het ontlopen van verantwoordelijkheid. Zelfs al zou het een terecht gevoel zijn in deze zaak, de uitspraak zelf wordt symbool voor het slachtofferschap van de raad, te pas en te onpas te gebruiken voor nieuwe situaties. Ook dit beeld wordt eenvoudig gevoed in een cultuur waar het informele en impliciete overheerst. Het geeft in elk geval zelf voeding aan de uitspraak van nota bene een raadslid dat 'het probleem vooral bij en in de raad ligt, niet zozeer bij de bestuurders'. De impliciete cultuur, zoals Doelman-Pel het heeft benoemd, lijkt steeds weer remmend te werken op interventies om de bestuurlijke problemen in Delfzijl aan te pakken en lokt steeds weer opnieuw bestuurders in de val. Het kan zo voortbestaan omdat deze zelfde cultuur ook juist handelingsruimte biedt aan partijen en individuele actoren om macht en invloed te verwerven. Bovendien is zo'n cultuur per definitie vooral naar binnen gericht. Het is lastig om dan bestuurskracht te ontwikkelen, in de zin zoals wij die in hoofdstuk 3 hebben omschreven. Het blijkt immers niet eenvoudig om 'oud zeer' opzij te zetten met het doel krachten intern te bundelen en gecoördineerde samenwerking op touw te zetten. Dat vraagt een kijk op dingen die verder gaat dan hetgeen zich tussen interne actoren in het gemeentebestuur afspeelt. Niet onmogelijk, maar men moet dan wel het vermogen ontwikkelen boven zichzelf uit te stijgen, of – als Baron van Münchhausen – zichzelf bij de haren te grijpen en uit de problemen te trekken.

7.3.2 Bestuursstijl: eigenzinnig

In het verlengde van een informele bestuurstraditie kenmerkt het vergaderen in de raad en de wijze waarop het debat wordt gevoerd zich volgens verschillende respondenten dikwijls door een gebrek aan struc-

tuur: 'weinig orde, weinig volgens vergaderregels werken zoals het hoort'. Burgemeester Appel-de Waart gaf aan dat zij als voorzitter soms de vergadering 'liet lopen, om te laten zien waar het vastloopt'. Zelf heeft zij energie besteed aan het benadrukken van bestaande regels en procedures. Daarin was zij tamelijk strikt, niet tot ieders genoegen, maar er werd daarover opgemerkt: 'We vergaderen beter, ook door het strakkere voorzitterschap van de burgemeester'. Daarnaast is door de burgemeester een werkgroep dualisme in het leven geroepen, die onder leiding van de griffier onder andere bezig is geweest met het opstellen van een handreiking voor raadsbijeenkomsten.

Er wordt in Delfzijl een stijl van besturen gevraagd die intern gericht is op het brengen en handhaven van een zekere orde, waardoor er efficiënter en zakelijker vergaderd en gedebatteerd kan worden, en met oog voor de verschillende rollen die college en raad hebben. Maar: 'men denkt nogal eens monistisch'. En raadsleden kunnen nog wel eens vervallen in lange discussies over details. Zoals in het voorbeeld van het besluit om auto's aan te schaffen voor ambtenaren die in de buitendienst werken. De toenmalige interim-burgemeester Van Hoof zag een lang uitgesponnen gesprek voor zijn stoel ontwikkelen waarin allerhande technische details van de te bestellen auto's de revue passeerden. Toen deze discussie tot een eind gebracht was, merkte Van Hoof met een kwinkslag op of men ook niet wilde spreken over de kleur van de auto. De raadsleden keken verbaasd op. Het voorbeeld is hier ook gebruikt om aan te geven dat in Delfzijl een bepaalde verbaliteit van de kant van bestuurders, in dit geval de burgemeester als voorzitter van de raad, wordt gevraagd om goed in te kunnen spelen en aan te sluiten bij eigenzinnige manieren van spreken en debatteren die hier gewoon zijn: het is nodig om gevat, met humor, en soms direct te reageren.

Een ander punt dat te maken heeft met een stijl van handelen betreft het naar buiten treden als bestuurder. De schrijvende, lokale, pers (met name het Dagblad van het Noorden) speelt volgens betrokkenen een belangrijke rol in de Delfzijlster politiek. Goede contacten hebben met de pers kan helpen om invloed in het politieke spel te hebben. Men constateert dat sommige partijen of individuen stelselmatig positief en andere negatief in het nieuws komen. Sommigen hebben betere informele 'lijnen' naar en contacten met de pers dan andere. Het blijkt van belang te zijn om op dit punt als bestuurder vaardigheden te hebben of te ontwikkelen. Wethouder Scharft: 'Als bestuurder moet je en kun je de pers beïnvloeden door je zuiver op te stellen en feiten te vertellen'. Een voorbeeld daarvan betreft het dalende inwonertal van Delfzijl, een gevoelig thema in het licht van de eens bestaande verwachtingen over de groei van de stad. Recent bleek dat het inwonertal opnieuw met 450 was afgenomen. Daarover kwamen kritische vragen van de kant van de pers. Maar de wethouder pareerde de kritiek door te zeggen dat dit volstrekt in de lijn lag van de verwachtingen uitgesproken door de commissie Tielrooij in 2001. Dit bedoelde de wethouder met 'feiten vertellen'.

7.3.3 Oude gebruiken, nieuwe energie?

In een bestuurscultuur waarin informaliteit domineert, ook tussen actoren binnen en buiten het gemeentebestuur, kan het gemakkelijker dan elders voorkomen dat er beslissingen genomen worden die niet volledig gedekt worden door de wettelijke regels: 'Er werd pragmatisch bestuurd, dat betekent dat er niet zorgvuldig juridisch getoetst werd'. Dat werkte door naar het ambtelijke apparaat. Zo bestonden er volgens betrokkenen zogenaamde MK-dossiers, de 'mot kenne' dossiers. Deze dossiers gingen met name over planologische kruimelgevallen zoals het plaatsen van illegale dakkapellen of bouwen over de perceelsgrens. Sleutelspelers uit het gemeentebestuur geven echter aan dat deze praktijken tot het verleden behoren: 'Dat doen we dus niet meer'. In de periode voorafgaand aan het terugtreden van de burgemeester in februari van dit jaar werd tijdens het onderzoek verschillende malen opgemerkt dat er in Delfzijl – voorzichtig, dat wel – een positieve beweging te constateren zou zijn. Opvallend genoeg werd dit door respondenten verbonden met het feit dat Delfzijl die maanden niet of nauwelijks 'in de pers' is geweest. De positieve beweging waarover is gesproken heeft niet alleen te maken met windstilte van de kant van de pers, maar ook met het behalen van concrete resultaten. Het bouwen van nieuwe woningen, in het kader van de herstructurering, is hier een zichtbaar voorbeeld van. Het bouwen van huizen is echter niet zomaar een resultaat, maar heeft een sterk symbolische betekenis, gezien het problematische en emotionele verleden rond de sloop van woningen. Juist dit soort feiten haalt volgens de verantwoordelijke wethouder de wind uit de zeilen van 'negatieve' pers en kan een positieve impuls geven.

Nieuwe energie wordt geput uit dit soort resultaten, die bereikt worden door daadkrachtige wethouders in Delfzijl. Dualisering blijkt hierin een rol te hebben, op twee manieren. In de eerste plaats staan wethouders meer los en onafhankelijk ten opzichte van hun eigen fracties: 'Er is een andere relatie met wethouders, ze zijn nu veel zelfstandiger. Dat kan in Delfzijl positief zijn op korte termijn', aldus een fractievoorzitter. Bovendien, zo geeft deze fractievoorzitter aan, kan het college profiteren van de verdeeldheid in de gemeenteraad: 'Door het gebrek aan kracht in de raad kan het college ruimte nemen'.

Ook op een andere manier heeft dualisering bijgedragen aan nieuwe gebruiken, in de meest letterlijke zin 'nieuw'. Er kunnen immers wethouders van buiten de raad worden aangetrokken, die specifieke kwaliteiten hebben. Dat is in Delfzijl inderdaad gebeurd. Men merkte hierover in het seniorenconvent op: 'Een wethouder van buiten vond ik wel goed, het is de bestuurskracht ten goede gekomen'. Tegelijk werd eraan toegevoegd, verwachtingsvol vooruitblikkend naar de komende gemeenteraadsverkiezingen: 'Maar er moet bereidheid tot samenwerking van binnenuit zijn, er moeten eigen nieuwe mensen komen.'

Deze spelers uit de binnenwereld van de gemeentepolitiek in Delfzijl hebben van de inwoners van de stad een duidelijk signaal ontvangen om serieus andere manieren van omgang met elkaar en met het bestuur te hanteren. Als reactie op de meest recente gebeurtenissen wuifden de inwoners vanaf de publieke tribune in de raadzaal met witte zakdoekjes. Een nieuw gebruik in Delfzijl, overgenomen van voetbalsupporters uit de Spaanse voetbalcompetitie, die daarmee volgens oud gebruik te kennen geven dat ze de leidinggevenden en bestuurders van de club niet meer capabel vinden. Wellicht een manier om ingesleten, negatieve manieren van doen te doorbreken en nieuwe te bewerkstelligen?

7.4 Bijdrage van dualisering

Dualisering heeft het mogelijk gemaakt dat een college minder gebonden is aan de raad. Dat maakte dat het college in Delfzijl volgens wethouder Scharft zich in zekere zin kon concentreren op het uitvoeren van haar taken en zich kon onttrekken aan onenigheid en persoonlijk intriges binnen de raad. Aan de andere kant was het college hierdoor ook kwetsbaar: zij kon niet automatisch rekenen op steun van de eigen fracties. Bovendien werd het college in Delfzijl gezien de gevoeligheden uit het verleden kritisch gevolgd en in zekere zin 'gedoogd'. Het opstappen van twee wethouders de afgelopen periode wegens een als zodanig ervaren gebrek aan vertrouwen bij de coalitie is daar een voorbeeld van, al had dat in het monistische stelsel natuurlijk ook kunnen gebeuren.

Daarnaast heeft dualisering de burgemeester extra aanleiding en mogelijkheden gegeven de taken en verantwoordelijkheden van de raad opnieuw af te bakenen. Dit door de nadruk te leggen op het handhaven van regels en procedures. Zo is eind 2004 opnieuw een werkgroep dualisering opgericht om taken en verantwoordelijkheden af te bakenen en procedures op te stellen. Begin 2006 is de raad akkoord gegaan met deze voorstellen. Juist vanwege het benadrukken van ieders rol en het (formeel) afgrenzen daarvan kan in Delfzijl worden gesproken over taakdualisme.

Het is duidelijk dat dit taakdualisme de bestuurlijke onrust in Delfzijl niet heeft kunnen stoppen en slechts in heel beperkte mate een bijdrage heeft kunnen leveren aan het ontwikkelen van bestuurskracht. Het is de vraag of dat van dualisering kan en mag worden verwacht. Mogelijk heeft dualisering de zwakheden in het lokaal bestuur echter wel versterkt: een raad wordt bevestigd in het idee buiten spel te staan, en een college kan weliswaar zelfstandiger van de raad opereren, maar voelt zich daardoor ook kwetsbaar en gaat mogelijk krampachtig opereren om geen fouten te maken. Hoogleraar Tops spreekt in dit verband over het ontbreken van een 'levensverzekering' voor wethouders: binnen het dualisme hebben wethouders volgens hem minder grip op hun fractie en kunnen lastige situaties snel uit de hand lopen. Hierdoor worden

wethouders volgens Tops gedwongen op zoek te gaan naar andere manieren van opereren om hun positie te versterken. Hebben we hier te maken met een 'donkere kant' van dualisering?

7.5 Conclusie

Maatregelen die de afgelopen jaren genomen zijn om de bestuurskracht in Delfzijl te versterken hebben tot nu toe geen positieve resultaten opgeleverd: ze zijn niet gelukt of hebben verkeerd uitgedraaid. Zo heeft het verlichten van de bestuurlijke taak – hoe noodzakelijk ook – indirect bijgedragen aan onvrede en verdeeldheid in de lokale politiek. Het wisselen van de wacht heeft in het zicht van de verkiezingen onbedoeld tot een politiek drama geleid. En het sturen op zichtbare resultaten is moeilijk van de grond gekomen door de grote afhankelijkheid van het gemeentebestuur van derden en de beperkte handelingsruimte als gevolg daarvan.

Op basis van onze analyse kan worden gesteld dat de Delfzijlster bestuurscultuur niet heeft bijgedragen aan het ontwikkelen van bestuurskracht, en de ontwikkeling hiervan mogelijk zelfs heeft belemmerd. Zo lijkt het gebrek aan openheid en onderling vertrouwen steeds weer een remmend te werken op interventies om bestuurlijke problemen aan te pakken. Aan de andere kant hebben die interventies mogelijk ook voor een deel niet aangesloten bij het eigenzinnig karakter van de bestuurscultuur.

Ook de bijdrage van dualisering aan het ontwikkelen van bestuurskracht is beperkt. Dualisering heeft weliswaar in beperkte mate nieuwe stijlen en gebruiken kunnen introduceren, maar mogelijk ook de zwakheden in het lokaal bestuur versterkt.

Hoe nu verder in Delfzijl? Voor het terugwinnen van het (zelf)vertrouwen is het volgens betrokkenen van groot belang dat Delfzijl eindelijk weer eens positief in het nieuws komt. 'Delfzijl smakt naar succes!', aldus de Commissaris van de Koningin Alders. Zo wordt met weemoed teruggedacht aan DelfSail, een vijfjaarlijks zeilevenement voor Tall Ships, dat het laatst met groot succes werd gehouden in de aanwezigheid van interim-burgemeester Jorritsma in 2003. Sindsdien is berichtgeving in de media over Delfzijl over het algemeen negatief. Op basis van die berichtgeving kunnen de onderzoekers zich echter niet aan de indruk onttrekken dat verschillende 'bewoners' van het politieke landschap van Delfzijl daarin een actieve rol spelen, en er ook aanleiding toe geven.

Op het moment van schrijven (half maart 2006) is bekend dat de heer Waal benoemd is als interim-burgemeester. Onduidelijk is wat er verder gaat gebeuren. Duidelijk is wel dat veel zal afhangen van de uitkomst van de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2006. Het gaat daarbij niet alleen om de vraag hoe de verdeling van de zetels gaat worden, maar ook en vooral hoe de partijen met elkaar omgaan in de nieuwe situatie.

Opmerkelijk punt daarbij is dat op 7 maart eenderde van de bevolking blanco heeft gestemd. Tijdens het rondetafelgesprek half januari over de aanpak van de bestuurlijke perikelen, dus nog voor de ontwikkelingen rond de gemeentesecretaris, burgemeester en uiteindelijk de wethouders, bleek dat de aanwezige fractievoorzitters reikhalzend uitzagen naar de nieuwe verkiezingen, en de wens hadden 'het gedoe' achter zich te laten en met een schone lei te beginnen. Op de vraag van de onderzoekers of dan alles vergeven en vergeten is bleef het lang en veelbetekenend stil.

8 Conclusies: Bestuurscultuur en bestuurskracht in gedualiseerde gemeenten

'Krachtige bestuurders spelen met dubbelzinnigheid. Ze maken de ambiguïteit van hun positie productief.'

*'Als verhoudingen echt verziekt zijn, dan is politiek zo erg.'*²⁷

8.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken hebben we geprobeerd te krijgen op de manieren waarop bestuursculturen bijdragen aan bestuurskracht, en op de bijdrage van dualisering. We hebben in een beperkt aantal gemeenten onderzoek gedaan om de drie deelvragen die we in hoofdstuk 1 stelden te beantwoorden:

- 1 Waarin schuilt de bijdrage van bestuurscultuur aan bestuurskracht van gemeenten?
- 2 Wat is de bijdrage van dualisering aan bestuurskracht?
- 3 Op welke specifieke manieren wordt in concrete gemeenten bestuurskracht ontwikkeld?

We analyseerden gemeenten waarin kracht ontwikkeld is (Enschede, Roosendaal en Rotterdam) – en een gemeente die het de laatste jaren aan kracht heeft ontbroken (Delfzijl). Vooral bestuursculturen beïnvloeden of en hoe kracht ontwikkeld wordt, en tevens de wijze waarop dualisering wordt ingevuld en ingezet. Dualisering draagt in de drie onderzochte gemeenten bij aan de ontwikkeling van kracht, maar die invloed moet niet overschat worden.

In dit hoofdstuk trekken we stap voor stap conclusies uit dit verkennende onderzoek in vier gemeenten. Daarbij leggen we zowel nadruk op verschillen tussen de onderzochte gemeenten, als op de overeenkomsten. We behandelen achtereenvolgens elk van de deelvragen. In het volgende hoofdstuk presenteren we aanbevelingen.

8.2 Bijdrage van bestuurscultuur

De conclusies betreffen ten eerste de vraag naar de bijdrage van bestuurscultuur aan bestuurskracht. Op basis van deze verkenning van vier gemeenten wordt voorzichtig een drietal conclusies getrokken: bestuurskracht wordt gevoed door een gedeeld besef, bestuurskracht is

²⁷ Citaten van een respondent.

verweven met tradities en lopende ontwikkelingen en bestuurskracht is een kwestie van bewust gebruik maken van stijlen en gebruiken.

8.2.1 *Bestuurskracht wordt gevoed door gedeeld besef*

In Enschede intensiveerde de vuurwerkcramp een reeds aanwezig gedeeld gevoel van verantwoordelijkheid, en dit droeg bij aan het ontwikkelen van bestuurskracht om de afhandeling van de ramp gestalte te geven, de getroffen stadswijk weer op te bouwen, en het vertrouwen van de burger terug te winnen.

In Roosendaal kan gesproken worden over gedeeld enthousiasme over politieke vernieuwing. Daarnaast werd met hulp van buiten (in de personen van Pelle en Tops) een gedeeld besef gecreëerd van wat daarvoor nodig was. Dit leidde tot een bestuurskrachtige aanpak van de invoering van dualisering.

In Rotterdam bestond een binnen en buiten het college gedeeld besef van de uitdagingen die moesten worden aangegaan, maar ook van de verantwoordelijkheid die moest worden genomen om dat waar te maken. Dat werd door omstandigheden (opkomst Leefbaar Rotterdam en later de moord op voorman Pim Fortuyn) versterkt. Het leidde tot een krachtige aanpak van veiligheids- en leefbaarheidsproblemen. Delfzijl vormt in negatieve zin ook een goed voorbeeld. De verdeeldheid en het onderlinge wantrouwen in de politiek lijken een gedeeld besef van de ernst van de situatie in de weg te staan en gaan ten koste van de bestuurskracht.

8.2.2 *Bestuurskracht is verweven met tradities*

Kracht gaat in de onderzochte gemeenten over meer dan mensen, economische omstandigheden en bestuurlijke ontwikkelingen – het gaat ook over tradities, historische kleuring, en gedeelde ervaringen. Die werken beperkend, maar bieden ook ruimte. Ze bepalen wat er 'echt' gebeurt, ondanks systemen, structuren en spelregels. Het is lastig om hier greep op te krijgen, maar via de 'vindplaatsen' van verhalen, ontmoetingen en objecten kunnen de historische profielen en identiteiten van steden worden gereconstrueerd. Het is interessant dat allerlei bestuurders daar zélf 'modelletjes' voor hebben. We ontmoetten wethouders en gemeentesecretarissen die steden karakteriseerden als meer 'doenend' en 'producerend', of 'pratend' en 'vechtend', of 'regerend' en 'debatterend'.

Aan de ene kant werken zulke tradities min of meer stilzwijgend door in stijlen en gebruiken. Gemeenten, zoals Rotterdam, die zich sterk als 'doenend' profileren, zetten nieuwe instrumenten in als stadsmariniers en interventieteams, die alleen al in hun benaming een *hands-on* aanpak suggereren. Aan de andere kant klinken tradities ook door in hoorbare uitlatingen en verhalen. Betrokkenen in Rotterdam hebben het voortdurend zélf over hun 'doenende' en 'durvende' cultuur, die niet alleen productief wordt gemaakt in bestuurlijke slogans als 'Rotterdam

duft', maar waaraan ook kracht wordt bijgezet door het af te zetten tegen andere werkwijzen. In Rotterdam wordt daar Amsterdam vaak voor gebruikt (en dat geldt overigens ook omgekeerd). Betrokkenen in de gemeente Roosendaal wijzen op het verschil met buurgemeente Bergen op Zoom om hun eigen cultuur van 'zakelijkheid in het debat' te onderstrepen. Bestuurskracht gaat dan niet alleen om het passen bij tradities, maar ook om het welbewust inzetten van en spelen met tradities. Daarvoor is wel nodig dat die tradities gekend zijn en onder woorden kunnen worden gebracht.

En waar in Roosendaal een traditie van goede onderlinge verhoudingen bijdraagt aan het ontwikkelen van bestuurskracht, dreigt in Delfzijl een traditie te ontstaan van bestuurlijke perikelen die het ontwikkelen van bestuurskracht in ernstige mate belemmert.

8.2.3 *Bestuurskracht is bewust inzetten van stijlen en gebruiken*

De onderzochte gemeenten laten zien dat kracht ontwikkeld wordt wanneer aanpakken ontstaan die enerzijds passen bij omstandigheden en tradities, maar tevens door nieuwe stijlen en gebruiken worden gekarakteriseerd.

In Enschede ontstond in de jaren negentig een nieuwe op wijken gerichte en van onderop gevormde 'grass roots' stijl, waar de afhandeling van de ramp baat bij heeft gehad. Die kleurde de invulling van dualisering. Daarbij is bewust gebruik gemaakt van locaties, gebouwen, vergaderplekken, en termen als 'ateliers'.

In Roosendaal is na 2002 aan een nieuwe politieke stijl gewerkt, die paste bij de traditie van 'rooms en rimpelloos'. Dat is gepaard gegaan met nieuwe bestuurlijke gebruiken, zoals de beslissing om wethouders toegangspasjes voor het Fractiehuis te ontnemen.

In Rotterdam is na 2002 een nieuwe Rotterdamse stijl geïntroduceerd, met gebruiken als 'hot spot' benadering en stadsmariniers, dat niet alleen paste bij de Rotterdamse traditie van strijd, maar ook bij de gevoelde urgentie van onveiligheid en verloedering. Via korte lijnen, duidelijke programma's en krachtige stuurgroepen werden politiek en uitvoeringspraktijken aan elkaar gekoppeld.

In Delfzijl, echter, zijn betrokkenen er ondanks hulp van buiten niet in geslaagd om nieuwe stijlen en gebruiken in te zetten. Pogingen die werden gedaan smoorden uiteindelijk in de kiem. Het bestuurlijk spel was en bleef een herhaling van zetten.

8.3 **Rol van dualisering**

Een tweede conclusie betreft de vraag naar de rol van dualisering bij het ontwikkelen van bestuurskracht en de invloed op bestuurscultuur. Uit ons onderzoek in de vier gemeenten komt naar voren dat dualisering strategisch is ingezet bij het aangaan van uitdagingen, maar dat de invloed daarvan op bestuurskracht en bestuurscultuur beperkt lijkt.

8.3.1 *Strategisch ingezet*

Verschillende gemeenten die bestuurskracht ontwikkelen doen dat op eigen wijze. Bestuurstradities en stijlen kleuren niet alleen hoe uitdagingen 'geframed' en aangepakt worden, maar ook hoe dualisering wordt geduid en ingevuld, en welke duale spelregels gaan gelden en hoe die worden toegepast. Dualisering is dan ook op verschillende plekken iets anders. Dat is overigens niet enkel een kwestie van culturele invloeden, maar ook van het eenvoudige feit dat dualisering van meet af aan nooit een eenduidig idee met eenduidige spelregels is geweest. Zoals we in de eerste hoofdstukken hebben laten zien was dualisering ook voor de belangrijkste plannenmakers zoals Elzinga een 'open receptuur'.

In de vier gemeenten kwamen we vier vormen van dualisering tegen. Duale structuren en spelregels werden op vergelijkbare wijzen ingezet, met nadruk op de mogelijkheden, maar tegelijkertijd telkens anders ingevuld. De vier vormen zijn niet uitputtend, maar laten wel zien hoe gevarieerd dualisering kan uitpakken – en ze maken duidelijk dat hét model van dualisering niet bestaat.

Samenwerkingsdualisme (Enschede)

In geval van samenwerkingsdualisme wordt dualisme vooral ingevuld als nieuwe op samenwerking gerichte verhoudingen tussen raad en college (en ambtelijke apparaten). Raad en college hebben het 'gevoel' samen voor iets groots te staan en vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid aan onderwerpen of problemen te werken. Dualisme wordt als serieuze zaak beschouwd – in plaats van als 'theater' – omdat de omstandigheden om serieuze aanpakken vragen. De kaderstellende rol van de raad wordt niet als cruciaal beschouwd en raadsleden proberen vooral hun volksvertegenwoordigende en controlerende taken waar te maken.

Partijendualisme (Roosendaal)

Bij partijendualisme wordt dualisering gebruikt om nieuwe politieke verhoudingen in veranderende politieke klimaten vorm te geven. De nadruk ligt op het politieke samenspel tussen raad en college. Wethouders opereren politiek-strategisch, waarbij ze rekening houden met partijpolitieke verhoudingen in de raad.

Bestuursdualisme (Rotterdam)

In geval van bestuursdualisme wordt de duale structuur vooral ingezet om het idee van professioneel bestuur – i.c. collegebestuur – vorm en inhoud te geven. Het college stelt zich als 'regering' op, en de burgemeester als regeringsleider; het college trekt stevige mensen van buiten aan, en gaat aan de slag. De raad controleert, maar het is lastig voor de raad om te controleren, vooral omdat raadsleden afhankelijk zijn van het college, bijvoorbeeld als het gaat om cijfers over prestaties.

Taakdualisme (Delfzijl)

Bij taakdualisme krijgt een procedurele invulling van dualisering de overhand. Betrokkenen kunnen daarmee in toom worden gehouden, of

althans, pogingen worden ondernomen om betrokkenen in de hand te houden. Taken en verantwoordelijkheden worden zo precies mogelijk afgebakend, en de ruimte die mede daardoor ontstaat voor specifieke betrokkenen, zoals wethouders, wordt met diezelfde regels begrensd.

8.3.2 *Invloed beperkt*

De invloed van dualisering op bestuurskracht lijkt beperkt. In drie van de vier onderzochte gemeenten vormde dualisering hoogstens een extra steuntje in de rug bij het bestuurskrachtig aangaan van uitdagingen. Zo vormde in Enschede dualisering aanleiding om de verhouding tussen raad en college in de nasleep van de vuurwerkramp te bepalen als een samenwerkingsrelatie. En in Rotterdam zou het college ook zonder dualisering voortvarend hebben opgetreden, maar formaliseerde en vergemakkelijkte dualisering het 'voor de troepen uitlopen'. In Delfzijl is dualisering ingezet bij het bezweren van de bestuurlijke perikelen, overigens zonder veel resultaat. In Roosendaal ligt de situatie iets anders, omdat daar dualisering als uitdaging is aangegaan. Daar kan echter van worden gezegd dat de opbrengst in termen van invloed van de oppositiepartijen op de besluitvorming in de raad gering is gebleken.

Ook de invloed van dualisering op bestuurscultuur in de door ons onderzochte gemeenten, één van de doelen van de invoering van dualisme, lijkt beperkt. Sterker, dualisering lijkt volledig opgenomen te zijn in bestaande tradities en praktijken. Zo laat de casus Enschede zien dat de invulling van dualisering in de vorm van samenwerkingsdualisme aansluit bij een consensuscultuur en een begrip als 'nabuurschap'. In Roosendaal past de invoering van dualisering bij de traditie van 'rooms en rimpelloos'; het vormt een bestending van de goede onderlinge verhoudingen tussen college en de raad, en tussen partijen binnen de raad. En in Rotterdam past de 'bestuursdualisering' sterk bij de strijd-lustige cultuur en de spreekwoordelijke mentaliteit van 'geen woorden, maar daden'. In Delfzijl heeft dualisering de sfeer van wantrouwen niet kunnen doorbreken, deze sfeer mogelijk zelfs versterkt.

8.4 **Bestuurskracht**

De derde conclusie betreft de vraag naar de specifieke manieren waarop gemeenten bestuurskracht ontwikkelen. Drie van de vier onderzochte gemeenten laten overeenkomstige patronen zien. Wat in de gemeenten Enschede, Roosendaal en Rotterdam opvalt, is bijvoorbeeld dat er een constructieve sfeer is. Betrokkenen kunnen het over het algemeen goed met elkaar vinden. Ze kunnen verschillen van mening met elkaar bespreken, en ze kunnen over hun onderlinge relaties spreken. Dat betekent niet dat er nooit 'crises' voorkomen, zoals het conflict tussen toenmalig wethouder Pastors en het CDA in 2005 in Rotterdam laat zien. Het betekent wél dat zelfs dat te bespreken is: Pastors en wethouder Geluk hebben het vóór de verkiezingen van 2006 'uitgepraat'.

Betrokkenen zien dualisering bovendien niet als 'probleem' of 'beperking', maar als 'kans': ze 'gaan ervoor', ze willen er samen wat van maken. Anders gezegd, betrokkenen staan voor hun zaak, maar ook voor een gedeelde zaak.

Verder valt op dat die constructieve sfeer tussen mensen niet zo maar ontstaat, maar te maken heeft met omstandigheden. De sfeer gaat samen met een duidelijk besef van uitdagingen, die op de één of andere manier helder en soms scherp onder woorden worden gebracht. Die uitdagingen hebben veel te maken met ontwikkelingen en gebeurtenissen, zoals een ramp, of politieke aardverschuivingen. Ervaringen uit het verleden, een gevoel voor de stad, en de behoefte aan nieuw élan zetten dat verwoorden kracht bij.

Tot slot valt op dat de ontwikkeling van kracht in de onderzochte steden door schijnbaar 'revolutionaire' breuken en 'discontinue' ontwikkelingen is ontstaan of georganiseerd. Tegelijkertijd valt op dat het verleden en eerdere ontwikkelingen tellen. Er wordt dus niet zomaar met het verleden gebroken, maar er wordt handig gebruik gemaakt van dat wat er al is, continuïteit wordt gewaarborgd.

Wanneer we tegen deze achtergrond kijken naar de overeenkomsten tussen de gemeenten die onderzocht zijn (Enschede, Roosendaal, Rotterdam) of verschillen (Delfzijl), dan kan in algemene zin worden geconcludeerd dat de gemeenten specifieke mensen, methoden, en instrumenten inzetten, die bij de tradities en stijlen passen. En dat ze die mensen en methoden op een manier gebruiken die bij mensen en lokale verhoudingen passen. Dat verklaart waarom een methode – bijvoorbeeld een wethouder van buiten – niet automatisch kracht genereert. Wie die wethouder is, of hij of zij bij de omstandigheden past, en welke invulling het wethouderschap krijgt, bepalen met elkaar of een bijdrage aan kracht wordt geleverd. In de onderzochte steden troffen wij de volgende mensen, methoden en instrumenten als bronnen van bestuurskracht aan.

8.4.1 Bestuurskracht is bestuurderskracht

Bestuurskracht lijkt in de onderzochte gemeenten in hoge mate afhankelijk van krachtige bestuurders. 'Bestuurders' kunnen daarbij breed worden gezien: het gaat om leden van colleges van B&W, en deelgemeente of stadsdeel bestuurders, maar ook om topambtenaren, operationele programmamanagers, bestuurders van maatschappelijke organisaties en andere partners en partijen. Elk afzonderlijk hebben ze 'iets' dat er toe doet, én ze hebben iets met *elkaar*.

De betrokken 'bestuurders' zijn zelf krachtig. Ze worden in de cases omschreven als 'leiders', 'doortastend', 'handig', 'kordaat', 'emotioneel intelligent', 'verfrissend', enzovoorts, en vaak blinken ze uit door iets paradoxaals of ambivalents. Burgemeester Opstelten, bijvoorbeeld, die in Rotterdam een sleutelrol speelt, is traditioneel en modern, streng

maar amicaal; de programmamanager Veilig is daar een 'eenvoudige jongen', maar 'gehaaid' en 'bureaucratisch vaardig', charmant, maar soms grof. Zulke paradoxen en ambivalenties passen bij de uitdagingen die bijvoorbeeld om grote ideeën, maar ook kleine daden vragen, of om zachte aanpakken, die ook streng zijn.

De betrokken bestuurders hebben daarnaast iets met elkaar. Ze staan voor hun zaak, maar gunnen anderen hún zaken. Ze hebben een gedeeld gevoel van verantwoordelijkheid, zonder dat het 'paradijselijk' is, zoals één van de sleutelspelers in Enschede het noemde. Hierin speelt onvermijdelijk iets van 'sfeer' en 'chemie' mee. De casus Roosendaal is daar een goed voorbeeld van, waarin de burgemeester, de wethouders (i.c. wethouder Pelle) en de (ex-) raadsgriffier het goed met elkaar kunnen vinden. De casus Delfzijl laat juist zien wat er kan gebeuren als die chemie ontbreekt.

8.4.2 Bestuurskracht is 'scherp' benoemen van uitdagingen

In de onderzochte gemeenten gaat kracht gepaard met het zien én benoemen van uitdagingen, of het nu maatschappelijke, bestuurlijke of politieke uitdagingen zijn. Soms dienen de uitdagingen zich evident aan, en zijn ze niet te negeren, zoals een ramp of politieke aardverschuiving; soms moeten ze welbewust onder woorden gebracht worden, voordat ze gezien kunnen worden. In beide gevallen wordt evenwel *scherp* gehandeld. Bestuurskracht draait om bestuurlijke scherpte, op zijn minst op twee manieren. Enerzijds gaat kracht samen met focus en prioriteiten, anderzijds met streng of hard optreden als het nodig is. Wanneer betrokkenen erin slagen om met elkaar duidelijke afspraken te maken over wat er aan de hand is, wat er moet gebeuren en wanneer en hoe dat gebeurt, dan zijn voorwaarden voor competente aanpakken van issues geschapen. Dat gaat niet alleen om betrokkenen in de 'binnenwereld', van college en raad bijvoorbeeld, maar ook om betrokkenen in buitenwerelden. Wanneer 'men' het er over eens is dat bepaalde dingen 'moeten' gebeuren, dan is de kans groot dat die dingen kunnen gebeuren. Rotterdam is daarvan het beste voorbeeld. Gestimuleerd door omstandigheden hebben sleutelspelers afgesproken om op 'zakelijke' wijze aan vijf scherpe topprioriteiten te werken – veiligheid, huisvesting, onderwijs en jeugd, economische ontwikkeling, inburgering – die binnen en buiten het gemeentebestuur in goede aarde vielen, en dat heeft in de jaren daarna bestuurlijke energie gericht.

Rotterdam is ook een goed voorbeeld van nieuwe scherpte, in de zin van nieuwe hardheid en discipline, gekoppeld aan 'zachtere' idealen rondom de ontwikkeling van de stad. Eén van de deelgemeentebestuurders (Schreijer) kreeg landelijke bekendheid met zijn pleidooi voor het weren van specifieke groepen uit probleemwijken, maar dan wel gekoppeld aan een sociaal-democratisch ideaal van emancipatie. Datzelfde geldt op andere manieren voor de andere gemeenten, die

nieuwe grenzen tussen 'cirkels van goed- en kwaadwillenden' trekken, zoals wethouder Aboutaleb van Amsterdam het na de moord op Theo van Gogh noemde.

Roosendaal is daar op meer bescheiden schaal ook een goed voorbeeld van. Het benoemen van de invoering van dualisme als uitdaging is daar vooral tot stand gekomen doordat het in een vroeg stadium met enthousiasme op de politieke agenda is gezet. Daarbij heeft overigens de onvermijdelijkheid van de invoering en de duidelijke deadline een belangrijke rol gespeeld.

In Delfzijl is het ontwikkelen van bestuurskracht een uitdaging op zichzelf geworden. Voor deze gemeente is het nog zoeken naar de benodigde gezamenlijkheid om focus aan te brengen en prioriteiten te stellen.

8.4.3 *Bestuurskracht is gebruiken van 'sense of urgency'*

In alle onderzochte gemeenten gaat krachtig besturen gepaard met een gedeeld gevoel van urgentie – met een gevoel van 'het moet'. Dat wordt door duidelijke uitdagingen op scherp gesteld, en gevoed door omstandigheden en gedeelde ervaringen. Het zien en benoemen van een uitdaging is met andere woorden niet voldoende; de uitdaging of uitdagingen gaat of gaan gepaard met een besef van de onvermijdelijkheid. In Enschede creëerde de vuurwerkcramp de meest evidente 'sense of urgency', maar ook in de jaren daarvoor bestond in die stad een gevoel van urgentie. Dat had te maken met sociaal-economische én bestuurlijke condities.

In zowel Enschede als Rotterdam speelt de sociaal-economische kleur en positie van de stad een voorname rol. Enschede kende een in elkaar zakkende textielindustrie; Rotterdam kende een sterk op de (transito)haven georiënteerde economie, met alle eenzijdigheid van dien. Door onmiskenbare problemen, zoals werkloosheid en verloederings, konden maatschappelijke uitdagingen niet ontkend worden. Hetzelfde geldt, in omgekeerde zin, voor Delfzijl. De wegebbende bedrijvigheid in één van de uithoeken van het land droeg bij aan het bestuurlijk 'moeras' dat daar steeds meer onbegaanbaar werd. Deze omstandigheden werden in het geval van Enschede in bestuurlijke zin weerspiegeld in een artikel-12 status. Bovendien speelde in Enschede in de jaren negentig het idee van bestuurlijke schaalvergroting (Twentestad), zodat de behoefte aan nieuw stedelijk 'élan' gecombineerd met een nadruk op kleinschaligheid (wijken, stadsdelen), die de bestuurlijke aanpak gingen domineren.

In Roosendaal geldt dat een relatief 'probleemloos' verleden juist aanleiding was om politieke vernieuwing te introduceren. Om die reden is eerder sprake van een 'window of opportunity'. In Delfzijl vormde het vertrek van de burgemeester in 2003 ook een 'window of opportunity'

met het oog op het bezweren van de bestuurlijke perikelen. Sindsdien lijkt de 'sense of urgency' echter alleen nog maar toegenomen. Nieuwe verkiezingen en het vertrek van de huidige burgemeester bieden voor Delfzijl hopelijk nieuwe mogelijkheden om bestuurskracht te ontwikkelen.

8.4.4 *Bestuurskracht is koppelen van binnen en buiten*

De bestuurders die bestuurskracht ontwikkelen, doen dat temidden van allerlei beperkingen en eisen. In gemeenten als Enschede, Roosendaal en Rotterdam, speelt veel tegelijkertijd, bestaat de nodige strijd tussen partijen en instanties, en bestaan weerstanden tegen verandering. Toch slagen de bestuurders erin om beperkingen te overwinnen zodat (nieuwe) dingen kunnen gebeuren. 'Sense of urgency' helpt daarbij, maar is niet genoeg. Mogelijkheden die ontstaan, zullen ook georganiseerd moeten worden. De vier gemeenten laten zien dat daar een aantal mechanismen voor wordt ingezet.

Ten eerste valt op dat bestuurders '*van buiten*' constructieve rollen vervullen. De mede door dualisering mogelijk gemaakte wethouder van buiten valt in dat verband op. In de gemeenten Roosendaal en Rotterdam hebben wethouders als Pelle en Van Sluis, die pas na de lokale verkiezingen in beeld kwamen, een constructieve bijdrage geleverd aan het aangaan van uitdagingen. Dat sluit in meer algemene zin aan bij positieve commentaren op wethouders als Aboutaleb in Amsterdam.

Ten tweede valt op dat de gemeenten via het introduceren van '*derden*' nieuwe mogelijkheden creëren. Externe adviseurs of wetenschappers van buiten, zoals prof. Pieter Tops die Roosendaal enkele malen bijstond, helpen betrokkenen bij het scherp krijgen van uitdagingen en het uitwerken van nieuwe spelregels. In Enschede werd met behulp van derden een participatieproces op gang gebracht, dat de herontwikkeling van de wijk Roombeek ondersteunde. Delfzijl laat overigens zien dat 'derden' geen garantie zijn voor succes. De hulp 'van buiten' heeft daar hoogstens verzachtend gewerkt.

Ten derde valt op dat de gemeenten via het introduceren van '*losse*' organisatievormen in staat zijn geweest gebaande paden te verlaten. In Enschede heeft het projectbureau – geleid door externen – effect gehad. In Rotterdam hebben de stadsmariniers belangrijke rollen vervuld.

Tot slot valt op dat de gemeenten bestaande of nieuwe *allianties* met partners in de stad of regio hebben gebruikt om resultaat te boeken. De samenwerking met corporaties in Enschede heeft de ontwikkeling van de wijk Roombeek geholpen. In Rotterdam zijn vergelijkbare allianties met corporaties versterkt en ook met andere maatschappelijke organisaties als scholen en welzijnsinstellingen.

8.4.5 Bestuurskracht is een kwestie van communiceren

Bestuurskracht draait niet alleen om objectieve prestaties, maar ook om de perceptie van prestaties. De onderzochte gemeenten doen veel aan het beïnvloeden van die perceptie, elk op eigen wijze. In Rotterdam gebeurt dat bijvoorbeeld bij uitstek op verschillende manieren tegelijk. Het college maakte met *cijfers* via stevig ingebedde monitoring instrumenten, zoals de Veiligheidsindex, duidelijk dat 'het de goede kant op ging'. Bestuurders probeerden aan de hand van duidelijke '*successen*', zoals een veiliger Rotterdam Centraal station aan te tonen dat de aanpak werkte. En ze probeerden problemen en voortgang te *visualiseren*, via foto's, al dan niet bewegende beelden, en met symbolen, bijvoorbeeld rondom het aanpakken van wietplantages.

In Enschede en Roosendaal gebeurde iets vergelijkbaars, al had het niet de intensiteit van de Rotterdamse communicatieaanpak. In Enschede werden na de vuurwerkramp diverse verslagen uitgebracht, waarin de nadruk op 'succes' en 'lessen' lag, zoals het succesvolle participatietraject.

In zowel Rotterdam als Enschede is het overigens interessant dat de bestuurders hun besef van tradities en stijlen ook nog eens directe inzet van hun communicatiestrategieën maken. Betrokkenen in Rotterdam hebben het voortdurend zélf over hun 'doenende' en 'durvende' cultuur, die productief werd gemaakt in bestuurlijke slogans als 'Rotterdam durft', en die kracht werd bij gezet door het af te zetten tegen andere werkwijzen. In Rotterdam wordt daar Amsterdam vaak voor gebruikt (en dat geldt overigens ook omgekeerd). In Enschede gebruikte men het besef van 'nabuurchap' om de idee van 'samenwerken' inzet te maken van bestuurlijke communicatie. Er is bijvoorbeeld welbewust met de idee van 'samenwerkingsdualisme' geschermd.

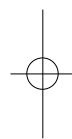
De casus Delfzijl laat zien hoe belangrijk het is om positieve resultaten te kunnen brengen, maar ook hoe moeilijk dat is als je als gemeente eenmaal de schijn tegen hebt.

8.5 Bestuurskracht als speelruimte

Dualisering creëert, ondanks nieuwe spelregels, niet automatisch een nieuw bestuurlijk spel. De bijdrage van duale spelregels aan bestuurskracht is beperkt. Oude patronen werken door in nieuwe verhoudingen, zoals vooral een gemeente als Delfzijl scherp laat zien. Het is dan lastig om een 'nieuwe start' of 'herstart' te maken, zoals wel eens bepleit wordt, al dan niet met behulp van nieuwe regels. Toch kunnen duale spelregels gebruikt worden, zo tonen de gemeenten Enschede, Roosendaal en Rotterdam, om het bestuurlijke spel te vernieuwen. Met behulp van bij tradities en stijlen passende invullingen van dualisering, én met behulp van methoden die weinig met dualisering te maken hebben, kunnen uitdagingen te lijf worden gegaan. Gedeelde prioriteiten, stevige allianties, wethouders van buiten, concrete daden, en strategi-

sche communicatie zorgen ervoor dat gedeelde aanpakken van problemen ontstaan.

Dat is vooral belangrijk als het speelveld verandert, als zich nieuwe uitdagingen aandienen, en als nieuwe spelers, of het nu huisjesmelkers of corporaties zijn, zich op het speelveld begeven. Temidden van problemen, beperkingen en weerstanden, weten bestuurders speelruimte te organiseren.



9 Suggesties voor het ontwikkelen van bestuurskracht

*Stuur je beste mensen naar de moeilijkste plekken.*²⁸

9.1 Inleiding

Het onderzoek dat aan de basis van dit jaarbericht ligt, was vooral verkennend van aard. We hebben niet de pretentie gehad om een beeld te schetsen van de bestuurskracht van gemeenten binnen het duale bestel. Vier gemeenten zijn immers minder dan 1% van alle Nederlandse gemeenten. De vier onderzochte gemeenten zijn echter wel voorbeelden van gemeenten die op een aansprekende manier bestuurskracht hebben ontwikkeld binnen duale verhoudingen – of daarin juist jammerlijk hebben gefaald. In dit slothoofdstuk bekijken we in hoeverre de ervaringen binnen de vier onderzochte gemeenten relevant kunnen zijn voor de bestuurders en gemeenteraadsleden in de overige 99% van de gedualiseerde gemeenten. Dit met het oog op de raadsperiode 2006-2010. Op basis van de cases reiken we een aantal suggesties aan voor het ontwikkelen van bestuurskracht. We maken daarbij net als in het vorige hoofdstuk aan de hand van de deelvragen in het onderzoek onderscheid tussen suggesties voor het hanteren van bestuurscultuur, voor het invullen en inzetten van dualisering, en voor het ontwikkelen van bestuurskracht.

Bij deze suggesties is het van belang om een onderscheid te maken tussen meer en minder beïnvloedbare factoren. De bestuursculturele analyse maakt immers duidelijk dat bestuurders niet zomaar in het hier en nu de zaken naar hun hand kunnen zetten. Het is bijvoorbeeld lastig om tradities aan te passen en ‘chemie’ te creëren. Toch is bestuurscultuur hanteerbaar: via het beïnvloeden van stijlen en gebruiken zijn niet alleen aanpakken maar ook tradities te beïnvloeden.

9.2 Hanteren van bestuurscultuur

Het eerste type suggesties heeft betrekking op de bijdrage van cultuur aan bestuurskracht. Cultuur vormt, zoals opgemerkt in de inleiding, immers de grote *bekende*, maar ook de grote *oningeremde* factor. Op basis van onze bevindingen in dit onderzoek geven we drie voorzichtige aanwijzingen om bestuurscultuur in te vullen en hanteerbaar te maken.

9.2.1 *Bundel enthousiasme*

Het benoemen van uitdagingen mobiliseert energie bij mensen die zich daardoor aangesproken voelen, de schouders eronder willen zetten. Dat zagen we in Enschede, in Roosendaal en ook in Rotterdam waar mensen van binnen en buiten de ruimte werd gegeven om duidelijk benoemde uitdagingen te lijf te gaan. In Rotterdam, bijvoorbeeld, kregen enthousiaste en eigenwijze ambtenaren die vaak al lang bij de gemeente werkten, veel ruimte én bestuurlijke dekking. Dat beschouwden ze als 'verademing'. Breng deze mensen bij elkaar en maak gebruik van hun enthousiasme. Dat creëert een constructieve sfeer en bevordert het ontstaan van de spreekwoordelijke 'chemie'. Wanneer dat door lokale media en breder wordt gezien, zoals in geval van Rotterdam, is de kans groot dat het enthousiasme sterker wordt.

Wat, mede in het licht van uitstraling, kan bijdragen aan een constructieve sfeer vormt het bereiken van zichtbare en concrete resultaten, de genoemde 'quick wins'. Het in korte tijd opschonen van het Centraal Station in Rotterdam, met vernieuwende inzet van politiecapaciteit, kan als voorbeeld van zo'n 'quick win' worden beschouwd. Het spiegelbeeld hiervan is opnieuw Delfzijl, waar het bereiken van positieve resultaten door het college sterk wordt bemoeilijkt door de afhankelijkheid van derden, inclusief het door het gemeentebestuur zelf mede mogelijk gemaakte Ontwikkelingsbedrijf Delfzijl (OMD).

9.2.2 *Sluit aan bij eigenheid en 'onderstromen'*

Onderzoek in de vier gemeenten leert dat bestuurskrachtige aanpakken aansluiten bij lopende ontwikkelingen en bestaande praktijken.

Enschede, Roosendaal, en Rotterdam hebben ondanks de schijn van revolutionaire breuken, duidelijk gebruik gemaakt van eigen historische omstandigheden en tradities, en min of meer latent aanwezige gevoelens en verlangens. De verhalen over die drie gemeenten zijn dan ook meer evolutionair dan op het eerste gezicht het geval lijkt.

In Rotterdam kon men bijvoorbeeld gebruik maken van eerder gevormde plannen en instrumenten die voor de opkomst van Fortuyn ook al de vinger op de zere plek legden. Al veel langer was een strijd tegen verloedering gaande, en bestond het gevoel dat veel problemen zich op specifieke plekken concentreerden. In Enschede kon de latente behoefte aan nieuw stedelijk élan in de tweede helft van de jaren negentig worden gebruikt om een nieuwe stijl te vormen. Omdat een gevoel van 'naberschap' bestond en aantal 'handige' types in wijken geleerd had met beperkte middelen resultaat te boeken, kon daarbij vernuftig worden geopereerd. In Roosendaal heeft de politieke vernieuwing juist bijgedragen aan het bevestigen en bestendigen van de goede onderlinge verhoudingen.

De les is: ga niet alles opeens anders doen. Bouw voort op wat reeds aanwezig is en gebruik de reeds bestaande onderstromen in plaats van

er tegen op te roeien. Zo is in Delfzijl bij de aanpak gericht op het ontwikkelen van bestuurskracht wellicht onvoldoende aangesloten bij de eigenheid van de Delfzijlster bestuurscultuur waardoor de maatregelen niet goed hebben uitgedrukt.

9.2.3 *Maak gebruik van 'ervaren' bestuurders*

Bestuurskracht is zoals geconcludeerd bestuurderskracht. Bestuurders – in brede zin: wethouders, deelgemeentebestuurders, raadsleden, (top)ambtenaren, bestuurders van instellingen – maken verschil. In de onderzochte gemeenten valt op dat de bestuurders die ertoe doen ervaren zijn, al zijn ze niet altijd even ervaren in gemeentebestuur. Sterker, juist mensen van buiten, zoals wethouders van buiten, blijken constructieve bijdragen te leveren aan bestuurlijke competentie.

Door hun ervaringen zijn bestuurders op de één of andere manier in staat om met de spanningen en ambivalenties van dagelijks gemeentebestuur om te gaan. Ze kunnen meebewegen met wat er is, maar ook vernieuwen. Ze kunnen doen wat verwacht wordt, maar ook nieuwe verwachtingen creëren. Dat is niet alleen een kwestie van 'instrumenten' en 'competenties', maar ook van persoonlijkheid, gevoel, fysieke en non-verbale gaven en van taal. Krachtige bestuurders weten het kleine en lokale, de grote ideeën, partners en partijen, verleden en heden met elkaar te verbinden, door ook zichzelf in te zetten. Eén van de respondenten merkte niet voor niets op:

'Het op opvallende manieren ontwikkelen van beleid en organisaties gaat vaak gepaard met persoonlijke ontwikkelingen. Betrokkenen doen ervaringen op, leren, vinden het leuk – en veranderen.'

9.3 **Inzetten van dualisering**

Het tweede type suggesties betreft de rol van dualisering. In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat de rol en bijdrage hiervan aan bestuurskracht niet overschat moet worden, en omgekeerd niet als excuus voor het uitblijven van kracht kan worden gebruikt. Toch spelen duale structuren en spelregels in de onderzochte gemeenten een rol. Ze worden, sterk beïnvloed door tradities en stijlen, op eigen wijze ingevuld én ingezet in het aangaan van uitdagingen. Wanneer we daaruit suggesties destilleren, dan lijkt voor de invulling dat een bij tradities en omstandigheden passende invulling moet worden gekozen. Voor de inzet lijkt dat duale spelregels vooral strategisch gehanteerd moeten worden in het licht van de benoemde uitdagingen. Tegelijkertijd dient de invloed van dualisering gerelativeerd te worden.

9.3.1 *Vul dualisering strategisch in*

Omdat dualisering een 'open receptuur' is kan zij niet alleen op uiteenlopende wijzen worden ingevuld, maar ook op verschillende manieren worden ingezet bij het ontwikkelen van bestuurskracht.

Van de onderzochte gemeenten laat Rotterdam het duidelijkst de bewuste strategische inzet zien. Het college in de periode 2002-2006 heeft duale spelregels, die het invulde in termen van wat wij 'bestuursdualisme' noemen, gebruikt om als 'concernbestuur', ver voor de (raads)troepen uit te opereren. Het is dan ook niet verwonderlijk dat vanuit de raad op diverse momenten gemor te horen is geweest. Raadsleden beklagden zich over hun voorzitter Opstelten, die zich te veel als collegelid zou opstellen, over de veronachtzaming van de raads minderheid, en over 'dubbele petten problemen'. In de andere gemeenten is dat alles een stuk geruislozer gegaan, maar ook daar is dualisering bewust gebruikt. In Enschede, bijvoorbeeld, waar de invulling van duale spelregels sterk door de vuurwerkcramp (2000) werd gekleurd, zijn die spelregels gebruikt om het stadsdeelwijze en wijkgericht werken te formaliseren. Raadsleden proberen daarbinnen te zoeken naar nieuwe combinaties tussen vertegenwoordigende taken (naar wijken toe) en controletaken (naar het college toe). Ook in Delfzijl is dualisering strategisch ingezet door de taken en verantwoordelijkheden van het college en van de raad opnieuw af te bakenen. Dit maakte dat het college in zekere mate een eigen koers kon varen, los van een verdeelde en onvoorspelbare raad. In Roosendaal tot slot, is dualisering zichtbaar en direct als hefboom gebruikt om tot politieke vernieuwing te komen. Die casus maakt ook duidelijk dat een onderdeel van zo'n bewuste inzet mede gelegen is in het gebruiken van mensen 'van buiten'. De Rotterdamse politicoloog Pelle werd als wethouder van buiten één van de vernieuwende krachten in het college. Datzelfde kan in Rotterdam gezegd worden van wethouder Van Sluis. In Amsterdam is de benoeming van wethouder Aboutaleb als iemand 'van buiten' een treffend voorbeeld van de manier waarop dualisering kan bijdragen aan bestuurskracht.

9.3.2 *Relativeer het belang van dualisering*

De cases laten zien dat bestuurskracht zeer ten dele en slechts indirect afhankelijk is van systemen, structuren en spelregels. Het is eerder omgekeerd. De wijze waarop systemen, structuren en spelregels worden gevormd, ingezet en ingevuld is sterk cultureel bepaald, en de kracht van culturele patronen die systemen tot leven wekken, draagt in belangrijke mate bij aan bestuurskracht.

De relativering van systemen gaat daarmee ook over dualisering en duale structuren. Dualisering speelt in de gemeenten die we onderzochten een belangrijke, doch beperkte rol. Dualisering heeft in gemeenten als Rotterdam en Roosendaal als hefboom gewerkt, vooral omdat de kansen werden benadrukt, en de duale structuur werd gebruikt om urgente en scherp benoemde uitdagingen te lijf te gaan. En alhoewel in Roosendaal dualisering is opgepakt met het oog op het realiseren van politieke vernieuwing werden er geen wonderen van verwacht.

Omgekeerd geldt dat dualisering in een gemeente als Delfzijl niet als factor kan worden aangedragen om het gebrek aan kracht te verklaren. Dualisering doet er toe, maar kan niet als excuus voor bestuurlijke zwakte worden gehanteerd.

9.4 Ontwikkelen van bestuurskracht

Het derde type suggesties betreft de vraag naar precieze manieren waarop bestuurskracht ontwikkeld kan worden. De onderzochte cases maken niet alleen duidelijk dat bestuurders bestuurskracht kunnen ontwikkelen, temidden van omstandigheden, ontwikkelingen en tradities, maar ook op welke manier. In dit kader kunnen vijf suggesties worden benoemd.

9.4.1 Benoem gedeelde uitdagingen

Bestuurskracht vraagt om een gedeeld en door meerdere partijen beleefd besef van welke uitdagingen moeten worden aangegaan en waarom. Zoals Rotterdam laat zien, zijn in 2002 vijf duidelijke prioriteiten geformuleerd. Die sloten niet alleen aan bij wat de collegepartijen belangrijk achtten, maar tevens bij wat oppositiepartijen, deelgemeenten en maatschappelijke partijen als relevant beschouwden. Daardoor kon niet alleen veel aanwezige kracht in ambtelijke apparaten gemobiliseerd worden, maar zelfs stevig worden bestuurd, ondanks een verbrokkelde raad en de afkalving van een raadsmeerderheid. Soms is er overigens weinig te benoemen; wanneer gebeurtenissen als een vuurwerkram্প zich aandienen, is de gedeelde uitdaging op voorhand duidelijk. Voor een goede afhandeling en herontwikkeling van de getroffen wijk Roombeek bleek overigens meer nodig.

9.4.2 Breng scherpte aan

Bestuurskracht vraagt om keuzen, prioriteiten, doelen en focus. Het Rotterdamse verhaal maakt niet alleen duidelijk dat gedeelde prioriteiten moeten worden gesteld, maar ook dat dat zo scherp mogelijk moet gebeuren. Met behulp van duidelijke cijfers, scherpe categorieën en duidelijke foci, bijvoorbeeld in de vorm van de negen 'hot spots' die werden aangewezen, was het mogelijk bestuurlijke capaciteiten gericht in te zetten. Kracht schuilt in de beperking.

Die scherpte hoeft niet per definitie door het college worden aangebracht. In Enschede ontstond voor de herontwikkeling van de wijk Roombeek ook scherpte, maar dan via een door derden gefaciliteerd interactieproces. Via het betrekken van burgers werden gedeelde idealen, maar ook controversen aan het licht gebracht.

9.4.3 Benadruk het concrete

Bestuurskracht gaat gepaard met *zichtbare* daden, resultaten, en een nadruk op 'strategische details'. Alle cases laten zien dat het creëren

van 'quick wins' – of het gebrek daaraan – een belangrijke factor was bij het ontwikkelen van kracht. Met die 'quick wins', zoals het opschonen van Rotterdam Centraal, wordt de aanpak niet alleen bekrachtigd en getoond, maar ook gevormd. Alle cases laten verder zien dat bestuurders er niet voor terugdeinzen om zich met operationele details en de dagelijkse gang van zaken te bemoeien.

Ideeën rond 'sturen of hoofdlijnen' en 'systeemverantwoordelijkheid', evenals 'planning & control' systemen, worden in de onderzochte gemeenten op zijn minst met de mond beleden, maar bestuurders nemen ze niet al te letterlijk. Bestuurskracht kan tot slot *gelokaliseerd* worden, via plekken van samenwerking, duidelijke locaties, en zichtbare 'hot spots'. In Enschede is bijvoorbeeld bewust gebruik gemaakt van gebouwen – bijvoorbeeld het Servicecentrum Noord – en van vergaderplekken, ook van raadscommissies. In Rotterdam kregen stadsmariniers de vrijheid om nieuwe symbolen te introduceren, bijvoorbeeld stickers die in probleemwijken van Rotterdam Zuid niet alleen duidelijk, maar ook zichtbaar maken dat er 'weer een wietplantage is opgerold.'

9.4.4 *Benut mensen van buiten*

Bestuurskracht vraagt om de gecoördineerde inzet van partijen en partners in bestuurlijke binnen- en buitenwerelden. In de binnenwereld van bestuur en ambtelijk apparaat laten de cases zien dat welbewust gebruik kan worden gemaakt van 'handige types', eigenwijze projectmanagers, en ervaren ambtenaren. In Enschede, bijvoorbeeld, heeft de herontwikkeling van de wijk Roombeek veel baat gehad bij de inzet van stedenbouwkundige Pi de Bruijn en Peter Kuenzli, directeur van het projectbureau Wederopbouw. Die mensen krijgen ruimte.

Bovendien kan veel bereikt worden door mensen van buiten, en vooral wethouders van buiten, te benutten. Dat laatste is overigens geen garantie voor succes, zoals ook de casus van Rotterdam duidelijk maakt. Wethouder De Faria ruimde bijvoorbeeld al snel het veld.

In relaties met de buitenwereld laten de cases zien dat bewust met stedelijke partners, variërend van corporaties, via scholen, tot verslavingszorg, wordt omgegaan. Er worden allianties gesloten en die manifesteren zich via projectbureaus, platforms en stuurgroepen. Zulke bestuurlijke acties gaan in de cases in heel letterlijke zin gepaard met nieuwe plekken, met raadsvergaderingen, verantwoordingsdagen en debatten over bijvoorbeeld de Islam op locatie.

9.4.5 *Beïnvloed percepties*

Tot slot maken de cases duidelijk dat het ontwikkelen van kracht ook en vooral het ontwikkelen van de *perceptie* van bestuurskracht is. Daarvoor worden in de onderzochte gemeenten bewust feiten, termen en symbolen ingezet. Kracht vraagt om het aantonen van kracht, om

enthousiasmerende 'slogans' – zoals 'Rotterdam durft' of 'ontwerp aan de keukentafel' (Enschede) – en om nieuwe beelden en iconen. Dat is niet altijd een letterlijke kwestie van woord en beeld; het kan ook zo zijn dat personen en bestuurders zélf iconen worden. In Rotterdam is burgemeester Opstelten in allerlei opzichten de personificatie van de Rotterdamse aanpak; in Enschede werd burgemeester Mans, na de vuurwerkkramp, het boegbeeld van de Enschedese aanpak. Omgekeerd werd het gepercipieerde bestuurlijk falen in Delfzijl door de symbolische witte zakdoekjes van burgers extra geaccentueerd. Ook het blanco stemmen door een derde van de bevolking in maart 2006 kan gezien worden als het benadrukken van dit idee.

9.5 Voorbij het structuurdebat

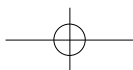
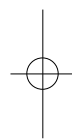
De afgelopen jaren stonden structuren en spelregels centraal in het lokaal bestuur. De invoering van het duale bestel heeft in de raadsperiode 2002-2006 veel energie gevegd. Het duale bestel is overal ingevoerd, en er is op ruime schaal mee geëxperimenteerd en over gediscussieerd.

Dit Jaarbericht laat zien dat de invloed van de structuurveranderingen van de afgelopen jaren gerelativeerd moet worden. Tussen de onderzochte gemeenten bestaan grote verschillen in aanpak en competentie, ook al kennen ze dezelfde duale structuur. Lokale tradities en omstandigheden, maar ook bestuursstijlen en omgangsvormen, zijn belangrijker voor bestuurskracht dan landelijke, eenvormige structuren.

Het is daarom zaak de aandacht te verplaatsen van bestuursstructuur naar bestuurscultuur. In de raadsperiode 2006-2010 zou de aandacht gericht moeten zijn op de samenhang tussen bestuurstradities, bestuursstijlen, en bestuurskracht. Voor het competent aangaan van lokale uitdagingen is namelijk meer nodig dan goede structuren.

Openbaar bestuur wordt natuurlijk mede gevormd door structuren, systemen en spelregels. Maar openbaar bestuur is en blijft vooral mensenwerk. Van structuren en systemen moet door mensen iets gemaakt worden. Dat gebeurt in raadsdebatten, collegevergaderingen, overleggen met corporaties, en acties van interventieteams. En hoe die debatten, overleggen en acties verlopen, hangt af van tradities en stijlen die door de tijd heen bestendig blijven. Rond besturen staan culturen.

Dagelijkse daden van bestuurders kunnen daarbinnen verschil maken, vooral als een aantal zaken samenvalt: als de omstandigheden rijp zijn, er stevige tradities bestaan, een 'sense of urgency' wordt ontwikkeld en als de juiste mensen binnen en buiten het gemeentebestuur bij elkaar komen. Wanneer die bestuurders dan ook nog eens de situaties waarin ze zich bevinden aanvoelen en aansluiten bij de lokale tradities en stijlen, dan kan werkelijke bestuurskracht ontwikkeld worden.



Bijlage 1 Respondenten

Fase I Oriëntatie:

Bilaterale gesprekken met praktijk- en ervaringsdeskundigen, betrokkenen en externe experts

Dhr. M.J.E.M. van Dam, oud-raadsgriffier Haarlemmermeer
Dhr. P.J. Buytels, voorzitter VGS en gemeentesecretaris Schiedam
Dhr. G.O. van Veldhuizen, burgemeester Hoorn, D66
Dhr. P.F.G. Depla, wethouder Ruimte, Wonen en Sport, Nijmegen, PvdA
Dhr. H.W.M. Wesseling, gemeentesecretaris Dordrecht
Dhr. H.H. Sietsma, provinciesecretaris/algemeen directeur Provincie Utrecht
Dhr. G.H.J.M. Neelen, programmaleider Stichting Publiek Domein
Dhr. P.W. Tops, hoogleraar Bestuurskunde Universiteit van Tilburg
Projectteam Vernieuwingsimpuls (mw. R.H.J. Lenten, dhr. Chr.L. de Vlieger, dhr. C.S. Springveld, mw. L.D. Lemmens)
Mw. M. van de Plasse, Regioconsulent voor de Vernieuwingsimpuls in Flevoland, Veluwe, Utrecht Oost, Amersfoort, Bunschoten en Eemnes
Dhr. E. van Tellingen, Regioconsulent voor de Vernieuwingsimpuls in Zeeland, Noord Brabant West
Dhr. M. Verbeek, Regioconsulent voor de Vernieuwingsimpuls in Groningen en Drenthe
Dhr. B. Franssen, Regioconsulent voor de Vernieuwingsimpuls in Friesland
Dhr. A. Knevel, Regioconsulent voor de Vernieuwingsimpuls in Zuid-Limburg

Fase II Case studies:

Bilaterale gesprekken met sleutelfiguren in de casusgemeenten

Enschede

Interviews

Dhr. J. Bron, Stadsdeelmanagement Noord
Dhr. R.W. Bleker, wethouder voor Wonen, Leefomgeving en Grondzaken
Dhr. R.M. Jongedijk, raadsgriffier
Dhr. A. Van Gils, oud-gemeentesecretaris
Dhr. E. Helder, wethouder Economie, Onderwijs en Jeugd, PvdA

Deelnemers expertbijeenkomst (gebouden op 16 januari 2006)

Dhr. J. Bron, Stadsdeelmanagement Noord
Dhr. R.H. Lutjenhuis, Projectbureau Roombeek
Dhr. M.M. Verhijde, Stadsdeelmanagement Zuid
Mw. A.G.J. Liedtke-Bevers, raadslid fractie Liedtke-Cegerek
Dhr. A.L. Toering, algemeen directeur Woningcorporatie Domijn
Dhr. J. Hofman, Joop Hofman Allianties

Roosendaal

Interviews

Dhr. M.J.H. Marijnen, burgemeester, CDA
Dhr. J.L.F. Rompa, oud-raadsgriffier, directeur in algemene dienst
Dhr. R.E. Teusink, oud-fractievoorzitter VVD
Mw. A.J.M. Gepkens, oud-fractievoorzitter GroenLinks
Dhr. P.W. Tops, hoogleraar Bestuurskunde Universiteit van Tilburg

Deelnemers rondetafelgesprek (gebouden op 26 januari 2006)

Dhr. M.J.H. Marijnen, burgemeester, CDA
Dhr. J.L.F. Rompa, oud-raadsgriffier, directeur in algemene dienst
Dhr. J.J. Pelle, Wethouder Economische Zaken, PvdA
Dhr. J.A.M. Verbraak, Fractievoorzitter CDA
Dhr. J.A. Peeters, Fractievoorzitter GroenLinks
Dhr. M.A.C. Mens, Fractievoorzitter VVD
Dhr. L.C.F.J. Alberts, Fractievoorzitter PvdA
Mw. C.S.L.J.M. Adriaansen-Van Nispen, Fractielid Roosendaalse Lijst Piet
Rampaart en plaatsvervangend raadsvoorzitter

Rotterdam

Interviews

Dhr. I.W. Opstelten, burgemeester, VVD
Dhr. L.M.M. Bolsius, wethouder Sociale Zaken, Wijken en Buitenruimte, CDA
Dhr. M.G.T. Pastors, oud-wethouder Fysieke Infrastructuur (Leefbaar Rotterdam)
Mw. D. Blom, programmaleider Hot Spots
Dhr. A.H.P. Van Gils, gemeentesecretaris
Dhr. T. Quadt, programmamanager Veilig
Dhr. D. Schreijer, portefeuillehouder Ruimtelijke Ontwikkeling, Beheer & wijkzaken deelgemeente Charlois, PvdA
Dhr. M.G.J. van Muijen, raadslid, PvdA
Dhr. R. Klootwijk, chef wijkteams Feijenoord, district Feijenoord-Ridderster
Dhr. P.W. Tops, hoogleraar Bestuurskunde Universiteit van Tilburg

Dhr. F. Belderbos, stadsmarinier Charlois
Deelnemers expertbijeenkomst (gehouden op 19 januari 2006)
Dhr. T. Quadt, programmamanager Veilig
Mw. D. Blom, programmaleider Hot Spots
Dhr. A. Moret, bouwcoördinator Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
Dhr. W. van Vliet, waarnemend algemeen directeur, tevens directeur
Productie van het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR)
Dhr. J. Maas, zelfstandig projectleider

Delfzijl

Interviews

Mw. M. Appel-de Waart, burgemeester, PvdA
Dhr. O. Rijkens, raadsgriffier
Mw. M. A. Scharft-Beerepoot, wethouder Herstructurering,
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Lokaal Sociaal Beleid, PvdA
Dhr. J. Visser, gemeentesecretaris

Deelnemers rondetafelgesprek (gehouden op 16 januari 2006)

Mw. M. Appel-de Waart, burgemeester
Dhr. O. Rijkens, raadsgriffier
Dhr. J.H. Menninga, fractievoorzitter PvdA
Dhr. J. Smid, fractievoorzitter CDA
Mw. G.A. Smit-Slim, fractievoorzitter VVD
Dhr. G.J. Steenbergen, fractievoorzitter ChristenUnie
Dhr. K. Stulp, fractievoorzitter Lijst Stulp

Fase III Rapportage:

Consultatie van deskundigen uit het veld over eerste resultaten en implicaties van het onderzoek

Deelnemers gespreksdiner (gehouden op 2 februari 2006)

Dhr. M.A.P. Bovens, hoogleraar bestuurskunde Universiteit Utrecht
Dhr. J.G.M. Alders, Commissaris van de Koningin Provincie Groningen,
PvdA
Dhr. L.A.M. van Halder, Directeur Generaal Koninkrijksrelaties en
Bestuur, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dhr. W. Kuiper, directieraad VNG
Mw. A. van Vliet-Kuiper, burgemeester gemeente Amersfoort, D66
Mw. N.D. van den Broek, voorzitter Nederlandse Vereniging voor raads-
leden, tevens raadslid in Utrecht, VVD
Dhr. M.J.H. Marijnen, burgemeester gemeente Roosendaal, CDA
Dhr. G. de Kleijn, algemeen directeur gemeente Amersfoort
Dhr. H.H. Sietsma, secretaris provincie Utrecht
Dhr. G.O. van Veldhuizen, burgemeester gemeente Hoorn, D66

Dhr. E. Helder, wethouder gemeente Enschede, PvdA
Dhr. A.H.P. van Gils, gemeentesecretaris Rotterdam
Dhr. R. van Bennekom, secretaris Nederlands Genootschap van
Burgemeesters
Dhr. M.N.J. Broers, gemeentesecretaris Leusden
Dhr. M.B.P. Rijlaarsdam, directeur bestuurszaken Leusden
Mw. R.H.J. Lenten, projectleider Vernieuwingsimpuls
Dhr. M. Noordegraaf, onderzoeksteam Universiteit Utrecht
Dhr. J. Vermeulen, onderzoeksteam Universiteit Utrecht
Dhr. G.K. Pikker, onderzoeksteam Universiteit Utrecht
Dhr. C.J.G.M. de Vet, voorzitter Begeleidingscommissie
Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie

Bijlage 2 Literatuurlijst

Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls *Dualisme en lokale democratie, Dualisme uit de steigers*, Eerste jaarbericht. Den Haag: VNG Uitgeverij, 2003.

Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls *Dualisme en lokale democratie, De positie van de wethouder: De toekomst van het verleden?*, Tweede jaarbericht. Den Haag: VNG Uitgeverij, 2004.

Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls *Dualisme en lokale democratie, Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten?*, Derde jaarbericht. Den Haag: VNG Uitgeverij, 2005.

Bekke, A.J.G.M., Het cultuurbegrip in organisaties van openbaar bestuur. In: Vlist, R. v.d. (ed.) *Visies op organisatiecultuur: een multidisciplinair perspectief*. Utrecht: Lemma, 1992.

Benedict, R., *Patterns of culture*. London: Routledge, 1935.

Berenschot, *Evaluatie van de evaluatie van de wet dualisering gemeentebestuur. Eindrapport*. Utrecht, 2004.

Berghuis, J.M.J., M. Herwe_er en W.J.M. Pol, *Effecten van herindeling*. Deventer: Kluwer, 1995.

Bestuurskunde, *Themanummer Cultuur*, jaargang 9, nummer 2, 2000.

Bestuurskunde, *Themanummer Cultuur*, jaargang 13, nummer 3, 2004.

Beukenholdt-ter Mors, M.A., H.H.F.M. Daemen en H.J.M. Fenger, *Bestuurskracht Noordwijkerhout*. Rotterdam: Centre for Local Democracy, 2001.

Boogers, M. en P.W. Tops, 'Gemeentelijke herindeling als proces van culturele modernisering.' In: *Bestuurswetenschappen* 52, 6 (1998), p. 334-345.

Bovens, M.A.P., G.K. Pikker en A. Harreman, *Op elkaar aangewezen, een verkenning van kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren*. Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap, Universiteit Utrecht, 2004.

Bovens, M.A.P., *De digitale republiek: democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2003.

Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling en L. Schaap, *Het derde klapbek voorbij? Een analyse van de Volendamse bestuurscultuur*. Rotterdam: Centre for Local Democracy, 2001.

Cohen, A.P., *The symbolic construction of community*. London: Routledge, 1985.

Commissie Evaluatie Provinciale Dualisering, *Zonder wrijving geen glans. Rapport van de Commissie Evaluatie Provinciale Dualisering*. Den Haag, 2005.

Czarniawska, B., *Exploring complex organizations: a cultural perspective*. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1992.

Deal, T. en A. Kennedy, *Corporate cultures: the rites and rituals of corporate life*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1982.

Denters, S.A.H. en L.E. Rose (eds.), *Comparing Local Governance Trends and Developments*. Houndmills: Palgrave MacMillan, 2005.

Denters, S.A.H. en I.M.A.M. Pröpper, *Naar een politiek profiel voor de deelgemeenteraad: Eindrapportage Project duale gemeenten*. Den Haag: VNG Uitgeverij, 2002.

Denters, S.A.H. en P.J. Klok, Rebuilding Roombeek. In: Denters, S.A.H. et al. (eds.), *The Rise of Interactive Governance*. Dordrecht: Kluwer, 2003.

Derksen, W., *Lokaal bestuur*. Den Haag: Elsevier, 2001.

Derksen, W., J.A. van der Drift en R. Giebels (e.a.), *De bestuurskracht van kleine gemeenten*. Leiden: Onderzoekscentrum Sturing van de samenleving, 1987.

Elzinga, D.J., 'Dualisme en lokale autonomie. Een open receptuur met vele mogelijkheden.' In: *Bestuurskunde* 11, 4 (2002), p. 152-157.

Engbersen, G., E. Snel en A. Weltevrede, *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005.

Fransman, J., 'Versnippering en zetelroof'. In: *Socialisme & Democratie*, nr. 1/ 2 (2006), p. 4-5.

Frissen, P., *Bureaucratische cultuur en informatisering: een studie naar de betekenis van informatisering voor de cultuur van een overheidsorganisatie*. Den Haag: Sdu Uitgeverij, 1989.

Frissen, P.H.A., 'Een jaar later. Een pleidooi voor ontregeling.' In: *Bestuurskunde* 12, 7 (2003), p. 314-322.

Gunsteren, H.R. van, *Culturen van besturen*. Amsterdam: Boom, 1994.

Hakvoort, J.L.M. en M. Veenswijk, *Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties*. Delft: Eburon, 1998.

Hart, P. 't en A. Wille (red.), *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam: Boom, 2002.

Hartman, C. en P.W. Tops, Frontlijnsturing. *Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Universiteit van Tilburg/KCGS, 2005.

Hazeu, C.A, N.G.J. Boonstra, M. Jager-Vreugdenhil en P. Winsemius, *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004. Analyse van een veldonderzoek van 28 casussen*. Den Haag: WRR, 2005.

Hendriks F. en P.W. Tops (red.), *Stad in spagaat: Institutionele innovatie in het stadsbestuur*. Assen: Van Gorcum, 2000.

Hendriks, F. en P.W. Tops, 'Everyday Fixers as Local Heroes: A Case Study of Vital Interaction in Urban Governance'. In: *Local Government Studies* 31, 4 (2005), p. 475-491.

Hendriks, F. en P.W. Tops, 'Local Public Management Reforms in the Netherlands: Fads, Fashions and Winds of Change'. In: *Public Administration* 81, 2 (2003) p. 301-323.

Hendriks, F., *Beleid, cultuur en instituties; Het verhaal van twee steden*. Leiden: DSWO Press, 1996.

Hendriks, F. en P.W. Tops, 'Naar een nieuwe sturingslogica? Lessen uit de weerbarstige werkelijkheid van het stadsbestuur'. In: Raad voor het openbaar bestuur/Vereniging voor Bestuurskunde, *Na Paars: Een nieuwe sturingslogica?* Den Haag, 2002.

Hendriks, F., 'Zakelijk bestuur contra emotiecultuur.' In: *Pluche* 1, 4 (2003), p. 36-44.

Hendriks, F., 'Van strooppot tot poldermodel: Het wisselend fortuin van de Nederlandse bestuurscultuur in de 20e eeuw.' In: *Openbaar Bestuur* 9, 12 (1999), p. 2-6.

Hendriks, F., 'Vertrouwen op niveau: Over het onbehagen in de politieke cultuur'. In: *Bestuurskunde* 12, 3 (2003), p. 115-123.

Hennekens, H.Ph.J.A.M., 'De gemeente verbouwd, niet versterkt!' In: *Bestuurskunde* 9, 2 (2000), p. 62-66.

Herwijer, M., *Het functioneren van kleine gemeenten: een overzicht van onderzoek in opdracht van de provincie Drenthe*. Groningen, 1993.

Hofstede, G.H., *Culture's Consequences. International differences in work-related values*. Newbury Park: Sage Publications, 1980.

Heuvel, J.H.J. van den, en H.P.M. Huijben, 'Gemeentelijke schaalvergroting en bestuurskracht'. In: *Openbaar Bestuur* 12, 1 (2003), p. 12-21.

Idenburg, Ph., *Het gaat om mensen*. Amsterdam: Balans, 1999.

Kickert, W.J.M., *Veranderingen in organisatie en management bij de rijksoverheid*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, 1993.

March, J.G. en J.P. Olsen, *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press, 1989.

Martin, J., *Organizational Culture: Mapping the terrain*. London: Sage, 2002.

Mertens, L. en F. Hendriks, *Beelden van de stad: Een literatuurgesprek, Achtergrondstudie voor het Kenniscentrum Grote Steden*. Den Haag/Tilburg, 2002.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De eerste klap is een daalder waard! Evaluatie eerste fase invoering wet dualisering gemeente bestuur*. Den Haag, 2002.

Morgan, G., *Images of Organisation*. London: Sage, 1986.

Noordegraaf, M., M. Veenswijk en J. Vermeulen, 'Culturen identificeren. Een nieuwe agenda voor cultuuranalyses in de publieke sector.' In: *Bestuurskunde* 13, 3 (2004), p. 102-109.

Noordegraaf, M. en M. van der Steen, *The problem is, what is the problem: organisatieverandering en ambiguïteit*. Amersfoort: Twynstra Gudde, 2001.

Noordegraaf, M., *Management in het publiek domein*. Bussum: Coutinho, 2004.

Osborne, D. en T. Gaebler, *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison-Wesley, 1992.

Peters, T. en R.H. Waterman, *In Search of Excellence: lessons from America's best-run companies*. Londen: HarperCollinsBusiness, 1982.

Parker, M., *Organizational Culture and Identity. Unity and division at Work*. London: Sage, 2000.

Pauka, T. en R. Zunderdorp, *De banaan wordt bespreekbaar: Cultuurverandering in ambtelijk en politiek Groningen*. Amsterdam: Nijgh & Van Ditmar, 1988.

Raad voor het openbaar bestuur, *De cultuur van dualisering*. Den Haag, 2001.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Medialogica*. RMO Advies 26, Den Haag, 2003.

Rosenthal, U. (e.a.), *Crisis: oorzaken, gevolgen, kansen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2001.

Rosenthal, U., 'De media: machtsuitoefening en controle op de macht'. In: *Bestuurskunde* 10, 7 (2001), p. 292-298.

Schein, L., *Organizational Culture and Leadership*. San Fransisco: Jossey-Bass, 1989.

Smircich, L., 'Concepts of culture and organizational analysis', In: *Administrative Science Quarterly*, 28 (1983), p. 339-359.

Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2005*. Den Haag: SCP, 2005.

Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*. Alphen a/d Rijn: Samsom, 2000.

Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur, *Aangelegd om in vrijheid samen te werken*. Rapport van de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur. Den Haag, 2004.

Tops, P.W., 'De cultuur van het lokaal bestuur'. In: *Bestuurskunde* 9, 2 (2000), p. 12-21.

Tops, P.W. en F. Hendriks, *Openbaar besturen in vitale coalities: Van publieke waarden naar professionele toewijding. Essay voor de Raad van het Openbaar Bestuur*. Tilburg: TSPB, 2003.

Tops, P.W., F. Hendriks, I. Pröpper en R. Weterings, *Coproductie in het Rotterdamse grote stedenbeleid*. Tilburg: Schoordijk Instituut, 1997.

Tops, P.W. en W. van Spijker, *Den Helder: doe normaal. Verbeterprogramma voor de gemeente Den Helder*. Den Helder, 2004.

Veenswijk, M., *Departementale cultuur: ijzeren kooi, bron van versplintering of politiek werktuig?* Delft: Eburon, 1996.

Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, *Handreiking burgerinitiatief. Geactualiseerde handreiking met voorbeelden uit de praktijk*. Den Haag: VNG Uitgeverij, 2004.

Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, *Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad*. Den Haag: VNG Uitgeverij, 2004.

Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, *Handreiking vernieuwend vergaderen: voorbeelden uit de praktijk*. Den Haag: VNG Uitgeverij, 2005.

Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, *Handreiking voor duale ambtenaren: voorbeelden uit de praktijk*. Den Haag: VNG Uitgeverij, 2005.

Vries, J. de, en S. van der Lubben, *Een onderbroken evenwicht in de Nederlandse politiek: Paars II en de revolutie van Fortuyn*. Amsterdam: Van Gennep, 2005.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005.

Zijderveld, A., *De culturele factor. Een cultuursociologische wegwijzer*. Utrecht: Lemma, 1988.

Zijderveld, A., *The Institutional Imperative: The interface of institutions and networks*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2000.

Enschede

Commissie-Oosting, *De vuurwerkramp. Eindrapport*. Enschede/Den Haag, 2001.

Evers, J. en H. Kleijer (red.), *Rampenonderzoek*. Amsterdam: SISWO, 2002.

Collegeprogramma Enschede, 2002.

Dualistisch werken in Enschede [=titel], 2004.

Rosenthal, U. et al., *De vuurwerkramp van Enschede. Bestuurlijke vertellingen*. Amsterdam: Bert Bakker, 2004.

Voorontwerp Stedenbouwkundige Structuurvisie (mei 2000) en een concept Stedenbouwkundige Structuurvisie (oktober 2000).

Roosendaal

Boogers, M., F. Hendriks, S. Kensen, P. Tops, R. Weterings en S. Zouridis, *Stadsbespiegelingen*, deel I, deel II, Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant, 2002, pp. 1-271 (deel I), pp. 1-307 (deel II).

'De kaderstellende rol van de raad', notitie Griffie Gemeente Roosendaal, december 2005.

Discussienota en -handreiking werkconferentie 'Dualisme in Roosendaal', mei 2001.

Discussienota 'Politiek en bestuur/kaderstellen en besturen', Griffie Gemeente Roosendaal, 2003.

Discussienota 'Zoeken naar nieuw samenspel en evenwicht; tussenbalans dualisering', Griffie Gemeente Roosendaal, november 2002.

Gorisse, J.J.A.M., *Roosendaal, rooms en rimpelloos. Een historisch-sociologische studie naar politieke modernisering en partijvorming in Roosendaal 1851-1991*. Roosendaal: Gemeentearchief Roosendaal en Nispen, 1992.

Jaarverslag Griffie Gemeente Roosendaal 2003.

Plan van aanpak 'duale boedelscheiding', Griffie Gemeente Roosendaal, december 2004.

Raads- en griffiejaarverslag Gemeente Roosendaal 2004.

Raadsprogramma 2002 – 2006 'Samen vernieuwen', 2002.

Werkplan Griffie Gemeente Roosendaal 2004.

Werkplan Griffie Gemeente Roosendaal 2004.

Werkplan Griffie Roosendaal januari 2005 – maart 2006.

Rotterdam

Becker, F., W. Hennekeler, M. Sie Dhian Ho, B. Tromp en M. Linthorst (red.), *Rotterdam, Het vijftiendwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 2004.

Gemeente Rotterdam. College van Burgemeester en Wethouders, *Het nieuwe elan*. Rotterdam, 2002.

Gemeente Rotterdam. College van Burgemeester en Wethouders, Van *Rotterdam... en zo gaan we dat doen: collegeprogramma 2002-2006*. Rotterdam, 2002.

Gemeente Rotterdam. Bestuursdienst, *Rotterdam zet door: op weg naar een stad in balans*. Rotterdam, 2003.

Gemeente Rotterdam, *Veiligheidsindex 2004. Meting van de veiligheid in Rotterdam*. Rotterdam, 2004.

Kromwijk, M., 'Rotterdam zet.....dóór', lezing gehouden op het symposium Rotterdam Zet Door van de gemeente Rotterdam op 16 januari 2006.

Roode, A.L. en M. van Rhee, *Staat van Rotterdam 2004*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden, 2004.

Urban Audit Yearbook, 2000, via website:
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/urban/audit/src/yearbook.htm

Delfzijl

Collegeverklaring, 9 februari 2006.

Commissie Doelman-Pel, [zonder titel], 1998.

Commissie Dölle en Elzinga, [zonder titel], 2003.

Commissie Tielrooij, *Bouwen aan een beter Delfzijl. Advies op hoofdlijnen van de commissie woonproblematiek* Delfzijl, mei 2000.

Commissie Tielrooij, *Verder bouwen aan een beter Delfzijl. Eindadvies van de commissie woonproblematiek* Delfzijl, maart 2001.

Persverklaring burgemeester Appel, 13 februari 2006.

Persbericht Commissaris van de Koningin Provincie Groningen, 'Burgemeester Appel-de Waart biedt haar ontslag aan', 14 februari 2006.

Persbericht Commissaris van de Koningin Provincie Groningen, 'Commissaris van de Koningin benoemt waarnemer in Delfzijl', 20 februari 2006.

Samenwerkingsovereenkomst OMD, oktober 2002.

VROM, Rapportage Inspectieonderzoek Gemeente Delfzijl, 2002.

Werkgroep dualisme, *Advies aan de gemeenteraad*, januari 2006.

Verschenen in de reeks Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie

Handreiking Vernieuwend Vergaderen: voorbeelden uit de praktijk
Handreiking voor duale ambtenaren: voorbeelden uit de praktijk
Handreiking Burgerinitiatief
Handreiking Kaderstelling
Handreiking Interactieve beleidsvorming voor een dualistische raad
De positie van de wethouder: De toekomst van het verleden?
Dualisme uit de steigers (uitverkocht)
Handreiking voor de financiële verordeningen en controleverordeningen
Handreiking Duaal debatteren
De lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie
Handreiking Commissies in het dualistische stelsel
Handreiking ambtelijke ondersteuning voor de duale raad
Handreiking duale begroting
Handreiking gevolgen wet dualisering voor gemeenten (uitverkocht)
De burgemeester gaat duaal; gevolgen van het dualisme voor burgemeesters

Deze titels zijn los te bestellen of in abonnement. Bij een abonnement op de reeks krijgt u 20% korting op alle reeds verschenen én nieuw te verschijnen delen.

Belangstelling? Kijk op www.sdu.nl. U kunt ons ook bellen 070-378 98 80, faxen 070-378 97 83 of e-mailen sdu@sdu.nl