

Dit essay is in het najaar van 2014 geschreven in opdracht van de gemeente 's-Hertogenbosch. Het is een van de vier essays waar vier buitenstaanders het debat over de toekomst van de gemeente Den Bosch van een impuls proberen te voorzien. Het idee was dat deze essays als het stof van de verkiezingsstrijd van november 2014 is neergedaald de discussie op gang te helpen. Het college van B&W van 's Hertogenbosch vroeg de vier om een frisse blik op de stad te werpen. Het gaat om prof. dr. Paul Schnabel (de positionering van de stad), Jos van der Lans (rol van lokaal bestuur in een snel veranderende samenleving), prof. dr. Jan Steyaert (digitalisering van de samenleving) en prof. dr. Evelien Tonkens (participatiesamenleving). De vier essays zijn gebundeld in een zogenoemd memorandum: *Open blik op 's-Hertogenbosch*, dat op 2 december 2014 is verschenen. Download [hier](#) de digitale versie van dit memorandum..



Jos van der Lans

De zelfkwellling van Den Bosch

Albert Verlinde, succesvol Bossche ondernemer en presentator van *RTL Boulevard*, is absoluut niet op zijn mondje gevallen. Maar als hij op maandag 6 oktober tijdens het door het *Brabants Dagblad* georganiseerde Nieuwscafé de vraag voorgelegd krijgt of hij vindt dat Den Bosch conservatief is, valt hij toch even stil. Daar moet hij even over nadenken.

Het was de hamvraag van deze avond. *Is Den Bosch te conservatief of juist niet?* - met die aankondiging had het *Brabants Dagblad* de avond zo'n honderd Bosschenaren naar de Verkade-fabriek gelokt, waar Verlinde als bijzondere Bosschenaar in het voorprogramma mocht figureren. Voor een buitenstaander mag het wellicht een wat vreemde vraag lijken, maar voor Bosschenaren was het bepaald niet de eerste keer dat het toch weinig opbeurende woord 'conservatief' met de hertogstad in verband werd gebracht. De kwestie speelt al jaren. Het is een *running gag* geworden, een bijzondere vorm van lokaal zelfbewustzijn die de vorm van een wijdverbreide zelfkwellling lijkt te hebben aangenomen.

De bestuurskundige Marcel Boogers beschreef dat gevoel al in 2011 treffend. Op basis van een groot aantal gesprekken met ingewijde Bosschenaren concludeerde hij: 'Op alle lijstjes waarop de kwaliteiten van steden worden vergeleken staat Den Bosch steeds in de top-10. (...) Toch hebben al die successen ook een keerzijde. Gezapigheid ligt op de loer. Den Bosch is soms wat conservatief ('want het gaat hier toch goed') en op zichzelf gericht ('anderen kunnen meer van ons leren dan andersom'), waardoor de stad niet erg open staat voor nieuwe ideeën en ontwikkelingen. (...) Omdat er geen problemen zijn, voelt de stad geen aandrang om na te denken over de toekomst. (...) Er is geen stip op de horizon gezet waar de stad naartoe wil: Den Bosch is er al.'

Albert Verlinde zei drie jaar later ongeveer hetzelfde toen hij na enig nadenken een antwoord had gevonden op de vraag of Den Bosch conservatief is: 'De ellende is dat als je zo'n prima stad cadeau hebt gekregen dat er geen prikkel meer is om daar wat aan te veranderen.' Dat was volgens de RTL-Boulevard presentator 'best wel conservatief' te noemen. Meer wilde hij er niet over kwijt, hij wilde – eenmaal op Bossche grond - niemand voor het hoofd stoten.

Zo diplomatiek wilde directeur Patrick Timmermans van Erfgoed Brabant later op de avond niet meer zijn. Hij zag de stad veranderen in een 'openbaar museum, vergelijkbaar met Brugge', nog louter aantrekkelijk voor 'Bossche bollen etend grijs publiek'. Het was allemaal te netjes, te bedaagd, te bejaard: 'een stad heeft rotte plekken, hoeren en studenten nodig om levendig te blijven'.

Hij zei het alsof hij daarmee een knuppel in het hoenderhok gooide, alleen werd niemand er in de Verkade-fabriek deze avond in oktober koud of warm van. De wethouder sputterde nog wat beleefdheidshalve na, maar zag geen reden om Timmermans tegen te spreken; de jongeren begonnen steen en been te klagen. Iedereen leek het erover eens dat er hoognodig ruimte moest komen voor vernieuwing, maar eigenlijk geloofde niemand in de zaal echt dat het er ooit van zou komen. Den Bosch lijkt bevangen te zijn door een de verlamdende werking van het goede leven, de gezellige wierook van het verleden, de genoegzaamheid van de joviaalste stad van het land.

En dat voelt niet goed.

Al jaren niet.

Ander tijdperk

Voor een buitenstaander is dat alles een vreemde gewaarwording. We hebben hier, zoals Marcel Boogers terecht constateerde, te maken met een stad die sinds jaar en dag hoog op de goede lijstjes prijkt. In de jaarlijkse woonaantrekkelijkheidsindex van de *Atlas voor gemeenten* in 2012 staat 's-Hertogenbosch op de vierde plaats. In 2012 trok de binnenstad ruim 1,6 miljoen bezoekers die 3,5 miljoen bezoeken aan de stad brachten, goed voor een vijfde plaats na de vier grote steden van het land. Op de sociaaleconomische index komt de Brabantse hoofdstad op de twaalfde plaats, ruim voor welke andere Brabantse stad dan ook. En zo kunnen we nog een tijdje doorgaan. De stad zakt op de ranglijst van onveilige steden (wordt dus veiliger), maar stijgt in de waardering van groen en water in en rondom de stad (keurige vijfde plaats!).

Je kunt het dus ook omdraaien. Uit die vermaledijde zelfgenoegzaamheid, het (al dan niet doorgeslagen) sterk historische besef, de rust in de ambtelijke organisatie, is een krachtige stad gegroeid. Een stad die veel voor elkaar heeft gekregen, een stad met gevoel voor kwaliteit (het duurt allemaal even, maar als het er eenmaal staat is het van goede kwaliteit), allemaal eigenschappen die met elkaar maken dat Den Bosch als 18e stad van het land op tal van thema's vaker in de top 5 staat dan in de top 20. 'Modern in traditie' - zo heeft gemeentesecretaris Irma Woestenberg het wel eens samengevat.

Natuurlijk, er kondigen zich problemen aan. De crisis houdt langer aan dan gedacht en gewenst. De werkgelegenheid verandert en loopt terug, er is leegstand van kantoren, ook in de binnenstad; de bevolking ontgroent, waardoor er sprake is van dubbele vergrijzing; er moeten meer taken worden georganiseerd (decentralisaties), met minder geld. Dat levert behoorlijke bestuurlijke kopzorgen op, ja zeker, maar niet erg verschillend met welke andere gemeente van enige omvang dan ook in Nederland.

Kortom, wat is eigenlijk het probleem van Den Bosch?

Misschien dit: er is in Nederland een stiekeme revolutie aan de gang, die een ander bestuurlijke mentaliteit genereert, die om een andere lokale overheid vraagt, die een andere maatvoering en grotere flexibiliteit vergt van het lokale bestuur, die een nieuwe bestuurlijke pasvorm biedt voor een samenleving die een krachtig vermogen ontwikkelt om zaken zelf te regelen, die ruimte biedt aan de beweging van onderop, aan 'de energieke samenleving' (de term is Maarten Hajer, directeur van het Planbureau voor de Leefomgeving).

Wat profetischer gezegd: we leven niet langer in een tijdperk van veranderingen, maar we veranderen van tijdperk.

Dat is een omslag, een kanteling, een transitie, waar heel Nederland zo ongeveer een proeftuin voor aan het worden is. Alleen lijkt Den Bosch daar niet erg warm voor te lopen. Daar worden de paar hete hangijzers (welke stad heeft ze niet?!) breed uitgemeten, struikelt men over een brug, stoeit men jarenlang met het theater en moppert men over de 'monumentenmaffia' (soms zelfs nog moorddadiger als 'monumententaliban' aangeduid) die een traditionele vesting heeft opgeworpen om de moderniteit buiten de stad te houden.

Ik overdrijf, ik weet het. Natuurlijk is er ook in Den Bosch een besef van de verandering die het lokale bestuur te wachten staat. Natuurlijk zijn er ambtenaren en politici die een sprong voorwaarts willen

maken. Het staat ook op papier. In de gemeentelijke *Trendstudie 2013* wordt het allemaal opgesomd (sla er pagina 26-27 maar op na). Sterker, deze zomer heeft het college van B&W de nota *Van betekenis voor de toekomst* aangenomen, waarin vastgesteld wordt dat er alle reden is om de ambtelijke organisatie tegen het licht te houden en aan de nieuwe eisen van de tijd aan te passen. 'Niet omdat de huidige organisatie niet meer voldoet', zo haast de gemeentesecretaris daarbij te melden, maar omdat de omstandigheden 'het gewenst maken om in de toekomst de accenten anders te leggen en andere invalshoeken te kiezen voor de gewenste integraliteit'.

Het moet anders, zoveel is duidelijk. De gemeente krijgt meer taken, in een wereld die complexer wordt en moeilijker bestuurbaar, waarin informatietechnologie en sociale media overal in door dringen, waarin duurzaamheid aan belang wint en de bevolking zich niet langer laat ringeloren door bureaucratische systemen en het heft in handen neemt. Dat vraagt veel. Dat is ook makkelijker opgeschreven dan gedaan. Dat vraagt een andere mentaliteit, een andere bestuurlijke energie.

Precies daar begint het Bossche probleem aan urgentie te winnen. Den Bosch moet in deze veranderingen zijn eigen maatvoering zien te vinden, maar dat wil vooralsnog niet echt lukken. De voornemens om het anders aan te pakken lijken daarom niet veel verder dan het geduldige papier te komen. De nota *Van betekenis voor de toekomst* heeft in de stad niet bepaald de overtuiging doen postvatten dat er zaken ten goede gaan veranderen. Het zijn fraaie voornemens zonder scherpe analyse op welk probleem de operatie nu eigenlijk een antwoord moet geven. Daar wringt de schoen. Want in de openheid naar toekomst staat het verleden achter de barricade. Den Bosch is niet conservatief, omdat er paar stevige verenigingen zich voor het behoud van het rijke verleden van de stad inzetten (dat kan zelfs uiterst modern zijn). Den Bosch is conservatief, omdat zijn bestuurlijke cultuur op een of andere manier over zijn houdbaarheidsdatum heen lijkt te zijn.

Dat besef baant zich al jaren een weg door de stad. Het klinkt door in de vraagstelling van het *Brabants Dagblad* voor het Nieuwscafé van begin oktober. Wie zijn licht opsteekt in de stad, hoort het op meer plekken. Het schuurt in Den Bosch. Er is misnoegen, onvrede over de bestuurlijke daadkracht, over de bestuurlijke cultuur, waarin elk probleem onder een vergrootglas komt te liggen. Oude verhalen komen niet meer aan. In het verleden behaalde resultaten (die er onmiskenbaar zijn) bieden geen garantie voor de toekomst. De stad is op zoek naar nieuwe adem.

Wat is het medicijn voor Den Bosch?, vroeg gespreksleider Theo van der Zande op het einde van het Nieuwscafé over de vraag hoe conservatief de stad was.

Wie schrijft het recept voor?

Het antwoord bleef uit.

Seinen verkeerd

In mei 2011 publiceerden de Universiteit van Tilburg en het *Brabants Dagblad* een onderzoek naar de macht in Den Bosch onder de sprekende titel *D'n Boss van Den Bosch*. Anders dan in Oss en Tilburg, waar een vergelijkbaar onderzoek eerder was gehouden, was de machtigste man van Den Bosch niet een wethouder, maar de burgemeester: Ton Rombouts, geroutineerde spin in het web van netwerken die zich rondom het gemeentelijk apparaat heeft genesteld. Als nummer 2 kwam Willem van der Made uit de bus, de voortvarende directeur Stadsontwikkeling, ook wel aangeduid als 'de onderkoning van Den Bosch'. Beiden zitten al lang op het pluche, wat natuurlijk direct een verklaring is voor hun kopposities op de ranglijst. Rombouts is sinds 1996 in functie, inmiddels toe aan zijn vierde termijn en daarmee de langst zittende burgemeester van Nederland. Van der Made werkt als sinds 1983 bij de gemeente Den Bosch, de laatste vijfentwintig jaar op dezelfde functie.

Beiden hebben een enorme staat van dienst, daarover is vriend en vijand het eens. Den Bosch is de afgelopen decennia geen grootgebruiker geweest van Haagse extraatjes. De stad werd niet aangewezen als stedelijk knooppunt in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening, eind jaren tachtig; de stad profiteerde niet of nauwelijks van extra geldstromen die in het kader van stedelijke vernieuwing, het grote stedenbeleid of de Vogelaar-aanpak een weg vonden naar grotere gemeenten; de stad moest zich op eigen kracht zien te handhaven in de bovenste regionen van de vaderlandse ranglijsten. Dat dat is gelukt is in belangrijke mate te danken aan de handigheid, de

creativiteit, het doorzettingsvermogen en daadkracht van beide heren. Rombouts beschikt over een ongekend netwerk; Van der Made weet partijen over de streep te halen.

Dat succes werd nooit echt uitgevent – *glossy citymarketing* zit niet de Bossche bestuursraad. Dat de publiek-private samenwerking op basis waarvan het Paleiskwartier van de grond kwam een economische, ruimtelijke en bestuurlijke noviteit in Nederland was, daar moest de stad door buitenstaanders op gewezen worden. In Den Bosch heerste toch vooral de sfeer van: 'Is dat nou zo bijzonder? Laten we hier maar gewoon blijven en doorwerken'. Dat is niet alleen Van der Made ten voeten uit, het is een atmosfeer geworden waarmee het hele bestuurlijke apparaat doordeesemd is geraakt.

De patronen die daardoor ingesleten zijn, hebben echter ook een keerzijde. Dat is niet iets verwijtbaars, eerder iets wat zich voltrekt volgens de Cruijffiaanse logica dat elk voordeel onvermijdelijk zijn nadeel heeft. In zijn hang naar eenvoudige daadkracht heeft het apparaat en daarmee de netwerken die het omspannen iets onaantastbaars gekregen. Het feit dat op de *Den Boss van Den Bosch*-ranglijst al geen gemeenteraadslid voorkwam is al een voorzichtige indicatie: de raad zetelt bepaald niet in het centrum van de macht in Den Bosch. Veel raadsleden leven ook met de overtuiging dat ze er buiten worden gehouden. Een blik op de voorkant van de stadseditie van het *Brabants Dagblad* van 1 juni 2011 waar rondom 'winnaar' Rombouts de pasfoto's zijn gemonteerd van de 24 machtigsten van de Brabantse hoofdstad is in dat opzicht ook veelzeggend. De macht in Den Bosch geeft de indruk van een sociëteit, een herenmodezaak, het zijn heren op leeftijd die veel van elkaar weghebben, vrouwen ontbreken nagenoeg, laat staan kleurlingen of jeugdigen.

Het ambtelijk apparaat speelt daarbinnen een robuuste rol, met Rombouts en Van der Made als *anchormen*, heel veel lijnen lopen langs en door de burelen van het stadhuis. Zonder de lokale overheid komt er ook weinig tot stand in de stad. Wie in Den Bosch wat wil, stapt automatisch naar het stadhuis. Kan het? Mag het? Is er geld? Het Bossche ambtelijk apparaat is ook het minst gereorganiseerde apparaat van Nederland, ze heeft zich niet met grootse gebaren, maar met gerichte en trefzekere aanpassingen steeds aan de tijd weten aan te passen. Het ziet er al dertig jaar in grote lijnen hetzelfde uit. Dat is voor wie de vrijwel permanente staat van reorganisatie (en desoriëntatie) van andere gemeenten in ogenschouw neemt een verademing, maar het geeft aan het geheel ook iets onbeweeglijks.

Onderzoeker Marcel Boogers typeerde het in 2011 als volgt: 'Den Bosch is een overzichtelijk stad waar ondernemende mensen uit bedrijven, instellingen en uit het bestuur elkaar snel weten te vinden om samen ideeën tot stand te brengen. Dat heeft de stad veel gebracht, maar het heeft ook een keerzijde. Want het maakt Den Bosch ook een beetje dorps en conservatief. Je komt al snel overal dezelfde mensen tegen, waardoor persoonlijke contacten vaak ook een privé-karakter krijgen. Dit leidt tot conflict mijndend gedrag, want met vrienden maak je niet graag ruzie, en je komt elkaar altijd weer ergens tegen. Moeilijke keuzes worden hierdoor nogal eens uit de weg gegaan. (...) Verder zorgt de hechtheid van de Bossche netwerken ervoor dat de stad minder open staat voor nieuwe ideeën en impulsen van buiten. Dit wordt nog eens versterkt door het feit dat het netwerk zich nauwelijks vernieuwt of verjongt.'

Dat heeft een cultuur doen ontstaan, waarin ongemerkt en onbewust veel seinen de verkeerde kant op zijn gaan staan. De politiek versplintert, bijt zich vast in incidenten en slaagt er niet goed in om koersvaste tegenmacht te vormen; het college van B&W (dat de afgelopen periode tussentijds op een wethouder na geheel verwisselde) keert zich in zichzelf en omzeilt, zoals de Rekenkamercommissie in juni nog eens nadrukkelijk moest vaststellen, als het ingewikkeld wordt de raad (in Rekenkamertaal: 'er is sprake van een organisatiecultuur waarbinnen het krijgen van een scherp omljnd beeld over hoe en wanneer de raad in stelling te brengen geen prioriteit heeft'); het ambtelijk apparaat verdort omdat er geen tempo gemaakt wordt, moppert omdat 'de monumentenmaffia' de (binnen)stad bestiert, doolt omdat er weinig visionaire impulsen uit het stadsbestuur komen en ondertussen bijt de lokale politiek zich vooral vast in alles wat er mis gaat, waarbij de missers vaak een omvang aannemen waarbij de tegenslagen van andere steden (grondbedrijf Apeldoorn, stadshuis Apeldoorn, Midi Tilburg, grondbedrijf Tilburg, verhuizing

woonwagencamp Eindhoven, Noordzuidlijn Amsterdam, Parkeerbak Rotterdam – om er willekeurig maar een paar te noemen) kinderwerk lijken.

Het is dit negatieve mengsel van ontwikkelingen die het bestuursklimaat van een atmosfeer voorzien waar niemand in de Brabantse hoofdstad vrolijk van wordt. Het *Brabants Dagblad* vatte dat in haar Nieuwscafé van begin oktober wat simplistisch samen met de vraag: is Den Bosch conservatief? In feite gaat het om de vraag: waar haalt de stad nieuwe energie vandaan?

Participerende overheid

Ondertussen komen de veranderingen wel op Den Bosch af. De wereld staat niet stil, en loopt al zeker niet met een boog om de hertogstad heen. Ook Den Bosch wordt na 1 januari 2015 zelf verantwoordelijk voor een groot aantal taken op het terrein van de zorg, de jeugdzorg, het passend onderwijs en de arbeidsparticipatie. De gemeente is daar – zoals elke gemeente in het land – al tijdens mee in de weer. Haar wacht immers een enorme opgave.

Maar met de decentralisatie zoekt zich ook een andere verhouding tussen burgers, professionals, dienstverleners, ambtenaren en bestuurders een weg in de stad. Dat kan niet anders, want de gemeente moeten de nieuwe taken zien te volbrengen met fors minder geld. De bezuinigingen op het bestaande voorzieningenpatroon loopt soms wel op tot 40 procent. Die opgave is alleen te volbrengen als al die taken *anders* georganiseerd worden, met *andere* machtsverhoudingen tussen burgers, professionals, ambtenaren en bestuurders, *andere* omgangsvormen, *andere* vormen van sturing.

Die beweging klopt steeds harder op de poorten van het Bossche stadhuis. Niet alleen daar overigens, dat proces voltrekt zich in heel Nederland. Onderzoekers verbonden aan het Planbureau voor de Leefomgeving en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur hebben onlangs in een handzaam boekwerkje, *Leren door doen*, geprobeerd in kaart te brengen wat dat betekent voor het lokale openbaar bestuur. Dat doen ze niet *ins blaue hinein*, maar op basis van onderzochte ervaringen met initiatieven waarin lokale overheden actief op zoek zijn naar zo'n andere rol.

Zij zien de veranderingen niet alleen een verschuiving van *zwaartepunt* (van de overheid richting samenleving), maar vooral ook als een verschuiving van *initiatief*. Waar voorheen gesproken werd van burgerparticipatie (in de door de overheid gestelde doelen), kan nu beter gesproken worden van overheidsparticipatie (in uit de samenleving voortkomende initiatieven). De onderzoekers constateren: 'Het gaat niet alleen meer om de burger die meedoet binnen de randen die de overheid voor inspraak heeft uitgetekend, het gebeurt ongeacht die randen. Mensen in de lokale gemeenschappen hebben hun eigen doelen en streven die na. Ze doorkruisen de afgebakende processen van de overheid en nemen daar op momenten die zij zelf bepalen, en op hun eigen manier, een rol in. De verhouding tussen overheid en burger wordt daarmee niet alleen meer wederkerig, maar ook minder afgebakend.'

De auteurs onderscheiden vier soorten overheidssturing (zie figuur 1):

- *rechtmatige* overheid (politiek primaat, regels en procedures, zorgvuldigheid, hiërarchisch, bureaucratisch);
- *presterende* overheid (managementafspraken, afrekenbaar, doelen, prestatieafspraken, markt)
- *netwerkende* overheid (partnerschap, samenwerking, doelstellingen in overleg, afspraken, akkoorden, convenanten)
- *participerende* overheid (burgers en bedrijven genereren publieke waarde, de overheid faciliteert)

Figuur 1 Vier typen overheidssturing

	Rechtmatige overheid	Presterende overheid	Netwerkende overheid	Participerende overheid
Doel- bepaling	Politieke primaat bij vaststelling publieke belangen	Politiek en betekenisgeving in afrekenbare prestatieafspraken	Maatschappelijk: vaststelling in overleg tussen partners in het netwerk	Burgers en bedrijven ontwikkelen maatschappelijke waarde
Rol van beleid	Politieke ambities naar regels, procedures en inzet middelen	Politieke ambities naar managementafspraken en te realiseren prestaties	Maatschappelijke voorkeuren naar onderling afgestemde handelingspraktijken	Maatschappelijke initiatieven naar kaders en ondersteuning
Ambtenaar	Zorgvuldig, onpartijdig en integer	Resultaatgericht, klantbewust en doelmatig	Omgevingsbewust, responsief, samenwerkingsgericht	Ingehouden, beheerst, voorzichtig, verbindend
Organisatie van de overheid	Hiërarchisch, politiek primaat en ambtelijke loyaliteit	Doelen, resultaten en prestatieafspraken	Verbondenheid en afstemming met netwerk van gevestigde actoren	Prudentie, afstandelijkheid, bescheidenheid
Sturing	Rechten en plichten uitoefenen, bureaucratisch	Prestatieafspraken, doelen vaststellen	Compromissen en akkoorden sluiten met overlegpartners	Vanuit publieke doelen maar aansluiting zoekend bij maatschappelijk initiatief

Uit: Martijn van der Steen, Maarten Hajer, e.a., *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Uitgave: Nederlandse School voor Openbaar bestuur en Planbureau voor de Leefomgeving, 2014, p.22.

Zij zien binnen overheden het accent verschuiven van de rechtmatige – klassiek Nederlandse - overheid naar de participerende overheid. Dat is een verschuiving die de wind in de zeilen heeft gekregen door de vergroting van overheidstaken op lokaal niveau, maar die ook sterk gevoed wordt door het feit dat de samenleving door de kracht van de informatietechnologie steeds minder verticaal (vanuit centra en organisatietoppen) wordt bestuurd en steeds meer horizontaal (vanuit netwerken en platforms) wordt vormgegeven. Dat betekent niet dat rechtmatigheid er niet meer toe doet, maar dat de vier sturingsconcepten in een steeds wisselende mix aanwezig zijn, die bovendien per domein zal gaan verschillen.

Belemmeringen

Ga daar maar eens aanstaan. Dat vereist een andere omgang met procedures, met het aandurven van risico's, met het relativeren van de vinkjescultuur. Dat veranderen is een ingrijpende opgave. Waar, zo stellen de auteurs vast, geen handboek voor is, en er ook niet zal komen. Het is een kwestie van *Leren door doen*. Een kwestie dus van lokale bestuurlijke, politieke en richtinggevende debatten, van politieke leiderschap en durf, het is een zoektocht van een vernieuwingsgezinde politieke cultuur. Van seinen die op groen staan en niet onmiddellijk na het eerste ongelukje weer op rood worden gezet.

Kan Den Bosch dat aan? Durft ze de seinen op groen te zetten? En wie gaat dat doen? Durven politici/raadsleden/ambtenaren uit hun loopgraven te treden waarin ze elkaar nu al een paar jaar gevangen houden? Precies bij die vragen komt de stad nu zichzelf tegen. Er is een voedingsbodemp ontstaan waar fantasie niet goed gedijt. Verhoudingen tussen geledingen, van pers tot politiek, van bestuur tot ambtenarij, zijn getekend door angstvalligheid en voorzichtigheid. Dat Den Bosch zich daarmee een weinig gunstige startpositie heeft verworven, wordt nog eens extra duidelijk als we de

belemmeringen op ons laten inwerken die in *Leren door doen* op basis van ervaringen op tal van andere plaatsen worden omschreven. Waar stuiten lokale bestuurders en hun ambtenaren op als ze de weg inslaan naar een participerende overheid? De auteurs lokaliseren vijf belemmeringen, die een hoog Bossch' herkenbaarheidsgehalte hebben:

1 Macht van gevestigde belangen

Er zijn altijd partijen die belang hebben bij de status quo, elites die nu greep hebben op de besluitvorming en daarvoor niet zo maar wijken. Je zou de verschillende netwerken die zich bezig houden met het Bossche erfgoed zo'n vorm van macht kunnen noemen, maar in Den Bosch ligt die in nog veel meer netwerken opgesloten. Gaan die zo maar opzij? Nee dus, dat zal het nodige vergen. Bestuurlijke moed bijvoorbeeld om anders met deze belangen om te gaan, om duidelijke te maken dat deze belangengroepen zeker een rol spelen, maar dat ze niet meer de regels van het spel, laat staan de oplossing bepalen.

2. Risico-aversie van ambtenaren en bestuurders

Waar vernieuwen het risico in zich draagt van onzekere uitkomsten, is het politieke systeem daar niet op ingericht. Dat systeem draait juist op risico-vermijding. Daardoor is de drempel voor innovatie, en al zeker systeeminnovatie, bijna onneembaar hoog geworden: iemand die het 'anders' wil doen moet omstandig uitleggen hoe dan wel en liefst garanties voor succes, en het uitblijven van ongelukken, overleggen. Dat is bij echte innovatie onmogelijk. Politiek-bestuurlijke risico-aversie kan een complete ambtelijke dienst en uitvoeringsorganisaties in de greep houden. Controle zet de toon, vernieuwing krijgt geen adem. Elke gemeente worstelt daar nu mee, maar Den Bosch heeft zich wel in het bijzonder in een weinig innovatievriendelijke positie gemanoeuvreed. Een sterk ambtelijk apparaat, zoals Den Bosch heeft ontwikkeld, kan moeilijk uit de voeten met een bestuur dat risico's mijdt en voorrang geeft aan zekerheden. Zelfs als dat apparaat zegt te willen veranderen, is het moeilijk om een goede koers te vinden. Sterker, een ambtelijk en bestuurlijk drama als de Bartenbrug versterkt die amorfe toestand alleen maar. Immers, een tweede aflevering van zo'n drama moet koste wat kost worden voorkomen, met alle controlereflexen van dien.

3. Inrichting van de interne organisatie

Ambtelijke organisaties zijn doorgaans functioneel ingericht, in specifieke ('verkokerde') deelgebieden die een eigen verantwoordelijkheid dragen en daarop ook over de benodigde kennis en expertise beschikken. Dat werkt goed, zolang de overheid zichzelf als een cockpit beschouwt, waar vanuit alles kan worden geregeld. Vanaf het moment dat het initiatief richting samenleving verschuift, zal blijken dat de maatschappelijke vraagstukken weinig boodschap hebben aan de interne gemeentelijke organisatie. Als de beweging van buiten (de samenleving) naar binnen (bestuur, beleid) moet komen dan stagneert deze direct als deze maatschappelijke energie zich moet conformeren/splitsen/opdelen naar de organisatie van de gemeente. Het Bossche bestuursapparaat heeft een sterke eigen inhoud. Dat loslaten en anderen toelaten vraagt nogal wat. Het is al zo'n dertig jaar langs dezelfde kokers georganiseerd. Daaruit breken is het toetreden tot een nieuwe wereld. Is daar ruimte voor? Het besef dat het moet is er in het ambtelijk en bestuurlijk apparaat ieder geval wel. De nota *Van betekenis voor de toekomst* is daar een uitdrukking van. Nu gaat het er om daar ook positieve energie en overtuigingskracht aan te verbinden.

4. Ongeschreven regels, gewoonten en werkpraktijken

De kracht van de informaliteit is misschien wel de moeilijkste belemmering. Dat gaat om de dagelijkse gang van zaken. Om de gewoonten, ongeschreven regels en ingesleten routines die voorschrijven wat in de organisatie 'normaal' is. Dat is een soort DNA van het ambtelijk apparaat. Zoiets verander je niet door mensen in een andere functie te benoemen of afdelingen te reorganiseren. Dat vraagt om interventies in de ingesleten patronen van de organisatie. Dat is overal lastig, maar misschien nog wel meer in Den Bosch. Was niet een van de bevindingen uit het onderzoek van Boogers, dat de bestuurscultuur in Den Bosch een hoge mate van informaliteit kent,

met onderlinge omgangsvormen die misschien wel tot de Brabantse volksaard behoren, als je daar tenminste van mag spreken? De dingen gaan zoals ze geregeld worden. Daarop inbreken is extreem moeilijk. Maar het kan wel. Leidinggevend en hebben hier de sleutel in handen. Ze kunnen de organisatie mede veranderen door zelf anders te gaan handelen. Gewoon in het dagelijks werk, zonder groots opgetuigd verandertraject, maar wel met de eensgezinde overtuiging dat het nodig is. Telt Den Bosch zulke leidinggevend en?

5. *Scepsis*

Niet alle energie die uit de samenleving opkomt wordt automatisch met gejuich ontvangen. De oude verticale overheidsorganisatie kent nog tal van vinkjes waar aan voldaan moet worden en die in de omgangsvormen met de buitenwereld als scepsis een weg naar buiten vinden. Het zijn de basisvragen uit het register van de 'oude' overheid: Is het niet louter eigen belang? Dringen mensen niet voor? Is de continuïteit gegarandeerd? Is de groep representatief? Is het geen modegril? Gaat er niet iemand met de kas vandoor? Kunnen mensen dit wel aan? Het zijn op zichzelf ook geen onbehoorlijke vragen, ware het niet dat ze als impliciete bezwaren nogal eens de functie krijgen om de boot af te houden. Initiatiefnemers moeten vaak zoveel bewijsmateriaal overhandigen van hun goede bedoelingen dat ze al vaak gefrustreerd afhaken voordat ze begonnen zijn. De oplossing ligt niet in een eindeloos debat met de betrokkenen, maar in het durven laten ontstaan van kleine concrete praktijken als experiment, met alle verschillen en risico's van dien. Laat de antwoorden uit praktijken en experimenten komen, dat is wat de auteurs met *Leren door doen* bedoelen. Doen moet voorrang krijgen op debatteren. Het is ook het loslaten van het overheidsmonopolie dat alleen het overheidsstempel een garantie biedt voor kwesties van rechtmatigheid, rechtvaardigheid en solidariteit en het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Misschien kunnen mensen op een horizontale wijze daar zelf ook oplossingen voor vinden, die de overheid dan aanvult, belooft of versterkt.

Refreshknop

Kortom, de uitgangspositie van Den Bosch is niet optimaal, om maar eens eufemistisch uit te drukken. De stad snakt naar nieuwe impulsen, maar weet niet goed waar die vandaan komen en wie ze gaat geven. Er dringt zich een nieuwe realiteit op, waar men zich (nog) niet goed raad mee weet. Dat is knap vervelend, zeker, maar het is niet te laat. Een nieuw gemeentebestuur kan, eenmaal bevangen door het juiste gemoed, daar zonder veel moeite een uitdaging van maken. Den Bosch heeft zich al eerder - niet in de laatste plaats dankzij Rombouts en Van der Made, het kan niet vaak genoeg gezegd worden - een meester getoond in de wet van de versnellende achterstand. Waarom zou dat niet nog een keer kunnen?

En niet alleen dat. Het is ook een kwestie van vertrouwen tonen in krachten die in de stad liggen opgesloten. Op het moment dat dit essay geschreven wordt, loopt er in de provincie Brabant een discussie over 'Het Nieuwste Brabant'. Het is een initiatief van de Commissaris van de Koning, Wim van de Donk, die een keurkorps van bestuurders, denkers, wetenschappers en kunstenaars heeft gevraagd om na te denken wat nu - in dit veranderende tijdperk - de veerkracht van Brabant of van Brabanders is. Heel bewust treedt hij daarmee in de voetsporen van een verre voorganger, Jan de Quai, die begin jaren vijftig een vergelijkbaar project heeft opgezet onder de titel *Het nieuwe Brabant*. Brabant verschoot in die jaren van wederopbouw zorgwekkend snel van kleur; de agrarische dorpsgemeenschappen werden razendsnel aangetast door nieuwe vormen van industriële verstedelijking. Van de Donk ziet de wereld opnieuw snel veranderen en hij wilde weten wat de papieren van zijn geliefde provincie zijn.

Het leverde een kloek, fraai vormgegeven boek op van bijbelachtige allure (685 pagina's) met indringende beschouwingen over vrijwel alle aspecten van het maatschappelijke leven in Brabant. Alle auteurs zijn uitgedaagd om een verbinding te leggen met de teksten van begin jaren vijftig, waardoor het boek ook een intellectuele reisgids is geworden door het recente verleden van Brabant van waaruit vervolgens perspectieven voor de toekomst worden geschetst.

Het woord 'monumentenmafia' komt in al deze beschouwingen niet voor. Het verleden wordt niet weggezet, maar beschouwd, ontleed, doordacht en meegenomen naar de toekomst. Het boek functioneert als een soort 'refreshknop'. Kunnen we de kwaliteiten van Brabant benutten in de nieuwe vormgeving van de werkelijkheid? Wat betekenen de nieuwe omstandigheden, de nieuwe ontwikkelingen voor het ondernemen, het organiseren, het verbeelden en verbinden in de provincie?

Weliswaar wordt daar door al die denkers en beschouwers niet een eensluidend antwoord op gegeven, maar de teneur is toch vooral optimistisch. Er is een veerkrachtige grondstructuur in Brabant, van gezamenlijkheid, van onderlinge betrokkenheid, van verbondenheid met gebieden en plekken, van mededogen met medemensen, die in de nieuwe vormgeving van de verzorgingsstaat wonderwel van pas komt. Brabanders scoren hoog in statistieken over mantelzorg en onderlinge steun. Brabanders hebben meer dan elders in het land een broertje dood aan al te dichtgetimmerd bureaucratische regelsystemen, iets wat ze toch vooral als een calvinistische gewoonte van boven de Moerdijk beschouwen. Brabanders kennen van oudsher een hoge verenigingsgraad.

Daar horen Bosschenaren dus ook bij. Misschien zijn ze zelfs wel een beetje meer Brabander dan de rest van de provincie, die indruk wekken ze in ieder geval bij tijd en wijle. Zij vormen de grondverf van de nieuwe bestuurlijke omgangsvormen waar de stad de toekomst mee de baas moet zien te worden. Ze hebben de afgelopen decennia geleerd om naar het bestuur, naar het stadhuis, naar de regenten en notabelen te kijken, die in de provincie hoofdstad eigenlijk van oudsher de dienst uitmaakten. Het zal even wennen zijn als deze nu naar hun gaan kijken. Maar als daar durf en vertrouwen uit spreekt, dan is de potentie enorm.

Het kan wel. In de wijk Hambaken stond het gebouw Noorderpoort al twee jaar leeg. Er was gedoe, zo niet ruzie over in de buurt, tussen bewoners. In opdracht van de gemeente is kwartiermaakster Loes Leatemia in het gebouw gaan luisteren naar wat mensen willen. Zo vormde zich langzaam maar zeker een *community* van bewoners en ondernemers uit deze wijk die Noorderpoort invulling zijn gaan geven. Een groep van 25 actieve bewoners gaat nu een eigen buurtonderneming starten om het beheer, exploitatie en programmering van het gebouw zelf te regelen. Het optreden van de kwartiermaakster is wat de auteurs van *Leren door doen* 'de verbindende vakman' noemden: de publieke functionaris die kan schakelen tussen de wereld van beleid en die van bewoners, tussen publieke waarde creëren en eigen belang nastreven, tussen instellingen en burgers. Dat type publieke functionarissen komt momenteel overal in Nederland tot wasdom. Ze moeten ook in Den Bosch in potentie aanwezig zijn.

Dus: heren en dames ambtenaren, bestuurders en politici!

Laat de Bosschenaren tot U komen. Geef de creativiteit van de stad de ruimte. Laat de verbeelding haar werk doen. Gun de inwoners hun onorthodoxie. Lok de ondernemersgeest uit de tenten. En hou op met die zelfkwekking in ambitieuze beelden (conservatief, gezellig, gezapig) waar geen land, en al helemaal geen stad, mee te bezeilen valt.

Jos van der Lans is cultuurpsycholoog en publicist. Hij heeft een groot aantal publicaties op zijn naam staan over de (geschiedenis van) de verzorgingsstaat, de publieke sector en stedelijke politiek. Onlangs verscheen van zijn hand (samen met Nico de Boer): *DEcentraal. De stad als sociaal laboratorium*, AtlasContact, maart 2014). Zie voor meer informatie: www.josvdlans.nl of volg hem op Twitter: [@josvanderlans](https://twitter.com/josvanderlans).

Literatuur

Boer, Nico de, Jos van der Lans (2014), *Decentraal. De stad als sociaal laboratorium*. Amsterdam: AtlasContact.

Boogers, Marcel (mei 2011), *D'n Boss van Den Bosch. Onderzoeksverslag*. Tilburg: Tilburgse school voor politiek en bestuur.

Boogers, Marcel (januari 2010), *De Top van Tilburg. Onderzoeksverslag*. Tilburg: Tilburgse school voor politiek en bestuur.

Brabants Dagblad (2011), artikelen/berichten/beschouwingen naar aanleiding van het onderzoek 'Den Boss van Den Bosch', van 31 mei tot en met 10 juni.

Donk, Wim van de (samenstelling) (2014), *Het nieuwste Brabant*. Eindhoven: Uitgeverij Lectoris.

Gemeente 's-Hertogenbosch (2013), *Trendstudie 2013*, Den Bosch: gemeente 's-Hertogenbosch.

Hajer, Maarten (2011), *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Hilhorst, Pieter, Jos van der Lans (2013), *Sociaal doe-het-zelven. De idealen en de politieke praktijk*. Amsterdam: AtlasContact.

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch (juni 2014), *Regeren en informeren. Onderzoek Informatievoorziening complexe projecten*. Gemeente 's-Hertogenbosch.

Steen, Martijn van der, Maarten Hajer, e.a.(2014), *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar bestuur en Planbureau voor de Leefomgeving.

VAN BETEKENIS VOOR DE TOEKOMST. Ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie. Nota gemeente 's-Hertogenbosch, vastgesteld door het college van B&W, d.d. 1 juli 2014.