

## Een lichte kijk op de sturing van de stad

*“In alle toonaarden en van alle kanten klinkt de roep om verandering. De wereld is niet goed genoeg. Het moet allemaal beter. Maar stel dat we de wereld niet eens hebben gezien, dat we maar wat lopen te suffen?”*

Hans Aarsman in ‘De Fotodetective’

Dit essay gaat over bestuurlijke lichtheid als sleutel voor het benutten van de kracht van de stad. Het is geschreven in opdracht van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI) die een advies voorbereidt over de toekomst van de stad. Daarin staat de vraag centraal in hoeverre de overheid kan vertrouwen op het zelfoplossend vermogen van de stad en waar ze dan nog wel op moet sturen. De raad veronderstelt dat de grote opgaven voor de toekomst van de stad alleen kunnen worden gerealiseerd door krachtige verbindingen te leggen tussen probleemvelden en tussen verkokerde werelden.

Het concept van bestuurlijke lichtheid zal hieronder worden toegepast op die twee centrale begrippen. Hoe pak je de opgaven voor de stad met enige lichtheid aan en hoe leg je verbindingen zonder dat het escaleert in veel complexiteit, hoge afstemmingskosten en traagheid?

Met het oog op deze vragen heb ik gesproken met drie wethouders ruimtelijke ordening en wonen van steden in de Noordvleugel van de Randstad. Het betreft Gilbert Isabella in Utrecht, Adri Duivesteijn in Almere en Maarten van Poelgeest in Amsterdam. Bestuurders waarvan ik weet dat ze wel iets hebben met het thema zelfsturend vermogen van de stad. De resultaten van die gesprekken zijn in het essay verwerkt in de vorm van analyses, voorbeelden en citaten. Veel leesplezier.

Utrecht, 15 mei 2012

Frans Soeterbroek  
de Ruimtemaker  
[frans@deruimtemaker.nl](mailto:frans@deruimtemaker.nl)



## 1- Het geluk van de stadsbewoner

Het gaat goed met de Nederlandse steden. Kijk eens hoe hoog de stadsbewoners scoren op levensgeluk, welvaart, veilige leefomgeving en arbeidsparticipatie. En zie hoe goed we de stad met elkaar op orde hebben. Zo goed zelfs dat we ons soms zorgen maken of er wel voldoende plekken in de stad zijn waar het wat rommeliger en ruiger aan toe kan gaan. En ook hebben we het eigenlijk niet slecht getroffen met onze lokale overheid. Bestuurders zijn over het algemeen betrokken, integer en bescheiden. De dienstverlening is behoorlijk goed gestroomlijnd en aangepast aan wensen van burgers. Corruptie is geen wijdverbreid verschijnsel.

Het zijn steden waar mensen vooral hunkeren naar stabiliteit, wederzijds respect en een prettige leefomgeving. Wanneer je hen vraagt waar ze gelukkig van worden en wat ze nog te wensen hebben dan gaat om kleine dingen.

Voor veel mensen is de uitdaging niet om hun omstandigheden te verbeteren maar om te zorgen dat die niet verslechtert. Er zijn ook veel mensen wier positie minder rooskleurig is maar dat is eigenlijk normaal voor een dynamische stad. Daar kunnen mensen zich opwerken en helaas zal dat niet voor iedereen lukken.

De stad is ook schouwtoneel voor de globale vraagstukken : recessie, financiële crisis, legitimiteitscrisis van de politiek, migratie en spanningen tussen bevolkingsgroepen. Stadsbewoners hebben te maken met de schande van de voedselbanken, het leed achter voordeuren, de scooterterreur, de vastzittende woningmarkt, de kantorenleegstand, de discriminatie. Het zijn, vergeleken met buitenlandse steden, nog redelijk beheersbare problemen die de inventiviteit en de solidariteit van de stadsbewoner prikkelen. Nee, de stad is zeker niet ideaal of 'af' maar de mensen zijn er juist gelukkig omdat er reuring is, nog veel voor de strijd is en je heerlijk over anderen en de overheid kunt klagen.

Ik vrees dat veel mensen die betrokken zijn bij het plannen en besturen van de stad iets ongemakkelijks krijgen bij bovenstaande tekst. Ze zijn immers getraind in het denken in problemen en de noodzakelijke veranderingen op weg naar een gedroomde toekomst. En de buzzwoorden waarmee ze elkaar het verhaal van de stad vertellen ontbreken in dit verhaal. Waar zijn de grote opgaven, de integrale aanpak, de sociale cohesie, de vitale coalities, de uitvoeringsstrategie, de heldere kaders, de stedelijke regie, de ketenaanpak, de burgerparticipatie? Die woorden staan er expres niet in omdat ze tot de systeemwereld van de stedelijke professionals behoren en wel eens lijken te vertroebelen hoe mensen hun eigen stad en leven ervaren.

Politici, bestuurders en planners zijn altijd bezig met het streven naar iets wat er nog niet is. Ze voeden daarmee onbewust het onbehagen en het gevoel bij veel mensen dat de stad van de toekomst niet van hen bedoeld is.

De Nederlandse architectuurhistoricus Wouter Vanstiphout ziet deze vlucht vooruit in grote ambities voor de stad zelfs als belangrijke oorzaak voor de rellen in Londen van zomer 2011: *“The city has become a tool to achieve goals, political, cultural, economic or even environmental. Treating the city in this way means that we are constantly passing judgment on what the city should be, and who should be there, and what they should be doing, instead of trying to understand what the city actually is, who really lives there and what they are doing. This produces a dangerous process of idealisation, denying whole areas, whole groups their place in the urban community,*

*because they do not fit the picture.*"<sup>1</sup>

Het fenomeen van het denken in grote opgaven is de afgelopen 20 jaar tot wasdom gekomen omdat een aantal ontwikkelingen in elkaar grepen. De sterke professionalisering van de planning en sturing van de stad, de economische groei die het optimisme van grote plannen aanwakkerde, de opkomende ideologie van de overheid als ondernemer en de concurrentie tussen steden en regio's om het grote geld. En heel wat van die ambitieuze plannen van overheden en hun strategische partners raakten losgezongen van de praktijk.<sup>2</sup> Het waren grote vergezichten en dure plannen met als teneur: 'we dreigen de boot te missen, de urgentie is groot, dus is er veel geld nodig voor een grote sprong voorwaarts'. Dat zagen en zien we terug bij regionale samenwerking, lokale gebiedsontwikkeling, de wijkaanpak en het 'ondernemertje spelen' van semi-publieke organisaties als corporaties, onderwijsinstellingen en thuiszorginstellingen.

Als een 'blessing in disguise' heeft de economische recessie de afgelopen drie jaar geleid tot een herbezinning op deze praktijk en op de onderliggende waarden. Grote plannen komen tot stilstand en de keerzijden van al dat publieke ondernemerschap en het groots durven denken komen in het volle daglicht te staan. Dat noopt tot meer bescheidenheid, selectiviteit en kleinschaligheid.

Het lijkt er op dat we hier niet te maken hebben met een pauzenummer (na de recessie gaan we gewoon verder waar we gebleven waren) maar met een paradigmawisseling. In de herbezinning mengen zich discussies over nieuwe ontwikkelstrategieën voor de stad met vragen over de legitimiteit van politiek, bestuur en grote instituties ('van wie is de stad?'), over de kracht van kleinschalige samenlevingsverbanden (de wijk, de buurt, het persoonlijke netwerk, nieuwe collectieven) en over duurzaamheidsvraagstukken.

Daar komt een nieuw planningsparadigma van organische stadsontwikkeling uit naar voren. De geïnterviewde wethouders ervaren dit als een fundamenteel andere visie op het ontwikkelen van de stad. De kenmerken van **dit nieuwe organische planningsparadigma**:

- 1- Loslaten van blauwdrukplanning en durven om vanuit visies en idealen ('duurzame stad', 'vitale wijk',....) door te stoten naar improvisatie en experiment.
- 2- Een transformatiestrategie gekenmerkt door creatief hergebruik van leegstand en het recombineren van bestaande functies.
- 3- Grote plannen tot ontwikkeling brengen door kleinschalig te beginnen en te experimenteren en ze dus niet 'te bevriezen'. Daarmee vervloeien toekomstgerichte ontwikkelstrategieën met strategieën voor tijdelijke gebruik.
- 4- Een substantieel deel van de woningbouwopgave realiseren via zelfbouw zowel op kavelniveau als gebiedsniveau.
- 5- Het werken aan zelfvoorzienende lokale gemeenschappen op het terrein van energie, voedsel en (ruil van) diensten.

---

<sup>1</sup> Wouter Vanstiphout (2011) 'Back to normal?' *the Guardian* 11 augustus 2011

<sup>2</sup> F. Soeterbroek (2007) Het belang van bestuurlijke lichtheid. In J. Brouwer, W. Buunk & T. Rutjens (red.), *De grenzeloze regio. Praktijkboek regionale strategieën*. Den Haag: SDU Uitgevers.

- 6- Meer aandacht en respect voor de geschiedenis en unieke kwaliteiten ('het DNA') van de stad en afzonderlijke plekken.
- 7- Meer oog voor de prettige chaos, de natuurlijke veerkracht en spontane dynamiek van de stedelijke samenleving.
- 8- De tijd zijn werk laten doen door er op durven vertrouwen dat zich nieuwe kansen aandienen ('het momentum').

In de steden zien we vele hoopgevende voorbeelden van organisch ontwikkelen. Zo zet de gemeente Almere sinds 2006 in op zelfbouw. Ze maakt anno 2012 een nog grotere stap door bij de ontwikkeling van het grote gebied Oosterwold in te zetten op een nog radicaler planningsconcept waarbij burgers alle ontwikkelingen sturen en samen een nieuwe gemeenschap maken. De daarbij betrokken ontwerper Winy Maas spreekt euforisch over 'crowdplanning' en over het ontstaan van een onafhankelijke 'republiek' in de stad.<sup>3</sup> Ook Amsterdam heeft de smaak te pakken door voor gebieden als De Zaan-/IJoevers en Amstel III volop in te zetten op organische ontwikkeling. En ze wil 30% van de woningbouw realiseren via zelfbouw. En in Utrecht worden de plannen voor de nieuwe wijk Rijnenburg uit de wachtstand gehaald om ruimte te bieden het gebied organisch te ontwikkelen.

## **2- Lichte maakbaarheid**

Wat betekent deze inzet op organische ontwikkeling van de stad voor de inzet van de overheid?

De geïnterviewde wethouders vieren het einde van de blauwdrukplanning en de te grootse plannen maar ze koesteren wel de traditie van stadsplanning. Ze zijn zich er van bewust dat ze een planningsbenadering moeten verbinden met een strategie van improvisatie en organische groei. Wethouder Duivesteijn daarover: *“dat is de grote paradox van hoe we de stad willen ontwikkelen: we plannen de organische groei.”*

De bestuurders benadrukken dat mensen heel goed in staat zijn zelf hun stad te maken en hebben daar goede ervaringen mee. Als contramale voor dit vermogen om los te laten willen ze sturen op basis van hun eigen idealen voor de stad: emancipatie, lotsverbondenheid, bewoners in hun kracht zetten, de open stad, de duurzaamheid. Ziehier de sturingsparadox die makkelijk in een spagaat kan veranderen: we bouwen een stad naar ons ideaal en dat mogen de bewoners zelf doen.

Die beweging naar meer macht voor bewoners is goed zichtbaar in de woningbouw. De bestuurders zijn gedreven in het verkleinen van de rol van ontwikkelaars en vergroten van de rol van eindgebruikers.

De grote uitdaging bij organische planning is hoe je met een minimum aan regels bewoners, corporaties en investeerders verleidt om zelf het voortouw te nemen. In dit verband maken de wethouders zich zorgen over de voortgaande juridisering en de steeds sterkere nadruk op risicomanagement bij projecten.

Van Poelgeest: *“Wanneer we nog verder gaan op het pad om alle risico's te willen beheersen gaan we verkrampen en dat doet geen recht aan het feit dat we een vorm van ondernemen bedrijven.”*

In Almere worden, gebruik makend van de crisis- en herstelwet, de grenzen opgezocht om zelfbouw te vrijwaren van grote delen van het bouwbesluit.

---

<sup>3</sup> Winy Maas (2012): 'Vrijland' essay opgenomen in *“Almere Oosterwaard, Land-Goed voor initiatieven”*, gemeente Almere maart 2012.

De planners en bestuurders van de stad zullen veel meer dan voorheen worden aangesproken op hun vermogen lokaal te denken en te handelen. Met oog voor praktische zaken met een menselijke maat en voor de unieke kwaliteiten van plekken. Wethouder Isabella van Utrecht is een goed voorbeeld hiervan. Hij fietst met grote regelmaat door de stad om te gaan kijken op plekken waar ontwikkelingen zich aandienen of juist lijken te stagneren. In dialoog met de bewoners gaat hij daar op zoek naar de meest gerichte en eenvoudige oplossing om daar meer beweging in te krijgen. Dat blijkt vaak in hele kleine dingen (rekenfouten, onnodige gesteggel over erfgronden, goed naar mensen luisteren) te zitten.

Hij heeft ook een sterk gevoel voor hoe je bestuurt in een stad waar je zelfsturing en organische ontwikkeling wilt stimuleren: *“mijn rol is een beetje beweging te krijgen zodat het vanzelf verder gaat rollen.”* Ook in de andere steden is er dat gevoel voor de kleine ingrepen met de grote gevolgen. Zo is het ontwikkelingsbedrijf in Amsterdam er trots op dat ze samen met stadsdeel Noord een veerdienst naar het NDSM-terrein heeft geregeld. Dat blijkt een enorme katalysator voor de ontwikkeling van dat gebied te zijn.

We zien hier hoe er op de golf van meer macht voor bewoners en meer ruimte voor organische ontwikkeling een nieuwe bestuurlijke praktijk ontstaat. Dit zijn de belangrijkste kenmerken daarvan:

- 1- Consequenter vanuit de stadsbewoner/eindgebruiker redeneren en hen het stuur geven in de aanpak van woningbouw, openbare ruimte en het aansturen van professionals.
- 2- Inzetten op lokaal verankerde (tijdelijke) coalities en collectieven en daarbij een bescheidener rol voor de grote ontwikkelaars, investeerders en ambtenaren.
- 3 – Maatschappelijke initiatieven worden mogelijk gemaakt via eenvoud in (spel)regels en het creëren van regelvrije zones en projecten.
- 4- Hefbomen en katalysatoren die zelfsturing provoceren (‘we geven een zetje’, ‘we voeden de beweging’) zijn belangrijke sturingsinstrumenten voor de overheid.
- 5- De gebiedsgerichte aanpak is het leidend principe voor de bestuurlijke en ambtelijke structuur en werkwijze.
- 6- De stedelijke professional is meer antropoloog en dramaturg en minder bedenker van concepten en ‘uitroller’ van beleid.
- 7- Bestuurders en hun adviseurs ‘dansen door de schalen’ door zowel op een hoger schaalniveau strategisch en planmatig te opereren als heel lokaal aanwezig te zijn, oog te hebben voor het detail en het toeval te benutten.

Ik noem deze sturingsprincipes lichte maakbaarheid omdat ze gebaseerd zijn op het meebewegen met de dynamiek van de stad, ze bescheidenheid in ambities tonen en ze de eenvoud en menselijke maat terugbrengen in het besturen. Ze zijn ontleend aan de praktijk van stadsplanning en wonen maar zijn zeker ook toepasbaar in andere domeinen. In de wijkaanpak, de jeugdzorg, de sociale sector en de veiligheidsketen doen zich volstrekt vergelijkbare maakbaarheidsvragen voor in de zoektocht naar meer zelfredzaamheid van bewoners/cliënten en minder bureaucratie.

In onderstaand schema wordt dat lichte maakbaarheidsparadigma voor de stad afgezet tegen de valkuilen van het sturen op basis van ‘grote opgaven’.

	<b>Perverse effecten van inzet op grote opgaven voor stad</b>	<b>Lichte maakbaarheid</b>
Ambities en	WE LEGGEN DE LAT HOOG	WE GEBRUIKEN VEERKRACHT

opgaven	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Topzware integrale opgaven</li> <li>* Weinig oog voor wat nu goed gaat en naïef optimisme over maakbare toekomst</li> <li>* Doen alsof verandering vanaf het nulpunt moet beginnen</li> <li>*Beleids-/papiergedreven aanpak ('uitrollen', 'implementeren')</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Bescheidenheid, oog voor de details en de menselijke maat</li> <li>*Vertrouwen op zelfsturend vermogen samenleving</li> <li>*Voortbouwen op wat goed gaat en wat al in beweging is</li> <li>*Sturen via hefboven/olievlek ('kleine inzet==&gt; groot effect)</li> </ul>
Planningscultuur	<p>WE MAKEN PLANNEN</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Samenleving in wachtkamer van plannende overheid</li> <li>*Uitstelgedrag via verkenning, onderzoek, advies, procedures</li> </ul>	<p>WE BENUTTEN MOMENTUM</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Energie samenleving is leidend,</li> <li>* Veel uitproberen en improviseren</li> <li>* Spelen met de factor tijd en benutten van het (schijnbare) toeval</li> </ul>
Bestuurlijke aandacht	<p>WE KIJKEN VOORUIT</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Mobiliseren van middelen voor grote urgenties en plannen</li> <li>* Verbinden met 'grote spelers'</li> <li>* Strategisch denken op hoger schaalniveau</li> <li>* Besmettelijk chagrijn over institutionele barrières</li> </ul>	<p>WE KIJKEN IN DE STAD</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Inspirerende visie koppelen aan pragmatisch handelen</li> <li>* Verbinden met eindgebruiker</li> <li>* Oog voor strategisch detail en liefde voor mensen en plekken</li> <li>* Besmettelijk optimisme over de kracht van de stad</li> </ul>

### 3- De ontkokering voorbij !?

Het denken in termen van grote opgaven voor de stad heeft de onvrede over de organisatie en werkwijze van het lokale bestuur gevoed. Geen grote opgave zonder het verlangen naar een meer integrale aanpak en het verbinden van gescheiden werelden. Bestuurlijke structuren dienen in dat licht opgeschaald te worden (regionale sturing, samenvoegen gemeenten, integreren ambtelijke diensten, afschaffen deelraden enzovoorts), kokers moeten gecoördineerd te worden (regisseur, programmamanager, 'verbindingsofficier') en organisaties verbonden (platform, vitale coalitie, strategisch beraad, ketenregie).

Alleen is wel het probleem dat er op heel veel plekken geprobeerd wordt om die samenhang aan te brengen waardoor de fragmentatie en verkokering zich blijft reproduceren. De portefeuillehouders en hun inhoudelijke vakprofessionals botsen met hun gefragmenteerde integratieideaal (de veiligheidsketen, de kwaliteit van de openbare ruimte, de achter voordeuraanpak, gezonde wijken, duurzame wijken) op de invloeden van al die andere professionals en organisaties die hun eigen middelpunt van de wereld creëren. Dat vertaalt zich in veel gemopper over de taaie systemen, het veelkoppige monster van de verkokering en de waan van de dag.

We zien op veel plekken verwoede en zich om de zoveel jaar herhalende pogingen 'het systeem nu eindelijk eens op orde te brengen' in de jacht op een integrale/gebiedsgerichte/ondernemende/burgergerichte aanpak.

Die vlucht vooruit wordt gevoed door het grote leger aan managers en adviseurs binnen de lokale overheid die de sturing van de stad in een spagaat brengt tussen 'in control zijn' en risicomangement enerzijds en permanente verandering en vernieuwing anderzijds. Door dit alles verschuift de aandacht voor de stad naar de aandacht voor de eigen organisatie. En het resultaat is nooit goed genoeg.

Hoe maak je deze taaigheid dan wat lichter? Allereerst door in te zien dat alle pogingen om de organisaties en systemen integraler te laten werken en alles met elkaar te

verbinden een deel van het probleem zijn geworden. Het is vaak beter om die fragmentatie intact te laten dan er aan te gaan sleutelen.

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling heeft in haar advies 'de ontkokering voorbij' op een indringende manier gewezen op de risico's van dit schaduwgevecht met het verkokeringsmonster.<sup>4</sup> Want juist de strijd tegen verkokering activeert alle institutionele overlevingsmechanismen die men zegt te willen bestrijden. En verkokering vervult in termen van 'coutervailing powers' en meervoudigheid ook een functie.

Geelhoed zag al in de negentiger jaren dat het verlangen naar integraliteit een typisch Nederlandse fenomeen is dat tot hoge besluitvormingskosten leidt en ons het zicht ontnemt op eenvoudiger vormen van afstemming. Hij noemt als voorbeelden negatieve coördinatie waarbij alleen bij fricties die integraliteit wordt gezocht en 'grote uitruilen' als alternatief voor gestapelde compromissen.<sup>5</sup>

In de stedelijke planning zou het helpen om het integraal en verbindend denken te verzoenen met pragmatisch en gefragmenteerd handelen. Dat behoedt ons voor de valkuil om steeds maar weer nieuwe structuren te bedenken.

De kunst is de structuren te plooiën naar wat er in de praktijk nodig is en de grenzen tussen werelden te verzachten in plaats van opnieuw harde grenzen te trekken. Van der Steen en van Twist hebben in hun essay 'op weg naar vloeibaar bestuur' gepoogd dit principe toe te passen op de rijksdienst.<sup>6</sup> Het zou goed zijn om de taal en het denken van vloeibaar bestuur ook in steden meer ingang te doen vinden.

Daarbij hoeven we overigens niet van heel ver te komen. De geïnterviewde wethouders zijn op dit terrein zeer pragmatisch ingesteld. Ze laten integrale sturing ontstaan door ad hoc betrokkenen bij elkaar te roepen en beginnen met het saneren van overmatige afstemming aan hun eigen tafel en in hun eigen agenda. En ze zijn terughoudend in het bouwen van nieuwe structuren en regels, waarbij ze veelal hun eigen ambtenaren in toom moeten houden.

Amsterdam kent hiervan een aantal mooie voorbeelden. Om het samenwerkingsverband Noordvleugel is (in tegenstelling tot de Zuidvleugel) nooit een zware project- of programmastructuur gebouwd. Het concept Metropoolregio is op een organische wijze ontstaan door samen te bouwen aan een meeslepend verhaal. En de inzet op een integrale aanpak in de ruimtelijke sector leidt niet tot reorganisatie maar wordt vertaald in een licht samenwerkingsverband van de zes betrokken diensten onder de naam ontwikkelingsalliantie. Dat maakt het bestuur wendbaar in de steeds wisselende bestuurlijke allianties en strategieën.

De bestuurders koesteren die wendbaarheid en denken zakelijk en nuchter over de noodzaak van verbindingen in de stad. Ze hebben weinig met pretentieuze concepten als vitale coalitie en creatieve alliantie. Ze zoeken ad hoc naar de beste ingangen en bondjes. Principiële bestuurskundige vragen over hiërarchische of netwerksturing zijn

---

<sup>4</sup> Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008): 'De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte.' RMO, Den Haag

<sup>5</sup> Geelhoed, L.A. (1996), Wetgeving en bestuur in de semi-souvereine staat In: L.A. Geelhoed en T.J. in 't Veld: *Vervlechtingen en verschuivingen in wetgevingscomplexen aan het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw* – Zwolle, Tjeenk Willink,

<sup>6</sup> Martijn van de Steen en Mark van Twist (2010) 'Op weg naar vloeibaar bestuur', NSOB, Den Haag

aan hen niet besteed. Isabella: *'het is een voortdurend wisselen van posities, soms er tussenin en soms erboven.'*

Duivesteijn is nog het meest uitgesproken over welk type coalities hij wel en niet wil. Hij wil bewoners macht geven en de ontwikkelaars en aannemers die snel geld denken te verdienen aan de ontwikkelplannen van de stad er uit werken *"we werken alleen met stakeholders die blijven."*

Uit de interviews doemt het beeld op van bestuurders die hun kracht ontlenen aan het mixen van verschillende bestuurlijke paradigma's en stijlen zonder ongeloofwaardig te worden voor hun omgeving. In 2004 heb ik al op basis van eigen onderzoek vastgesteld dat onze bestuurders heel behendig met de systemen en netwerken meebewegen ('go with the flow') en zich niet willen laten vangen in een sturingsmodel of een specifieke stijl van besturen.<sup>7</sup> Dat beeld wordt in de interviews bevestigd en daar lijkt me ook niets mis mee.

#### **4 Kortsluiten van werelden**

Met het begrip 'gestapelde compromissen' raakt Geelhoed hierboven aan een belangrijk pijnpunt bij integraal en verbindend handelen in de Nederlandse bestuurscultuur. Begrippen als integraliteit en verbinden zijn synoniem geworden met het stapelen van ambities, breed samengestelde overlegplatforms, compromissen tussen bureaupolitieke belangen, het shoppen tussen verschillende overlegfora en veel tijd nemen om er samen uit te komen. Het is een vreemde synthese van het schikken en plooiën van de oude poldercultuur, bureaupolitieke spelen en het verbondenheidsoptimisme ('je bent wie je kent') van de moderne netwerksamenleving.

De grote klacht is dat er allerlei coördinatiefuncties, platforms en overleggen bijkomen terwijl er zo weinig afgaat. Gemeentelijke organisaties en bestuurders coördineren zich suf, hoe licht sommige coördinatiestructuren ook mogen zijn.

Hoe maak je dat dan lichter?

Om te beginnen dient er gesaneerd te worden in de schakels en buffers tussen bestuurders en bewoners, tussen bestuurders en professionals en tussen professionals onderling. Er zijn gewoonweg te veel mensen met titels als sectorhoofd, programmamanager, accountmanager, regisseur, linking pin, verbindingsofficier en communicatieadviseur die de complexiteit en traagheid van het bestuur vergroten. Verkokering wordt te vaak bestreden door tussenschakels en hulpstructuren in te bouwen en te weinig door betrokkenen samen in een hok te zetten. De inzet zou moeten zijn: het radicaal verkorten van de lijnen en het verkleinen van de afstand tot de dagelijkse praktijk. Dat geldt zowel voor de interne als externe relaties.

Een voorbeeld van hoe het ook kan. Wethouder van Poelgeest organiseert op zijn kamer zogeheten leegstandsgesprekken waar de eigenaars van bedrijfspanden direct worden aangesproken op hun plannen met het pand en daarbij waar mogelijk in contact worden gebracht met potentiële gebruikers.

Dat is een vorm van kortsluiten, aanjagen en bemiddelen die veelal effectiever is dan op afstand proberen beleid tegen leegstand te maken.

---

<sup>7</sup> F. Soeterbroek (2004): *'Go with the flow'*, gepubliceerd in Bestuurswetenschappen april 2004



Daarnaast is een belangrijke sleutel voor het verminderen van de coördinatielast het saneren in plan- en beleidsprocessen. In veel steden lukt het maar niet om uit de traagheid te stappen van lineaire planprocessen met z'n lange aanloop van verkenningen, ontwerpen, afstemmen en kaders uitwerken. Er kan in veel gevallen sneller doorgestoten worden naar kleinschalige experimenten en scherpe interventies maar dat wordt niet aangedurfd. Wanneer de inzet is om snel tot actie te komen hoeft er minder gecoördineerd te worden en kunnen de planprocessen veel compacter worden opgezet. Dit is hard nodig wil het nieuwe sturingsparadigma van zelfsturing en organische ontwikkeling tot zijn recht komen.

De coördinatielast en de traagheid worden ook veroorzaakt door rituele omgangsvormen. Bestuurders zouden een behoorlijk portie onbevangenheid aan de dag moeten leggen en de verleiding moeten weerstaan om in ingewikkelde tijdrovende processen mee te gaan. Dus ophouden met om problemen heen te bouwen, de lieve vrede te bewaren, bezweringsformules te maken, je druk maken of de andere je geen loer zal draaien en/of het iedereen naar de zin te willen maken. De geïnterviewde wethouders proberen daarin het goede voorbeeld te geven door vertrouwen te geven aan bewoners, samenwerkingspartners en ambtenaren maar ook de confrontatie te zoeken als het in de verhouding niet lekker lijkt te zitten of er destructief wordt opgetreden. Dit type onbevangenheid is hard nodig in de steden.

Misschien helpt het om de begrippen 'integrale sturing' en 'verbinden' te vervangen door het begrip kortsluiten. Dat woord dekt voor mij de essentie van het verminderen van de taaie coördinatielast. Het gaat om:

- het verkorten van de afstand tussen bestuur en bewoner;
- horizontaal verbinden van kokers en verminderen van tussenschakels en coördinatiesystemen;
- het woud aan regels omzetten in eenvoudige en krachtige spelregels;
- 'korte klappen' maken i.p.v. trage projectfaseringen en complexe langjarige samenwerkingsprocessen;
- confrontatie opzoeken i.p.v. om de hete brij heen blijven draaien en wensen te blijven stapelen.

Hieronder wordt het verschil tussen de praktijk van integreren en verbinden en de principes van kortsluiten schematisch uitgewerkt.

	<b>De moeizame praktijk van verbinden</b>	<b>De inzet op kortsluiten</b>
Organiserend vermogen	WE COORDINEREN ONS SUF * Wildgroei regie, afstemming, coördinatie en overleg * Slagvaardige clubs buiten bestaande instituties plaatsen waardoor fragmentatie zich herhaalt * Samenbrengen van verkokerde werelden in integrale processen vergroot complexiteit	WE VERKORTEN LIJNEN * Er op af en aan de slag i.p.v. coördineren en afstemmen * Overheid als aanjager en bemiddelaar i.p.v. regisseur * Korte lijnen naar samenleving en tussenschakels eruit halen * Lichte samenwerkingsvormen in wisselende verbanden vergroten de wendbaarheid
Gezamenlijke Planning	WE MAKEN HET TRAAG * Belangenverschillen omzetten in packagedeals en gezamenlijke programmering	WE MAKEN HET COMPACT * Integreren van ambities en regels tot prikkelende spelregels * Projectfasen parallel schakelen,

	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Projecten lineair plannen en over vele jaren uitsmeren</li> <li>* Kwetsbaarheid voor principe 'zwakste schakel bepaalt tempo'</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>vervlechten en comprimeren</li> <li>* Snelkookpan bouwen en samen tot actie komen</li> </ul>
Omgangsvormen	<p>WE HANDELEN OMZICHTIG</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Omzichtig opereren/ brede communicatiestrategie om iedereen er bij te houden</li> <li>* Vlucht in procedures om wantrouwen om te zetten in zakelijkheid</li> </ul>	<p>HET MAG KNETTEREN</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Arena bouwen voor de botsing van belangen</li> <li>* Snel op het doel af en open reactie op weerstanden</li> <li>* Confrontatie over (vermeend) gebrek aan vertrouwen</li> </ul>

### 5- De lessen van bestuurlijke lichtheid

De vraag van de RLI naar het zelfoplossend vermogen van de stad en wat de overheid daarop aanvullend moet doen is eigenlijk onmogelijk te beantwoorden. Het suggereert dat zelfoplossend vermogen iets is dat je los van de overheidsrol kunt vaststellen. Met de opkomst van het sturingsparadigma van de organische ontwikkeling is de overheid steeds bezig dat zelfoplossend vermogen te voeden en stemt ze haar eigen instrumentarium daarop af. Dat is de paradox van de geplande organische ontwikkeling. De kunst is die paradox niet te laten ontaarden in een spagaat waarbij zelfsturing in de stad ondergeschikt wordt gemaakt aan de maakbaarheidsidealen van politici, ambtenaren en bestuurders.

En hoe zit het met de noodzaak verbindingen te versterken? De lokale overheid is vooral bezig om zich rechtstreeks op de bewoner te richten en de band tussen bewoners onderling te versterken. Dat is volkomen terecht en gestoeld op het optimisme dat burgers samen tot heel veel in staat zijn als ze het onvoorwaardelijke vertrouwen van de overheid krijgen.

Als we kijken naar de institutionele verbindingen (integraal werken, samenwerken met 'strategische partners') zien we dat er vooral wordt gewerkt met lichte samenwerkingsverbanden. Ze zijn ad hoc, weinig gestructureerd, niet zwaar opgetuigd en sterk gebonden aan bondjes tussen mensen. Dat komt de wendbaarheid van het bestuur en de vloeibaarheid van structuren ten goede.

In het essay zijn ook vraagtekens geplaatst bij de vanzelfsprekendheid van 'de grote opgaven' en 'het verbinden'. Beide veelgebruikte labels hebben namelijk een zwarte kant. Het denken in grote opgaven weerspiegelt een bestuurlijke cultuur die zich vooral richt op de toekomst en te weinig is gebouwd op de kracht van de stad in het heden. Het voedt de onvrede en het verleidt overheden om zich te storten in een permanente vlucht vooruit naar betere bestuurlijke systemen die 'echt integraal' werken.

De inzet op verbinden is geëscaleerd in een zware coördinatielast met bijbehorende traagheid van handelen. Dit heeft vooral met drie problemen te maken: de wildgroei aan coördinatiefuncties, institutionele ontwijkingsmechanismen (waardoor afspraken, bezweringsformules en overlegmomenten zich blijven stapelen) en een lineaire plannings- en projectencultuur waarin heel veel tijd en geld verloren gaat in de voorfase.

Met dank aan de inbreng van de drie geïnterviewde wethouders is in het essay gezocht naar mogelijkheden die taaiheid te bestrijden. Dat is vertaald in uitgangspunten voor een lichtere vorm van sturing. Dat gaat over lichtheid in

maakbaarheid van de stad, lichtheid in de bestuurlijke systemen en lichtheid in bestuurlijke stijl.

Die lichtheid past bij stadsbesturen die willen meebewegen met de kracht van de stad of dat nu zelforganisatie of organische ontwikkeling wordt genoemd. Hieronder staan die principes samengevat op een wijze dat ze ook toepasbaar zijn op andere domeinen dan ruimtelijke ordening en wonen die in de praktijkvoorbeelden centraal stonden. Bestuurders, ambtenaren en andere professionals die de stad als hun domein ervaren kunnen daar hun voordeel mee doen.

#### 1- De liefdevolle blik

Met een positieve, scherpe en milde blik kijken naar de kracht van de stad en je niet blindstaren op problemen en op ideaalbeelden van de stad die nog niet bestaat. Dan ben je ook beter in staat mee te bewegen met de dynamiek van de stad en de mensen.

#### 2- Sturen met de hefboom

Op zoek gaan naar de gerichte kleine interventies die fungeren als hefboom voor zelfsturing en organische ontwikkeling, waardoor de sturingslast voor de overheid wordt beperkt.

#### 3- Spelen met de tijd

De tijd zijn werk laten doen, voorbereid zijn op het schijnbare toeval en snel toeslaan als de kans daar is ('korte klappen maken'). Dit in plaats van of minstens in aanvulling op het plannen van de toekomst.

#### 4- Vloeibaar maken van systemen

Het 'zacht' maken van bestuurlijke systemen en organisatiestructuren zodat integraliteit makkelijk kan ontstaan en niet wordt vastgezet in een nieuwe structuur. Ook nieuwe samenwerkingsverbanden kennen een lichte structuur. Dan behoudt het bestuur veerkracht en wendbaarheid.

#### 5- Kortsluiten van werelden

Een inzet vanuit het lokale bestuur op het verkorten van lijnen, eenvoud en speelruimte in regels en het organiseren van directe confrontatie.

#### 6- Het huwelijk tussen bevlogenheid en improvisatie

Bestuurders die hun ideologische gedrevenheid en vergezichten kunnen verbinden met pragmatisch handelen dichtbij de mensen waar het om draait ('de kans van de dag' in plaats van 'de waan van de dag').

#### 7- Onbevangenheid

Een bestuurlijke en ambtelijke cultuur gekenmerkt door vertrouwen, directheid, plezier en de durf om met bestuurlijke paradigma's en stijlen te experimenteren.