

De kracht van de stad in tweevoud

een essay over goed bestuur en doorslaggevende personen

Frank Hendriks¹

Voorwoord

Wat bepaalt de kracht van de stad? Een oude vraag die buitengewoon actueel is. In de netwerksamenleving vormen steden de knooppunten van allerlei stromen: mensen, goederen, energie, informatie. Dat maakt steden ook de bron en broedplaats van economische en culturele ontwikkeling. Tegelijk wordt de inbedding van steden in stedelijke regio's steeds belangrijker, op allerlei schaalniveaus.

In stedelijke netwerken verdienen velen hun inkomen; daar is tenslotte de meeste werkgelegenheid en vinden innovaties plaats. Hoogopgeleiden trekken naar stedelijke agglomeraties om meer uitdagingen te vinden, geld te verdienen en van unieke voorzieningen gebruik te maken. Lager opgeleiden hebben er meer kans om te stijgen op de sociale ladder. Maar naast glorie biedt de stad ook sores en sociale problematiek. Mensen zoeken er anonimiteit, ontsnappen er aan de formele economie, zoeken beschutting bij land- en lotgenoten (migranten) of bemachtigen goedkoop onderdak.

Uit de vraag naar de kracht van de stad kwam het onderzoeksprogramma Kennis voor Krachtige Steden voort, dat in 2006 startte en in februari 2015 afliep. In ruim vijftig projecten werkten universitair onderzoekers en professionals uit de stedelijke praktijk intensief samen aan onderzoek naar stedelijke vraagstukken, aangedragen door praktijkpartijen. Het accent lag inhoudelijk op de

economische en sociale kracht van steden. Praktisch gezien draaiden de projecten om het zoeken naar aan-grijpingspunten voor beleid en bestuur. Zo heeft KKS academische kennis en praktische ervaring productief gecombineerd.

De projecten waren vraaggestuurd – steden bepaalden de inhoud. Daardoor stond de samenhang tussen de projecten niet bij voorbaat vast en was het een uitdaging de kennis te bundelen. Daarom heeft Platform31 sleutel-onderzoekers gevraagd in zogenoemde ‘brugprojecten’ verbindingen te leggen tussen diverse projecten in een domein. In die projecten reflecteren de onderzoekers op de resultaten uit de afzonderlijke projecten en slaan daartussen inhoudelijke ‘bruggen’.

4

Het resultaat daarvan is een set van zes essays die het gehele programma beslaan.

- De kracht van de stad in tweevoud - een essay over goed bestuur en doorslaggevende personen,**
prof. dr. Frank Hendriks

- Lessen over buurtontwikkeling en buurtverval**
prof. dr. Ronald van Kempen, Merle Zwiers, dr. Gideon Bolt en prof. dr. Maarten van Ham

- Thuis in de openbare ruimte? Over vreemden, vrienden en het belang van amicaliteit**
prof.dr. Jan Willem Duyvendak en Fenneke Wekker

– **Ondernemerschap en probleemwijken. Duiding van een nieuwe stedelijke dynamiek**

prof. dr. Gabriël van den Brink, drs. Radboud Engbersen,
dr. Ruud Dorenbos

– **Bouwstenen voor de regionale arbeidsmarkt**

dr. Arjen Edzes, dr. Ruud Dorenbos en prof. dr. Jouke van Dijk

– **Arbeidsmarkt- en woningmarktdynamiek**

prof. dr. Henri de Groot

De zoektocht naar stadskracht gaat verder, ook in de 'Agenda Stad'. Wij hopen met deze essays deze agenda mee in te vullen en in te richten.

5

Namens het team van Platform31 dat het programma alle jaren heeft begeleid,

Geert Teisman, wetenschappelijk directeur Platform31

Good governance en best persons: de kracht van de stad in tweevoud

Brainport Regio Eindhoven is momenteel een breed bekend en erkend succesnummer. De kennisintensieve economie van de 'slimste regio ter wereld' tiert welig. De ambitie om als brainport in één adem te worden genoemd met de twee al langer gecanoniseerde mainports van het land (Port of Rotterdam en Amsterdam Airport Schiphol) heeft goed uitgepakt.²

Twintig jaar geleden zag de situatie er totaal anders uit. Onder meer vanwege het faillissement van DAF en de vele ontslagen bij Philips in het kader van de 'Operatie Centurion', bevond de hele Eindhovense regio zich in een diepe economische crisis. Van de huidige status als paradepaard van de Nederlandse economie kon op dat moment alleen maar worden gedroomd. Hoe heeft het toch zover kunnen komen? Welk verhaal zit achter dit succes?

Ter verklaring van het succes doen twee verhalen de ronde. Het eerste verhaal begint bij Rein Welschen, de voormalige burgemeester van Eindhoven (1992-2003), die de ernst van de situatie inzag, evenals de noodzaak van een nieuwe regionale ontwikkelingsstrategie waarin de overheid samen met verschillende grote bedrijven en kennisinstellingen versterkt zouden moeten samenwerken. Welschen was voorzitter van het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven en riep in dat verband een belangrijk regiofonds in het leven. Daarbij zette hij een commissie aan het werk die handen en voeten gaf aan een strategisch actieprogramma voor de regio. Het programma (Horizon), voorzag de transformatie van een industriële regio naar een toptechnologieregio (Brainport Regio Eindhoven) en stelde daarbij een samenwerkingsverband centraal van bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid (triple helix). Rein Welschen manifesteerde zich als een krachtige, visionaire regioburgemeester.³ Hij was zowel burgemeester van de centrale stad als aanjager van de bredere regio en zette daarin de toon die door opvolgers Alexander Sakkers, Gerrit Braks (waarnemend) en Rob van Gijzel goeddeels is aangehouden.

Het andere verhaal legt de nadruk op institutionele kenmerken die de Brabantse stedelijke regio onderscheiden. Dit is het verhaal van de triple helix, het tripartiete samenwerkingsmodel onder het succes van Brainport Regio Eindhoven, en de verschillende institutionele arrangementen die daaruit voortvloeien: actieprogramma, regiofonds, cofinanciering en consensusbesluitvorming. Brainport Regio Eindhoven kent een slimme structuur die aanhaakt bij en impulsen geeft aan een cultuur van gemeenschappelijkheid, samenwerking en netwerksturing die door betrokkenen als bijzonder Brabants wordt gekwalificeerd. Alle betrokkenen schijnen elkaars mobiele nummer te hebben en voelen zich aangemoedigd deze te gebruiken: een goede gewoonte, die collectief in stand wordt gehouden. Brainport Regio Eindhoven bevordert behalve horizontale integratie in de triple helix ook verticale integratie in de bestuurlijke kolom die gemeentelijke, regionale en bovenregionale partijen bindt aan een gemeenschappelijke strategie.

8 Beide verhalen hebben een lange staart. Het eerste is de stadsregionale variant van het klassieke *great men in history*-verhaal. “The history of the world is but the biography of great men,” stelde de Schotse schrijver Thomas Carlyle.⁴ Belangrijke geschiedenissen zouden moeten worden begrepen vanuit het handelingsperspectief van bepalende personen, niet alleen op het wereldpodium maar ook in de stedelijke sfeer. De boulevards van Parijs zijn dan de verdienste van baron Haussmann, de snelwegen van New York van Robert Moses, het zerotolerancebeleid van die stad van Rudy Giuliani. En zo zou het succes van Brainport Regio Eindhoven toe te schrijven zijn aan Rein Welschen. En dat van de Haagse buurtontwikkelingsmaatschappij BOM-Reva aan de ‘alledaagse doener’ Arie Schagen.⁵

De heroïsche, persoonsgerichte visie op de geschiedenis, waaronder de stadsgeschiedenis, is bekritiseerd door sociologen als Spencer en Durkheim.⁶ Persoonlijk handelen moet worden begrepen in een sociale context die dit handelen inkadert, kleurt, stuurt en tot op zekere hoogte ook verklaart. Bovendien is het persoonlijk handelen bij nadere inspectie vaak slechts een

schakel in een groter geheel. Dat mensen graag denken in termen van aanwijsbare helden, doorslaggevende protagonisten, wil niet zeggen dat dit altijd de beste verklaring biedt. Doe een paar stappen naar achteren en je ziet de grote lijnen, die eerder institutioneel van aard zijn. Waarom zijn sommige landen en regio's welvarender dan andere, vergelijkbare landen en regio's? Hoe verklaren we het opvallende verschil tussen de stad Rosales aan Mexicaanse kant en de gelijknamige stad aan Amerikaanse kant, of tussen het voormalige Oost-en West-Berlijn? Acemoglu en Robinson zijn in een recente, invloedrijke studie heel beslist: het zijn de instituties, of meer in het bijzonder, geïstitutionaliseerde waarden, die het verschil maken.⁷

Welk verhaal is nu het juiste? Maken sleutelactoren het verschil, of geïstitutionaliseerde waarden en normen? In dit essay betoog ik dat de diepgewortelde neiging om het antwoord slechts aan één kant te zoeken, doorbroken moet worden. De kracht van de stad ligt aan twee kanten die stevig aan elkaar gekoppeld moeten zijn: de kant van de doorslaggevende personen en de kant van de spelbepalende instituties. Brainport Regio Eindhoven is relatief succesvol vanwege de slimme institutionele arrangementen die boven individuele actoren uitstijgen en daaraan ook een duurzame kwaliteit verstrekken. Maar tegelijkertijd was het leiderschap van een sleutelfiguur als Welschen onmisbaar voor het materialiseren van dat wat institutioneel mogelijk bleek te zijn. Aan de basis van dit essay liggen twee grote onderzoeksprojecten ten grondslag die binnen het programma Kennis voor Krachtige Steden zijn uitgevoerd: het bestpersonsproject en het goodgovernanceproject.⁸ Hoewel aan beide zijden oog was voor de andere kant, en voor de verbinding daarmee, was de vraagstelling van eerstgenoemd onderzoeksproject ontegenzeggelijk meer persoonsgericht en het tweede meer institutiegericht. Dit essay slaat een noodzakelijke brug tussen beide. De complementariteit wordt daarmee in beeld gebracht.

Dit essay is geslaagd als het niet alleen het belang van beide verhalen voor de kracht van de stad duidelijk maakt, maar vooral ook de verbinding tussen

beide verhalen. Zoals past bij het genre is de structuur van het essay eenvoudig. Eerst kijken we naar de opbrengsten van het meer persoonsgericht bestpersonsonderzoek, en het meer institutiegericht goodgovernanceonderzoek. Vervolgens bezien we de wijze waarop de twee elkaar wederzijds aanvullen en uitdagen. Tenslotte gaan we in op de lessen en uitdagingen die na afronding en overbrugging van beide onderzoeksprojecten nog voor ons liggen.

De kracht van de stad vanuit persoonlijk perspectief: best persons

10 “You cannot judge a book by its cover,” zegt men aan de andere kant van het Kanaal. Maar soms bevat het omslag toch een duidelijke boodschap. Er staat niet toevallig een persoon centraal op de voorkant van het boek *Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk* dat Van den Brink, Van Hulst, De Graaf en Van der Pennen in 2012 publiceerden.⁹ Hij heeft een graffiti-spuitbus in de hand waarmee hij een muur bewerkt. Er is met strakke lijnen een rechthoek gespoten (een deur, een raam, of zomaar een lijnenspel?) met daaromheen een wild patroon van kleuren. Het mag duidelijk zijn: hier durft iemand buiten de lijntjes te kleuren. Dit is kenmerkend voor een bepaald type best person of, zoals de voorbeeldige praktijkmensen in latere publicaties worden genoemd, *exemplary practitioner*.¹⁰

Cover 1 You cannot judge a book by its cover?



11

Tot de algemene zijswijzen en werkwijzen van best persons rekenen Van den Brink c.s. onder meer de volgende:¹¹

- ze zijn pragmatisch;
- ze zijn ondernemend;
- ze hebben een no-nonsense instelling;
- ze werken oplossingsgericht en willen resultaat halen;
- ze zijn pioniers die projecten starten of breekijzers die projecten weer vlottrekken;
- ze zijn veelal duidelijk in wat ze vinden;
- ze tonen (informeel) leiderschap;
- ze kunnen hun visie overbrengen op de mensen met wie ze samenwerken;
- ze zijn blijvend betrokken bij de mensen en het gebied waarin ze werken;
- ze hebben een groot empathisch vermogen en kunnen goed luisteren;
- 12 – ze activeren bewoners om zelf (al dan niet met hulp) aan de slag te gaan;
- ze worden gemotiveerd door het idee van een betere, mooiere of leukere stad;
- ze verbinden mensen, initiatieven en werelden;
- ze halen inspiratie uit hun eigen levensgeschiedenis;
- ze werken op basis van vertrouwen.

Tot de kenmerken die Van den Brink c.s. bij sommige best persons wel en bij andere niet aantreffen, rekenen ze onder meer de volgende:

- ze werken via een onorthodoxe aanpak;
- ze kleuren graag buiten de lijntjes en zoeken graag de randen op;
- ze gaan weerstand en conflict niet uit de weg;
- ze werken aan de zichtbaarheid van hun project;
- ze weten mensen te verleiden en draagvlak te creëren;
- ze werken gedurende lange tijd aan een project;
- ze richten zich op een bepaalde doelgroep;

- ze zijn de steun en toeverlaat van vrijwilligers in de wijk;
- ze hebben een groot netwerk in de stad.

Best persons vertonen gelijkenissen maar vormen bepaald geen eenheids-worst. Tussen de vele verschillende subtypen zien Van den Brink c.s vier hoofdtypen, die zij langs twee assen schematiseren (zie figuur 1).

We kunnen het beste beginnen bij de de as burger-staat. Op die as vertonen sociaal ondernemers (O) en alledaagse doeners (A) de meeste overeenkomsten, in die zin dat zij van de vier typen het dichtst bij de leefomgeving van burgers staan. Sociaal ondernemers zijn mensen die een concreet project opstarten en dat steeds verder proberen uit te bouwen. Al doende scherpen ze hun professionele vaardigheden en ontwikkelen ze vaak een eigen 'toko' in het publieke domein. Alledaagse doeners zijn mensen die zonder al te grote pretenties iets in wijk of stad aanpakken en daar niet al te moeilijk over doen. Het zijn vooral aanpakkers.

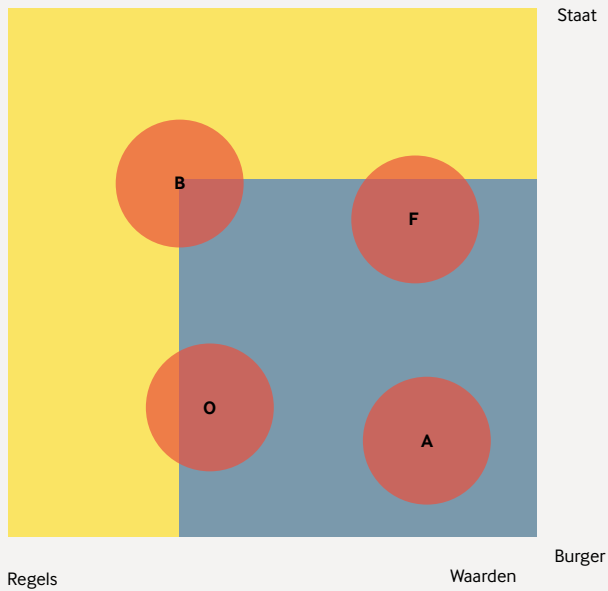
13

Bruggenbouwers en frontliniewerkers hebben ook veel oog voor de leefomgeving, maar staan over het algemeen wat dichterbij de overheid. Frontliniewerkers zijn doorgaans als functionaris in dienst van de overheid, woningbouwcorporatie of andere publieke organisatie, maar opereren daarbij in sterke mate situatiegevoelig. Ze zijn er eerder voor de wijk dan voor de baas. Bruggenbouwers werken niet zozeer in organisaties alswel ertussen; het bruggenbouwen zelf is hun werk. Op de as regels-waarden staan ze wat meer aan de kant van de regels, in die zin dat ze zich meer met formele procedures en verplichtingen (moeten) verstaan. Frontliniewerkers laten zich wat meer door situatiebepaalde idealen en de behoefte aan concrete waardecreatie sturen. Op deze as lijken de frontliniewerkers op de alledaagse doeners, die zich ook wat meer (kunnen) distantiëren van de regelsystemen die voor bruggenbouwers en sociale ondernemers altijd wat dichterbij staan.

Korte portretten van een alledaagse doener, frontliniewerker, sociaal ondernemer en bruggenbouwer zijn te vinden in de bijlage.

Figuur 1 Alledaagse doeners (A), frontliniewerkers (F,) sociaal ondernemers (O) en bruggenbouwers (B) en de omgevingen waarin ze bij voorkeur werken

14



Bron: Van den Brink c.s., op. cit, p 161.

De vier typen komen voort uit onderzoek in Nederlandse probleemwijken, en resoneren tegelijkertijd met typen die in de internationale literatuur zijn waargenomen. Enerzijds is in Nederlandse probleemwijken een scout inductief aan het werk gezet met de vraagstelling: wie zijn hier de mensen die het verschil maken? Anderzijds heeft het onderzoeksteam meer deductief naar de relevante literatuur gekeken, speurend naar patronen van classificaties en typeringen. Vanaf de jaren '70 zagen ze de typologische variatie toenemen tot een viertal hoofdtypen die, onder verschillende benamingen, resoneren met de vier hoofdtypen van best persons die hiervoor zijn beschreven.

De langste staart in de literatuur heeft de sociaal ondernemer, die met zijn pragmatisme en opportunisme (hier positief bedoeld) conceptuele voorgangers heeft in de beleidsondernemer van Kingdon, en de politieke ondernemer van Dahl. Wat zij met elkaar en met elke ondernemer gemeen hebben, is oog voor opportuniteiten (voorbijkomende oplossingen die aan bestaande problemen kunnen worden gekoppeld) en acceptatie van creatieve destructie: *you can't make an omelette without breaking eggs*. De conceptuele voorganger van de frontliniewerker is de welbekende *street-level bureaucrat* van Lipsky. De bruggenbouwer is een conceptuele nakomeling van de grensoverschrijdende, deliberatieve en reflectieve praktijkman of -vrouw die Schön, Forrester, Steadman en anderen op de kaart hebben gezet. De kortste staart heeft de alledaagse doener, die vanaf eind jaren '90 niet toevallig in de Deense en Nederlandse literatuur opduikt.¹²

15

Tabel 1 Overzicht van best persons in bestuurskundige literatuur

	Type 1	Type 2	Type 3	Type 4
Vóór 1970	Politiek ondernemer (Dahl 1961)			
1970-1990	Beleidsondernemer (Kingdon 1984)	Street-level bureaucrat (Lipsky 1980)	Reflective practitioner (Schön 1983)	
1990-2010	Sociaal ondernemer (Leadbeater 1997)	Frontliniewerker (Hartman & Tops 2005)	Deliberative practitioner (Forrester 1999) + Grensoverschrijder Steadman 1992)	Alledaagse doener (Bang & Sorensen 1999; Hendriks & Tops 2002)
Na 2010	Sociaal ondernemer (TSPB 2012)	Frontliniewerker (TSPB 2012)	Bruggenbouwer (TSPB 2012)	Alledaagse doener (TSPB 2012)

Bron: Van den Brink, c.s., op.cit, p. 166; 69-82

Een aparte subgroep: best persons in dienst van de overheid

Nog niet als aparte subcategorie geanalyseerd, maar wel interessant voor dit essay is de subgroep van vijftien *exemplary practitioners* die in dienst van de overheid werken. Wat we zien is dat mensen die voor de overheid werken en tegelijk als best persons fungeren, op een andere manier functioneren dan mensen die dit vanuit een andere positie doen. De rol van frontliniewerker is bijvoorbeeld goed uit te oefenen vanuit een overheidsinstantie of een formele organisatie als een woningbouwcorporatie, maar het is lastig om een sociaal ondernemer te zijn in dienst van de overheid. Het is immers werken *vanuit* de overheid. Desalniettemin pakken ze vaak de ruimte om te doen wat ze nodig vinden. Hier zijn enkele bevorderlijke omstandigheden te noemen. Om te beginnen hebben de best persons in dienst van formele organisaties meestal geruime werkervaring. Ze kennen het klappen van de zweep, weten hoe de hazen lopen en wat er nodig is om iets gedaan te krijgen in 'het apparaat'. Als ze op een vooruitgeschoven post in het veld zitten, kunnen ze daarnaast relatief onzichtbaar te werk gaan. Deze onzichtbaarheid is al lange tijd bekend, bijvoorbeeld van politiemensen, en hoort bij mensen die (fysiek) buiten hun eigen organisatie werken. Juist omdat ze ervaren medewerkers zijn, zullen hun leidinggevenden zich niet meteen zorgen maken over de manier waarop ze opereren; best persons weten de zaken op te lossen in de ruimte die ze krijgen en in de ruimte die ze nemen. Best persons in overheidsdienst manifesteren zich niet slechts als vooruitgeschoven post, maar ook en vooral als bruggenbouwer. Waarin een bruggenbouwer verschilt van een frontliniewerker, is dat de eerste zich tot doel stelt de problematische aansluiting tussen de wereld van de burgers en de wereld van de formele instituties te bestrijden. Daarmee komt de overheid zelf als actor en als onderdeel van problemen in de stad veel meer in beeld. Sommige van de best persons die Van den Brink c.s. tegenkwamen bij de overheid, vullden leidinggevende posities. Ook zij hadden de ruimte om, anders dan veel anderen die voor de overheid werken, zelf voor een groot deel te bepalen wat zij doen. Een van hen had een veelzeggend bordje op zijn deur hangen met de tekst: "Know the rules, so you can break them properly. "

Sommige best persons die vanuit de overheid werken worden dan ook als alledaagse doeners getypeerd. Dat is wellicht verrassend omdat die titel in de gevestigde literatuur was voorbehouden aan burgers. Het blijkt echter dat leidinggevenden zoals politiemans Hans Rasenberg in Den Haag en ambtenaar Henk Krauwel in Amsterdam zich positief manifesteren, omdat zij zaken in beweging zetten en initiatieven starten waar anderen in meegaan. Het zijn echter ook mensen die tegenwind kunnen krijgen omdat ze de zaken op een eigen, alternatieve manier benaderen. Dat is hun kracht, maar mogelijk ook hun achilleshiel in de formele organisatie waarin ze werken.¹³

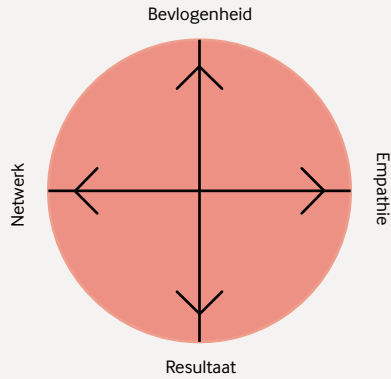
Alle typologische variatie mag niet verhullen dat hier sprake is van variatie op een thema: op ondernemerschap en betrokkenheid van mensen die bepalend zijn in en om de leefwereld van burgers. Het blauwe veld in figuur 1 verwijst naar die leefwereld. Het gele veld eromheen verwijst naar de systeemwereld, die volgens Habermassianen de leefwereld voortdurend dreigt te 'koloniseren'.¹⁴ Best persons vechten, elk op hun eigen manier, tegen de kolonisering door de systeemwereld. De frontliniewerker, de bruggenbouwer en de sociaal ondernemer zetten hun beste beentje voor in de leefwereld, maar houden tegelijkertijd een voet tussen de deur die toegang geeft tot de systeemwereld van staat en markt (bij Habermas hoort de markt net zoals de staat bij het koloniserende systeem). De alledaagse doener staat welbewust met beide benen in de leefwereld.

18

Betrokkenheid en ondernemerschap zijn twee krachtlijnen die alle best persons met elkaar delen. Betrokkenheid heeft een zachte kant, die zich uit in empathie, invoelendheid en gevoeligheid voor het interpersoonlijke en het sociale. Daarnaast heeft betrokkenheid een harde kant, die zich uit in het bouwen van netwerken en sociaal kapitaal. Ondernemerschap heeft ook een zachte, bevlogen kant ('we gaan het anders en beter doen') en een harde, resultaatgerichte kant ('het moet wel iets opleveren'). Kenmerkend voor een best person is dat hij of zij voortdurend die twee dimensies bespeelt (zie figuur 2). Ze leggen verschillende accenten op de zachte of harde kant, maar tonen zich altijd in relatief sterke mate ondernemend én betrokken in het publieke domein. Dat zou hen onderscheiden van zomaar een functionaris of vrijwilliger in het publieke domein. Die kunnen zeker een nuttige rol vervullen, maar best persons vervullen meer dan een nuttige rol: zij spelen als *exemplary practitioners* een voorbeeldige rol. Op de vraag wat dat inhoudt, geven Van den Brink c.s. het volgende antwoord: "Volgens ons komt het vooral neer op een geloofwaardig optreden. Het is voor de omgeving volkomen duidelijk waar deze best persons voor staan. Ze zijn niet in de eerste plaats uit op eigen voordelen maar stellen zich in dienst van anderen of de publieke zaak. Ze zijn

eerlijk over hun doelen en over de manier waarop ze die willen bereiken. Ze doen geen beloften die ze niet waar kunnen maken zoals er meer algemeen maar weinig verschil bestaat tussen wat ze zijn en wat ze zeggen of tussen wat ze zeggen en wat ze daadwerkelijk doen. Zij beschikken niet over een magisch vermogen waardoor ze een oplossing vinden voor elk probleem. Maar ze maken wel ernst met de waarden of idealen waar ze voor staan. En daarmee geven ze in elk geval een overtuigend antwoord op de materiële of immateriële verwachtingen die men in achterstandswijken van bestuurders en professionals heeft.”¹⁵

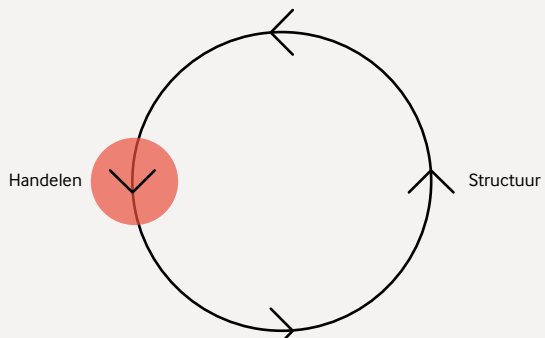
Figuur 2 Best persons als combinatie van ondernemerschap (= bevoegenheid & resultaat) en betrokkenheid (= empathie & netwerken).



Bron: Van den Brink c.s., p. 151.

20

Figuur 3 Handelen en structuur



Bron: Van den Brink c.s. op.cit., p. 70.

Exemplary practitioners gedijen onder bepaalde omstandigheden. Hun voorkeursrepertoire past bij een bepaalde habitat en niche daarbinnen. Dat zien we als we figuur 1 en figuur 2 gecombineerd op ons laten inwerken: de betrokken, ondernemende best persons zoeken hun motivatie en ambitie in de leefwereld van burgers en willen daarin veranderingen bewerkstelligen, terwijl de alledaagse doeners daar geheel in opgaan. De bruggenbouwers, frontliniewerkers en sociaal ondernemers hebben weliswaar een been in de systeemwereld, maar gaan daar bewust niet volledig in mee.

Het handelend vermogen van best persons wordt niet alleen bepaald door de aard en mate van *fit* tussen de habitat en de handelwijze van best persons; ook de aard en mate van steun vanuit de organisatorische, bestuurlijke en politieke omgeving is van belang. Van den Brink c.s. schrijven daarover het volgende: "Een professional kan nog zoveel betrokkenheid en ondernemerschap ontwikkelen, er komt niets van terecht wanneer zijn of haar context te veel blokkades telt. Eén van die blokkades is een hoge dichtheid aan formele regels, bureaucratische procedures en wettelijke maatregelen. Grote regel-dichtheid tast de effectiviteit van best persons aan. Juist daarom is het van groot belang hoe men vanuit de sociale omgeving op een best person reageert. Die reactie kan zowel positief als negatief uitwerken. Bij een positieve reactie kan men bijvoorbeeld denken aan een wethouder die de best person in bescherming neemt of aan een organisatie die extra middelen wil inzetten. Het voorbeeld van een negatieve reactie is dat de best person in de media verdacht gemaakt wordt, dat een leidinggevende in de bureaucratie zich tegen diens plannen keert of dat het bestuur zijn handen van de best person aftrekt."¹⁶

21

Best persons kunnen cruciale steun ontvangen van zogenoemde 'big persons' (zoals een wethouder of sectordirecteur die op kritieke momenten 'luchtsteun' kan geven), of meer operationele 'buddies' (die de exemplary practitioners bijvoorbeeld ontlasten bij het papierwerk dat ook uit het werk voortvloeit). Meer in het algemeen zijn best persons mede afhankelijk van de

institutionele structuur die hen omgeeft. Als de man met de graffiti-spuitbus de best person symboliseert, representeren de lijnen op de muur de instituties van het stedelijk bestuur, die misschien minder tastbaar zijn maar op de achtergrond een niet te miskennen invloed uitoefenen.

Vanwege de focus op individuele personen en individueel handelen komt de institutionele structuur in het bestpersonsonderzoek minder uitgebreid aan bod. Figuur 3 geeft de wederzijdse beïnvloeding weer van structuur en handelen: structuur stuurt, kadert, kanaliseert, steunt en remt het handelen op vele manieren. En omgekeerd wordt de structuur ook door het opeenvolgend handelen van velen gemaakt en gebroken. Het individuele handelen is daarbij niet allesbepalend, maar ook niet onmachtig. Het is de eeuwige kringloop die uitgebreid wordt beschreven in de literatuur over actoren versus systemen, *agency versus institutions* en voluntarisme versus structuralisme. Dit essay is niet de plek om breeduit op deze literatuur in te gaan.¹⁷ Wat wél goede aanknopingspunten biedt om de institutionele vormgeving van de stedelijke governance te verbinden met het optreden van best persons, is het tweede onderzoek dat in dit brugproject aan de orde is.

De kracht van de stad vanuit institutioneel perspectief: good governance

Het tweede onderzoeksproject dat we hier overbruggen laat zien dat de kracht van de stad niet alleen voortkomt uit 'goede mensen' in het publieke domein, maar evengoed uit 'goede instituties', of anders gezegd: uit de institutionalisering van goed bestuur. Hier wordt al lang en breed over gediscussieerd. De beroemde 14e-eeuwse schilderijen van Lorenzetti in het stadhuis van Siena van het goede stadsbestuur versus het slechte stadsbestuur, gaan in essentie over de institutionalisering van good governance. De heerser die Lorenzetti afbeeldt op zijn *buon governo* bestuurt niet zomaar uit zichzelf op goede wijze. Hij wordt ingefluisterd door gedragsnormen en -waarden, door geïnstitutionaliseerde deugden, en hij wordt scherp gehouden door proto-democratische en proto-rechtsstatelijke instituties, gesymboliseerd door een optocht van vrije stadsburgers en Vrouwe Justitia. Lorenzetti heeft veel navolging gekregen van kunstenaars die in opdracht van het stadsbestuur good governance verbeeldden via het stadswapen, de ambtsketting, of glas-in-loodramen zoals die in het stadhuis van Breda – dat niet voor niets is afgebeeld op de voorkant van het boek *De zucht naar goed bestuur in de stad* van Hendriks, Drosterij en co-auteurs.¹⁸

23

Het goodgovernanceproject van Nicis Institute onderzocht de pogingen van acht steden om via institutionele innovatie dichter bij een idee van goed bestuur te komen en legde daarbij de link met de empirische en normatieve debatten over governance en good governance in de stedelijke sfeer. In de definitie van de auteurs verwijst governance naar 'de min of meer geïnstitutionaliseerde, werkzame arrangementen, die vorm geven aan het scheppend en corrigerend vermogen bij de aanpak van publieke (hier: stedelijke) vraagstukken, waarbij meerdere (non-)gouvernementele actoren op elkaar zijn betrokken'.¹⁹ Het gaat om twee zaken tegelijk: enerzijds de mobilisatie van organiserend en handelend vermogen (scheppend vermogen).



Anderzijds gaat het om de regeling van controlerend, toezichhoudend en tegenwichtbiedend vermogen (corrigerend vermogen). In het debat over urban governance is minder oog voor het tweede dan het eerste, terwijl de bakermat van het constitutionele denken over *countervailing powers* toch echt de stad(staat) is.

In deze acht steden werden initiatieven onderzocht die tot doel hadden het stadsbestuur te vernieuwen en te versterken (zie ook bijlage 2):

Almere: Politieke Markt

Zwolle: Samen maken we de Stad

Dordrecht: Burgers aan Zet!

Breda: Wijktafels

Tilburg: Digidebat shopping mall

Den Haag: Mariahoeve

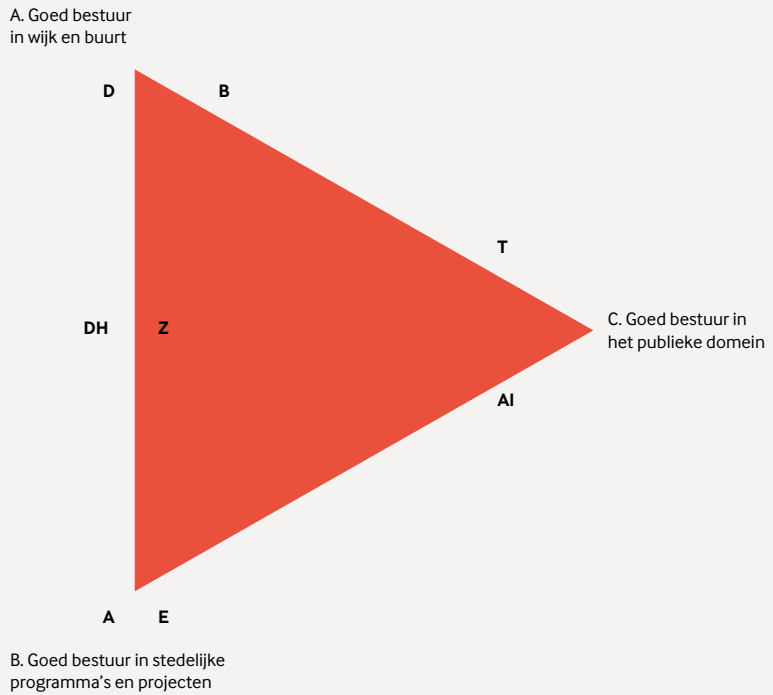
Eindhoven: Brainport Regio Eindhoven

Amsterdam: Systeem in Beeld

25

De initiatieven waren gespreid over verschillende velden van uitdagingen (zie figuur 4 en legenda). Bij de eerder genoemde casus Brainport Regio Eindhoven werd bestuurlijke innovatie duidelijk gezocht op het (macro)niveau van de stedelijke programma's en projecten, terwijl bijvoorbeeld initiatief omtrent de Wijktafels in Breda duidelijk het accent op het (micro)niveau van wijk en buurt legde. Bij een casus als de Politieke Markt in Almere was het publieke domein meer in algemene zin in beeld: via de metafoor van de markt trachtte men de klassieke idee van de agora leven in te blazen. Zie bijlage 2 voor meer informatie over de acht initiatieven.

Figuur 4 Velden van uitdagingen; posities van stedelijke case



26

Legenda:

casuïstiek Amsterdam = A, Almere = Al, Breda = B, Dordrecht = D, Eindhoven = E, Den Haag = DH, Tilburg = T, Zwolle = Z

Bron: Hendriks & Drosterij, op.cit., p. 14.

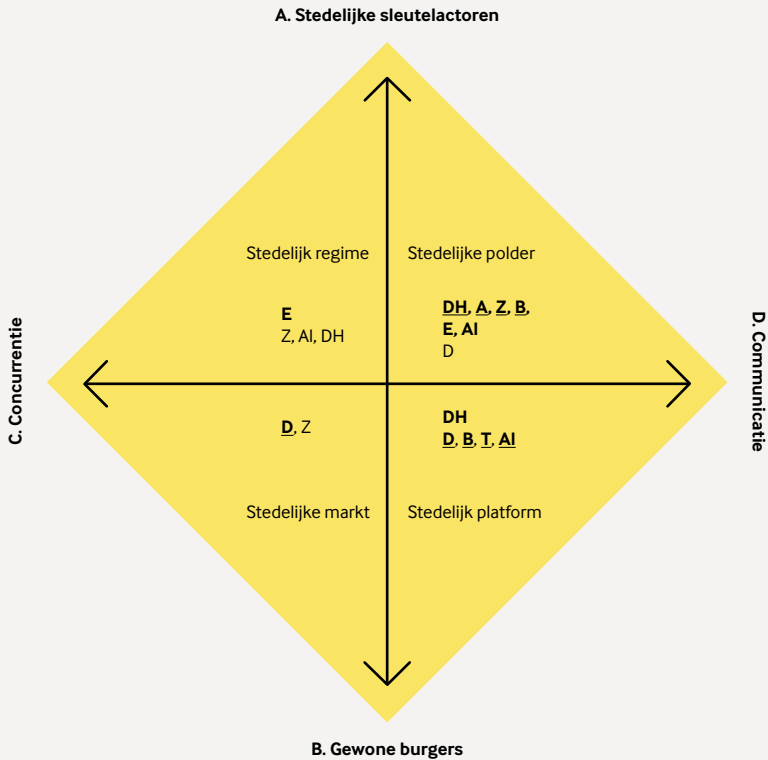
In de onderzochte steden volgde de zucht naar goed bestuur veel verschillende paden, waar veel verschillende naambordjes bij stonden: wijktafel, politieke markt, spelavond, ideeënmakelaar, concilium, focusgroep, roadshow, patronenteam, innovatieprijs, debatmobiel, bewonersbudget, ideeënplein, raad van inspiratie, triple helix; voorbeelden uit het *Lexicon good urban governance*.²⁰ De typologische variatie bleek echter minder groot bij nadere beschouwing van de cases en verbinding met de typologie die de onderzoekers ontwierpen om de verschuivingen in de stedelijke governance te kunnen duiden. De typologie onderscheidt vier hoofdrichtingen waarin het stadsbestuur de institutionele innovatie kan opzoeken en vier ideaaltypische combinaties van verschuivingen (figuur 5).²¹

De ideaaltypen links in de figuur zijn bekend uit de Amerikaanse literatuur en praktijk. In de ideaaltypen rechts herkennen we meer Rijnlandse vormen van sociale innovatie. Voor innovaties aan de rechterkant is de ronde tafel een goede metafoor: daaraan nemen bij de stedelijke polder de stedelijke sleutelactoren (degenen die aan de belangrijkste knoppen draaien) plaats, terwijl bij het stedelijk platform juist de gewone burgers als gesprekspartners worden opgezocht: degenen die in de leefwereld belanghebbend zijn. Aan de linkerkant heerst de overtuiging dat het beter is om het vrije spel der krachten zijn generatieve en zuiverende werk te laten doen dan om de innovatie te zoeken in opgetuigde praatcircussen of integrale planningscycli: de stedelijke markt is pluralistisch en omvat de burger als kritische consument, *voting with his feet, hands and purse*; het stedelijk regime is elitistisch en veel sterker gericht op de *powers that be* in de stedelijke economie en maatschappij.²²

Het opzoeken van de stedelijke sleutelactoren, aan de bovenkant van de typologie, is ingegeven door de gedachte dat, als men werkelijk iets wil bereiken in het stedelijk domein, men de elites en sleutelfiguren in het civiele veld moet aanspreken en meenemen in de publieke besluitvorming. De beweging naar de gewone burgers, aan de onderkant van de typologie, komt voort uit de gedachte dat democratisch bestuur niet alleen vóór, maar ook

ván en dóór de burgers zou moeten zijn, en dat de veelvoorkomende neiging om over de hoofden heen te besturen zo veel mogelijk gecorrigeerd zou moeten worden.

Figuur 5 Typologie van urban governance



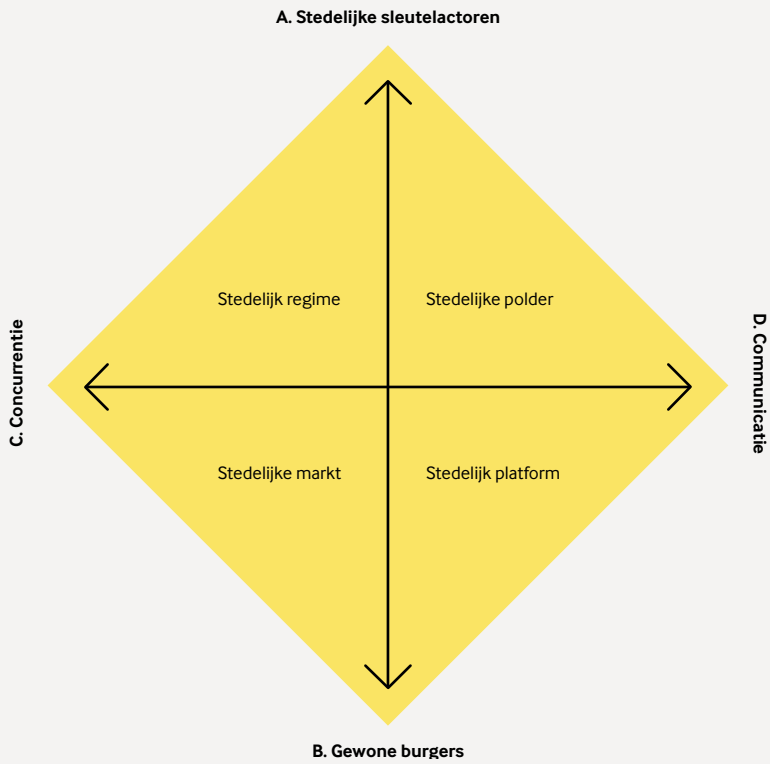
Legenda: casus Amsterdam = A, Almere = AI, Breda = B, Dordrecht = D, Eindhoven = E, Den Haag = DH, Tilburg = T, Zwolle = Z

N.B. Accentuering van de letter geeft de sterkte van de positionering van de stedelijke casus weer, oplopend van niet vetgedrukt naar vetgedrukt én onderstreept.

Bron: Hendriks & Drosterij, op.cit., p. 167.

Brainport Regio Eindhoven kan worden geframed als de vondst van een best person (zie de vorige paragraaf), maar het is langzamerhand ook een geïstitutionaliseerd arrangement dat kan worden beoordeeld op governance-kenmerken. De manier waarop de stedelijke sleutelactoren in het samenwerkingsmodel van Brainport Regio Eindhoven naar elkaar toe trokken, roept associaties op met het poldermodel (zie het tripartiete overleg van toplieden van overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen), maar krijgt in de context van de triple helix toch ook een invulling die veel weg heeft van een stedelijk regime. Het grotendeels vrijgelaten spel der krachten brengt de grootste en machtigste spelers, de elites van de regionale kenniseconomie, op elkaars pad. Het is een hybride model van governance, waarin het Nederlandse poldermodel de scherpste kantjes afhaalt van het Amerikaanse regimemodel.

Figuur 6 Accenten in stedelijke cases



Bron: Hendriks & Drosterij, op.cit., p. 21.

Niet alleen in Eindhoven maar ook in de andere deelnemende steden zijn institutionele innovaties onderzocht vanuit de geschetste typologie. In figuur 6 zijn de belangrijkste bevindingen samengevat (zie de legenda voor coderingsuitleg). Hoofdconclusie: er bestaat de nodige variatie, maar er is ook veel variatie op bekende hoofdthema's die zich in sterke mate rechts in de governance-typologie bevinden. In alle onderzochte cases vormt óf de stedelijke polder óf het stedelijke platform een centrale *mode of governance*. Alleen bij Brainport Regio Eindhoven heeft het stedelijk regime een min of meer gelijk gewicht in de regime-polderhybride. De Zwolse, Haagse en Almeerse cases vertoonden weliswaar aanzetten in de richting van een stedelijk regime, maar deze waren minder nadrukkelijk aanwezig. Een tekenend voorbeeld is dat de Zwolse bibliotheek ook deelgenoot was in het initiatief 'Samen maken we de Stad'. (In veel Amerikaanse *urban regimes* is slechts plaats voor twee dominante elites, bijvoorbeeld de zwarte politieke elite en de witte zakenelite in Atlanta.) In de Zwolse hybride bleven marktachtige elementen beperkt tot een aanvulling op bescheiden schaal, gepersonificeerd door de Zwolse 'ideeënmakelaar', een interessante figuur met bestperson-potentie, die door beperkte institutionele ondersteuning echter minder uit de verf kwam dan de Amsterdamse 'participatiemakelaar' (vgl. Van den Brink c.s., 2012: 223 e.v.). In de Dordtse casus 'Burgers aan Zet!' vormt het model van de stedelijke markt een substantiële aanvulling op het model van het stedelijk platform dat in andere Nederlandse steden vaak de overhand heeft.

In het verlengde van het voorgaande was het advies: zoek de verbetering niet louter in het domein van de vertrouwde overlegvormen; kijk ook eens naar andere *modes of governance*. De neiging naar meer integratieve, communicatieve werkvormen is in Nederland zo diep geworteld dat experimenten met meer aggregatieve, competitieve werkvormen weinig kwaad kunnen en eerder goed zullen doen in termen van compenserende werking. Mits wijs toegepast kunnen de aggregatiemethoden die auteurs als Sunstein en Surowiecki schetsen, vitalisering en empowerment van het stedelijk

burgerschap met zich meebrengen. In aangepaste vorm kunnen de door Noveck beschreven methoden voor *collaborative (wiki-based) governance* ook Nederlandse stadsburgers op een andere manier dan via vergaderzaaltjes bij het publieke domein betrekken.²³

Nauw verbonden met de vraag naar governance-innovatie is de vraag naar goodgovernancewaarden. Wat is essentieel voor het ontwikkelen van goed bestuur in de stedelijke sfeer? En hoe verhouden de onderzochte cases zich daartoe? Het debat over waarden van goed bestuur heeft de neiging naar verschillende kanten uit te waaieren. Er wordt heel veel genoemd, maar wát wordt genoemd, oogt vaak niet erg systematisch. Daarom is er voor het goodgovernanceonderzoek een waardencatalogus geconstrueerd met relevantie voor de stedelijke sfeer. In figuur 7 wordt deze waardencatalogus enigszins aangepast weergegeven. De bespreking beperkt zich hier tot de vijf kernwaarden: responsiviteit, effectiviteit, veerkracht, behoorlijkheid en tegenwicht. (Dit is niet de plek voor een uitgebreide bespreking van de specifieke kwaliteitseisen die uit de vijf kernwaarden voortvloeien, maar deze worden in figuur 7 wel aangeduid.)

33

De kernwaarden laten zich onderverdelen in systeem-, input-, output-, en proceswaarden. Systeemwaarden betreffen het governance-systeem als zodanig (hoe zit het in elkaar); input- en outputwaarden de interfaces aan de voorkant en de achterkant van het systeem (wat komt erin en wat gaat eruit) en proceswaarden het volledige proces dat voorkant met achterkant en input met output verbindt (hoe wordt er geschakeld).

In de democratietheorie, die de bovenkant van de waardencatalogus inspireert, wordt vaak verwezen naar Abraham Lincoln, die verklaarde dat democratie als bestuur ván het volk (letterlijk en figuurlijk een samentrekking van *demos* en *kratos*) ook bestuur dóór het volk en bestuur vóór het volk zou moeten zijn. Met vooruitziende blik verwees hij naar responsiviteit, effectiviteit en veerkracht als centrale waarden van goed democratisch bestuur.

Dat goed bestuur meer is dan een volksmeerderheid in het hier en nu behagen, komt tot uitdrukking in de rechtstaatgedachte. De rechtstaat (of *rule of law*) eist dat het bestuur zich in al haar procesgangen gebonden weet aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur en daarbij ook rechten van niet-meerderheden respecteert. Op systeemniveau wijst het denken over de rechtstaat op het belang van constitutioneel tegenwicht, op *countervailing powers* die elkaar controleren en in evenwicht houden.²⁴

34 Politicologe Mouffe heeft ooit gewezen op het apolitieke karakter van het denken over good governance en op het gevaar dat hier een apolitiek bestuur uit kan voortvloeien.²⁵ Hoewel dit gevaar in sommige benaderingen van good governance zeker op de loer ligt, is de hier voorgestelde benadering juist gericht op het mogelijk maken en bevorderen van de vreedzame politieke strijd: het politieke agonisme, waar Mouffe terecht een lans voor breekt (en wat goed te onderscheiden is van het politieke antagonisme). Neem bijvoorbeeld het principe van systemisch tegenwicht: een systeem van *checks and balances* constitueert, als het goed is, een strijdperk waar uiteenlopende materiële en ideële waarden met elkaar kunnen botsen.

Figuur 7 Good governance waardencatalogus

	Inputwaarden	Outputwaarden	Systeemwaarden
Democratie	<p>rule <u>by</u> the people</p> <p>Centraal: Responsiviteit</p> <p>Gerelateerde inputwaarden: Representatie, rapport participatie, toegang, openheid</p>	<p>... <u>for</u> the people</p> <p>Centraal: Effectiviteit</p> <p>Gerelateerde outputwaarden: Productiviteit, efficiency, slagvaardigheid, waardecreatie</p>	<p>... <u>of</u> the people</p> <p>Centraal: Veerkracht</p> <p>Gerelateerde systeemwaarden: Zelfregulerend vermogen, weerbaarheid, adaptiviteit, samenredzaamheid</p>
Rechtstaat	<p>due process</p> <p>Centraal: Behoorlijkheid</p> <p>Gerelateerde proceswaarden* Zorgvuldigheid, transparantie en navolgbaarheid, rekenschap, integriteit en betrouwbaarheid, fatsoenlijke, gelijke en onpartijdige behandeling, proportionaliteit en fair play, reciprociteit</p>		<p>countervailing powers</p> <p>Centraal: Tegenwicht</p> <p>Gerelateerde systeemwaarden: Countervailing powers, checks & balances, macht én tegenmacht, bestuur én toezicht</p>

* We spreken hier van proceswaarden, omdat dit waarden zijn die betrekking hebben op het hele proces waarin input met output worden verbonden.

Figuur 8 Accenten in stedelijke cases

Responsiviteit (en gerelateerde inputwaarden) <u>D, B, T, A</u> , Z	Effectiviteit (en gerelateerde outputwaarden) <u>E, DH, A, A</u> , D	Veerkracht (en gerelateerde systeemwaarden) Z, D, A
Behoorlijkheid (en gerelateerde proceswaarden) B		Tegenwicht (en gerelateerde systeemwaarden) A

36

Legenda: casuïstiek Amsterdam = A, Almere = A, Breda = B, Dordrecht = D, Eindhoven = E, Den Haag = DH, Tilburg = T, Zwolle = Z

bron: Hendriks & Drosterij, op.cit., p. 172.

In het goodgovernanceonderzoek van Nicis Institute zijn de geselecteerde stedelijke cases gerelateerd aan de waardecatalogus. Allereerst viel op dat de waardeoriëntaties in de queeste naar goed bestuur meervoudig zijn: over het geheel van cases was er niet één specifieke waarde, bijvoorbeeld effectiviteit, die exclusieve aandacht opeist en alle andere wegdrukt. De verschillende pijlen zijn niet op één enkel cluster gericht, maar op meerdere clusters van de waardecatalogus.

Tegelijkertijd viel op dat in elke afzonderlijke casus wel duidelijke zwaartepunten en vectoren in de aandacht, te ontdekken zijn. Figuur 8 geeft die zwaartepunten schematisch weer. De aandacht bleek vaak primair gericht op ofwel responsiviteit als inputwaarde, ofwel effectiviteit als outputwaarde. Steden als Dordrecht, Breda en Tilburg wilden de legitimiteit vooral aan de inputkant bevorderen; steden als Eindhoven, Den Haag en Amsterdam zochten de verbetering vooral in de outputlegitimiteit. Er was minder opvallende, maar wel aanwezige aandacht voor systeemwaarden, vooral in de Zwolse, Dordtse en Almeerse cases, hoewel daar ook andere zaken speelden. De aandacht voor behoorlijkheid van bestuur en de daarbijbehorende principes was opvallend gering, terwijl de schoen juist daar regelmatig wringt, bij de gepercipieerde zorgvuldigheid, transparantie, navolgbaarheid en dergelijke. Behoorlijk bestuur was eigenlijk alleen bij de Wijktafels in Breda een expliciet aandachtspunt.

37

Over het geheel genomen viel op dat proces- en systeemwaarden minder richtinggevend waren voor verschuivingen in de stedelijke bestuurspraktijk dan input- en outputwaarden. De zucht naar beter stadsbestuur bleek tot op zekere hoogte gefixeerd op het input/output-schema, door Pierre bekritiseerd als hét overgewaardeerde schema in het internationale goodgovernance-discours.²⁶ Veerkracht, tegenwicht en behoorlijk bestuur kregen hoe dan ook minder aandacht. Voor een stedelijk domein waarin beleidsfiasco's en *planning disasters* permanent op de loer liggen en waarin zowel burgers als maatschappelijke organisaties structureel een onbehagen uiten dat voorbij het strikt functionele gaat, roept dat vragen op.

Wederzijdse uitdagingen en aanvullingen

De stelling luidt hier dat, in weerwil van de hardnekkige neiging om de kracht van de stad eenzijdig te benaderen vanuit ofwel de personen ofwel de instituties, beide perspectieven elkaar aanvullen.

Wat voegt het goodgovernanceonderzoek dan aan het bestpersons onderzoek toe? Allereerst is dat de doorwerking van een fundamenteel inzicht: *institutions matter*.²⁷ Het handelend vermogen van best persons wordt weliswaar niet honderd procent gedetermineerd door de institutionele context maar het wordt er, via allerlei geïnstitutionaliseerde prikkels en stimulansen en geïnstitutionaliseerde belemmeringen en demotivaties, wel stevig door beïnvloed. Het maakt nogal uit of het governance-model van een stad zich beweegt in de richting van een stedelijk regime of platform, een stedelijke polder of markt. Frontliniewerkers en alledaagse doeners vinden in een stedelijk regime geen gunstige habitat omdat ze niet aan tafel komen bij de selecte coalitie van *topdogs* die in een dergelijk regime aan de touwtjes trekt. Dit kan nog wel een niche zijn voor de bruggenbouwers en sociaal ondernemers die goed met de politieke en maatschappelijke elitevertegenwoordigers door een deur kunnen. De logica van de stedelijke markt past de sociaal ondernemer het best en, afhankelijk van de vormgeving, kunnen andere best persons hierin ook prikkels vinden voor hun publieke ondernemingszin. De overlegcultuur van de stedelijke polder zal een sociaal ondernemer niet erg trekken, terwijl veel bruggenbouwers daarmee juist goed uit de voeten kunnen zolang zij maar de link met de leefwereld kunnen blijven leggen. Als de communicatie van een stedelijk platform praktisch blijft, kunnen de meeste best persons er goed mee overweg; de bruggenbouwers en de frontliniewerkers -voor wie beiden praten een belangrijk deel van hun functies is- vermoedelijk wat meer dan de sociaal ondernemers en doeners (zie tabel 2).

38

Tabel 2 De mate van fit tussen best persons en modes of urban governance

	Stedelijk regime	Stedelijke polder	Stedelijke markt	Stedelijk platform
Bruggenbouwer	+	++	+	++
Frontliniewerker	-	+/_	+	++
Sociaal ondernemer	+	--	+++	+/_
Alledaagse doener	--	+	++	+

De tweede toegevoegde waarde van het goodgovernanceonderzoek aan het bestpersoonsonderzoek ligt in empirische perspectieverruiming. Dit onderzoek heeft terecht een schijnwerper gezet op mensen die niet altijd (h)erkend worden in wat ze betekenen voor de stad. Maar sleutelpersonen in het stadsbestuur zijn meer dan alleen praktijkmensen die dicht op de leefwereld van de wijk en de burger zitten. Centrale beslissers die in bijvoorbeeld *urban regimes* werken aan het investeringsklimaat van de gehele stad zouden in een brede definitie van best person eigenlijk niet uitgesloten mogen worden. Rein Welschen was in de Eindhovense situatie evengoed een sleutelpersoon. Habermas kan niet zó ver worden gevolgd dat de goede krachten in het publieke domein per definitie alleen in de leefwereld opereren. Wat we wél mogen verwachten is dat hun goede werk tot in de leefwereld van burgers doordringt en dat in het voorbeeld van Brainport Regio Eindhoven de verworvenheden van regionaal-economische groei over een brede range van wijken te merken is.

40

Ten derde zit de toegevoegde waarde in normatieve perspectieverruiming. Best persons werken altijd vanuit een zekere bevoegdheid. Ze willen iets verbeteren in de realiteit van mensen, soms vanuit welbegrepen eigenbelang, maar dan nog worden individueel belang en collectief belang met elkaar verknoot (bij sociaal ondernemerschap is dit de kern). Best persons willen in concreto iets goeds doen, waarbij 'willen doen', 'in concreto' en 'iets goeds' belangrijke woorden zijn. De persoonlijke en maatschappelijke waarden die best persons daarbij uitdragen mogen behartenswaardig zijn, maar dat mag niet verbloemen dat er ook bredere democratische en rechtstatelijke waarden in het geding zijn. Best persons hebben daar niet vanzelfsprekend oog voor. Vooral voor rechtstatelijke beginselen van behoorlijk bestuur en tegenwicht – buiten dat van henzelf – kunnen ze niet altijd begrip of geduld opbrengen. Voor democratische waarden hebben ze meer gevoel, maar dan toch vooral vanuit performanceperspectief: het democratisch proces moet wel iets concreets opleveren, iets wat door best persons als

betekenisvol wordt gedefinieerd. Dat daardoor anderen ook anders tegenaan kan worden gekeken, wordt niet altijd (h)erkend.

Aan deze relatieve zwakte van best persons zit ook een krachtbron vast. Juist door hun soms wat monomane gerichtheid op concreet resultaat, dagen best persons de instituties als geen ander uit zich te bewijzen en te rechtvaardigen in termen van outputlegitimiteit. Volgens auteurs als Scharpf en Ringen is deze bron van legitimiteit voor de hedendaagse democratie steeds belangrijker geworden.²⁸ Mensen zitten niet te wachten op gesofisticeerde deliberatieprocessen, ze willen een bestuur dat concreet en zonder onnodig veel gedoe zaken aanpakt, is de conclusie van onderzoek onder de Amerikaanse bevolking van Hibbing & Theiss-Morse.²⁹ Onder Nederlandse burgers is dit sentiment misschien iets minder prominent, maar het is onmiskenbaar dat ook zij veel belang hechten aan een bestuur dat levert. Best persons roepen daartoe op én dragen daaraan bij. Dit is uiteindelijk een belangrijk accent dat het bestpersonsonderzoek toevoegt aan het goodgovernanceonderzoek.

41

Daarnaast voegt het bestpersonsonderzoek ook op het normatieve vlak iets toe aan het goodgovernanceonderzoek, namelijk het inzicht dat er buiten de waardencatalogus van good governance (figuur 7) nog een domein van ideële waarden bestaat dat mensen in de leefwereld in beweging brengt. Elders noemt Van den Brink het 'eigentijds idealisme'. Hij stelt dat Nederlanders daarbij nog steeds hun inspiratie vinden in het 'hogere', wat vroeger meer verband hield met het sacrale maar tegenwoordig meer met het sociale en vitale. Het idealistisch elan richt zich nu meer op gezondheid, leefbaarheid en *quality of life*.³⁰ Dat zien we duidelijk terug bij de best persons die allemaal wel op een bepaalde manier geloven in een publieke zaak. Hoewel dit, zoals de Tocqueville het noemde, meer *civic religion* is dan kerkelijk geloof, biedt de scheiding van kerk en staat een treffende metafoor voor de scheiding tussen ideële waarden enerzijds en goodgovernancewaarden die we zouden moeten aanbrengen en koesteren anderzijds.

De toegevoegde waarde van het bestpersonsonderzoek ligt ten slotte in het fundamentele inzicht dat stadsbestuur mensenwerk is. Institutionele structuren grijpen daar op in, maar zijn ook het gevolg van menselijk handelen. De structuur-handelencirkel (figuur 3) suggereert misschien wel erg veel institutionele maakbaarheid in het hier en nu, aangezien instituties voor een belangrijk deel eerder en elders gevormd zijn, maar dat laat onverlet dat best persons regelmatig in staat blijken te zijn om hun eigen niche te maken binnen een groter institutioneel verband. Als we het laatste met een grote boom vergelijken, dan is de niche van de best person te vergelijken met een boomhut, vanwaaruit in verschillende richtingen expedities mogelijk worden gemaakt.

Ten slotte noemen we enkele punten waarop beide onderzoeksprojecten elkaar in de bevindingen bevestigen:

42 **Concrete én verbale vernieuwing**

De vernieuwing in het stadsbestuur die we op institutioneel en persoonlijk vlak waarnemen, is voor een deel verbale vernieuwing. In de paragraaf over good governance hebben we al gerefereerd aan de vele neologismen die op dit vlak de ronde doen: van wijktafel tot politieke markt, van patronenteam tot innovatieprijs, van bewonersbudget tot triple helix, en zo verder. Best persons zorgen ook voor verbale vernieuwing: van bruggenbouwer tot frontliniwerker, van participatiemakelaar tot grenswerker, van doe-democraat tot deliberatieve praktijkman of -vrouw. Op nationaal niveau blijft de vernieuwing nogal eens beperkt tot het verbale. Op het concrete niveau van het stadsbestuur worden vernieuwers sterker geprest *to put their money where their mouth is*. Dat betekent dat de vernieuwing ook concrete effecten krijgt. In Dordrecht deed de Debatmobiel daadwerkelijk de ronde, de Politieke Markt in Almere bracht mensen feitelijk op de been, de participatiemakelaar ging daadwerkelijk de boer op in Amsterdam;

Government in governance

Een fors deel van de governanceliteratuur suggereert dat de overheid met de *shift from government to governance* een vervagend fenomeen zou zijn. Het goodgovernanceonderzoek laat zien dat de stedelijke overheid bij governance-innovatie een stevige vinger in de pap houdt. Dat gold in Eindhoven, waar een tripartiet stedelijk regime tot ontwikkeling werd gebracht, maar ook in Dordrecht, waar via bewonersbudgetten en competitieve stemmingen een marktmodel werd beproefd, telkens met significante inbreng van de overheid. Bij het bestpersonsonderzoek viel de paradoxale functie van de overheid voor best persons op. Voor hen is de overheid als afzetbasis of steunverlener van existentiële betekenis, zelfs voor de alledaagse doeners die in theorie het verst van de instituties af staan;

Performance bias

De preoccupatie met het versterken van de input-outputketen, die in de internationale governanceliteratuur wordt gesignaleerd, werd ook in het goodgovernanceonderzoek in Nederlandse steden waargenomen. De meest benadrukte waarden bleken responsiviteit (aan de inputkant van het systeem) en effectiviteit (aan de outputkant). Uit het onderzoek naar best persons kwam hun praktisch idealisme sterk naar voren. Best persons hebben vaak ideële beweegredenen, die ze in (probleem)buurten en -wijken heel praktisch vorm proberen te geven. De nadruk op beweging en verandering in concreto is begrijpelijk, en kan ook nuttig zijn, maar heeft als het risico dat bredere waarden, voorbij het operationele, over het hoofd worden gezien;

43

‘Samen komen we er wel uit’

Deze gedachte, bekend uit het rookdebat, lijkt evenzeer ten grondslag te liggen aan het discours over het versterken van de stedelijke bestuurskracht via de institutionele lijn (good governance) en de persoonlijke lijn (best persons). De stedelijke polder en het stedelijke platform (de rechterkant van

de governancetypologie, figuur 5) worden het sterkst opgezocht bij de onderzochte cases van governance-innovatie in Nederlandse steden. De meer competitieve en aggregatieve linkerkant van het governancespectrum wordt relatief onderbenut. De in Nederlandse steden onderzochte best persons gaan ook in sterke mate uit van een samenwerkingsmodel. Ondernemerschap is een centraal kenmerk van best persons, maar bedrijfsmatig op eigen benen staan wordt zelden nagestreefd of bereikt; de institutionele omgeving springt in de regel bij, en gaat daarbij vaker uit van minnelijke schikking dan van competitieve verwerving van posities in het publieke domein.

Lessen en uitdagingen

44 Hoewel de twee onderzoeksprojecten die hier worden verbonden vooral empirisch onderzoek omvatten, geven ze ook aanleiding tot het formuleren van enkele algemene lessen, die uiteraard door praktijkmensen naar de praktijk moeten worden doorvertaald. Hieronder volgen eerst enkele lessen die meer uit het bestpersonsonderzoek, daarna enkele die meer uit het goodgovernanceonderzoek voortvloeien.

- 1 Gangbare patronen van werving en selectie zoals adverteren, aannemen en verder opleiden hebben voor best persons zeer beperkte betekenis. Opsporen gaat vóór opleiden, en meelopen met een gevorderde best person is leerzamer dan op cursus gaan. Bij het opsporen moet men vooral oog hebben voor personen die de combinatie van ondernemerschap en betrokkenheid (figuur 2) op een natuurlijke wijze belichamen. Dat blijkt eerst en vooral uit het praktijkfunctioneren, zoals een scout dat kan aantreffen.

- 2 De eerder beschreven zijnswijzen en werkwijzen van frontliniewerkers, bruggenbouwers, sociaal ondernemers en alledaagse doeners komen tot bloei in een specifieke sociale context, habitat of niche: dicht tot zeer dicht op de praktijk of leefwereld en altijd op zekere afstand van het geijkte systeem. De handelingsruimte die ze daar ervaren moet zoveel mogelijk worden gerespecteerd en niet door een overmaat aan regels en procedures worden ingeperkt, want dan verliezen best persons hun kracht.

- 3 Genoemde best persons komen het best tot hun recht bij veranderstrategieën die persoonlijke relaties en motivaties voorop stellen en bij transformatieprocessen die kleinschaligheid en duurzaamheid huldigen. Niet de grote, korte klap, maar de langdurige betrokkenheid bij een vlechtwerk van zeer lokale inspanningen is de kracht van de alledaagse doener en de sociale ondernemer evenals de frontliniewerker en de bruggenbouwer. De laatste slaat wel bruggen naar het grootschalige systeemdenken, maar houdt het oog toch primair gericht op de lokaal ervaren leefwereld.

- 4 Best persons kunnen veel zelf, en doen bepaalde dingen ook graag zelf, maar hebben op sommige vlakken ook duidelijk behoefte aan ondersteuning. Twee soorten ondersteuners moeten paraat staan. Ten eerste de *buddies* die meer operationeel zaken kunnen oppakken, afmaken en uitwerken die niet tot de kerncompetentie van de betreffende best person behoren (papierwerk bijvoorbeeld bij de alledaagse doener, of loopwerk in de wijk voor de bruggenbouwer). Ten tweede de *bigwigs* – dat kan een wethouder zijn of een betrokken (corporatie)directeur – die op kritieke momenten luchtsteun kunnen verzorgen, weerstanden kunnen wegnemen die buiten het bereik van de best person liggen.

45

- 5 Als, ten behoeve van best persons of van good governance in het algemeen, wordt nagedacht over het wegnemen van institutionele belemmeringen of het ontwikkelen van gunstige institutionele prikkels, is het wijs om niet te blijven steken in een simplistisch dualisme van *government* versus *governance*. Overheidsstructuren en -actoren blijven ontegenzeggelijk en overmijdelijk een significante rol spelen in alle governance-innovaties die hiervoor opnieuw besproken zijn. In plaats van dit vruchteloos te blijven bestrijden of te ontkennen kan de energie beter worden gestoken in het optimaliseren van de bijdrage die *government in governance* kan leveren.
- 46 6 Als het bredere speelveld van governance-innovatie wordt bekeken (zie figuur 6), komt ook de competitieve en aggregatieve linkerkant van het spectrum in beeld. Juist omdat voor Nederlandse steden de meer communicatieve en integratieve rechterkant het meest vertrouwd is, zouden stedelijke experimenten zich meer mogen richten op productieve verbindingen voorbij de lokale comfort zone. Electronische voorspellingsmarkten, inschattingsspeilingen, competitieve stemmingen, jurybeoordelingen, crowdsourcing en andere vormen van *wiki governance* en *healthy aggregation* zijn in het goodgovernanceonderzoek uitgebreid beschreven, en zouden in het zoeken naar goed bestuur niet mogen worden overgeslagen.³¹
- 7 De sterke nadruk op responsiviteit en effectiviteit als goodgovernancewaarden is op zich niet verkeerd, maar behoeft wel verrijking en aanvulling. Dat kan via uitbreidingen van het handelingsrepertoire zoals onder F) bedoeld. Het vereist ook dat proceswaarden (behoorlijkheid bestuur) en systeemwaarden (veerkracht, tegenwicht) nooit structureel worden weggeduwd in de zucht naar verbeteringen in de input-output-keten. Actoren die geacht worden proces- en systeemwaarden in het oog te houden – burgemeester, rekenkamervoorzitter, ombudsman – hebben

hierin een bijzondere maar niet exclusieve verantwoordelijkheid.

- 8 Hoewel de neiging begrijpelijk is om alles wat men als goed en waardevol beschouwt in het publieke domein te projecten op het scherm van good governance, moet die neiging worden beheerst. De catalogus van goed bestuur is als een grammatica die ervoor zorgt dat we elkaar kunnen verstaan, zonder specifieke taalhandelingen voor te schrijven. De waarden van goed bestuur kunnen worden vergeleken met basale verkeersregels die het verkeer in banen leiden, zonder te definiëren wie waar naartoe moet. Responsiviteit is bijvoorbeeld een algemene deugd die heel verschillend vormgegeven kan worden. Die vormgeving is aan de verzamelde burgers, waaronder degenen die tijdelijk een rol vervullen als best persons, of aan vertolkers van politieke of maatschappelijke idealen.

Natuurlijk is daarmee nog niet alles gezegd. Er blijven uitdagingen, opgaven en vragen die niet definitief zijn beantwoord. Zo is en blijft het ingewikkeld dat de toegevoegde waarde van best persons niet altijd even helder is. Ondanks de sterke gerichtheid op het concrete en op praktische performance is het lastig om te meten en dus te weten hoeveel verbetering ze nu daadwerkelijk brengen. In het bestpersonsonderzoek is gekozen voor de reputatiemethode: welke personen hebben de reputatie goede dingen te doen en zaken in beweging te brengen? In vervolgonderzoek zou dieper op empirische effecten moeten worden ingezoomd: welke wapenfeiten zijn concreet uit het handelen van best persons te verklaren?

47

Een andere uitstaande kwestie is de regeling van de macht die best persons bezitten in het publieke domein, hoe informeel ook. Ze draaien aan knoppen, schuiven met middelen en bouwen aan projecten, zonder dat ze een democratisch mandaat bezitten (ze hebben zichzelf vaak naar voren geschoven) of aan democratische controle blootstaan (anders dan op zeer indirecte wijze). Ze zijn bij sommigen goed bekend, maar voor het bredere

publiek en de kritische journalistiek doen ze hun werk vaak onder de radar.

Als er weinig controverse is over wat er moet gebeuren en wie daar iets over te zeggen moet hebben is dat niet zo'n probleem. Als zeggenschap en veranderstrategie discussiepunten zijn, kan de ontbrekende of gebrekkige formele positie van best persons wel een probleem worden. De vraag 'op welk gezag doe jij dit eigenlijk allemaal?' kan dan makkelijk opborrelen.

48 In het debat over goed bestuur blijft de lastige vraag overeind staan hoe in concrete situaties moet worden omgegaan met de meervoudigheid van goodgovernancewaarden. Zijn alle vijf de kernwaarden altijd even belangrijk, of is er een bepaalde hiërarchie of volgorde aan te brengen? En wanneer is het eigenlijk goed genoeg? Het best mogelijke antwoord is dat dit situationeel afhankelijk is. Geen enkele kernwaarde zou permanent veronachtzaamd mogen worden, maar accentverschuivingen zouden afhankelijk van tijd en plaats wel mogelijk moeten zijn. Na de economische crisis en de massaontslagen in de Eindhovense regio was versterkte aandacht voor de effectiviteit van regionale samenwerkingsverbanden bepaald niet vreemd. Het is zeker niet zo dat alle goo-dgovernancewaarden op een denkbeeldige schaal van nul tot tien altijd een tien moeten noteren. Als twee van de vijf kernwaarden ruim voldoende aandacht krijgen en drie gewoon voldoende is er aanzienlijk minder reden tot zorg dan wanneer vier van de vijf dik onvoldoende scoren omdat één overmatig veel nadruk krijgt. Het lastige is en blijft dat dit niet exact te meten is.

Een vraag die door het goodgovernanceonderzoek ook nog niet beantwoord is, heeft te maken met de experimenten die na grondig onderzoek van theorie en praktijk worden aanbevolen, maar daarmee nog niet zijn beproefd. Er zijn goede argumenten voor experimenten, zoals hierboven bij punt F beschreven, maar leiden die experimenten ook tot wenselijke resultaten? Het eerlijke antwoord is dat men dat op grond van de huidige stand van de kennis niet zeker kan weten, en dat er maar één manier is om hier meer over te weten

te komen: daadwerkelijk experimenteren, praktijkproeven een ruime, eerlijke kans geven en vervolgens hun effecten serieus en kritisch bekijken. De lokale sfeer van steden is daar bij uitstek voor geschikt. Bestuurlijke innovatie is, als het van de grond komt in Nederland, in de regel geen dalend cultuurgoed maar stijgend cultuurgoed: het klimt vanuit de lokale sfeer op.

Experimenteren, nieuwe vormen beproeven, past bij de stedelijke cultuur en bij de stadslucht die ook de praktijk van het bestuur net wat vrijer kan maken. Dat zien we terug in de zucht naar goed bestuur in de stad en in de inspanningen van best persons. De kracht van de stad is daarbij gebaat.

Bijlage 1:

voorbeelden van de hoofdtypen van best persons

In de tweede paragraaf van dit essay werden de vier hoofdtypen van best persons besproken (zie figuur 1 en omliggende tekst). De onderzoekers die de stedelijke cases voor het bestpersonsproject voor hun rekening namen, hebben voor elke stad een reeks portretten opgesteld. Het is een van leukste opbrengsten van het onderzoek. Voor de volledige lijst is hier geen plaats (zie daarvoor bijlage 3 in het boek Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk), maar voor elk van de vier hoofdtypen volgt hieronder een illustratief portret.

Sedat Bugdali: een sociaal ondernemer in Den Haag

50 Sedat is directeur en oprichter van een stadsomroep in Den Haag. Hij heeft een team van 13 betaalde krachten en veel vrijwillige programmamakers om zich heen verzameld. Zijn vaste team bestaat vooral uit jonge mensen; zelf is hij is een jaar of dertig. Omdat hij in de berichtgeving over de stad te weinig terug zag wat zich in de gemeenschap(pen) afspeelde, is zijn omroep meer dan alleen een zender; hij activeert en stimuleert ook de communicatie in de stad. Sedat spoort organisaties op die met anderen willen communiceren en helpt bij mediagebruik, bijvoorbeeld door cursussen en technische ondersteuning te geven. Met zijn initiatief sluit Sedat aan op recente ontwikkelingen in medialand, waarbij steeds meer sprake is van *prosumers*: kijkers, luisteraars en gebruikers die zelf hun content produceren. Sedat blijft daarbij te allen tijde verantwoordelijk voor wat er wordt uitgezonden en voor de financiën van de omroep, die deels op subsidie en deels op reclamegeld draait. Wij hebben een groot aantal uitzendingen bekeken en het valt op dat de diversiteit in de stedelijke gemeenschap inderdaad hoor- en zichtbaar is. Het is in woord en beeld een afspiegeling van deze lokale gemeenschap, waarbij vooral etnische organisaties en buurt- en religieuze verenigingen de programma's vullen.

Sedat: “Met onze stadsomroep willen we de publieke media in Den Haag activeren, stimuleren en faciliteren. Op deze manier verbinden we de stad met haar burgers en krijgen zij meer kennis van elkaar. Een beetje meer *happy life* in de stad!” (EB, TvdP)

Douwe Beimin: een alledaagse doener in Leeuwarden

Als ik de mensen ontmoet die ik in Leeuwarden ga volgen, blijken veel van hen elkaar nog niet te kennen. Behalve Douwe (1950). Iedereen kent hem (en hij kent iedereen?). Op het eerste gezicht lijkt hij uit een ander tijdperk te komen: een opbouwwerker van de oude stempel. Grote kerel met een leren jas en een oorbelletje. Een man die op dingen afgaat, die luistert en netwerkt.

Een cowboy die je erbij roept als het spannend wordt. Voor sommigen een lastige, eigenwijze man, maar voor de meesten iemand met hart voor buurtbewoners, jongeren en migranten. Een man die invoelend optreden en strategisch handelen moeiteloos lijkt te combineren. We rijden de hele dag in zijn oude Volvo-station kriskras door Leeuwarden: een afspraak met de weduwe van een tuinder, met de directeur van de school, even binnenwippen aan de overkant bij twee oudere buurtbewoners, een overleg met medewerkers van een agrarische school, langs bij de gemeente om te praten met een bevriende ambtenaar en ondertussen ook nog even bij iemand anders in het gemeentehuis binnen te lopen, een afspraak met een jonge filmmaker, even op de thee bij een bevriende bakker, langs bij de notaris om zaken te regelen, eten halen bij een pizzeria die hij van de ondergang heeft gered en eindigen met een vergadering van jonge graffitikunstenaars. De gesprekken zijn in het Fries en in het Nederlands en gaan over steeds weer andere zaken waar hij mee bezig is. Als we pal voor het gemeentehuis parkeren omdat de parkeergarage vol is en hij met de wethouder belt, begrijp ik dat ik naar een optreden zit te kijken. Maar het is geen moment ongeloofwaardig. (MvH)

Gera Esser: een frontliniewerker in Utrecht

Gera, geboren in 1961, is bij woningcorporatie Mitros werkzaam als gebiedsmanager Utrecht Zuidwest, West en Leidsche Rijn. Ze studeerde stedenbouwkunde en technische bestuurskunde aan de Technische Universiteit in Delft. Eerder werkte ze als coördinator voor woningcorporaties in naoorlogse wijken in Den Haag en als project- en teammanager voor diverse wijken bij de gemeente Rotterdam. Haar focus ligt op leefbaarheid in de wijk en gebiedsontwikkeling. Over haar motivatie zegt ze: "Steden en hoe mensen daarin wonen en samenleven vind ik heel boeiend. Wat mij raakt zijn de achterstanden van mensen, en met name die van kinderen. Mij motiveert het verbeteren van de leefbaarheid in wijken zodat bewoners vandaar uit hun kansen kunnen pakken en zich verder ontwikkelen." Opvallend aan haar manier van werken is de combinatie tussen humor en nuchterheid: "Humor is belangrijk om ook in lastige omstandigheden de relaties goed te houden en goede relaties zijn cruciaal voor het resultaat." Het aanpakken van de leefbaarheid in Kanalen-eiland is een complexe opgave. Naast vervuiling en een achterstand in onderhoud speelt ook het gevoel van onveiligheid in de wijk. Het ontwikkelen en consequent uitvoeren van een visie, direct aanpakken en effect laten zien zijn de basis voor succes. Op deze manier wordt vertrouwen opgebouwd en gaan mensen ook zelf aan de slag. Met haar collega's en samen met andere instellingen (zoals welzijnsorganisaties) heeft Gera een portiekaanpak ontwikkeld als sleutel tot een goede leefbaarheid in de wijk. Een doe-het-zelf-kit, op basis waarvan portiekbewoners met elkaar in gesprek gaan om de portiek schoon te houden, is hiervan een klein concreet onderdeel. "De kit is een leuke rugzak met niet alleen koffiekopjes, maar bevat ook een manier van werken inclusief kaartjes om burens uit te nodigen. Dat is mijn motto: visie en praktische stimulansen hand in hand laten gaan." (LdG)

52

Rob van Veelen: een bruggenbouwer in Amsterdam

Rob (1951), historicus van achtergrond, startte zijn loopbaan in een handelsbedrijf. Na een hbo-studie bestuurskunde ging hij als secretaris van het overleg van Amsterdamse stadsdeelvoorzitters aan de slag. Nu is hij participatiemakelaar in Amsterdam-Oost. Deze tijdelijke functie zou worden overgenomen door de welzijnsorganisatie, maar die is hier nog niet klaar voor. Dus heeft Rob eigenlijk nog geen goede functiebeschrijving.

Het vertrouwen dat hij geniet, levert hem de vrijheid op die hij nodig heeft om te doen wat hij nodig acht. Zelf praat hij hierover met een modernepraktijkvocabulaire. Hij heeft het over zijn werk met termen als makelen, schakelen en verleiden. Hij is de gemeente buiten het gemeentehuis en de kenner van initiatieven in de wijk. Lokale gemeenschappen van actieve bewoners en sociale ondernemers probeert hij tot bloei te brengen en daar slaagt hij goed in. Je ziet direct dat Rob een vriendelijke of misschien zelfs lieve man is. Hij is zeer behulpzaam voor de culturele en artistieke initiatiefnemers in het stadsdeel waar hij werkt. Hij interesseert zich voor mensen en hun initiatieven en besteedt veel van zijn vrije tijd aan het bezoeken van voorstellingen in de wijk. Ook houdt hij zijn agenda zoveel mogelijk vrij voor wijkbewoners die met hem willen praten. Rob is vaak in de wijk te vinden. Zijn fiets is zijn kantoor, mailt hij mij in een reactie op deze korte tekst. Rob voelt zich thuis in de wijk. Meer dan op het stadsdeeltkantoor, zo lijkt het. Gelukkig is er op kantoor iemand die 'het bureaucratische aspect' van zijn werk afhandelt. (MvH)

53

Bijlage 2:

de zucht naar goed bestuur in acht steden

Het goodgovernanceonderzoek richtte het vergrootglas op acht initiatieven, verspreid over acht steden:

Almere: Politieke Markt

Zwolle: Samen maken we de Stad

Dordrecht: Burgers aan Zet!

Breda: Wijktafels

Tilburg: Digidebat shopping mall

Den Haag: Mariahoeve

Eindhoven: Brainport

Amsterdam: Systeem in Beeld

54

Hieronder volgt een korte beschrijving; zie het boek voor een uitgebreide analyse.

- De Politieke Markt in Almere kan worden gezien als een poging om het politieke debat van de gemeenteraad en het bredere gevoelen in de Almeerse samenleving dichter bij elkaar te brengen en wederzijds te scherpen. De Politieke Markt en de bijkomende discussies over de vorm van werken in Almere worden in het onderzoek gezien tegen het decor van de discussie over de zogenoemde ‘Schaalsprong’: de verdubbeling van de schaalgrootte van Almere in de komende jaren;
- In de naamgeving van het Zwolse programma Samen maken we de Stad klinkt de governancegedachte expliciet door: de stad wordt niet gemaakt door de gemeente Zwolle, maar door een baaierd aan partijen die in deze gedeelde verantwoordelijkheid zouden moeten samenwerken. De

verschillende partijen en stakeholders zijn bij het maken van de stad betrokken via vernieuwingen als de Raad van Inspiratie, het Concilium en de Ideeënmakelaar;

- Dezelfde gedachte inspireert het programma 'Burgers aan Zet!' in Dordrecht, met als verschil dat in het Dordtse programma de aandacht wordt toegespitst op de betrokkenheid van de burger. In de wijken Nieuw Krispijn en Stadspolders wordt geprobeerd de burgers met nieuwe werkvormen, met participatief budgetteren, tot nieuwe vormen van betrokkenheid te prikkelen;
- Waar Dordrecht experimenteert met bewonersbudgetten om burgers meer aan zet te krijgen, werkt Breda met wijktafels om bewoners en professionals op verschillende beleidsterreinen letterlijk en figuurlijk met elkaar om de tafel te krijgen. Verschillende wijken in Breda-Noord zijn hiervoor geselecteerd;
- Tilburg levert een interessante casus, omdat de burgerparticipatie bij het digitale debat over de shopping mall, een groot winkelcentrum buiten de bebouwde kom van Tilburg, een grotendeels autonome dynamiek vertoont. Politiek en bestuur manifesteren zich hierbij ook digitaal, maar zijn hier niet de initiators van dat wat burgers doen. Daarmee voldoet de dynamiek aan de gangbare definitie van derde generatie burgerparticipatie en governance, waarbij burgers het voortouw nemen zonder primaat van government;
- Bij de casus Mariahoeve in Den Haag kijken we naar een veelomvattend reconstructieproject waarin de gemeente Den Haag en een reeks andere partijen daadkracht proberen te ontwikkelen binnen een intensief samenwerkingsmodel. Het is één van de zogenoemde 'experimentele situaties' in Den Haag;

- Brainport Regio Eindhoven is een casus waarin gemeentelijke overheden, regionale kennisinstellingen en bedrijfsleven in de groot-Eindhovense regio tripartiet, via de zogenoemde triple helix, samenwerken om de regionale kenniseconomie te bevorderen. Brainport Regio Eindhoven wordt inmiddels erkend als vooraanstaand trekpaard van de nationale economie naast de mainports van Schiphol en de Rotterdamse haven;
- De Amsterdamse casus ‘Systeem in Beeld’ richt zich op het doorlichten en opklaren van het complexe jeugd domein dat ooit door wethouder Asscher met het monster van Frankenstein werd vergeleken: een complex van zorgaanbieders, aangestuurd en gefinancierd vanuit verschillende bronnen, niet altijd logisch aangesloten op de vraag. Dit vereist samenwerking tussen de gemeente Amsterdam, die hier maar een deel van de bevoegdheid bezit, en een groot aantal andere partijen.

Noten

1 Frank Hendriks is hoogleraar bestuurskunde aan Tilburg University en aldaar onderzoeksdirecteur van de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.

2 Ostaaijen, J. van & L. Schaap 'De legitimiteit van regionale samenwerking: het regime Brainport' in: Hendriks, F. & G. Drosterij (2012), *De zucht naar goed bestuur in de stad* Amsterdam: Boom Lemma.

3 Karsten, N., L. Schaap, F. Hendriks, S. van Zuydam & G.-J. Leenknecht (2014), *Majesteitelijk en magistratelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Demos-Centrum voor Beter Bestuur en Burgerschap.

4 Carlyle, T. (1888) *On Heroes, Hero-Worship and the Heroic in History*. New York: Fredrick A. Stokes & Brother.

5 Hendriks, F. & P. Tops (2002) *Het sloeg in als een BOM: vitaal stadsbestuur en modern burgerschap in een Haagse stadsbuurt*. Dongen: Pijnenburg.

6 Voor een overzicht: Mulgan, G. (2006) *Good and Bad Power: The Ideals and Betrayals of Government*. London: Penguin.

7 Acemoglu, D. & J. Robinson (2012) *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Publishing.

8 In het kader van Kennis voor Krachtige Steden - gecoördineerd door het voormalige Nicis Institute, inmiddels Platform31, werd in beide, hier verbonden, onderzoeksprojecten tussen 2008 en 2011 onderzoek verricht in een reeks steden. In het bestpersonsproject participeerden de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Leeuwarden, Utrecht en Zwolle. Tilburg University en TU Delft werkten hierin samen o.l.v prof dr G. van den Brink. In het goodgovernanceproject participeerden de gemeenten Almere, Amsterdam, Breda, Den Haag, Dordrecht, Eindhoven, Tilburg, Zwolle; het Ministerie van BZK nam ook actief deel. Tilburg University werkte hier met de Campus Den Haag van Leiden University samen o.l.v prof. Dr F. Hendriks.

9 Brink, G. van den, M. van Hulst, L. de Graaf & T. van der Pennen (red.) (2012) *Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*. Den Haag: Boom-Lemma. Hoewel ook andere publicaties uit dit project volgden, die in specifieke gevallen ook worden aangehaald, wordt dit beschouwd en hier behandeld als de samenballende centrale publicatie van het project.

10 Hulst, M. van, L. de Graaf, G. van den Brink (2012) 'The Work of Exemplary Practitioners in Neighborhood Governance', in: *Critical Policy Studies*, 6 (4) pp. 434-51.

11 Van den Brink c.s., op. cit., p. 110.

12 Voor het uitgebreide literatuuroverzicht, inclusief gedetailleerde verwijzingen, zie Van den Brink c.s., op. cit., p. 69-82, 166.

13 Analyse van Merlijn van Hulst, nauw betrokken bij het bestpersons onderzoek.

14 J. Habermas (1984) *Theorie van het communicatieve handelen*. Amsterdam: Boom en vele andere vertalingen

vormen de bron van een
wijdverbreid denken in termen
van een systeem/leefwe-
reld-onderscheid.

15 Van den Brink c.s., op. cit.,
p. 177.

16 Van den Brink c.s., op. cit.,
p. 162.

17 Een mooi overzicht biedt
nog steeds Giddens, A. (1984)
The Constitution of Society.
Cambridge: Cambridge
University Press. Ook Crozier, M.
& E. Friedberg, *Actors and
Systems: The Politics of
Collective Action*, Chicago: the
University of Chicago Press,
1980

18 Hendriks, F., & G. Drosterij
(red.) (2012) *De zucht naar goed
bestuur in de stad: Lessen uit
een weerbarstige werkelijkheid*.
Amsterdam: Boom-Lemma.
Hoewel ook andere publicaties
uit dit project volgden, die in
specifieke gevallen ook worden
aangehaald, wordt dit
beschouwd en hier behandeld
als de samenballende centrale
publicatie van het project.

19 Hendriks & Drosterij, op.cit.,
p. 18.

20 Hendriks & Drosterij, op.cit.,
2012, bevat een uitgebreid
Lexicon good urban governan-
ce, van de A van activeren, via
de B van beginspraak tot aan de
W van wijktafel.

21 Hendriks & Drosterij, op.cit.,
2012, p.21. Voor verdere
verknoping met het internatio-
nale debat zie: Hendriks, F.
(2014) 'Understanding Good
Urban Governance: Essentials,
Shifts, and Values', in: *Urban
Affairs Review*, 50 (4), 2 pp.
553-76. Ook Dool, L. van den, F.
Hendriks, L., Schaap, A. Gianoli
(eds.) (2014) *The Quest for Good
Urban Governance. Theoretical
Reflections and Practical
Challenges*. Wiesbaden: VS
Verlag (forthcoming, accepted
for publication).

22 Vgl. Ostrom, V., C.M. Tiebout
& R. Warren, 'The Organization
of Government in Metropolitan
Areas', in: *American Political
Science Review*, 55 (4) pp.
831-42; C. Stone, *Regime
Politics: Governing Atlanta
1946-1988*, University of Kansas
Press.

23 Sunstein, C. (2008)
*Infotopia: How Many Minds
Produce Knowledge*. Oxford:
Oxford University Press.

Surowiecki, J. (2004). *The
Wisdom of Crowds: Why the
Many are Smarter than the Few*,
Londen: Abacus.
Noveck, B. (2009) *Wiki
Government: How Technology
Can Make Government Better,
Democracy Stronger, and
Citizens More Powerful*.
Washington: Brookings
Institution Press.

24 Vgl. F. Hendriks (2006),
*Vitale democratie: Theorie van
democratie in actie*. Amster-
dam: Amsterdam University
Press; S. Zouridis (2009) *De
dynamiek van bestuur en recht:
Over de rechtstaat bestuurswe-
tenschappelijk fenomeen*.
Amsterdam: Boom-Lemma.

25 Mouffe, C., *On the Political*,
London: Routledge, 2005, p. 8.

26 Pierre, J., 'Reinventing
Governance, Reinventing
Democracy?' In: *Policy &
Politics*, 37 (4) pp. 591-609.

27 Lowndes, V., & M. Roberts
(2013) *Why Institutions Matter*,
London: Palgrave.

28 Scharpf, F (1999), *Governing in Europe*. Oxford: Oxford University Press suggereert dat output-legitimiteit alsnog belangrijker wordt. Zie ook S. Ringen (2013) *Nation of Devils*. Yale University Press.

29 Hibbing, J.R. & E. Theiss-Morse (2002) *Stealth Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

30 Brink, G. van den (2012) *Het hogere in de lage landen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

31 Hendriks, 2012: 174 e.v..

Colofon

Een samenwerking van

PLATFORM31

Platform31

Postbus 30833
2500 GV Den Haag

070 - 302 84 84
info@platform31.nl
www.platform31.nl

Auteur

Prof. dr. Frank Hendriks
(Tilburg University)

Beeld omslag

Gerco de Ruijter

Grafisch ontwerp

De Jongens Ronner

Productie

Griffel & Bok

Druk

Netzo Druk
Oplage 150

Februari 2015, © Platform31

ISBN 978-94-91711-20-6