Tussen traditie *en* moderniteit

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Aa en Hunze Aalburg Aalsmeer Aalten Achtkarspelen Alblasserdam Albrandswaard Alkmaar Almelo Almere Alphen aan den Rijn Alphen-Chaam Ameland Amersfoort Amstelveen Amsterdam Apeldoorn Appingedam Arnhem Assen Asten Baarle-Nassau Baarn Barendrecht Barneveld Bedum Beek Beemster Beesel Bellingwedde Bergambacht Bergeijk Bergen Lb. Bergen NH Bergen op Zoom Berkelland Bernheze Bernisse Best Beuningen Beverwijk Binnenmaas Bladel Blaricum Bloemendaal Boarnsterhim Bodegraven-Reeuwijk Boekel Borger-Odoorn Borne Borsele Boskoop Boxmeer Boxtel Breda Brielle Bronckhorst Brummen Brunssum Bunnik Bunschoten Buren Bussum Capelle aan den IJssel Castricum Coevorden Cranendonck Cromstrijen Cuijk Culemborg Dalfsen Dantumadiel De Bilt De Marne De Ronde Venen De Wolden Delft Delfzijl Den Haag Den Helder Deurne Deventer Diemen Dinkelland Dirksland Doesburg Doetinchem Dongen Dongeradeel Dordrecht Drechterland Drimmelen Dronten Druten Duiven Echt-Susteren Edam-Volendam Ede Eemnes Eemsmond Eersel Eijsden-Margraten Eindhoven Elburg Emmen Enkhuizen Enschede Epe Ermelo Etten-Leur Ferwerderadiel Franekeradeel Gaasterlân-Sleat Geertruidenberg Geldermalsen Geldrop-Mierlo Gemert-Bakel Gennep Giessenlanden Gilze en Rijen Goedereede Goes Goirle Gorinchem Gouda Graafstroom Graft-De Rijp Grave Groesbeek Groningen Grootegast Gulpen-Wittem Haaksbergen Haaren Haarlem Haarlemmerliede en Spaarnwoude Haarlemmermeer Halderberge Hardenberg Harderwijk Hardinxveld-Giessendam Haren Harenkarspel Harlingen Hattem Heemskerk Heemstede Heerde Heerenveen Heerhugowaard Heerlen Heeze-Leende Heiloo Hellendoorn Hellevoetsluis Helmond Hendrik-Ido-Ambacht Hengelo Ov. Het Bildt Heumen Heusden Hillegom Hilvarenbeek Hilversum Hof van Twente Hollands Kroon Hoogeveen Hoogezand-Sappemeer Hoorn Horst aan de Maas Houten Huizen Hulst IJsselstein Kaag en Braassem Kampen Kapelle Katwijk Kerkrade Koggenland Kollumerland c.a. Korendijk Krimpen aan den IJssel Laarbeek Landerd Landgraaf Landsmeer Langedijk Lansingerland Laren Leek Leerdam Leeuwarden Leeuwarderadeel Leiden Leiderdorp Leidschendam-Voorburg Lelystad Lemsterland Leudal Leusden Liesveld Lingewaal Lingewaard Lisse Littenseradiel Lochem Loon op Zand Lopik Loppersum Losser Maasdonk Maasdriel Maasgouw Maassluis Maastricht Marum Medemblik Meerssen Menameradiel Menterwolde Meppel Middelburg Middelharnis Midden-Delfland Midden-Drenthe Mill en St. Hubert Millingen aan de Rijn Moerdijk Montferland Montfoort Mook en Middelaar Muiden Naarden Neder-Betuwe Nederlek Nederweert Neerijnen Nieuwegein Nieuwkoop Nieuw-Lekkerland Nijkerk Nijmegen Noord-Beveland Noordenveld Noordoostpolder Noordwijk Noordwijkerhout Nuenen c.a. Nunspeet Nuth Oegstgeest Oirschot Oisterwijk Oldambt Oldebroek Oldenzaal Olst-Wijhe Ommen Onderbanken Oost Gelre Oosterhout Oostflakkee Ooststellingwerf Oostzaan Opmeer Opsterland Oss Oud-Beijerland Oude IJsselstreek Ouder-Amstel Ouderkerk Oudewater Overbetuwe Papendrecht Peel en Maas Pekela Pijnacker-Nootdorp Purmerend Putten Raalte Reimerswaal Renkum Renswoude Reusel-De Mierden Rheden Rhenen Ridderkerk Rijnwaarden Rijnwoude Rijssen-Holten Rijswijk Roerdalen Roermond Roosendaal Rotterdam Rozendaal Rucphen Schagen Schermer Scherpenzeel Schiedam Schiermonnikoog Schijndel Schinnen Schoonhoven Schouwen-Duiveland 's-Hertogenbosch Simpelveld Sint Anthonis Sint-Michielsgestel Sint-Oedenrode Sittard-Geleen Skarsterlân Sliedrecht Slochteren Sluis Smallingerland Soest Someren Son en Breugel Spijkenisse Stadskanaal Staphorst Stede Broec Steenbergen Steenwijkerland Stein Stichtse Vecht Strijen Súdwest Fryslân Ten Boer Terneuzen Terschelling Texel Teylingen Tholen Tiel Tilburg Tubbergen Twenterand Tynaarlo Tytsjerksteradiel Ubbergen Uden Uitgeest Uithoorn Urk Utrecht Utrechtse Heuvelrug Vaals Valkenburg aan de Geul Valkenswaard Veendam Veenendaal Veere Veghel Veldhoven Velsen Venlo Venray Vianen Vlaardingen Vlagtwedde Vlieland Vlissingen Vlist Voerendaal Voorschoten Voorst Vught Waalre Waalwijk Waddinxveen Wageningen Wassenaar Waterland Weert Weesp Werkendam West Maas en Waal Westerveld Westervoort Westland Weststellingwerf Westvoorne Wierden Wijchen Wijdemeren Wijk bij Duurstede Winsum Winterswijk Woensdrecht Woerden Wormerland Woudenberg Woudrichem Zaanstad Zaltbommel Zandvoort Zederik Zeevang Zeewolde Zeist Zevenaar Zijpe Zoetermeer Zoeterwoude Zuidhorn Zuidplas Zundert Zutphen Zwartewaterland Zwijndrecht Zwolle

Tussen traditie *en* moderniteit

MARTIJN VAN DER STEEN en **MARK VAN TWIST**

Tussen traditie *en* moderniteit

100 JAAR LOKAAL BESTUUR IN BEELD

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord 7

Inleiding BEELD ALS INGANG TOT BESTUUR 8

Hoofdstuk 1 DOOR DE OGEN VAN DE KLANT
- De balie 14
- De gezagsdrager 22
- De akte 30
- De dienst 38

Hoofdstuk 2 DOOR DE OGEN VAN DE KIEZER
- De raadzaal 48
- De volksvertegenwoordiger 56
- Het portret 62
- De verkiezing 70

Hoofdstuk 3 DOOR DE OGEN VAN DE ONDERDAAN
- Het straatmeubilair 80
- De burgemeester 88
- Het wapen 96
- De plechtigheid 104

Hoofdstuk 4 DOOR DE OGEN VAN DE AMBTENAAR
- Het kantoor 114
- De functionaris 122
- De grafiek 130
- De vergadering 136

Hoofdstuk 5 DOOR DE OGEN VAN DE INWONER
- Het stadhuis 144
- De wethouder 152
- De kaart 158
- De inspraak 164

Hoofdstuk 6 GEMEENSCHAP VAN GEMEENTEN
- De Vereniging 174
- De belangenbehartiger 182
- De modelverordening 188
- Het congres 194

Uitleiding TUSSEN TRADITIE EN MODERNITEIT 202

Conclusion BETWEEN TRADITION AND MODERNITY 216

Verantwoording AANDACHT VOOR WAT NIET MEER OPVALT 229
- Bronnenlijst 233
- Colofon 240

VOORWOORD

De oprichting van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) 100 jaar geleden markeert een belangrijk moment in de geschiedenis van het binnenlands bestuur van Nederland. De gemeenten zijn vanaf dat moment hun krachten gaan bundelen in de belangenbehartiging naar de nationale overheid en gezamenlijk diensten gaan aanbieden aan de gemeenten.

De Nederlandse gemeenten zijn ouder dan het bijna 200-jarige Koninkrijk. Zij vormen de basis van de democratie. De vorming van de nationale staat bracht beperkingen ten aanzien van de bevoegdheden van de gemeenten. De VNG heeft zich de afgelopen 100 jaar vasthoudend ingezet voor de versterking van de kracht en kwaliteit van de gemeenten. Op nagenoeg alle terreinen van maatschappelijke activiteit zijn de gemeenten bezig hun rol als eerste overheid te verstevigen. Wie de veranderingen van de VNG de afgelopen 100 jaar wil beschouwen, doet er verstandig aan goed te kijken naar de veranderingen in het lokaal bestuur gedurende die periode. In dit jubileumboek gebeurt dat, letterlijk zelfs.

De kracht van het beeld wordt benut om het verhaal te vertellen van 100 jaar lokaal bestuur en van de VNG als vereniging van gemeenten. In plaats van de grote en abstracte bestuurlijke thema's staat de invalshoek van mensen centraal, in hun hoedanigheid van klant, kiezer, onderdaan, functionaris en inwoner. De eerste overheid ontleent immers haar kracht aan het gegeven, dat zij de meest nabije overheid is. Hoe beter dan door het oog van deze mensen is daarom het verhaal te vertellen hoe het was, werd en wordt.
Dit boek laat zien, dat er in 100 jaar weliswaar veel veranderd is, maar dat veel ook behouden bleef. Het lokaal bestuur beweegt zich tussen traditie en moderniteit en juist daardoor blijkt het tot grote prestaties in staat.

De nieuwe tijd zal opnieuw veel veerkracht vragen van de gemeenten en van de VNG. De geschiedenis, die dit boek in beeld brengt, geeft het vertrouwen dat zij daartoe in staat zijn. De schrijvers van dit boek, Martijn van der Steen en Mark van Twist, zijn erin geslaagd woord en beeld tot een indringend en intrigerend geheel te maken. Zij kregen assistentie van vele anderen die in de colofon worden genoemd. Bijzondere vermelding verdienen tenslotte nog de vele gemeenten, die prachtig fotomateriaal beschikbaar stelden.

Ralph Pans
Voorzitter Directieraad

Annemarie Jorritsma
Voorzitter Bestuur

Beeld als ingang tot bestuur

BEELDEN VAN BESTUUR

Het lokaal bestuur is overal om ons heen. Of het nu gaat om de plaatsing van verkeersborden, openbare toiletten en bankjes in het park, of om het ontwikkelen van de gebieden waarin we wonen of winkelen, de gemeente heeft er de hand in. De gemeente laat zich niet verengen tot de beleidsnota, maar is een verschijnsel waar mensen dagelijks tegenaan lopen, letterlijk. Ze ontvangen post van de gemeente, krijgen een boete, zien wethouders in lokale media, zwemmen in het gemeentelijk sportcomplex en wandelen door het park dat door de gemeente onderhouden wordt. Ze zien de gemeente de speeltuinen in de buurt beheren en vragen bij de gemeente een vergunning aan als ze een aanbouw doen. De gemeente komt langs bij een lokaal bedrijf om op milieunormen te inspecteren. Of burgers gaan er zelf op bezoek, bijvoorbeeld op het Werkplein of bij het centrum voor Jeugd en Gezin.

Dit boek gaat over 100 jaar lokaal bestuur. Het is geschreven in het kader van het honderdjarig bestaan van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). We schetsen de ontwikkeling van de leden van de VNG in de afgelopen 100 jaar. Dat wil zeggen, we tonen de ontwikkeling van 100 jaar lokaal bestuur in beelden. Het boek vertelt een beeldverhaal. Het kijkt terug op het verleden, maar vooral omdat dit leidt tot reflectie op het heden. Beeld is de ingang om het lokaal bestuur van ‘nu’ op een andere manier te bezien. Door de waarneming van de afgelopen 100 jaar, kunnen we anders kijken naar het heden.

ZIEN DOOR DE OGEN VAN ANDEREN

We bouwen dit beeldverhaal op door vanuit zes verschillende perspectieven te kijken. In elk hoofdstuk kijken we vanuit een ander perspectief naar het lokaal bestuur. Elk perspectief beziet het lokaal bestuur ‘door de ogen van’ de burger in een bepaalde rol. Burgers van een gemeente zijn inwoners van hun stad, maar ze zijn ook kiezers, onderdanen of klanten van de gemeente. Een bijzonder perspectief is daarnaast dat van de ambtenaar in dienst van de gemeente.

En uiteraard kijken we ook naar de VNG, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Wat is er te zien als we in de rol van gemeentebestuurder of de gemeenteambtenaar naar de VNG kijken?

Door de ogen van de burger als inwoner
De gemeente is weliswaar een bestuurlijke entiteit, maar tegelijk is zij meer dan dat. De gemeente is eerst en vooral een lokale gemeenschap; een gemeenschap van burgers, met historische wortels. De gemeenschap is de bron van activiteit die het lokaal bestuur richting probeert te geven. Soms maakt de gemeente daar deel van uit, bijvoorbeeld als het gezag participeert in traditionele feesten en evenementen. Soms staat het gezag er eerder naast, of moet het lokale evenementen structureren en sturen. Of verbieden. Wat ziet de inwoner van de gemeente, in en rond de uitdrukkingen van de lokale gemeenschap. De burgemeester die aanwezig is bij het jubileum van de schutterij, of die een honderdjarige bezoekt. De processie waarin het gezag deelneemt, of de moskee waar de wethouder zijn schoenen uittrekt.

Door de ogen van de burger als klant
Klant is de burger die overheidsdienstverlening 'afneemt' en in die hoedanigheid de overheid ontmoet. Dat kan gaan om een contact aan de balie, bijvoorbeeld het ophalen van een paspoort of een andere akte, maar ook om diensten die de burger op straat, in zijn buurt of meer in algemene zin ontmoet of afneemt. Bijvoorbeeld het gemeentelijk slachthuis, het gemeentelijk zwembad of de vuilnisophaal.

Door de ogen van de burger als kiezer
Deze invalshoek stelt de rol van de burger in de lokale democratie centraal. Wat zien burgers die hun democratisch recht uitoefenen. Hoe zien zij de lokale democratie in actie? Dan komen bijvoorbeeld stemhokjes, stembureaus en verkiezingsaffiches in beeld. We zien raadsleden die zich in hun rol van volksvertegenwoordiger aan burgers presenteren. Maar ook bestuurders die zich laten portretteren om gezicht te geven aan de democratie.

Door de ogen van de burger als onderdaan
De burger is naast kiezer en klant ook onderdaan, en in die zin als subject van wetten en regels onderworpen aan overheidssturing. Dat gebeurt soms meer en soms minder zichtbaar. Bewegwijzering vertelt burgers welke kant ze op moeten en verkeersborden maken duidelijk wat wel en niet mag. Soms is parkeren tegen betaling, elders is dat gratis. Op sommige plaatsen wordt samenzijn bevorderd door bankjes te plaatsen, terwijl op andere plaatsen een wettelijk verbod geldt op stilstaan en samenscholen. De samenleving is dan weliswaar beperkt maakbaar, maar ondertussen zien we dat de openbare ruimte 'gemaakt' wordt.

Door de ogen van de ambtenaar
Ambtenaren zijn ook gewoon burgers. Tegelijk zorgt de rol van ambtenaar voor een bijzonder perspectief op de gemeente. Geen gewone werknemer, maar ambtelijke dienstbaar aan de politieke principaal. Hoe ziet dat er uit, of beter gezegd, wat zien ambtenaren als zij het 'apparaat' aanschouwen waarvan zij deel uitmaken? De gemeentelijke organisatie is een bijzonder fenomeen, dat van binnenuit bezien allerlei aanschouwelijke elementen bevat. Er zijn organisatiestructuren, werkroutines, vergaderrituelen en papierstromen. Kantoortechnologie en werkconcepten veranderen zichtbaar, maar vertonen tevens continuïteit. Hoe ziet de ambtenaar zijn werkomgeving en wat zegt dat over de gemeente?

Door de ogen van de gemeentebestuurder als lid van de vereniging van gemeenten
In ons laatste perspectief bezien we niet zozeer de gemeente zelf, maar kijken we door de ogen van de gemeentebestuurder als lid naar de VNG, de vereniging van gemeenten. Soms als aanwezige op congressen, dan weer als gebruiker of coproducent van een modelverordening. Als bezoeker van de Willemshof of als klant van één van de vele bedrijven die de VNG in de loop der tijd in zijn gebouw heeft gehuisvest. Maar die de VNG ook ziet als krachtige belangenorganisatie, die namens de individuele leden in Den Haag – en waar elders nodig – vaak cruciale zaken uit onderhandelt. Wat zien de leden als ze die activiteiten aanschouwen en hoe zien ze elkaar als ze op één van de vele ontmoetingen om zich heen kijken?

Zoveel te zien: vier zichtlijnen voor waarneming
De hoeveelheid beeld is overweldigend. In gemeentelijke archieven, beeldbanken, persoonlijke archieven, websites en boeken is zoveel materiaal te vinden dat selectie nodig is om tot betekenisvolle waarneming te komen. Het is als op een stedentrip: wie alles wil zien, ziet uiteindelijk niets. Daarom werken wij in dit boek met vier zichtlijnen. Vanuit elk perspectief werpen we onze blik op vier ingangen voor waarneming. Via de beeldingang nemen we 'door de ogen van…' waar. De vier zichtlijnen zijn de fysieke omgeving, personen, artefacten en ontmoetingen.

De *fysieke omgeving* is de fysieke plaats van handelen waar het lokaal bestuur aan het werk is. Door de ogen van de burger als klant zien we de publieksbalie, terwijl bijvoorbeeld door de ogen van de burger als kiezer de raadzaal in beeld komt. De inwoner ziet het gemeentehuis, als hart van de lokale gemeenschap. Bij *personen* richt het oog zich op de mensen die in functie zijn en hun ambt vervullen. Door de ogen van de burger als onderdaan zien we bijvoorbeeld de burgemeester die bij een ramp of crisis als boegbeeld voor de gemeente fungeert. Of we zien door de ogen van de burger als inwoner de wethouder, die het lokaal bestuur belichaamt en als zodanig de burger ontmoet. Bij

artefacten gaat het om representaties van het gezag van het lokaal bestuur: bijvoorbeeld in objecten die zelf niet het gezag zijn, maar dat wel vertegenwoordigen, zoals aktes of stempels voor de burger als klant. Of het gemeentewapen voor de burger als inwoner, bijvoorbeeld in een gevelsteen op het stadhuis die de traditionele inbedding van het lokaal bestuur in de gemeenschap representeert. Bij *ontmoetingen* komen allerlei vormen van handelingen in beeld. De burger ziet als klant dat er diensten worden verleend door de gemeente, en bij nader inzien dat sommige van die activiteiten met de tijd verdwijnen. Kijkend door de ogen van de ambtenaar valt op hoe in vergaderingen abstracte noties en papieren ambities zich langzaam concretiseren en potentiële conflicten en tegenstrijdige belangen via vergaderrituelen zonder ruzie worden beslecht.
Zo wordt de veelheid aan beeld, en ook het risico van betekenisloze waarneming, getemd door te werken met specifieke gezichtspunten en beeldingangen. Bij elkaar gevoegd, leidt dat tot de onderstaande ordening van analysethema's voor dit boek.

	Fysieke omgeving	**Personen**	**Artefacten**	**Ontmoetingen**
Door de ogen van de klant	De balie	De gezagsdrager	De akte	De dienst
Door de ogen van de kiezer	De raadzaal	De volksvertegenwoordiger	Het portret	De verkiezing
Door de ogen van de onderdaan	Het straatmeubilair	De burgemeester	Het wapen	De plechtigheid
Door de ogen van de ambtenaar	Het kantoor	De functionaris	De grafiek	De vergadering
Door de ogen van de inwoner	Het stadhuis	De wethouder	De kaart	De inspraak
Door de ogen van de gemeente als lid van de VNG	De vereniging	De overlegpartner	De modelverordening	Het congres

Drukte bij de ingang van de afdeling Burgerzaken van het stadhuis van de gemeente Utrecht, in verband met de uitreiking van paspoorten (1965).

Door de ogen van *de klant*

HOOFDSTUK 1

De balie

In de rij staan voor het ophalen van een officieel document is een beeld van alle tijden. De rij symboliseert zowel het tekort als het onvermogen om voldoende personeel in te schakelen om de grote vraag snel en efficiënt af te handelen. De wachttijd aan de balie is gevoelsmatig een prima indicator voor de slagkracht van het openbaar bestuur.

Veel mensen hebben het gevoel dat er een verband is tussen de kwaliteit en moderniteit van het bestuur enerzijds, en de lengte van de wachtrijen voor de balie anderzijds. Hoe korter de rij, hoe beter het openbaar bestuur. Hoe langer de rij, hoe ernstiger de situatie en hoe zwakker het openbaar bestuur. We kennen de beelden van rijen tot ver voorbij de hoek van de straat, met mensen die in het diepst van de Depressie hun uitkeringsgeld op komen halen. Of de uitgifte van bonnen tijdens en kort na de oorlog.

De rij hoort bij het lokaal bestuur. Maar zeker sinds de jaren tachtig probeert het lokaal bestuur af te rekenen met de wachtrij voor de publieksbalie. Dat hangt samen met de opkomst van prestatiemeting. De wachttijd aan de balie wordt een indicator voor de kwaliteit van overheidsdienstverlening. Net als het aantal malen waarop de telefoon overgaat en het aantal doorschakelingen van belang worden. Naast veranderende eigen normen, vergroten ontwikkelingen in de private sector de verwachtingen. En daar gaan ontwikkelingen snel. Zo introduceerden banken in de jaren negentig telebankieren en maakten pinautomaten de meeste bancaire balietransacties overbodig. Bij de bank werden de rijen korter, de gemeente bleef achter. En de druk op de verbetering van de publieksfunctie werd hierdoor vergroot.

Als we het beeld van de publieksbalie analyseren dan worden daarin twee worstelingen zichtbaar: hoe om te gaan met het wachten zelf en daarnaast met de mate van openheid in de verhouding overheid en burger.

Eerst de bestrijding van het wachten zelf. De beelden van de publieksbalies en de wachtruimtes laten zien dat er pogingen worden ondernomen om de stromen zo te organiseren dat het wachten bekort wordt en in goede banen wordt geleid: dus nummertjes trekken om de volgorde te bepalen, maar ook weer onderscheid maken in verschillende wachtrijen. '11F' kan dan ineens veel eerder aan de beurt zijn dan '4B', ook als die laatste er al een kwartier eerder was.
Het beeld van de publieksbalie laat zien dat wachtrijen langzaam ontstaan als fenomeen: een grotere overheid, verdere formalisering en ordening, bevolkingsgroei en dus ook meer verkeer langs de balie. In die zin weerspiegelen de rij voor de balie en de drukte in wachtruimte niet alleen de kwaliteit van de dienstverlening, maar ook de rol van de overheid in de samenleving.

Meer dan alleen papierwerk: uitgifte van voedsel aan het loket van een distributiekantoor in de hongerwinter in de gemeente Amsterdam (1944-1945).

Voor werk en uitkering aan het loket van de Arbeidsbeurs (1925) en de Sociale Dienst (1976) van Amsterdam. De balie wordt transparant en de transactie informaliseert.

Later in de tijd krijgt met het toenemende verkeer langs de balie de publieksfunctie ook een meer prominente positie in de organisatie. Veel gemeenten ondernemen nieuwbouw, openen meer en nieuwe loketten. Zo kunnen grotere stromen publiek bediend worden. De volgende stap in de verbetering ligt in het 'afhandelen' van die stromen: ordenen, verdelen en met zorgvuldigheid tempo maken. Met recent de pogingen om het wachten te voorkomen, door op afspraak te werken en zodoende precies zoveel werk in te plannen als afgehandeld kan worden. Per saldo betekent dit dat het wachten thuis plaatsvindt in plaats van in de wachtruimte. Een stap verder gaat het in zijn geheel verplaatsen van het werkproces naar de huiskamer via een virtueel loket. Burgers voeren tegenwoordig in hun huiskamer arbeid uit die daarvoor door een ambtenaar in het gemeentehuis werd gedaan. Niet alleen kunnen ze documenten digitaal opvragen, ze vullen ze ook zelf in. Dat scheelt wachttijd aan de balie én werk voor de gemeente. En voor de burger is het 'gemakkelijker', omdat ze het doen vanaf de keukentafel. Op het moment dat het hen uitkomt. Voor de gemeente is de belangrijkste zichtbare interventie dat ze proberen om burgers op deze mogelijkheid te attenderen en ze bekend te maken met de voordelen ervan. We zien talrijk reclamemateriaal om burgers naar het digitale loket te trekken. Burgers houden niet van wachten, maar het kost kennelijk inzet om ze aan de digitale dienstverlening te krijgen. Niemand houdt van wachten, maar mensen willen de fysieke balie ook niet zonder meer missen.

Waar het wachten onvermijdelijk is en er toch enige tijd rond de balies doorgebracht moet worden, zien we nog iets gebeuren. In de wachtruimte komt steeds meer veraangenaming van het wachten in beeld: niet minder, wel leuker. Spelletjes voor de kinderen, koffie voor de ouders en tijdschriften en televisieschermen die de wachttijd gevoelsmatig verkorten. Het begin van deze veraangenaming is de verschijning van de zitjes in de wachtkamer. In zekere zin vormt het plaatsen van stoelen de definitieve erkenning van het wachten als inherente eigenschap van interactie met de overheid. We zien ze ineens verschijnen. Eerst als alternatief voor staan, maar daarna steeds meer als plaats voor ontspanning en verstrooiing tijdens het wachten. Totdat de wachtkamer steeds meer op de huiskamer lijkt, zoals de huiskamer door de mogelijkheid om digitaal allerlei diensten zelf uit te voeren steeds meer van de wachtkamer en een privéloket weg heeft.

Vriendelijkheid wordt een kwaliteitscriterium.

Boven:
Den Bosch (1980)
Onder:
Hoorn (1977)

Daarnaast is er in de sfeer van de dienstverlening een tweede ontwikkeling zichtbaar. In de loop der tijd ontstaat het gevoel bij gemeenten dat 'transparantie' aan de balie van belang is. Dat is althans zichtbaar in de ruimte, waarin elementen van openheid worden ingebracht. De oorspronkelijke loketten – soms letterlijk niet veel meer dan een kijkgat en een kleine opening voor de uitwisseling van documenten – worden opengebroken. Steen verdwijnt en glas verschijnt.

De luiken verdwijnen: de afscheiding tussen burger en baliemedewerker verdwijnt.

Van boven naar beneden:
Vlaardingen (1965)
Breda (ca. 1970)
Utrecht (jaartal onbekend)

Op termijn verdwijnt ook het glas en worden balies open ruimten waarin zelfs de balie geen afscheiding meer is, maar veeleer een werkblad wat zich tussen overheid en burger in bevindt. De burger mag er nu ook op leunen en spullen op leggen. De balie is geen fysieke afscheiding tussen overheid en burger meer, maar een kruising tussen bar en bureau, waaraan ambtenaar en burger samen hun transactie doorlopen.

Dezelfde ontwikkeling zet zich door achter de balie. Niet alleen zien we dat de balie zelf open wordt gebroken, ook de ruimte erachter wordt zichtbaar. Het onderscheid tussen de zogeheten *front office* en *backoffice* vervaagt in het aangezicht. Veel baliehandelingen zijn het openen en afronden van een proces wat verder achter de schermen door anderen plaatsvindt. De baliemedewerker neemt de vraag en de benodigde materialen in en sluist deze door naar de deskundige en bevoegde medewerkers. Het ladebakje is daarvan het symbool. De aanvraag ver-

De balie in de huiskamer: steeds meer handelingen vanuit huis met ICT.
Boven v.l.n.r.: Oldenzaal; Pijnacker-Nootdorp
Midden: Rotterdam
Onder v.l.n.r.: Leidschendam-Voorburg; Waalwijk; Weesp

dwijnt in het bakje en bij terugkomst, enige tijd later, neemt de baliemedewerker het afgeronde document uit een ander bakje om het 'uit te geven' aan de burger. Lang was alles wat achter het ladebakje gebeurde onzichtbaar, maar halverwege de jaren negentig ontstaat letterlijk zicht op wat er achter de schermen gebeurt. De backoffice is als organisatie en werkproces nog steeds 'achter', maar treedt in het beeld nu meer zichtbaar op de voorgrond. Tot en met de totale transparantie, die zelfs zicht biedt op de bureaus van de medewerkers die in de backoffice werken.

Keerzijde van deze zichtbare openheid is dat ook koffiepauzes en ontspannen uitziende conversaties tussen medewerkers zichtbaar worden. Wat betekent het als een burger ziet dat ambtenaren die even geen dienst hebben met elkaar kletsen, terwijl wachtenden niet geholpen worden? De gemeente doet hier niets verkeerd, maar het ziet er voor de burger anders uit. En wat de opbrengsten van transparantie zijn is onduidelijk. Leidt het tot meer vertrouwen bij de burger? Of treedt er disciplinering op bij de ambtenaren? Gedragen ambtenaren zich anders nu ze de subjecten van hun handelingen kunnen zien? En is dat wenselijk? Misschien kent ook transparantie zo haar grenzen en kunnen we in de toekomst weer een beweging waarnemen waarin het werkproces terugkeert naar waar het vandaan kwam: de backoffice. Of misschien verdwijnt de fysieke verschijning van de balie helemaal in het digitale tijdperk. Maar erg waarschijnlijk is dat laatste niet. De burger en de balie horen bij elkaar. De balie zal blijven, ondanks alle virtuele dienstverlening die ontwikkeld wordt en de pogingen om de wachttijd van burgers te verkorten. Klantcontact hoort erbij. Veel gemeentelijke producten vereisen nu eenmaal contact tussen de burger en de contactambtenaar. Dat neemt niet weg dat verandering zich doorzet. Het gemeentehuis wordt steeds meer een huiskamer van de gemeente, en de huiskamer wordt af en toe een verlengstuk van het gemeentehuis.

Balie 2.0 en het nieuwe wachten: de balie als huiskamer van de gemeente. Leiden (2011)

V.l.n.r.:
Haren (2011)
Terneuzen (2009)
Lelystad (2011)

De gezagsdrager

Een uniform is meer dan werkkleding. Wie historische beelden van de klassieke veldwachters en politieagenten ziet, begrijpt dat uniformkeuze ertoe doet. Voor de klassieke veldwachters is geen mediacampagne 'Bevoegd te bekeuren' nodig. Het gezag spreekt uit het uniform. Zo is de sabel duidelijk zichtbaar. De veldwachter vertegenwoordigt de wet en kan deze laten gelden. Wat opvalt is niet dat de agent gezag heeft – dat kunnen we niet zien en het kan aan heel andere zaken dan het uniform liggen – maar dat de veldwachter zijn gezag laat zien. Hij is letterlijk bekleed met gezag. Daar bestaat geen twijfel over. *Law and order* spreekt niet alleen uit de wet of uit het handhavingsprotocol, het is in de aankleding zichtbaar.

Het lijkt 'gedoe'. Uniformen moeten toch vooral functioneel zijn? Het beeld vertelt een heel ander verhaal. Juist door de kleding die een functionaris draagt, is te zien welke functie de drager heeft en welke verantwoordelijkheden daarmee verbonden zijn. Een uniform is niet zomaar aankleding. Het is de vertegenwoordiging van een ambt. Ziet een uniform er onverzorgd uit of heeft het onvoldoende een uitstraling van bedoeld gezag, dan is dat niet alleen een schande voor de drager maar ook voor de organisatie die hij of zij vertegenwoordigt.

Kleren maken de man wordt wel gezegd, maar in het openbaar bestuur is het de uitdrukking van een ambt. Het uniform bekleedt de functionaris met gezag. En niet alleen het 'stof', maar ook de daarop aangebrachte zichtbare symbolen, zoals de bodebus. Uniformen markeren de grens van de formele wereld van het bestuur met de buitenwereld. In het uniform drapeert het bestuur zich om de schouders van de functionaris.

Het uniform is een artefact van het bestuur: geen ornament, maar een uitdrukking van de essentie. Het hoeft dus niet per se sober en functioneel te zijn, maar kan evengoed imponeren en afstand markeren. Het uniform kleedt niet de stadswacht, het maakt hem. Daarom is het uniform altijd een spiegel van de tijd.

De tijdgeest laat zich in de uniformen lezen. En daarin is een interessante kentering zichtbaar.

De afgelopen decennia stonden in het teken van informalisering. Uniformen verdwenen uit het straatbeeld. Na de oorlog vanuit een afkeer van militarisme, daarna vanuit de idee dat de persoon er toe doet in de functievervulling. De functie werd wat iemand er van maakte. Het persoonlijke en het formele vermengden zich. De functionaris werd zichzelf, die zijn functie vervulde. Passende kleding bleef gewenst, maar werd niet meer door de organisatie bij de functionaris in de kast gehangen. Hier is rond de eeuwwisseling een kentering zichtbaar. Na decennia van toenadering tot de burger toont het lokaal bestuur steeds vaker behoefte aan

Een uniform dat afstand schept: symbolen die verwijzen naar het politie-uniform versterken het gezag van de stadswacht. Rotterdam (2010)

Een eeuw in uniformen: de politie wordt steeds meer burger. V.l.n.r.: Nijmegen (ca. 1900) Den Bosch (1931) Rotterdam (1931)

V.l.n.r.:
Nederland (1966)
Nijmegen (1981)
Nederland (2012)

Bode van de gemeente Vlaardingen (1925).

gepaste afstand. Dat weerspiegelt de transacties tussen overheid en burger: die zijn formeel. De ambtenaar van de burgerlijke stand draagt een toga en wordt juist daarom serieus genomen. Net zoals de meeste echtelieden in andere dan de dagelijkse kleding verschijnen. Beide partijen expliciteren in hun verschijning het bijzondere moment. En ze maken daarin keuzes. Soms bij wijze van accent binnen de protocollen, maar ook rond het protocol zelf. Sommige bruidsparen verschijnen in spijkerbroek en trui, en maken met hun keuze voor *casual* – alsof ze er niet over nagedacht hebben zich bijzonder te kleden – een doordacht en overwogen statement. Ze komen 'als zichzelf'. Maar ook de toga is een veelzijdige verzamelplaats van accenten, details en kleine betekenisvolle verwijzingen naar wat de gemeente of de ambtenaar belangrijk vindt.

Het uniform markeert de grens tussen persoon en functie, tussen bestuur, bureaucratie en buitenwereld. Dat is een beweeglijk en vaag onderscheid, in die zin dat het nooit helemaal duidelijk is. Strikt genomen doet in de overheidsbureaucratie de persoon er niet toe. Het model is er op ingericht om persoonlijke invulling van het ambt juist te vermijden, zodat geen willekeur ontstaat. Maar tegelijkertijd hecht de gemeente aan menselijke maat en het hebben van 'een gezicht' voor burgers. Burgers hebben contact met een ambtenaar in functie, maar ook met een mens van vlees en bloed. Met empathisch vermogen, maar ook met afstand en gezag. Het uniform bemiddelt tussen die elementen en is een interventie op het snijvlak van burger en bestuur. Het schept afstand en maakt de verhouding duidelijk, maar van daaruit kan de functionaris invoelen en meebewegen. Waar 'de ambtenaar in burger' misschien wel juist verwarring oproept: de contactambtenaar moet tijdens het gesprek over de toekenning van bijzondere bijstand alsnog schakelen en afstand nemen. Ja, hij denkt met de burger mee, maar vanuit een ander belang dan de individuele burger die tegenover hem zit. Dat gaat moeilijker in trui en spijkerbroek dan in bedrijfsuniform met daarop een zichtbaar symbool van de gemeente, bijvoorbeeld een badge of insigne.

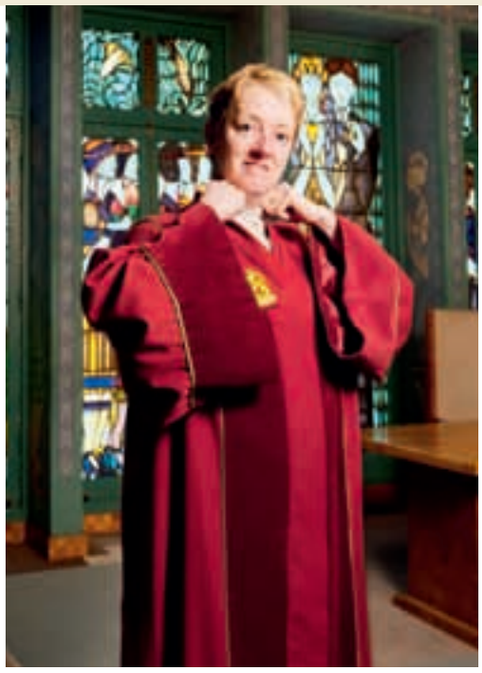
De vraag die dit alles oproept is wat de volgende stappen zullen zijn. Decennia lang is de tendens geweest om toenadering en vermenging te zoeken tussen bestuur en bureaucratie enerzijds en burger en gemeenschap anderzijds. De complexiteit van onze tijd vereist mogelijkerwijs iets anders. Rolverheldering, letterlijk aangekleed vanuit het uniform. Misschien zien we de komende jaren ook bedrijfskleding aan de burgerbalie. Waarom gelden voor het ophalen van het paspoort of het aangeven van een geboorte niet dezelfde kledingvoorschriften als voor het huwelijk – in ieder geval aan de kant van de ambtenaar? Als het paspoort dé formele uitdrukking van het staatsburgerschap is en niet slechts een transactie aan het loket, dan zou de wijze waarop het bestuur zich via een ambtsdrager aan de burger presenteert dat moeten weerspiegelen. Om over de geboorte maar te zwijgen.

Overheidsgezag is symboliek. De sabel en de toga zullen niet snel aan de publieksbalie verschijnen, maar we gaan van informalisering naar een herontdekking van de symboliek en traditie. Waar een verlies van overheidsgezag gevoeld wordt, kan het hernieuwd bekleden van de functionaris met gezag misschien bijdragen aan herstel.

Het gezag belegd in ornamenten: continuïteit van de bodebus als uitdrukking van de bijzondere positie van de bode. Hoofddorp (2003)

Bode van de gemeente Schipluiden (1980).

Bodebussen van:
Lopik (l.b.)
Sneek (r.b.)
Korendijk (l.o.)
Zevenhuizen (r.o.)



De toga symboliseert het gezag van de buitengewoon ambtenaar van de burgerlijke stand en markeert het bijzondere moment (2012).

Boven v.l.n.r.:
Inge Gaasbeek-Kooij, Assen; Wim Gerritse, Lelystad; Andréa Schipper, Amsterdam; Jac Boeré, Groningen; Anouk Cornelissen, Arnhem; Peter Cramer, Maastricht

Midden v.l.n.r.:
René Guljé, Utrecht; Yvonne Dourlein-Brozius, Middelburg; dhr. Bargpeter, Den Haag; Ria Willemsen, Gemert-Bakel; Monique Talsma-De Groot, Schiermonnikoog

Onder v.l.n.r.:
Omar Smids, Leeuwarden; Ivonne Voogd-Smit, Haarlem; Gerard Velders, Den Bosch; Rikie Willems-Peuling, Ubbergen; Aad Stoop, Rotterdam; Lisenka Pechtold, Zwolle

De akte

Aktes, formulieren en stempels staan voor veel mensen symbool voor stroperigheid: overbodig, ouderwets en eenvoudig te vervangen door nieuwe technieken, zoals digitale verificatie. In de beeldvorming zijn ze vaak het ultieme symbool van de omslachtigheid van de overheid: 'dat kan toch makkelijker en moderner', horen we vaak zeggen. Maar is dat terecht?

Papier is voor de gemeente geen overmatig voortgebracht restproduct, maar een cruciaal productiemiddel. Neem de akte. Een akte is een officieel document waarvan de zekerheid bestaat dat het document echt is en er achteraf geen wijzigingen zijn aangebracht. De akte belichaamt een kernwaarde van het bestuur. Het gaat dan niet alleen om wat er staat, maar ook om hoe het eruitziet: parafen, aanhef, kenmerk, nummers, codes, ondertekening, taal en typografie. En de ondertekening doet ertoe. Vaak is het niet voor niets een ondertekening in aanwezigheid van betrokkenen. Het moment van het plaatsen van de handtekening is net zo wezenlijk als het document zelf. Soms volgt nog een stempel of een zegel. De stempel is de bekrachtiging van een formeel document: transactie voltooid, als met de hamerslag van de rechter. Na de stempel gaat de transactie een nieuwe fase in: van de beoordeling naar de uitgifte. De burger wordt van cliënt weer klant. De ambtenaar wordt van toetser weer dienstverlener.

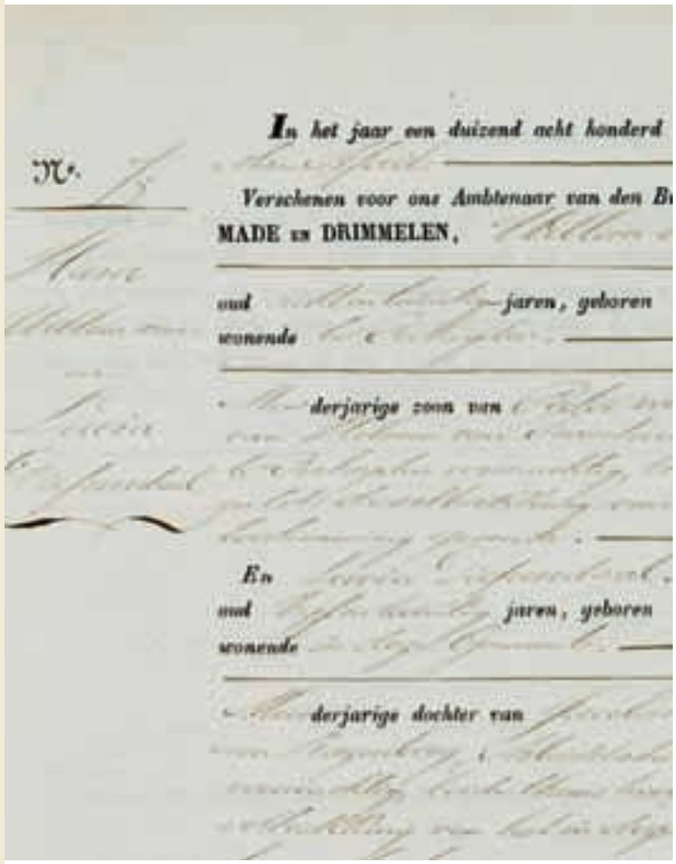
Wie de ontwikkeling in de technologie rond formele overheidsdocumenten en de werkprocessen die daarbij horen beschouwt, ziet in eerste instantie fundamentele veranderingen. De volledig gedigitaliseerde documentenstromen – inmiddels van de lokale server naar de plaatsloze *cloud* – hebben op het oog geen gelijkenis met de handgeschreven papieren van toen. Het lijkt één en al vernieuwing: van handgeschreven, naar getypt, naar geprint, naar digitaal dossier, tot virtueel dossier dat nergens staat en overal is.

Van archiefkast naar datacentrum, naar server, naar universele *cloud*. Van lastig opvraagbaar tot gelijktijdig door meerderen bewerkbaar. Dataopslag en verwerking zijn sneller en veiliger geworden.

Maar wat zegt dat over het gehele proces? Natuurlijk ondersteunt technologie de versnelling van processen en is de productiviteit enorm toegenomen. Daarover geen twijfel. Maar de vraag is wel of daarmee ook de fundamenten van de werkprocessen heel wezenlijk veranderd zijn? Worden de processen anders uitgevoerd, of zijn het wezenlijk andere processen geworden? Zo lijkt het niet. De betekenis van de geboorteakte blijft hetzelfde. De paraaf is net als het dossier digitaal, maar de aard van het document en de betekenis zijn onveranderd: zonder paraaf

Medewerkers van de burgerlijke stand zoeken in kaarten-bakken. De akte belichaamt de kernwaarde van het lokaal bestuur. Gemeente onbekend (1946)

Links:
Made en Drimmelen (1850)
Rechts:
Godswaard (1913)



In het jaar een duizend acht honderd

Verschenen voor ons Ambtenaar van den B
MADE en DRIMMELEN,

oud —jaren, geboren
wonende

derjarige zoon van

En
oud jaren, geboren
wonende

derjarige dochter van

AKTE VAN AANSTELLING.

BURGEMEESTER en WETHOUDERS der Gemeente Goudswaard;

Gezien artikel 59 der Pensioenwet voor de gemeenteambtenaren 1913;

BESLUITEN:

Willem van der Vlugt

op 1 October 1913 als Schoonmaker der Landspost

in dienst dezer gemeente, met ingang

van den datum als zoodanig aan te stellen.

En zal afschrift dezer aan den ambtenaar worden uitgereikt.

Gedaan in de vergadering van den 2den September 1913.

De Burgemeester,

Links:
Ameland (1816)
Rechts:
Diever (1914)

VAN WEGE DEN KONING.

OGE RAAD VAN ADEL, gebruik makende van

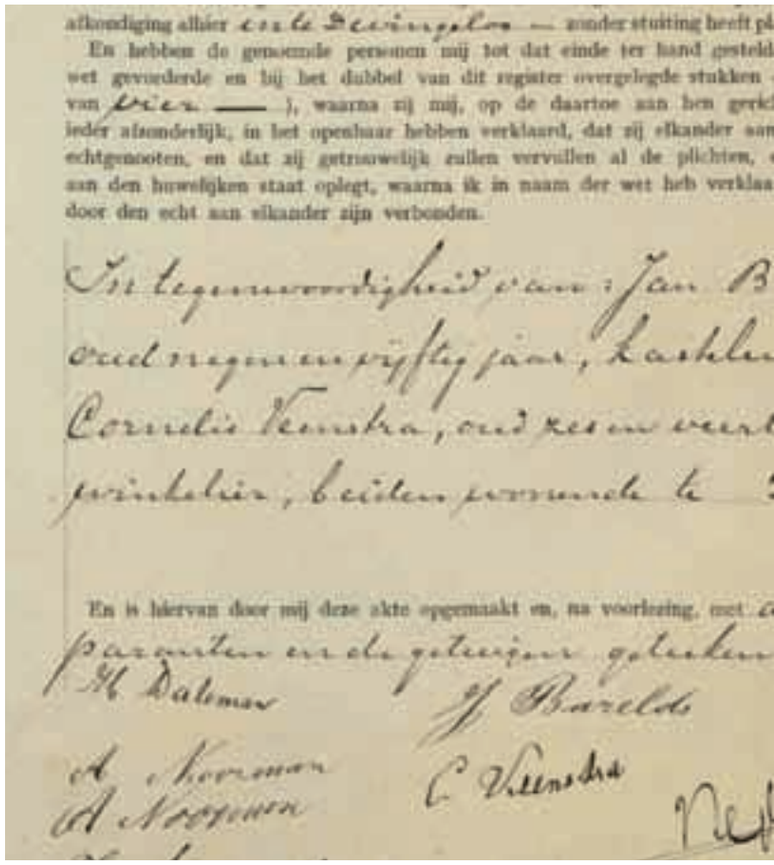
rleend, bij besluit van den 20ste Februarij 1816,

Ameland,

, door gedaan verzoek, in het bezit van het navolg

gedaan in 'S GRAVENHAGE den

TER ORDONNANTIE VAN DEN HOOG



afkondiging alhier eerste Bevinglees — zonder stuiting heeft pl

En hebben de gemelde personen mij tot dat einde ter hand gestelde
wet gevorderde en bij het dubbel van dit register overgelegde stukken
van vier ——), waarna zij mij, op de daartoe aan hen gerich
ieder afzonderlijk, in het openbaar hebben verklaard, dat zij elkander aan
echtgenooten, en dat zij getrouwelijk zullen vervullen al de plichten,
aan den huwelijken staat oplegt, waarna ik in naam der wet heb verklaa
door den echt aan elkander zijn verbonden.

Ten tegenwoordigheid van: Jan B
oud regent zeventig jaar, koshou
Cornelis Veenstra, oud resident
winkelier, beiden gemeente

En is hiervan door mij deze akte opgemaakt en, na voorlezing, met
parenten en de getuigen geteken

H Dalenoo J Bareld
A Koerman C Veenstra
A Nooyen

Het papier bekrachtigt de praktijk. Formele besluiten worden in prachtig opgemaakte aktes vastgelegd en in bijzijn van betrokkenen ondertekend. Vervolgens start het proces van bewaring, op papier of digitaal.

Het geheugen verhuist: stukken worden gereedgemaakt voor verhuizing naar het nieuwe stadhuis van de gemeente Veenendaal (1967).

Monumentale betekenis: ondertekening van de overdracht van de Domtoren aan de gemeente Utrecht (1990).

Digitalisering: vrijwilligers scannen documenten en voeren gegevens in databases in voor de gemeente Schiedam (2007).

Stempel uit de negentiende eeuw die in 2008 door de gemeentesecretaris is geschonken aan Historisch Museum Haarlem.

Wat als de gemeente onleesbaar wordt? De papieren fundamenten van de gemeenten worden permanent bedreigd. Inktvraat (m) en diervraat (o) zijn een groot gevaar voor de gemeentelijke archieven en de rijkdom die er in opgeslagen ligt.

is het dossier waardeloos en vanuit het principe van de paraaf is het van belang dat deze voor anderen zichtbaar is. Net zoals zegels en stempels of andere waarmerken ook in een digitaal tijdperk nodig zijn om 'echtheid' aan te geven. Zichtbaarheid en symboliek zijn misschien juist in een steeds meer digitaal tijdperk belangrijker dan eerst. In de kern kent de ontwikkeling van de werkprocessen van de gemeentelijke bureaucratie geen discontinuïteit, maar continuïteit. Het proces verandert niet fundamenteel, maar blijft opvallend hetzelfde.

Dat betekent in het bijzonder dat één organisatieonderdeel herwaardering verdient. De archiefdienst wordt vaak gezien als de plaats waar gedane zaken worden opgeslagen, voor het geval er achteraf gedoe ontstaat of onderzoekers het materiaal later nog eens willen opzoeken. Bezien vanuit de centrale positie van aktes en andere documenten, is het archief echter het kloppend hart van de organisatie. Of beter gezegd, het DNA van de gemeente, met daarin de wortels en basisgegevens over wat er in de gemeente speelt, wat er aan de orde is en welke ruimte er voor volgende stappen is.

Als het papier een belangrijke grondstof én opslagplaats is voor dat wat de gemeente doet en is, dan is het archief een cruciaal onderdeel van de organisatie. Vanuit dat perspectief is het ook interessant om meer oog te ontwikkelen voor de grote strijd die binnen het archief wordt gevoerd voor het bewaren van de grondvesten van de gemeente. Onzichtbaar voor wie er niet naar kijkt, maar onvermijdelijk voor wie het oog erop richt, worstelen alle archiefdiensten met het grote vergeten. Inktvraat bedreigt allerlei cruciale documenten, die de grondvesten van de gemeentelijke dienst vormen. Documenten worden letterlijk aangevreten en verdwijnen onder de ogen van de archivarissen. Wat als het papier waarin de gemeente is vervat onleesbaar wordt?

Digitalisering lijkt daarop het antwoord, maar deze oplossing heeft zo zijn eigen bedreigingen. Verdwijning en verspreiding zijn hier het probleem: digitale gegevens zijn steeds beter

Het archief als basis van de organisatie. Cor Kortenhoeven, waarnemend chef van de afdeling Interne Zaken van de gemeente Veenendaal neemt stukken door in het archief (1967).

Het archief wordt digitaal en virtueel, maar met nieuwe zorgen. Voor koeling van de servers is veel energie nodig, en ook digitale bestanden kunnen worden vernietigd of gestolen. Duurzaamheid krijgt een nieuwe betekenis: niet alleen zorgvuldig bewaren, maar ook zuinig en bewust omgaan met energie. Amsterdam (2008)

beschermd, maar niet onaantastbaar. Het onderhoud en beheer ervan vereist professionaliteit en het meelopen met voortschrijdende technologie, nieuwe extensies en nieuwe vormen van opslag en vindbaarheid. Beveiliging is een veel groter probleem. Waar het archief op slot kan en moeilijk te plunderen is, zijn digitale gegevens veel moeilijker te beveiligen en veel gemakkelijker breed te verspreiden. WikiLeaks, Diginotar en aanhoudende problemen van ook grote commerciële gegevensbeheerders laten zien hoe belangrijk maar ook gevaarlijk het hebben van grote databestanden kan zijn. Hoe goed de gegevens ook beveiligd zijn, er is altijd een weg naar binnen. En eenmaal binnen kunnen alle gegevens snel en gemakkelijk naar

buiten worden vervoerd. Om daar te verdwijnen in netwerken waar ze onmogelijk teruggehaald kunnen worden. Het is letterlijk alles of niets: of er verdwijnt niets, of alles ligt ineens op straat. Kunnen gemeenten zich dat veroorloven? Documentenstromen mogen digitaliseren, maar het papier en de stempel blijven het kloppende hart van het lokaal bestuur. Niet de ICT-ers, maar de archivarissen onderhouden en verzorgen dat hart. Zij beheren niet alleen het erfgoed van de organisatie, maar ook het papieren fundament ervan.

De dienst

Veel overheidsdiensten lijken er voor de eeuwigheid te zijn. En er altijd te zijn geweest. Zwemles geldt tegenwoordig als een vast element in de opvoeding van elk jong kind. Met het oog op de Nederlandse geografie is het vanzelfsprekend van belang dat mensen in staat zijn om zich te redden als ze onverhoopt te water gaan. De ontwikkeling van de zwemles is echter exemplarisch voor hoe het met gemeentelijke taken vaak gaat. Ze komen op, groeien uit en verdwijnen weer.

Zwemmen was ooit iets dat mensen zelf moesten leren. Toen werd het in veel gemeenten op een zeker moment door mensen zelf opgepakt: in de haven, vaak onder leiding van voormalige zeelui of afgezwaaide marinemensen, aan een haak met iemand die het via de harde hand leerde. Vervolgens raakte het langzaam verstatelijkt. Om beunhazerij te vermijden, maar ook vanuit een ervaren zorgplicht. Het aantal ongelukken legitimeerde overheidsinterventie en gemeenten gingen zwemlessen aanbieden. Niet meer in de haven, maar in speciaal aangelegde gemeentelijke zwembaden, vaak ook met binnenbaden. Zo ging het zwemmen van buiten naar binnen. En van ongereguleerd naar gereguleerd. In gemeentelijke zwembaden via gemeentelijke zweminstructeurs en met verplicht schoolzwemmen. Dat bracht nieuwe problemen met zich mee. Het zwembad drukte stevig op de gemeentelijke begroting en het capaciteitsmanagement was lastig. Er ontstonden wachtlijsten en schaarste aan zwemwater. Niet omdat er te weinig water was of dat er geen mensen zouden zijn die zwemles konden geven, maar het bad ging dicht en ambtenaren naar huis. De logica van het zwemmen – in de vrije tijd, na school, als ouders er bij kunnen zijn – en die van de ambtelijke organisatie waren moeilijk te verenigen. Inmiddels vindt zwemles weer veel privé plaats, door gespecialiseerde bedrijven, buitenschoolse opvang-instellingen en zwemscholen. Daarbij wordt gezocht naar beschikbaar zwemwater, vaak buiten het

gemeentelijk bad. Bijvoorbeeld in hotels en sportscholen. Veel gemeentelijke zwembaden zijn inmiddels afgebroken of samengebracht in multifunctionele nieuwe baden met belangrijke private elementen.

Gebouwen en locaties zijn de sporen van de verdwenen diensten. Waar ooit de zwemles was, staan nu appartementen. Of er wordt theater opgevoerd. Wat ooit een dorpsschool was, is nu een tandartsenpraktijk. En wat eerst een vuilnisbelt was, is nu een golfbaan. De tijden veranderen. Het lokaal bestuur verandert mee. Gebouwen worden gesloopt of blijven als laatst zichtbare sporen van 'toen' staan. Dezelfde plekken, andere functies. De ontwikkeling van de gemeentelijke taken is in de buitenruimte terug te zien.

Verschuivende vormen en taken: zwemmen aan de hengel in de gemeente Usquert in 1938. Zwemles werd een vast element van het gemeentelijk takenpakket, tegenwoordig is het weer deels geprivatiseerd.

Gemeentelijke visafslag, Urk (ca. 1910)

Gemeentelijk slachthuis, Baarn (1950)

Waar de diensten en functies met de tijd vernieuwen, herinneren de gebouwen aan hoe het was. Een voormalig badhuis – niet te verwarren met een zwembad – is soms behouden als gemeentelijk monument. Of het werd na een periode van leegstand omgebouwd tot uitgaanscentrum of saunacomplex. Gemeentelijke badhuizen werden in de vorige eeuw gebouwd, omdat woningen niet over sanitaire voorzieningen beschikten en ook de gewone man in bad moest. Met de privatisering van de badkamer verdween het badhuis uit de publieke portfolio. Het karakteriseert de getijdenwerking van het bestuur: voorzieningen komen en gaan, maar laten sporen in de publieke ruimte na.

De bibliobus was in Drenthe in 1959 een provinciale activiteit. Sinds 2009 financiert de gemeente Emmen de bibliobussen.

Er zijn vele vergeten en verlaten functies. Bijvoorbeeld het gemeentelijk slachthuis. Die voorziening ontstond toen lokale overheden greep probeerden te krijgen op het slachten van vee, in het bijzonder omwille van de kwaliteit van vlees. Wrak vee vormde een gevaar voor de volksgezondheid en slachtafval op straat en kadavers in de grachten zorgden voor gezondheidsproblemen. Het gemeentelijk slachthuis paste voor gemeentebestuurders in hetzelfde rijtje als gemeentelijke nutsvoorzieningen zoals de gasfabriek, het waterleidingbedrijf, de radio-

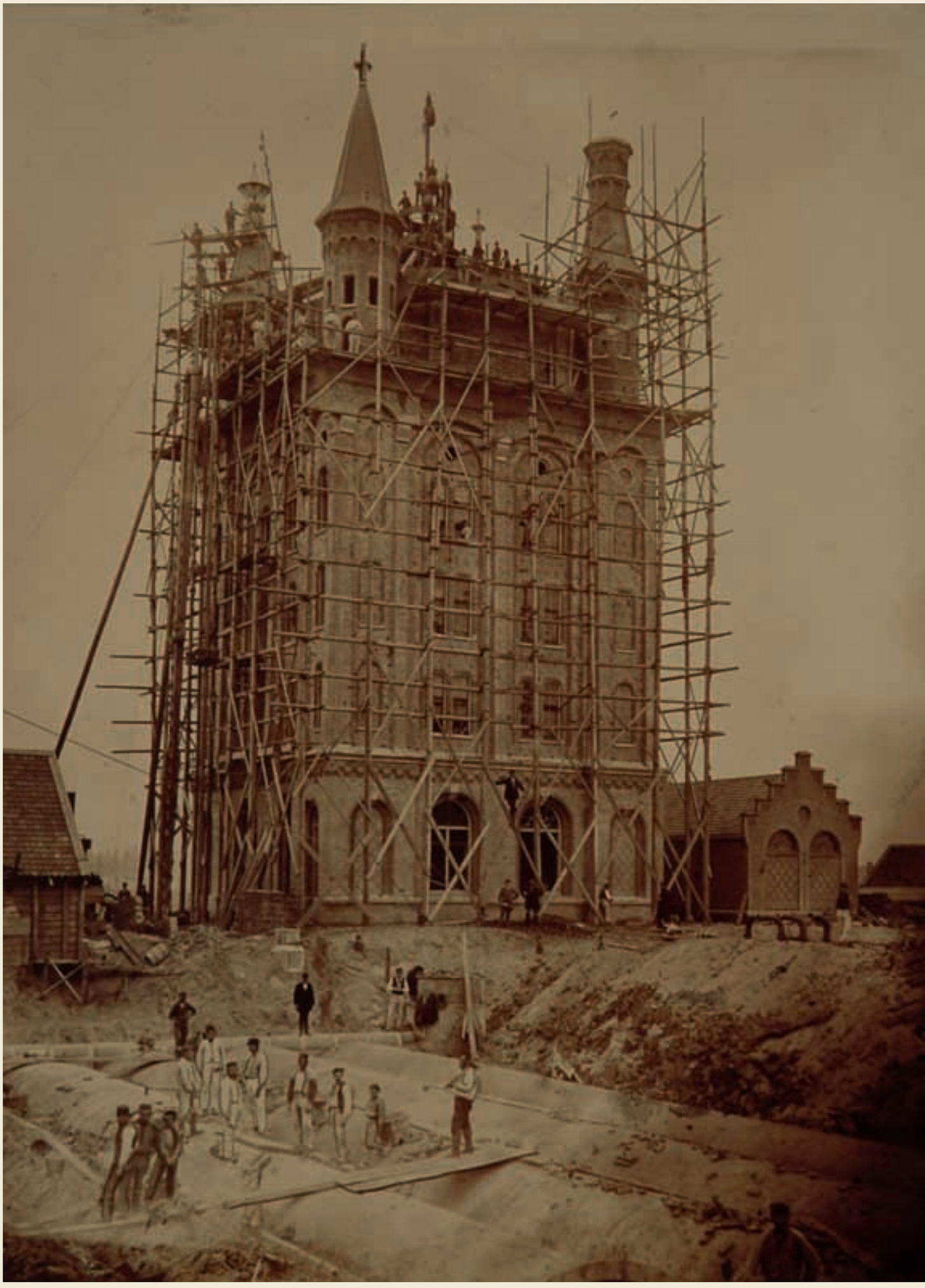
centrale en de vuilophaaldienst. Voorzieningen die anders niet, of naar de standaarden van de tijd onvoldoende, invulling kregen. En waaraan de overheid in de vorm van vaak niet alleen functionele maar ook markante gebouwen plaats bood. Regelen en sturen, niet alleen door regulering, maar door het zelf aan te bieden en te verzorgen.

Veel voorzieningen die voorheen vanzelfsprekend publiek waren, zijn dat nu niet meer. Vaak doorlopen ze een levenscyclus, waarbij de overheid voorzieningen na verloop van tijd afbouwt. Bijvoorbeeld omdat ze door de tijd zijn ingehaald – zoals in het geval van het badhuis –, de taken door andere bestuurslagen worden overgenomen – zoals de politie en het woningbedrijf – of doordat de voorziening naar de markt wordt gebracht. Maar die ontwikkeling is niet per definitie eenzijdig en eenduidig. Juist niet. Het beeld laat dat treffend zien. Ook het omgekeerde gebeurt. Particulier initiatief van voorheen is nu als overheidstaak zichtbaar. Het bieden van sociale zekerheid bijvoorbeeld, maar ook zorg en gevangenenbewaring. Zoals we de verdwijning van het gemeentelijk badhuis vanzelfsprekend vinden, vinden we de gemeentelijke bijstandsloketten 'normaal'. Al dienen zich inmiddels mogelijk alweer tekenen van een kentering aan.
De sporen in de gebouwde omgeving plaatsen het actuele denken over de taken van de gemeente in perspectief. Publieke taken staan niet vast, maar zijn veranderlijk, zoals het gemeentelijk zwembad en de zwemles laten zien. Het bestuur ademt mee met de samenleving. Vormen het Werkplein of het Centrum voor Jeugd en Gezin van nu het gemeentelijk bad- of slachthuis van de toekomst? De les van de geschiedenis is dat het voor ons vanzelfsprekende takenpakket van de overheid ten diepste dynamisch en veranderlijk is. En als de taak verdwenen is, blijven sporen in de gebouwde omgeving zichtbaar.

Toch verandert er ook in het verdwijnen zelf het nodige. Verschijnen en verdwijnen zijn zwart-wit concepten: het is of het één of het ander. Tegenwoordig verloopt het grensverkeer

Vermenging van functies in gebouwen: steeds meer verzamelgebouwen voor voorheen gescheiden gehuisveste taken en diensten zoals in de gemeente Marum (2010).

subtieler en blijft het in de buitenruimte meer onopgemerkt. Je loopt er niet meer zomaar tegenaan. Het gebouw wordt niet gesloopt of herbestemd – of komt leeg te staan – , maar gaat gradueel over in een meervoudige bestemming. De façade blijft gelijk, maar daarachter vinden nieuwe diensten en andere dienstverlening hun plaats. De catering gaat over, daarna het beheer, nieuwe voorzieningen treden in, er komt een praktijk voor fysiotherapie in het gebouw en er wordt een winkeltje geopend. En functies die eerst allemaal apart waren, komen nu samen: de bibliotheek komt in de school, de school biedt 's avonds plaats aan inburgeringslessen en de kinderopvang maakt gebruik van de gymzaal. De gemeente zet de financiering niet stop, maar bouwt deze af en laat naast de gemeentelijke geldstroom ook andere gelden toe. Bijvoorbeeld in vrijwillige ouderbijdragen, sponsoring of in apart opgerichte participatiemaatschappijen. Belastingmiddelen worden dan deels vervangen door financiering via investeerders, beleggingsmaatschappijen, pensioenfondsen of buitenlandse staatsfondsen, waarbij de gemeentelijke voorziening langzaam minder publiek en exclusief gemeentelijk wordt. Niet het gebouw maar de zeggenschap verandert hierdoor. Het verdwijnen van taken verloopt sluipend via de verlegging van geldstromen en het in de gebouwen in elkaar schuiven van taken en voorzieningen. Niet de buitenruimte maar de boeken en organisatieschema's laten de grensverschuiving van het publiek domein zien.



Nieuwe functies voor dezelfde gebouwen. De oude watertoren in Dordrecht (1882), tegenwoordig hotel, restaurant en vergadercentrum Villa Augustus (2008).

Niet meer in bedrijf maar wel bewaard. Het gemeentelijk slachthuis in Venlo (1912) is nu een gemeentelijk monument (2007).

Het Badhuis Javaplein in Amsterdam werd gesloten in 1982. Daarna was het onder andere een Hindoetempel en Kringloopwinkel. Sinds 1990 is het een horecagelegenheid. Amsterdam (1972 en 2011)

Gasfabriek sinds 1993 evenemententerrein: Westergasfabriek, Amsterdam.

Bad- en zwem-inrichting de Regentes in de gemeente Den Haag (1938), nu Theater De Regentes (1997).

Het inmiddels verdwenen Openbaar Slachthuis aan de Ericastraat 1-3 in de gemeente Baarn (1922 en 1985).

De gemeentelijke vuilstortplaats bij Emmeloord is na 1999 getransformeerd tot golfbaan.

Bewoners brengen hun stem uit bij de gemeenteraads-verkiezingen in Den Bosch (1971).

Door de ogen van *de kiezer*

HOOFDSTUK 2

De raadzaal

Oud en nieuw. Ovaal of vierkant. Ruimte voor iedereen of kort op elkaar. Comfortabel of statig. Sjiek of sober. Klassiek of modern. Geen raadzaal is gelijk. In de inrichting van de zaal liggen keuzes van opeenvolgende besturen besloten. Welke inrichting past?

De raadzaal is de werkplek van de gemeenteraad. Er moet een volle agenda worden afgewerkt en dat gebeurt volgens een strak protocol. Het is voor buitenstaanders of nieuwe toetreders amper begrijpelijk. In snel tempo worden besluiten genomen over kleine en grote zaken. De raadzaal is de productielocatie voor regelgeving, toekenning van budget en bestuur van waaruit vastgestelde besluiten richting de ambtelijke dienst gaan zodat die er uitvoering aan kan geven.

Maar naast plaats voor besluitvoering is de raadzaal voor burgers ook het aangezicht van het stadsbestuur. Burgers moeten in de zaal kunnen zien dat er met gezag geoordeeld en besloten wordt. Het politieke debat dat plaatsvindt is daarom voor iedereen zichtbaar. Burgers zien in de raadzaal de lokale democratie in actie. Vanaf de publieke tribune, via de webcam, of in fotobeeld in de lokale krant. Ze kunnen persoonlijk waarnemen hoe besluitvorming plaatsvindt. De raadzaal is het podium van de lokale democratie. In de gemeentewet wordt deze functie geëxpliciteerd. Voor burgers moet de vergadering zichtbaar zijn, zodat burgers hun raadsleden kritisch kunnen volgen. Zichtbaarheid is in de raadzaal dus meer dan een aanvullende service aan belangstellenden: het is een democratisch recht van elke burger.

De raadzaal is de plaats voor politieke confrontatie. Waarden en belangen moeten hier botsen. De raadzaal mag het aangezicht van het bestuur zijn, maar is daarmee geen vriendelijke plek. Het besluit telt, maar scherp debat is cruciaal. En dat moet zichtbaar zijn. Is het minderheidsstandpunt gewogen? Zijn risico's aan de orde geweest? Was de confrontatie in de raadzaal scherp genoeg om het gevecht op straat te voorkomen? Zichtbaar verschil is het kernbegrip. Pas na stevige strijd mag er toenadering zijn en een compromis volgen. Wordt de weg naar het compromis te kort dan ontstaan problemen met legitimiteit. De raadzaal is de arena voor dit gevecht tussen waarden en belangen, en de opstelling en inrichting van de zaal maken dat mogelijk. De raadzaal moet confrontatie, oppositie én meerderheidsvorming faciliteren. Confrontatie en compromisvorming moeten in de raadzaal vorm krijgen.

In de fysieke inrichting van de raadzaal komen deze verschijningsvormen van de raadsvergadering tot uitdrukking. Het beeld toont dat prachtig. Onze eerste aandacht gaat uit naar het spreekgestoelte. Soms is die er wel, vaak ook niet. Soms als een kansel, verhoogd en op een centrale plaats. In andere zalen aan de randen of verwerkt in de vergaderopstelling. We zien ook veelzeggende variëteit in de vergaderopstelling. Sommige zalen hebben een Lagerhuis-opstelling waar

De raadzaal is het podium voor de lokale democratie. Welke richting geeft de opstelling aan het politieke debat? Rotterdam (huidige raadzaal)

Opstelling, vorm, aankleding en sfeer variëren per tijd en plaats. Hoekig of rond? Ruim of krap? Statig of gemoedelijk? De worsteling met de vorm voor lokale politieke vertegenwoordiging is van alle tijden.

Rij 1 v.l.n.r.: Vlieland (1949); Oisterwijk (jaren 60); Eindhoven (2010); Brummen (2007)

Rij 2: Waalwijk (1936)

Rij 3 v.l.n.r.: Gouda (1994); Vlaardingen (begin jaren 70)

Grote foto: Voorschoten (2010)

Rij 4 v.l.n.r.: Amsterdam (1984); Teteringen (1982); Woerden (2012); Hengelo (2008)

Boven:
Alkmaar
(ca. 1920)
Onder:
Alkmaar
(huidige raadzaal)

debatterende raadsleden elkaar in de ogen kijken. De opstelling maakt confrontatie bijna onvermijdelijk, maar construeert ook dualiteit, die er vaak helemaal niet is. Gemeenten kennen niet twee machtsblokken, maar meer verschillende fracties met gevarieerde belangen. Frontale opstellingen komen aan die spreiding niet tegemoet. Onbedoeld suggereert een frontale opstelling hiërarchie in de raadsleden. Vooraan lijkt belangrijk, achteraan van mindere orde. Raadzalen hebben daarom vaak een ronde of ovale tafel. Om de gedeelde intentie te benadrukken en aan te geven dat alle leden gelijkelijk aan de vergadering deelnemen. Maar niet iedereen kan elkaar zien en het is lastig communiceren met anderen die een paar stoelen verderop zitten. En de kring maakt de politieke confrontatie ook weer moeilijker. In veel oudere raadzalen zien we hoekige opstellingen met

Oud en nieuw: modernisering en fysieke weerslag van duale verhoudingen. In de opstelling worden rollen zichtbaar. Centrale interruptiemicrofoons moeten het debat minder 'hijgerig' maken. Het publiek heeft goed zicht. Het college is buiten de raad geplaatst. De binnenhuisarchitectuur doet er in het Huis van Thorbecke toe.

Boven:
Raadzaal Arnhem vóór de renovatie in 2008
Onder:
Arnhem (2012)

'dichte carrés' of anders u-vormige opstellingen. Maar ook dan zien niet alle leden elkaar. Het voegt bovendien een statisch element aan de vergadering toe. Zeker als er iemand aan het hoofd komt te zitten, trekt het debat daar als vanzelf naartoe.

Het dualisme zorgt voor een majeure verandering in de inrichting van raadzalen. De griffier komt ten koste van de gemeentesecretaris naast de burgemeester in beeld en de positie van de wethouder wordt onderwerp van experiment. Wethouders zijn geen onderdeel meer van de raad en daarmee verandert hun rol in de vergadering. Dat heeft concrete ruimtelijke consequenties. Zo plaatst men in raadzalen met een gesloten ronde vergaderopstelling aparte stoelen voor de wethouders. Buiten de kring. De burgemeester zit nu alleen, als voorzitter van de raad. Maar als de

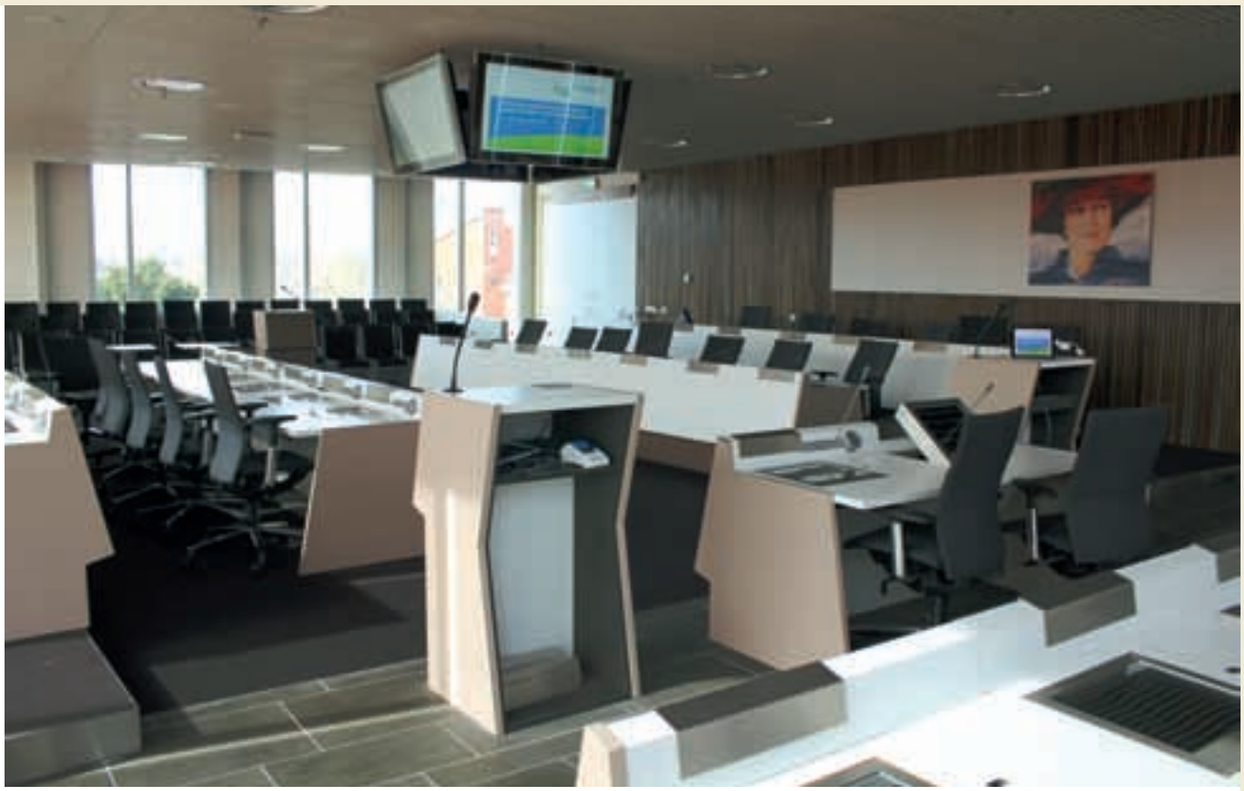
wethouders buiten de ovaal zitten, waar komen ze dan terecht? Erachter? Ernaast? En als de ovaal open gebroken wordt, hoe zitten de wethouders dan ten opzichte van het publiek? Vaak kijkt het publiek hen in de rug. En wat gebeurt er in raadzalen met een frontale opstelling, met het college tegenover de raad in een meer geblokte of ovale theateropstelling? Dan ontstaat de situatie dat de raad onderling in gesprek is, maar de wethouder aankijkt. De opstelling doet iets met de vergadering, en dus ook met de lokale politiek. Nog steeds worstelen gemeenten met de ruimtelijke invulling van het dualisme in de raad.

Een ander opvallend element is het meubilair. Klassieke stoelen en een met houtsneden verfraaide vergadertafel plaatsen de raad in de geschiedenis van de gemeente en geven het geheel iets statigs. Maar ze maken de vergadering ergonomisch en in de interactie ook oncomfortabel. Leden kunnen elkaar niet zien, niet verstaan en na een uur worden de stoelen ongemakkelijk. Stoelen met een hoge rug stralen gezag uit, maar belemmeren het zicht van het publiek op de raadsleden en van leden op elkaar. Lage stoelen zijn functioneel, maar ontnemen de vergadering glans. De raadzaal wordt dan een vergaderzaal, of erger nog, een zaaltje.

Het beeld toont tevens de worsteling met de technologie in de raadzaal. Tegenwoordig manifesteert zich dat met de introductie van tablets en smartphones en de pogingen om papierloos te vergaderen. Maar elke periode heeft vergelijkbare problematiek. Bijvoorbeeld met de verlichting, de ventilatie en klimaatcontrole. Of met de versterking van geluid. Wel of geen gebruik van de microfoon, met de burgemeester die de microfoon van de sprekers aan en uit kan zetten en zo het debat kan sturen? Vervolgens met de mogelijkheid tot presentatie en het gebruik van visuele apparatuur. Hangt er wel of geen projectiescherm in de zaal? *Sheets* en een *PowerPoint*-presentatie kunnen een betoog ondersteunen, maar maken ook dat het gesprek zich op het scherm richt. Terwijl de raad onderling vergadert. Techniek dient de vergadering, maar stuurt deze ook. Gebruik van de microfoon formaliseert en verstijft de discussie. Laptops, telefoons en tablets in de raadzaal zijn misschien handig, maar ze ontnemen het zicht op de raadsleden die voorover gebogen zitten. En wat zijn ze aan het doen? Mogen raadsleden

Technologie dient de vergadering en de vertegenwoordiging, maar verandert deze ook: nieuwe middelen brengen andere dynamiek in de raadzaal.

Raadsleden nemen hun *tablets* mee. In de gemeente Veere wordt alleen nog papierloos vergaderd (2012).



De gemeente Zwijndrecht heeft 'nieuwe' technologie in de zaal geïntegreerd. Boven en onder: Zwijndrecht (2012)

elkaar berichtjes sturen? Mogen ze tijdens de vergadering snel feiten checken en die vervolgens inbrengen? Dat kan functioneel zijn, maar het ontneemt ook de dynamiek van het gesprek. Het debat kent omgangsvormen en spelregels, maar is ook een product van de inrichting van de ruimte en de technologie die daarin is toegelaten.

Vernieuwing en traditie strijden in de raadzaal om voorrang. Er moet recht worden gedaan aan het rijke verleden van de gemeente, maar ook veranderende politiek-bestuurlijke verhoudingen en de bijbehorende symboliek moeten zich in de veranderde vergaderopstelling weerspiegelen. Het zou goed kunnen dat traditionele vergaderzalen risicovolle besluiten ontmoedigen, omdat ze de historie en de continuïteit weerspiegelen. En andersom, dat hypermoderne vergaderruimtes uitnodigen tot het nemen van risicovolle stappen, vanuit een gevoel van innovatielust en ondernemerschap. Veel raadzalen onderkennen deze dubbelzinnigheid en verenigen die. Overal anders, maar met dezelfde kenmerken. Traditioneel maar niet verouderd. Modern maar oorspronkelijk. Oude en nieuwe waarden moeten in de raadzaal worden gecombineerd. Dat vereist een inrichting waarin eigentijds politiek debat kan plaatsvinden, maar die dat debat tevens in de traditie van het lokaal bestuur plaatst. Die worsteling is van alle tijden.

Herinrichting van de raadzaal is meer dan een geschuif met stoelen. Het is het balanceren van moderniteit en traditie in het hart van de lokale democratie. Voor het Huis van Thorbecke is de binnenhuisarchitectuur minstens zo belangrijk als het fundament en de buitenmuren.

De volksvertegenwoordiger

Raadsleden hebben een even interessante als ingewikkelde opdracht. Ze moeten hun electoraat representeren in de gemeenteraad. Raadsleden zitten er zelf, maar namens anderen. Om op te komen voor de belangen van burgers die hen gekozen hebben, maar zonder dat die zomaar met elkaar te verenigen zijn. Strikt genomen zijn ze na hun verkiezing ook niet gebonden aan de achterban. Ze kunnen in ieder geval volgens de wet hun werk doen zonder last of ruggenspraak, hoewel elk raadslid zal aangeven dat dit in de praktijk toch anders werkt. Wat betekent het om volksvertegenwoordiger te zijn?

Het vertegenwoordigen van de achterban is ingewikkeld. Raadsleden opereren namens de achterban, maar hebben wel een eigen verantwoordelijkheid. Soms vraagt dat om het innemen van standpunten die de achterban niet zonder meer waarderen kan. Net zoals het soms betekent dat het raadslid de zware afweging moet maken om een besluit te steunen dat hem persoonlijk niet bevalt maar wel nodig is om de gemeente verder te brengen. Namens en omwille van hun achterban kunnen raadsleden doen wat ze zelf goed en wijs achten. En daarmee vervreemden ze hun achterban nogal eens. Het is de tragiek van de volksvertegenwoordiger. Goed werk betekent niet per se waardering.

Het werk van de raadsleden bestaat in hoge mate uit het doorwerken van tekst. Het lezen en bespreken van vergaderstukken, notities en rapporten. Zelf zaken op papier zetten, variërend van spreekteksten, uitgangspunten, standpunten of het handwerk van het indienen van moties of het formuleren van vragen. Vroeger met pen en papier, tegenwoordig steeds meer op de pc, laptop, telefoon en tablet. De papierproductie hoort erbij, maar heeft als paradoxaal effect dat het voor raadsleden ondoenlijk is om alle stukken te lezen. Nieuwe technieken zoals de e-reader of tablet maken dat probleem alleen letterlijk draagbaar: de papierproductie vermindert, maar de hoeveelheid tekst niet. Het lezen op de tablet is leuk en nieuw, maar blijkt daarna hetzelfde harde werken.

Tussen al die geschreven en gesproken vergaderteksten gaat het voor het raadslid om het vertegenwoordigen van de lokale gemeenschap. Wie de beelden van raadsleden doorneemt – en bijvoorbeeld kijkt naar verkiezingsposters door de jaren – valt op dat het woord representatie twee betekenissen heeft: vertegenwoordigen, maar ook verbeelden. Nieuwe partijen zoals Nieuw Links, de Kabouters en Provo maken statements in hun voorkomen. Ze vinden niet alleen iets anders dan de gevestigde partijen, maar laten dat in hun voorkomen zien. In haardracht, kleding en uitstraling. Net zoals veel van de Leefbaren en andere lokale partijen die we sinds de jaren negentig in de gemeente sterk hebben zien groeien, vaak bewust hun burgerlijke karakter

Simon de Pee, lijsttrekker van de Dordtse Gemeente Belangen houdt een toespraak bij de eerste vergadering van zijn partij in het Postiljonmotel in Dordrecht (1982).

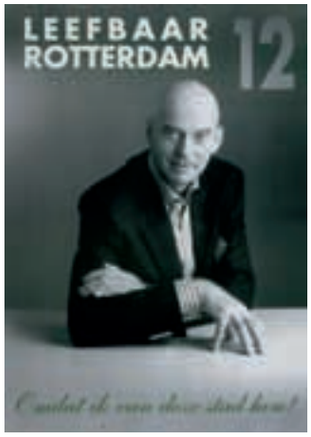
Vrouwen van de Vrouwenpartij 'Praktisch Beleid' nemen deel aan de gemeenteraadsverkiezingen van Amsterdam in 1946.

onderstrepen. Heel normale mensen, met hart voor de zaak, die zaken willen aanpakken. In die zin net als alle andere raadsleden – ook allemaal met hart voor de zaak die problemen willen oplossen – maar misschien wel daarom juist in het beeld zo prominent gemaakt. Het werk van het raadslid speelt zich te midden van tekst af, maar in de visuele uitdrukking accentueren veel raadsleden hun politieke verschillen.

Er wordt vaak gesproken over de kloof tussen politiek en burger, maar in het beeld valt op dat volksvertegenwoordigers eruitzien als gewone mensen. Zeker in de tweede helft van de onderzochte periode verdwijnt steeds meer het beeld van het notabelen-bestuur en worden volksvertegenwoordigers gewone mensen. Ze zijn niet het electoraat, maar ze lijken er wel op. En anderen onderscheiden zich ervan, maar dat is toch vooral daar waar ze groepen vertegenwoordigen die niet veel op hebben met politiek. We zien geen volksvertegenwoordigers die de aansluiting met de groepen die ze vertegenwoordigen verloren hebben, maar juist volksvertegenwoordigers die contact maken. Dat beeld is niet alleen van deze tijd, maar gaat zeker vijftig jaar terug. We zien (aanstaande) raadsleden in een geluidswagen rijden door de wijk, in gesprek met bewoners of op werkbezoek op een woningbouwlocatie. Als iets de Nederlandse gemeenteraadsleden typeert, dan is het wel dat ze er gewoon uitzien en gewoon doen. En dat is vanuit het ambt en de publieke zaak geredeneerd een compliment.

Beeldbepalende uitzonderingen bevestigen de regel. Soms breekt de volksvertegenwoordiger met de normaliteit. Wie had gedacht dat Pim Fortuyn met zijn bijzondere voorkomen zoveel Rotterdammers zou aanspreken? Letterlijk in alles verschillend en misschien wel daarom zo aantrekkelijk. Net zoals ook andere raadsleden zich zichtbaar willen onderscheiden van hun electoraat. Zij zijn niet de gewone burgers die in de avonduren in de raad aanwezig zijn. Ze staan er buiten, lopen voorop en deels ook op de kiezers vooruit, vaak met emancipatoire bedoelingen. Via hen kan het electoraat emanciperen en zich vertegenwoordigd weten – ook als ze dat zelf liever niet erkennen. Het verschil komt dan niet alleen tot uitdrukking in de kledingkeuze en de uitstraling, maar zet zich door in politieke standpunten. Onduidelijk is waarom het afwijken van de ene vertegenwoordiger door burgers

Vorm voor inhoud: politieke affiches tonen de partijen en kandidaten zoals ze zich graag laten zien.



Gemeenteraads-verkiezingen mei 1982. Gerard Hovius in de CDA-geluidswagen tijdens een rit door de wijk Crabbehof in Dordrecht.

wel geaccepteerd wordt en van een ander niet. Feit is dat elke illustere volksvertegenwoordiger iets eigens had of heeft.

Lokale politiek is steeds minder een zaak van ideologie en meer van stijl. Vergaderen, maar ook de wijk in. Het dossier kennen, maar ook met burgers in gesprek. Zakelijk gekleed en zichtbaar aan het werk, maar soms informeel. Voor en van de mensen. Het onderzoeksrapport doornemen, maar ook op locatie horen wat de ondernemers er zelf van vinden. We zien de kledingkeuze als belangrijkste signaal van stijlverschillen door de tijd veranderen. In de jaren zestig werd het kostuum – door sommigen – verruild voor de spijkerbroek en sandalen, of andere gemakkelijke kledingstukken om onderscheid te maken met de kledingkeuze van de regenten. Tegelijkertijd zien we dat volksvertegenwoordigers minder politieke bewegingen maar leefstijlgroepen gaan vertegenwoordigen. We zien kandidaten die we herkennen als ondernemer, als jongere, als links, als rechts, als 'hardwerkende Nederlander', als gewone man, als elite, als hoog opgeleide vrouw, als moeder of als oudere. Het beeld doet vermoeden dat partijen in de samenstelling van hun lijsten tegenwoordig bewust naar dit soort stereotypen zoeken. Via de stijlkeuze willen ze kiezers trekken.

Het beeld van 100 jaar raadsleden toont dat de volksvertegenwoordigers er steeds meer uitzien als burgers. Iemand in wie de kiezer zichzelf herkent, ook al weten we dat achter die spiegelbeelden van onszelf heel andere mensen schuilgaan. Hoog opgeleid, met een achtergrond in de ambtenarij en met ondervertegenwoordiging van etnische groepen, vrouwen en de private sector. Zo ontwikkelt zich een interessant spel tussen de volksvertegenwoordiger en de gemeenschap: wat je ziet ben je zelf, maar toch niet helemaal. De vraag is niet of de kiezer zich in de standpunten van het raadslid kan vinden, maar of hij in het voorkomen van het raadslid zichzelf herkent. Daarmee is de politiek niet leeg of loos, maar direct en nabij. Precies zoals de vertegenwoordiging bedoeld is.

Opening straat door raadslid H. Janssen na een in overleg met de bewoners tot stand gekomen reconstructie. Beverwijk (1977)

Op zoek naar de burger: raadsleden en kandidaten presenteren zich met vrolijke en kleurrijke attributen aan de kiezers.

Links:
Almere (2010)
Rechts:
Amsterdam (2011)
Rechtsonder:
Den Helder (2010)

Het portret

In veel gemeentehuizen hangen ze. Portretten van de opeenvolgende burgemeesters. Soms in dezelfde lijsten, als ware een huisstijl voor portretten. Soms in een eigen stijl voor iedere bestuurder, waarbij onduidelijk is in hoeverre het gaat om een tijdsbeeld of het uitdrukking geeft aan de persoonlijke voorkeur van de bestuurder in kwestie. Belangrijker dan de stijlkeuze lijkt echter de wijze waarop de bestuurder zich laat portretteren. Daarin ligt impliciet een heel andere boodschap besloten: hoe verhoudt de bestuurder zich tot zijn ambt en tot de gemeenschap?

De verschillende portrettengalerijen in de gemeentehuizen vertonen een zekere gemeenschappelijkheid. Zo zien we in de vroege delen van menig portrettengalerij statige bestuurders, die zich rechtop en in speciaal uniform laten afbeelden. De ambtsketen is slechts één van de ornamenten van de bestuurder. Elementen van de Kroon zijn zichtbaar. De burgemeester is er voor de gemeente, maar hij is van de koning. Vaak gaat dat ridderlijke beeld over in een driedelig kostuum, met hoge boorden en onverminderde deftigheid. In letterlijke zin gaat het uniform uit, maar het kostuum dat ervoor in de plaats komt, neemt niets weg van de duidelijkheid over de bestuurder. Het gezag neemt niet af, maar demilitariseert. Daarmee wordt het meer burgerlijk, maar in de zin van minder militair: van dichterbij de burger komen is geen sprake. Het beeld toont bewuste afstand. Daar komt bij dat de burgemeester zich per definitie a-politiek afbeeldt. We zien geen statements in de portretten, zoals afwijkingen in de stijl van afbeelden, kleden of kijken. Het zijn a-politieke portretten, dichtbij de aard van het afgebeelde ambt.

Een veelzeggende variatie in de portrettengalerij van gemeenten is de afbeelding van de burgemeester in oorlogstijd. Zeker daar waar het ging om expliciete vertegenwoordigers of sympathisanten van de bezetter zorgt dat voor ongemak.

Soms ontbreekt het portret geheel, soms heeft het een bijzondere plaats of aantekening. Soms staat de NSB-burgemeester toch afgebeeld. Als een burgemeester als alle anderen, hoewel de beschouwer begrijpt dat dit portret niet hetzelfde is. De gemeente worstelt met het verleden. Ook in oorlogstijd ging het bestuur door, zoals het altijd verder gaat. Maar zo in beeld heeft die continuïteit een ongemakkelijke aanblik.

De echte kentering in het beeld verschijnt in de jaren zestig, maar schoorvoetend. In veel gemeenten duurt het tot in de jaren zeventig voordat sporen van de veranderende tijd zichtbaar worden. En dan eerder in de haardracht dan in de kleding. De ambtsketen blijft, ongeacht de kleding. Het beeld van de portretten is er één van een geënsceneerde afstand. Alsof het

Opeenvolgende generaties burgemeesters in Eindhoven zien toe op een regionaal wethoudercongres (2011).

Geënsceneerde beelden van burgemeesters die laten zien hoe zij zich aan het publiek willen tonen. Statig, toegankelijk, open, gesloten, afstandelijk of juist dichtbij?

Rij 1 v.l.n.r.
Arco Holten, Rijssen-Holten; Cees Bijl, Emmen; Frank Kerckhaert, Hengelo

Rij 2 v.l.n.r.
Frans Johan van Lanschot, Den Bosch (1917-1941); Bertus Fennema, Haren; Joop Alssema, Staphorst

Rij 3 v.l.n.r.
Gosse Noordewier, Wijchen; Jack Patijn, Naarden (1991 – 2003); Henny van Kooten, Noord-Beveland

Rij 4 v.l.n.r.
Jan Mans, Kerkrade (1989-1994); Herman Klitsie, Oss (2001-2011); Petra van Wingerden-Boers, Rheden

Rij 1 v.l.n.r.
Jos Som, Kerkrade;
Marianne Heeremans, Heemstede;
Mark Boumans, Haren (2007-2011)

Rij 2 v.l.n.r.
Frank Weerwind, Velsen;
Mirjam Clermonts-Aretz, Onderbanken;
Antoin Scholten, Zwijndrecht

Rij 3 v.l.n.r.
Wobine Buijs-Glaudemans, Oss;
Jaap Kroon, Urk;
Jan Hoekema, Wassenaar

Rij 4 v.l.n.r.
Henri baron de Wijkerslooth de Weerdesteijn, Waalre;
Jules Cornelis graaf Van Randwijck, Amersfoort (1912-1945);
Bert Swart, Zuidhorn

Burgemeesters en hun portret. Bram Peper kreeg zijn portret in het Rotterdamse stadhuis pas later, nadat hij met zijn opvolger Ivo Opstelten een geschil rond zijn vertrek bijlegde.

Links:
Rotterdam (2008)
Rechts:
Utrecht (2008)

Ingewikkeld is het criterium voor selectie. Alle burgemeesters of alleen de goede? Wat te doen met de burgemeester in oorlogstijd? Niet alleen in het portret, maar ook in de galerij liggen keuzes besloten.

V.l.n.r.:
Gouda (2011)
Grave (2012)
Best (2012)

Twee typerende tijdsbeelden van verschillende generaties colleges: Oisterwijk in 1922, Rotterdam in 2011. Veelzeggend verschillend in samenstelling, pose en aankleding.

burgemeestersambt zich lang weet – of in ieder geval probeert – te onttrekken aan de maatschappelijke bewegingen die gaande zijn. De burgemeester gaat er niet in mee, blijft op afstand. Dat zal een kwestie van generaties zijn. De demografie van het ambt betekent bijna inherent dat burgemeesters geen voorlopers zijn, maar het is ook een zaak van strategie. Dat is wat het portret toont: geen beelden uit het dagelijks leven, maar de burgemeester zoals hij gezien wil worden. Er is ook bij de burgemeester sprake van informalisering, maar die loopt achter op de samenleving en gaat er nooit helemaal in mee.

Vanaf de jaren tachtig verandert het portret van de bestuurder snel. Informalisering treedt in, maar belangrijker nog dan dat, er wordt een feminisering en ook inhoudelijke invulling van het ambt zichtbaar. Wethouders worden belangrijker en de portefeuille van de burgemeester wordt kleiner en specifieker. De functie wordt daarmee bedoeld of onbedoeld meer ceremonieel, mede doordat voor het publiek onzichtbaar is wat de burgemeester als voorzitter van vergaderingen – en soms als regisseur van gemeentelijke politiek – doet. Gezag is nog steeds belangrijk, maar het komt nu niet meer exclusief voor uit statigheid en afstand, maar ook uit aardigheid en benaderbaarheid. *Likeability* noemen de Amerikanen het. De burgemeester als iemand die je aardig moet kunnen vinden. Burgemeesters worden dan weer meer als mensen geportretteerd, die in staat zijn om met anderen contact te maken en te verbinden.

In onze tijd is de ontwikkeling in het beeld van de burgemeester niet tot stilstand gekomen. Maar er is wel iets veranderd. Informalisering lijkt gekeerd. Verzakelijking lijkt de nieuwste ontwikkeling. Goed gesneden pakken, niet in de lijn van het driedelig kostuum, maar in de zakelijke traditie. En dan geen bankierspak of kostuum van een verzekeringsagent, maar wel een goed gekozen das, een mooi mantelpak of een sjaal met een zakelijke uitstraling. Maar er is vooral ook variëteit. Sommige burgemeesters laten hun persoonlijke kant zien. Op het portret blijft de ambtsketting om, maar in foto's van het college als geheel is deze vaak afwezig. Soms is het zoeken naar de burgemeester op de foto. Niet de formele rol of bestuurlijke positie, maar de compositie van de foto, stilistische keuzes en de lengte van de collegeleden bepaalt dan wie waar staat.

Het portret vertelt over meer dan de mode van opeenvolgende decennia. Het leert ons over de rol van de burgemeester. Waar Thorbecke teleurgesteld was dat de burgemeester benoemd en niet gekozen werd, heeft deze zich ontwikkeld tot een continue factor in de gemeentelijke politiek. De burgemeester werd een figuur met gezag en invloed, met een eigenstandige rol naast de wethouders en raadsleden. De burgemeester werd naar buiten toe het gezicht van het gemeentebestuur, hoewel daarin niet de belangrijkste figuur. En waar de macht van de raadsleden zich beperkt tot hun aanwezigheid in de raadsvergadering – daarbuiten zijn raadsleden gewone burgers – is de burgemeester nooit 'gewoon' en ambteloos burger. Hij heeft geen privétijd, is altijd in functie en altijd representatief. Wethouders hebben de inhoudelijke verantwoordelijkheid naar zich toe getrokken, maar toch bleef het aanzien en de reputatie van de burgemeester in tact. Misschien zelfs wel doordat de burgemeester als benoemde functionaris los stond van de politieke strijd in college en raad.

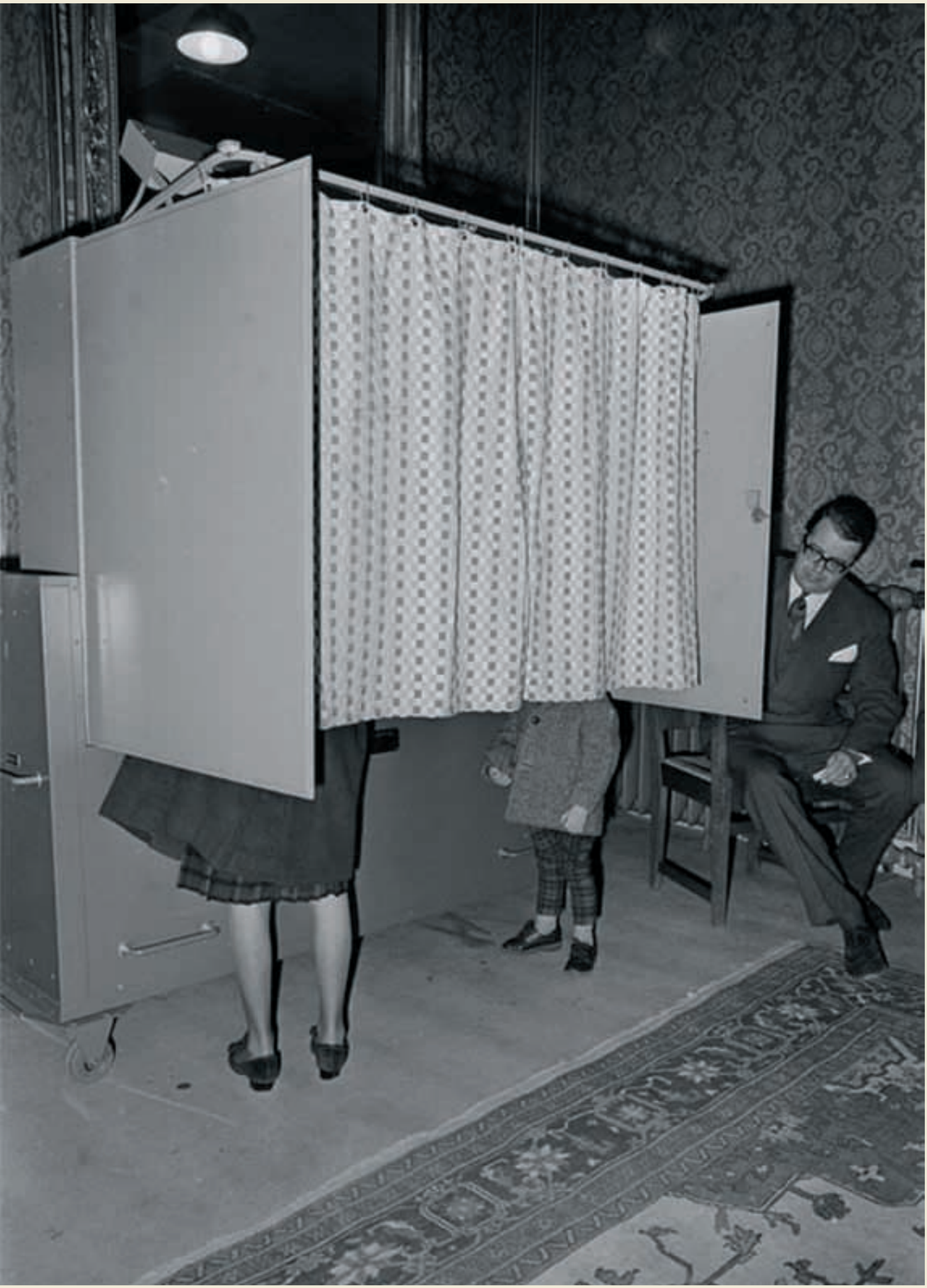
Het is de personen op de portretten niet direct aan te zien, maar de rol van de burgemeester is de laatste jaren ingewikkelder geworden. Een zware en geprofileerde verantwoordelijkheid voor openbare orde, complexe verhoudingen in raad en college, onder andere door de versnippering van partijen en het verlies aan dominantie van klassieke partijen. De burgemeester moet proberen om wankele meerderheden te begeleiden en het debat tussen onervaren raadsleden te sturen. Dualisering heeft daaraan toegevoegd dat de burgemeester verschillende rollen heeft in de raad en het college. De burgemeester staat boven de partijen, maar komt er soms juist middenin te staan. Met minder formele invloed, maar meer aangesproken dan ooit.

Het portret van de burgemeester is geregisseerd. Niet alleen door de fotograaf, maar ook door voorlichters, communicatiemedewerkers, trainers en imagobouwers. Wel of geen das, wel of geen ambtsketen? Borst vooruit of meer ingetogen? Het zijn enscenеringsvragen die meer dan ooit aan de orde zijn. De belangrijkste basis voor het gezag van de burgemeester is en blijft niet zijn formele functie, maar zijn persoonlijkheid vervat in zijn afbeelding en verschijning. Het gaat om wat de burgemeester doet en zegt, maar ook om hoe het eruitziet en overkomt. Als de burgemeester het gezicht is van de gemeente, dan toont het portret ons dat gezicht.

De verkiezing

Bij aankomst bij het stembureau hangen ze klaar: geïmproviseerde pijlen die wijzen naar ‘stembureau x’. In een school, verzorgingstehuis of het stadskantoor. Je kunt meestal meteen doorlopen. Aan tegen elkaar geschoven tafels zitten vier mensen op een rij. Mensen zoals wijzelf, die achter lijsten klaar zitten. De stempas inleveren met het paspoort, de één leest hardop de naam, de ander zoekt het op in de lijst, een derde toetst of het identiteitsbewijs klopt met de persoon, een ander vinkt aan en zegt ‘ja’, waarna de voorzitter richting het stemhokje wijst. Er staan drie hokjes naast elkaar, altijd met dezelfde karakteristieke bouw. Binnen staat de stemcomputer of is er een werkblad en het rode potlood. Het is even zoeken in de lange lijst. Een druk op de knop of het rondje rood maken. Daarna het formulier opvouwen en in de bak stoppen. “U heeft gestemd”, zegt de mevrouw. Buiten passeren we affiches op campagneborden.

Honderd jaar beeld van het stembureau zorgt voor een schokkende vaststelling. Er is zo weinig veranderd. De bemensing van het bureau, de opstelling, de procedure. Zelfs de hokjes lijken hetzelfde. Ook buiten zien we hetzelfde. In elkaar getimmerde houten borden op geïmproviseerde palen, met affiches van min of meer gelijk blijvende opzet. In de geest, kleur en typografie van de tijd roepen ze op dezelfde manier de kiezer op om op deze partij te stemmen.
Heel even is er discontinuïteit in het stembureau, als de stemcomputer geïntroduceerd wordt. Maar zelfs daarbij valt op dat geprobeerd is om zoveel mogelijk binnen het format van het stemhokje te blijven. Zoals de eerste auto’s als een koets werden vormgegeven. Maar de stemcomputer bleek niet de volgende fase in de verkiezing, eerder een korte afwisseling op de continuïteit van het potlood. De computer is in de wacht gezet. Onduidelijk is namelijk wat hij doet. Is na te gaan hoe de drukken op de knop gedurende de dag leiden tot het briefje met de uitslag dat ‘s avonds eruit komt? Er is een uitslag, maar wie zegt dat die klopt? Hoe zit het met het stemgeheim? Wat bedoeld was om door digitalisering fouten te reduceren en het proces te versnellen, zorgt voor vertraging en tot verlies van legitimiteit van de uitslag. Dan is de wetenschap dat een hertelling mogelijk is een zegen. Het kost tijd, en er moeten waarnemers aan te pas komen, maar uiteindelijk is er duidelijkheid. En anders tellen we nog een keer opnieuw.
Dat leidt tot een tweede waarneming bij de stembureaus. Het is een hoogtepunt van de democratie, misschien wel de kern ervan. Maar het evenement kent een zichtbaar amateurisme. Goedbedoelende mensen achter de tafel. Die hun burgerplicht vervullen of als vrijwilliger



De gemeente Wassenaar experimenteert in 1966 met elektrisch stemmen. Het experiment wordt nauwkeurig gevolgd, maar krijgt geen navolging.

Vertrouwde gezichten: de aanblik van stembureaus en stemhokjes is in 100 jaar niet wezenlijk veranderd.

Links: Helmond (1963) Rechts: Gemeente onbekend (2010)

Links: Volendam (1953) Rechts: Nijmegen (2010)

optreden. Of ambtenaren, die het er tegen kleine betaling bij doen. Het is goed georganiseerd, maar de veiligheidsmaatregelen zijn nauwelijks zichtbaar. Fraude kan bijna niet moeilijk zijn, zo lijkt het. Zou iemand het merken? Maar zou iemand het eigenlijk overwegen? De verkiezingsdag straalt onschuld uit, heel anders dan in jonge of omstreden democratieën zichtbaar is. In het stembureau is de politiek geen gevecht om de macht, maar een feest van de democratie.
Spannend wordt het als er hertelling wordt geëist of er onregelmatigheden worden gemeld. En dat gebeurt doorgaans alleen als de stemverschillen klein zijn tussen partijen met grote inhoudelijke verschillen. Dan is de suggestie van depolitisering onhoudbaar en is weer zichtbaar dat het bij verkiezingen om de macht gaat. Niet om invloed, programmatische verschillen of om vertegenwoordiging. De verkiezing gaat om Macht.
Wie vanuit dat perspectief naar de verkiezingen kijkt, schrikt misschien. We zien stembureaus waar we mensen naast elkaar in één stemhokje zien staan. Dan is zichtbaar wat er op het spel staat en waarom de verkiezingen geen 'feest van de democratie' zijn. Het is geen feest, maar bloedige ernst. Er wordt macht verdeeld, die voor vier jaar de agenda van de gemeenten bepaalt. Waar de race spannend is en grote machtsblokken met elkaar strijden om dominantie is dit het meest zichtbaar. Harde campagne, die ook op de laatste dag doorgaat. Verhitte debatten, tot in het stembureau aan toe. Serieuze gezichten van mensen die het stembureau uit komen. Die niet ontspannen de uitslagenavond gaan bekijken, maar zich afvragen of de gemeente vandaag de goede of de verkeerde weg in slaat.
Het beeld liegt niet. Overtredingen van de kieswet zijn van alle tijden. Mensen naast elkaar in het stemhokje, gordijn open of afwezig, functionarissen die over de schouder meekijken. Nergens zien we garanties voor 'eerlijke verkiezingen'. We zien een verzegelde container, maar

Toezicht, hertellen en suggesties van fraude. Gemeenteraadsverkiezingen in Rotterdam in 2010 staan onder voor Nederland zeldzame spanning.

thermomatic

Dezelfde hokjes in dezelfde scholen, kerkgebouwen en zaaltjes. Het stembureau zit diep in het democratisch DNA. Amsterdam (1982)

Ook de 'fraude' is van alle tijden. Toen met meer in één stemhokje nog gewoon was. Amersfoort (1986)

hoe die uiteindelijk leidt tot de op het krijtbord in het gemeentehuis door de burgemeester bekendgemaakte uitslag, is onzichtbaar. Het beeld vertelt daarmee geen verhaal van onbetrouwbaarheid. Het zegt iets heel anders. De verkiezingen zijn in Nederland geïnternaliseerd als een ietwat feestelijke dag waarop mensen voor verschillende partijen kiezen, maar daarmee de eenheid van de lokale gemeenschap bevestigen. Waarnemers verschijnen alleen daar waar de politiek verscheurd raakt en groepen tegenover elkaar staan.

De aanblik van het stemlokaal, met de vriendelijke vrijwilligers als regisseurs van de strijd om de macht, zegt veel over het vertrouwen in de democratie. Hoe kan het vertrouwen in de democratie laag zijn als het vertrouwen in het stembureau zo zichtbaar grenzeloos is? Het professionele amateurisme dat we in het stembureau treffen, bevestigt bij elke verkiezing dat vertrouwen. Dit deugt. Nergens in de wereld wordt zo goedlachs en vriendelijk de macht verdeeld. Dat is iets om trots op te zijn.

De stemcomputer als kortstondige gemoderniseerde variant op het potlood. Maar inmiddels is het stembureau weer wat en hoe het altijd al was.

Boven:
Nijmegen (2006)
Midden:
Zuidplas (2009)
Onder:
Utrecht (2011)

In het aanzicht van de koningin worden burgers onderdaan. Hier in 1950, als koningin Juliana het dorp Burgum in Tytsjerksteradiel bezoekt. Maar ook buiten het koninklijk bezoek is de burger als onderdaan het subject van overheidsbestuur, regelgeving en beleidsinterventies.

Door de ogen van *de onderdaan*

HOOFDSTUK 3

Het straatmeubilair

Met het plaatsen van straatmeubilair intervenieert de gemeente in de publieke ruimte. Er wordt van alles op straat geplaatst: openbare toiletten, bankjes, prullenbakken, plantenbakken en vele andere zaken. Straatmeubilair is overal in de publieke ruimte. Maar hoewel het overal is, valt het nauwelijks ergens op. Totdat je het nodig hebt. Wie de weg kent ziet de borden niet, maar wie nieuw is, ontwikkelt een scherp oog voor abri's met plattegronden. En wie dringend moet plassen ziet waar de urinoirs geplaatst zijn.

Het straatmeubilair is meer dan aankleding van de ruimte. Soms is het sierlijk en mooi, maar bovenal is het functioneel. Straatmeubilair is een beleidsinstrument, dat informatie verschaft over de in verschillende perioden gevoelde beleidsproblematiek en de gekozen oplossingen.

Simpele voorbeelden laten zien hoezeer de mix van techniek, maatschappijvisie, rol van de overheid en actuele problemen het straatmeubilair en het straatbeeld hebben veranderd. De introductie van de waterleiding brengt het putdeksel en doet de publieke waterpomp op pleinen en straten verdwijnen. Straatlantaarns elektrificeren en steeds meer lantaarns verschijnen. Dat schept weer nieuwe vragen en zorgen. Moet het licht warm of fel zijn? Gaat het om sfeer of om veiligheid? Staat de verlichting altijd aan of wordt met bewegingssensoren gewerkt? En ook het openbaar vervoer zorgt voor talrijke innovaties in de ruimte, zoals loketten, haltes en hokjes. Het openbaar vervoer tekent zo het straatbeeld, ook voor hen die er geen gebruik van maken.

Soms ontstaan met de tijd en met de ontwikkelende problematiek hele nieuwe 'meubels' op straat. Zo is het urinoir een product van de gevoelde noodzaak om het urineren in de openbare ruimte terug te dringen. Dat had te maken met noties van fatsoen maar vooral van volksgezondheid. De hygiëne in de stad werd

een groot probleem en het was niet meer houdbaar dat mensen hun behoefte eenvoudigweg in de gracht deden. Om de plassers tegemoet te komen – het was een wijd verbreid en ook geaccepteerd fenomeen – werden op allerlei plaatsen urinoirs aangebracht, waarvan de 'krul' een bekend ontwerp is. Er volgde dus niet alleen een verbod, maar ook de inzet van het urinoir als alternatief voor wildplassen. We zien de urinoirs in veel steden ontstaan en ze krijgen een prominente rol in de openbare ruimte. Niet achteraf in een hoekje, maar zichtbaar en centraal. Om met het langzaam minder 'gewoon' worden van het wildplassen ook weer richting de achtergrond te verdwijnen. Inmiddels zijn de urinoirs deels mobiel geworden – plastic bakken die 's avonds in uitgaansgebieden of bij evenementen geplaatst worden – en deels gemoderniseerd tot 'huisjes' die na betaling van een klein bedrag opengaan, muziek spelen, goed verlicht zijn en

Het openbaar vervoer zorgt voor innovaties in de openbare ruimte. In Alkmaar werd in 1968 een voor Nederland unieke vorm van verkeerslichtbediening geplaatst, namelijk draadloos vanuit de bussen met op het verkeerslicht de ontvanger.

Openbare toiletten als fysieke weergave van de poging wildplassen te beteugelen. Eerst functioneel, nu steeds meer multifunctioneel: als drager van cultuur, als reclamezuil of onzichtbaar en op afroep op te halen in het straatbeeld.

V.l.n.r.:
Amsterdam (2006)
Breda (1973)
Vlaardingen (ca. 1960)
Amersfoort (2008)

V.l.n.r.:
Groningen (1996)
Gemeente onbekend (2011)
Deventer (jaartal onbekend)
Amsterdam (2008)

fris ruiken omdat ze na het weggaan zichzelf automatisch chemisch reinigen. Waar het overdag abnormaal is om te urineren, bijvoorbeeld in een drukke winkelstraat, veranderen daar 's avonds en 's nachts na het cafébezoek de normen: het mobiele urinoir biedt dan uitkomst.

Dezelfde ontwikkeling zien we bij het tramhuisje en de bushalte. Het openbaar vervoer zorgt voor allerlei zichtbare innovaties in de ruimte: kaartjes moeten ergens gekocht worden en zo krijgen kleine kantoortjes hun plek in de ruimte. Net zoals het wachten met bankjes aangenamer wordt gemaakt en er palen verschijnen die haltes van de tram of bus aangeven.

Tegenwoordig zijn dit normale fenomenen in het straatbeeld, maar ooit waren ze nieuw. Een ander voorbeeld is de telefooncel. Die komt met de introductie van telefonie snel in opkomst. Weinig mensen hadden een eigen telefoontoestel, dus werd telefoneren een openbare voorziening. Telefooncellen werden prominente herkenningspunten in het straatbeeld en van sommige is het ontwerp iconisch. Wie denkt bij Londen niet aan de rode telefooncel, zoals het groene ontwerp in Nederland ook typerend was. Maar zoals gezegd, met de introductie van de mobiele telefoon verdween de telefooncel ook weer snel uit het straatbeeld. Tegenwoordig is het een zeldzaamheid. Alleen afgeknipte kokertjes in een stoeptegel herinneren er nog aan.

In het meubilair valt te lezen wat een gemeente met het gebied wil. Zo werden in de jaren vijftig en zestig paaltjes, afscheidingen, groenstroken, plantenbakken, hekwerken en middenbermen geplaatst om functies te scheiden. Wonen, werken en recreëren werden uit elkaar gehaald en in de vervoersgebieden was bovendien veel aandacht voor het inpassen van de sterk groeiende aantallen auto's. Fietspaden werden gescheiden, als antwoord op het acute probleem van het grote aantal verkeersongelukken. Pas in de jaren zeventig werd de kleine schaal en de menselijke maat weer meer dominant in de het ontwerp van wijken en gebieden. Het idee

Het bushokje is meer dan een wachtruimte. Het Rietveld-bushokje in Bergeijk trekt toeristen uit heel het land, elders is het voorzien van reclame en geprivatiseerd. Soms versterkt om vandalisme te weerstaan zoals in Binnenmaas. Omstreden is het bushokje annex kunstwerk in Haarlem, dat futuristisch oogt en naar verluidt door bewoners niet mooi gevonden wordt.

Rechts: Haarlemmermeer (jaren 70)

Boven:
Gouda (2009)
Onder:
Rotterdam (2009)

van de woonerven bijvoorbeeld kreeg invulling in allerlei meubilair: andere steentjes, bewust aangebrachte obstakels op de weg om de snelheid te verlagen, plantenbakken die het parkeren bemoeilijken, zitjes om de sfeer te vergroten en groene zones om de wijk leefbaar te maken.

In de jaren negentig deed zich een belangrijke wending voor, namelijk de privatisering van het straatmeubilair. De gemeente geeft het primaat op straatmeubilair langzaam op. Het sponsoren of doneren van meubilair is van alle tijden – bijvoorbeeld fonteinen of gedoneerde bankjes – maar nieuw is dat het nu gebeurt door gespecialiseerde internationaal opererende bedrijven in buitenreclame. Zo worden straatmeubels niet alleen beleidsinstrumenten, maar ook reclame-uitingen. Ze worden geplaatst en onderhouden door het bedrijf, dat ook het risico van vandalisme draagt en de abri's schoonhoudt. Nog een stap verder gaat de functiecombinatie die hieruit is ontstaan. Geen aparte abri's, maar het plaatsen van bushokjes met reclame-uitingen en het zorgdragen voor het onderhoud. Daarmee

Links:
Bergeijk (2010)
Rechts:
Binnenmaas (2006)

Haarlem (2008)

Bankjes met betekenis: monumentaal en ter nagedachtenis, zoals in Den Haag aan het Lange Voorhout of bewust zo geplaatst dat het uitzicht optimaal is en de gebruiker ziet wat de beleidsmaker bedoeld heeft.

Links:
Den Haag (1990)
Rechts:
Hedel (2008)

was de gemeente erg geholpen, want met de teruglopende budgetten werd het lastiger om het beheer van straatmeubilair goed te verzorgen. Graffiti en ander vandalisme werden bovendien een steeds groter probleem. Maar daarmee ging ook zeggenschap verloren. Reclame-uitingen kennen binnen bandbreedtes grote vrijheid en zijn niet onschuldig. Dat werd bijvoorbeeld duidelijk toen bepaalde groepen aanstoot namen aan de H&M-reclames in bushokjes en de vraag ontstond hoeveel 'bijna-naakt' in de publieke ruimte is toegestaan. Discussies over goede smaak – door de gehele geschiedenis al een thema rond straatmeubilair – kwamen hierdoor weer op: mag het beeld van de straat aan de markt worden overgelaten?

Tegenwoordig gaat de ontwikkeling verder. Zo wordt straatmeubilair ingezet in de strijd tegen verloedering van arme wijken: niet in de zin van mooie nieuwe spullen plaatsen, maar als poging om rond strategisch geplaatste objecten gemeenschapsvorming te ontwikkelen. En ook het beheer gaat een nieuwe fase in. De gemeente plaatst nog veel meubilair en onderhoudt het ook, maar in wijken slaan bewoners ook zelf aan het planten en tuinieren. Soms in reeds bestaande maar onderhoudsarm ingerichte plantsoenen, maar soms lichten ze de stoeptegels en leggen ze een nieuw plantsoen aan. De volgende fase in de ontwikkeling van het straatmeubilair zou goed kunnen zijn dat de gemeente steeds meer overdraagt aan de gemeenschap zelf. Eerst in het beheer, maar mogelijk ook in het eigendom. De speeltoestellen zijn dan van de wijk, in plaats van voor de wijk.

In alle discussies over straatmeubilair loopt één rode draad: gaat het om esthetische kwaliteit of om functionaliteit? Moet het mooi zijn of goed werken? Is het een instrument of aankleding? Meubilair reguleert, maar het is ook mooi. Of lelijk. Het zit lekker, of niet. Het kenmerk van straatmeubilair is dat het deze tegenstellingen verenigt: niet het één of het ander, maar juist combinaties probeert te maken. Het is beleid, maar met oog voor ontwerp. De term beleids*ontwerp* is in het straatmeubilair letterlijk van toepassing.

Meervoudig meubilair: functiescheiding, verfraaiing en snelheidsbeperking in één. Van de gemeente, maar steeds meer voor en door omwonenden zelf, zoals in Schalkwijk in Haarlem (2010).

Links: Berghem (2008)
Rechts: Eindhoven (2008)
Rechtsonder: Haarlem (2010)

De burgemeester

“Mijn gemeente werd gisteravond circa 7 uur grotendeels vernietigd. Bijna alle woningen en kerken zijn dermate verwoest dat van bewoning of gebruik geen sprake meer kan zijn. De straten zijn onbegaanbaar wegens puin en omvergeworpen bomen”. Op 10 augustus 1925 trok een windhoos van uitzonderlijke kracht over het Achterhoekse Borculo. Een dag later komt de burgemeester naar Den Haag om te rapporteren over de omvang van de ramp. De verwoesting was enorm.

In momenten van crisis doet het bestuur er het meest toe. Als de bodem onder de normaliteit is weggeslagen, is er acuut behoefte aan iemand die zaken oppakt. Het bestuur snelt toe, springt bij, coördineert en voert uit. En daar waar dat niet adequaat gebeurt, verliest het gezag direct zijn legitimiteit, zo hebben we bij grote recente rampen in het buitenland gezien. Het onvermogen van de overheid om burgers bij externaliteiten te hulp te schieten maakt dat het vertrouwen direct afneemt. In Borculo gebeurde dat niet. Er kwam op voor die tijd relatief snelle wijze hulp op gang. Het leger werd ingezet, politiediensten maakten lange dagen en speciale noodfondsen werden aangesproken voor het herstel. Interessant is ook hoe dergelijke incidenten niet alleen organisatiegraad en oefening vereisen, maar ook improvisatie en flexibiliteit. Zo moest na enkele dagen in Borculo een deel van de beschikbare politiecapaciteit worden ingezet om de grote stroom ramptoeristen – het is van alle tijden – in goede banen te leiden. Enerzijds moesten mensen het gebied uit, op zoek naar tijdelijk onderdak of verzorging. Anderzijds wilde een stroom mensen het gebied juist in. Om te zien hoe de verwoesting eruitzag. Het natuurfenomeen als verschrikking, maar ook als object van nieuwsgierigheid. In tijden van crisis veranderen de wetten van het leven.

Tijdens crises en grote incidenten vallen zekerheden in een gemeenschap weg. Datgene wat logisch en vanzelfsprekend is, komt ter discussie te staan, of is door de verwoesting verdwenen. Op die momenten zoeken mensen richting, een ijkpunt om temidden van hun grote onzekerheid op te koersen. En om op te vertrouwen. Het is geen toeval dat crises en incidenten mede herinnerd worden aan de burgemeester van dienst. De geschiedenis is rijk aan verhalen van burgemeesters die met opgestroopte mouwen voorop gingen in de strijd tegen het water, of eigenhandig het puin ruimden. We zien ze opereren tussen de mensen, maar met behoud van hun gezag. De burgemeester treedt rondom de crisis naar de buitenwereld op als gezicht en stem van de gemeente. Maar ook naar binnen, in de gemeenschap zelf, probeert de burgemeester

De stormramp van 1925 veegde Borculo van de kaart. Burgemeester De Muralt ontwikkelde zich tot gezicht van de gemeente en ging bovendien voorop in het werk. Vele burgemeesters zouden hem in die zware rol volgen.

DE RAMP IN BORCULO. — Als eerste foto op deze pagina, het portret van jhr. De Muralt, den burgemeester van het ongelukkige stadje Borculo, die op kloeke wijze het reddingswerk leidde en thans in Den Haag verzocht, ten einde ook van de regeering schadeloosstelling voor z'n bevolking te verkrijgen.

Rond rampen en tragische gebeurtenissen richt de blik van de buitenwereld, de media én de burgers zich op de burgemeester. Hoe woorden en gezicht te geven aan menselijk leed én aan de bestuurlijke en organisatorische aspecten die daar onherroepelijk ook bij horen.

Burgemeester Pauline Krikke loopt mee in de stille tocht na de moord op een vijftienjarig meisje door een jongen van veertien jaar. Arnhem (2012)

een bindende kracht te zijn. Hij was het al van de gemeente als bestuurlijke eenheid, maar wordt nu ook het boegbeeld van de gemeenschap.

De bijzondere rol van de burgemeester tijdens de crises en rampen is een bron van indringend beeld. Van alle tijden en – op zichzelf tragisch – in veel verschillende vormen. Natuurrampen, ernstige criminaliteit, zedenzaken, instorting, terrorisme of andere breuken met de normaliteit. Het archief laat het overal zien. Rampen en incidenten zijn per definitie unieke evenementen, maar ze zijn van alle tijden en komen opgeteld veel voor als we kijken naar hoe het bestuur door de tijd in beeld is gebracht. Crisismanagement maakt deel uit van het permanente repertoire van de overheid. Toch zien we de rol van de burgemeester in het beeld ontwikkelen. De respons op rampen is meer dan hulpverlening. Het is een moment waarop het gezag meer dan normaal zichtbaar is. En dat laatste dreigt de laatste decennia al het andere te gaan domineren. De functie van boegbeeld wordt steeds meer geclaimd door de externe beeldvorming: de burgemeester als het gezicht naar buiten.

We herkennen het beeld. De burgemeester staat improviserend de pers te woord, in een overvolle zaal achter een tafel vol microfoons. Camera's draaien. Hoe heeft het zover kunnen komen? Wat doet het bestuur om de ramp te bestrijden? Wie garandeert dat het niet opnieuw misgaat? Rampen scheppen een acuut gevoel van onveiligheid. Wat slechts een vaag idee van gevaar was, blijkt keiharde realiteit. Ongemakkelijke vragen dringen zich op, ver verwijderd van de onheilsplek. Had dit voorkomen kunnen worden? Wie valt iets te verwijten? Krijgen we de juiste informatie? Juist dan maakt het zichtbare gezag verschil en komt opnieuw bij uitstek de burgemeester in beeld. Om allen te verzekeren van de ernst van de zaak, zonder paniek te wekken. Om controle uit te stralen, in de wetenschap dat die per definitie relatief is en de ramp allerlei onverwachte wendingen kan hebben. Om vertrouwen en waardering uit te spreken in de hulpverleners, maar ook respect en deelneming te tonen aan de slachtoffers voor wie hulp te laat kwam. Met zelfvertrouwen en waardigheid zonder arrogantie of al te veel eigen prominentie. Dienstbaar aan de hulpverleners, maar wel aan het roer. Verschillende beelden strijden om voorrang. De burgemeester moet ze 'live', met draaiende camera en alle ogen op zich gericht in een paar minuten in een zaal vol aangeslagen mensen met elkaar zien te verenigen. Nu meer dan ooit, maar tevens van alle tijden.

Koninginnedag 2009. Burgemeester Fred de Graaf van Apeldoorn maakt bekend dat de feestelijke activiteiten afgelast zijn na de aanslag op de koninklijke stoet.

Links: Burgemeester Bas Eenhoorn spreekt na het schietincident in Alphen aan den Rijn (2011).

Rechts: Burgemeester Ahmed Aboutaleb tijdens een raadsvergadering over de strandrellen in Hoek van Holland. Rotterdam (2009)

Links: Burgemeester Peter van der Velden van Breda (l) en burgemeester Arno Brok van Dordrecht (r) over de resultaten van het roetonderzoek na de brand op het terrein van Chemie-Pack in Moerdijk (2011).

Rechts: Burgemeester Jan Mans licht de pers voor over de vuurwerkramp. Enschede (2000)

Ed van Thijn in een beeld dat velen op het netvlies gegrift staat. Samen met nabestaanden, omwonenden en betrokkenen richting geven aan collectieve rouw na de vliegramp in de Amsterdamse Bijlmermeer (1993).

Calamiteiten zijn niet alleen kritieke momenten voor het management van complexe en grillige opgaven, zoals de aansturing van een omvangrijk operationeel apparaat en het overzicht houden over de chaotische ontwikkelingen. Het zijn ook politieke piekmomenten, die niet alleen crisismanagement maar ook politiek incidentenmanagement vereisen. Crises gaan over concrete feiten, maar ook over de beeldvorming daarover. En die hangt mede af van hoe het gemeentelijk boegbeeld zich opstelt. In één oogopslag is voor de beschouwende burgers duidelijk: de burgemeester verbindt ons, begrijpt het en geeft leiding. Of niets van dat alles. Iedereen heeft eigen beelden van iconische beelden van bijzondere burgemeesters in crisistijd. Niemand kent de passende definitie van gezag, maar iedereen herkent het als het zichtbaar is. Bijna net zo belangrijk als de respons is het beeld dat daarmee opgeroepen wordt: de eerste indruk van een bestuur dat staat en verbindt, of dat wankelt en weifelt. Het is beeldvorming van buiten, maar die werkt ook door naar binnen.

De burgers zien hun burgmeesters op televisie of in de krant en herkennen zich wel of niet in zijn leiderschap. In tijden van crisis vindt identiteitsvorming plaats. Incidenten zijn snel, uniek en doorgaans eenmalig, maar de gevolgen werken lang door en vormen de gemeenschap voor jaren. Of langer.

We beschikken niet over beeld van de burgemeester in Borculo die de media te woord staat. We weten niet of en hoe de burgemeester in de nadagen van de ramp in evaluaties van de hulpverlening mogelijk ter discussie kwam te staan. Wat vooral opvalt aan het beeld van de stormramp is dat de ramp en de verwoesting zelf zo domineren. Op talrijke foto's zien we de verwoesting door de orkaan van 10 augustus. Niet de schuldvraag maar de ernst van de gebeurtenis is in beeld. Dat is hoe het was. En misschien ook wel zoals het hoort.

Burgemeester Peter den Oudsten herdenkt de vuurwerkramp in Enschede (2008).

Burgemeester Theo Weterings troost een overlevende van de crash van Turkish Airlinesvlucht 1951. Haarlemmermeer (2009)

Burgemeester Jaap Kroon loopt mee in de stille tocht voor de om het leven gebrachte Dirk Post. Urk (2009)

Het wapen

GemeenteBelangen Eemsmond drong er onlangs op aan om op de gevel van het gemeentehuis van de heringedeelde gemeente Eemsmond het nieuwe stadswapen te plaatsen. Dit als reactie op de historische vereniging die de gerestaureerde gevelsteen van één van de oorspronkelijke gemeenten op de gevel van het gemeentehuis wilde herstellen. Dat zou volgens GemeenteBelangen Eemsmond weliswaar historisch juist maar tevens 'een historische fout' zijn: "We wonen in de gemeente Eemsmond en niet in de gemeente Uithuizen. Het is logisch dat het oude wapen is verwijderd". Het in oude stijl herstellen van de gevel van het stadhuis conflicteert met de nieuwe praktijk van de gemeentelijke organisatie die inmiddels achter die gevel huist.

De heraldiek is de wetenschap van de wapenschilden. Nagenoeg elke gemeente heeft een gemeentewapen, maar oorspronkelijk waren het symbolen waarmee ridders zich kenbaar maakten. Omdat de ridders in wapenrusting onherkenbaar waren, droegen zij merktekens om hun identiteit en herkomst te onthullen. Het wapen bevatte gecodeerde informatie over de drager; over zijn oorsprong, achtergrond en intenties. Het wapen beeldt af wie de drager is, maar op een manier die verder gaat dan alleen een naam en rugnummer: wapens verwijzen met symbolen naar traditie, geschiedenis en identiteit van de drager.

In vroegere tijden waren wapenschilden ook de merktekens van steden. Net als voor ridders, waren gemeentewapens voor steden een manier om zich aan buitenstaanders kenbaar te maken. In gevelstenen, vlaggen, banieren, zegels en andere zichtbare uitdrukkingen. Tegenwoordig hebben we minder aandacht voor vlaggen en banieren, maar de verbeelding van gemeentelijke identiteit is onverminderd van belang. Gemeentewapens zijn van alle tijden en sinds de jaren zeventig is het genre van het gemeentelijk merkteken uitgebreid met het logo en de huisstijl. Vaak zijn die verschillende elementen wel met elkaar verbonden en komen bepaalde

tekens en symbolen in elke vorm terug. Maar er is doorgaans ook een belangrijk onderscheid tussen het wapen en het logo. Het logo straalt de zakelijkheid van de organisatie en het bestuur uit. Vele gemeenten laten in hun logo zien dat ze geworteld zijn in traditie. Met verwijzing naar kleuren en symbolen uit de geschiedenis van de gemeente, maar met moderniteit als hoofdboodschap. En deze gecombineerde boodschap van in traditie gewortelde moderniteit wordt verwerkt in alle uitingen van de gemeente: het briefpapier, de website, het koffiekopje en het bord bij de ingang van het stadskantoor. Andere gemeenten kiezen daarentegen voor strakke lijnen en vormen. Ook de typografie doet er toe.

Gemeentewapens in gevelstenen: vroege maar ook tijdloze uitdrukkingen van gemeentelijke symbolen en lokale identiteit.

Rij 1 v.l.n.r.:
Oudewater
Delft
Loppersum
Monnickendam
Alkmaar
Rij 2 v.l.n.r.:
Steenwijk
Nijmegen
Gellicum
Dordrecht
Rij 3 v.l.n.r.:
Amsterdam
Enkhuizen
Gorssel
Leeuwarden
Oisterwijk
Rij 4 v.l.n.r.:
Cuijk
Alphen a/d Rijn
Molkwerum
Gouda
Rij 5 v.l.n.r.:
Lemmer
Leiden
Hoorn
Obdam
Den Haag
Rij 6 v.l.n.r.:
Groningen
Zandvoort
Franeker
Haarlem

Citymarketing: gemeenten voeren slogans om beeldvorming over de gemeente te beïnvloeden en bezoekers te trekken.

Letters zijn niet alleen 'tekst' maar vertellen in hun vorm ook een boodschap: strak of klassiek, open of gesloten, dicht op elkaar of met ruimte. Net zoals kleurkeuze is dat niet obligaat maar juist betekenisvol: gemeenten hebben bepaalde steunkleuren, die bijvoorbeeld terugkomen in hun vlag of gemeentewapen. Die gebruiken ze ook in hun logo. Of ze kiezen voor blauw of zwart om zakelijkheid uit te stralen. Of juist signaalkleuren, om meer aandacht of de actie en zichtbaarheid te vestigen.

Maar naast het modernistische logo heeft elke gemeente een meer traditioneel wapen, vaak met verwijzingen naar historische dorpskernen en lokale economische activiteit. In het wapen van Woudrichem is er aandacht voor de zalm, als verwijzing naar de zalmvangst die eeuwenlang een belangrijke bron van economische activiteit was. Lochem beeldt de oude wachttoren bij de grens met Overijssel af en Zoetermeer toont waterlelies die in het zeventiende-eeuwse Soetermeer groeiden. Steeds laat het logo een

onderscheidend beeld van de gemeentelijke oorsprong zien. Het wapen verbeeldt de historische en culturele identiteit van de gemeente.

Tegenwoordig is de gemeentelijke identiteitsvorming een nieuwe fase in gegaan. Veel gemeenten doen aan citymarketing. Dat gaat vooral om wat de gemeente wil zijn en hoe men wil dat burgers, bedrijven en potentiële toeristen de gemeente zien. Citymarketing gaat de heraldiek voorbij: het beeldt niet af, maar roept beeld op. Het gaat niet over het verleden, maar probeert de toekomst te maken. Vaak levert dat contrasterende beelden op: Den Haag als Internationale Stad van Recht en Vrede, maar ook als woonplaats van de cast van Oh Oh Cherso en het toneel van Jacobse en Van Es. Of plattelandsgemeenten presenteren zich als bruisende centra van activiteit, waar ze extern toch vooral herkend worden als oases van rust. En vaak ook zijn in de marketingactiviteiten sporen van concurrentie en stedenstrijd te zien.

Nieuwe dragers voor nieuwe teksten: citymarketing zoekt in het oog springende vormen en plaatsen om het beeld over te brengen.

Amsterdam (jaartal onbekend)

Links: Huizen (jaartal onbekend)

Rechts: Nijmegen (2010)

Groningen (jaartal onbekend)

Van heraldiek tot huisstijl: nieuwe logo's, beeldmerken en huisstijlen laten zich inspireren door authentieke gemeentewapens. Heringedeelde gemeenten construeren uit oorspronkelijke symbolen nieuwe overkoepelende beelden en merken.

Het levert prachtige slogans op, die soms zo succesvol zijn dat ze bijna in één adem met de gemeente worden genoemd. 'Er gaat niets boven Groningen' is daarvan het voorbeeld.

Net als de moderne citymarketing is ook de klassieke heraldiek nooit willekeurig. Zo is het wapen van de in 1995 heringedeelde gemeente Noord-Beveland een middel om het samengaan van twee gemeenten te bekrachtigen. Het nieuwe wapen toont het individuele verleden én de gezamenlijke toekomst. De vlag, het beeldmerk en het wapen zijn elementen in de identiteitsvorming. Antropologen spreken dan van *staged authencity* en *invented tradition*. Aangeleerde echtheid en ontworpen oorsprong: identiteit en traditie zijn niet wat ze zijn, maar wat gemeenten er om redenen van maken. Sommige heringedeelde gemeenten presenteren zich bedoeld als 'nieuwe' gemeente, maar de meeste kiezen er voor om zich te tonen als iets dat er eigenlijk altijd al was. Zonder daarmee het verleden onrecht aan te doen of tot taboe te verklaren, maar met toekomstgerichte bedoelingen. Het wapen plaatst de heringedeelde gemeente in een bestaande of geconstrueerde traditie, maar wel met de nieuwe en eigen richting. Een gerestaureerde gevelsteen met het beeldmerk van de zojuist in een herindeling opgegane gemeente is dan met recht een issue om aandacht aan te besteden: historisch erfgoed en bestuurlijke actualiteit komen er in tegenover elkaar te staan. Het gemeentewapen is dan met andere ontworpen toekomstgerichte traditie letterlijk een wapen in de strijd om de gemeentelijke identiteit.

gemeente
Zoetermeer

Haarlem

gemeente
noord-beveland

De plechtigheid

In veel gemeenten was en is de installatie van de nieuwe burgemeester een bijzondere gelegenheid. Niet alleen voor de gemeenteraad en het college. De gebeurtenis werd ook in de gemeenschap gevierd. Niet door een feest te organiseren, maar door een plechtigheid te orkestreren. Een tocht door de gemeente, met ontmoetingen met verschillende representanten van instituties in de gemeenschap. In dergelijke plechtigheden wordt de verhouding tussen bestuur en gemeenschap gemarkeerd. De gemeenschap krijgt een nieuw gezag en een ander gezicht. Dat vraagt om meer dan een gewone eerste werkdag.

Plechtigheden zijn formele momenten, vaak met een formele component. De installatie van de nieuwe raad, de lintjesregen, dodenherdenking, het afscheid van een wethouder of de ontvangst van een delegatie van een gemeente waarmee men een stedenband heeft. In een plechtigheid gaat het om een met ceremonieel omklede formele gebeurtenis. Het ceremonieel verschilt naar de aard van de plechtigheid. Waardigheid en met militaire aanwezigheid tijdens de dodenherdenking, feestelijk oranje op Koninginnedag.

Plechtigheden zijn formele momenten, maar nooit formaliteiten. Het gaat altijd ergens over. Zonder de bijzondere inhoudelijke betekenis van de gebeurtenis is het geen plechtigheid. Zie daar ook de discussies over dagen als 5 mei en Koninginnedag: heeft daar het feest de inhoud niet overgenomen? En hoe 'echt' is de inhoud van sommige evenementen? De intocht van Sinterklaas is geen plechtigheid, hoewel er wel degelijk sprake is van ceremonie en protocol. Het uitreiken van een lintje is wel een plechtigheid: door een bevoegd gezag wordt een recht toegekend aan een individu.

De plechtigheid markeert altijd een moment. Vaak zijn het jaarlijks terugkerende ankerpunten, zoals Koninginnedag, 5 mei of een lokale herdenking. Of de opening van het nieuwe vergaderjaar. Daarnaast zijn er overgangsrituelen, zoals het inzweren van een nieuw bestuur of nieuwe raadsleden. Soms gekoppeld aan de eigen cyclus van de gemeente, zoals bij de installatie van de gemeenteraad. Soms juist gekoppeld aan landelijke of culturele tradities. Ook hier kan dat gaan om nationale tradities, zoals 4 mei. Maar ook om lokale tradities, zoals het jubileum van de schutterij, carnaval of de uitreiking van een lokale penning.

Wat opvalt aan plechtigheden, zoals de inburgering, de trouwerij en de lintjesregen, is de aankleding en invulling. Het gaat per definitie

Een ceremonie voor de eerste dag: installatie van burgemeester L. Schuman op 16 september 1936 te Lopik.

Lintjesregen: een jaarlijks terugkerende plechtige honorering van bijzondere prestaties van bekende en onbekende burgers van bijzondere verdienste.

Van boven naar beneden:
Amsterdam (1981)
Zaandam (1968)
Hilversum (1964)
Fijnaart en Heijningen (1974)

om aangelegenheden met een formeel element. Een overgang in status, het vergaren van een titel of het ontvangen van een bevoegdheid. De plechtigheid is serieus en strak georkestreerd. Daarnaast echter zijn er tegenwoordig 'leuke' elementen ingevoegd. Om mensen te interesseren voor de plechtigheid, maar ook om er luchtigheid in te brengen. Er is ruimte voor een vrolijk moment, bijzondere kostuums of spelelementen maken deel uit van het programma. Zo is ook de orgeldraaier bij de Haagse inburgeringsplechtigheid bedoeld: een luchtig element in een serieuze aangelegenheid. Niet om de bijzonderheid te ontkrachten, maar om deze toegankelijk te maken en aan waarde te laten winnen. Met de tijd is er steeds meer het beeld ontstaan dat een plechtigheid een afwisselende bijeenkomst moet zijn: ceremonieel en formaliteit afgewisseld met luchtigheid en ontspannende onderdelen.

Het verlevendigen van plechtigheden heeft een paradoxaal effect. Enerzijds kan het er toe leiden dat een plechtigheid weer meer onder de aandacht komt van een nieuw of moderniserend publiek. Veel plechtigheden krijgen daarom laagdrempelige onderdelen of worden meer aantrekkelijk gemaakt voor een jonger publiek. Bijvoorbeeld door een deel in te voegen met moderne muziek, of door in een toespraak de teugels van het protocol te laten vieren. Of door ruimte te laten aan het publiek om ook iets te zeggen, bijvoorbeeld door aanwezigen te vragen naar hun gevoelens of herinneringen.

Dat is de positieve kant van informalisering van de plechtigheid. Tegelijkertijd is er het risico van 'festivalisering'. Dat speelt bijvoorbeeld rond Koninginnedag en Bevrijdingsdag. Hoe kan de dag feestelijk en toegankelijk zijn voor iedereen, maar blijven ook de serieuze en formele elementen behouden? Het is voor de organisatoren van plechtigheden in alle tijden zoeken naar het evenwicht tussen formeel en serieus, en levendig en leuk. Ze hebben twee verschillende rollen: ze moeten een plechtigheid vorm en inhoud geven die de boodschap overbrengt, waar mensen aan deelnemen en met het passende gevoel op terugkijken. Maar ze zijn tevens de hoeder van het ceremonieel. Daar waar het één het ander in

Linksboven:
Amsterdam (1967)
Rechtsboven:
Rotterdam (1966)
Midden:
Haarlem (2006)
Linksonder:
Haarlem (2002)
Rechts midden:
Wijdemeren (2011)
Rechtsonder:
Nijmegen (2007)

Links: Dodenherdenking in Oud en Nieuw Gastel (1979). Rechts Dodenherdenking in Zundert (2011).

Ceremonieel herdenken en vieren. De burgemeester dikwijls als centrale figuur in een zorgvuldig georkestreerde plechtigheid. Soms triest, soms vrolijker van aard. Altijd statig en waardig.

Links: Herdenking van de watersnood. Heijningen (1955) Rechts: Koningin Beatrix bezoekt Gouda bij heropening stadhuis na renovatie (1997).

Links: Aankomst Sint Nicolaas op de Grote Markt in Nijmegen (1955). Rechts: Consulgeneraal Abdessadek Sikaoui en burgemeester Menno Knip openen samen de Marokkaanse moskee in Almelo (2009).

De naturalisatieceremonie bekrachtigt het traject van naturalisatie, bewust gepland op 24 augustus, de dag waarop in 1815 de Grondwet van het Koninkrijk werd ingevoerd. Statig ceremonieel en folklore gaan hand in hand, zoals een draaiorgel in Den Haag (2007) en links een naturalisatieceremonie in Amersfoort (2010).

de weg zit, moet de organisatie lastige vragen beantwoorden. Hoeveel feest laten we toe in de plechtigheid? Welk publiek spreken we aan? Mag het lang duren? Hoe lang kunnen stiltes duren? In de beelden zien we door de tijd het leuke en levendige het langzaam overnemen van het plechtige en het waardige, passend bij bredere ontwikkelingen naar een belevenissen-economie en overvloed aan evenementen die om aandacht vragen.

Veel plechtigheden zijn niet door de gemeente belegd, maar komen voort uit de gemeenschap zelf. Daarin ligt spanning besloten, want het bestuur is niet hetzelfde als de gemeenschap. Wel of niet meelopen in een processie? Aanwezig bij een stille tocht? Wel of geen rol met carnaval? Deelnemen aan culturele tradities, ook als de gemeente daar als overheid formeel niet veel te zoeken heeft? Zo was het in tijd van de verzuiling soms spitsroede lopen. Hoe in afgewogen mate deel te nemen aan plechtigheden van verschillende groepen? Wel meedoen, over grenzen van politieke stromingen en zuilen heen, zonder de andere groepen en belangen tekort te doen.

Tegenwoordig is het niet anders, vooral in de betrokkenheid van de gemeente bij multiculturele evenementen, die logisch deel uit maken van de gemeenschap maar tevens eenvoudig politiek geproblematiseerd kunnen worden. Politisering van plechtigheden is een signaal van een grensvlak tussen cultuur en recht, tussen overheid en gemeenschap. In hoeverre doet het gezag aan de formele gebruiken en de protocollen van de rite mee? Gaan de schoenen uit? Draagt de burgemeester een keppeltje? Knielt hij mee? Worden er handen geschud? Het ceremonieel dat eigen is aan de plechtigheid, is soms strijdig met wat het overheidsgezag vertegenwoordigt. Het beeld laat dat dilemma in elk tijdvak zien: kennelijk is het een zichtbaar continu element van de Nederlandse gemeenschap. Plechtigheden zijn in de regel geen soepele bijeenkomsten. Er hoort een bedoeld ongemak bij. Het duurt lang, omvat georkestreerde stilte, en laat aanwezigen weinig ruimte om zichzelf te zijn.

Burgemeester Joyce Sylvester van Naarden met zojuist genaturaliseerd jongetje (2009).

Plechtigheden zijn strak geprotocolleerd. Niet omdat er een inschatting is dat zonder duidelijke afspraken de deelnemers niet in staat zijn om tot een fatsoenlijke bijeenkomst te komen, maar omdat de enscenering een wezenlijk element van de plechtigheid is. Het staat niet ten dienste van de plechtigheid, maar maakt er onderdeel van uit. We zien een beeld van trouwplechtigheden die zich volgens een vast patroon voltrekken: de huldiging van sporters, de installatie van burgemeesters, de eerste vergadering van de nieuwe raad, het afscheid van een ambtenaar, tot en met de intocht van Sinterklaas waarbij de burgemeester de Sint namens de gemeenschap welkom heet.

Onze wereld is onttoverd geraakt en dat heeft de betekenis van plechtigheden volgens velen gerelativeerd tot periodieke feestelijke momenten. Ten onrechte worden normerende en vormende plechtigheden als evenementen of zelfs gewoon als folklore afgedaan. Plechtigheden markeren de cruciale overgangen in een complexe samenleving. Ze zijn in de complexiteit en snelheid van onze tijd misschien wel belangrijker dan ooit.

De gemeente in bedrijf: ambtenaren aan het werk bij de gemeente Breda (1959).

Door de ogen van *de ambtenaar*

HOOFDSTUK 4

Het kantoor

Het beeld over 100 jaar lokaal bestuur toont de ontwikkeling van het kantoor van de gemeente. Exemplarisch zijn de werkruimten. Het historische beeld toont ambtenaren in grote zalen aan in rijen opgestelde bureaus. Aan de randen van de zaal staan grote kasten, met daarin dossiers en andere papieren. De bureaus zijn houten schrijftafels, met veel laden en vakjes. In retrospectief maken de kantoren een overzichtelijke indruk, mede door de afwezigheid van beeldschermen op de tafels. Het is er bovendien opgeruimd. We zien weinig zwervende stukken of rommel. Onduidelijk is of het kantoor voor de foto is opgeruimd of altijd zo ordentelijk is. Vaak is de 'chef' zichtbaar aanwezig. Hij houdt ter plekke toezicht. Op dezelfde kamer, maar duidelijk herkenbaar. Zijn bureau is vaak in een andere richting opgesteld. Als ware het een schoolmeester die toezicht houdt op de klas.

De gemeente is meer dan een bestuurslaag, gemeenschap of dienstverlener. Het is ook een concrete werkplek waar ambtenaren dagelijks naartoe komen om hun werk te doen. Dat kan een kantoor zijn, maar ook een gemeentewerf of een verzamelpunt van waaruit medewerkers in de buitendienst zich verspreiden over de stad. Wat zegt het beeld over die werkruimten, terwijl we tevens weten dat we ze zo vanzelfsprekend vinden dat ze nauwelijks meer opvallen?

Met de tijd veranderen de werkruimten. Op de foto's uit de vroege decennia van de twintigste eeuw zien we grote kamers, met rijen ambtenaren aan schrijftafels. De afdeling zit in haar geheel bij elkaar, de secretarie is in één ruimte te vinden. Daarna maken de gemeenschappelijke werkkamers plaats voor kleinere ruimten, waar een groep ambtenaren samen zit. Drie geschakelde bureaus in een werkkamer. Tegen elkaar geschoven of naar het raam. Vervolgens ontstaat de personalisering van de werkruimte. De kamer wordt een apart onderdeel binnen de afdeling. Met eigen humor en mores, die voor betrokkenen direct herkenbaar zijn als eigen. De naaste collega of de kamergenoot wordt een begrip. Op de foto's verschijnen de kantoorplanten. Aan de wanden van de ruimte hangen posters, foto's van het gezin of vaantjes. De kalender aan de muur wordt een uiting van identiteit en een verlevendiging van de ruimte. Met punaises ingestoken in de gipsen of hardboard afscheidingen in de ruimte. Op foto's zien we collega's de gezelligheid van 'hun' kamer etaleren. Er wordt gelachen. En soms moet 'met de deur dicht' in vertrouwen kunnen worden gesproken over serieuze zaken in het kantoor- of privéleven. Ook dat wordt een belangrijk deel van het kantoorleven.

Met de introductie van afgescheiden werkruimten doen de afmetingen van de kamer er ineens

Werkplek van een ambtenaar van de gemeente Woerden (2004).

Typerende en disciplinerende werkomgeving: de secretarie van de gemeente Naarden (1915).

ook meer toe. Net als ook de contouren van de kamer uitdrukking worden van de hiërarchie van de organisatie. Met of zonder uitzicht, alleen of met anderen. Hoeveel vierkante meters? En met of zonder kleine vergadertafel? Een eigen zitje is een belangrijk signaal voor status. De inrichting en omvang van de kamer zijn uitdrukkingen van de positie van de ambtenaar.

Eind jaren tachtig treedt langzaam de automatisering in. Dit zet het kantoor op zijn kop. De ruimte past zich steeds meer aan de technologie aan. Met nieuwe vragen, bijvoorbeeld of men op elkaars beeldscherm moet kunnen kijken, hoe de bureaus ten opzichte van het raam staan en of er naast het beeldscherm plaats voor gesprek of papierwerk moet zijn. Met dat laatste doet het hoekbureau zijn intrede. Niet alleen een werkstation op de hoek, maar tevens ruimte voor werk zonder computer: lezen, aantekenen, paraferen of overleg met de collega die een stoel aanschuift.

Kijkend naar de werkplek, valt de continuïteit van het papier op. Op alle foto's verwerken ambtenaren papier. Ze voegen er informatie aan toe, lezen, bewerken, of zetten een stuk om voor een volgende stap van het proces. Gezeten achter een bureau, hoewel het ooit voor klerken gebruikelijk was het werk staande achter een schrijftafel te doen. Ondanks de automatisering en digitalisering is de papiervoorraad op de moderne bureaus toegenomen. Het kantoor is nog alles behalve papierloos, de printer blijft een centraal punt.

Tegenwoordig valt de variëteit in kantoren op. Sommige stadskantoren hebben nog veel weg van de kamertjeskantoren van de jaren tachtig, met dezelfde planten en systeemwanden met punaisegaatjes. Andere kantoren zijn met nieuwe kantoorconcepten gemoderniseerd. Bijvoorbeeld het open kantoor, met grote kantoortuinen die doen denken aan de foto's van de jaren dertig. Of flexconcepten, waar de

Typisten op het bevolkingsregister in Den Haag (1939) en de gemeentesecretarie in Lopik (1954).

Kantoorlokaal van de dienst Gemeentewerken, Amersfoort (ca. 1960).

De kalender aan de muur wordt een uiting van identiteit en een verlevendiging van de ruimte. Zo ook in deze typekamer in het stadhuis van Nijmegen (1978).

De werkruimte vernieuwt zichzelf: nieuwe apparaten, andere indelingen, planten en attributen. De jaren zeventig tonen andere ruimten en werkplekken.

V.l.n.r.:
Breda (1978)
Beesel (1979)
Tytsjerksteradiel (1977)

eigen werkruimte is vervangen door een steeds opnieuw te maken keuze voor de werkplek die bij de werkzaamheden van het moment passen. Schrijven op de stilteplek, telefoneren in de kantoortuin. Het laatste eigene van de medewerker in het kantoor van de toekomst is datgene wat hij of zij met zich mee kan dragen. De kantoornomade sleept zijn identiteit gedurende de dag met zich mee.

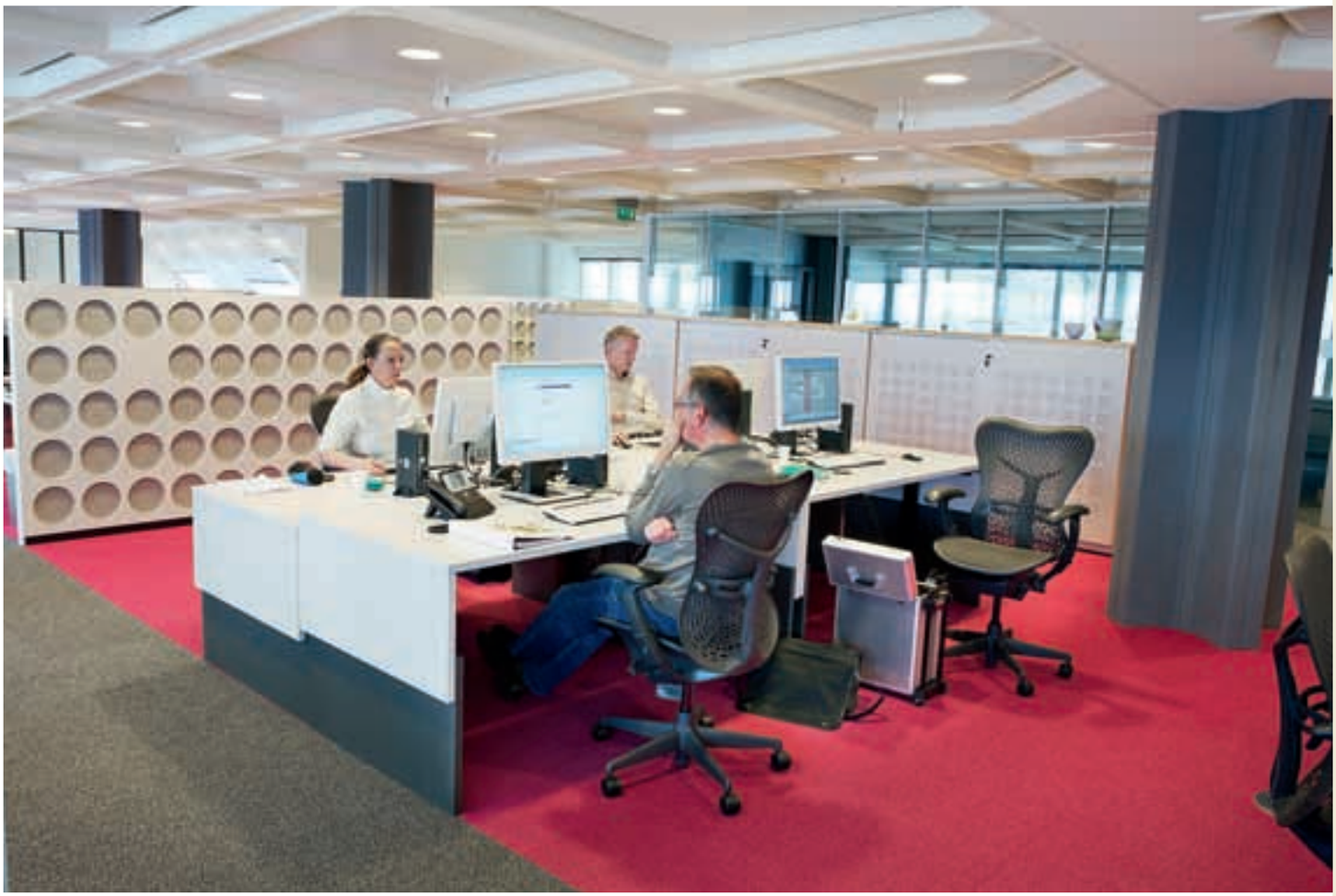
Elk decennium presenteert zijn eigen kantoor van de toekomst. Achteraf bezien blinken ze uit in verkeerd ingeschatte technologie en missen ze de sociale ontwikkelingen die binnen het kantoor plaatsvinden. Zo treedt een paradox op. Het vooroorlogse kantoor toont meer gelijkenis met het hedendaagse kantoor dan de vroegere 'kantoren van de toekomst'. De ontwikkelaars van kantoorconcepten en de automatiseerders zouden er goed aan doen om terug te kijken alvorens ze hun vooruitziende kantoorblikken op de ambtelijke dienst projecteren. Ze hebben teveel oog voor het kantoor als werkplek en te weinig voor de werkprocessen die er plaatsvinden.

Tegelijk biedt de geschiedenis een andere les voor de toekomst. Het kantoor is zo gewoon geworden dat de bijzonderheid ervan niet meer opvalt. Terwijl het niet vanzelfsprekend is dat mensen naar centrale plaatsen komen om daar werk te doen dat ze evengoed, en soms beter, elders zouden kunnen doen. Heeft het kantoor misschien toch zijn belangrijkste tijd gehad? Het is onvermijdelijk als periodieke ontmoetingsplaats van ambtenaren en bestuur, maar moet het stadskantoor als productielocatie blijven?

En moet elke gemeente er één hebben? Of misschien delen met andere, in combinatie met thuiswerken en hub-concepten? Dat flexibiliseert meteen ook de werktijden, want kantoren zijn maar beperkt open. Werken met en bij partners in het veld, op de momenten waarop het kan. Niet met de kamer als werkplaats, maar met de laptop als mobiel kantoor en de telefoon als verbinding met de organisatie. Het telefoonnummer in plaats van het kamernummer. Elke willekeurige tafel als potentiële werkplek. Dan is de conclusie een heel andere: het stadhuis zal nooit verdwijnen, maar het stadskantoor heeft zijn langste tijd gehad.

Oude Pekela (1970 en 1978)

Het Nieuwe Werken. Of in ieder geval anders werken. Plaats-onafhankelijk, waar de werkplek dienstbaar is aan de taak van het moment. Is het kantoorgebouw zelf de volgende stap in de flexibilisering van het werken? Lelystad (2012)



De functionaris

In organisaties werken mensen. Organiseren is mensenwerk, horen we vaak. Dat klopt, maar slechts ten dele. Wat mensen in organisaties anders maakt dan wat en hoe ze elders zijn, is dat ze bij het binnentreden van het stadskantoor het organogram binnenlopen. Bij de ingang van het stadskantoor, met of zonder poortje of toegangspasje, het uitdoen van de jas, het openen van de tas en – in onze tijd – het opstarten van de computer, transformeert de persoon tot functionaris. Wie als mens binnenkwam, zit als 'senior medewerker Handhaving' aan tafel. Naast de 'financieel-beleidsmedewerker V&H'. Vaak weten ze elkaars schaal, zonder dat ze dat naar elkaar uitspreken. "Dat is een twaalf", wordt soms gezegd. "Dat is een andere afdeling", zegt een medewerker terwijl hij naar de andere kant van de gang wijst. Welke ontwikkeling hebben functionaris en organisatie de afgelopen 100 jaar doorgemaakt?

Het organogram toont de weg en de werking van de organisatie. In ieder geval zoals het er op papier aan toegaat. Het is het schema waarin de formele structuur van de organisatie is opgetekend. Daarin staat heel precies aangegeven welke directies, diensten, afdelingen, clusters, teams en andere niveaus in een organisatie te vinden zijn. Welke er zijn, maar ook hoe zij zich onderling tot elkaar verhouden. Het organogram beschrijft niet alleen de breedte, maar vooral ook de gelaagdheid van de organisatie.

Het organogram is de basis voor andere, meer gedetailleerde schema's die de organisatie beschrijven: bevoegdhedendiagrammen, functieoverzichten, procedure- en procesbeschrijvingen. En de lijstjes met schalen, al zijn die uiteindelijk maar beperkt zichtbaar. Het nut van dergelijke schema's is dat zij de formele organisatiestructuur tonen en duidelijk maken wie verantwoordelijk is voor welke taken. Ze maken de organisatie bereisbaar. Publiekszaken is daar. De weg naar het cluster Bedrijven van de Handhaving loopt via de directie V&H. Eventueel onderdeel van het Domein Samenleving, die valt onder het DT-lid x. Die rapporteert aan portefeuillehouder y. Wie een organogram kan lezen, kent in elke organisatie de weg en weet voor welke zaken hij naar de op afstand geplaatste diensten moet zoeken.

Organisatiedocumenten als het organogram en de daaruit voortvloeiende beschrijvingen van procedures en werkprocessen hebben een dubbele werking. Het opstellen ervan helpt in beeld te brengen hoe de organisatie werkt en welke gebreken daarin aan de orde kunnen zijn. Het is een diagnostisch document. Bijvoorbeeld duplicatie van functies, mogelijke stapelingen in hiërarchische niveaus of potentiële competentieconflicten. Maar het organogram beschrijft de

Bureau-ambtenaar wordt kantoor-nomade: de eigen werkplek wordt vervangen door flexplekken. Lelystad (2012)

Mens in functie: hier de (blinde) telefonist Leo van der Werf aan het werk bij de gemeente Vlaardingen (ca. 1970).

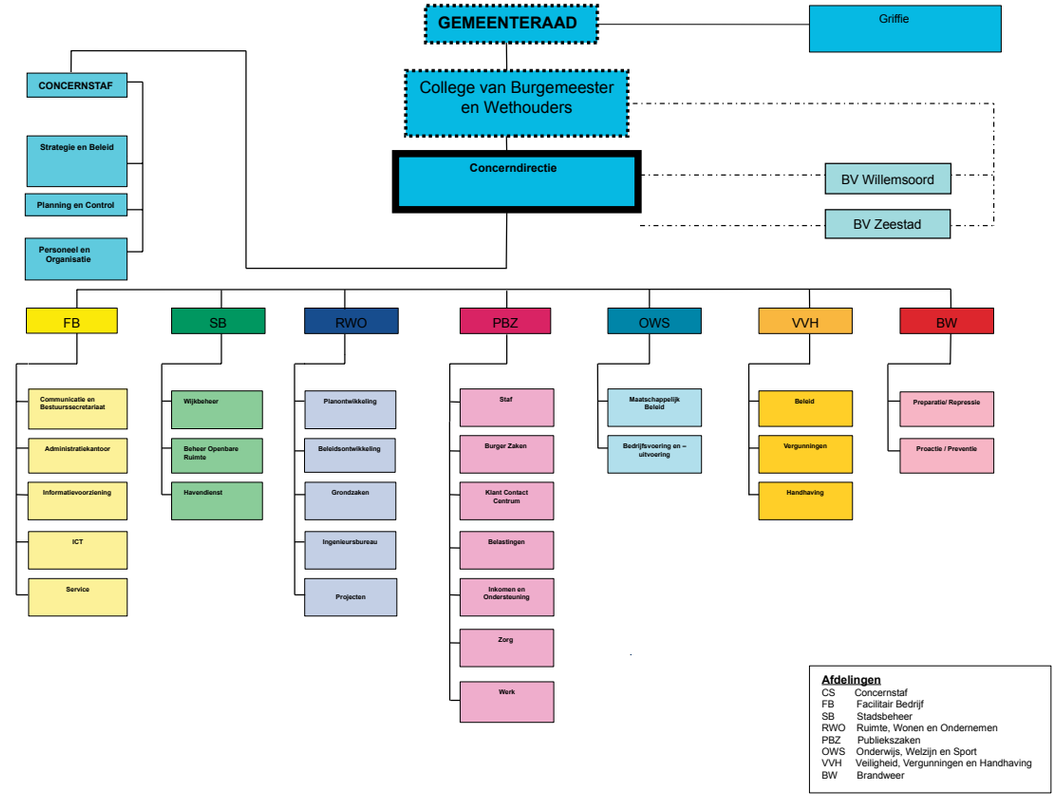
wereld niet alleen. Het verandert deze ook. Als het 'plaatje' er eenmaal is, helpt het de personen om zichzelf volgens het organisatiemodel te gedragen, om functionaris te zijn. Met bevoegdheden, maar ook beperkingen. Met ruimte, maar ook begrenzing. Met verantwoordelijkheden en een al dan niet bewust gecreëerd grijs gebied daarbinnen. Functionarissen hebben het organogram niet alleen op papier voor zich liggen, het huist ook in hun hoofd. Dat is het verschil tussen persoon en functionaris. Ze gedragen zich volgens het organogram. Ze weten in welke hokken en vakken anderen zich bevinden en hoe die zich tot hun eigen veld in het schema verhouden.

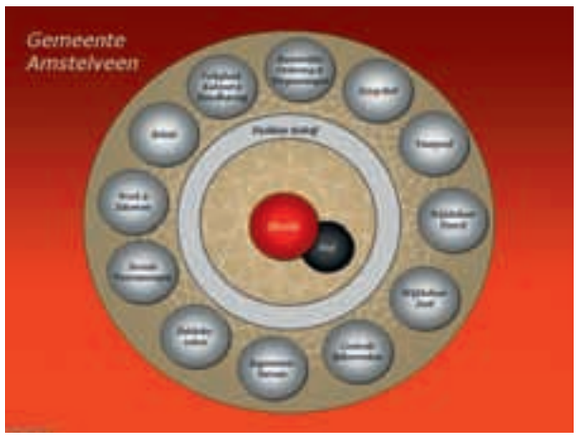
Functionarissen zullen het organogram relativeren. Ze suggereren een duidelijkheid die in de praktijk van de organisatie niet aanwezig is. De feitelijke werkzaamheden zijn maar zelden door lijnen en witmarges netjes van elkaar te onderscheiden. In de praktijk lopen diensten door elkaar, werken ze samen en is er voortdurend grensverkeer tussen de verschillende vakken en velden. Iemand die als medewerker is aangesteld bij de personeelsafdeling, kan best werkzaamheden bij de afdeling automatisering verrichten. Of functionarissen wisselen van afdeling, maar nemen hun netwerken aan informele relaties én de opvattingen mee. Ze laten hun identiteit niet achter in de vorige directie, maar nemen deze mee. Soms zelfs zo bedoeld, als de organisatie door horizontale mobiliteit en roulatieschema's probeert om integraliteit tot stand te brengen.

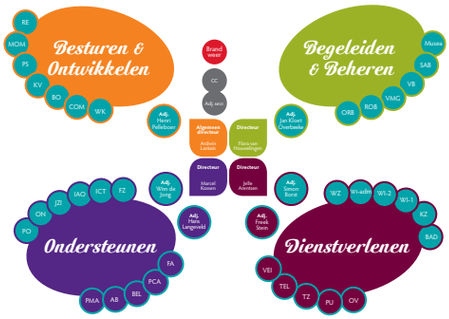
En wat is precies de betekenis van formele hiërarchie, hoe duidelijk ook vastgelegd in het organogram? Bovenin het schema betekent nog niet bovenaan in de pikorde. Individuele overtuigingskracht, relaties in het informele netwerk, persoonlijk gezag, populariteit, intelligentie of ervaring zijn allemaal factoren die maken hoe het papier in de praktijk uitpakt. De formele positie in de organisatie kan daarin een bijrol zijn, als uitgangspositie voor een spel van informele regels en persoonlijke relaties.

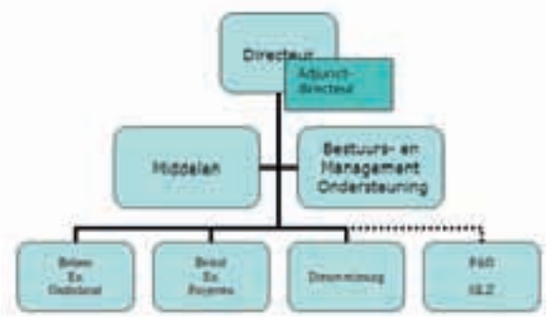
Veelzeggende verbeeldingen van de voorgenomen structuur: organogrammen vertellen insiders en outsiders van de organisatie wie waarvoor en waarvan is.

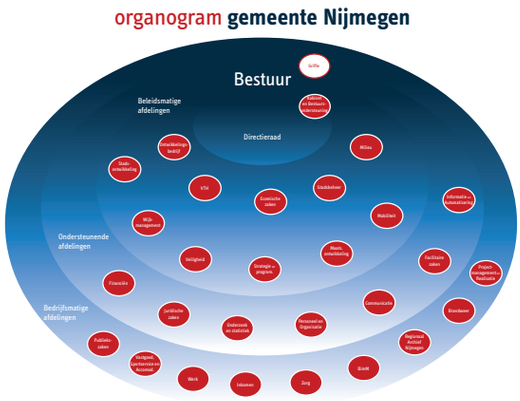
Boven:
Den Helder (2012)
Midden links:
Amstelveen (2011)
Midden rechts:
Deventer (2011)
Linksonder:
Giessenlanden (2011)
Rechtsonder:
Nijmegen (2012)











Gemeentesecretarie na verbouwing en modernisering. De ruimte toont de hiërarchie: een eigen kamer, vierkante meters, een alleen via de secretaresse toegankelijke deur naar binnen. Secretaris Th. de Visser; ambtenaren H. van Dortmont en A. van Lamoen. Heeswijk (1960)

De organisatie in en van de ruimte: Wie zit waar? Vlaardingen (ca. 1960)

Het organogram ís niet de organisatie, maar vormt een decor voor het spel tussen de personen die we vanuit hun plaats in het organisatieschema als functionaris x en y aanduiden. Ingewijden zouden van de informele organisatie waarschijnlijk een heel eigen organogram kunnen maken.

Het beeld van organogrammen door de tijd laat zien hoe de gemeentelijke organisatie is veranderd. Op het niveau van taken, omvang en daarmee ook coördinatielast. De kleine gemeentelijke organisatie, met een secretarie om het college te ondersteunen en enkele uitvoerende functionarissen die vanuit hun observaties buiten in het veld ook direct aan beleidsvoorbereiding en ontwikkeling doen, is definitief voorbij. De groei van taken en van de apparaten hebben geleid tot nieuwe vormen, waarbij steeds de worsteling tussen effectieve aansturing, *span of control*, functionele specialisatie en integraliteit aan de orde zijn. Clustering en bundeling van op zichzelf samenhangende taken is logisch en efficiënt, maar werkt tevens in potentie verkokering in de hand. Net zoals vergaande bundeling kan leiden tot inhoudelijke verarming, afvlakking van de scherpte van beleid en verlies van specialistische kennis.
We zien de worstelingen vereeuwigd in de organogrammen, in plaatjes die door de tijd heen van karakter veranderen. Harkjes worden bollen en cirkels, om de scheidingen af te zwakken en samenhang te verbeelden. Soms vervalt op het plaatje zelfs de hiërarchie. Het schema toont dan geen boven en onder, maar positioneert alle delen rondom de politieke kern. Andere modellen laten het harkje in stand, maar dan met het concern en de bestuursdienst ingezakt in het model, tussen de uitvoerende en 'inhoudelijke' delen. Op sommige organogrammen wordt een extra laag aangebracht, door met kleurencombinaties aan te geven tot welke inhoudelijke domeinen groepen afdelingen behoren, zonder dat dit een formele 'laag' in de organisatie is.

Bijna alle gemeenten zijn de afgelopen decennia minimaal twee tot drie keer formeel van structuur veranderd. Veel gemeenten ontwikkelden zich van het klassieke secretarie-diensten model, naar een afdelingsmodel, gevolgd door een directie- of dienstenmodel met een centrale concernstaf. Met daarnaast in elke tijd varianten op meer 'gekantelde' en projectmatig ingerichte modellen, in pogingen om de veranderlijke prioriteiten in de politiek en de maatschappelijke problematiek zelf centraal te stellen. Het in de jaren negentig veel geroemde Tilburgse Model heeft op allerlei manieren gevolg gekregen in nieuwe en vernieuwende modellen. Die vaak na enkele jaren als verouderd vervangen werden door andere modellen. Er bestaat geen laatste model, al zijn we er wel voortdurend naar op zoek.

De organogrammen lijken een worsteling met die verbeelding. Ze laten zien hoe de taken logisch en efficiënt verdeeld zijn, maar daar

Ambtenaar van de gemeente Den Haag aan het werk in het stadhuis (2011).

houdt het voor veel gemeenten niet op. Ze willen tevens in het organogram tonen dat de organisatie extern georiënteerd is, oog heeft voor de leefwereld van burgers en begrijpt dat veel maatschappelijke problemen de bestaande afdelingsindeling overstijgen. Daar komt bij dat het organogram zich beperkt tot de interne organisatie, waar veel van de grote ontwikkelingen in de afgelopen decennia zich juist daarbuiten hebben voorgedaan. Veel van de veranderingen voor de functionaris zijn niet meer zichtbaar op het organogram. Daarvoor is een diagram nodig waar de omgeving te zien is, zodat de op afstand geplaatste onderdelen, inbesteding en uitbesteding zichtbaar zijn. Maar ook op externe contractering, pps-en en andere vormen van organisatie die in de schaduw van de formele organisatiestructuur bestaan. Zoals er steeds meer structureel gewerkt wordt met een flexibele schil en de organisatie meer en meer een marktplaats van tijdelijke of in deeltijd verbonden zelfstandige professionals wordt.

Dat laatste zorgt mogelijk voor de meest ingrijpende verandering voor de functionaris van de gemeente. Waar hij of zij vroeger dagelijks het poortje doorging en medewerker werd, is het dienstverband nu tijdelijk, deeltijd en in combinatie met betrekkingen elders.

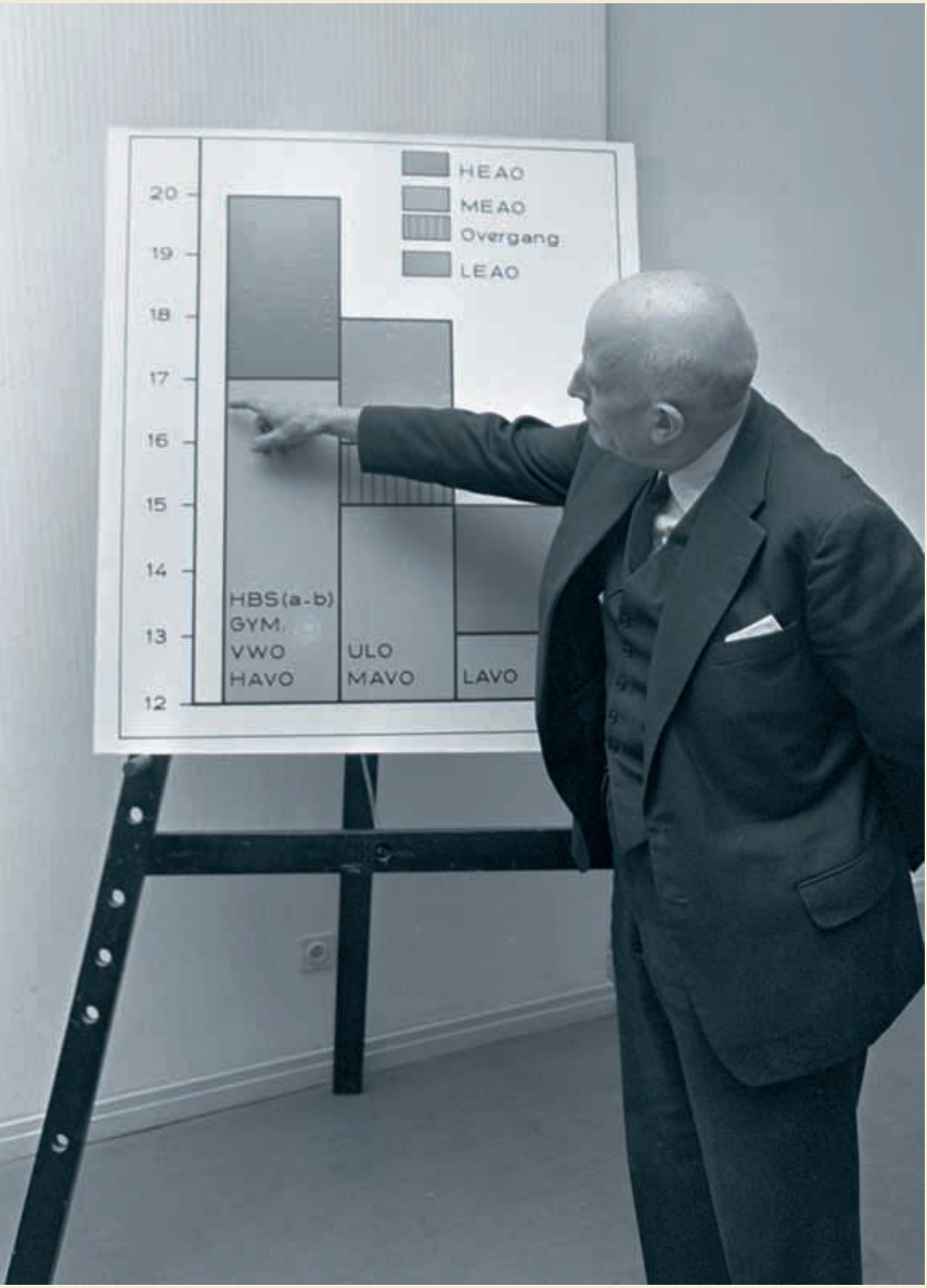
Ten onrechte glimlachen we nog wel eens bij het zien van het 'harkje'. Het plaatje doet er niet toe, is dan de gedachte. Niets is minder waar. Mensen handelen volgens de organisatie in hun hoofd. En die is een afgeleide van het beeld op het papier. Het plaatje is niet de praktijk, maar maakt deze wel. Bij het doorgaan van het poortje bij de ingang van het gemeentekantoor lopen personen als functionaris het organogram binnen. Een nieuw plaatje is geen papieren interventie, maar zorgt voor een nieuwe praktijk.

De grafiek

Veel van wat het lokaal bestuur doet, is moeilijk in zichtbare prestaties te vatten. Terwijl het heel concreet gaat over zaken die burgers direct raken, is het lastig om zichtbaar te maken wat de gemeente doet. Wat betekenen bedragen op de begroting? Hoe verhouden de miljoenen voor het één zich tot die voor het ander? Wat is veel en wat is weinig? Wat is leefbaarheid of bereikbaarheid? Hoe omvangrijk en belangrijk is een beleidskwestie? Vaak is de activiteit of prestatie van de gemeente maar moeilijk voorstelbaar te krijgen. Wat betekent lokaal armoedebeleid precies? Wat houdt het in dat het peuterspeelzalenbeleid wordt geïntensiveerd en wat betekent dat concreet? En dat terwijl het inzichtelijk, begrijpelijk en bespreekbaar maken van prestaties en doelen voor het bestuur een cruciale opgave is. De gemeente zoekt niet alleen goed beleid, maar naar de goede verbeelding ervan.

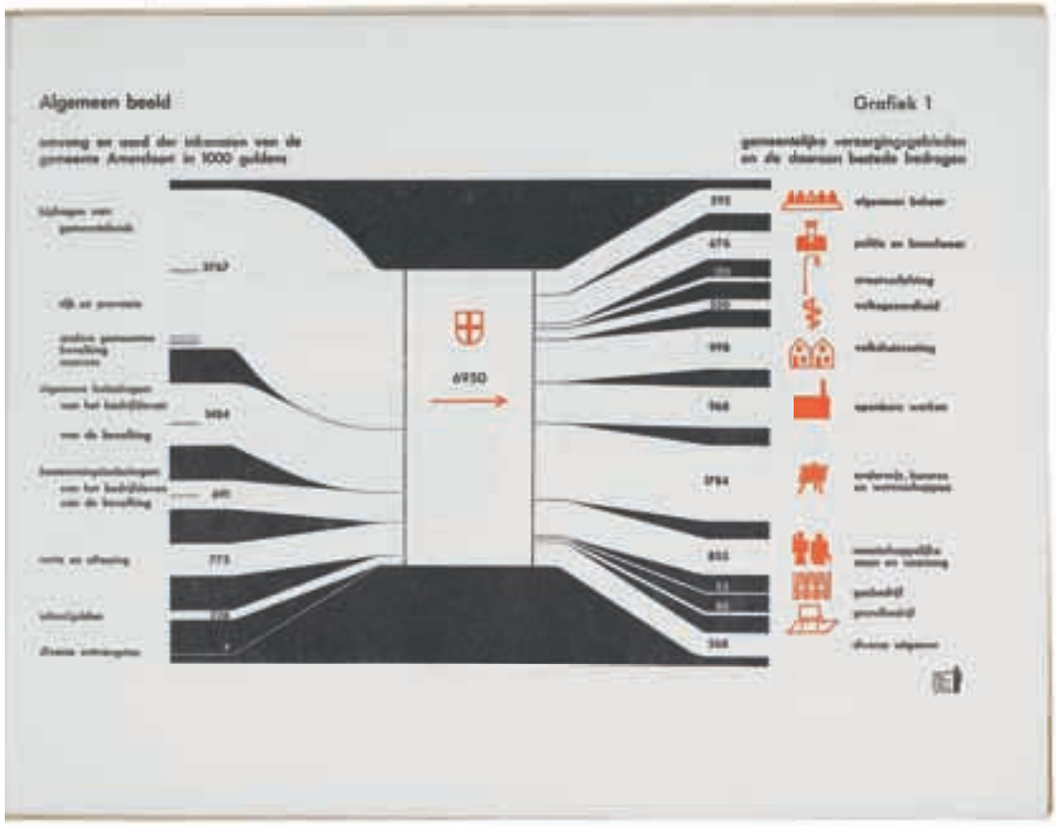
Goede beelden van beleid en de resultaten ervan zijn om verschillende redenen nodig. Om verantwoording af te leggen over de besteding van de overheidsmiddelen, maar ook om aan het publiek duidelijk te maken wat het lokaal bestuur voor hen doet. In de begroting en de verantwoording daarbij, maar ook in publiekscampagnes en recent ook het burgerjaarverslag. Het is belangrijk dat burgers besef hebben van de aard en omvang van problemen die zich in hun gemeente voordoen. Dat helpt hen bij het waarderen van maatregelen die genomen worden, maar ook bij het doorzien van de grotere ontwikkelingen waar het beleid opgericht is. Maar terwijl het begrijpen van beleid van groot belang is voor het functioneren van de lokale democratie, is het begrip van cijfers en cijferreeksen bij veel mensen beperkt. Net zoals ze weinig overzicht hebben over de omvang en oorzaken van problemen. Wat betekenen meer en minder op de schaal van bepaalde problemen? En hoe proberen gemeenten dat tekort te overbruggen in beeldende presentaties van beleid?

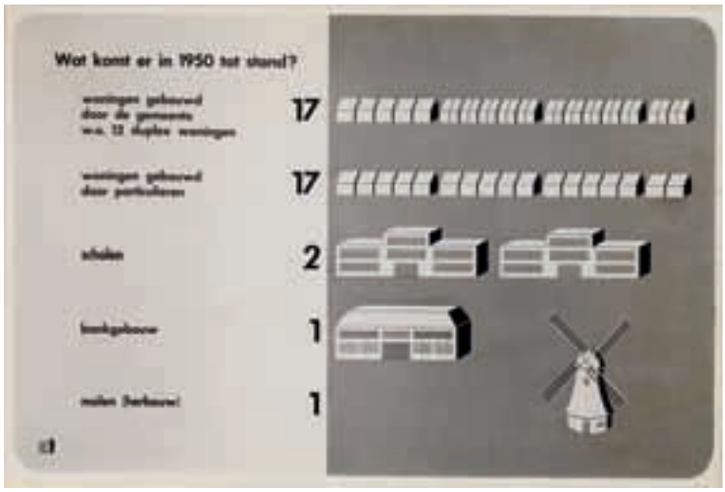
Sinds het begin van deze eeuw wordt door overheden gewerkt met wat beeldstatistiek is gaan heten. Het is een hulpmiddel waarmee wordt geprobeerd beleid aan burgers duidelijk te maken. Kenmerkend voor beeldstatistiek is dat aantallen gerepresenteerd worden via begrijpelijke symbolen. Toe- of afname van de symbolen toont de ontwikkeling. In de regel worden de symbolen zelf niet groter of kleiner. De beweging wordt in beeld gebracht door het aantal te vergroten of te verkleinen. Soms lukt het om in één beeld twee ontwikkelingen samen te brengen. Daarmee laat het plaatje niet alleen zien dat er bijvoorbeeld woningnood is, maar ook dat er huizen gebouwd worden in een bepaald segment. Of dat er werkloosheid is die toe- of afneemt en dat die zich in bepaalde

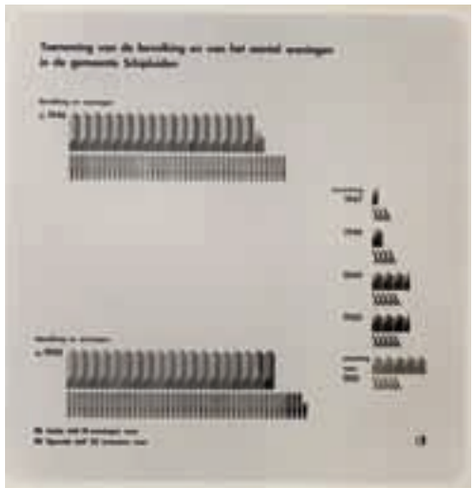


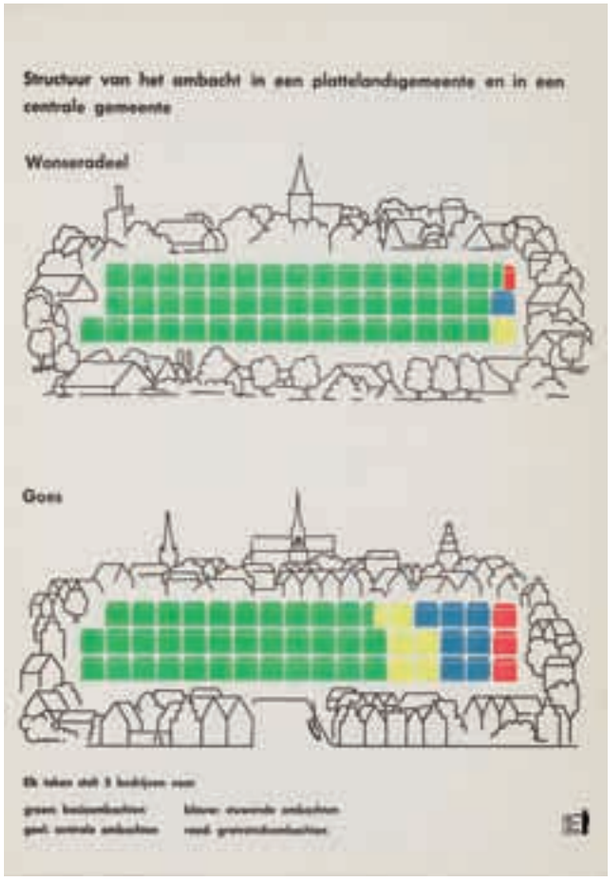
Wethouder Koets geeft een persconferentie over het Hoger Economisch en Administratief Onderwijs. De grafiek illustreert wat beleid omvat en beoogt. Amsterdam (1966)

De begroting van Amersfoort in woord en beeld, door de Duitse illustrator Gerd Arntz. De tekeningen verbeelden de besteding van middelen en de vaak abstracte beleidsdoelen (1950).
Rechts: Andere illustraties van de hand van Arntz.









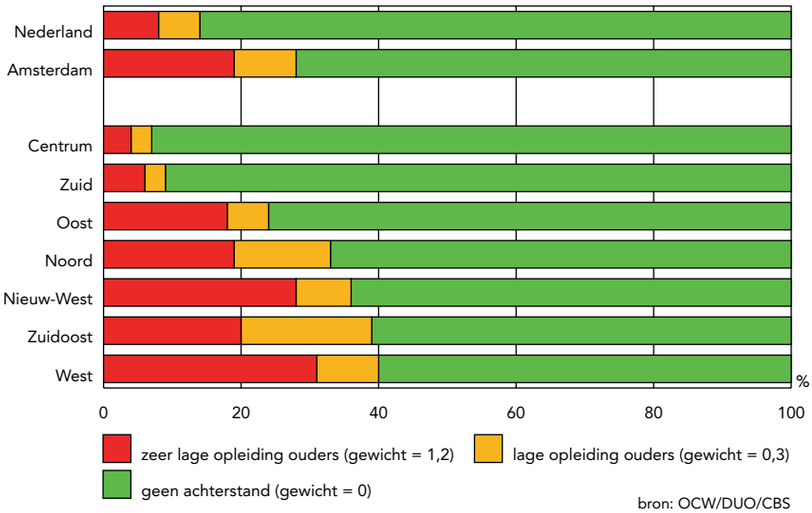
beroepsgroepen bevindt. Daarin worden ook de achterliggende bedoelingen zichtbaar. Beeldstatistiek is beeldpedagogiek. Het beeld toont niet alleen de feiten, maar probeert de lezer iets te leren over hoe de samenleving werkt. De beeldstatistiek laat niet alleen iets zien, maar wil ook iets leren.

De beeldstatistiek is een vorm van statistische representatie die diepe wortels heeft. De infographic die we nu soms aantreffen in nota's of bij de gemeentebegroting is geen innovatie, maar een verdere ontwikkeling van de oorspronkelijke beeldstatistiek. We zien talrijk gemeentelijk beeld uit de vroege jaren twintig, waarop de gemeente in fraai vormgegeven plaatjes aan de bestuurder en de burger toont wat er de laatste jaren gerealiseerd is. Om te presenteren wat het lokaal bestuur doet, maar ook om de samenleving inzicht te bieden in de samenhang van ontwikkelingen die samen voor problematiek zorgen.

De beeldstatistiek is daarmee tevens een afbeelding van het geloof in de maakbaarheid van de samenleving. Het benadrukt niet de dubbelzinnigheid van de beleidsopgave, maar toont daarin de kenbare patronen. Het laat zien hoe de gemeente grip heeft en is in die zin een positief instrument. De beeldstatistiek toont zelden de machteloosheid van de gemeente om een probleem volledig te doorgronden, laat staan op te lossen.

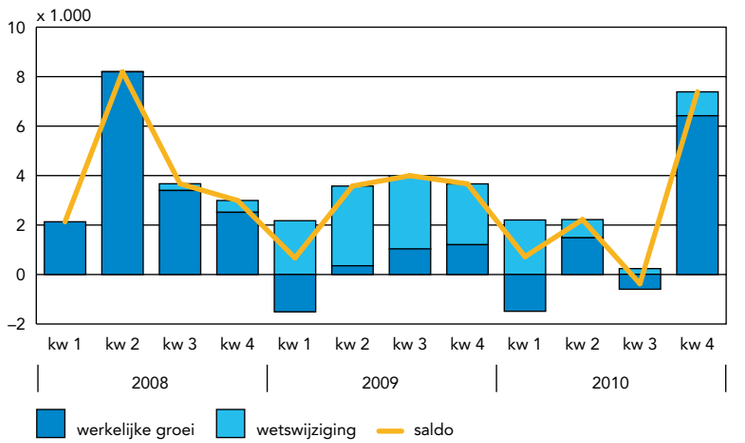
De staat van de stad Amsterdam in grafiek en beeld (2011).

Gewichtleerlingen in het basisonderwijs naar stadsdeel, 2009/2010 (procenten)



bron: OCW/DUO/CBS

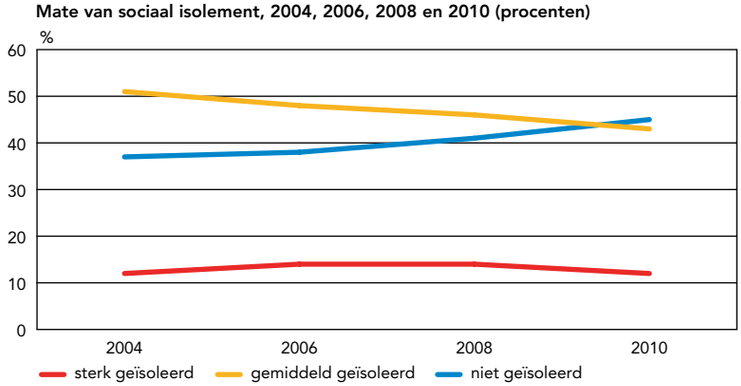
Groei van de Amsterdamse werkgelegenheid naar oorzaken, 2008-2010



* voorlopige cijfers

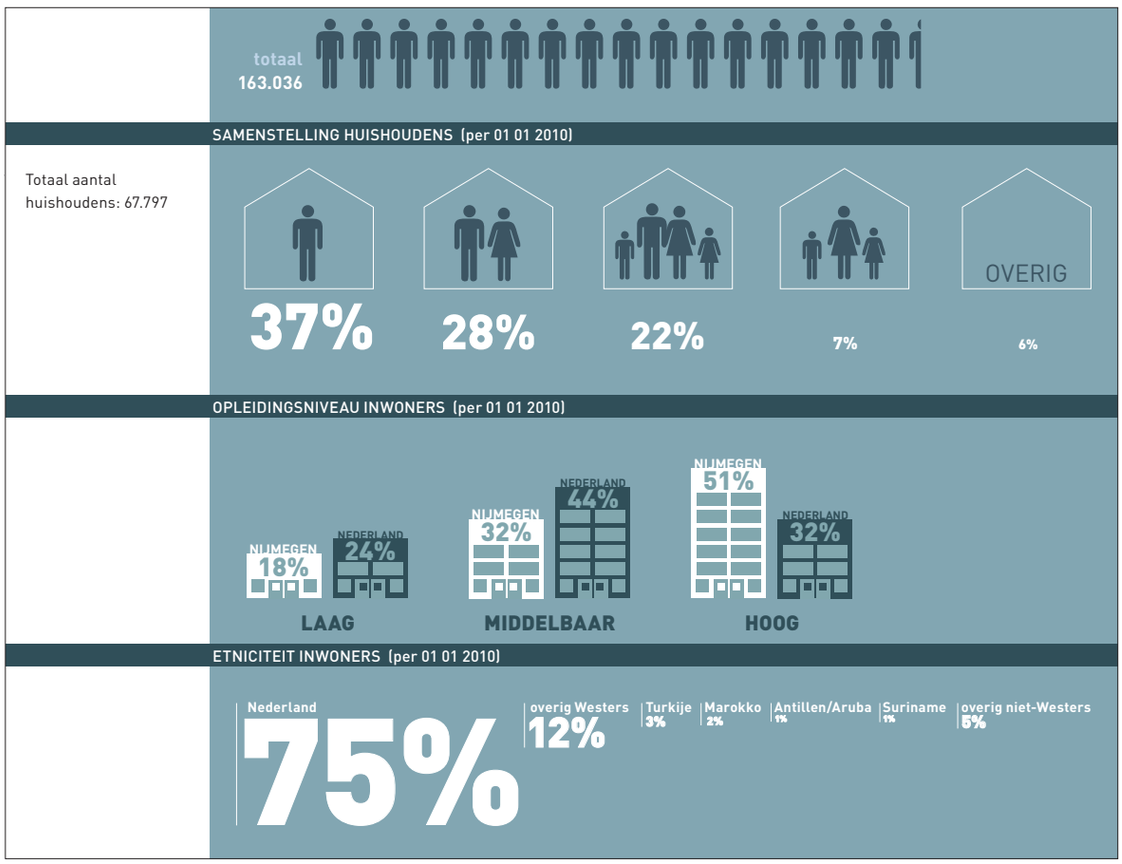
bron: O+S

Mate van sociaal isolement, 2004, 2006, 2008 en 2010 (procenten)



Maar net als de taal zijn ook de tekens niet neutraal. Beeldstatistiek toont ons niet de feiten, maar vertelt een verhaal. We zien de feiten niet zoals ze zijn, maar zoals ze aan ons worden voorgesteld. En er zijn vele manieren om meer en minder af te beelden. We zien steile curves en sprongsgewijze stijging en stapeling van de plaatjes als de resultaten van een groot programma verbeeld worden. En de vormgeving is vlak als het beeld moet laten zien dat het probleem nog slechts trendmatig toeneemt of het tekort maar heel beperkt en verklaarbaar groeit. Meer dan leuke plaatjes zijn beeldende statistieken instrumenten in een politieke strijd om legitimiteit. Daarmee wordt in de regel niet gelogen, maar is er wel veel speelruimte in de wijze van presenteren. Beeldstatistiek is doorgaans waar, in die zin dat de gepresenteerde feiten kloppen. Maar daarnaast reiken de platen interpretatie aan die politiek en omstreden is. De statistiek vertelt een verhaal over het beleid en over het succes ervan. Terwijl de oppositie en de burger er wellicht anders over denken. Er zijn huizen gebouwd, maar is dat genoeg? Er rijden meer trams, maar maken reizigers daar ook gebruik van? Of er zijn meer reizigers, maar zijn er ook meer trams om hen te vervoeren?

De beeldstatistiek toont wat het lokaal bestuur doet en helpt bestuurders en burgers te begrijpen welke ontwikkelingen er gaande zijn. Het probeert de politiek en de samenleving inzicht te bieden in hoe inspanningen en resultaten zich tot elkaar verhouden. Daarmee heeft de gemeente emanciperende, maar ook politieke bedoelingen. De plaatjes van stapelende of verdampende objecten – huizen, bomen, trams, inwoners of muntstukken – tonen ons het politieke debat en de politieke strijd om het verhaal van de tijd. Ze geven inzicht in de pogingen van het bestuur en de gemeentelijke organisatie om te laten zien wat ze doen, maar ook in de politieke strijd van de tijd. In de beeldstatistiek wordt niet alleen het beleid, maar ook de politiek zichtbaar.



Nieuwe beelden: technieken en principes van de klassieke beeldstatistiek komen terug in nieuwe infographics. Steeds tonen ze een trend en of verhouding in een beleidsthema, om inzichtelijk te maken wat de gemeente doet en bereikt. Nijmegen (2011)

De vergadering

Bilateraaltjes, coördinerend overleg, regieteam, stuurgroep, afstemmingsoverleg, bijpraatsessies, haardvuurgesprekken, benen-op-tafel-sessies en periodiek overleg. Een belangrijk deel van de dag in elke gemeentelijke organisatie wordt besteed aan het afstemmen van zaken. In allerlei verschillende vormen, met soms verhullende namen. Wat is een bila of een po-tje? En wat maakt een regieteam anders dan een stuurgroep? Maar bovenal: waar dienen de overleggen voor? Wat is het nut van het afstemmen?

Iedereen kent de rituelen van vergaderingen. De aanwezigen druppelen binnen. “Hoe was je weekend”, vraagt de één. “Vermoeiend”, zegt de ander, terwijl hij een gaap veinst. Beiden glimlachen. De aanwezigen schenken koffie voor elkaar in en maken wat grapjes. Anderen wisselen beleefdheden uit. Er wordt hier en daar gelachen. Over het werk wordt nog niet gesproken. Allen gaan zitten. Sommigen schenken een tweede kopje koffie in. De persoon die voorzit vraagt aandacht, door hardop een ‘welkom’ uit te spreken. De gesprekken verstommen. Geritsel klinkt, want de stukken komen op tafel. Sommigen hebben alleen een schrift voor zich. De stemming slaat snel om. Er valt een stilte en de voorzitter leidt het gesprek in. Eerst de notulen van de vorige vergadering. “Zijn er opmerkingen bij het verslag?”, vraagt de voorzitter. Hij telt de pagina’s af. Niemand spreekt, sommigen knikken. Dan gaat de vergadering over naar het eerste inhoudelijke agendapunt. Voor elk punt zijn er korte wisselingen tussen verschillende deelnemers. De voorzitter rondt het punt vaak met een samenvattende opmerking af. Soms stellend, soms vragend: “Mag ik concluderen dat...?”. Na een uur gaan twee mensen weg. Ze moeten naar een volgend overleg. De voorzitter rondt af. Eén punt schuift door naar een volgende vergadering. Nog de ‘wvttk’ en de rondvraag. Niemand heeft een punt. De voorzitter sluit de vergadering en moet zelf snel weg. Een paar mensen praat nog even na. Er is nog koffie in de kan. De secretaris gaat aan zijn bureau aan de slag met het verslag.

Het is een hardnekkig misverstand dat afstemming afleidt van het ‘echte werk’. Vergaderen, zoals we de meeste vormen van afstemming onder één noemer hebben samengebracht, is een kernactiviteit van de ambtelijke bureaucratie. En dus ook een activiteit die een belangrijk deel van de tijd van de functionarissen in de organisatie inneemt. Niet als afleiding van waar het werkelijk om gaat, maar als onderdeel ervan.

En een ambtelijke vergadering is ook niet hetzelfde als een gewone vergadering, zoals in elke willekeurige organisatie. Het bijzondere aan afstemming in de gemeente is dat er bijna per definitie nabijheid is van politiek én burger. De wethouder zit met ambtenaren om de tafel om de gevolgen van beleidsvoorstellen door te nemen. Of om de politieke kansen en conse-

Een vergadering van het overlegplatform Wonen, welzijn en zorg in Oss in 2011. Maar net zoals elders. Vergaderingen lijken bijna tijd- en plaatsonafhankelijk.

quenties te bespreken. Haalt dit het in de raad? Wat betekent het voor de betreffende straat of vereniging? En vaak als ambtenaren onder elkaar zijn, dan zitten burger en bestuurder indirect toch aan tafel. Ambtenaren wegen voortdurend af hoe dit zal vallen bij hun wethouder. En ze spreken over concrete consequenties. In strategische nota's en beleidsvoorstellen klinkt het allemaal nog abstract, maar in vergadering met of over burgers en betrokkenen wordt het concreet. Veel meer dan bij het ministerie, om maar een andere bestuurslaag te noemen. De gemeente staat dicht op de praktijk, met nabijheid van de politiek. Het gaat ergens over. En de vertaalslag tussen wat in abstracte bewoordingen is afgesproken en wat dat in concreto voor burgers 'buiten' betekent, wordt in vergaderingen gemaakt.

Vergaderen is van alle tijden. Als we teruggaan in de tijd en zoeken naar beeld van de verschillende vergadermomenten, valt op hoe weinig er te vinden is. Ambtenaren besteden veel tijd aan allerlei vormen van overleg, maar het wordt maar weinig in beeld vastgelegd. Of bewaard. De vergadering is zo normaal geworden, dat we er niet meer bij stilstaan. Afstemming is zo gewoon, dat de bijzonderheid ons ontgaat. We zitten er dagelijks bij, maar wie van een afstand kijkt, neemt allerlei eigenaardigheden aan de afstemming waar.

Het beeld is hiervoor een moeizame bron van waarneming. Datgene dat we op het beeld zien heeft vaak een bijzonder karakter. Juist omdat afstemming voor de ambtenaren zo vanzelfsprekend is, vindt niemand het de moeite van het beeld waard. Of mensen generen zich er een beetje voor, omdat het imago van de vergadering niet goed is. Misschien dat het daarom een wat bedekte en verontschuldigende activiteit is. We doen het wel, maar zo min mogelijk. En

als we iets te zien krijgen, is dat meestal bij een bijzonderheid. Er wordt iemand gefeliciteerd, een aandenken wordt overhandigd of er is een afscheid. Of de afstemming omvat een symbolisch moment, zoals de ondertekening van een convenant, of een ontmoeting met belangrijke externen. Dan wordt er een foto genomen, ter herinnering. Of voor communicatie-inspanningen, bijvoorbeeld een afbeelding en een kort verhaal in de nieuwsbrief. Maar zicht op de binnenkant van de afstemming krijgen we daar niet mee. We zien het vooraanzicht van het overleg, zonder dat we een indruk krijgen van hoe het eraan toegaat als de fotograaf weg is.

Wie als actieve waarnemer aan een vergadering deelneemt, ziet prachtige processen. Zie bijvoorbeeld hoe er over zaken gesproken wordt: het moet begrijpelijk zijn, ook voor niet-ingewijden die in de regel overigens niet aan tafel zitten. Vergadertaal was decennia lang gewoon functioneel. Maar tegenwoordig is het zaak om vergadertaal zichtbaar en hoorbaar te vermijden. 'Vergadertijger' is een begrip dat die ontwikkeling markeert. Waar de vergadertaal eerst formeel en gelijk was aan die van de geschreven teksten, is het tegenwoordig belangrijk om daarvan af te wijken. Korte zinnen, geen bijzinnen, zo min mogelijk jargon. Maar tegelijkertijd geen 'straattaal' of 'spreektaal'. Het is een vergadering, geen gesprek aan de koffietafel. Heel gewoon voor elke vergaderaar, van buiten niet te begrijpen. Vergaderingen kennen regels en procedures, die iedereen hanteert. Afwijken wordt niet gewaardeerd en vaak direct gecorrigeerd. Maar overdreven benadrukken van de regels mag ook niet. Formalisme en proceduralisme worden tijdens de vergadering ontmaskerd, in ieder geval als ze te opzichtig zijn. De agenda is nodig voor ordening van het gesprek, maar wie voortdurend teruggrijpt op de orde van de agenda wordt niet gewaardeerd. Zo zit het ook met jargon.

Nieuwe technieken, zoals andere presentatievormen en een nieuwe opstelling, dienen zich aan. Is staand vergaderen een nieuwe standaard of blijft het een korte afwisseling op de diep gewortelde vergadervorm?

Links:
Oss (2008)
Rechts:
Oss (2010)

Zoeken naar de vorm en setting die past: afstemmen, onderhandelen, creativiteit en procedureel overleg vereisen andere vergaderingen.

Boven: Oss (2005)
Onder: Oss (2006)

Te opzichtig mag niet, maar zonder kan het ook niet. Wie het jargon niet beheerst, voelt zich geen deel van de vergadering. Ook niet als de aanwezigen voortdurend tegen elkaar zeggen dat ze jargon schuwen. Het wijzen op vergaderjargon of *bullshit-bingo* is jargon in zichzelf. Zo is het ook met de machtsspelen die tijdens de afstemming aan de orde zijn. Veel afstemming is minder vriendelijk dan het woord doet vermoeden. We kennen onderhandelingen als bijzondere categorie van overleg. Dan weet iedereen waar hij of zij aan toe is. Vaak zijn hiervoor speciale 'onderhandelaars' aangewezen. Maar veel van wat we neutraal en vriendelijk als afstemming of vergadering benoemen, omvat onderhandelende elementen. Over grote zaken, zoals de verdeling van geld en macht. Maar evengoed over kleinere en voor de deelnemers direct voelbare zaken. Wie maakt het verslag, wie voert het agendapunt uit? Wie gaat er met huiswerk naar huis? Wie gaat eerst en wie mag reageren? Wie goed kijkt, ziet dat er in elke afstemming kleine slagen tussen de deelnemers worden geleverd. Over wie de pen vasthoudt bijvoorbeeld. Wie schrijft, heeft grote invloed op het resultaat. Maar het betekent ook werk en extra tijdsdruk. Wie reageert, houdt zijn kruit droog en kan zich afzetten tegen wat de ander produceert. En heeft nog even tijd voor andere zaken.

Zwolle (2010)

Afstemming is een gesprek tussen individuele functionarissen, maar zij zitten er niet als of namens zichzelf. Afstemmen gaat over een spel tussen individuen, maar ook tussen afdelingen en bestuurders. En in essentie dus om belangen en waarden. Zoals de functionaris het harkje verpersoonlijkt, is de afstemming de afspiegeling van de lijntjes in het organogram. Niet persoon x en y spreken elkaar, via hen spreken verschillende bestuurders tot elkaar. Ze wisselen inzichten uit, maar ruilen ook taken en bepalen de onderlinge verantwoordelijkheden en bevoegdheden. En daarmee is de buitenwereld en de politiek nabij. Deelnemers halen 'slagen' binnen, maar niet voor zichzelf. Het is terug te horen in de taal: ons belang, onze inzet, onze insteek. Maar ook: mijn ervaring, mijn indruk, of mijn voorstel. Het spel tussen ik en wij is delicaat. Teveel vertegenwoordigende taal doet afbreuk aan het eigen gezag. Maar te weinig roept vragen op over mandaat en draagvlak. Anderen vinden het bovendien vervelend: hij maakt zich wel heel groot. In de vergadering zien we een delicaat spel tussen persoon en functie, tussen individu en afdeling.

Afstemmen is een nauwelijks in beeld gedocumenteerd deel van de gemeente. Terwijl we wel talrijke foto's hebben van ambtenaren die door de eeuw heen stukken schrijven en lezen. Toch ook heel normale en terugkerende onderdelen van het ambtelijk werk. En toch is vergaderen een vast element in ambtenarenmoppen en heeft elke ambtenaar er met regelmaat mee te maken. De vergaderregels zijn ons eigen als de regels van het verkeer. 'Wvttk' is geen bestaand woord, maar iedereen kent de betekenis. Misschien niet eens waar de letters voor staan, maar wel de interventies die er bij horen. En welke niet. "Dat is voor de rondvraag", corrigeren anderen degene die mis zit. Wat betekent de afwezigheid van het vergaderbeeld? Het staat op de agenda voor de volgende vergadering.

Stadhuis en de Christoffel-kathedraal van Roermond aan de markt. De gemeente als onderdeel van de politieke gemeenschap (2011).

Door de ogen van *de inwoner*

HOOFDSTUK 5

Het stadhuis

Het stadhuis vertelt over de stad. Het nieuwe stadhuis van Zaanstad is een postmoderne interpretatie van de Zaanse Schans. Het stadhuis van Gouda is één van de meest karakteristieke gebouwen van de stad. Over het stadhuis van Haarlem wordt met trots gesproken als het mooiste stadhuis in Holland. Terwijl Amsterdam de veelbesproken Stopera heeft en het gemeentehuis van Den Haag in de volksmond 'IJspaleis' heet. Stadhuizen als iconen, symbolen of juist stijlbreuken met de stad: de architectuur van het bestuur doet er toe. Stadhuizen zijn plekken waar we werken, maar ook plekken die ons vormen. Ze huizen het lokaal bestuur, maar tonen tevens de identiteit van de gemeente.

Het stadhuis is meer dan een gebouw. Het combineert functies en betekenissen. Functionaliteit en symboliek komen hierin samen. Ambtenaren hebben er hun werkplek, het gemeentebestuur vindt er zijn plaats en burgers komen er om transacties met de overheid te verrichten. Het is een servicepunt, vergaderplaats, kantoorruimte, maar ook een centrum van het openbare leven en de lokale gemeenschap. Het stadhuis heeft in de gemeente en de gemeenschap een esthetische, instrumentele en symbolische betekenis. Het stadhuis is een uitdrukking van de lokale identiteit en van de manier waarop het lokale gemeentebestuur en het ambtelijk apparaat willen werken. En in een tijd waarin de wereld steeds meer virtuele elementen krijgt, ook de gemeente zelf, is het stadhuis een fysieke markering van het bestuur. Letterlijk een plaats waarop het gemeentebestuur tastbaar is. Vraag mensen waar het bestuur is en ze wijzen naar het stadhuis.

Elke gemeente is sinds de instelling van de Grondwet in 1848 verplicht om een raadhuis te hebben. Met de introductie van de gemeenteraad als bestuur van de gemeenten werd het raadhuis bij wet als fysieke plaats voor het politiek bestuur aangemerkt. In 1919 werd de rol van het raadhuis bovendien uitgebreid en moest het niet alleen de vergaderplaats van de gemeenteraad en de werkplek voor de secretarie zijn, maar moest het ook een openbare plaats zijn, toegankelijk voor het publiek. De publieke tribune en de openstelling van het stadhuis is geen gunst aan het geïnteresseerde publiek, maar vormt een wezenlijk grondvest van de lokale democratie.

Wie de enorme veelzijdigheid van de stadhuizen, raadhuizen en gemeentekantoren door de tijd heen beziet, kan niet anders dan concluderen dat gemeentehuizen geen gebouwen maar verhalen zijn. Het zijn in stenen gestolde opvattingen over wat de gemeente wilde zijn en vooral hoe men wilde dat anderen – burgers, bestuurders, ambtenaren en 'mensen van buiten' – over deze gemeente zouden denken

Het stadhuis als beeldbepalend object: het nieuwe stadhuis van Zaanstad, geopend in 2012, combineert traditionele lokale bouwstijl met moderne nieuwbouw.

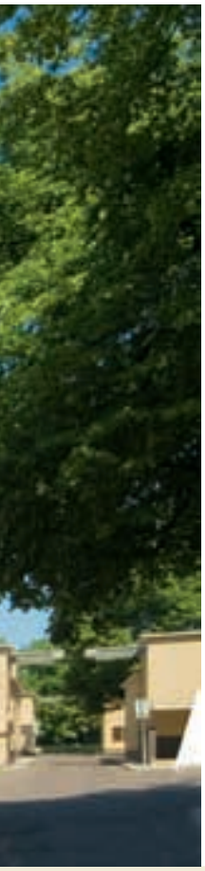
Van klassiek (Haarlem), naar modern (Hilversum) en post-modern (Den Haag). Stadhuizen vertegenwoordigen de architectuur van hun tijd. Ze zijn een gezichtsbepalend centrum van de gemeente in de lokale gemeenschap.

Boven:
Haarlem (2011)
Linksonder:
Hilversum (jaartal onbekend)
Rechtsonder:
Den Haag (2009)

en praten. Het stadhuis van Hilversum is een prachtig voorbeeld: moderniteit in het gebouw en dus ook van het bestuur. Het stadhuis is een uitdrukking van wat de stad wil zijn, waarin mentaliteit zich vertaalt in materialiteit. De vorm varieert van sierlijk, stijlvol en paleisachtig, tot functioneel, strak en kantoorachtig. Vooral in kleinere gemeenten, of in de kleine kernen, is het stadhuis vaak letterlijk een huis. Soms is het een gebouw met een ceremoniële uitstraling, soms juist een gebouw dat werk, soberheid en moderniteit verbeeldt. Of, zie Zaanstad, dat probeert beide elementen te combineren. Met de praal die past bij 'het centrum van de gemeenschap', maar met vermijding van het beeld van verspilling.

Interessant is ook dat in veel gemeenten sinds de jaren zeventig en tachtig wordt gewerkt met een splitsing tussen een bestuurlijk en ceremonieel stadhuis met de raadzaal, collegekamers, burgemeesterskamer, een trouwzaal en een ontvangstruimte voor bijzondere gasten. En daarnaast een stadskantoor waar de ambtelijke dienst is gehuisvest, omdat de groeiende takenpakketten en de mee ontwikkelende gemeentelijke apparaten teveel ruimte vroegen van de traditionele stadhuizen. Maar ook omdat de eisen voor gebouwen anders zijn. Een werkplek vraagt een ander soort functionaliteit dan een politieke vergadering of een ceremoniële plechtigheid. Overigens zijn ook de werkplekken in de loop der tijd over de gemeente verspreid geraakt. Er is vaak één stadskantoor, maar daarnaast zijn er allerlei locaties waar organisatieonderdelen zijn ondergebracht. Veelal met een functionele indeling: uitvoering en beleid zijn gescheiden, ruimtelijk beheer en de gemeentewerf zitten bij elkaar. De sociale dienst heeft een eigen gebouw, enzovoorts.

Deze doorgezette scheiding van functies en locaties heeft een veelzijdigheid opgeleverd aan kantoren en gemeentelijke locaties die naast gebouwenbeheer ook weer nieuwe kwesties hebben opgeleverd. Het in gebouwen scheiden van functies en diensten werkt verkokering in de hand, zo is een veel geoefende gedachte. Veel ambtelijke diensten zitten graag ook fysiek 'dichtbij' de bestuurder, omdat ze terecht beseffen dat fysieke nabijheid doorwerkt in politieke aandacht. Daar waar in het afgelopen decennium in gemeentehuizen en stadskantoren nieuwe kantoorconcepten zijn ingevoerd, is de idee vaak dat door werkplekken anders in te richten en meer flexibel te maken ook de organisatie en het werk zelf meer beweeglijk worden.



1) Munstergeleen*
2) Amersfoort*
3) Mheer*
4) Margraten*
5) Ommen*
6) Geleen*
7) Oude Pekela
8) Enschede*
9) Moergestel*
10) De Lier*
11) Spijkenisse*
12) Apeldoorn*
13) Leidschendam*
14) Lopik
15) Wisch*
16) Cadier en Keer*
17) Den Helder*
18) Grave*
19) Leusden*
20) Sint Geertruid*
21) Hengelo
22) Breda*
23) Steenbergen
24) Usquert*
25) Rheden
26) Nieuwegein
27) Grave
28) Oisterwijk*
29) Venlo
30) Middelburg*
31) Middelburg (stadskantoor)
32) Hoorn
33) Delft*
34) Rotterdam
35) Capelle aan den IJssel
36) Assen
37) Den Haag (stadsdeelkantoor)
38) Alphen a/d Rijn
39) Den Haag*
40) Winsum
41) Groningen
42) Haren
43) Terneuzen
44) Vught*

* voormalig gemeentehuis

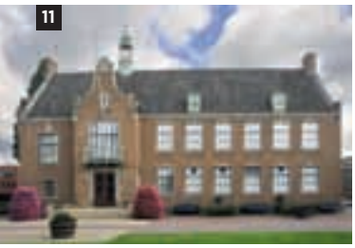
Een eeuw in gemeentehuizen: traditioneel of modern, frivool of statig, zakelijk of paleisachtig, onderscheidend of ingebed in de omgeving, uitbundig of ingetogen.

5

6

7

8


11

12

16

17

18

21

22

27

28

29

30

33

34

39

40

41

44

De groei van het gemeentelijk apparaat leidt in veel gemeenten tot splitsing van de zakelijke en ceremoniële delen van het stadhuis. Het stadskantoor is geboren. Hiernaast het stadhuis en het stadskantoor van Roosendaal (2009). Onder het huidige stadhuis en stadskantoor van Dordrecht.

Het stadhuis is niet alleen een verhaal over identiteit van de gemeenschap, het is in letterlijke zin ook een beeldbepalend element in het leven van inwoners. Voor veel bijzondere en voor burgers beeldbepalende gebeurtenissen in het leven is het stadhuis de plaats van handeling. Ze huwen op het stadhuis en alle aanwezigen herinneren zich hoe het gebouw er die dag uitzag. Al was het alleen al omdat het prominent op de foto's en video in beeld is. Hetzelfde geldt voor de huldiging van sporthelden of voor het aangeven van de geboorte. Bijna elke ouder weet nog waar hij binnenstapte om aangifte te doen van de geboorte, en hoe het er was. Het stadhuis is de achtergrond die in berichtgeving over de stad zichtbaar is: 'de burgemeester staat voor het stadhuis de pers te woord', lezen we in het bijschrift bij de foto met op de achtergrond het gemeentehuis indringend in beeld. Het beeld van het stadhuis blijft hangen, ook bij wie er via media achteraf kennis van neemt. Dat beeld staat op het netvlies en vormt daarmee de indrukken van de stad. Op dat soort momenten is het aardig als het gebouw minimalistisch en efficiënt in het gebruik is, maar vooral aangenaam als het iconische – of in ieder geval aansprekende – beeldende elementen heeft.

De vorm van het stadhuis zegt veel over de inhoud van de ambitie van het stadsbestuur en van de door hen vermeende aard van de lokale gemeenschap van hun tijd. Daarom roepen stadhuizen per definitie discussie op in de stad zelf: burgers beseffen dat ze in het gemeentehuis naar een vermeende identiteit van henzelf kijken en vragen zich af of dit gebouw hen past. Voor een winkelpand of ander kantoorgebouw doen ze dat amper. Voor hun eigen huis én voor het stadhuis stellen ze de identiteitsvraag: ben ik dit? Een belangrijker signaal van identificatie van

Beeldbepalende gebouwen, maar soms ook fatale projecten. Menig wethouder is gevallen over de nieuwbouw of renovatie van het stadhuis. De Stopera in Amsterdam geldt nog steeds als het bekendste voorbeeld (1985).

burgers met hun gemeentebestuur en gemeentelijke dienst is nauwelijks mogelijk en indirect mag dat als compliment door de gemeenten worden geïncasseerd.

Toch moet de indruk niet zijn dat stadhuizen gemakkelijk en breed gedragen objecten of nieuwe projecten zijn. Integendeel, ze zijn vaak zeer omstreden en hebben politieke lading. Het gemeentehuis kan voor de nieuwbouw of renovatie verantwoordelijke wethouders eenvoudig ontwikkelen tot een politieke bananenschil. Of voor de ambtelijke dienst verworden tot een symbool van vermeend mismanagement van een groot bouwproject. Voor identiteitsvormende bouwprojecten is lang niet altijd steun. Veel gemeenten hebben hun eigen variant op hetzelfde verhaal. Bestuur, raad en ambtelijke organisatie laten zich verleiden tot een keuze voor een bijzonder ontwerp, dat vaak complexe bouw en gebiedsontwikkeling met zich meebrengt. Overigens sneuvelen in de fase daarvoor al veel plannen voor gemeentehuizen, omdat lokale bestuurders heel terughoudend zijn in het doen van uitgaven voor zichzelf – waartoe het gemeentehuis, gemeenschapshuis of niet, door de meeste burgers nog steeds wordt gerekend. Maar als de keuze voor nieuwbouw of ingrijpende renovatie is gemaakt, dan kiest men over het algemeen ook voor iets moois en nieuws. Geen massaproduct en dertien-in-een-dozijn, maar iets bijzonders. Vervolgens is de uitvoeringsfase vaak complex. Menig project loopt uit, kost meer geld of zorgt onderweg voor irritatie bij omwonenden. Het prestigieuze bouwproject is in de bouwperiode – als het resultaat niet zichtbaar is, maar de rommel wel – een gemakkelijke prooi voor cynisme van tegenstanders, politici of onvrede van de burgers. Zij kunnen elk esthetisch element als overdreven praal afdoen. Ook dat is de realiteit van de bouw van een nieuw stadhuis. Waar we de klassieke stadhuizen eren als prachtige bouwwerken, staat het debat over nieuwe stadhuizen in het teken van budgetoverschrijdingen en verdeeldheid over smaak, stijl en inpassing.

Voor die wethouders die over het nieuwe gemeentehuis dreigen te struikelen, biedt het verleden troost. Overschrijdingen zijn van alle tijden. Het debat erover is intens, maar op termijn rest meestal waardering. De wethouder die niet over een nieuw gemeentehuis struikelt kan het waarschijnlijk op termijn als bijzondere verdienste bijschrijven.

De wethouder

De stemming is gespannen. Waar de woede bij aanvang nog ingehouden was, is er nu bij toerbeurt een uitbarsting van boosheid. De wethouder hoort het aan en reageert. Boe-geroep volgt, in contrast met het applaus voor een insprekende bewoner. “Dat is niet waar het hierom gaat”, begint de wethouder zijn repliek. Ambtenaren zitten achter de tafel en maken aantekeningen.

De volgende morgen is het beeld anders. De wethouder vergadert met het college en bespreekt daar een nieuwe nota die binnenkort uitkomt. De andere wethouders reageren. Beleidsinhoudelijk over de gevolgen voor hun portefeuille, maar ook politiek-strategisch. Komt dit door de raad en waar zitten mogelijkheden? De wethouder neemt de opbrengsten mee en bepaalt zijn strategie voor de raadsvergadering.

Het is moeilijk om aan te geven wat een goede wethouder is. Pogingen daartoe ontaarden ofwel in een beeld van het schaap met vijf poten, ofwel in een extreme vorm van contextafhankelijkheid: een goede wethouder is wat onder de gegeven omstandigheden goed is. Allemaal juist, maar wat is het nu? Het beeld werpt op deze kwestie een ander licht. We zien de wethouder in verschillende omgevingen opereren die allemaal een ander soort gedrag vragen.

De politieke werkelijkheid van het stadhuis is een andere dan het aansturen van een ambtelijk apparaat. En de raadszaal vereist weer net wat anders dan de collegekamer. En ook buiten het stadhuis vereist de variëteit van de omgevingen steeds net andere vormen. Wethouders moeten voortdurend schakelen: van de passende houding binnen de voorgeschreven strakheid van het stadhuis naar een losse maar waardige opstelling in de informele sfeer van het buurthuis. Met taal en gebaar die aansluiten bij wat burgers willen horen en zien, maar zonder daarmee de status van het ambt uit het oog te verliezen. Dichtbij de burgers te komen, zonder ‘gewoon’ één van hen te zijn.

Zo is het contact bij de burger thuis anders dan een ontmoeting met de burger op straat. Het gemeentebestuur komt achter de voordeur, in de private sfeer van de burger. Daar is de wethouder niet ambtloos, maar wel te gast. En dus is zijn macht er bescheiden en zijn gezag conditioneel. Het bestuur zit bij de burger aan de keukentafel en vertegenwoordigt daar de gemeente met een kop thee in de hand. Bijvoorbeeld als er een bijzondere gebeurtenis is, tragisch of feestelijk. De wethouder komt persoonlijk zijn felicitaties of steun overbrengen, of wil uit eerste hand weten wat er voorgevallen is.

We zien de wethouder ook veel in actie met andere bestuurders. Dat kunnen andere wethouders zijn, uit de eigen of een andere gemeente. Of uit een andere bestuurslaag of

De wethouder in beeld, steeds onder heel verschillende omstandigheden. Bomen planten als besluit van een feest met bewoners in Voorschoten (2011) of in gesprek met boze thuiszorgmedewerkers in Enschede (2009).

regionaal verband, zoals we die steeds meer zien. Veel beleid heeft dimensies die buiten de eigen gemeente liggen. Regionale verbanden komen en gaan, maar maken bijna per definitie deel uit van het werkveld van de wethouder. Dat gaat om samen optrekken, allianties vormen, maar ook grenzen afbakenen en soms een eigen koers varen. Het contact met de georganiseerde belangen en het maatschappelijk middenveld vereist vergelijkbare competenties, maar dan net weer anders. De wethouder bezoekt de kerk, overlegt met de woningcorporatie, spreekt met het schoolbestuur of ontmoet een delegatie van de vakbond. Met de tijd verandert de betrokkenheid van de wethouders met de middenveldorganisaties. Waren katholieke wethouders vroeger bijvoorbeeld bijna letterlijk onderdeel van het middenveld, tegenwoordig verhouden ze zich er met een zekere afstand toe.

De beelden van de wethouders laten een aantal veranderingen in het vak zien. Het opereren in verschillende omgevingen is van alle tijden, maar de omgevingen raken wel versnipperd en vragen van de wethouder meer vermogen om te schakelen. Van wethouders wordt bovendien vanuit de omgevingen verwacht dat zij zich aanpassen. In alle contexten waarin de wethouder opereert, is men kritischer en afwachtender ten aanzien van de wethouder. De wethouder moet zijn gezag steeds opnieuw verdienen, ook omdat hij in formele of praktische zin vaak aan macht heeft ingeboet.

Daar komt bij dat de dossiers meer complex zijn geworden. Het wethouderschap is daarom steeds meer een vak geworden, met beroepsbestuurders die het werk als 'baan' doen. Geen bijbaan, maar een volledige aanstelling en met

Het bestuur in actie: de wethouder deelt snoep uit (Roosendaal), viert het vierhonderdjarig bestaan van Veenendaal, neemt een brug in gebruik (Middelburg) en opent de markt in Groningen.

V.l.n.r.:
Roosendaal (1935)
Veenendaal (1949)
Middelburg (1975)
Groningen (1983)

een eigen carrièrelijn. Met de introductie van het duale stelsel komen wethouders niet meer per se uit de raad, wat hun positie meer eigenstandig maakt. Daarmee is ook de vanzelfsprekendheid van steun van de eigen raadsfractie verder afgebrokkeld. In de praktijk moet de steun van de eigen fractie meer dan eerst verdiend worden. Van de wethouder wordt meer verwacht, terwijl hij aan natuurlijke thuisbasis heeft ingeleverd. Het komt daarmee meer dan ooit aan op persoonlijk gezag en met prestaties permanent te verdienen loyaliteit.

Verder zien we dat de wethouder steeds meer wordt beoordeeld op zijn uitstraling en voorkomen. Het gezag moet in de interactie verdiend worden en dat gebeurt door inhoud, politiek gevoel, empathie en communicatieve kracht te vermengen. Het belang daarvan wordt steeds meer zichtbaar. De wethouder die onder vuur ligt tijdens de bijeenkomst met opgewonden bewoners toont passie, soms zelfs bijna woede, maar ook gedrevenheid en dossierkennis. De wethouder beweegt mee, maar duwt ook terug. Bestuur is geen gevoelskwestie, daarvoor doet de inhoud er te veel toe, maar het gaat wel om het kunnen overbrengen van gevoelens. Voor zover het beeld spreekt is zichtbaar dat emotie de laatste decennia steeds belangrijker is geworden, met expliciete aandacht voor de uitstraling van wethouders als gevolg. Wethouders moeten niet alleen kunnen presteren, ze moeten ook kunnen performen.

Dat zou mogelijk een verklaring kunnen zijn voor het onrustbarende gegeven dat wethouders sinds de jaren negentig steeds vaker ‘vallen’ en ‘struikelen’. Inmiddels haalt een derde van de

De wethouder in wisselende gedaanten: feest bij de lancering van de nieuwe website (Breda), onder vuur in de raad (Geertruidenberg), in een werklunch met ambtenaren (Hilversum), steun biedend voor burgerprotest tegen de 'ammoniaktrein' (Leudal), met aandacht voor de rolstoelvriendelijkheid van het winkelcentrum (Wijchen) en op werkbezoek op een nieuwbouwlocatie (Edam-Volendam).

Linksboven: Breda (2011)
Rechtsboven: Geertruidenberg (2011)
Rechts midden: Hilversum (2008)
Linksonder: Leudal (2010)
Rechtsonder: Wijchen (2008)

Edam-Volendam (2012)

wethouders de eindstreep van de ambtsperiode niet. De vraag is hoe het komt én waar het ophoudt. Een belangrijk probleem voor wethouders lijkt te zijn dat ze zoveel strijdige belangen met elkaar moet verenigen, dat het bijna onmogelijk is om iedereen tevreden te houden. Het vallen ligt daarmee ingebakken in hoe het systeem zich heeft ontwikkeld. Er is eenvoudigweg teveel druk en te weinig georganiseerde steun. Daarnaast is het vak steeds zwaarder geworden, ook fysiek. Iedereen claimt tijd en aandacht van de wethouder en de werkdagen worden steeds langer. Dat wordt veel wethouders uiteindelijk te veel. Ze treden terug, of worden door de raad weggestemd.

Met de grote druk en de uiteindelijk vaak vroegtijdige beëindiging van het werk komen we bij de meest bijzondere kenmerken van het vak. Wie het geheel overziet, vraagt zich mogelijk af of er nog wel kandidaten voor het wethouderschap zijn. Maar altijd pakken nieuwe wethouders met nieuwe energie het stokje over. Steeds weer staan er nieuwe mensen op, terwijl uiteindelijk zelfs de meest sterke wethouders een keer gaan. De wethouder verandert, maar het ambt gaat door. Het wethouderschap blijft ondanks alle veranderingen wat het volgens één van de sprekers op het VNG-congres over de wethouder in 1981 al was: een fascinerende hondenbaan.

De kaart

Via de kadastrale kaart is voor elk perceel te vinden waar de grenzen liggen en het eigendom rust, terwijl een bodemkaart van dezelfde stad in kleur de variatie in grondsoorten toont. Op de fietskaart van hetzelfde gebied staan genummerde knooppunten vermeld die een fietser de weg wijzen langs routes waar relatief weinig auto's komen. In het schetsontwerp van een ontwikkelaar of in het stadsplan van het gemeentebestuur worden weer andere aspecten van namen en nummers, kleuren en lijnen voorzien. De website Verbeterdebuurt.nl brengt in kaart waar onderhoud nodig is, terwijl de VVV de gemeente als openluchtmuseum afbeeldt.

Een gemeente is op talloze manieren in kaart te brengen. Bijzonder aan kaartbeeld is dat het de gemeente niet feitelijk afbeeldt, maar deze verbeeldt langs het thema van de kaart. Het is een visuele uitsnede van één thema, geplot op een kaartbeeld. Bijvoorbeeld met aandacht voor toekomstige bestemmingen, toeristische trekpleisters, nieuwe leidingen, de doorstroming van het verkeer, criminaliteit, gevaar op kruispunten, veiligheidsrisico's of kenmerken van inwoners, zoals inkomen en etnische achtergrond.

Oppervlakkig gezien vertonen al die kaartbeelden weinig onderlinge verwantschap, maar toch beschrijven ze dezelfde stad. De gebruiker zou de stad moeiteloos erin herkennen, al lijken ze niet op elkaar. De lijnenkaart voor het OV klopt als afbeelding van de stad niet, maar is voor bewoners een ijkpunt in de verbeelding van hun stad. Iedere kaart maakt de stad op een andere manier leesbaar. De metrokaart die Rotterdam, Den Haag en de tussenliggende gemeenten met elkaar verbindt, maakt de idee van één stedelijke agglomeratie al dan niet bedoeld meer echt. Het gebied fungeert niet als feitelijke eenheid, maar krijgt in de OV-kaart wel de contouren van de metropool die het ooit zou kunnen zijn.

De kaart is geen afbeelding van de gemeente, maar dient een doel. En daarmee construeert het kaartbeeld mede de realiteit. Kaarten bakenen af, coderen, sluiten in. Maar insluiten kan niet zonder uitsluiten. Zie hoe de routeplanner automobilisten – en tegenwoordig ook fietsers en wandelaars – met zachte dwang geleidt langs bepaalde sluiproutes, maar andere juist buiten beschouwing laat. Het verkeersbeleid van de gemeente komt deels door eigen verordeningen en bewegwijzering tot stand, maar de navigatieapparatuur is daarvoor inmiddels misschien wel belangrijker. Net zoals winkeliers in toenemende mate afhankelijk zijn van hun zichtbaarheid op de kaart. Zie ook hoe sommige attracties op

De kaart toont de stad zoals we hem nooit zelf zien: met een birds-eye view, gesneden op de specifieke maat van de gebruiker. Amsterdam (2011)

Grote foto: Beeld van Breda vanuit de lucht, zoals de stad er 'van boven' uitziet. En wat de kaart ervan maakt. Nieuwe thema's maken van Breda steeds andere uitsneden. Het gebied is hetzelfde, maar de kaart steeds anders.

Linksboven: Kaart van Breda met de grenzen van het uitbreidingsplan (1935). Links midden: Bredastaatopdekaart.nl (2012) Onder v.l.n.r: Plattegrond met daarop onder meer theater De Stilte en Chassé Theater (2012); Breda milieuzone (jaartal onbekend); Suikerroute door Breda (2009); Lijnennetkaart van de stadsdienst Breda (1980); Metamorfose Vierde Bergboezem in Breda (2011)

WISSELAAR
DE GEEREN
HANDE BEMOEN
BREDA
HEIDEBLOKKEN
TUINZICHT
PRINCENHAGE
GRAZEN
VELLAAR

Interactief kaartgebruik: meldingen openbare ruimte via Verbeterdebuurt.nl

de toeristenkaart zijn weggelaten terwijl andere juist een prominente plek hebben ingekocht. De belangen sluipen de kaart in. Soms commerciële belangen, soms publieke of politieke belangen. Naarmate de wereld als geheel onoverzichtelijker wordt, doen kaartbeelden die het handelen geleiden er meer toe: ze bieden richting in de complexiteit van alledag. Niet alleen het belang van, maar ook het belang *in* de kaart neemt toe. De kaart wordt een politiek en economisch document.

Lange tijd was de kaart een bij uitstek papieren product. Het proces van kaarten maken kostte veel tijd en energie, gemeentelijke afdelingen hadden er veel werk aan. En omdat de ontwikkelingen continu doorgingen, moesten de kaarten periodiek geactualiseerd worden aan de doorgaande realiteit buiten. Zo liep de kaart steeds achter, of was er een verschil tussen de actuele kaarten bij de gemeente binnen en de kaarten die mensen buiten hanteerden. Met de versnelling van ontwikkelingen, maar vooral door de stap-

De digitale kaart wordt met de smartphone opnieuw mobiel en vermengt zich bovendien met de 'echte' wereld. QR-codes geven extra informatie over de omgeving en kijkend door de lens van de smartphone ziet de gebruiker op het beeldscherm welke digitale informatie achter de locatie schuilgaat. En dat is pas het begin. Amsterdam (2011)

pen in de technologie van de kaarten is er veel veranderd. Inmiddels raakt de papieren kaart door de digitalisering en de verdere mobilisering van apparatuur in de verdrukking. Kaartlezen, maar ook kaartmaken worden interactiever en door smartphones ook digitaal mobieler. De kaart gaat nog steeds mee in de tas, maar dan op de smartphone of een ander mobiel apparaat. De kaart wordt het centrum van verwijzingen naar fotosites, sociale netwerken, Wikipedia, YouTube, recensiewebsites en andere programma's die derden in staat stellen om eigen content toe te voegen. De kaart democratiseert daarmee ook, omdat het oorspronkelijke vak van de kaartenmaker steeds meer wordt vervangen door productie door gebruikers. Zij voeren zelf informatie over locaties in op de kaart via daarvoor ontwikkelde apps en databases.

Met deze ontwikkelingen neemt het belang van de kaart niet af, maar verschuift de controle door de gemeente wel. Waar de gemeente vroeger de kaart zelf maakte of goedkeurde, worden nu op allerlei plaatsen over uiteenlopende thema's kaarten gemaakt. En net zoals private bedrijven weinig zeggenschap meer hebben over hoe er over hen op de recensiewebsites wordt geschreven, heeft de overheid nog maar weinig invloed op hoe gebruikers zich in publieke belangen mengen. Zo wordt de kaart steeds interactiever: het kaartbeeld van de gemeente stuurt onverminderd het gedrag, produceert meer dan eerst de ruimte die het eerst alleen beschreef en is daarmee ook een strategisch document geworden. Geen middel meer om de weg te vinden, maar een instrument om de weg te maken. Die interactie plaatst de gemeente voor nieuwe uitdagingen: hoe mee te gaan in de interactie én hoe afstand en autoriteit te bewaren? De gemeente is niet meer de baas of eigenaar van de kaart, maar is tegelijkertijd meer dan alleen een object op die kaart. Hoe ontwikkelt die nieuwe rol zich? Veel gemeenten ondernemen inspanningen om hun gemeente figuurlijk 'op de kaart te zetten'. Dat kan ook in letterlijke betekenis wel eens een heel belangrijke taak worden.

De inspraak

In 1971 las Peter Koghee in een artikel in Het Parool dat zijn kapperszaak in de Spaarndammerbuurt in Amsterdam-West op de nominatie voor sloop stond, net zoals veel andere panden in zijn buurt. In de krant stond een luchtfoto van de wijk, 'met kruisjes door de panden die moesten verdwijnen'. Het kwam voor hem als een donderslag bij heldere hemel. Hetzelfde gold voor andere bewoners van de wijk. Hij deed vervolgens wat veel Nederlanders in dergelijke situaties doen en wat misschien wel onderdeel van de volksaard is geworden: hij bezocht een informatiebijeenkomst van de gemeente en werd actief, waarna de bewoners in de door hen zelf opgerichte werkgroep Spaarndammerplantsoen mee konden praten over de herinrichting. 'Inspraak', zo heet dat in taalkundig mistig maar voor iedereen bekend bestuursjargon.

Nederland heeft een lange traditie van pogingen tot afstemming over beleid. De lokale overheid zoekt al decennia lang de dialoog met burgers. Ooit via een impliciet stelsel van vertegenwoordigende zuilen en corporatistisch overleg en georganiseerd belang. Daarna meer rechtsreeks, in directe interactie met de burgers waar het om ging. Steeds intensiever, eerder en concreter. Steeds vroeger in het proces, met meer ruimte voor inbreng. Van informatie geven over de inhoud van het plan, naar het verwerven van draagvlak voor het voornemen. En van daar door naar ruimte voor amendering van de voornemens, en door naar de inbreng van eigen ideeën door burgers, die daarmee feitelijk mee ontwerpen. Het beeld van insprekende burger en luisterende – of terugpratende – bestuurders is letterlijk van alle tijden, maar in elk tijdvak anders. En met voortschrijdend inzicht, bij de overheid en bij burgers.

De continuïteit in inspraak en participatie is het eerste, oppervlakkige beeld. De gemeentelijke overheid is altijd in contact geweest met burgers over beleid, zij het met toenemende intensiteit en met een verschuiving van indirect contact naar rechtstreekse interactie met individuele burgers, ondernemers en andere belanghebbenden. Maar wie de beelden van inspraak overziet, valt op dat zich gradueel binnen het continu fenomeen ingrijpende veranderingen voordoen. Het beeld toont drie grote veranderingen.
Zo worden de momenten waarop inspraak vorm en invulling krijgt steeds minder bestuurlijk, minder hiërarchisch en minder informeel. Spreker en gehoor vermengen zich, in de ruimte en in de opzet. Eerst zien we het bestuur en de ambtenaren achter de tafel zitten met papieren op tafel, om van achter de microfoon het gehoor toe te spreken en de repliek aan te horen. Vervolgens zien we dat de tafel verdwijnt en de

Protest voor beter gemeentelijk onderhoud van wegen te Sumar in 1969. Met de 'firma Oppedijk van Veen' wordt de burgemeester van Tytsjerksteradiel bedoeld.

Inspraak en protest: de burger in verzet tegen voorgenomen overheidsbeleid.

Linksboven: Gilze en Rijen (jaartal onbekend) Rechtsboven: Amsterdam (1979) Onder: Wijkplatform St Maarten Sonsbeekkwartier, Arnhem (midden jaren 80)

frontale opstelling wordt verlaten. Bewoners zitten aan ronde tafels, de bestuurder beweegt er tussendoor. Soms schuift hij aan. Of iedereen zit door elkaar, zonder papieren op schoot. Langzaam verschijnt een nieuwe functie in beeld. De moderator komt in zwang en wordt een aparte beroepsgroep. Het denken over de vorm wordt steeds meer een wezenlijk deel van de inhoud. We zien gespreksleiders die met de microfoon in de hand letterlijk tussen burger en bestuurder in staan en hun beider verhalen voor de ander vertalen. Dit is een opvallende verschijning, want in geen ander democratisch proces zijn dit soort ingehuurde en commercieel opererende rollen zo aanwezig.

Daarnaast valt op dat de inspraak over een breder scala aan onderwerpen gaat. Inhoudelijk valt er steeds meer te bespreken. Dat hangt direct samen met de timing van de inspraak. Eerst alleen informeren, dus de burger op de hoogte brengen van wat er staat te gebeuren. Vervolgens achteraf consulteren, de wettelijke inspraak. Vervolgens krijgt de interactie de vorm van coproductie, waarbij burgers mee het beleid maken. En tegenwoordig gaat het soms zelfs nog verder en lopen burgers op de overheid vooruit. Het plan of beleid wordt daarbij eerder een eerste uitnodiging dan een afbakening voor het gesprek.
Deze verschuiving in de participatie is op de foto's van inspraakmomenten goed te zien. Betrokkenen kunnen met kaartbeeld en schrijf- en plakgerei ideeën en wensen aanreiken, waar ze eerst met een opgehangen kaart kennisnamen van het voorstel. Nu kunnen ze meedenken en meedoen. Soms met stickers, soms via gekoppelde computers. Soms met kaarten aan de muur en maquettes op de grond, soms met *artist impressions* en levensechte *3D-walk throughs*. Beleid gaat steeds meer leven en de burgers leven mee. De beleidsdocumenten op schoot worden

Luisteren naar de burger, mede door andere gespreksvormen en gespreksleiding. Hier het Jeugddebat in Boskoop (2009).

in het beeld zichtbaar vervangen door de stift in de hand. De burger neemt geen kennis van het beleid, maar schrijft en tekent mee. Daarmee is overigens niet gezegd dat de burger bepaalt wat er gebeurt. Integendeel, dat is een belangrijke worsteling die als rode draad door de inspraak heen loopt. Naarmate burgers meer ruimte krijgen voor inspraak en zij meer principieel hun ideeën, bezwaren en suggesties in kunnen brengen, nemen hun verwachtingen over de resultaten toe. Terwijl de toepasbaarheid van de ideeën voor bestuurders en ambtenaren vaak lastig is. Timing is daarom belangrijk, maar ook het management van verwachtingen. Anders haken burgers teleurgesteld af. En ervaring leert dat het dan lang duurt voordat ze weer terugkeren.

Tenslotte is een derde grote verandering zichtbaar in het karakter van de bijeenkomsten. Ze worden leuker. Om de sfeer aangenaam te maken, de stemming constructief te houden en creativiteit te ontsluiten. Het plan staat centraal, maar er gebeurt van alles omheen om sfeer te maken en veiligheid en vertrouwen te borgen. Bijvoorbeeld door beeldende en theatrale elementen in te voeren. Inspraak wordt dan uitbeelding en ironie en creativiteit doen hun intrede in de formele wereld van plannen en beleid. Om betere inhoud te genereren, maar ook om mensen te betrekken en betrokken te houden. En om de hiërarchische barrières in ieder geval tijdens en omwille van de dialoog te verzachten. Opdat de boodschap zo helder en puur mogelijk overkomt, maar ook de burger zijn gezichtspunt over kan brengen. Vaak is een product immers niet alleen dat de burger 'zijn zegje kan doen' en zich gehoord voelt, maar dat deze ook begrip ontwikkelt van en voor de positie van de wethouder of ambtenaar. Participatie is daarom niet alleen meer gericht op informeren en besluiten, maar ook om elkaars perspectief en positie in te leven.

Dicht op de huid: burgers volgen het politieke debat rond sommige onderwerpen letterlijk op de voet, hier in een druk bezochte raadsvergadering van de gemeente Lemsterland (1973). De fysieke en soms verbale nabijheid van de burger beïnvloedt het debat in de raadzaal.

Inspraak verandert: pro-actief, met nieuwe vormen, lagere drempels en meer ruimte voor ideeën van burgers vroeg in het traject. Andere vormen genereren nieuwe beelden, op nieuwe plekken met nieuwe attributen.

Boven v.l.n.r.:
Hengelo (jaartal onbekend)
Dordrecht (2009)
Emmen (2010)
Nijmegen (2010)
Onder v.l.n.r.:
Dordrecht (2009)
Amsterdam (2006)

Inspraak en participatie zijn afgeleiden van de relatie tussen burger en bestuur, en van de capaciteit van overheid en samenleving om lokale vraagstukken op te lossen. Dat is de agenda voor participatie de komende jaren. Terwijl burgers assertiever worden en zich steeds makkelijker organiseren, neemt de financiële slagkracht van de overheid af. Participatie verschuift naar burgers zelf, met de overheid als ondersteunende partij. Burgers pakken zelf zaken op en vragen achteraf om toestemming. Voor de overheid ontstaat dan het omgekeerde van wat nu onder inspraak wordt verstaan: de gemeente mag 'inspreken' in de plannen van de burgerij, in de hoop gehoord te worden.

Daar ligt de nieuwe uitdaging in de inspraak. Of, om in het voorbeeld van Peter Koghee te blijven, misschien leest de gemeente Amsterdam over tien jaar op een ochtend wel op de nieuwssite of app van Het Parool dat de burgers hun Spaarndammerbuurt gaan herinrichten. Met kruisjes door de gebouwen die van bestemming veranderen en de objecten die de bewoners in de buitenruimte gaan plaatsen. Burgerparticipatie wordt dan overheidsparticipatie.

De VNG zetelt al 100 jaar in Den Haag. Sinds 1975 in de Willemshof, voorheen de Willemskerk en daarvoor in gebruik als manege van Koning Willem II.

Gemeenschap *van gemeenten*

HOOFDSTUK 6

De Vereniging

Het kantoor van de VNG straalt kracht uit. Het is massief en heeft statuur. De vereniging staat stevig. Toch was dat niet altijd zo. Het begin was zoekend. Bij de oprichting in 1912 duurde het enige tijd voordat de nieuw gevormde vereniging zich in een gebouw vestigde. Ruim een jaar na de oprichting betrok toenmalig directeur Simons met adjunct-directeur mejuffrouw Roem twee kamers aan de Nieuwe Schoolstraat 91. Hadden de oprichters kunnen bedenken wat een niet meer weg te denken instituut de vereniging zou worden? Het gebouw van de vereniging is het huis van de Nederlandse gemeenten geworden. Het middelpunt van gemeenschappelijke gemeentelijke activiteiten en de fysieke verschijning van de gemeentelijke samenwerking.

Wie de VNG bezoekt, treedt een statig gebouw aan de Nassaulaan binnen. De entree is modern, maar de originele gevel doet aan vroeger tijden denken, toen het gebouw als kerk dienst deed. Het verleden als stallencomplex is nog maar amper zichtbaar. En nu is het dus een modern kantoorpand. Door een glazen koepel valt daglicht binnen in het atrium. In met glazen wanden afgescheiden werkruimten zijn medewerkers aan het werk voor de Nederlandse gemeenten. In de zalen wordt vergaderd, achter bureaus in de kantoortuinen worden dossiers doorgenomen en op de gang wordt getelefoneerd. De vereniging is in bedrijf.

De façade van het ene gebouw is echter bedrieglijk. De vereniging verricht een heel scala aan activiteiten en in variërende verbanden. Het gebouw aan de Nassaulaan is één gebouw voor vele zaken. Van het organiseren van congressen en informatieve bijeenkomsten, tot het geven van beleidsinhoudelijke adviezen en het uitbrengen van informatiereeksen over onderwerpen die gemeenten aangaan. En in het gebouw huizen meer verenigingen. Op de eerste verdieping bevindt zich onder andere het secretariaat van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. We vinden er de Wethoudersvereniging, de mensen achter Raadslid.nu, de Vereniging voor Gemeentesecretarissen en de Vereniging van

Griffiers. Weer iets verder werkt VNG International aan een project en komen we de mensen van KING (Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten) en het Congres- en Studiecentrum VNG op de vierde verdieping tegen.

De VNG heeft in de afgelopen 100 jaar als vereniging zich een steeds meer dominante plek in het openbaar bestuur verworven. Het gebouw kwam daarmee ook zelf in het centrum van de aandacht. Bijvoorbeeld als brandpunt voor protest. De brandweerlieden in 2010 die protesteerden voor een betere cao-regeling voor gemeenteambtenaren illustreren dat. Ze lieten het pand ontruimen en bevestigden spandoeken aan de Willemshof. In 1993 werd de VNG ook

Na een verbouwing van vijftien maanden betrok de VNG in september 2009 de gerenoveerde Willemshof.

De heer J. Simons, directeur van de VNG van 1913 tot 1918.

al bezocht door de brandweer. Toen kwam er zelfs een hijskraan en schuimkanon aan te pas. De VNG voert met regelmaat meer of minder diplomatieke acties tegen voorgenomen beleid, maar is zelf ook onderwerp van actie. En net als demonstraties tegen beleid vaak symbolische plekken opzoeken, is het verenigingsgebouw soms een plaats voor actie.

Wat is precies de vereniging die in het pand huist? Welke activiteiten gaan achter de gevel schuil? Daarin valt de afgelopen 100 jaar veel verandering waar te nemen. De portefeuille activiteiten heeft zich sterk ontwikkeld, net als het personeelsbestand. Van twee medewerkers in 1913 naar twintig medewerkers van het Verenigingsbureau in 1940. Vervolgens 130 in 1960, en ongeveer vierhonderd eind jaren tachtig. Op dit moment telt de vereniging 269 medewerkers, even afgezien van de 'ingehuisde' beroepsverenigingen. De VNG kende niet alleen groei en vooruitgang. Er is ook afscheid genomen van een aantal activiteiten en bijbehorende organen. Dezelfde vereniging doet per periode heel verschillende dingen. Daarbij is nog niet eens de belangrijke taak van belangenbehartiging van de leden genoemd. Die komt later in dit hoofdstuk nog meer uitgebreid aan bod, maar mag in het overzicht aan activiteiten hier niet ontbreken.

Het diversifiëren van activiteiten en deze ook onderbrengen in aparte entiteiten is een constante in het verenigingsbeleid geweest. Al sinds de beginjaren was het de idee om onder VNG-vlag specifieke organisaties op te richten. Zo kwamen in 1914 twee belangrijke VNG-bureaus tot stand: de Gemeentelijke Credietbank en het Centraal Bureau voor Verificatie en financieele adviezen. Dit was het Accountantskantoor van de VNG, later bekend als het Verificatiebureau, of in de gemeentelijke spreektaal het 'accountantskantoor'. De akte van oprichting voor de

Links:
Het eerste VNG-kantoor. Op 1 maart 1913 betrokken directeur Simons en adjunct-directeur mej. mr. C.M.W. Roem een twee-kamergroot kantoor aan de Nieuwe Schoolstraat 91.

Rechts:
Het is 1930 als de VNG Paleisstraat 5 betrekt. In 1950 wordt het pand inwendig volledig gerenoveerd en krijgt het er op de plek van nummer 7 een geheel nieuwe, zes-verdiepingen-tellende vleugel bij.

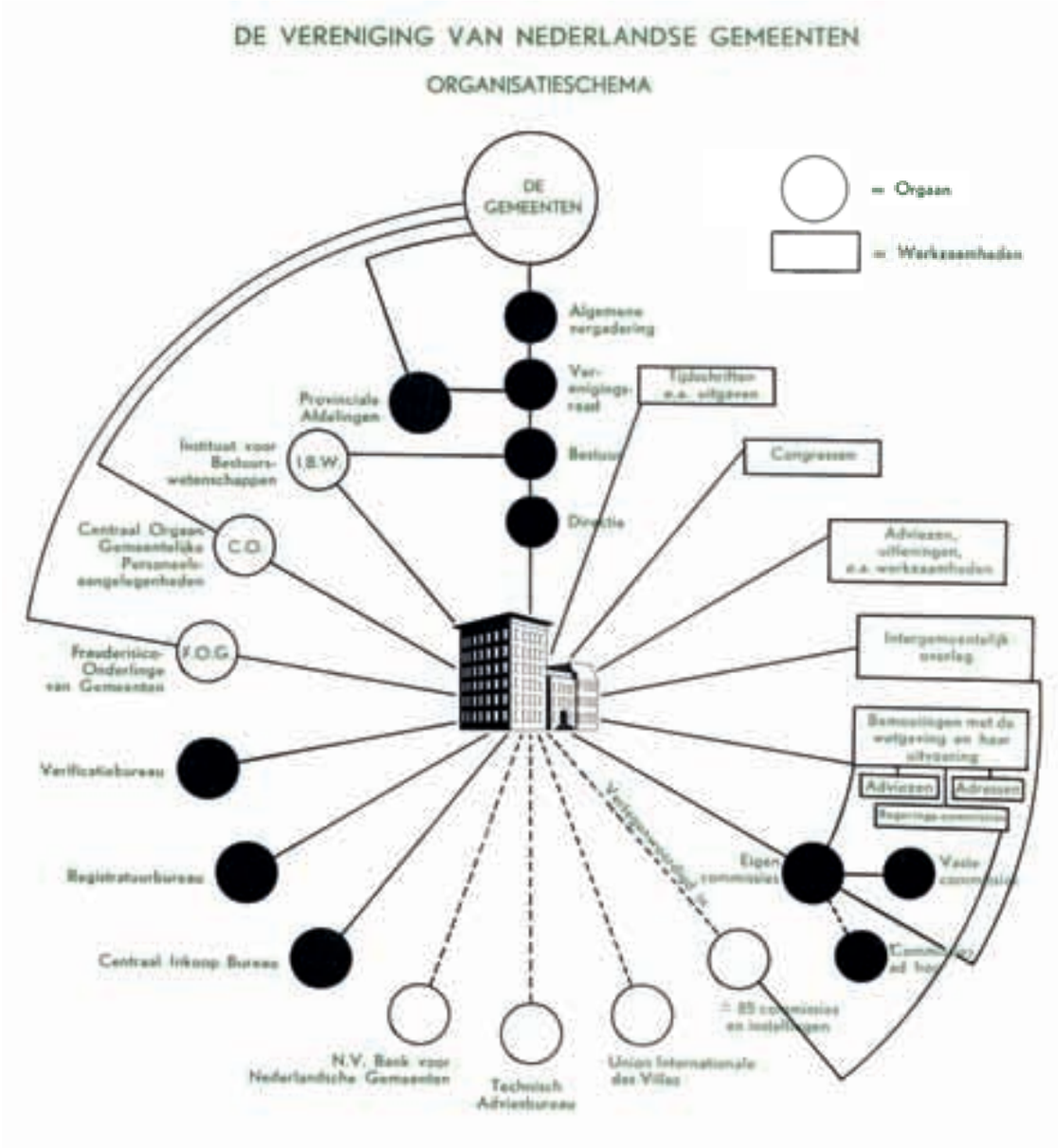
VNG als brandpunt van protest. Brandweeractie in 1993 (zwart-wit foto's) en 2010 (kleur).

Gemeentelijke Credietbank werd na uitvoerig overleg in het Bestuur op 23 december 1914 verleend. Gemeenten konden er aandeelhouder in worden. In eerste instantie legden 32 gemeenten voor 450.000 gulden aan aandelenkapitaal in. Na de Eerste Wereldoorlog bleek de bank niet krachtig genoeg om te voldoen aan de grote gemeentelijke vraag naar kapitaal. Overleg tussen het Rijk, De Nederlandsche Bank en de VNG leidde in 1922 tot een ingrijpende reorganisatie waarbij de bank los kwam te staan van de vereniging. Om de verandering te bekrachtigen, kreeg de bank een nieuwe naam: Bank voor Nederlandsche Gemeenten (BNG). De BNG richt zich nog steeds op kredietverlening en vermogensbeheer voor overheden en instellingen die opereren in de publieke sector. Daarmee verdween de BNG uit het pand van de VNG, een patroon dat we zich in de geschiedenis vaker zien herhalen. De VNG als broedplaats van activiteit, van waaruit instellingen of organisaties vervolgens uitvliegen en zich verder ontwikkelen.

In de beginjaren van het bestaan ondernam de vereniging verschillende activiteiten gericht op gemeenschappelijke inkoop. Niet alles lukte, maar vele kwamen goed van de grond. Zoals de inkoop van oproepingskaarten en stembiljetten voor verkiezingen, en de inkoop van levensmiddelen. In 1920 werden bijvoorbeeld 5705 manden verse vis, een vat haring en elf zendingen bokking vanuit IJmuiden aan 48 gemeenten geleverd. Dergelijke relatief losstaande initiatieven kregen soms een vaster karakter. Andere initiatieven kregen pas later een vervolg. Zo kochten twaalf burgemeesters in 1937 in VNG-verband collectief steenkolen in. De VNG bouwde dat uit tot het Centraal Inkoopbureau (CIB), voor goederen variërend van kleding tot staal. In 1939 verscheen de eerste kantoorartikelencatalogus.

De VNG heeft al van oudsher Provinciale Afdelingen, die de belangen van de gemeenten in de betreffende provincie behartigen. De afdelingsbesturen dragen kandidaten voor het algemeen bestuur van de VNG voor en adviseren over benoemingen in VNG-commissies.

Organisatieschema van de VNG uit het jubileumnummer van 'De Nederlandse Gemeente' ter gelegenheid van het veertigjarig bestaan van de VNG (1952). De afbeelding toont de variëteit aan taken, diensten en organen.



Tot op de dag van vandaag zijn kantoorartikelen een belangrijke markt voor het in 2001 verzelfstandigde CIB.

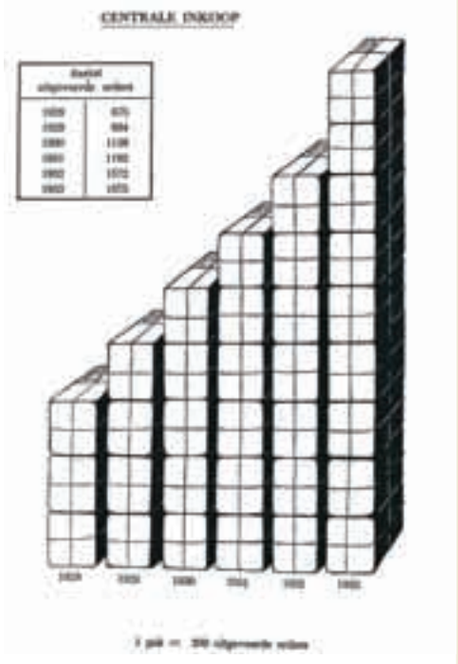
In de bezettingstijd kreeg het Verificatiebureau een impuls, omdat er meer nadruk op financiële controle kwam. Elke gemeente werd verplicht om de boekhouding te laten controleren. Het Verificatiebureau kreeg het daarmee druk. Het was sinds de beginjaren al een uitkomst voor kleine gemeenten, die zo geen eigen accountantsdienst hoefden te organiseren. Het overgrote deel van de gemeenten bleef ook na de bezettingstijd gebruikmaken van de diensten van het Verificatiebureau. Pas eind jaren tachtig ging het bureau verder als zelfstandig kantoor, de VB Groep. Het fuseerde vervolgens met Deloitte, maar nog steeds laat een groot deel van de controlepraktijk bij gemeenten zich hiernaar terugvoeren.

Toch was ook in die beginjaren de VNG – naast de belangrijke taken als belangenbehartiger – veel meer dan een gemeenschappelijke inkooporganisatie. De VNG bleek waardevol voor centrale informatieverstrekking aan de leden. Zo was in de verwarring na de capitulatie in mei 1940 radio

het enige medium voor officiële mededelingen. Terwijl dergelijke mededelingen vaak per direct in werking traden, beschikte niemand over de exacte teksten en was er veel verwarring bij gemeenten. De Vereniging liet stenotypistes de officiële bekendmakingen opnemen en die in gestencilde vorm naar de gemeenten uitgaan. Zo vonden eerste vormen van harmonisering plaats. Later werden dat gebonden berichten en ging de VNG zich ook als uitgever manifesteren. Gemeenten konden zich abonneren op een gedrukte uitgave van de 'Officiële Bekendmakingen' en er werden verschillende tijdschriften uitgegeven. De uitgeverij is inmiddels weer uit het gebouw van de VNG verdwenen. In 2006 ging de VNG Uitgeverij over naar Sdu Uitgevers en verhuisde het blad 'VNG magazine' mee. De wortels van de huidige rol in de modelverordeningen en andere vormen van informatievoorziening vanuit de vereniging zijn terug te voeren op deze eerste stappen met radio, stenotypistes en stencils.

Veel diensten en organisaties zijn nog niet genoemd, zoals VNG Verzekeringen, het secretariaat van het International Union of Local Authorities, het Technisch Adviesbureau, het Electrificatiebureau en SGBO. Of de organisaties

Ondertekening van de Collectieve brandverzekering voor grotere gemeenten op 2 november 1989 door VNG-voorzitter mr.dr. A.J.E. Havermans, VNG-secretaris J.H.G.Goeman Borgesius (l) en de heer Gelaudie, voorzitter Raad van Bestuur Schlenker (r). Al in 1918 was de VNG actief op verzekeringsgebied voor haar leden. Sinds 2010 is VNG Verzekeringen een zelfstandig bedrijf van de VNG.



Links:
CIB magazijn te Zoetermeer (1990)
Rechts:
Overzicht centrale inkoop door de VNG over de periode 1928 - 1933

'Bureau Permanent' van de International Union of Local Authorities (IULA) voor het gebouw van de VNG, Paleisstraat 5 te Den Haag in 1935.

Rechts:
In de Ridderzaal in Den Haag werd de Slot-Ronde Tafel Conferentie gehouden ter afronding van het staatkundige hervormingsproces binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Per 10-10-2010 zijn Curaçao en Sint Maarten nieuwe landen en Bonaire, Sint-Eustatius en Saba bijzondere Nederlandse gemeenten. Allen zijn lid van de VNG, evenals Aruba.

die ontstonden door gezamenlijk initiatief, zoals de samenwerking in 1918 met de Nederlandschen bond van Gemeente-Ambtenaren, de Nederlandsche Vereeniging voor Gemeentebelangen en de Vereeniging van Ambtenaren voor de Gemeentefinanciën. Veel activiteiten en organen zijn verdwenen, verzelfstandigd of opgegaan in andere organisaties. Zo konden de Nederlandse gemeenten al sinds de jaren twintig door de oprichting van het Registratuurbureau, profiteren van hulp bij de ordening van de archieven. In 1966 is het Registratuurbureau samengevoegd met het Bureau Personeelsbeheer en Organisatie, dat daarna de naam Centraal Adviesbureau voor Organisatie, Documentatie, Registratuur en Personeelsbeheer (ODRP) is gaan voeren. Op het gebied van personeelsbeleid werd al eerder, in 1934, door zeven gemeenten met meer dan 40.000 inwoners onder leiding van de VNG het 'Centraal Orgaan van de gemeenschappelijke regelingen betreffende behandeling van gemeentelijke personeelsaangelegenheden' opgericht. Dit orgaan zorgde voor meer uniformiteit in de arbeidsvoorwaarden van gemeenten. Cruciaal voor de VNG zijn ook de Provinciale afdelingen, die de belangen van de gemeenten in en bij de provincies inbrengen. Sommige afdelingen zijn al meer dan negentig jaar oud. Ze dragen kandidaten voor het algemeen bestuur van de VNG voor en spelen een rol bij benoemingen in de vereniging.

SGBO, onderzoeksbureau van de VNG (eind jaren tachtig).

Van sommige producten en diensten is niet meer te zien dat ze ooit gelieerd waren aan de VNG. Alleen ingewijden weten dat de KOMO vuilniszak te herleiden is tot het in 1948 op initiatief van de VNG opgerichte Keuring en Onderzoek van Materialen voor de Overheid. Veel taken en initiatieven worden in de loop van de tijd verzelfstandigd, of verdwijnen omdat de vraag elders is ingevuld. Maar er komen ook weer nieuwe bij. KING is één van de jongste initiatieven van de VNG en is gevestigd op de vierde etage van de Willemshof. Nabij de VNG, maar met een eigenstandige positie. Hier is de VNG als moederorganisatie dichtbij en toch ver weg. Een ander recent initiatief is BING, het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten. Het bureau verzelfstandigde na vier jaar in 2008.

Steeds zien we vergelijkbare patronen. Voorzien in een al dan niet expliciete behoefte, uitbouw tot volwaardig bureau en vervolgens extern verzelfstandigen en privatiseren. Het huis van de VNG is een verzamelgebouw en broedplaats in één. En soms, zo zien we ook, een sterfhuis. Niet alle activiteiten slagen of blijken voor de lange termijn nuttig. In die zin is de vereniging een levende eenheid, die in de geschiedenis steeds van gedaante veranderd is en mee is gegroeid met de tijd.

Welk gebouw treft de bezoeker over 100 jaar bij een bezoek aan de VNG aan? Nog steeds een gebouw in Den Haag? Of is het gebouw als concept zelf dan inmiddels achterhaald? De VNG is van en voor de Nederlandse gemeenten en manifesteert zich meer als netwerk tussen gemeenten en partnerorganisaties. De directie gaat door het land en bezoekt de leden. Dat gebeurde altijd al, maar wellicht gaat dat nu ook over in een verspreide uitvoering van de taken. Voor en door de leden krijgt dan weer een andere betekenis. Is dat de toekomst? Decentralisatie van het gebouw naar locaties in het land, of misschien in huis bij de leden? Maar misschien is het gebouw juist wel groter, vanuit nieuwe samenwerkingsambities en versterking van de kracht van de gemeentelijke vereniging in Den Haag. Nu al noemen sommigen de VNG het feitelijke middenbestuur van Nederland. Als die positie zich doorzet of misschien zelfs formaliseert kan dat tot verdere verzwaring van het gebouwde centrum leiden. Of is de notie van het gebouw zelf achterhaald en wordt de vereniging meer virtueel? Het gebouw is dan geen fysieke locatie met een gevel 'waarachter het gebeurt', maar een knooppunt van informatiestromen. De gevel wordt dan vervangen door een portal, app of ander digitaal platform. En 100 jaar VNG leert ook dat onzeker is welke activiteiten straks schuilgaan achter de gevel. De tijd zal het leren.

Publicaties van de VNG door de jaren heen. Jaargangen van Officiële Bekendmakingen in het VNG archief (2012).

Links: VNG Informatie-brochure voor haar leden (1934). Rechts: Ontwikkeling van het Verenigingsblad (2012).

De belangenbehartiger

De voorzitter en de hoofddirecteur van de VNG lopen de deur uit van Binnenhof 20. De dossiers onder hun arm en hun hoofd zichtbaar nog bij het overleg. Ze zien de camera. Enige opluchting lijkt zichtbaar, maar of het makkelijk ging weten we niet. Wat zou in het overleg zijn binnengehaald? Ging het er hard aan toe? Het is niet duidelijk te zien aan de onderhandelaars.

Een volgend beeld toont iets heel anders. Opnieuw zien we onderhandelaars, maar nu is de stemming feestelijk. Een voorzichtige glimlach op de foto. De handen worden geschud en er wordt geposeerd voor de camera. Aan tafel zetten ze de handtekeningen waar zo lang over gesproken is. Na een lang traject is het bestuursakkoord getekend. Buiten beeld van de camera wordt een diepe zucht geslaakt. Het akkoord is niet maximaal en zal zich in de uitvoering moeten bewijzen. Meer was niet mogelijk, maar of het genoeg is? Stemmen de leden er straks mee in?

Beelden zijn een ingang om via de buitenkant de binnenkant te begrijpen. Dat levert prachtig inzicht op. Maar soms is waar het écht om gaat niet in beeld. Wat er toe doet gebeurt dan buiten de openbaarheid. De foto laat niet echt zien wat er is gebeurd, maar verhult dat juist. We zien flarden van episoden die een onderbreking vormen van het echte werk: het binnengaan of verlaten van de vergadering, of een interview voor de televisie met een terugrapportage over de tussenstand bij de onderhandelingen. Het echte proces blijft verscholen achter de schermen, waar alleen ingewijden toegang hebben. Vóór de officiële momenten – de persconferentie, het aanbieden van het rapport, de handtekeningen die worden gezet – heeft achter de schermen allerlei contact plaatsgevonden. Van brieven, telefoontjes, tot gesprekken. Dit alles heeft geleid tot dat ene moment vóór de camera. Maar waar het om ging zien we niet. Terwijl tegenwoordig over alles steeds meer bekend is, blijft ook nu nog veel verborgen.

Het achter schermen overleg voeren en afspraken maken heeft soms een negatieve connotatie. Er wordt gesproken over lobby en achterkamertjespolitiek. Zonder transparantie en met beperkte verantwoording over hoe besluiten tot stand komen. Toch doet dat geen recht aan de functie van de onzichtbare processen die het bestuur doen draaien. De besloten overleggen, waar het er hard aan toe kan gaan. Waar voorstellen sneuvelen, om later toch weer op tafel te komen. Contact dat tijdelijk wordt verbroken, met onderhandelaars die weglopen. Om vervolgens terug te keren en er dan snel 'uit te komen'. Zichtbaar onzichtbaar achter gesloten deuren. Buiten beeld, openlijk in-transparant. Niet omdat er iets te verbergen is, maar omdat alleen zo de partijen het eens kunnen worden over wat

Voorzitter en hoofddirecteur van de VNG, mr.dr. A.J.E. Havermans (l) en mr. K.G. de Vries (r) op het Binnenhof.

ze inleveren en waar ze winst halen. Zonder dat komt er geen besluit tot stand.

De VNG heeft zich in de voorbije eeuw steeds meer ontwikkeld tot de representant van de leden in de verschillende dossiers die alle gemeenten aangaan. De VNG is een belangenbehartiger geworden van de gemeenschappelijke en gezamenlijke belangen van de verenigde gemeenten. Dit kunnen lastige dossiers zijn met ingrijpende gevolgen. Al direct in de beginjaren pakte de VNG de rol van belangenbehartiger op. Eerst vooral op wetgeving. De gemeente stuurde zogeheten adressen naar het Rijk, met daarin standpunten en concrete alternatieve wetteksten. De eerste zaak waarover het jaarverslag in 1913 bericht is het wetsontwerp rondom de pensioenregelingen voor de gemeenteambtenaren. Het is een praktijk die sindsdien verder is ontwikkeld, al heet het tegenwoordig niet meer zo. Ook vroeger ging aan de adressen vaak stevig eigen onderzoek vooraf. Zo had de VNG al vanaf de eerste jaren oog voor de gemeentelijke belastingen en de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten. Vaak werd daartoe eigen onderzoek verricht, in speciaal aangestelde commissies. Zo werd in de aanloop naar de Financiële Verhoudingswet in 1929 een commissie voor dit onderwerp opgericht. En in de aanloop naar het advies aan het Rijk, trok de directie van de VNG door het land om het wetsontwerp en het rapport van de commissie te bespreken. De VNG ontwikkelde zich daarmee tot een krachtige gesprekspartner

Voorbereidende overleggen 'achter de schermen'.

Links: Intern overleg bij de VNG over bestuursakkoord (1986). Midden: Staatssecretaris mw. Mr. E. Veder-Smit op bezoek bij de VNG (begin jaren 80). Rechts: VNG-delegatie bij openbare hoorzitting vaste Tweede Kamercommissie CRM over de Woonwagenwet (1973).

voor het Rijk: met grote kennis van zaken, van praktische implicaties en met draagvlak onder de gemeenten.
Ook nu probeert de VNG door bezoeken voeling te houden met de belangen en gezichtspunten van de leden. Zo bezoekt de VNG-directieraad elke dinsdag zes gemeenten in het land. Het is een stap in een reeks activiteiten om de leden bij de vereniging te betrekken en hun expertise te benutten. Dat is altijd de basis van de belangenbehartiging geweest: expertise en draagvlak. Zo organiseert men al sinds de

Onderhandelingsresultaten in beeld.

Links: VNG-directeur dr. G.J. Fleers overhandigt VNG-commentaar op het ontwerp nieuwe Gemeentewet aan drs. B.M.J. Hennekam, voorzitter van Tweede Kamer Commissie voor Binnenlandse Zaken (1986). Rechts: Ondertekening bestuursakkoord (2011).

oprichting bijeenkomsten en commissies waar raadsleden, wethouders en burgemeesters naar Den Haag komen voor afstemming en overleg over onderwerpen die dan spelen. Ad hoc, maar ook structureel. Al vanaf de tweede helft van de jaren twintig begon de VNG vaste commissies te organiseren op verschillende beleidsterreinen. In 1926 vormde de VNG een vaste commissie voor werkloosheidszaken, een jaar later gevolgd door een vaste commissie voor onderwijszaken. Na de Tweede Wereldoorlog kwamen er meer commissies. Op dit moment zijn er negen vaste beleidscommissies en een aantal subcommissies die om de maand bij elkaar komen en input meegeven aan het bestuur van de vereniging. De commissiestructuur zorgt er voor dat de leden actief zijn in de vereniging, die van daaruit beter de belangen kan behartigen. Het behartigen van de belangen van alle leden, en sinds 1950 alle gemeenten van Nederland, is niet gemakkelijk. Geen gemeente is hetzelfde en veel belangen lopen zeker in de details sterk uiteen. Terwijl allen gehoord en vertegenwoordigd moeten worden. En misschien belangrijker nog, zich gehoord moeten voelen. Veel beeld toont inspanningen daartoe. De VNG is een vereniging die altijd in de relatie met haar leden heeft geïnvesteerd.

Het beeld van de VNG als lobbyorganisatie is omstreden. Voorzitters en directieleden hebben zich geërgerd als iemand de VNG een belangengroep of zelfs een 'pressiegroep' noemde. Maar tegelijkertijd is de vereniging ook trots op de invloedrijke lobby, die toch één van de belangrijkste pijlers van het werk is. De VNG heeft ontegenzeggelijk een belangrijke rol in het overleg met andere partijen in het openbaar bestuur. Of dat nu lobby, belangenbehartiging of pressie uitoefenen genoemd wordt of niet. Er is decennia lang intensief en regelmatig overleg tussen de bewindslieden van BZK en de vereniging. Bestuurlijk overleg, op hoog ambtelijk niveau voorbereid. Ook zochten andere departementen de VNG op voor advies. Veel leden van de vereniging werden in adviesorganen en projectgroepen opgenomen. Daarmee sneed het mes aan twee kanten: de VNG kon dichtbij de besluitvorming inhoudelijk meesturen, terwijl het draagvlak bij de VNG

Buitengewone Algemene Ledenvergadering van de VNG op 22 oktober 2004 in een tent van circus Herman Renz op het Malieveld. De gekozen locatie als een symbolisch protest tegen het beleid van het kabinet Balkenende.

voor het departement een belangrijke stap was voor steun van de individuele gemeenten. Die vervolgens zelf hun eigen afwegingen konden blijven maken.

De veel gehoorde term van de VNG als 'spreekbuis der gemeenten' suggereert dat het spreken met één stem moeiteloos gaat. Maar in tegenstelling tot wat de vergelijking doet vermoeden, is achter de schermen veel afstemming en overleg nodig om één krachtig geluid namens de Nederlandse gemeenten te kunnen bepalen. De uitruil van belangen en standpunten om tot een gedeeld verhaal te komen, is onzichtbaar. De VNG kent geen formele machtsmiddelen en blijft in de rol van belangenvertegenwoordiger, van onderhandelaar, opvallend buiten beeld. Of het moet een strategische afwijking op dit beginsel zijn, bijvoorbeeld zoals verzet vanuit de vereniging en het protest van de achterban beeldend bijdragen aan de onderhandelingspositie. Ook nu spreekt de VNG namens de gemeenten. De bekende tent op het Malieveld is in die zin een veelbetekenend beeld: geen gezellige samenkomst, maar de spierballen van de verenigde gemeenten laten rollen in het zicht van de nabij gelegen ministeries.

Wat zegt het gezicht van de onderhandelaar? We zien het begin, de tussenstand of het sluitstuk van een proces dat bijna per definitie uit beeld blijft. De handtekeningen laten zien dat deze ronde voorbij is, maar wat er aan vooraf ging blijft onduidelijk. En dat is misschien maar goed ook. Als de onderhandelingen 'op straat liggen', is het resultaat meestal niet goed. Blijft het proces onzichtbaar, dan is er vaak een voor alle partijen acceptabel compromis in de maak. Het duurt soms lang, maar blijkt dan dikwijls duurzaam. Vertragen en versnellen liggen in bestuurlijke processen vaak dicht bij elkaar – soms is het één juist nodig om het ander te bewerkstelligen. Net zoals zichtbaar en onzichtbaar kanten van dezelfde medaille zijn: de onderhandeling is niet wat we zien en in beeld wordt gebracht. En dat moet maar zo blijven.

De modelverordening

Het is zaterdagochtend 6.00 uur. De kramen staan klaar en de eerste busjes en vrachtwagens verschijnen. De marktkooplui stallen hun waar uit en drinken nog snel een kop koffie. Ze groeten elkaar, met goede hoop op een mooie dag. De meeste plekken worden al jarenlang door dezelfde kooplieden bezet. Op de hoek de bakker, dan de groentekramen en aan de overkant de grote viskraam. De burgers weten hun weg te vinden in de vertrouwde indeling. Op het oog een heel normale zaterdag. Wie weet dat achter de marktkramen een breed scala aan verordeningen en, beleidsmatig bezien, een enorme voorgeschiedenis schuilt?

Eén van de meest herkenbare producten van de VNG is de modelverordening. De modelverordeningen hebben bijgedragen aan harmonisatie van het lokaal bestuur, maar dan langs de weg van vrijwillige afstemming. Geen door het Rijk afgedwongen eenvormigheid, maar één die groeit door het gemeenschappelijk gebruik van dezelfde voorbeeldteksten. Het is geen opgelegde structuur, maar gelijkvormigheid die vanuit de praktijk ontstaat. Zo heeft een dienst van de VNG die bedoeld was om aan individuele omstandigheden tegemoet te komen, er toe geleid dat er uniformiteit is ontstaan in domeinen waar gemeenten ruimte voor eigen interpretatie en variëteit hebben. Dat klinkt als een papieren werkelijkheid, overal is het immers anders, maar de gevolgen zijn buiten waarneembaar. Op de markt bijvoorbeeld. Maar ook letterlijk overal om ons heen. En overal in Nederland. Via de modelverordeningen krijgen gemeenten eenzelfde gezicht en geldt overal een bepaald niveau van kwaliteit in lokaal beleid en regelgeving.

De VNG begon al vroeg met het ontwikkelen van modelverordeningen en modelvoorwaarden. Verordeningen konden gemeenten direct omzetten in eigen lokale wetgeving, modelvoorwaarden konden ze gebruiken om in privaatrechtelijke overeenkomsten op te nemen. Beide producten voeren terug tot in de vroegste jaren van de VNG. Zo werd in 1926 een Model-Erfpachtsvoorwaarden ontwikkeld, in overleg met hypotheekbanken. Andere voorbeelden van dergelijke handreikingen zijn de milieuzonering bestemmingsplannen, ontwikkeld in overleg met hypotheekbanken. Overigens gaat de verspreiding van kennis en aanbevelingen voor de leden verder dan alleen de verordeningen. Ook de vele adviezen, notities en rapporten dragen bij aan het delen van inzichten en handelingsopties voor de leden.

Het inzicht dat in de modelverordeningen of andere richtlijnen wordt gedeeld, komt weliswaar vanuit de VNG, maar de ontwikkeling ervan gebeurt sinds jaar en dag van onderop, in samenwerking met de leden. Veelal ging aan het ontwerp van een modelverordening een

De Albert Cuyp markt in opbouw. Achter de marktkramen schuilt een scala aan gemeentelijke verordeningen en beleid.

Opkomst seksshops in jaren 70 zorgt voor nieuwe model-APV bepaling. Sluis (1974)

adviescommissie vooraf. Zo werd aan de eerste druk van de model-bouwverordening uit 1965 sinds de herziening van de Woningwet van 1962 gewerkt. Daarvoor waren er al vanaf 1955 commissies en studiegroepen met dit onderwerp aan de slag, ook om invloed te houden in het wetgevingstraject. Het is moeilijk om het belang van dergelijke wetgeving te overschatten. Het ligt aan de basis van de modernisering en de sterke verhoging van de minimale standaard voor woningbouw in Nederland. De modellen verschenen in de Groene en de Blauwe Reeks, zoals de model-lozingsverordening riolering en de modelverordening indicatiecommissie bejaardenoorden. De modelverordeningen, vooral de losbladige uitgaven, behoren tot de bestsellers van de toen nog bestaande VNG-uitgeverij. Van de model-bouwverordening werden er in de eerste tien jaar tijd ongeveer 25.000 verkocht. Dat aantal laat al zien dat het bereik van de reeks veel breder was dan gemeenten alleen. Ook architecten, planologische en bouwkundige adviesbureaus, aannemers en producenten van bouwmaterialen namen er kennis van en verwerkten de inzichten en richtlijnen in hun aanbod. Zo was de doorwerking van de modellen maximaal.

De gevolgen van modelverordeningen zoals de Bouwverordening, de Legesverordening en de APV zijn direct zichtbaar in de publieke ruimte. Bijvoorbeeld in de gebouwde omgeving, via de grootte van ramen, de hoogteligging van een voordeurdrempel en de hoogte van gebouwen. Of in het tegengaan van overlast van bijvoorbeeld wildplassen of illegaal fietsen stallen. Gemeenten hebben de bevoegdheid om verordeningen uit te vaardigen krachtens de Gemeentewet of een bijzondere wet, zoals de Woningwet. De meeste verordeningen hebben tot doel verstorend of ontsierend gedrag tegen te gaan, gewenst gedrag te stimuleren of een vergunningstelsel te reguleren. Dat maakt ze tot een interessant tijdsbeeld, omdat ze de mores van die tijd weergeven. Problemen komen op en verdwijnen weer. Bestaande fenomenen raken langzaam in onbruik. Ongewenste gedragingen op het gebied van zedelijkheid zijn daar een voorbeeld van. Seksshops kwamen in de jaren zeventig op. Ineens waren ze er. Wat moesten gemeenten ermee? Wat was een gepaste beleidsreactie? De VNG deed in de zogeheten Pornocom uitgebreid veldonderzoek en kwam met een tekst voor de model-APV.
Zo ging het met meer onderwerpen. Concrete nieuwe kwesties die we nu, achteraf, als grotere

maatschappelijke ontwikkelingen kunnen onderscheiden. Maar die ooit lokaal begonnen, als uitbijters en afwijkingen van wat er was. Met gemeenteambtenaren die er brieven of verontruste telefoontjes over kregen. Die ter plekke gingen kijken en niet goed wisten wat ze er mee aan moesten. En via de VNG borrelde dat op richting min of meer uniforme beleidsreacties. Met een lokaal begin, vervolgens opschaling en uniformering via de vereniging, om weer uit te waaieren naar het lokale niveau. De gemeente is een eerste vindplaats van nieuwe opkomende onderwerpen, ver voordat ze de nationale agenda's halen. De VNG is zodoende een plaats geworden voor beleidsinnovatie. En veel van die innovaties verspreiden zich over het land via modelverordeningen. Dat was toen zo en nu nog. Ook de innovatie verloopt van onderop. Een belangrijk domein van innovatie is tegenwoordig het reduceren van regels. Onder andere in speciale programma's en projecten, zoals 'Minder Regels Meer Service' en de 'Uitvoeringsagenda regelgeving en vermindering regeldruk'. Zo probeert de VNG in eenzelfde rol als bij het

Blauwe en Groene reeks

Regulering van verstorend en ontsierend gedrag in de publieke ruimte.

Midden: Leeuwarden (2007)
Linksonder: Groningen (2012)

Modelverordeningen uitgestald op VNG-congres in Den Haag (1969).

ontwikkelen en verspreiden van modelverordeningen tegenwoordig te ondersteunen in de pogingen regels te verminderen en administratieve lasten te verlichten.

De modelverordeningen en adviezen zijn niet alleen innovatief, maar ook efficiënt. Het zijn gewaardeerde diensten van de VNG. Deels gaat het om nieuwe antwoorden op zich ontwikkelende vragen, als kanaal om innovatie in het lokaal bestuur snel en efficiënt op te schalen. De VNG fungeert daarin als spin in een web van gemeenten. Dat bespaart alle gemeenten uiteindelijk kosten. Onderzoek en analyse vanuit de VNG, in plaats van elke gemeente die zelf opnieuw het wiel uit moet vinden. Vooral voor kleinere gemeenten is het een uitkomst, maar ook de grotere gemeenten maken er gebruik van. Ook aan de kant van het Rijk bieden ze voordelen. Via de modelverordening kan wetgeving van het Rijk snel zijn weg vinden naar de gemeenten.

Andersom kan het Rijk gebruikmaken van de kennis van gemeenten, zodat er haalbare afspraken worden gemaakt. Juist omdat ze zoveel gebruikt worden, zijn modelverordeningen meer dan handige instrumenten. Wat de modelverordening haalt, gebeurt vaak. Alle betrokkenen zijn zich er van bewust. De modellen moeten niet alleen juridisch en qua materie inhoudelijk kloppen, ze moeten ook politiek en beleidsmatig doordacht zijn. Die capaciteit vormt een belangrijke impliciete bron van kennis van de VNG. Unificatie van onderop bestaat staatsrechtelijk niet, maar het is een onmiskenbare gevolg van de VNG.

Het congres

Uit alle windstreken komen raadsleden, wethouders, burgemeesters, gemeentesecretarissen en ambtenaren. Bij een hapje en drankje praten ze bij met collega's uit andere gemeenten. Elk jaar is een andere gemeente gastheer van het jaarlijkse VNG-congres. Het congres trekt rond en doet vaak bijzondere congreslocaties aan. Het vond al plaats in schouwburgen, topsport- en veehallen. Ongeacht de locatie zijn het bijzondere bijeenkomsten. En dat zorgt voor fascinerende beelden.

Het jaarlijkse VNG-congres is een ontmoetingsplaats voor de vertegenwoordigers van het lokaal bestuur. Het congres heeft een forumfunctie waar tijdens discussies de leden hun mening geven en ook mogen stemmen over resoluties. Het gaat hier niet zozeer om partijpolitiek, maar om de vertegenwoordiging van de eigen gemeente als gemeenschap en de zienswijzen van de aanwezigen op het lokaal bestuur. Daarbij heeft de ontmoeting van raadsleden, wethouders, burgemeesters en ambtenaren een symbolische functie. Het is dé bijeenkomst van het jaar voor de gemeenten. Het is de uitgelezen kans om thematiek onder de aandacht te brengen. Zowel bij de andere bestuurslagen als bij de collega-bestuurders. Er komt een scala aan inhoudelijke onderwerpen voorbij; van discussies over de herbestemming van fabrieken, boerderijen en kerken, tot aandacht voor het milieu, de bestuurlijke organisatie, en de maatschappelijke integratie van de politie.

De Algemene Ledenvergaderingen van de vereniging groeiden vanaf 1918 uit tot heuse congressen. Eerst van één dag, maar al snel twee dagen, zodat de breedte van gemeentelijke vraagstukken uitgebreider kon worden besproken. En niet alleen de agenda groeide. Ook de opkomst nam toe. Op het eerste congres in 1918 in Utrecht kwamen tachtig deelnemers af. Al snel werden dit er honderden. Tijdens het congres in 1951 werd het honderdjarig bestaan van de Gemeentewet herdacht. Hier kwamen maar liefst 1.300 leden op af. Eerst waren alleen burgemeesters de aanwezigen op het congres. Daarna ook wethouders en raadsleden, tegenwoordig soms geflankeerd door ambtenaren.

Het woord 'congres' versluiert de variëteit, maar het beeld laat die onvermijdelijk zien. De aanblik van aanwezigen verandert. En ook de vorm van het congres is veranderlijk. De 'luistercongressen' waar hooggeleerde heren en respectabele leden een referaat hielden, werden in de jaren zeventig opzij gezet. Waar we grote zalen zagen met aandachtig luisterende heren in pak, werd er

VNG-congres te Amsterdam in 1987. Ontvangst door het gemeentebestuur in de hal van het Muziektheater.

GEMEENSCHAP VAN GEMEENTEN

VNG-congressen in 1919 te Den Bosch (linksboven), in 1921 Maastricht (rechtsboven) en in 1924 Leeuwarden (onder).

Interactie op VNG-congressen in de jaren 70.

nu geëxperimenteerd met de vorm. In 1971 was er in Breda op het centrale podium bijvoorbeeld een discussiepanel. Een jaar later ging men in Utrecht tijdens het zestigjarig jubileum een stap verder. Hier werden de congresgangers in vier discussiegroepen opgedeeld, die over elementen van de eerder plenaire inleiding nader in discussie gingen. Vervolgens was er een plenaire terugkoppeling, waarmee het congres werkelijk interactief werd. Het publiek werd spreker, van toehoorder naar deelnemer.

Het congres in 1974 in Groningen zorgde voor een nog andere opzet en vroeg om een actieve deelname van de aanwezigen. Dit was meer dan alleen vorm. Het betekende ook een kentering in de opzet van het bredere debat binnen de Vereniging. Er kwam een informatiemarkt met verschillende sprekershoeken waar iedereen mee kon discussiëren. Bezoekers stelden daarmee hun eigen programma samen. En ze konden meedoen. Niet alleen schuifelen langs de standjes, maar ook actief meepraten en hun standpunten verkondigen. De onderwerpen die tijdens de congressen centraal stonden, laten variëteit maar ook continuïteit zien: verzet tegen het kabinetsbeleid, de toekomst van kleine gemeenten, de plek van de politie in het lokaal bestuur, maar ook de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog. Ook werd in de tweede helft aan de vaardigheden van de functionarissen gewerkt. Zo werd de workshop vergadertechnieken in het leven geroepen. Verder werden bezoekjes tijdens het congres aan voorbeelden van de uitvoeringspraktijk steeds gangbaarder en reguliere programmaonderdelen, al zagen we die ook voor de oorlog al plaatsvinden. Inmiddels nemen interactieve elementen een belangrijk deel van het congres in, hoewel er nog steeds veel ruimte is voor gewaardeerde sprekers en voor plenaire besluitvorming, zoals we die van vroegere congressen kennen.

Naast de congressen die voor de functionarissen georganiseerd worden, kwamen er mogelijkheden voor burgers om meer inzicht te krijgen in het lokaal openbaar bestuur. Verschillende gemeenten namen eind twintigste eeuw het initiatief op om een Gemeentedag te organiseren. De burger werd uitgenodigd op het stadhuis om

VNG-congressen druk bezocht.
Boven:
Den Haag (1962)
Linksmidden:
Maastricht (1973)
Linksonder:
Goes (2005)
Rechtsonder:
Zwolle (1986)

Congresgangers bezoeken de uitvoeringspraktijk.

Links:
Bezoek Oranje Nassaumijn II in Schaesberg (1938).
Rechts:
Wegwijsbordjes excursies, Utrecht (1972).

Links:
Bezoek Ajax-stadion in Amsterdam (1987).
Rechts:
Boottocht door de grachten van Amsterdam (1987).

Boottocht in Goes (2005).

**VNG Directieleden De Vet (l) en Pans (m) en voorzitter Jorritsma (r) overleggen tijdens een schorsing van de Algemene Ledenvergadering over het bestuursakkoord met het Rijk.
Ulft (2011)**

de activiteiten van de gemeenten te bekijken. De VNG stelde vervolgens voor om op 21 september 1991 een landelijke Gemeentedag te organiseren, en leverde voorlichtingsmateriaal aan. Zo zou de dag meer landelijke aandacht en allure krijgen.

De VNG is een gemeenschap van gemeenten. Dat betekent ook dat de ontwikkelingen in de gemeente doorwerken in de vereniging. De veranderende verhoudingen in het lokaal bestuur zijn zichtbaar in de ontwikkelingsgang van de congressen. Zo waren voor een groot deel van de twintigste eeuw de burgemeesters en wethouders de aanwezigen op het congres. Vanaf 1974 veranderde dit en kwamen ook de raadsleden in beeld. De raadsleden werden uitgenodigd om mee te praten over en vanuit de eigen rol en positie in het lokaal bestuur. Daarna verbreedde de aanwezigheid zich verder met gemeentesecretarissen, sectordirecteuren en andere ambtelijke functionarissen. Door de kring van genodigden uit te breiden en de vergadervorm door te ontwikkelen kregen de VNG-congressen steeds meer het karakter van een bijeenkomst voor en door gemeenten. Dat maakt het congres ook voor externen een belangrijk moment. De ministers en andere gezagsdragers veroveren graag een plek op het podium om op het congres de verzamelde gemeenten toe te spreken.

De congressen zijn door de Algemene Ledenvergadering een jaarlijks terugkerend fenomeen geworden. Maar veel meer dan een ledenvergadering is het een ontmoetingsplek geworden voor de functionarissen uit het lokaal bestuur. Het congres is geworden tot een belangrijk platform voor het uitwisselen van informatie, belangen en standpunten. De oprichters hadden waarschijnlijk niet kunnen vermoeden wat ze met hun oprichtingsvergadering aan volgende ontmoetingen teweeg zouden brengen.

UITLEIDING

Tussen traditie en moderniteit

OMKIJKEND VOORUITZIEN

Dit boek toont 100 jaar lokaal bestuur bezien door de ogen van onze voorgangers en hun tijdgenoten. Dat gebeurt op basis van foto's. Daarmee is dit boek niet een met wat beelden geïllustreerde geschiedschrijving van het lokaal bestuur. Het is andersom. Bestudering van het beeld levert beschouwingen op over hoe het lokaal bestuur eruitziet en wat dat betekent. Welke ontwikkeling is zichtbaar en wat zegt dat over het lokaal bestuur?

Dit boek onderzoekt het lokaal bestuur zoals het eruitziet. Niet wat men er over vertelt, maar wat er te observeren valt, staat centraal. Het zoekt niet naar kennis over wat er diep binnenin het lokaal bestuur gebeurt, maar bestudeert wat er aan de buitenkant te zien is. Beelden van buiten, als spiegel van beeld daarbinnen. Tonen in plaats van vertellen. En niet 'de gemeente zoals u haar nog nooit zag', maar juist zoals zij een eeuw lang dagelijks te zien was. Het gewone toont de bijzonderheid van de gemeente.

Door het beeld te laten spreken, kunnen lezers zich opnieuw verwonderen over wat zo vanzelfsprekend is geworden dat ze het amper zien. De inrichting van de raadzaal, de plaatsing van openbare toiletten, de *invented tradition* van de trouwambtenaar in toga. Zaken die niet meer opvallen en die er toe leiden dat we zijn gaan geloven dat het échte verhaal over de gemeente zich ergens buiten al die vanzelfsprekendheden bevindt. Terwijl het verhaal van de gemeente besloten ligt in wat het meest gewoon is. Dit boek laat het gewone zien. En toont daarmee de bijzonderheid van een eeuw lang gemeentebestuur in Nederland.

In dit afsluitende deel kijken we terug op de schakering van beelden en verhalen over de gewoonten en eigenaardigheden van de gemeente. We benoemen de trends en ontwikkelingen die vanuit het beeld zichtbaar worden.

Dit boek is geen plaatjesboek. Elke foto vertelt een eigen verhaal – klein en precies – over wat er op dat moment gaande was. We zien gezichten van individuen en de omstandigheden waarin ze verkeren. We krijgen gevoel voor wat er op het moment van de foto speelde en hoe het er uit zag. En vaak zien we in de marges betekenisvolle details. Apparaten, gezichten van omstanders, teksten op affiches, of andere typerende tekenen van een vervlogen tijd. Elke foto spreekt voor zich, maar welk omvattend verhaal vloeit daaruit voort? En wat zegt dat verhaal over het verleden, heden en de toekomst van het lokaal bestuur?

Gestapelde beelden

De eerste stap op weg naar omvattende conclusies is om de individuele foto's en hun verhalen te stapelen. Individuele foto's vormen schakels in ontwikkelingslijnen en trends, tonen verwachtingen die uitkomen of juist weer uitdoven. De opgestapelde beelden vertonen een lijn die gaat over het verleden maar die ook duiding van een mogelijke toekomst geeft. Het terugzien is daarmee toekomstgericht. De publieksbalie zien we voor onze ogen ontwikkelen en elk beeld ervan draagt bij aan de ontwikkelingslijn die verhaalt over toenemende openheid, transparantie, zakelijkheid en – uiteindelijk – misschien wel nieuwe afstand. Net zoals we in het kantoor de voortgang van de technologie zien, waarbij de werkruimten van ambtenaren de voortschrijdende moderniteit illustreren. Daarbij is het oppassen voor anachronismen. De typemachine was voor de gebruiker niet de voorloper van de computer, maar de opvolger van de pen. Wij plaatsen deze in een ontwikkeling naar steeds verdere machinatie en automatisering van het schrijven, maar wie de pen verruilde voor de typemachine kan zich onmogelijk afgevraagd hebben waar de printer bleef. En zo is het steeds zoeken naar balans tussen de verbinding van tijdsbeelden en het behouden van het unieke en eigene van elke tijd.

TRENDS IN 100 JAAR LOKAAL BESTUUR

In dit boek hebben we gekozen voor vier zichtlijnen: de fysieke omgeving, personen, artefacten en ontmoetingen. Steeds zijn de invalshoeken net anders, maar samen maken ze het beeld van de gemeente. Welke ontwikkelingen zijn vanuit deze zichtlijnen waar te nemen?

Toenemende nabijheid en verdichting, opschaling en herindeling, gevolgd door hernieuwde behoefte aan kleinschaligheid en een thuisbasis.

Eerste overheid zijn, dichtbij de burger, zonder uitvoeringsloket van het rijk te worden. In steden zijn we via de buurt- en wijkaanpak opnieuw dorpen aan het bouwen.

Vanuit de eerste zichtlijn, die van de *artefacten*, valt op dat zich over de afgelopen 100 jaar enorme veranderingen hebben voltrokken in het domein van de gemeente. We kennen de ontwikkelingen wel, maar verbeeld op de kaart wordt de enorme schaal zichtbaar. De kaart laat zien dat het in Nederland steeds drukker is geworden, van zes miljoen inwoners naar zeventien miljoen inwoners. De kaart laat ook zien hoezeer mobiliteit is toegenomen, de infrastructuur is verdicht en het aantal verplaatsingen is verveelvoudigd. Kaartbeelden met reistijden maken duidelijk dat gebieden steeds dichter bij elkaar zijn komen te liggen. Nederland is kleiner en voller geworden. De ruimte is volgebouwd en de afstanden zijn gemakkelijker en sneller te overbruggen. Maar terwijl het steeds voller wordt, is in sommige plaatsen krimp de belangrijkste uitdaging geworden. Waar gemeenten decennialang met succes op uiteenlopende manieren hebben bijgedragen aan woningbouw en verbetering van de woonvoorraad, moet nu in regio's op verstandige wijze krimp in goede banen worden geleid.
De kaart toont tevens hoe de bestuurlijke organisatie van het lokaal bestuur zich aan de veranderende omstandigheden heeft aanpast. Het aantal gemeenten is sterk afgenomen in de afgelopen honderd jaar. We spreken tegenwoordig van bestuurlijke drukte, maar het aantal gemeenten ging in een eeuw door opschaling en herindeling van 1120 naar 415. Tegelijk, en minder zichtbaar, is er de behoefte aan kleinschaligheid binnen grootschaligheid. Ongeacht, of misschien wel dankzij, de mogelijkheid om met de wereld in contact te zijn is er een grote behoefte aan nabijheid. Misschien wel omdat de ander zo dichtbij is, is er drang naar lokale eigenheid. De behoefte om ergens bij te horen, de idee van ons dorp, en de afbakening van wat eigen en dichtbij is. In heringedeelde gemeenten, die bewust 'kernenbeleid' voeren. Maar ook in grote gemeenten, die proberen om op buurtniveau weer dorpse mechanismen van netwerkvorming en zorg voor elkaar tot stand te brengen. En hoewel de herindelingen en opschaling op de kaart direct zichtbaar zijn, blijft onzichtbaar dat de twijfel over opschaling en fusies in de lokale gemeenschappen meestal groot is. Althans, op de kaart. Op fotomateriaal zien we de worsteling

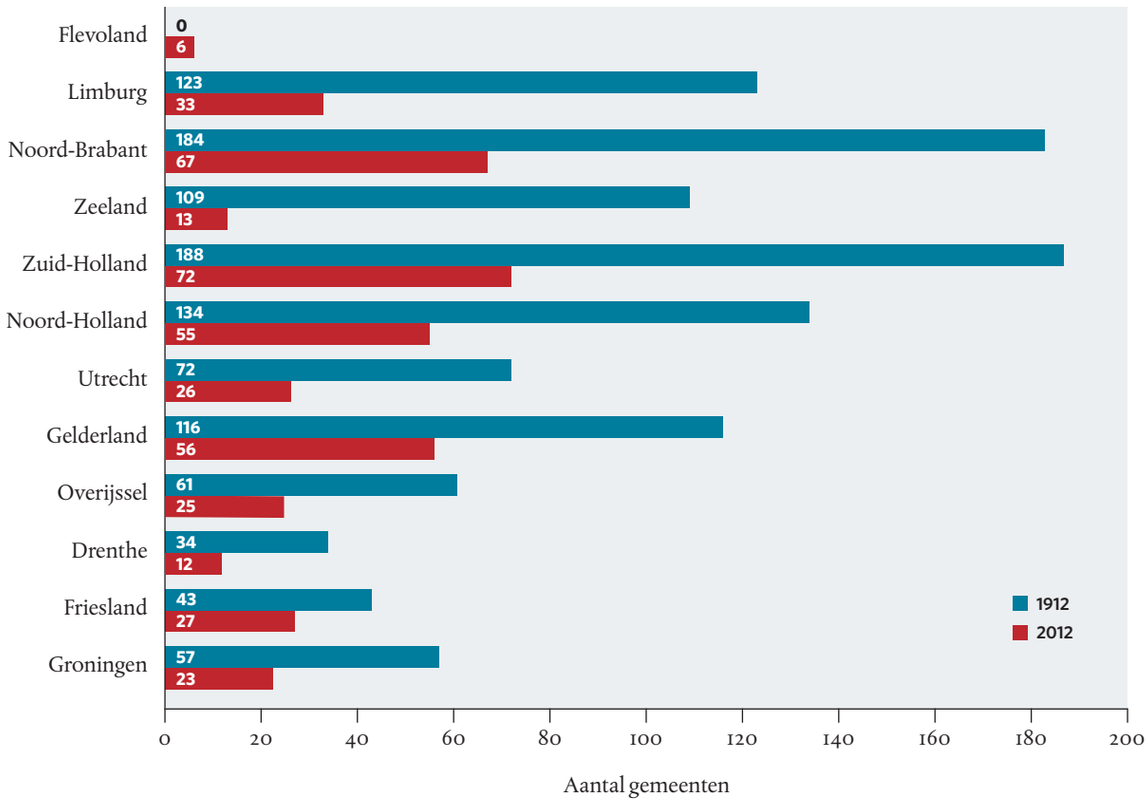
van de gemeente om niet het uitvoeringsloket van het rijk te worden, maar om eerste overheid te zijn, dichtbij de burger. We zien burgers in verzet en gemeentebesturen die hun best doen om aan twijfels tegemoet te komen. We zien de logo's veranderen om de oude kernen en gemeenten samen te brengen in nieuwe beeldmerken. En we zien de organisatie van kleinschaligheid, openheid en toenadering tot de burgers.

Internationalisering, aansluiting op de wereld en de wereld in de eigen gemeenschap; maar ook herontdekking en bescherming van het lokale; zoeken naar ruimte om open maar ook eigen te blijven.

De gemeente wil een afspiegeling zijn van de gemeenschap, maar dat streven blijft immer onvoltooid – en zal dat ook altijd zijn.

Statistieken versterken het beeld van majeure verandering nog eens. Niet alleen de omvang van de gemeenschappen groeit, ook de samenstelling wijzigt. De groep wordt niet alleen groter, nieuwe groepen dienen zich aan. Nederland verkleurt, door emigratie en immigratie. Er komen Surinamers en Antillianen bij, dan gastarbeiders en daarna asielzoekers uit allerlei windstreken. En inmiddels toont de statistiek hoe de bevolkingspiramides van gemeenten door de vergrijzing omgekeerd zijn. Scholen komen leeg te staan, seniorenwoningen zijn er tekort. Tramhaltes moeten worden aangepast, zodat de instap gemakkelijker wordt. Nieuwe woningen worden zo gebouwd dat ze mee kunnen groeien met de vergrijzende doelgroepen. Tegelijkertijd blijft het voor starters lastig om een koopwoning te vinden.
De statistiek toont ook hoe de lokale economie internationaliseert. Cijfers over handelsstromen laten zien hoe Nederland opener wordt en zich economisch verbindt met de wereld.
Een belangrijk deel van het BNP wordt in het buitenland verdiend en dat gebeurt vanuit lokale gemeenschappen in gemeenten. Lokale productie zwermt uit over de wereld en internationale bedrijven vestigen zich op hun beurt op de bedrij-

Aantal gemeenten per provincie 1912-2012



venterreinen die de gemeenten ontwikkelen. Het lokaal bestuur beweegt mee met de demografische veranderingen. Ook de interne demografie van het lokaal bestuur verandert. Het ambtelijk apparaat wordt divers van samenstelling, net als de politiek en het bestuur. Het aandeel vrouwen en allochtonen neemt toe. In de ambtelijke dienst, maar ook als raadslid, burgemeester en wethouder. Tegelijkertijd dienen nieuwe uitdagingen zich aan. De bevolking is hoger opgeleid dan ooit, maar daarmee is nog niet iedereen hoog opgeleid. Hoe om te gaan met de 'diplomademocratie' en de toenemende opleidingsverschillen tussen bestuur en burger?

De bestuurder is niet de burger, maar gaat er ondertussen wel meer op lijken. Tegelijk bestaat ook weer de behoefte om het bijzondere te benadrukken en afstand te scheppen.

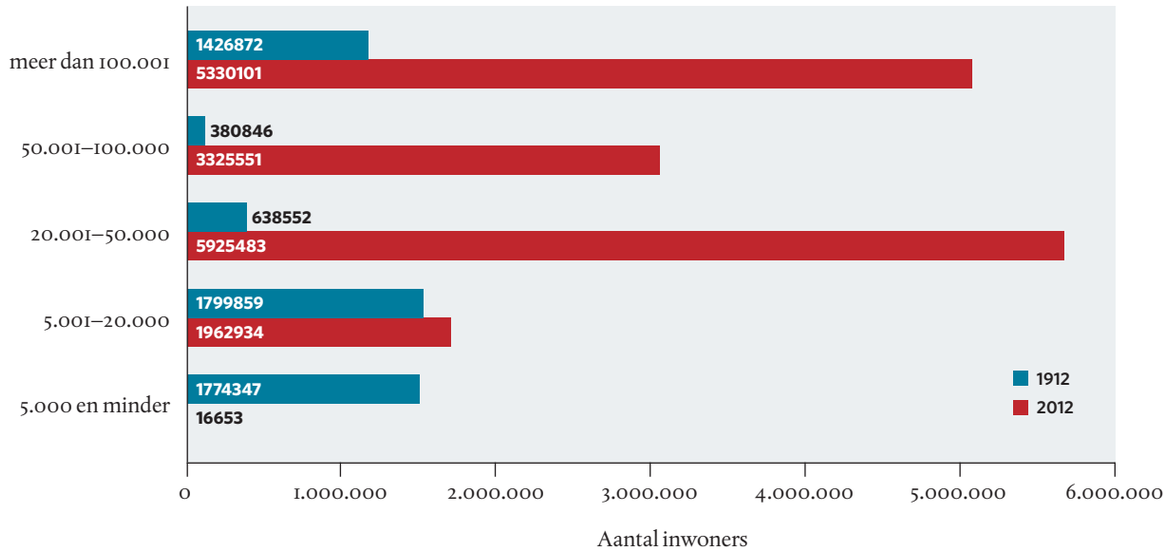
De gemoedstoestand in de samenleving is weinig stabiel. Stemmingswisselingen – ook ten aanzien van het bestuur en de bestuurders – zijn aan de orde van de dag. Wat burgers van bestuurders verwachten, wisselt voortdurend.

Ook uit de portretten zijn de veranderingen in maatschappij en bestuur af te lezen. Grote veranderingen zoals de introductie van het algemeen kiesrecht, de vrouwenemancipatie en de pogingen tot bestrijding van de achterstelling van minderheden worden in portretten in het klein verbeeld. Meneer de burgemeester wordt een mevrouw, de mevrouw een allochtoon. De politicus gaat meer op de burger lijken. Tegelijk zien we ook dat het portret een strategische pose wordt. Niet alleen een afbeelding, maar ook een verbeelding van gezag. De bestuurder is niet zoals de burger, maar probeert wel dichtbij te komen. De portretten laten de worsteling zien van het bestuur met de afstand tot de burger. Het portret wordt steeds meer statig en vriendelijk tegelijk.

De belangrijkste processen van de gemeente blijven hetzelfde, ongeacht tijdvak en technologie. Beweging voltrekt zich rondom een kern die continu is.

Vanuit de zichtlijn van de artefacten komt behalve verandering ook opvallende continuïteit in beeld. De akte toont in het klein hoe technologische ontwikkeling grote verandering brengt voor het lokaal bestuur, zonder de kern ervan wezenlijk aan te tasten. Technologie is onmiskenbaar belangrijk maar is niet de drijvende kracht die alles anders maakt. Veel wel natuurlijk, maar juist in de gemeente zien we veel cruciale en betekenisvolle tradities die door de technologie niet geroerd worden. Aktes laten dat mooi zien. We dromen over het papierloze kantoor, maar veel van wat

Aantal inwoners naar gemeentegrootte 1912-2012



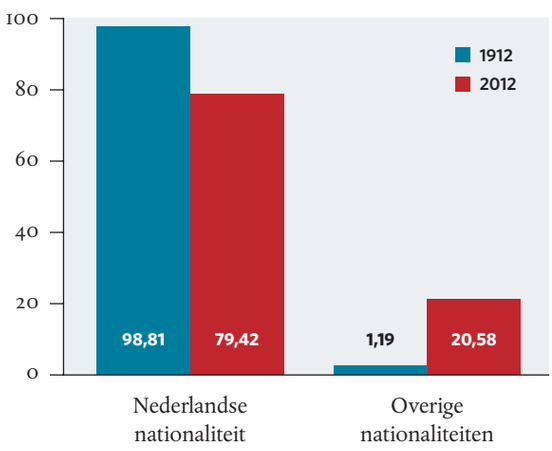
de gemeente eigen is kan niet zonder het met de hand ondertekende gewaarmerkte papier van de akte. Liefst voorzien van een stempel.

Terwijl bestuurders inspanningen ondernemen om dichterbij de burger te komen, zien velen de vermeende kloof groter worden.

Het vanzelfsprekend gezag van burgemeesters is minder geworden, maar rond incidenten is deze als boegbeeld van de gemeente onverminderd belangrijk gebleven.

Een volgende zichtlijn vormen de *mensen*. We zien bestuurders en volksvertegenwoordigers maar ook ambtsdragers die zich al dan niet in uniform tonen als gezicht van de gemeente. Hier valt de paradoxale ontwikkeling op dat de ervaren kloof tussen burger en bestuur groter lijkt te worden naarmate de afstand afneemt. Zie het beeld van de wethouder, de burgemeester en het raadslid. Onder invloed van horizontalisering is het vanzelfsprekende respect voor de bestuurder verdwenen. We zien toenadering bij toenemende afstand. Meer de wijk in, dichter op de burger, educatie en emancipatie van de burger, andere politici, directe democratie, dualisering en discussies over de gekozen burgemeester. Niet te grote afstand, maar doorgeslagen nabijheid lijkt wel het probleem. In pogingen dichterbij te komen, kan de bestuurder gezag winnen maar ook verliezen. De bestuurder en gezagsdrager worden aanraakbaar en dat gebeurt steeds meer en al te vaak letterlijk.

Herkomst inwoners in procenten 1909-2011



Het beeld toont ook hoe het werk voor bestuurders ingewikkelder is geworden. De toenemende variëteit aan contexten en het afbrokkelend natuurlijke gezag maakt dat meer wethouders vroegtijdig aftreden. Ook burgemeesters die onder vuur komen te liggen vormen er een uitdrukking van. De bestuurder is niet machtiger, maar kwetsbaarder geworden. Het debat in de raad is met de dualisering scherper geworden, maar daarnaast moeten wethouders in steeds meer andere arena's evenzeer scherpe debatten voeren. Op een spreekuur met burgers, in de wijk met bewoners, in de fractiekamer met de eigen partijgenoten in de raad, in talrijke overleggen met netwerkpartners die nodig zijn om resultaten te boeken. De lijst is langer geworden en media dringen zich meer dan ooit op.
Maar ook is zichtbaar hoe onverminderd belangrijk het bestuur is als zich maatschappelijke ontwrichting voordoet. Als de gemeenschap door ingrijpende gebeurtenissen geraakt wordt, schuift de aandacht naar het bestuur. Rond crises en incidenten zien we burgemeesters in beeld komen, die dan letterlijk het gezicht van de gemeente worden. Soms gaat dat mis, maar vaak gaat het goed. De beelden die dan ontstaan, blijven betrokkenen bij en maken mede de herinnering.

Terwijl de gemeente burgers steeds meer en steeds eerder betrekt in de besluitvorming, nemen burgers zelf meer initiatief, in lijn met de rijke historische traditie van het middenveld in Nederland.

De samenleving is onttoverd geraakt, wat onder meer een vertaling heeft gekregen in rationalisering van de organisatie en het functioneren van het lokaal bestuur.

Ontmoetingen tussen overheid en burger bieden een derde zichtlijn om trends in beeld te brengen. Zo toont de ontwikkeling in de inspraak hoe de gemeente de confrontatie tussen burger en bestuur misschien niet altijd makkelijker heeft kunnen maken, maar dat ondertussen wel 'leuker' probeert te doen. Nieuwe werkvormen, mensen vroeger in het proces betrekken, soms zelfs in coproductie. Sinds de jaren zestig is er veel

beweging op dit thema en wordt de relatie steeds interactiever. Tegenwoordig zien we ook hoe burgers de overheid passeren en zelf aan de slag gaan. Burgerparticipatie wordt dan overheidsparticipatie, met een overheid die contact zoekt met de burger om op tijd betrokken te raken en te kunnen meedoen.

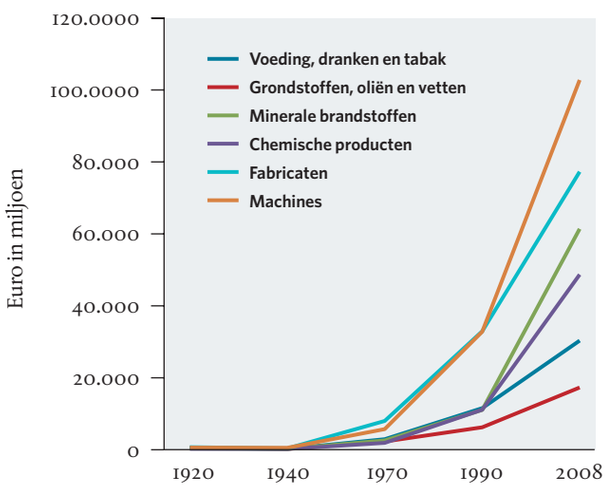
Rationalisering en professionalisering nemen niet weg dat ritueel en symboliek nog steeds beeldbepalend zijn in de relatie tussen burger en bestuur.

Ontmoetingen tussen overheid en burger zijn soms bewust georkestreerd. In de vormgeving van plechtigheden wordt weerspiegeld dat er ondanks de voortgaande onttovering van de samenleving behoefte blijft aan bijzondere momenten die overgangen markeren: de verwerving van het Nederlanderschap, de huldiging van mensen die een bijzondere prestatie hebben geleverd, het bezegelen van een stedenband. Het bestuur professionaliseert en wordt steeds meer een vak apart, maar ondertussen vormen symboliek en ritueel er een onverminderd belangrijk element van. Rituelen en plechtigheden creëren beeldende momenten die sterk het zicht op de gemeente bepalen. Het zijn het soort beelden dat mensen nog eens terugkijken en met zich meedragen. En steeds vaker ook zijn het beelden die de media overnemen, de lokale krant halen of mogelijk zelfs de nationale media bereiken.

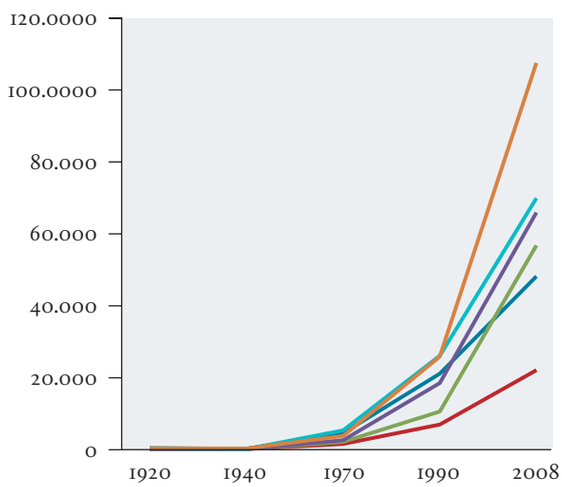
Het vertrouwen in de diepste beginselen van de lokale democratie is groot en diep geworteld. Fotobeeld toont geen sporen van blijvend vertrouwensverlies of verminderde legitimiteit van het democratisch proces.

Een bijzonder soort ontmoeting tussen bestuur en burger is de verkiezingsdag. In het stembureau, in de campagne die er aan vooraf gaat, op de uitslagenavond waar op het krijtbord de uitslag wordt geschreven en in de eerste voorzichtige beschouwingen over mogelijke coalities die er op volgen. Het beeld is hier verbazingwekkend continu; we zien dezelfde mensen, aan dezelfde tafels, in dezelfde stemhokjes, die eenzelfde rust en eenvoud uitstralen. Wat verkiezingen op lokaal niveau misschien wel door die eenvoud laten zien is dat we weliswaar klagen over de verruwing van de omgangsvormen en over ondertonen van onvrede en onbehagen in de samenleving maar dat het vertrouwen in de democratie diep geworteld is. Fraude moet niet eens zo moeilijk zijn, maar echt een zeurende kwestie is het niet. En daarom kan de dag ontspannen blijven, ondanks de gespannen machtsverhoudingen en machtsstrijd die meer zichtbaar en expliciet wordt. Hertellingen en fraudemeldingen zijn een uitzonderlijke noviteit, maar mogelijk een signaal van toenemende spanning. Burgers stonden wel vaker samen in één stemhokje, maar pas sinds kort is dat een kwestie.

Internationale handel; invoer 1920-2008



Internationale handel; uitvoer 1920-2008



Taken bewegen tussen overheid, markt en gemeenschap. Maar ook tussen rijk, gemeente en provincie.

Geldstromen bewegen mee, of tegen, tussen rijk en gemeente. Maar ook tussen publiek en privaat, als privaat geld zich met publieke diensten mengt.

Het bestuur is ons nabij, oogt vaak heel gewoon en is juist daarom zo bijzonder. Daarmee komen we bij onze laatste zichtlijn, namelijk hoe het lokaal bestuur zichtbaar wordt in de *fysieke omgeving*. Via de gemeentelijke dienstverlening, maar ook via de subtiele sturing door inrichting van de publieke ruimte. In de gemeentelijke dienstverlening zien we overgangen van privaat (burgers) naar publiek (overheid) maar ook van publiek (overheid) naar privaat (markt), die in elke periode een andere richting lijken uit te gaan. Over langere tijd bezien zien we een patroon: van burgers, via overheid naar markt, en terug naar de samenleving. Zie de ontwikkelingen bij zwembaden, het energiebedrijf, het openbaar vervoer en de woningcorporaties. Denk ook aan nieuwe taken zoals de WWB, WVG en WMO. Nu nieuw toegevoegd aan de gemeentelijke portefeuille, maar allemaal ooit in enige vorm bij de gemeente of in de lokale gemeenschap belegd.

Ambtelijke organisaties zijn sterk gegroeid en geprofessionaliseerd. Inmiddels moeten ze krimpen en zijn taken deels op afstand geplaatst en verzelfstandigd.

Het lokaal bestuur vernetwerkt; in de eigen organisatie, waarin organisatiegrenzen langzaam vervloeien, maar ook in de verbinding met externe partijen en andere overheden.

Modernisering van het ambtelijk apparaat en de gemeentelijke organisatie zijn permanent, met als paradoxale consequentie dat het idee van moderniteit zelf in de loop der tijd sneller verouderd raakt.

En ondertussen is ook de eigen organisatie sterk in beweging. Het organogram toont maar een deel van wat de organisatie doet en is, omdat veel van het werk zich buiten de eigen muren en randen bevindt. Om in de veranderde samenleving beleid te realiseren en de juiste doelen te vinden, is het steeds meer nodig om samen te werken in coalities van partijen. Sturen wordt dan 'meekoppelen', richting geven wordt meebewegen. Leiding geven wordt 'samen optrekken' en de samenleving meenemen wordt soms eenvoudigweg het achter initiatieven van anderen aanlopen. Dat geldt voor de relatie met partijen in de gemeente, maar ook met andere gemeenten of bestuurslagen. Soms door arrangementen aan te gaan, soms door ad hoc in concrete projecten of activiteiten samen op te trekken. Soms worden dat nieuwe instituties, zoals in regio's gebeurt, maar even vaak ontbinden ze als de taak voltooid is. En ook in de ambtelijke organisatie vervagen met de tijd de grenzen tussen binnen en buiten steeds meer. Foto's en organisatieschema's tonen nieuwe vormen van organiseren en werken, met grote flexibiliteit, maar ook taakvervulling in netwerken en samenwerkingsverbanden van publiek en privaat, vitale coalities met burgers en doe-het-zelf democratie. Klassieke vormen en scheidslijnen zoals het kantoor hebben wellicht net als de fax – ooit een toppunt van moderniteit – hun langste tijd gehad. Kantoorbeeld toont hoe veel van de processen in hun kern gelijk zijn gebleven, maar de technologie de invulling, inrichting en taakverdeling anders maakt. Tot nu toe altijd binnen de muren van het kantoor, waarbij vooral de binnenwanden verzet worden, echter het meest recente beeld suggereert dat nu ook de buitenmuren meer vloeibaar worden. Functievervulling zit dan niet meer aan een kamernummer vast, maar wordt een taak van kantoornomaden die zich tijdelijk vestigen op de plek die past bij het werk van het moment.

BEWEGENDE BEELDEN VAN BEWOGEN TIJDEN

Beelden zijn letterlijk momentopnamen. Maar als momentopnamen over een langere periode aaneen geregen worden, ontstaat een samenhangende reeks die zicht geeft op achterliggende ontwikkelingen. Daarmee krijgt het historische beeld als spiegel voor reflectie bijzondere relevantie voor het heden. Het historisch beeld reikt nieuwe perspectieven aan om over het heden en de toekomst na te denken.

Modernisering

De beelden van 100 jaar lokaal bestuur tonen de enorme vooruitgang en modernisering die heeft plaatsgevonden. Veel zaken gingen in de loop van de afgelopen eeuw beter, sneller en efficiënter. We zien het bijvoorbeeld in de inrichting van de balies. De loketten worden groter, de ruimte trekt letterlijk open. Het wordt mooier en aangenamer, al is het bekorten van het wachten wel een terugkerend doel. Tenslotte zien we de stap ontstaan naar virtuele balies, die de huiskamer van de burger tot een verlengstuk van de publieksbalie maken. De balie wordt meer huiskamer en de huiskamer wordt deels balie. Het heeft het gemak en de efficiëntie van de dienstverlening vergroot. Ook de raadzaal moderniseert. In de inrichting, met meer licht en meer ruimte. Maar ook in nieuwe technologie, zoals versterking van het geluid, klimaatcontrole, presentatiemiddelen en de introductie van ICT. We zien de modernisering ook in de ontwikkeling in de taken van de gemeente. De portefeuille van de gemeente komt letterlijk in beweging en er komen steeds nieuwe taken bij, als antwoord op nieuwe maatschappelijke problematiek die ontstaat. Badhuizen zijn een tijdelijke publieke oplossing voor een probleem dat uiteindelijk in de private sfeer zijn oplossing vindt. Dan trekt de gemeente weer terug en worden de badhuizen langzaam gesloten. Of beter gezegd, verandert de functie van de gebouwen. Ook dat is modernisering. Het badhuis wordt een hamam. Of restaurant. Zoals het zwembad een theater wordt en de vuilstort van toen de ondergrond van de golfbaan of het stadspark van nu is.

Modernisering zien we ook terug in de personen die het lokaal bestuur invulling geven. De rol van de burgemeester verandert langzaam en we zien de burgemeester bij rampen en incidenten naar voren schuiven als verpersoonlijking van het gemeentelijk gezag. Het gezicht van het bestuur, maar ook van de gemeenschap. Modernisering maakt het leven van een andere sleutelfiguur in de gemeente, de wethouder, meer gecompliceerd. De wethouder moet in steeds meer omgevingen tegelijk opereren, is steeds beter te volgen en opereert in een glazen huis. Woorden worden direct gewogen en al het handelen is zichtbaar. De modernisering is zichtbaar in de ambtelijke organisatie, waar de kantooromgeving verandert en ambtenaren achter steeds weer nieuwere en mooiere apparaten hun werk doen. Waarbij in ieder tijdvak de indruk overheerst dat het er beter op wordt. Hoewel daar meteen bij gezegd moet worden dat voor elk tijdvak geldt dat de verwachtingen over wat de techniek verder aan veraangenaming zal brengen meestal niet gehaald worden. Onze tijd toont een nieuwe fase in de ontwikkeling van het kantoor. De functionaris wordt kantoornomade, zonder eigen kantoor, die zijn materialen en gepersonaliseerde apparatuur achter zich aan sleept. Het kantoor wordt nu zelf als plaats van handelen gerelativeerd en werkzaamheden verplaatsen zich langzaam naar thuiswerkplekken en deelstoelen.

Modernisering zorgt voor nieuwe dragers van de gemeentelijke identiteit. Andere artefacten worden zichtbaar, zoals logo's die in lichtbakken aan de gevel van het stadhuis komen. De gevelstenen worden vervangen door, of aangevuld met, nieuwe uitdrukkingen van identiteit. Zo gaat het ook met de reclame voor de stad. Die wordt in de jaren tachtig ineens op koffiemokken gedrukt of groeit door tot in heuse en geprofessionaliseerde city-marketing. Maar de modernisering wordt zelf ook in de vormgeving gevat. Door logo's en huisstijlen te ontwerpen die iets van de vooruitgang en de nieuwe stijl van de tijd op te nemen. Soms worden de letters strakker, dan weer ronder, om later weer meer klassiek te worden. En nieuwe gemeenten grijpen terug op een traditioneel logo of een klassiek lokaal beeldmerk.

Modernisering kan allerlei vormen aannemen en is heel concreet zichtbaar. Het zorgt voor allerlei grote en kleine breuken in het beeld, die de vernieuwing accentueren. Maar hoewel dat majeure verandering suggereert, blijkt de vermeende breuk op langere termijn nogal eens mee te vallen. Wat 'brekend' leek, blijkt later toch beperkt. Een volgende stap in een continu proces. Anders, maar in het verlengde van. Of tijdelijk, als tussenstap die snel weer werd gecorrigeerd. Zie bijvoorbeeld de portefeuille van taken van de gemeente. Volkshuisvesting en politie waren ooit belangrijke en grote taken die in snel tempo grotendeels uit het gemeentelijk pakket werden weggenomen. Maar daarmee zijn ze niet voor de eeuwigheid verdwenen. 100 Jaar lokaal bestuur

in beeld toont immers ook dat op de ene stap een andere volgt. Nu wordt de politie nationaal georganiseerd. Een volgende stap zou zomaar kunnen zijn dat bevoegdheden worden gedecentraliseerd. Zo gebeurde het eerder ook in de sociale zekerheid en zorg en welzijn. Taken komen er bij en gaan er weer af. Maar als de nieuwe tijd het vraagt, kan het zomaar weer terugkeren. Modernisering betekent dat het voortgaat, maar daarmee nog niet dat het alleen vooruitgaat.

Getijdenwerking

Daarmee komen we een slag dieper, voorbij de eerste sluiers die het beeld van modernisering optrekt. Achter en onder de modernisering gebeurt iets anders. Veel van de dynamiek gaat niet slechts één kant op; het is niet eenvoudig een kwestie van sneller, beter en gemakkelijker. Veel beweging is eerder circulair, heen en weer, met afstoten en herontdekken. En de ene richting is vaak de kiem voor het tegenovergestelde. Met de centralisering komt de discussie over decentralisatie op gang. En andersom. Het patroon is geen voortdurende en voortschrijdende modernisering, maar een ontwikkeling in heen en weer bewegende stappen. Van markt naar gemeente. Opnieuw naar de markt en weer terug naar de gemeente. Problemen nemen toe, dan weer af, om na afbouw van de gemeentelijke capaciteit later weer toe te nemen. Nooit helemaal hetzelfde, maar wel vergelijkbaar. Met hernieuwde inzet tot gevolg. Zie bijvoorbeeld de uniformen die gezagsdragers lange tijd 'gewoon' droegen. De uniformen worden een tijd lang steeds meer behangen en bekleed met gezag, met veel ornamenten die macht uitstralen en respect moeten afdwingen. Daarna nemen die elementen steeds minder prominente plekken in, om bijna geheel te verdwijnen. Gezag ontstaat niet uit confrontatie, maar moet in samenwerking verdiend worden door de functionaris. Daar hoort andere kleding bij. Als de politie je beste vriend is, dan kleedt die zich niet als een gewapende vijand. Maar inmiddels komen de met krachtige symboliek bekleedde uniformen terug. Rotterdamse handhavers dragen welbewust 'stevige' maar ook traditioneel ontworpen uniformen.
Hetzelfde zien we bij de plechtigheden. Die waren statig en plechtig, waarna even een zekere informalisering optrad. Daarin moest elk teken van gezag en elke verwijzing naar statelijkheid er zelfs uit verdwijnen. Zelfs de dodenherdenkingen op 4 mei waren er exponent van, met alternatieve herdenkingen in de stad om niet mee te hoeven doen aan de statelijke en met geweldsymbolen bekleedde officiële herdenking. Maar recent zien we de riten en ornamenten van het gezag weer terugkeren. Als uitdrukkingen van macht en gezag, of van traditie en historie. Informalisering lijkt zich als ontwikkeling deels te keren. Nieuwe tekenen van afstand dienen zich aan en zijn in dit boek zichtbaar in beeld gebracht.
De getijdenwerking zien we ook in het electoraat. Preferenties verschuiven door de tijd van het midden naar de randen van het politieke spectrum, en dan weer de andere kant op. Termen als zwevende kiezer zijn signalen voor de versnelling van die beweging. Maar de opkomst van bijvoorbeeld nieuwe partijen is géén noviteit. Traditionele partijen in de politiek staan onder druk. Maar dat zou net zo goed de aankondiging van een nieuwe tijd kunnen zijn, als een tijdelijke fase die zich op termijn herstelt. De lange ontwikkelingslijnen in dit boek tonen in ieder geval dat het feit dat we dat nu niet zien niet betekent dat het niet gebeurt.
Pas op langere termijn wordt zichtbaar waar achter de getijdenwerking ook een *voortschrijdende ontwikkeling* schuilgaat. Een signaal daarvan zien we in de organisatievormen. Grappend wordt vaak gesteld dat het organogram van de organisatie een pendule laat zien: van centraal naar decentraal en terug. Verspreiden van taken over meerdere gebouwen, diensten of verzelfstandigde organisaties op afstand. Om vervolgens na verlies van controle weer teruggehaald te worden, dichterbij. We zien afdelingen groter worden, om daarna opgeknipt te worden in kleinere eenheden met meer zelfstandigheid. Inmiddels dient een volgende slinger zich mogelijk aan. Hoe gaan gemeenten om met uitdagingen als coproductie met de buitenwereld en het vloeibaar maken van hun organisatie? Hoe de eigen organisatie-eenheden te relativeren, zodat de organisatie de overstijgende maatschappelijke vraagstukken kan volgen. En wat is de rol van het kantoor daarin? Past een centraal gebouw waar de ambtenaren zich dagelijks verzamelen en ter plekke aan het werk gaan nog wel? Of zien we weer veel meer

versnipperde vormen ontstaan, zoals het een eeuw geleden op veel plaatsen ook was?

Continue onderstroom

Nog een slag dieper ligt een derde laag in de waarneming. Naast de beweging van modernisering en getijdenwerking, zien we in elk van onze thema's sporen van diepe continuïteit. In essentie blijft veel gelijk. We zien het stadhuis veranderen, maar daarin verandert niet de essentie en de functie ervan. Het stadhuis wordt vernieuwd om gelijk te blijven. Om ook in een veranderende tijd en een andere samenleving symbool van gezag te kunnen zijn. Het is steeds opnieuw de eigentijdse variant van het stadspaleis. Tegenwoordig nieuw gebouwd in glimmend glas, met lichte materialen en ronde vormen. Vroeger opgetrokken in Gotische stijl, met banieren en in de stadskleuren geschilderde houten luiken voor de kleine ramen in de gevel. In sommige gemeenten met een typerende bouwstijl als statement van uitstraling en identiteit. In andere gemeentehuizen en in stadskantoren juist met de wat goedkoop ogende zakelijkheid, als merkteken van de goed begrepen economische conjunctuur ten tijde van de bouw. De oppervlakte laat vernieuwing zien, op een slinger van andere bouwstijlen en functies. Maar daaronder beweegt de continuïteit van het gemeentehuis als centrum van het lokaal bestuur, als plek waar mensen naartoe wijzen als ze het over de gemeente hebben.

Zie ook de aanblik van raadsleden. Ook hier de continuïteit van de worsteling met de ambiguïteit van de vertegenwoordiging. Raadsleden vertegenwoordigen op hun manier in elk tijdvak hun electoraat, maar betrachten er tevens afstand toe. Zij zijn zichzelf, maar namens hun kiezers. Kiezers zien graag een authentieke ander, maar wel één die gelijkenis heeft met henzelf. Met wat ze nu zijn, of hoe ze graag zouden worden. Emancipatiepogingen tonen zich ook in de aanblik van het raadslid. We zien raadsleden in alle tijden worstelen met opgaven van emancipatie en tegenwind. Ze lopen op hun electoraat vooruit, praten hun kiezers niet naar de mond en verliezen als ze net de balans overschrijden hun legitimiteit. Ze moeten leiden én volgen. Politieke bewegingen en traditionele georganiseerde maatschappelijke verbanden vervagen met de tijd, maar daar komen nieuwe verbanden voor in de plaats. Politieke ideologie neemt in zichtbaar belang af, maar daar komt een verpersoonlijkte ideologie voor in de plaats. Vorm krijgt zo ook een meer prominente rol. Het is een uitdrukking van de aanhoudende poging van vertegenwoordigers om een achterban te mobiliseren en ten minste op de verkiezingsdag te verenigen.

Een ander toonbeeld van continuïteit is het primaire proces waarbinnen technologische vernieuwingen zich voltrekken. De techniek verandert, waarbij papier steeds meer digitaliseert. ICT maakt de productie en verspreiding van papier bovendien steeds eenvoudiger en individueler. Van handgeschreven, naar op machines getypt, tot digitaal op lokale pc's of netwerken opgeslagen. Tot en met de *cloud*, waar plaats er niet meer toe doet en toegang het enige criterium is voor het lezen en bewerken van documenten. Wie rechten heeft kan 'in' het document, los van waar hijzelf en het document zijn. Maar tegelijkertijd zijn dit stuk voor stuk varianten op hetzelfde proces. Alles is anders, maar als variatie op hetzelfde. Tekst beweegt door de organisatie, waarbij het politieke gezag besluiten neemt die tot tekstproductie in de ambtelijke dienst leiden. De akte reflecteert de administratieve bekrachtiging van grote gebeurtenissen in het leven. Een geboorte, een huwelijk, een overlijden. Het document toont die bijzonderheid, door eigenschappen in het stuk zelf. Vaak voorzien van een stempel of andere zichtbare waarmerken en in het bijzijn van betrokkenen ondertekend. Waarbij de symboliek van dat moment inherent onderdeel van het document zelf is. Hoe verhoudt dat zich tot de *cloud*? De techniek is hier niet de beperkende factor, digitale ondertekening is prima mogelijk. Het gaat om de onderstroom van de continuïteit in de relatie tussen burger en bestuur. Die laat zich nog steeds beter representeren in aktes, stempels en formulieren dan in thuis te printen virtuele documenten.

We hebben in dit boek talrijke elementen van continuïteit genoemd. Het meest prominent is echter het stembureau. Nergens zien we de continuïteit van het lokaal bestuur treffender verbeeld dan hier. De aanblik van het stemlokaal is steeds gelijk. Met een korte discontinuïteit van de stemcomputer, maar verder zien we steeds dezelfde aanblik. Dezelfde hokjes, dezelfde mensen achter de tafel.

Dezelfde attributen en dezelfde schendingen van de kieswet. Bijvoorbeeld als mensen samen het hokje in gaan, de gordijnen ontbreken, of er rondom het stemlokaal nog directe campagne-uitingen zichtbaar zijn. Het vrijwillige amateurisme, opgezet vanuit een achterliggende professionele gemeentelijke organisatie, is de continue factor. Het is een prachtig beeld van de vanzelfsprekendheid en een onbegrensd vertrouwen van de burger in de democratie. Ook die onderstroom zien we amper betwist. Of het moet zijn in de jongste verkiezingen. Waar de praktijk zelf onveranderd was, maar deze plots betwist werd. We stellen hier niet dat de continuïteit voor eeuwig en onveranderlijk is. Ook de praktijk van de verkiezing en het stemlokaal kunnen veranderen. We wijzen er echter ook op dat veel van de zichtbare veranderingen in de bovenstroom uiteindelijk rimpelingen zijn in de voortgaande continuïteit van de onderstroom. Daarmee blijft het lokaal bestuur niet altijd hetzelfde, maar verandert het ook niet met de tijd volledig van gedaante. 100 Jaar lokaal bestuur is net zozeer een verhaal van vernieuwing en modernisering, als van continuïteit en traditie.

TUSSEN TRADITIE EN MODERNITEIT

Dit boek heeft in beeld gebracht hoe de gemeente zich de afgelopen 100 jaar heeft ontwikkeld. Dat zorgt voor een veelzijdig pallet aan beelden en waarnemingen. Taken die erbij komen, die uitgroeien, institutionaliseren en vanzelfsprekend worden. En er dan na enkele decennia niet meer zijn. We hebben getoond hoe de burger en de gemeenschap veranderden en hoe de gemeente daar steeds, in elk tijdvak opnieuw, dynamisch op inspeelde. Soms door mee te bewegen en te volgen, vaak ook door vooruit te lopen, te emanciperen en ontwikkelingen aan te jagen of deze ten minste te versterken. We zien gemeenten die maatschappelijke doelen nastreven, bijvoorbeeld als het gaat om onderwijs, hygiëne, welzijn en lokaal sociale zekerings- en arbeidsmarkt beleid. En we zien gemeenten grenzen stellen door verboden en geboden uit te vaardigen, handhaving strikter op te pakken en steeds meer disciplinerend en regulerend op te treden in de samenleving. We zien de overheid groeien, intreden en uitdijen. Om later en op andere terreinen juist te krimpen, terug te treden, afstand te nemen en ruimte te laten. Waar weer andere domeinen tegen de stroom in verder volstromen met gemeentelijk beleid, in het bijzonder in psychische zorg, welzijn, jeugdgezondheidszorg en preventie. Vaak overigens in concurrentie met activiteit van andere bestuurslagen op hetzelfde domein.
Wie de getijdenwerking van het lokaal bestuur overziet – waarin gradueel en schoksgewijs, meer en minder, groter en kleiner, dieper en losser, controle en ruimte elkaar voortdurend lijken af te wisselen – kan zich afvragen of er generieke uitspraken te doen zijn over de ontwikkeling over 100 jaar lokaal bestuur. Twee sleutelwoorden zijn in ieder geval cruciaal. 100 Jaar lokaal bestuur toont zich als een voortdurend balanceren van traditie en moderniteit. Er is steeds de continuïteit van de traditie, die zich laat aanvullen, afwisselen en soms overnemen door de moderniteit.
In de actuele debatten en doorsnee beschouwingen van elke tijd overheerst de aandacht voor moderniteit en de modernisering van de traditie. Het beeld laat steevast mensen zien die poseren bij nieuwe apparaten, nieuwe technieken en nieuwe of ten minste voortschrijdende vondsten voor vraagstukken. Deels omdat de problematiek verandert, maar vooral omdat de oplossingen vernieuwen. Soms gaat dat om 'harde' techniek, bijvoorbeeld de opkomst van de telefooncel, het gebruik van de fax of digitalisering. Vaak gaat het echter om sociale innovaties, waarin nieuwe werkwijzen of andere ideeën over organiseren intreden. Bijvoorbeeld over de organisatie van lokale solidariteit, de collectivisering van maatschappelijke verbanden, of het later weer overlaten van taken aan markt of gemeenschap. Techniek – de nieuwe fax op kantoor, de stemmachine bij de lokale verkiezingen, de beamer in de raadzaal – speelt daarin een faciliterende bijrol, maar het gaat primair om vernieuwing – doorgaans geduid als modernisering – van de werkwijze en omgang.
Maar het beeld laat ook iets anders zien. Het toont de continuïteit van het lokaal bestuur. Dat is misschien wel het meest verrassende van dit boek. De voorgrond van modernisering speelt zich af tegen de achtergrond van een krachtige en terugkerende traditie. Schrijftafel, typeafdeling, elektrische typemachine, computer, fax, telefoon en mobiele

telefoon zijn technieken die de voorgrond van werkprocessen een andere aanblik geven, terwijl de kern daarvan gelijkaardig blijft. De oervorm van de processen van het lokaal bestuur zijn verankerde tradities. Soms verandert de techniek er in de randen iets aan, bijvoorbeeld als techniek de doorlooptijd versnelt of het makkelijker maakt om tekst te verspreiden. De traditie moderniseert dan, maar verandert niet wezenlijk. Naast continue modernisering, met de tragiek van de eveneens permanente veroudering van al die vernieuwende technieken, apparaten en werkwijzen die we in beeld zien, vindt zo terugkerende traditie plaats. De gemeente is en wordt steeds anders, maar blijft daardoor juist als eerste overheid dezelfde.
Bijzonder is ook het ogenschijnlijke spel dat soms rondom traditie en moderniteit wordt gespeeld. Zo zien we varianten van *invented* of *re-invented* tradition. Zoals inheemse volkeren aan toeristen allerlei zelf bedachte snuisterijen als authentiek-cultureel erfgoed verkopen, zo zien we de toga's van de trouwambtenaren verschijnen. Ze verwijzen naar de tradities van toen, maar zijn vindingen van vandaag. Met evidente bedoelingen. De diepe wortels van de institutie wordt ermee in de ceremonie weerspiegeld. De plechtigheid zelf is dan misschien persoonlijker en minder statig geworden – de ambtenaar spreekt bijvoorbeeld als persoon de echtelieden toe -, maar de plechtigheid is met nieuwe traditie omkleed. Zo ook de handhavers, met hun met eigentijds-traditioneel ontworpen uniformen. Van een afstandje is het beeldwapen vergelijkbaar met de unieke symbolische codering van de bodebussen. Met als enige maar tevens ultieme verschil dat de bodebus een eeuw terug gaat en de traditie van het uniform van de stadswacht een recente traditie is. Vaak ook is de traditie *re-invented*. Herontdekt, al klinkt dat te passief. Niet per ongeluk teruggevonden in een archief, maar bewust opgepoetst en herontworpen. Bijvoorbeeld als er een beeldmerk voor een nieuwe of gefuseerde gemeente moet worden ontworpen. Zoetermeer kennen we als nieuwbouwgemeente, maar het beeldmerk gaat terug naar waterlelies uit de zestiende eeuw. Traditie is dan niet iets dat wordt uitgevonden of teruggevonden op zolder, maar dat welbewust en doelgericht wordt herontdekt om een moderne praktijk terug te plaatsen in de gewortelde traditie.

TERUGZIEN NAAR DE TOEKOMST

Dit boek gaat over 100 jaar lokaal bestuur, specifiek over de voorbije eeuw. We zullen ons hier niet wagen aan voorspellingen over de komende honderd jaar, of de volgende decennia. Voorspellen is lastig, vooral als het over de toekomst gaat. Dat adagium geldt ook aan het einde van dit boek nog. Maar het boek levert voor het vooruitzien naar de toekomst wel enkele bescheiden lessen op. Wie terugkijkt ziet een aantal terugkerende patronen in tijdsbeelden. Soms is er de graduele vernieuwing, soms schoksgewijze verandering. Vaak zien we getijdenbewegingen optreden, die soms wel degelijk voortschrijdend zorgen voor verandering door de tijd. Niet alleen heen en weer, ook meer of minder.
Daarnaast zien we dat verwachtingen bijna als bij regel anders uitpakken en impact op langere termijn verschilt van wat de korte termijn impliceert. Wat groot en ingrijpend leek, was op lange termijn soms beperkt relevant. Intenties blijken bovendien slechte voorspellers van uitkomsten. Wat bedacht was als groots en ingrijpend, verandert maar deels wat voorzien was. Terwijl onverwachte en ongedachte opbrengsten vaak oneindig groter zijn. Alle geplande veranderingen in het politieke systeem en de talrijke pogingen om door kleine ingrepen – en soms een grotere institutionele herziening, zoals dualisering – de politiek en burger dichterbij te brengen, hebben beperkt effect. Terwijl de vlucht van nieuwe media en nieuwe praktijken van participatie tussen burger en bestuur ongedacht voor grote beweging zorgen. Ze veranderen niet alleen de relatie van burgers tot hun bestuur, maar lijken ook voor andere bestuurders te zorgen. Zoals ook eerdere tijdvakken hun eigen bestuursstijl en bestuurders opleverden. Gedragen door een golf van maatschappelijke bewegingen, die ze gelijktijdig zelf mede vorm gaven, kanaliseerden en maakten.
De kunst van het vooruitzien is die van het terugkijken. Niet door het verleden te romantiseren, maar door er het voortdurend balanceren van traditie en moderniteit in te herkennen. Dat maakt dat er permanente vernieuwing plaatsvindt, met steeds weer nieuwe vondsten en verbeteringen die de praktijk van het lokaal bestuur verder brengen. Maar steeds ook met grote continuïteit in de

diepgewortelde tradities van het lokaal bestuur. In deze lijn van balanceren van modernisering en traditie staat ook de VNG. Ooit ontworpen als instituut om gemeenten in concreto te ondersteunen in hun meegroeien met veranderende omstandigheden. Om taken beter uit te voeren, samen goedkoper in te kopen, en expertise en lobbykracht te bundelen. Maar om daarmee ook bij te dragen aan het behoud en de verdere verankering van de gemeente als instituut. En in dat proces, dat bedoeld was om de leden te versterken, is de VNG zelf ook een moderniserende praktijk geworden. Een niet weg te denken instituut dat eveneens zoekt naar de beste dynamiek tussen traditie en moderniteit. Traditie is niet hetzelfde als 'altijd hetzelfde', zoals modernisering geen simpel 'alles wordt anders' is. Traditie en modernisering zijn keerzijden van dezelfde medaille. Traditie vernieuwt, groeit, is levend en beweeglijk. Modernisering komt op en veroudert. Het nestelt zich soms permanent en verandert gevestigde praktijken. Niets toont die doorgaande dynamiek mooier dan de ambtenaren die op foto's poseren in de voor hun tijdvak 'state of the art' van moderniteit. Elk tijdvak heeft zijn nieuwe ultieme innovaties, die vaak snel worden ingehaald. De fax, de telefoon, de schrijfmachine, de eerste *tablets*, et cetera. De beelden tonen ons de tijdelijkheid van de vooruitgang. De innovatie vloeit weer weg, of wordt ingehaald door de volgende vernieuwing. Het bereiken van de 100 jaar markeert de positie van de VNG als een inmiddels gevestigde traditie. Die met de tijd meebeweegt en daarmee voor nieuwe moderniteit en modernisering zorgt. 100 Jaar lokaal bestuur blijkt balanceren tussen moderniteit en traditie. En dat zal ook de volgende 100 jaar zo zijn.

CONCLUSION

Between tradition and modernity

LOOKING FORWARD BY LOOKING BACK

This book presents 100 years of local government as seen through the eyes of our predecessors and their contemporaries. It is done through photographs, but this is not a book with just a few photos illustrating the history of local government. In fact, it is the other way around. Looking at the photos raises various conclusions about how local government looks and what that means. What developments can be observed and what do they say about local government?
This book examines local government the way it looks. The key focus is not on what is said about it, but on what can be observed. It does not search for knowledge about what is happening deep within local government, but considers what is visible on the outside. Images from outside act as a mirror of the image inside. Showing instead of telling. And not presenting "the municipality as you have never seen it before", but exactly the way it could be observed on a daily basis for a century. It is the ordinary that reveals exactly what is extraordinary about local government.
By allowing the photos to speak for themselves, readers can be amazed about what has become so self-evident that they hardly notice it any more. The interior of the council chamber, the installation of public toilets, the 'invented tradition' of the registrar of marriages wearing official robes. Things that no longer strike us as unusual and that lead us to believe that the real story about a local authority lies somewhere outside those obvious things. Whereas, actually, the story of the municipality is inherent in what is most ordinary. This book shows that ordinariness and, in doing so, shows what is extraordinary about a century of local government in the Netherlands.
In this concluding part, we look back at the varied photos and stories concerning the customs and specific features of local government and identify the trends and developments that are visible from each photo.
This book is not a picture book. Rather, every picture tells a story - small, precise - about what was going on at that time. We see the faces of individuals and the circumstances in which they live. We get a feeling for what was happening at the time of the photo and how things looked then. And often we see significant details on the periphery. Equipment, faces of bystanders, texts on posters, or other typical signs of a bygone age. Each picture speaks for itself, but what comprehensive story emerges? And what does that story tell us about the past and present and for the future of local government?

Collected photographs

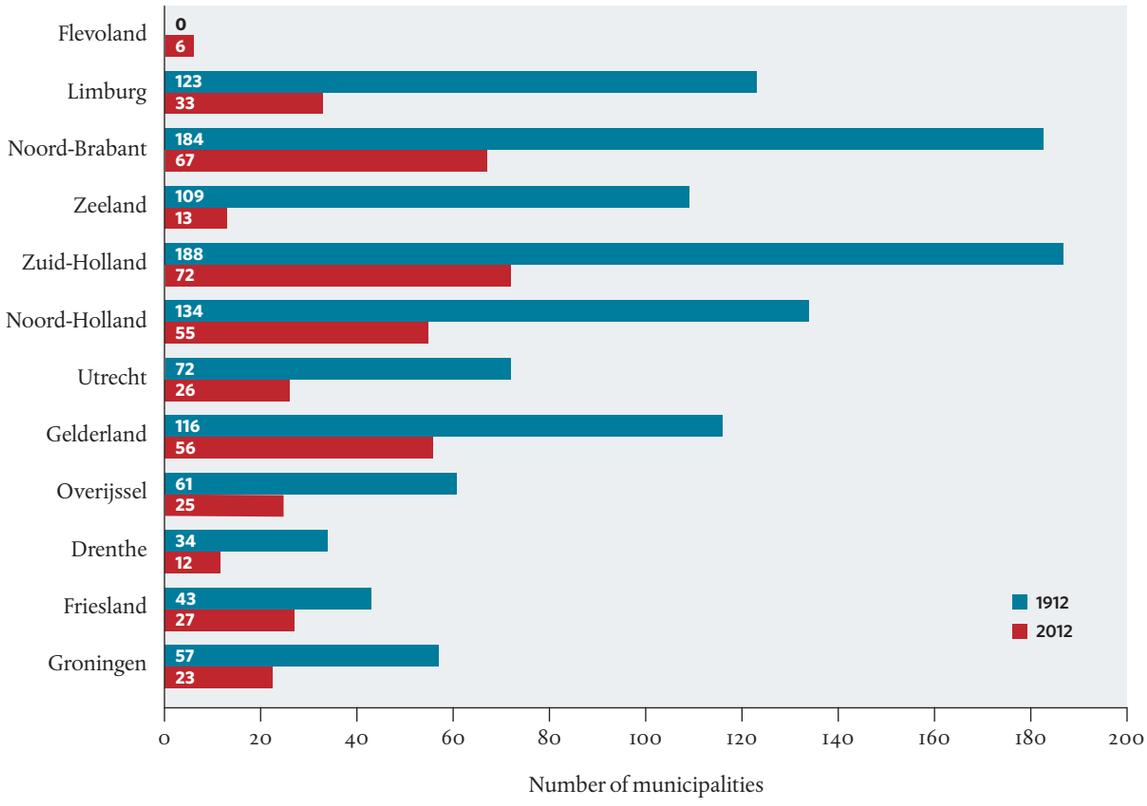
The first step towards any comprehensive conclusions is to gather together the individual photographs and their stories. Individual photographs are links in processes of development and trends; they show expectations that are emerging or receding. The images gathered show a sequence which tells us about the past, but also indicates a possible future. Looking backwards therefore tells us about the future. We can see the public counter develop before our very eyes and every picture of it contributes to the development sequence that tells of increasing openness, transparency, professionalism and - ultimately - perhaps new remoteness. Just as we see technological progress in the office, the workspaces of local officials illustrate the advance of modernity. However, it is necessary to beware of anachronisms. For the user, the typewriter was not the forerunner of the computer, but the successor to the pen. We set this in a context of development towards ever-increasing mechanisation and automation of writing. But the officials who exchanged the pen for the typewriter could not possibly have asked themselves when the printer would be introduced. And so a balance always needs to be sought between the linking of images in a chronological sequence, and, on the other hand, preserving what is unique and specific to each period.

TRENDS IN A CENTURY OF LOCAL GOVERNMENT

In this book we have chosen four viewpoints: artefacts, people, encounters/meetings, and the physical environment. The angles are always slightly different, but together they form an overall picture of local government. But what developments can be observed from these viewpoints?

Increasing proximity and density, administration on a larger scale and reorganization, followed by a renewed need for doing things on a small scale and with a home base.

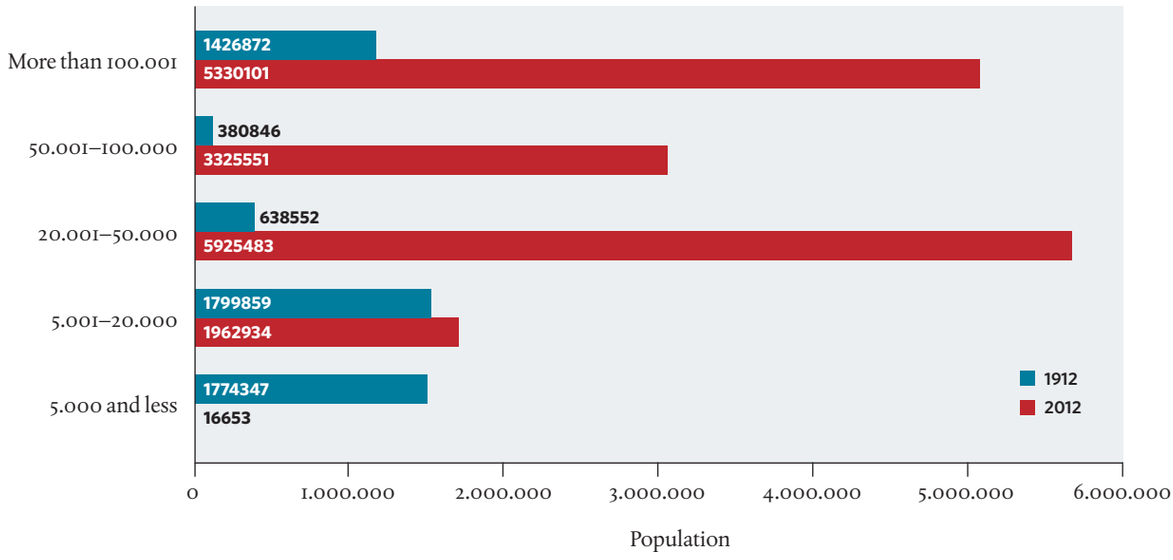
Number of municipalities per province 1912-2012



Being the first tier of government, close to the people, without just being the executive arm of the State. In towns and cities, through the neighbourhood and community approach, we are re-building villages.

From the first viewpoint, that of artefacts, we can see that, over the past 100 years, enormous changes have taken place in the area of local government. We know the trends, but when they are shown on the map, their enormous scale also becomes apparent. The Netherlands have become increasingly crowded, rising from a population of 6 million to 17 million. The map also shows the tremendous increase in mobility, how the infrastructure has become denser, and how the number of journeys has multiplied. Map images with travel times clearly show that areas have become closer to each other. The Netherlands are now a smaller, more crowded country. The space is completely built-up and distances are more easily and quickly travelled. But while it is becoming more and more crowded, in some places, contraction is the main challenge. Where, for decades, municipalities contributed successfully in various ways to building housing and improving housing stock, now in some regions, contraction has to be managed sensibly.
The map also shows how the administrative organization of local government has adapted to changing circumstances. The number of municipalities has decreased in the past century. Nowadays, we talk about administrative pressure, but the number of municipalities has actually decreased from 1120 to 415 in the course of a century, due to operating on a larger scale and the re-drawing of boundaries. At the same time, and less visibly, there is the need for small scale within a large scale. Regardless of, or perhaps because of, the possibility of being in contact with the world there is a pronounced need for proximity. Perhaps because others are so close, there is pressure for a specific local identity. The need to belong, the idea of our village, and the definition of what is specific and close. For example, in re-drawn municipalities, which deliberately implement a "neighbourhood policy", although this can also be seen in large municipalities which are trying to re-introduce village-like mechanisms of networking and care for each other at neighbourhood level. Although the boundary changes and operation on a larger scale are directly visible on the map, what remains invisible is that there is usually considerable doubt about administration on a larger scale and mergers in local communities. At least, it's invisible on the map. In photographs we see local government struggling, not to become a mere executive arm of the State, but rather to

Population according to size of municipalities 1912-2012



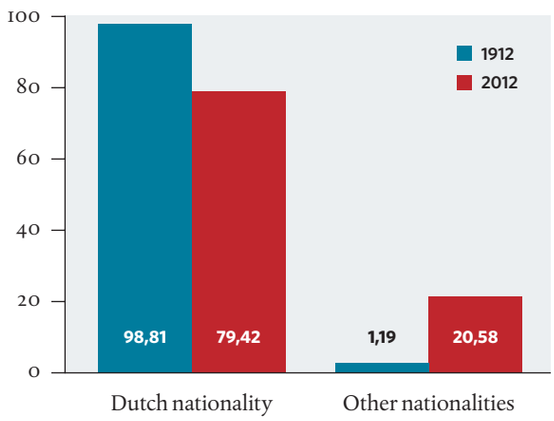
be the first tier of authority, close to the people. We see people showing their opposition, and councils doing their best to respond to doubts. We see the logos changing to try and bring the old neighbourhoods and municipalities together through new logos. And we see the organization of small-scale operations, openness and closeness to the citizens.

Internationalisation, connection to the world and the world in our own communities; but also the rediscovery and protection of the local area; searching for space to be open yet also remaining private.

The municipality aims to be a reflection of the community, but that ambition remains uncompleted - and will always be.

Statistics further reinforce the image of major change. Not only is the size of communities growing, but also their composition is changing. The group is not only becoming bigger, but new groups are emerging. The Netherlands is changing ethnically due to emigration and immigration. There are people from Surinam and the Dutch Antilles as well as migrant workers and asylum seekers from all over the world. And the statistics also show how the populationpyramids of municipalities have been inverted as a result of an ageing population. Schools are becoming empty, while, at the same time, there is a shortage of housing for senior citizens. Tram stops are having to be adapted to make boarding easier. New homes are being built so that they can grow with the ageing target groups. And at the same time, first-time buyers are finding it difficult to buy a home.
The statistics also show how the local economy is becoming more international. Statistics about trade show that the Netherlands is becoming more open and increasing its economic ties around the world. A significant proportion of GDP is now earned abroad and that is happening starting from local communities in municipalities. Local production is moving around the world and international companies are, in turn, setting up business on sites developed by local authorities.
Local government is moving along with the demographic changes and, at the same time, the internal demography of the local government is also changing. The civil service is becoming diverse, as are politics and administrations. The proportion of women and ethnic minorities is rising in the public sector, but also as a Councillor, Mayor and Alderman/woman. At the same time new challenges are emerging. The population is better educated than ever, but that does not mean that everyone is equally highly skilled. How then should local government deal with 'diploma democracy' and increasing differences in education between the administration and the people?

Origin of inhabitants in the Netherlands in % 1909-2011



The administrator is not the citizen, but does now look more like them; at the same time, there is a need to emphasise what is distinctive and create a certain distance.

The mood in society is not very stable; mood swings - also with regard to the municipality and its administrators - are the order of the day. What citizens expect of their administrators changes all the time.

The change in society and administration can also be seen from the portraits. Major changes such as the introduction of universal suffrage, the emancipation of women and efforts to combat discrimination against minorities are represented

in miniature through portraits. Mr. Mayor becomes a woman, the woman then comes from an ethnic minority. Politicians start looking more and more like the people. At the same time we also see that the portrait becomes a strategic pose; not just an image, but an image of authority. The administrator is not like the people, but does try to get close to them. The portraits show the struggle that the administration has with remoteness from the people. The portrait becomes increasingly stately and friendly at the same time.

The main processes of the municipality remain the same regardless of the period and technology. Movement takes place around a nucleus that is continuous.

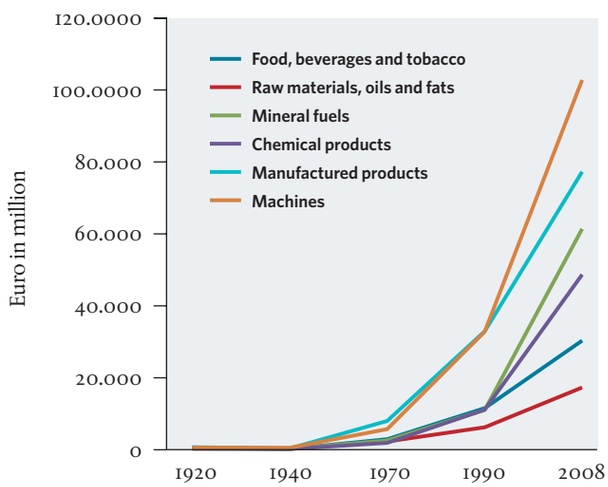
From the viewpoint of the artefacts, besides change, a striking continuity is apparent. A deed document shows on a small scale how technological development has brought about enormous changes for local government, without even really affecting its substance. Technology is clearly important but is not the driving force that makes everything different. It changes a great deal, of course, but at the local authority, we see many crucial and meaningful traditions that are unaffected by the technology. Documents show that nicely: we dream of the paperless office, but much of what is specific to the local authority cannot happen without a hand-signed, authentic copy of the deed. Preferably with a stamp!

While administrators make efforts to get closer to the people, many see the perceived gap as getting wider.

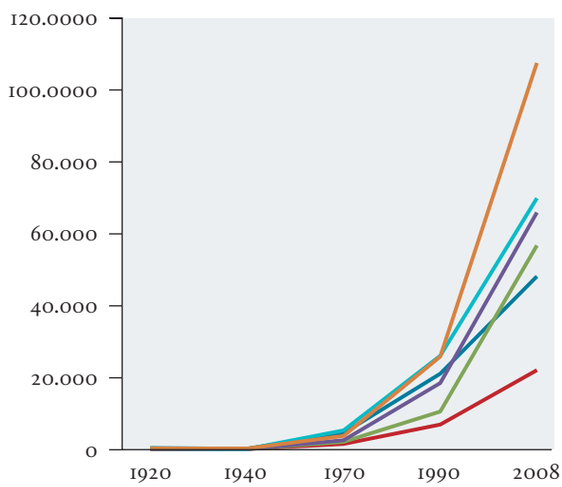
The natural authority of mayors has diminished, but when incidents occur, they remain important as a figurehead of the local authority.

A subsequent viewpoint concerns people. We see administrators and elected representatives but also office holders who may or may not wear uniform and are the face of the local authority. Here there is the paradoxical development that the perceived gap between citizens and administration seems to grow as the distance decreases. Take the photo of the alderman, mayor and councillor. Under the influence of equality and equalisation, the unquestioning respect for the administrator has disappeared. We see a rapprochement as the distance increases: moving into neighbourhoods, closer to the citizen, education and the empowerment of citizens, other politicians, direct democracy, divisions and debates about the elected mayor. It is not remoteness, but excessive proximity that seems to be the problem. In an attempt to get closer, the administrator can gain but also lose authority. The administrator and person in charge are touchable, and that is becoming increasingly the case, and all too often, literally so.
The picture also shows how the work of administrators has become more complex. The

International trade; imports 1920 -2008



International trade; exports 1920 -2008



increasing variety of contexts and crumbling natural authority are making more aldermen take early retirement. Even mayors who come under attack are an expression of this phenomenon. The administrator has not become more powerful, but more vulnerable. Debates in the council have become harsher through polarisation, but councillors have equally tough debates in other forums. At a surgery with citizens, in a neighbourhood with residents, in the group room with councillors from his/her own party, in numerous discussions with the network of partners needed to achieve results. The list has grown longer and the media are always exerting more and more pressure.
But it also shows how important the local authority is when social disruption occurs. If the community is hit by major events, the focus shifts to the local authority. When there are crises and incidents, we see mayors come into the picture who are then literally the face of the municipality. Sometimes it goes wrong, but it often works well. The images created stay in the minds of stakeholders and form part of the collective memory.

While the local authority does more and more to involve the people in decision-making, citizens themselves take more initiative in line with the rich historic tradition of civil society in the Netherlands.

Society has become disenchanted, which has increasingly led to rationalisation of the organization and functioning of local government.

Meetings between the authorities and the people provide a third viewpoint from which to visualise trends. It shows how the municipality may not always have been able to make the confrontation between the citizen and administration easier, but it has been trying to make it more 'pleasant'. New methods, involving having people involved earlier in the process, and sometimes even in co-production. Since the 'sixties' much has happened on this issue and the relationship is becoming more and more interactive. Today we see how citizens bypass the authorities and get down to work themselves. Citizen participation then becomes government participation, with the authorities seeking contact with the citizen to get them involved in good time and able to participate.

Rationalisation and professionalism do not negate the fact that ritual and symbolism are still visually dominant in the relationship between citizen and government.

Meetings between government and citizens are sometimes deliberately orchestrated. The design of ceremonies reflects the fact that despite the continuing disenchantment of society, there is a continuing need for special moments that mark transitions: the acquisition of Dutch nationality, the honouring of people who have made an outstanding contribution, the sealing of a city partnership. The administration is becoming more professional and more a profession in its own right, but in the meantime symbolism and ritual continue to form a key element in it. Rituals and ceremonies create strong visual moments that determine the view of the local authority. They are the kind of images that people still look back on and they take with them. And, increasingly, they are the images the media covers, the local newspaper writes, or that may even get into the national media.

Trust in the deepest principles of local democracy is strong and deeply rooted; the photo shows no signs of permanent loss of trust or diminished legitimacy of the democratic process.

A special kind of meeting between government and citizens is election day. In the polling station, in the campaign that preceded it, on the evening when the results are displayed and in the first tentative speculation about the possible coalitions that will come out of it. The picture is amazingly continuous; we see the same people at the same tables in the same polling booths, which exude the same peace and simplicity. What local elections perhaps show via that simplicity is that although we complain about the deterioration in behaviour and undertones of dissatisfaction and discontent in society, confidence in democracy has deep roots. Fraud may not be that difficult, but it is not really a serious problem. And therefore,

the day can remain relaxed, despite the strained power relationships and power struggles that are more visible and explicit. Recounts and allegations of fraud create an interesting side show, but are possibly a sign of increasing tensions. Citizens often used to stand together in a voting booth, but only recently has that been an issue.

Official organizations have grown and professionalized tremendously. Meanwhile, they have to downsize and some tasks are being outsourced and privatised.

Local government now networks; in its own organization, in which organizational boundaries are gradually becoming more fluid, but also in its links to external parties and other authorities.

Modernisation of the administrative machine and the municipal organization is permanent, with the paradoxical consequence that the idea of modernity itself becomes obsolete more quickly.

In the meantime the municipal organization is also changing rapidly. The organisation chart only shows part of what the organization does and is, because much of the work takes place outside their own walls and boundaries. To implement policy in a changing society, and find the right goals, it is increasingly necessary to work together in coalitions of parties. Steering then becomes 'linking-up', giving direction becomes moving in the same direction. Leadership becomes "working together" and taking society with you sometimes means simply going along with the initiatives of others. This applies to the relationship with parties in the municipality as well as with other municipalities or tiers of government. Sometimes entering into arrangements, sometimes by carrying out ad hoc specific projects or activities together. Sometimes that involves new institutions, such as occurs in regions, but just as often, they are dissolved once the task is completed. And even in the official organization, the boundaries between inside and outside are becoming increasingly blurred.
Photos and charts show new forms of organization and working with great flexibility, but also refer to carrying out tasks in networks and public/private partnerships, vital coalitions with citizens and do-it-yourself democracy. Classic forms and demarcation lines such as the office may, just like the fax machine - once the epitome of modernity - have had their day. Office photos show how many of the processes remain fundamentally the same, but the technology changes the interpretation, organization and division of labour. Until now, this has always been within the walls of the office, where the interior walls in particular are often being moved, but the most recent image suggests that now the outer walls are more fluid. Carrying out functions is no longer associated with an office number, but is a task of office nomads who work temporarily in a particular place that suits their work of the moment.

MOVING IMAGES OF TURBULENT TIMES

Photos are literally snapshots. But as snapshots are put together over a longer period, this creates a coherent series that provides insight into underlying trends. This gives historical photos particular relevance to the present day as a mirror for reflection. The historical photo offers new perspectives for thinking about the present and the future.

Modernisation

The images of 100 years of local government show the tremendous progress and modernization that has taken place. Many things have been done better, faster and more efficiently in the course of the past century. This can be seen, for example, in the arrangement of the counters. The counters are larger, the space is literally opened up. It is brighter and more pleasant, although the reduction of waiting times is a recurring aim. Finally we see the step to create virtual counters, which makes the citizen's living room an extension of the public counter. The counter is becoming more like a living room and the living room is partially a counter. This has increased the convenience and efficiency of the service.
The council chamber is modernizing too. There is more light and space in the layout. But there is also new technology available such as sound amplification, climate control, presentation

materials and the introduction of ICT. We see also modernization in the development of the tasks of the municipality. The portfolio of the local authority is literally moving, and there are more new tasks in response to new social issues that arise. Public baths are a temporary solution to a problem that eventually will be solved in the private sphere. Then the local authority gradually pulls out of this area, and slowly the public baths are closed. Or rather, the function of the buildings changes. That is modernization too. The public baths become a Turkish Baths or a restaurant. Similarly, a swimming pool is converted into a theatre, and a former landfill site becomes the substrate for today's golf course or city park.
Modernization is also reflected in those people who give shape to local government. The role of the mayor is slowly changing and we see the mayor thrust to the fore in case of disasters and incidents, as the personification of the municipal authority. The face of the administration, as well as of the community. Modernization makes life more complicated for another key figure in the city, the alderman. The alderman must operate simultaneously in more and more environments, is ever easier to monitor and must operate in a 'glass house'. Words are assessed immediately and every action is visible.
Such modernization is also visible in the organisation of the municipal staff, where officials are behind newer and better equipment doing their job and their office environment is always changing. In every era, the prevailing attitude is that things are getting better. Although it needs to be said straightaway that for every period, expectations about what technology will bring in terms of making work more pleasant usually fail to materialise. Our era shows a new phase in the development of the office. The office staff have become nomads, without an office of their own, carrying their materials and personal equipment around with them. The office has now been downgraded as a place of action, and work is gradually migrating towards home offices and hot-desking.
Modernization brings new bearers of communal identity. Other artefacts are visible, such as logos in lightboxes on the wall of the town hall. The gable stones are being replaced by, or supplemented with, new expressions of identity. So it is with the advertising for the city. During the 'eighties, logos suddenly made their appearance on coffee mugs and grew into real, professionalized city marketing. But modernization is itself embedded in the design by designing logos and house styles that epitomize something of the progress and the new style of the time. Sometimes the letters are more austere, then rounded, only later to become more classical again. And often new local authorities hark back to a traditional logo or a local classic logo.
Modernization can take many forms and is very concretely visible. It allows for all kinds of large and small breaks with the image, which accentuate innovation. But although it suggests major changes, suggests the alleged break with the previous image often leaves a lot to be desired. What appeared to be ground-breaking later seemed rather limited. A next step in a continuous process, different, but an extension of the past. Or temporarily, as an intermediate step which was quickly corrected. Look, for example, at the portfolio of tasks of the municipality. Public housing and police were once important and major tasks which were soon largely removed from the municipal package of tasks. But they have not disappeared forever. 100 years of local government in pictures shows that one step follows another. Now the police are organized nationally. A next step might well be for powers to be decentralized as has happened before with social security and health and welfare. Tasks are added and taken away again. But if another period requires it, they can be given back again. Modernization means that this process continues, but that does not mean that it is always progress.

Ebb and flow

This takes us one step further, past the illusion generated by the image of modernization. Behind and beneath the modernization something else is happening. Much of the dynamic is not only in one direction; it is not simply a matter of faster, better and easier. Much of the movement is actually round and round, back and forth, with rejection and rediscovery. And one direction often contains the seed of the opposite direction. With centralization came the start of the discus-

sion about decentralization. And vice versa. The pattern is not constant and continuing modernization, but the development in steps to and fro. From market to local authority. Back to the market and back to the local authority. Problems increase, decrease again, and after the municipal capacity is cut back, increase again later. Never quite the same, but similar. And with renewed expenditure as a result. For example, look at the uniforms that those in authority 'just' used to wear. The uniforms were long associated with authority, with many ornaments that exude power and are supposed to command respect. Then those items played a less and less prominent role, and then almost disappeared altogether. Authority comes not from confrontation, but must be earned in collaboration by the office-holder. And that requires different clothing. If the police officer is your best friend, then he should not dress like an armed enemy. But now, uniforms associated with powerful symbolism are making a comeback. Rotterdam law enforcers are wearing deliberately 'tough' but traditionally designed uniforms.

We see the same in ceremonies. They used to be stately and solemn, and afterwards, they became less formal. Every sign of authority and any reference to the powers of state had to be eliminated. Even the commemoration of the dead on 4 May showed this, with alternative commemorations in the city is order to avoid having anything to do with the official commemoration and association with the state and symbols of violence. But recently we have been seeing the rites and ornaments of authority making a comeback. As expressions of power and authority, or of tradition and history. Increasing informality seems to be a trend that is undergoing a U-turn. New signs of remoteness are emerging and are depicted in this book.

This ebb and flow can also be seen among the electorate. Preferences shift over time from the centre to the edges of the political spectrum, and then again in the opposite direction. Terms such as floating voters signals an acceleration of that movement. However, the advent of new parties, for example, is nothing new. Traditional political parties are under pressure. But that could herald a new era or just as well be a temporary phase that will eventually swing back. The long lines of development in this book show that, in any case, the fact that we can't see something now does not mean it is not happening.

Only in the longer term can we see, hidden behind this ebb and flow, a progressive development. A signal of this can be seen in organizational forms. Is often said in jest that an organization chart shows a pendulum: from centralized to decentralized and back again. Distributing tasks across multiple buildings, units or remote, privatised organizations. Then, after that loss of control, brought back to keep a close eye on them. We see departments get bigger, only to be divided up into smaller units with more autonomy. In the meantime, another lurch in the opposite direction is possible. How are local authorities going to cope with challenges such as coproduction with the outside world and their organization being made fluid? How to put the units of its own organisation into perspective so that the organization can keep track of overriding social issues. And what is the role of the office in that? Does a central building where the officials meet daily and go to work still fit the purpose? Or will we see much more fragmented forms emerge, such as was the case in many places a century ago?

Continuous undercurrent

Another step further and a third layer can be observed. Besides the movement of modernization and ebb and flow, in each of our themes, we can see traces of deep continuity. In essence, much remains the same. We see the town hall change, but it does not change the essence and its function. The town hall is renovated to stay the same in order to be a symbol of authority in changing times and a different society. It is always the contemporary variant of the city palace. Today, newly built in shiny glass, with light materials and rounded shapes. Formerly built in the Gothic style, with banners and wooden shutters for the small windows in the facade, painted in the colours of the city. In some municipalities it has a typical architectural style as a statement of image and identity. In other town and city halls, there is a rather cheap-looking finish, as a symbol of understanding of the economic climate at the time of its construction. The surface has been renovated, and

there is a range of different architectural styles and features, but underneath, there is the continuity of the town hall as a centre of local government, as a place that people refer to when they talk about the municipality.

Look as well at the appearance of the councillors. Again, there is the continuity of the struggle with the ambiguity of representation of the people. Councillors represent their electorate during their electoral term, but also adopt a certain remoteness. They are themselves, but on behalf of their voters. Voters want to see an authentic other, but one that has similarities with themselves, with what they are now, or how they would like to be. Attempts at emancipation are also evident from the appearance of the councillor. We see them in all periods, struggling with the challenges of emancipation and opposition. They walk ahead of their electorate, they do not try to curry favour, and lose their legitimacy if they fail to maintain a balance. They must lead and follow. Political movements and traditionally organised social ties blur over time, but there are new affiliations that take their place. Political ideology is visibly in decline, but personalized ideology is taking its place. Style is playing a more prominent role. It is an expression of the continuing attempt by representatives to seek to mobilize their grass roots support, at least on election day.

Another example of continuity is the primary process in which technological innovations are taking place. Technology is changing, with administration increasingly being digitised. ICT makes the production and dissemination of paperwork ever easier and more individual. From handwritten to typewritten, to digital stored on local PCs or networks, up to and including the cloud, where space no longer matters and access is the only criterion for reading and editing documents. Whoever has access rights to the document can enter it, regardless of where he and the document are. But at the same time, these are each variants of the same process. Everything is different, but as a variation on the same theme. Text moves through the organization where the political authority takes decisions, which leads to text production by officials. The document reflects the administrative ratification of major events in life. A birth, marriage, death. The document shows that specific event through the characteristics of the document itself. Often with a stamp or other visible marks and signed in the presence of stakeholders. The symbolism of that moment is an integral part of the document itself. How does that relate to the cloud? The technology is not the limiting factor, a digital signature is perfectly possible. It is therefore the undercurrent of continuity in the relationship between citizen and local government which can still be better represented in official documents, stamps and forms than by virtual documents printed at home.

We have mentioned many elements of continuity in this book. The most prominent is the polling station. Nowhere do we see the continuity of the place shown more eloquently than here. The appearance of the polling station is always the same. Apart from a brief flirtation with the voting machine, we otherwise always see the same appearance. The same booths, same people behind the table. Same attributes and same violations of electoral law. For example, if people go in the booth together, the curtains are missing, or direct campaign messages are visible around the polling station. The voluntary amateurism, established by an underlying professional municipal organization, is the constant factor. It is a beautiful picture of obviousness and the boundless trust of citizens in democracy. Also we see that this undercurrent is hardly ever disputed except as it was in the latest elections. The practice itself was unchanged, yet it was suddenly challenged.

We argue here that continuity is not eternal and unchanging. Electoral practice and the polling station may change. We also point out also that many of the visible changes upstream are ultimately ripples in the ongoing continuity of the undercurrent. This means that local government does not always remain the same, but over time it will not change entirely either. 100 years of local government is as much a story of renewal and modernization as it is of continuity and tradition.

BETWEEN TRADITION AND MODERNITY

This book has mapped out how local authorities have developed in the last 100 years. This makes for a diverse palette of images and observations.

Tasks that are added, which grow, become institutionalized and self-evident and then, after a few decades, are no longer accepted as such. We have shown how the citizen and the community have changed and how the local authority has always responded in a dynamic way in every era. Sometimes by moving with and following events, often by anticipating them, seeking to emancipate and inspire developments or at least reinforce them.
We see local authorities pursuing social goals, such as when it comes to education, health, welfare and local social security and labour market policy. And we see local authorities setting the boundaries, by enacting prohibitions and orders, imposing stricter enforcement and greater discipline and regulation on society. We see local government growing, taking action and expanding, and then subsequently, cutting back in other areas, withdrawing, adopting a hands-off approach and allowing scope. Sometimes adopting policies in other fields that run counter to usual municipal policies, particularly in mental health care, welfare, child health care and prevention, and often also in competition with other tiers of government in the same field.
Anyone who examines the ebb and flow of local government - where incremental change and sudden spurts, more and less, bigger and smaller, deeper and looser, control and scope seem to alternate continuously - may wonder whether generic pronouncements can be made about developments over 100 years of local government. Two key words are certainly crucial here. 100 years of local government reveals itself as a constant balancing act between tradition and modernity. There is always the continuity of tradition, which can be supplemented, alternates with, and is sometimes taken over by modernity.
In the current debates and reflections typical of each era, the attention to modernity and modernization of tradition is prevalent. The photograph invariably shows people posing with new equipment, new techniques and new, or at least progressive, ideas for advancing issues. This is partly because the issues change, but mainly because the solutions are innovative. Sometimes it concerns "hard" technology such as the advent of the telephone, using the fax or digitization. More often, it concerns social innovation, where new methods or ideas about organization are introduced. For example, ideas about the organization of local solidarity, the collectivization of social relationships, or leaving tasks to the market or the community. Technology - the new office fax, the voting machine in local elections, the beamer in the council chamber - plays a supporting role as a facilitator, but it primarily concerns innovation - usually referred to as modernization - of the working methods and operations.
But the picture also shows something else. It shows the continuity of local government. That is perhaps the most surprising aspect of this book. Modernization takes place against the background of a powerful and recurring tradition. Desktops, the typing pool, electric typewriter, computer, fax, telephone and mobile phone are technologies that give the work processes a facade of a different appearance, while in fact the core activity remains similar. The origins of the processes of local government are deeply-rooted traditions but sometimes the technology changes something on the periphery, such as technology that speeds up turnaround times or makes it easier to distribute text. The tradition modernizes, but does not change significantly. Besides ongoing modernization, with the tragedy of the continuous ageing of all these innovative technologies, devices and methods that we see in the picture, recurring tradition is ever present. The local authority is, and is always becoming, different, but as the first tier of government, it remains the same.
Something noteworthy is the apparent game that is sometimes played in relation to tradition and modernity. We see variations of invented or re-invented tradition. As indigenous peoples sell many trinkets to tourists as authentic cultural heritage, so we see the marriage registrars turning up in official robes. These refer to the traditions of the past, but are inventions of today. But with obvious intentions as the deep roots of the institution are reflected in the ceremony. The ceremony itself may have become more personal and less stately - for example the registrar speaks to the spouses as a person -but the ceremony is imbued with this new tradition. Similarly, some law enforcers wear contemporary/traditional uniform designs. From a distance the coat of arms is similar to the unique symbolic coding of the post boxes.

The only, but vital, difference being that the porters badge dates back a century and the tradition of the uniform of the town guard is a recent tradition. Often, the tradition is re-invented, rediscovered, although that sounds too passive. Not accidentally found in an archive, but consciously polished and redesigned, for example, if a logo has to be designed for a new or merged municipality. Zoetermeer is known as new local authority, but the logo dates back to water lilies from the sixteenth century. Tradition is not something that is invented or found in the attic, but deliberately and purposely being rediscovered to situate a modern practice into a firmly-rooted tradition.

LOOKING BACK TO THE FUTURE

This book is about 100 years of local government, specifically over the last century. We will not attempt to make predictions about the next hundred years, or even forthcoming decades. Prediction is difficult, especially when it comes to the future, and that adage also applies to the end of this book. But the book does provide a few modest lessons about looking into the future. If you take a look back, will see some recurring patterns in historic photos. Sometimes there is gradual innovation, sometimes abrupt change. Often we see changes ebb and flow, which sometimes does deliver progress over time. And not only to and from, also more or less.

We also see that expectations almost always turn out differently, and longer-term impact differs from what short-term measures intended. What looked great and far-reaching sometimes turns out in the long-term to have had limited relevance. Intentions also prove poor predictors of outcome. What was conceived as grand and far-reaching only changes part of what it was supposed to change, while often unexpected and unimagined benefits may be infinitely greater. All planned changes to the political system, and the numerous attempts at minor surgery - and sometimes larger-scale institutional reform, such as dualisation - to bring politicians and citizens closer together have limited effect, while the panoply of new media and new practices for participation between citizens and government will cause unexpectedly large changes. They are not only changing the relationship of citizens to their local government, but also to other administrators. As earlier eras produced their own style of government and administrators, carried by a wave of social movements, which at the same time, they themselves helped to shape, channel and make.

The art of prediction is that of looking back. Not by romanticizing the past, but by acknowledging the constant balancing act between tradition and modernity. That means that a permanent innovation takes place, with constant new discoveries and improvements that advance the work of local government. But always with great continuity in the deeply rooted traditions of local government.

VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Association of Netherlands Municipalities) is also part of this history of balancing modernization and tradition. It was originally designed as an institution to support municipalities in keeping pace with changing circumstances in order to perform tasks better, cut the cost of procurement together, and pool expertise and lobbying power, in order to contribute to the preservation and further embedding of the local authority as an institution. And in that process, which was intended to strengthen members, VNG itself become an agent of modernization. An indispensable institution that is itself looking for the best dynamic between tradition and modernity. Tradition is not the same thing as always keeping everything the same, in the same way that modernisation does not mean 'changing everything'. Tradition and modernization are two sides of the same coin. Tradition innovates, is alive and dynamic. Modernization occurs and becomes obsolete. Sometimes it stays put permanently and changes established practices.

Nothing illustrates continuing dynamic better than the officials posing for photos, showing off what was the 'state of the art' of their time. Each period has its very latest innovations that are often quickly overtaken. The fax, the telephone, the typewriter, the first tablets, etcetera. The photos show us the transience of progress. An

innovation wanes, or is overtaken by the next innovation.
Reaching this centenary marks the position of VNG as an established tradition which moves with the times and thus provides new modernity and modernization. 100 years of local government shows a balance between modernity and tradition. And that will be the case for the next 100 years.

VERANTWOORDING

Aandacht voor wat niet meer opvalt

DE BIJZONDERHEID VAN HET GEWONE

Het lokaal bestuur omringt burgers zonder dat ze zich ervan bewust zijn. Het lokaal bestuur is als het besturingssysteem dat op de computer draait en onzichtbaar mogelijk maakt dat alles voor de gebruikers werkt. Het valt niet op, maar wat we dagelijks ondernemen speelt zich af binnen de context van lokaal bestuur. Het is zó gewoon en vanzelfsprekend geworden dat we ons er amper van bewust zijn, het niet meer zien.

Maar net als het besturingssysteem van de computer treedt het lokaal bestuur soms op de voorgrond en wordt de gemeente zichtbaar. Meestal is er dan iets bijzonders aan de hand, positief of negatief. Een bezoek aan het gemeentehuis voor een trouwerij, een ontmoeting met de balieambtenaar bij het afhalen van een paspoort, het aangeven van een geboorte, de huldiging van een sporter, of een brandweerwagen die met loeiende sirenes voorbij rijdt. Wie langsgaat bij de gemeente ziet vaak ook het kantoorleven, dat zich toont in ambtenaren die er aan het werk zijn. Typend, bellend, gebogen over papieren of pratend met collega's. Het politiek bestuur zien mensen in de raadsvergadering, de wethouder die op werkbezoek is, of in het raadslid dat zich in de krant over een onderwerp uitspreekt. Zelfs wetgeving is zichtbaar. De Algemene Plaatselijke Verordening is natuurlijk opvraagbaar, maar is toch vooral zichtbaar in het contact met de stadswacht die een foutparkeerder een boete geeft of hangjongeren naar het buurthuis wijst. Af en toe ook is het lokaal bestuur zichtbaar in actie in tijden van crisis. Hulpdiensten die uitrukken, de burgemeester die voor de camera komt, of een voorlichter die vertelt dat er nog geen nieuws is. En daags na de ramp zien we de lokale inspecteur van de afdeling vergunningverlening in beeld, als de vraag opkomt of alles wel in orde was bij het getroffen bedrijf. Soms gevolgd door nader onderzoek, misschien wel vanuit de lokale rekenkamer of op verzoek van de gemeenteraad door een extern bureau. Veel van wat de gemeente doet registreren we slechts onbewust. Iedereen weet dat de gemeente er is, maar voor het merendeel zijn we onbewust van wat de gemeente doet.

HET AFZONDERLIJKE EN HET BIJZONDERE

Het beeld van de gemeente is vaak op twee manieren gekleurd. Veel van het gewone zien we niet meer. Het bijzondere krijgt daarentegen buitengewone aandacht. Als dingen misgaan

bijvoorbeeld keert het bewustzijn terug en nemen mensen positie in. Vuil dat niet wordt opgehaald, de wethouder die zijn tekst kwijt is, de akte die gebreken vertoont. Pas rond bijzondere gebeurtenissen valt de sluier van vanzelfsprekendheid weg. Dat is begrijpelijk, maar tegelijk jammer. Want juist door ons onvermogen om het gewone nog te zien is er veel dat ons ontgaat – veel dat bij nadere beschouwing toch bijzonder blijkt.

Concrete ervaringen maken de gemeente

Het beeld dat burgers hebben van het lokaal bestuur is niet gevormd door abstracte noties als lokale democratie of gemeentelijke bureaucratie. Het is gebaseerd op concrete ervaringen met bijvoorbeeld een raadsvergadering, een huwelijksplechtigheid, een inspraakavond of een bezoek aan de balie van Burgerzaken. Dualisering zegt de burger weinig, maar het valt bij nadere beschouwing wel op dat de wethouder niet prominent en centraal meer in de raadzaal zit. Dat de overheid transparantie en klantgerichte dienstverlening nastreeft zegt de burger weinig, maar als we er nog eens goed naar kijken valt wel op dat de publieksbalie open vormgegeven is en dat een vriendelijk hostess er aan een leestafel koffie serveert.

De gemeente laten zien

Wie het lokaal bestuur wil zien zoals het is, moet er niet met een vergrootglas en notitieblok naar binnen gaan. Diep inzicht in de binnenkant is waardevol, maar zegt weinig over hoe gemeente en gemeenschap zich tot elkaar verhouden. Dan is het beter om afstand te nemen en de ogen te openen voor wat zo vanzelfsprekend is dat het niet meer opvalt. Wat ziet de burger als hij – zich opnieuw daarvan bewust – naar de gemeente kijkt? Wat komt in beeld als we kijken door de ogen van de burger? Om het lokaal bestuur te begrijpen is geen groot verhaal nodig, maar de kunst van het weer onbevangen waarnemen. Met aandacht voor het buitengewone beeld, maar vooral voor de dagelijkse dingen die in hun normaliteit ontsnappen aan ons observatievermogen. Dat is de gelijktijdig bescheiden en omvangrijke opgave en ambitie van dit boek: de gemeente laten zien.

BEELD SPREEKT, MAAR WAT ZEGT HET?

Dit boek vertelt een beeldverhaal, maar beeld spreekt niet voor zich. Duiding is nodig, om een aantal redenen. ‘Een beeld zegt meer dan duizend woorden’, horen we vaak. Maar wat zegt het beeld dan? Een foto is een momentopname en per definitie selectief. Niet alles staat er op of is even scherp. De foto is niet de huldiging, maar beeldt delen daarvan af. Beeld is soms een manier om vast te leggen hoe iets er uit ziet, als ware het een bewijsstuk. Maar vaker is het beeld exemplarisch, als representatie van een situatie die in interpretatie achteraf betekenis krijgt. Het beeld spreekt dan wel, maar wat het zegt is aan de kijker. Een andere bekende uitdrukking is dat het beeld niet liegt. Maar daarmee toont het beeld nog geen onberispelijke waarheid. Niet elk beeld is authentiek, vaak is er een pose, en soms is er zelfs mee geknoeid. Het beeld is nooit een neutraal gegeven, er vindt constructie plaats. Het beeld vertelt niet zonder waarden en belangen hoe het was, maar is een product van selectie en prioritering.

Niet alleen de foto’s, maar ook de bronnen waarin we ze terugvinden zijn niet waardenvrij. Dankzij archieven en collecties kunnen we de visuele ervaring van toen nu opnieuw beleven en interpreteren. Maar niet alles vindt de weg naar het archief. Foto’s zijn bewaard gebleven omdat ze kennelijk iets bijzonders betekenden. We zijn voor ons beeld van het verleden daarom overgeleverd aan de keuzes van onze voorgangers en wat zij ‘veelzeggend beeld’ vonden. We zien niet het verleden zoals het was, maar wat er volgens tijdgenoten toe deed. Om die redenen hebben we het niet bij een fotopresentatie alleen gelaten en ervoor gekozen om het beeld thematisch van een beschouwing te voorzien. De beelden spreken voor zich, maar wij maken inzichtelijk welke verhalen erbij te vertellen zijn. Zodat lezers vervolgens hun eigen verhalen kunnen maken. In de verhalen proberen we de statische beelden in beweging te brengen. Dat doen we door op zoek te gaan naar foto’s die exemplarisch zijn, als deel van een groter geheel. Foto’s zijn per definitie momentopnamen. Ze laten zien wat er op het moment van het nemen van de foto toe deed.

Voor de ene tijd, plaats en fotograaf was dat Roel van Duijn die als raadslid wordt geïnstalleerd, voor de ander is dat een gemeentelijk slachthuis dat voor het laatste maal de deuren opent om de dieren binnen te leiden. Door de verschillende momentopnamen rond een thema aaneen te schakelen ontstaan thematische tijdsbeelden. De momentopnamen tellen zo op tot een steeds net andere verhaallijn over de ontwikkeling van 100 jaar. Bijvoorbeeld rond formalisering en informalisering, en de afstand of nabijheid van het bestuur tot de samenleving.

Het beeld ligt op straat

De opzet werkt in de praktijk ongeveer zo. Het valt ons nauwelijks meer op, maar de gemeente stuurt ons in het ruimtegebruik via straatmeubilair. Denk aan de plaatsing van openbare toiletten, fietsenrekken of bankjes in het park. Beeld verschaft ons momentopnames die laten zien hoe de gemeente via aangebracht straatmeubilair op vaak vanzelfsprekende en onbewust zichtbare wijze aan sturing doet. Zo zien we dat in de jaren zestig en zeventig het lokaal bestuur letterlijk de openbare ruimte begint te vullen met materiaal – straatmeubilair – om zo het gedrag van burgers te beïnvloeden. Terwijl we later zien dat de overheid in een felle strijd verwikkeld raakt tegen vernieling en vandalisme, waarbij voorzieningen in verval raken of alleen nog tegen hoge kosten onderhouden kunnen worden. Gevoegd bij een poging tot terugtred van het lokaal bestuur uit de publieke ruimte, zien we dat het niveau van het straatmeubilair achteruit gaat. Vervolgens zien we dat veel van de objecten die we voorheen in verval zagen, ineens glimmend en wel pronken in de publieke ruimte. Maar we zien ook dat ze zijn voorzien van reclame en dat er in kleine letters een bedrijfsnaam van een Amerikaans beursgenoteerd bedrijf op vermeld staan. Het ziet er opgeruimd uit, maar er zijn private partijen, of publiek-private combinaties, het publieke domein ingetrokken. En met meer dan alleen maar vanzelfsprekende 'win-win'-situaties. De gemeente die een abri op een bushalte heeft verkocht kan aansprakelijk worden gesteld als door werkzaamheden aan de weg de halte een paar maanden buiten gebruik is. En er ontstaat discussie over de reclames, bijvoorbeeld als burgers aanstoot nemen aan schaars geklede dames die tot aanschaf van ondergoed uitnodigen. En wat gebeurt er als de reclamemarkt instort en de eigenaren van de glimmende straatmeubels gaan saneren?

Voor allerlei onderwerpen zijn vergelijkbare ontwikkelingslijnen te zien. Soms tonen ze grote innovatie en vernieuwing, vaak ook vallen diepe sporen van continuïteit op. De beelden tonen de dynamiek en de moderniteit van het lokaal bestuur, maar ook de diepe en traditionele wortels. Veel vernieuwt, maar niet alles verandert. Continuïteit en discontinuïteit lopen door elkaar. Per onderwerp zijn andere verhoudingen en ontwikkelingen zichtbaar. De kracht van het beeld is zo dat het de grote ontwikkelingen en technologische vernieuwingen vanuit het zichtbare detail nuanceert.

VEELZIJDIGE VERNIEUWING EN GEVARIEERDE VERANDERING

Vanuit de zichtlijnen ontstaat een ander perspectief op het lokaal bestuur en de lokale gemeenschap. Van vroeger, maar ook van nu en in de toekomst. We kijken niet alleen naar bestuurders die grote daden verrichten op momenten van crisis, maar ook naar op het eerste gezicht kleine kwesties als de inrichting van de publieksbalie of het opstellen en ondertekenen van een akte. We hebben aandacht voor de raadzaal en de collegekamer, maar ook voor het gemeentearchief en de entree van het stadhuis. We beschouwen concrete ervaringen van burgers met de gemeente, in beelden die het contact letterlijk laten zien. Soms in bewust opgetuigde rituelen, bijvoorbeeld als er getrouwd wordt of het inburgeringsdiploma wordt verleend. Maar evenzeer in de toevallige of rommelige ontmoeting van de wethouder met de burger op straat. Op werkbezoek in de wijk, of gewoon tijdens een wandeling. Op dezelfde wijze doen ook de artefacten van het lokaal bestuur ertoe: de attributen, voorwerpen, kleding en de inrichting en het meubilair zijn veelzeggend en veelzijdig. Daarmee onderscheidt dit boek zich van de bestaande overzichten en kronieken. Daarin is uitvoerig

beschreven hoe die functies zich staatsrechtelijk en formeel-juridisch hebben ontwikkeld. Wij laten zien hoe deze voor het oog van de camera zichtbaar vernieuwden en veranderden tot wat ze nu zijn.

Aandacht voor wat niet meer opvalt

De viering van 100 jaar VNG is een aanleiding om nog eens goed en met precisie te kijken naar de ontwikkeling van het lokaal bestuur de afgelopen eeuw te kijken. Maar hoewel het logisch lijkt om daarvoor de grote momenten en ceremoniële activiteiten uit te lichten vangen we daarmee niet de kern. Op zich is het aantrekkelijk vooral bijzonderheden te belichten en uitzonderingen te laten zien. De rest lijkt immers te gewoon, normaal en vanzelfsprekend.

In dit boek draaien we het om. De kunst van het omzien naar 100 jaar lokaal bestuur is om betekenis te geven aan wat het meest eigen is aan de gemeente. En dat is niet het bijzondere, maar juist het gewone. Niet het uitzonderlijke, maar het alledaagse. En niet het grote moment, maar de gewone dingen. Wie zo kijkt zal zien dat al dat gewone bij nader inzien buitengewoon bijzonder is. De bijzonderheid van de dagelijkse praktijk in het lokaal bestuur staat daarom in dit boek centraal. Wie de gemeente wil zien zoals hij was en wordt, moet oog hebben voor het alledaagse. Dit boek besteedt aandacht aan wat ons niet of nauwelijks meer opvalt. Dat maakt het een bijzonder boek over wat de gemeente zo gewoon maakt.

BRONNENLIJST

BRONNEN

Bank Nederlandse Gemeenten (2009). *Bankier ten dienste van gemeenten en provincies 1914-2009*.

Berg, E.L. & D. Hillenius (1979). *De VNG in de jaren zeventig. Portret van een belangen-organisatie* ('s-Gravenhage: VNG).

Berg, J.Th.J. van den & J.W.M. Engels (2009). *Van APV tot IJspaleis. Canons van het gemeentebestuur in Nederland* (Den Haag: VNG).

Gemeentelijk jaarboek 1963 ('s-Gravenhage: Vereniging van Nederlandse gemeenten).

Oud, P.J. (red) (1952). '40 jaren Vereniging van Nederlandse Gemeenten', *De Nederlandse gemeente*, pp. 219-292.

Tien jaren gemeentelijke registratuur 1922-1932. Uitgave van het registratuurbureau der Vereeniging van Nederlandsche Gemeenten (ca. 1932). ('s-Gravenhage: Registratuurbureau der Vereeniging van Nederlandsche Gemeenten).

Vereeniging van Nederlandsche Gemeenten 1912-1937. Gedenkboek uitgegeven door de Vereeniging van Nederlandsche gemeenten ter gelegenheid van haar vijf en twintig-jarig bestaan op 28 februari 1937, 191201937 (1937). ('s-Gravenhage: VNG).

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1972). *De wethouder. Rapport van de Commissie positie wethouders.* Blauwe Reeks 46 ('s-Gravenhage: Uitgave Vereniging Nederlandse Gemeenten).

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1980). *Congresverslag 1980. De Wethouder. Verslag van het congres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten gehouden op 3 en 4 juni 1980 te Enschede*. Groene Reeks, 50 ('s-Gravenhage: Uitgeverij van de VNG).

'Vijftig jaren VNG', *De Nederlandse gemeente*, pp. 373-452.

VNG (1972). *De wethouder. Rapport van de commissie positie wethouders* . Blauwe Reeks 46 ('s-Gravenhage: Vereniging van Nederlandse Gemeenten).

VNG (1982). *De wethouder gewaardeerd*. Blauwe Reeks 66 ('s-Gravenhage: Vereniging van Nederlandse Gemeenten).

LITERATUUR

Aardema, H., Korsten, A., K. Riezebos, M. van Dam (2010). *De vallende wethouder. Een onderzoek naar de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden wethouders in de bestuursperiode 2006-2010* (Den Haag: BZK).

Alberts, W.J., (1966). *De geboorte en groei van de Nederlandse gemeente* (Alphen aan den Rijn: Samsom N.V. uitgever).

Boogers, M.J.G.J.A. (2007). *Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van de plaatselijke politiek* (Den Haag: Uitgeverij Lemma).

Boogers, M. J.G.J.A. (2010). *Lokale politiek in Nederland* (Den Haag: Uitgeverij Lemma).

Bovens, M.A.P. & A. Wille (2011). *Diplomademocratie: Over de spanning tussen meritocratie en democratie* (Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker).

Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist (2007) [1977]. *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek* (Alphen aan den Rijn: Kluwer).

Buursink, D. (2002). *Getekend. Uit het dagboek van een wethouder in Enschede na de vuurwerkramp op zaterdag 13 mei 2000* (Enschede: Rogeko).

Derksen, W. (1992). *De gemeente als gemeenschap, naar een nieuw lokaal bestuur* ('s-Gravenhage, VUGA-uitgeverij).

Derksen, W. (1993). *De gemeente als gemeenschap; naar een nieuw lokaal bestuur* (Den Haag: VUGA).

Derksen, W. & L. Schaap (2010). *Lokaal bestuur* (Dordrecht: Convoy Uitgevers BV).

Ensel, R. (2008). *Alleen tijdens kantooruren: kleine cultuurgeschiedenis van het kantoorleven* (Nijmegen: Vantilt).

Frissen, P.H.A. (1999). *De Lege Staat* (Amsterdam: Nieuwezijds).

Frissen, P.H.A. (2009). *Gevaar verplicht: over de noodzaak van aristocratische politiek* (Amsterdam: Van Gennep).

Hendriks, F. (2006). *Vitale Democratie: theorie van democratie in actie* (Amsterdam: University Press).

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

Hart, P. 't (2001). *Verbroken verbindingen: over de politisering van*

het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie (Amsterdam: De Balie).

Hospers, G. (2011). *Er gaat niets boven citymarketing. Hoe zet je een plaats op de kaart.* (Zaltbommel: Uitgeverij Haystack).

Jong, H.M. de (1994). 'De positie van het lokale bestuur', in: S.A.H. Denters & H.M. de Jong (red.). *Lokale democratie bedreigd?* (Bussum: Dick Couthino).

Korsten, A.F.A. (2009). *Lokaal bestuur in verandering. Vijf deccennia belicht. Liber amicorum voor Johan Blaak.*

Maarschalkerwaart, R.A. van, J.R.M. Magdelijns & J.M. van der Markt (1990). *Het staat op straat: straatmeubilair in Nederland* ('s-Gravenhage: SDU Uitgevrij).

Montfort, C. Van (2008). *Besturen van het onbekende, goed bestuur bij publiek-private arrangementen*, oratie (Den Haag: Lemma).

Noordegraaf, M. (2008) [2004]. *Management in het publieke domein: issues, instituties en instrumenten* (Bussum: Coutinho).

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2007). *Verschil maken: eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat* (Amsterdam: Uitgeverij SMP).

Poolman, J. G. (1992). *De nieuwe gemeentewet: gevolgen voor de gemeenteraad en gemeenteraadsleden. Een bibliografie over de periode 1986-1991* (Amsterdam).

Putte, M. Van (1998). *In de gemeenteraad. Informatie voor nieuwe raadsleden* (Leende: Uitgave Stichting ir. Marten Bierman).

Ringeling, A. B. (1993). *Het imago van de overheid: de beoordeling van prestaties van de publieke sector* (Den Haag: VUGA).

Schouw, A.G. (1996). *Bestuursstijlen van wethouders. Functioneren in de praktijk*. Proefschrift ter verkrijgen van de graad van Doctor aan de Rijksuniversiteit te Leiden (Den Haag: VNG Uitgeverij).

Stipdonk, V. van, R. Leeuwenburg, H. Tjalma (2008). *De inrichting van het lokaal bestuur. Beleving en gebruik van raadszalen, collegekamers en kantoren* (Den Haag: SGBO).

Swaan, D. De (2004). *Zorg en de staat: welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd* (Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker).

Toonen, Th.A.J. (1987). *Denken over binnenlands bestuur, theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd* (Den Haag: VUGA Uitgeverij).

Veld, R.J. in 't (1994). *Democratie als beeldenstrijd* ('s-Gravenhage: Vuga).

Veld, R. J. in 't (2010). *Kennisdemocratie: opkomend stormtij* (Den Haag: Academic Service).

Veldheer, V.C. (1994). *Kantelend bestuur: Onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokale bestuur in de periode 1851-1985. Sociale en culturele studies, 20. Proefschrift Rijksuniversiteit Leiden* (Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau).

Vriesema, I. (2012). 'Een gemeente is meer dan een blik soep. City-marketing wint aan populariteit maar leidt vaak tot nietszeggende slogans'. *NRC Handelsblad*, 9 januari 2012, p. 8 Binnenland.

Vugt, G.W.M. van (1987). *Naar een sterke gemeenteraad* (Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink).

Vulperhorst, L. (red.) (2010). *Praktische dromers. Over het vak van wethouder* (Amsterdam: Van Gennep).

Vulperhorst, L, H.M. Koolma, P.P.J. Houben & H. Westra (1986). *Wethouders en volkshuisvesting. Op zoek naar de samenhang tussen politieke kleur van de wethouder en het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid* (Delft: RIW).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *De verzorgingsstaat herwogen: over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden* (Amsterdam: AUP).

Yanow, D. (1996). *How does a policy mean: interpreting policy and organizational actions* (Washington D.C.: Georgetown University Press).

Yanow, D. (1995). 'Built space as a story: the policy stories that buildings tell', *Policy studies journal*, 23 (3), pp. 407-422.

Zijderveld, A.C. (1997). 'Het bestuur en de gemeenschap', *Bestuurswetenschappen*, 51 (1), pp. 5-10.

Zijderveld, A.C. (2000). *The institutional imperative: the interface of institutions and networks* (Amsterdam: AUP).

ILLUSTRATIES EN FOTO'S

Omslag voorkant
Bovenste rij v.l.n.r.: Museum Het oude Raadhuis, Urk; Stads- en streekarchief Naarden; Collectie Erfgoedcentrum DiEP; Gemeente Den Bosch
L.m.: Gemeente Hengelo
Onderste rij v.l.n.r.: De Beeldredaktie; A. Den Dikken; Gemeente Lelystad; Gevelstenen.net; Fotobureau Gelderland, Fotocollectie Regionaal Archief Nijmegen
Grote foto: Anita Eijlers, Middelburg

Omslag achterkant
Bovenste rij v.l.n.r.: www.sintmartensonsbeekkwartier.nl; Marketing Groningen; Hans van Dijk; Struyk Verwo Infra B.V./Hans Hebbink; Nordwin Alberts/Moving Stills
L.m.: Fotocollectie Heeswijk/ Brabants Historisch Informatie Centrum
Onderste rij v.l.n.r.: Dick Riesmeijer; Collectie Frank van den Boogert; Gemeente Oss; Nationaal Archief/ Spaarnestad Photo/Valks
Grote foto: Nationale Beeldbank

Voorwoord
p. 7 Henriëtte Guest Fotografie

Hoofdstuk 1
p. 12 – 13 Nationaal Archief/ Spaarnestad Photo
p. 14 Gemeente Velsen
p. 15 Cas Oorthuys/NFA, collectie Nederlands Fotomuseum
p. 16 (b) Nationaal Archief/

Spaarnestad Photo
p. 16 (o) Kors van Bennekom/ www.korsvanbennekom.nl
p. 17 (b) Gemeente Den Bosch
p. 17 (o) Bob Gmelig/gemeente Hoorn
p. 18 (b) Collectie Stadsarchief Vlaardingen
p. 18 (m) Beeldcollectie Stadsarchief Breda
p. 18 (o) Willem Mes
p. 19 (l.b.) Gemeente Oldenzaal
p. 19 (l.o.) Gemeente Rotterdam
p. 19 (r.b.) Gemeente Pijnacker-Nootdorp
p. 19 (l.o.) Gemeente Leidschendam-Voorburg (campagne uit 2008)
p. 19 (m.o.) Gemeente Waalwijk
p. 19 (r.o.) Gemeente Weesp
p. 21 (b) Nationale Beeldbank/Joke Honsbeek
p. 21 (l.o) Gemeente Haren
p. 21 (m.o) Gemeente Terneuzen
p. 21 (r.o) Marcel van Kerckhoven
p. 22 Collectie Nederlands Politiemuseum (1961)
p. 23 Freek van Arkel/HH
p. 24 – 25 (l.b) Fotobureau Gelderland, Fotocollectie Regionaal Archief Nijmegen
p. 24 – 25 (m.b) Fotopersbureau Het Zuiden
p. 24 – 25 (r.b) Nationaal Archief/ Spaarnestad Photo
p. 24 – 25 (l.o) Nationaal Archief/ Spaarnestad Photo/ANP
p. 24 – 25 (m.o) Eduard de Kam/ Rijksmuseum Amsterdam
p. 24 – 25 (r.o) Frans Vega, KLPD
p. 26 Collectie Stadsarchief Vlaardingen
p. 27 (b) Peter Hilz/HH
p. 27 (l.o.) Privé collectie Martinus Agterberg
p. 27 Bodebussen: *(l.b.)* gemeente Lopik; *(r.b.)* gemeente Sneek; *(l.o.)* gemeente Korendijk; *(r.o.)* gemeente Zevenhuizen
p.28 – 29 De Beeldredaktie
p. 30 Eindhoven-in-beeld.nl
p. 31 Nationaal Archief/Spaarnestad Photo/Henk Blansjaar
p. 32 (l.b) Regionaal Archief Tilburg
p. 32 (r.b) Collectie Erfgoedcentrum DiEP
p. 32 (l.o) Gemeente Ameland
p. 32 (r.o) Gemeente Diever/ Gemeente Westerveld
p. 33 (b) Collectie Gemeentearchief Veenendaal
p. 33 (m) Het Utrechts Archief
p. 33 (o) J. van Kampenhout, collectie Gemeentearchief Schiedam
p. 34 (b) Historisch Museum Haarlem
p. 34 (m) Regionaal Archief West-Brabant
p. 34 (o) Regionaal Archief West-Brabant
p. 35 Collectie Gemeentearchief Veenendaal
p. 36 - 37 Mischa Keijser/HH
p. 38 Eindhoven-in-beeld.nl
p. 39 Nationaal Archief/Spaarnestad Photo/Valks
p. 40 (b) Museum Het oude Raadhuis, Urk
p. 40 (m) Historische Kring Baerne
p. 40 (o) Biblionet Drenthe
p. 41 Archief Mfc 't Marheem
p. 42 Collectie Erfgoedcentrum DiEP
p. 43 Nationale Beeldbank/ fotolascaux
p. 44 (l.b. en r.b.) Woonwenz
p. 44 (l.m.) Collectie Stadsarchief Amsterdam, J.M. Arsath Ro
p. 44 (r.m.) Het Hoge Zuiden
p. 44 (l.o.) Stadsarchief Amsterdam
p. 44 (r.o) Jan Ronald Krans
p. 45 (l.b) Haagse Beeldbank
p. 45 (r.b) Fotobureau Hendriksen/ Valk
p. 45 (l.m) Historische Kring Baerne
p. 45 (r.m) Groenegraf.nl
p. 45 (l.o) Hans Veenhuis
p. 45 (r.o) Golfclub Emmeloord

Hoofdstuk 2

p. 46 – 47 Bert Verhoeff/Anefo
p. 48 iStock
p. 49 Gemeente Rotterdam
p. 50 – 51 Rij 1 v.l.n.r.:
- Nationaal Archief/Spaarnestad Photo/Henk Blansjaar
- Regionaal Archief Tilburg
- Gemeente Eindhoven
- Gemeente Brummen

p. 50 -51 Rij 2: Fotocollectie Gemeentearchief Waalwijk / Fotopersbureau Het Zuiden
p. 50 – 51 Rij 3 v.l.n.r.:
- Gemeente Gouda, afd. Grafische vormgeving
- Collectie Stadsarchief Vlaardingen/ Fotobureau A.E. den Haan Jr.

p. 50 – 51 Grote foto: Gemeente Voorschoten/John Brussel Fotografie
p. 50 – 51 Rij 4 v.l.n.r.
- Peter Elenbaas/HH
- Stadsarchief Breda/Hans Chabot
- Alex de Kuijper
- Gemeente Hengelo

p. 52 (b) Regionaal Historisch Centrum Alkmaar
p. 52 (o) Fotostudio Wick Natzij
p. 53 (b en o) Gemeente Arnhem
p. 54 Rik Dogger
p. 55 (b en o) Gemeente Zwijndrecht/ Hanneke Kooyman
p. 56 iStock
p. 57 Collectie Ergoedcentrum DiEP/A. Molendijk
p. 58 Archief van Adrienne Minette Boissevain-van Lennep
p. 59 Rij 1 (l) Stadsarchief Amsterdam
p. 59 Rij 1 (r) Katholiek Documentatie Centrum, Nijmegen/ Katholieke Volkspartij
p. 59 Rij 2 (l) M. Bleekrode/SDAP, International Instituut voor Sociale Geschiedenis, Amsterdam
p. 59 Rij 2 (m) Gemeentebelangen Borger-Odoorn
p. 59 Rij 2 (r) B. Bouthoorn/ Groen Amsterdam, International Instituut voor Sociale Geschiedenis, Amsterdam
p. 59 Rij 3 (l) Gemeentearchief Rotterdam/Vervaardigers: Aart-Jan Moerkerke en Sjaak Ramakers
p. 59 Rij 3 (m) Foto: Max Koot, Ontwerp: dhr. Wick van Rij
p. 59 Rij 3 (r) Els van Egmond-Hoekzema
p. 59 Rij 4 (l) Leefbaar Capelle/ Désirée Verstege
p. 59 Rij 4 (m) Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen
p. 59 Rij 4 (r) Progressief Alternatief Steenwijkerland
p. 60 Collectie Ergoedcentrum DiEP/A. Molendijk
p. 61 (b) Beeldbank Noord-Hollands Archief/Gemeente Beverwijk
p. 61 (l.o.) Nationale Beeldbank/ Berbara Houweling
p. 61 (r) Auke VanderHoek, VanderHoek Fotografie & Journalistiek
p. 61 (r.o.) /Nationale Beeldbank/ Bouwvis
p. 62 StockXchange

p. 63 Actieprogramma Lokaal Bestuur/howcom | creative media
p. 64 Rij 1 v.l.n.r.:
- Gemeente Rijssen-Holten
- Ans Dekkers
- Gemeente Hengelo
p. 64 Rij 2 v.l.n.r.:
- Stadsarchief 's-Hertogenbosch
- Gemeente Haren
- Gemeente Staphorst
p. 64 Rij 3 v.l.n.r.:
- Henk van Kooten
- Stads- en streekarchief Naarden
- Historisch Archief Gemeente Noord-Beveland
p. 64 Rij 4 v.l.n.r.:
- Archief gemeente Kerkrade
- Gemeente Oss
- Gemeente Rheden
p. 65 Rij 1 v.l.n.r.:
- Gemeente Kerkrade
- Gemeente Heemstede
- Gemeente Haren
p. 65 Rij 2 v.l.n.r.:
- Gemeente Velsen
- Gemeentearchief Hengelo
- Ronald van den Heerik
p. 65 Rij 3 v.l.n.r.:
- Gemeente Oss
- Luuk Schudde
- Gemeente Wassenaar
p. 65 Rij 3 v.l.n.r.:
- Heidi Wils
- Gemeente Amersoort
- Gemeente Zuidhorn
p. 66 (b) Martijn Beekman/HH
p. 66 (o) Gemeente Gouda
p. 67 (b) Michael Kooren/HH
p. 67 (m) Gemeente Grave
p. 67 (r) Gemeente Best
p. 68 Gemeente Oijsterwijk
p. 69 Casper Rila
p. 70 Nationale Beeldbank/Renee Teunis
p. 71 ANP Historisch Archief/Peter van Zoest
p. 72 (l.b.) Spaarnestad Photo/Anefo/Jac. de Nijs
p. 72 (r.b.) Nationale Beeldbank/Bouwvis
p. 72 (l.o.) Nationaal Archief/Spaarnestad Photo/Anefo/Fotograaf onbekend
p. 72 (r.o.) ANP/Koen van Weel
p. 73 (b) AD
p. 73 (o) Peter Hilz/HH
p. 74 – 75 Hans van Dijk
p. 76 Archief Eemland/Amersfoortse Courant
p. 77 (b) Flip Franssen/HH
p. 77 (m) ANP/Ed Oudenaarden
p. 77 (o) Werry Crone/HH

Hoofdstuk 3
p. 78-79 Gemeente Tytsjerksteradiel
p. 80 Dit Maliepaard
p. 81 ANP/Jacques Klo
p. 82 (l.b) Fotopersburo Dijkstra, Uithoorn
p. 82 (m.b) Stadsarchief Breda/fotocollectie BN de Stem/J. van Gurp
p. 82 (r.b) Collectie Stadsarchief Vlaardingen
p. 82 (o) Harry Cock
p. 83 (b) (3x) Urilift B.V.
P. 83 (l.m) Nationale Beeldbank/Yvonne Smits
P. 83 (l.o) Urilift B.V.
p. 83 (r) Patrick Post/HH
p. 84 Collectie Stichting Meer-Historie/Fotograaf onbekend
p. 85 (l.b) Reclamebureau 105 voor Kabelmaatschappij Caiway.
p. 85 (l.m.b) CBS-outdoor
p. 85 (l.m.m) Gemeente Bergeijk
p. 85 (r.m.) Erik Franc
p. 85 (o) Wikipedia/ Tasja
p. 86 Bart Sorgedrager
p. 87 (b) Goos van der Veen/HH
p. 87 (l) Struyk Verwo Infra B.V./Hans Hebbink
p. 87 (r.b) Arthur van Gansewinkel
p. 87 (r.o) Nationale Beeldbank/SAMDEK
p. 88 Ambtsketen Leiden/Ben van Helden
p. 89 (b) Nationaal Archief/Spaarnestad Photo/Het Leven/Fotograaf onbekend
p. 89 (l.o) Brandweer- en stormrampmuseum Borculo
p. 89 (r.o) Nationaal Archief/Spaarnestad Photo/Het Leven/Fotograaf onbekend
p. 90 Sjef Prins
p. 91 (b) GPD Royalblog/Hans Jacobs
p. 91 (l.m) ANP/Valerie Kuypers
p. 91 (r.m) ANP/Ed Oudenaarden
p. 91 (l.o) Edwin Wiekens fotografie
p. 91 (r.o) ANP/Toussaint Kluiters
p. 92-93 Frans Vanderlinde
p. 94 TC Tubantia/Frans Nikkels
p. 95 (b) ANP/Marcel Antonisse
p. 95 (o) ANP/Marcel Antonisse
p. 96 Annelies Schouten
p. 97 Gevelstenen.net
p. 98-99 Slogans verkregen van de betreffende gemeenten.
p. 100 (b) ATCB
p. 100 (l.o) Gemeente Huizen
p. 100 (r.o) Gemeente Nijmegen
p. 101 Marketing Groningen
p. 102 (b) Archief Leiden
p. 102 (m) Gemeente Woudrichem
p. 103 (b) Gemeente Zoetermeer
p. 103 (m) Gemeente Haarlem
p. 103 (o) Gemeente Noord-Beveland
p. 104 Lintjes.nl
p. 105 Collectie RHC Rijnstreek en Lopikerwaard
p. 106 (b) Hans van Dijk/Anefo
p. 106 (m.b) ANP Historisch Archief/Jacques Klok
p. 106 (m.o) ANP Historisch Archief/Dick Coersen
p. 106(o) Regionaal Archief West Brabant
p. 107 (l.b) Fotocollectie Anefo
p. 107 (r.b) Nationaal Archief/Spaarnestad Photo/Anefo/J.Voets
p. 107 (m) Jaap Pop
p. 107 (l.o) Fotocollectie Jaap Pop
p. 107 (r.m) Gemeente Wijdemeren
p. 107 (r.o) Bert Beelen/HH
p. 108 (b) Regionaal Archief West Brabant
p. 108 (l.o) Regionaal Archief West Brabant
p. 108 (r.o) Gemeente Zundert
p. 109 (b) Gemeente Gouda
p. 109 (l.o) Fotocollectie Regionaal Archief Nijmegen/Do Visser/De Gelderlander
p. 109 (r.o) Rikkert Harink
p. 110 Gemeente Amersfoort. Fotograaf Wil Groenhuijsen
p. 111 (b) Martijn Beekman/HH
P. 111 (o) Marc Moussalt

Hoofdstuk 4
p. 112-113 Stadsarchief Breda
p. 114 StockByte
p. 115 ANP/Ton Borsboom
p. 116 Stads- en streekarchief Naarden
p. 117 (l.b) Nationaal Archief/Spaarnestad Photo
p. 117 (r.b) Collectie RHC Rijnstreek en Lopikerwaard
p. 117 (m) Archief Eemland
p. 117 (o) Fotocollectie Regionaal Archief Nijmegen/Do Visser/

De Gelderlander
p. 118 (l.b.) Stadsarchief Breda
p. 118-119 (m) Gemeente Beesel
p. 119 (r.b) Gemeentearchief van Tytsjerksteradiel/Auke Steegstra/ Weekblad "Actief"
p. 118 B.E. Doedens
p. 119 B.E. Doedens
p. 120 -121 De Beeldredaktie
p. 122 iStock
p. 123 De Beeldredaktie
p. 124 Collectie Stadsarchief Vlaardingen
p. 125 (b) Gemeente Den Helder
p. 125 (l.m) Gemeente Amstelveen
p. 125 (r.m) Gemeente Deventer
p. 125 (l.o) Gemeente Giessenlanden
p. 125 (r.o) Gemeente Nijmegen
p. 126-127 Fotocollectie Heeswijk/ Brabants Historisch Informatie Centrum
p. 128 Collectie Stadsarchief Vlaardingen
p. 129 Michiel Wijnbergh/HH
p. 130 StockXChange
p. 131 Jac. de Nijs/Anefo
p. 132 (b) Gerd Arntz Estate, c/o Pictoright Amsterdam 2012
p. 132 (o) Gerd Arntz Estate, c/o Pictoright Amsterdam 2012
p. 133 (l.b) Gerd Arntz Estate, c/o Pictoright Amsterdam 2012
p. 133 (r.b) Gerd Arntz Estate, c/o Pictoright Amsterdam 2012
p. 133 (m) Gerd Arntz Estate, c/o Pictoright Amsterdam 2012
p. 134 (l.b) Gemeente Amsterdam/ O+S/De Staat van de Stad Amsterdam VI
p. 134 (r.b) Fotobank gemeente Amsterdam/Edwin van Eis
p. 134 (l.m) Gemeente Amsterdam/ O+S/De Staat van de Stad Amsterdam VI
p. 134 (r.m) Fotobank gemeente Amsterdam/Edwin van Eis
p. 134 (l.o) Gemeente Amsterdam/ O+S/De Staat van de Stad Amsterdam VI
p. 134 (r.o) Fotobank gemeente Amsterdam/Edwin van Eis
p. 135 Deel 2 ontwerpers in opdracht van Gemeente Nijmegen
p. 136 iStock
p. 137 Gemeente Oss
p. 138 Gemeente Oss
p. 139 Gemeente Oss
p. 140 (b) Gemeente Oss
p. 140 (o) Gemeente Oss
p. 141 Nordwin Alberts/Moving Stills

Hoofdstuk 5
p. 142 – 143 Flip Franssen/HH
p. 144 D. L. Bennewitz, Twee sleutels van de stad Amsterdam, 1811, Collectie Amsterdam Museum
p. 145 Dick Riesmeijer
p. 146 (b) Nationale Beeldbank/ JanKranendonk
p. 146 (o) A. Den Dikken
p. 147 Inge van Mill/HH
p. 148 -149
1) Collectie Euregionaal Historisch Centrum Sittard-Geleen
2) Archief Eemland
3) Gemeente Eijsden-Margraten
4) Gemeente Eijsden-Margraten
5) Gemeente Ommen
6) Collectie Euregionaal Historisch Centrum Sittard-Geleen
7) Collectie RHC Groninger Archieven
8) Stadsarchief Enschede
9) Regionaal Archief Tilburg
10) Foto Historisch Archief Westland
11) Nationale Beeldbank/Tilly Meijer
12) Beeldbank CODA
13) Gemeente Leidschendam-Voorburg
14) Gemeente Lopik
15) Beeldbank Erfgoedcentrum Achterhoek en Liemers
16) Gemeente Eijsden-Margraten
17) Gemeente Den Helder
18) Brabants Historisch Informatie Centrum
19) Gemeente Leusden
20) Gemeente Eijsden-Margraten
21) Gemeente Hengelo (OV)
22) Wessel Keizer
23) Gemeente Steenbergen
24) Eveleens Fotografie
25) Gemeente Rheden
26) Gemeente Nieuwegein
27) Gemeente Grave
28) Regionaal Archief Tilburg
29) Ton Desar
30 en 31) Aart van Belzen
32) Marcel Rob
33) Gemeente Delft
34) Gemeentearchief Rotterdam
35) Gemeente Capelle aan den IJssel
36) Rudy Leukfeldt
37) Paul Lunenberg
38) Louis Erik van Amerongen
39) Paul Lunenberg
40) Gemeente Winsum
41) Collectie RHC Groninger Archieven
42) Peter-Jack Hiddema
43) Rudy Leukfeldt
44) Gemeente Vught
p. 150 (l.b.) Gemeente Roosendaal
p. 150 (r.b.) Nationale Beeldbank/ vogeltje
p. 150 (l.o. en r.o.) Gemeente Dordrecht
p. 151 Anefo/R.C. Croes
p. 152 iStock
p. 153 (b) Gemeente Voorschoten
p. 153 (o) Frans Nikkels
p. 154 (l) Collectie gemeentearchief Roosendaal
p. 154 (r.b.) Collectie Gemeentearchief Veenendaal/Henk Lamme
p. 154 (r.o.) Zeeuws Archief
p. 155 Collectie RHC Groninger Archieven/Nieuwsblad van het Noorden
p. 156 (l.b.) Bianca de Bie
p. 156 (r.b.) Johan Wouters
p. 156 (r.m.) Rob Voss/SP
p. 156 (l.o.) Alexander Vervoort/SP
p. 156 (r.o.) Raymond Troch
p. 157 S. Steur
p. 158 StockXChange
p. 159 Marco Okhuizen/HH
p. 160 – 163 Grote Foto:
p. 160 (l.b.) Stadsarchief Breda/Joris Verhoeven
p. 160 (l.m.) www.staatopdekaart.nl
p. 160 – 161 Onder v.l.n.r.:
- www.destilte.nl
- Gemeente Breda
- Sandra van Iersel
- Collectie Frank van den Boogert
- Dienst Landelijk Gebied
p. 162 Verbeterdebuurt.nl
p. 162 Studio Pollmann
p. 163 Erfgoedstem.nl
p. 164 StockXChange
p. 165 Gemeentearchief Tytsjerksteradiel
p. 166 (l.b.) Regionaal Archief Tilburg, fotocollectie Gilze en Rijen
p. 166 (r.b.) Fotocollectie Anefo/ Fernando Pereira
p. 166 (o) www. sintmartensonsbeekkwartier.nl
p. 167 Gemeente Boskoop/Kees Verkade

p. 168 – 169 Gemeente Lemsterland/ J.D. de Jong
p. 170 (l.b.) Gemeente Hengelo
p. 170 (r.b.) Gemeente Dordrecht
p. 170 (o) Gerritjan Huinink
p. 171 (l.b.) Gemeente Emmen
p. 171 (r.b.) De Beuk Organisatieadvies
p. 171 (o) Kenneth Stamp, De Beuk Organisatieadvies

Hoofdstuk 6
p. 172-173 De Beeldredaktie
p. 174 Annelies Schouten
p. 175 Primair Meubilair
p. 176 (b) Fotograaf onbekend
p. 176 (l.o) H.A.A. Degen
p. 176 (r.o) N.V. Polygoon, Den Haag
p. 177 (l.b) Fotobureau Stokvis/Bert van Houweling
p. 177 (b.m.b) Fotobureau Stokvis/ Bert van Houweling
p. 177 (r.b) Fotograaf onbekend
p. 177 (b.m.o) Fotograaf onbekend
p. 177 (o) Provinciale afdelingen VNG
p. 178 VNG Archief
p. 179 (b) VNG Archief/Fotograaf onbekend
p. 179 (l.o) Fotopersbureau Hendriksen-Valk
p. 179 (r.o) Uit: "Wat doet de Vereeniging van Nederlandsche Gemeenten voor haar leden?" (1934)
p. 180 (l.b) Fotograaf onbekend
p. 180 (r.b) ANP/Phil Nijhuis
p. 180 (o) Fotoverzameling Jacques de Groot, fotograaf onbekend
p. 181 (b) Annelies Schouten
p. 181 (l.o) VNG Archief
p. 181 (r.o) Hans Sprangers
p. 182 123rf
p. 183 Fotobureau Stokvis/Michiel Sablerolle
p. 184-185 (l.b) Fotobureau Theo Meyer
p. 184-185 (m.b) Fotopersbureau Stokvis
p. 185 (r.b) Fotopersbureau Stokvis
p. 184-185 (m.o) Fotobureau Theo Meyer
p. 185 (r.o) Ron Stam
p. 186 Gerard Til/HH
p. 187 Gerard Til/HH
p. 188 Annelies Schouten
p. 189 Thomas Schlijper/schlijper.nl
p. 190 (l.b en r.b.) Jaap Pop
p. 191 Annelies Schouten
p. 192 (l.b.) Nationale Beeldbank/ Nico Groothausen Fotografie
p. 192 (m.b.) Nationale Beeldbank/ Yvonne Smits
p. 192 (r.b.) Wikipedia
p. 192 (m.r.) Nationale Beeldbank/ Peter Zijlstra
p. 192 (l.o.) Nationale Beeldbank/ GLDR
p. 192 (r.o.) Nationale Beeldbank/ Assiewin
p. 193 Fotobureau Thuring
p. 194 Annelies Schouten
p. 195 Bert Verhoeff
p. 196 - 197 (l.b.) Archief VNG Magazine
p. 196 - 197 (r.b.) Archief VNG Magazine
p. 196-197 (o) Archief VNG Magazine
p. 198 (l) Enface
p. 198 (r.b) Fotograaf onbekend
p. 198 (r.o) Jaap Pop
p. 199 (b) Archief VNG Magazine
p. 199 (l.m) Jaap Pop
p. 199 (l.o) Archief VNG Magazine
p. 199 (r.o) onbekend
p. 200 (l.b) Archief VNG Magazine
p. 200 (r.b) Jaap Pop
p. 200 (l.m) Archief VNG Magazine
p. 200 (r.m) Archief VNG Magazine
p. 200 (o) Archief VNG Magazine
p. 201 Marcel van den Bergh/HH

Uitleiding
p. 204 CBS/Maryvonne Bots
p. 205 CBS/Maryvonne Bots
p. 206 CBS/Maryvonne Bots
p. 207 CBS/Maryvonne Bots

Conclusion
p. 217 CBS/Maryvonne Bots
p. 218 CBS/Maryvonne Bots
p. 219 CBS/Maryvonne Bots
p. 220 CBS/Maryvonne Bots

COLOFON

Tussen traditie en moderniteit' is een eenmalige uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ter gelegenheid van haar honderdjarig bestaan.

Hoofdredactie en teksten
Martijn van der Steen en Mark van Twist (NSOB)

Onderzoek en achtergronden
Jony Ferket (NSOB)

Beeldredactie
Jony Ferket, Martijn van der Steen en Mark van Twist (NSOB);
Wim van der Ham en Valérie de Ridder (VNG); Sonja Ammerlaan (Son & Co);
Paul Pollmann (Studio Pollmann)

Eindredactie
Sonja Ammerlaan (Son & Co)
Ralph Pans, Valérie de Ridder, Philip van Veller en Kees Jan de Vet (VNG)

Art direction en grafische vormgeving
Studio Pollmann, Amsterdam

Projectleiding
Valérie de Ridder (VNG)

Met medewerking van:
Linda Akkerman, Rosana Arrias, Jaap Beetstra, Johanna Bergsma, Maryvonne Bots, Corinne Breddels, Noortje van Dorp, Vera Enthoven, Joao Esteves, Miraida Gibbes, Jolanda van Ham, Wim van der Ham, Ingrid Jacobs, Chris Koning, Rien Koole, Arjen Konijnenberg, Vicky Kuiper, Jolanda van Leeuwen, Marina Lie Kon Tja, Sylvia Meijdam, Bettina Mulder, Marielle Naves, Vincent Robijn, Vera Rog, Annelies Schouten, Eline Tops, Monique Westenbroek, Kitty Wierenga, Bart Wijffels, Repro VNG en VNG Informatiecentrum

Met dank aan:
Ronald Bandell, Paul Frissen, Henk Goulooze, Jaap Pop, Henk Zomerdijk

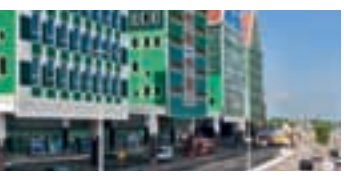
Voor het bestellen van exemplaren van dit VNG-lustrumboek kunt u terecht bij Sdu: www.sdu.nl.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de VNG.

Verantwoording
We hebben ons uiterste best gedaan rechthebbenden van het gebruikte beeldmateriaal in dit boek te achterhalen en toestemming te verkrijgen voor dit gebruik. Mocht u een afbeelding aantreffen waar onvermeld copyright op rust, neem dan contact met ons op via informatiecentrum@vng.nl.

Contact
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Postbus 30435
2500 GK Den Haag
070-3738393
informatiecentrum@vng.nl

Aa en Hunze Aalburg Aalsmeer Aalten Achtkarspelen Alblasserdam Albrandswaard Alkmaar Almelo Almere Alphen aan den Rijn Alphen-Chaam Ameland Amersfoort Amstelveen Amsterdam Apeldoorn Appingedam Arnhem Assen Asten Baarle-Nassau Baarn Barendrecht Barneveld Bedum Beek Beemster Beesel Bellingwedde Bergambacht Bergeijk Bergen Lb. Bergen NH Bergen op Zoom Berkelland Bernheze Bernisse Best Beuningen Beverwijk Binnenmaas Bladel Blaricum Bloemendaal Boarnsterhim Bodegraven-Reeuwijk Boekel Borger-Odoorn Borne Borsele Boskoop Boxmeer Boxtel Breda Brielle Bronckhorst Brummen Brunssum Bunnik Bunschoten Buren Bussum Capelle aan den IJssel Castricum Coevorden Cranendonck Cromstrijen Cuijk Culemborg Dalfsen Dantumadiel De Bilt De Marne De Ronde Venen De Wolden Delft Delfzijl Den Haag Den Helder Deurne Deventer Diemen Dinkelland Dirksland Doesburg Doetinchem Dongen Dongeradeel Dordrecht Drechterland Drimmelen Dronten Druten Duiven Echt-Susteren Edam-Volendam Ede Eemnes Eemsmond Eersel Eijsden-Margraten Eindhoven Elburg Emmen Enkhuizen Enschede Epe Ermelo Etten-Leur Ferwerderadiel Franekeradeel Gaasterlân-Sleat Geertruidenberg Geldermalsen Geldrop-Mierlo Gemert-Bakel Gennep Giessenlanden Gilze en Rijen Goedereede Goes Goirle Gorinchem Gouda Graafstroom Graft-De Rijp Grave Groesbeek Groningen Grootegast Gulpen-Wittem Haaksbergen Haaren Haarlem Haarlemmerliede en Spaarnwoude Haarlemmermeer Halderberge Hardenberg Harderwijk Hardinxveld-Giessendam Haren Harenkarspel Harlingen Hattem Heemskerk Heemstede Heerde Heerenveen Heerhugowaard Heerlen Heeze-Leende Heiloo Hellendoorn Hellevoetsluis Helmond Hendrik-Ido-Ambacht Hengelo Ov. Het Bildt Heumen Heusden Hillegom Hilvarenbeek Hilversum Hof van Twente Hollands Kroon Hoogeveen Hoogezand-Sappemeer Hoorn Horst aan de Maas Houten Huizen Hulst IJsselstein Kaag en Braassem Kampen Kapelle Katwijk Kerkrade Koggenland Kollumerland c.a. Korendijk Krimpen aan den IJssel Laarbeek Landerd Landgraaf Landsmeer Langedijk Lansingerland Laren Leek Leerdam Leeuwarden Leeuwarderadeel Leiden Leiderdorp Leidschendam-Voorburg Lelystad Lemsterland Leudal Leusden Liesveld Lingewaal Lingewaard Lisse Littenseradiel Lochem Loon op Zand Lopik Loppersum Losser Maasdonk Maasdriel Maasgouw Maassluis Maastricht Marum Medemblik Meerssen Menameradiel Menterwolde Meppel Middelburg Middelharnis Midden-Delfland Midden-Drenthe Mill en St. Hubert Millingen aan de Rijn Moerdijk Montferland Montfoort Mook en Middelaar Muiden Naarden Neder-Betuwe Nederlek Nederweert Neerijnen Nieuwegein Nieuwkoop Nieuw-Lekkerland Nijkerk Nijmegen Noord-Beveland Noordenveld Noordoostpolder Noordwijk Noordwijkerhout Nuenen c.a. Nunspeet Nuth Oegstgeest Oirschot Oisterwijk Oldambt Oldebroek Oldenzaal Olst-Wijhe Ommen Onderbanken Oost Gelre Oosterhout Oostflakkee Ooststellingwerf Oostzaan Opmeer Opsterland Oss Oud-Beijerland Oude IJsselstreek Ouder-Amstel Ouderkerk Oudewater Overbetuwe Papendrecht Peel en Maas Pekela Pijnacker-Nootdorp Purmerend Putten Raalte Reimerswaal Renkum Renswoude Reusel-De Mierden Rheden Rhenen Ridderkerk Rijnwaarden Rijnwoude Rijssen-Holten Rijswijk Roerdalen Roermond Roosendaal Rotterdam Rozendaal Rucphen Schagen Schermer Scherpenzeel Schiedam Schiermonnikoog Schijndel Schinnen Schoonhoven Schouwen-Duiveland 's-Hertogenbosch Simpelveld Sint Anthonis Sint-Michielsgestel Sint-Oedenrode Sittard-Geleen Skarsterlân Sliedrecht Slochteren Sluis Smallingerland Soest Someren Son en Breugel Spijkenisse Stadskanaal Staphorst Stede Broec Steenbergen Steenwijkerland Stein Stichtse Vecht Strijen Súdwest Fryslân Ten Boer Terneuzen Terschelling Texel Teylingen Tholen Tiel Tilburg Tubbergen Twenterand Tynaarlo Tytsjerksteradiel Ubbergen Uden Uitgeest Uithoorn Urk Utrecht Utrechtse Heuvelrug Vaals Valkenburg aan de Geul Valkenswaard Veendam Veenendaal Veere Veghel Veldhoven Velsen Venlo Venray Vianen Vlaardingen Vlagtwedde Vlieland Vlissingen Vlist Voerendaal Voorschoten Voorst Vught Waalre Waalwijk Waddinxveen Wageningen Wassenaar Waterland Weert Weesp Werkendam West Maas en Waal Westerveld Westervoort Westland Weststellingwerf Westvoorne Wierden Wijchen Wijdemeren Wijk bij Duurstede Winsum Winterswijk Woensdrecht Woerden Wormerland Woudenberg Woudrichem Zaanstad Zaltbommel Zandvoort Zederik Zeevang Zeewolde Zeist Zevenaar Zijpe Zoetermeer Zoeterwoude Zuidhorn Zuidplas Zundert Zutphen Zwartewaterland Zwijndrecht Zwolle



100 jaar *lokaal bestuur* in beeld

Dit boek brengt 100 jaar lokaal bestuur in beeld aan de hand van foto's. Elke foto vertelt een eigen verhaal over het lokaal bestuur. We zien gezichten van mensen en de omstandigheden waarin ze verkeren. We krijgen gevoel voor wat er op dat moment speelde. Vergeten details vallen op. Apparaten, gezichtsuitdrukkingen van omstanders, teksten op affiches, of andere typerende tekenen van vervlogen tijden. Samen vertellen de foto's een omvattend verhaal over hoe het lokaal bestuur zich ontwikkeld heeft door de tijd. Daarmee krijgt het historisch beeld relevantie voor het heden. Het reikt nieuwe perspectieven aan om over het heden en de toekomst na te denken.

De lezer ziet hoe het lokaal bestuur in beeld komt. Het toont niet 'de gemeente zoals u deze nog nooit zag', maar zoals die een eeuw lang gewoon voor iedereen te zien was. In de dagelijkse dingen toont zich de bijzonderheid van de gemeente.

Aan de hand van het beeld kunnen lezers zich opnieuw verwonderen over wat voor ons vanzelfsprekend is geworden. De inrichting van de raadzaal, de plaatsing van openbare toiletten en de toga van de trouwambtenaar. Dit boek laat het gewone zien en toont zo de bijzonderheid van een eeuw lang gemeentebestuur in Nederland.

Auteurs van het boek zijn Martijn van der Steen en Mark van Twist.
Martijn van der Steen is directeur van de denktank van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). **Mark van Twist** is bestuurder van de NSOB en daarnaast hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

ISBN 978-90-12-57652-9
9 789012 576529

VNG Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Sdu UITGEVERS
NSOB Nederlandse School voor Openbaar Bestuur