

Het derde klaphek voorbij?

Het derde klaphek voorbij?

Een analyse van de Volendamse bestuurscultuur

A. Cachet
H.H.F.M. Daemen
A.B. Ringeling
L. Schaap

m.m.v.

P. Groeneveld
S. Scholten

ISBN 90-806487-1-x

'Het derde klaphek voorbij?' is een uitgave van het *Centre for Local Democracy (CLD)*, Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam.

E-mail: cld@fsw.eur.nl

Dit rapport is eveneens verschenen als bijlage bij het eindrapport van de 'Commissie onderzoek cafébrand nieuwswaarsnacht 2001' (de commissie-Alders), Den Haag, juni 2001.

© 2001 *CLD*, Rotterdam. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Samenvatting

Opdracht

In dit onderzoek staat de vraag centraal in hoeverre het gebeurde in de nieuwjaarsnacht 2000 - 2001 in Volendam - de rampzalige brand in 't Hemeltje - te verklaren is uit specifieke kenmerken van de bestuurscultuur in Edam -Volendam. Aan de hand van documentenanalyse en interviews worden de maatschappelijke cultuur, de bestuurscultuur en de relaties tussen beide in beeld gebracht. Vervolgens wordt de centrale vraag beantwoord.

Maatschappelijke cultuur

Lokaal bestuur weerspiegelt altijd zowel algemene principes als de meer specifieke kenmerken van de gemeenschap. Die gemeenschap is in Volendam hecht en vitaal. Meer dan elders is nog sprake van traditionele sociale integratie en onderlinge solidariteit. Voor het bestuur is dat zowel nuttig als lastig.

De kom Volendam is ook geëmancipeerd: van een klein, arm geografisch en religieus geïsoleerd dorp, tot een economisch moderne en welvarende gemeenschap waar het overgrote deel van de bevolking van Edam-Volendam woont. Vanuit een sterk door ondernemerschap en vertrouwen in eigen kracht gekenmerkte mentaliteit is men wars van een al te bemoeizuchtige overheid. De gemeente wordt geacht zich bescheiden en dienstverlenend op te stellen. Het op eigen initiatief stellen en handhaven van regels door de gemeente heeft daarbij geen hoge prioriteit. Anderzijds wordt het geaccepteerd, als de gemeente hard optreedt, mits helder en niet 'kinderachtig'.

Uniek voor Volendam is vooral de specifieke combinatie van traditionele en moderne elementen, de asynchrone modernisering. Het leidt tot een mate van vervlechting tussen gemeenschap en bestuur, die we tegenwoordig niet vaak meer aantreffen. De mate van vervlechting maakt het voor het lokale bestuur heel moeilijk zich hard op te stellen in de handhavende en toezichhoudende sfeer.

Politiek en bestuur

Politiek heeft in Edam-Volendam een eigen gezicht: vaak populistisch, conservatief, isolationistisch en polariserend. Het politieke debat wordt er op luide toon gevoerd. Sommigen ervaren de toonzetting zelfs als bedreigend. De scheidslijn tussen Edam en Volendam wordt vaak sterk benadrukt. De pragmatische en materialistische mentaliteit die de Volendamse samenleving typeert, werkt door in een kwalitatief en kwantitatief onderbezet gemeentelijk apparaat. Dat ambtelijk apparaat weet overigens door keihard werken de onderbezetting deels te compenseren.

Onderbezetting, geringe maatschappelijke steun, politieke polarisatie en de hechte vervlechting tussen bestuur en samenleving, maken het openbaar bestuur kwetsbaar. Maar ook in dit opzicht verschilt Edam-Volendam niet fundamenteel, maar vooral gradueel van sommige andere kleine gemeenten.

Modernisering

Ook in Edam-Volendam moderniseert het bestuur, zij het misschien langzamer dan elders. De reorganisatie van het gemeentelijk apparaat is een belangrijke vernieuwingsimpuls. Ook de vorming - begin 2000 - van een nieuw college van BenW, zonder de lokale partij Volendam '80, kan aan vernieuwing van het bestuur bijdragen. Dat geldt ook voor deelname van de gemeente Edam-Volendam aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden als het ISW en ROA. Van intensievere intergemeentelijke en regionale samenwerking verwachten wij meer vernieuwende impulsen dan van herindelingen of centralisatie van bevoegdheden op provinciaal of nationaal niveau.

Al te krachtdadig ingrijpen van buitenaf zou waardevolle elementen in de Volendamse maatschappelijke cultuur kunnen aantasten, zonder echt te renderen. Dergelijk ingrijpen zou de geslotenheid van de Volendamse samenleving weer sterker kunnen maken en daarmee de voorzichtige modernisering kunnen vernietigen. Voorzichtig stimuleren van verandering en vernieuwing is daarom zinvoller. Verdere bestuurlijke modernisering en verandering moeten hun basis vinden in geleidelijke maatschappelijke ontwikkeling; liefst van binnenuit. Alleen dan zal verdere modernisering kansrijk zijn en op voldoende draagvlak kunnen rekenen.

Bestuurscultuur: niet de oorzaak

Al met al zijn de bijzondere kenmerken van de maatschappelijke en bestuurlijke cultuur in Edam-Volendam zeker van invloed geweest op het gebeurde in de nieuwjaarsnacht, maar ze vormen er zeker niet een sluitende verklaring voor. Het is te gemakkelijk en zeker niet juist om de dramatische gebeurtenissen geheel en al aan een uniek karakter van de Volendamse (bestuurs)cultuur toe te schrijven.

Toekomst

Voortgezette en geleidelijke modernisering van het bestuur in Edam-Volendam verdient steun. Een meer zakelijke en beleidsmatig georiënteerd bestuur kan daar een bijdrage aan leveren. Politieke partijen zouden ook een bijdrage kunnen leveren door een nieuwe generatie kandidaten voor te dragen bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2002. Ook het kwalitatief en kwantitatief op sterkte brengen van de gemeentelijke organisatie zou helpen.

Tenslotte zouden toezichthoudende instanties bewuster moeten afgewen wat zij acceptabel vinden op lokaal niveau en wat niet.

Inhoud

Samenvatting	5
Voorwoord	9
1 Opdracht en aanpak	11
2 De Volendamse gemeenschap en haar cultuur	15
3 Gemeenschap en Openbaar Bestuur	21
4 Politieke verhoudingen in Edam-Volendam	25
5 Het ambtelijk apparaat en zijn verhouding tot de politiek	31
6 Edam-Volendam en de bestuurlijke omgeving	37
7 Conclusies	41
Bijlagen	47

Voorwoord

"Ik hou van Volendam", zei waarnemend burgemeester Bulte op de dag van zijn aantreden (vgl. NRC-Handelsblad, 14 april 2001). Wij kunnen ons er iets bij voorstellen. Want de plek heeft iets bijzonders. En de mensen op die plek niet minder. Wij hebben er vier weken onderzoek gedaan. En nooit zijn vier weken zo intens geweest als in dit geval. Zelden hebben wij zoveel openheid, vriendelijkheid en hartelijkheid ontmoet. Dat alles voor 'jassen' die zich met het dorp kwamen bemoeien.

Wie dit rapport leest, zal het misschien hard vinden. Want wij oordelen nogal eens. En de oordelen in dit rapport zijn niet altijd mals. Maar het zijn oordelen waarbij de zinssnede waarmee wij begonnen het uitgangspunt vormt. Zonder dat uitgangspunt heeft het geen zin om te oordelen. Bovendien: de toon die Volendammers kennen, is geen andere. Want zo hebben we hen ook leren kennen: de Volendammers die wij spraken, schrokken er bepaald niet voor terug in nogal stevige bewoordingen uiting te geven aan hun kritiek op de eigen samenleving.

Dit rapport is in heel korte tijd tot stand gekomen. Dat kon alleen maar omdat velen ons hebben geholpen.

In Volendam komt onze dank toe aan de gemeentesecretaris mr. D.K.W. Hendriks en in hem aan alle medewerkers van het Stadskantoor die documenten opzochten, ruimte voor ons organiseerden en de catering deden. Al die inspanningen waren indrukwekkend.

We hebben met veel mensen in en buiten Volendam gesproken. 'Respondenten' heten zij in ons Bargoens. Zij stelden zonder omhaal tijd voor ons beschikbaar, vaak op heel korte termijn, hadden zich veelal stevig voorbereid, traden ons open tegemoet en suggereerden weer anderen waarmee we moesten spreken. Ook hen geldt onze grote erkentelijkheid.

De leden van de Klankbordgroep waren binnen een week bereid onze inzichten aan te horen en er op te reageren. Van hun commentaar hebben wij dankbaar gebruik gemaakt.

In het Rotterdamse waren het Elly Sanders en Sonja Balsem die de gesprekken organiseerden en een Klankbordgroep wisten te organiseren. Heel veel dank voor zoveel inzet en toewijding. Wouter Jan Verheul, tot slot, zorgde wederom voor een heldere lay-out.

Namens het onderzoeksteam,

Arthur Ringeling

Opdracht en aanpak

1 Opdracht

Op 19 maart 2001 verzocht de 'Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001' het 'Centre for Local Democracy' van de Erasmus Universiteit Rotterdam een onderzoek te verrichten naar de bestuurscultuur van de gemeente Edam-Volendam. De achtergrond van deze opdracht kan als volgt worden aangeduid. In verschillende commentaren na de verschrikkelijke gebeurtenissen werd benadrukt dat in de gemeente Edam-Volendam een heel specifieke bestuurscultuur bestond. Sommigen spraken zelfs over de 'republiek Volendam'. De vraag naar de in de gemeente Edam-Volendam heersende bestuurscultuur intrigeert. Zij kan immers een verklaring vormen voor de wijze waarop het bestuur van die gemeente optreedt en is opgetreden. Afgesproken is dat in het onderzoek daarom de volgende vraagstelling zal worden gehanteerd:

In hoeverre kan het in de nieuwjaarsnacht 2000-2001 in Volendam gebeurde worden verklaard uit een specifieke in de gemeente bestaande cultuur van besturen?

Was die cultuur ook voor het gebeurde bekend, zo ja bij wie en indien daar negatief over werd geoordeeld, waarom is er dan niet opgetreden?

Centraal in ons onderzoek staat dus de vraag in hoeverre de bestuurscultuur in de gemeente Edam-Volendam specifieke kenmerken kent die relevant zijn voor het gebeurde. Wat specifiek is en wat niet, proberen wij op verschillende wijzen te achterhalen, namelijk door vergelijking in de tijd en door vergelijking met andere gemeenten.

2 Analyse kader

2.1 Bestuurscultuur

Het begrip bestuurscultuur verwijst naar wat men zou kunnen noemen de psychologische laag van het bestuur, naar de opvattingen, waarden, normen, percepties, affecties en evaluaties inzake het openbaar bestuur, met name het openbaar bestuur in en rond Volendam. De bestuurscultuur van Volendam is in dit onderzoek dus gedefinieerd als de voor Volendamse actoren kenmerkende opvattingen over lokaal openbaar bestuur.

Aanname bij veel onderzoek naar bestuursculturen is dat dergelijke culturen van betekenis zijn voor het begrijpen van bestuurlijk handelen, of van de reacties daarop vanuit de samenleving. Ook in dit onderzoek is deze notie van belang. Deze studie van bestuurscultuur beoogt bij te dragen aan het begrijpen van het handelen van Volendamse burgers, bestuurders en politici.

Bij cultuuronderzoek wordt er niet van uitgegaan dat slechts sprake is van een enkelvoudige cultuur. In onderzoek naar politieke of bestuurlijke culturen is het gangbaar rekening te houden met variaties binnen de cultuur. Nemen deze variaties grote proporties aan, dan kan worden gesproken van subculturen. Hoewel ook in Volendam de nodige variëteit in opvattingen valt waar te nemen, heeft deze variëteit ons nergens genoopt tot het benoemen van specifieke subculturen: het bestaan daarvan is door ons niet waargenomen, zoals in de navolgende teksten zal blijken. Voorts hebben wij niet aangenomen dat bestuursculturen stabiele, statische systemen zijn. Doorgaans zijn in bestuursculturen spanningen, dynamiek en verandering aan te treffen. Ook daarnaar hebben wij gezocht.

Tenslotte wijzen wij erop dat in onze benadering de bestuurscultuur niet enkel bestaat uit de opvattingen van bestuurders. Ook de opvattingen van andere actoren in het politiek-bestuurlijke systeem zijn van belang: burgers, politici en ambtenaren. Met het oog op de bescheiden tijd die voor dit onderzoek beschikbaar was, hebben wij echter moeten afzien van het systematisch enquêteren van burgers. Wij hebben op indirecte wijze gezocht naar hun opvattingen door hiernaar te informeren bij respondenten die geselecteerd zijn op grond van hun diepe kennis van de Volendamse samenleving.

2.2 Beoordelingscriteria

Het beschrijven van de percepties, waarden en normen is één ding, het analyseren en beoordelen ervan is een ander. Dit onderzoek is niet gestart vanuit een vaststaand beoordelingskader. We zijn inductief te werk gegaan. Voor een deel hebben we ons materiaal voor zichzelf laten spreken. Immers, in cultuuronderzoek zijn niet alleen de waarden en normen van de onderzoekers van belang, maar ook die van respondenten zelf. Dat laat onverlet dat er gebruik gemaakt is van een beoordelingskader, ook al is dat in de loop van het onderzoek ontwikkeld. Wat we in Volendam gevonden hebben, is getoetst aan een aantal criteria:

Eisen van democratische rechtsstatelijkheid.

De bestuurscultuur behoort tot resultaten te leiden die in overeenstemming zijn met de democratische rechtsstaat. Dit omvat onder meer het eerbiedigen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dat leidt ertoe dat bestuur en beleid kenbaar en transparant moeten zijn. Tevens dienen gelijke gevallen gelijk behandeld te worden en dient willekeur voorkomen te worden (bijvoorbeeld in het subsidiebeleid). Voorts mag men, op basis van de beginselen van de democratische rechtsstaat, van een overheid verwachten dat zij responsief ten opzichte van haar burgers is en dat een adequate weerspiegeling van belangen plaatsheeft.

Eisen van modern management.

De verhouding tussen politiek bestuur en ambtelijk apparaat dient op zakelijke wijze vorm te krijgen. In ieder geval betekent dit, dat de verhouding tussen beide helder is, dat het ambtelijk apparaat en zijn management weten wat hun taken zijn. Tevens behoren instrumenten als functiewaardering, functionerings- en beoordelingsgesprekken gebruikt te worden. Bevorderingen dienen plaats te vinden op basis van aangetoonde kwaliteit.

Daarnaast kan worden opgemerkt dat de bestuurskundige literatuur rijk is aan verwijzingen naar sociale cohesie, naar co-productie en naar andere begrippen waarmee wordt verwezen naar gemeenschappen die zichzelf besturen, die een grote mate van solidariteit kennen en waarin samenwerking

tussen openbaar bestuur en gemeenschap aan de orde is. Een verhaal over Volendam is een verhaal waarin al die inzichten gelijktijdig aan de orde zijn. En onvermijdelijk soms ook botsen.

3 Aanpak

Voor dit onderzoek was weinig tijd beschikbaar. De opdracht is gegeven op 4 april 2001 en een eerste concept van de rapportage was, conform de opdracht, begin mei beschikbaar. Dat verhinderde een brede opzet waarin de bestuurscultuur van de gemeente Edam-Volendam diepgaand kon worden vergeleken met die van andere gemeenten. Wij dienden ons gegeven de beperkte tijd te concentreren op de gemeente Edam-Volendam en de vergelijking met andere gemeenten wat beperkter te houden. Daarom is voor de volgende aanpak gekozen. De eerste fase van dit onderzoek omvatte een scanning van literatuur en het bestuderen van documenten. Voor het laatste is ondermeer gebruik gemaakt van de documenten waarover de commissie Alders beschikte en van een groot aantal archiefstukken van de gemeente Edam-Volendam. Voor een globaal overzicht van geraadpleegde documenten verwijzen wij naar bijlage I.

Het hoofdbestanddeel van dit onderzoek bestond uit het voeren van gesprekken met sleutelfiguren in en buiten het bestuur van Volendam. De interviews werden gevoerd aan de hand van een door ons opgestelde lijst met gesprekspunten en duurden gemiddeld anderhalf uur. De lijst van respondenten treft men aan in bijlage II. Gesprekken zijn gevoerd met de Commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Holland en de Hoofdofficier van Justitie die beiden het specifieke van de wijze waarop er in Volendam wordt bestuurd onder woorden hebben gebracht. Vervolgens is aan een aantal bestuurders uit de omgeving van de gemeente Edam-Volendam gevraagd of zij die opvattingen delen en of zij dat eventueel specifieke van de bestuurscultuur in die gemeente onder woorden kunnen brengen. In de derde plaats is met personen uit het gemeentebestuur van Edam-Volendam gesproken: enkele bestuurders uit heden en verleden, maar ook ambtenaren, in het bijzonder ambtenaren die ook in andere gemeenten dan Volendam actief zijn geweest. Hen is gevraagd naar verschillen tussen gemeenten en de verklaring van die verschillen. Aan de lokaal actieve politieorganisatie en aan toezichthouders is gevraagd naar patronen van handhaving en de ontwikkelingen daarin. Daarnaast is gesproken met sleutelfiguren uit maatschappelijke organisaties in de gemeente.

De gesprekken werden vrijwel allemaal gevoerd door twee onderzoekers aan de hand van een gespreksprotocol, dat overigens niet rigide werd gevolgd. De gesprekken zijn in hoofdlijnen schriftelijk vastgelegd. Met het oog op de vertrouwelijkheid van de gevoerde gesprekken is in het voorliggende rapport echter anoniem gerapporteerd.

Conform de opdracht lag in de gesprekken de nadruk op het blootleggen van de bestuurscultuur in gemeente Edam-Volendam, met name van de Volendamse component daarvan. Zoals hierboven is aangeduid, ging het ons om het blootleggen van de opvattingen, percepties, waarden en normen inzake sturing van de lokale samenleving, zoals die aangetroffen kunnen worden in de Volendamse samenleving en bij Volendamse bestuurders en politici. De brand zelf, noch de toedracht daarvan, noch de afwikkeling, waren object van ons onderzoek. Deze komen daarom slechts zijdelings aan de orde.

Onze tussentijdse bevindingen hebben wij voorgelegd aan een klankbordgroep van personen met deskundigheid en ervaring op het terrein van het lokaal bestuur, in het bijzonder in kleinere gemeenten (zie bijlage III). Ook op die wijze konden vergelijkingen worden gemaakt tussen wat wij in Volendam aantreffen en wat elders in het land gebruikelijk is.

De Volendamse gemeenschap en haar cultuur

1 Inleiding

Voorbij het derde klaphek wonen de "jassen". Sommige "jassen" komen uit het naburige dorp Edam: de welvarender Edammers droegen geklede jassen, waar de arme Volendammer vissers zich behielpen met eenvoudiger kledij. Het derde klaphek was de laatste afscheiding tussen Volendam en Edam. Het klaphek, bedoeld om het vee bijeen en uiteen te houden, scheidt kennelijk ook de mensen. Andere "jassen" zijn van nog exotischer snit. Jassen zijn alle mensen die geen Volendammer zijn. Dat zijn er dus veel, maar de vereisten voor het Volendammerschap zijn dan ook hoog. Eén van onze respondenten woont en werkt al meer dan twintig jaar in de gemeente, is gehuwd met een Volendamse en voelt zich er thuis. Zijn kinderen zijn er geboren en getogen. Ondanks dit alles is hij een jas en zijn kinderen zijn de kinderen van een jas. Er is niets mis met "jassen", zolang ze zich maar niet met Volendam bemoeien of proberen de baas te spelen. Beste mensen, die jassen, maar ze worden geacht Volendam niet te begrijpen en alles anders te doen dan Volendammers gewend zijn.

De gemeente Edam-Volendam is - in tegenstelling tot wat velen buiten de gemeente denken - niet het resultaat van samenvoeging van twee gemeenten. De gemeente Edam-Volendam bestaat al sinds jaar en dag uit twee kernen, ook wel "kommen" genoemd: de stad Edam en het vissersdorp Volendam. Hoewel de kom Volendam dus altijd deel heeft uitgemaakt van de gemeente, was de naam van de gemeente vanaf de 13e eeuw Edam. Sedert het begin van de 20e eeuw is de kom Volendam echter enorm gegroeid en de stad Edam in inwonertal ver voorbijgestreefd. Momenteel is de verhouding ongeveer 1 op 3: ca. 20.029 inwoners in Volendam en ca. 7431 in Edam (teldatum 31-12-1999). In 1974 deed de gemeenteraad daarom een voorstel tot naamswijziging en zo heet de gemeente sedert 1 januari 1975 Edam-Volendam.

De kom Edam is van oudsher een buurman waartegen Volendam zich afzet. Dat is begrijpelijk. Edam kon tot voor enkele decennia gezien worden als de dominante factor in de gemeente Edam-Volendam. Edam was rijk, waar het vissersdorp Volendam vooral arm was. Edam was protestant en wereldser, waar Volendam katholiek was, behoudend katholiek: de RKPND ondervond destijds in Volendam veel steun. En bovenal: Edam was dominant. Deze verhoudingen zijn tot op zekere hoogte veranderd: Volendam is nu een welvarende gemeenschap en heeft medio vorige eeuw zeer hoge geboortecijfers gekend, niet vreemd in een behoudend katholiek milieu zoals dat van Volendam. Sinds enkele decennia domineert Volendam bestuur en politiek van Edam-Volendam. Het antagonisme is echter gebleven en beheerst nog steeds het politieke en bestuurlijke klimaat. Verzielt dit klimaat, zou men ook kunnen zeggen, aangezien dit antagonisme geen inhoudelijke betekenis heeft die verder reikt dan de observaties van 'anders zijn' en van vroegere overheersing.

De wereld buiten de gemeente, dus nog verder weg dan Edam, wordt op vergelijkbare wijze tegemoet getreden. Hier wonen jassen van een nog exotischer snit, die het altijd beter willen weten en

die de Volendamse gewoonten niet begrijpen. Zij gelden als een bedreiging van de eigen cultuur. Deze buitenwereld is weliswaar niet per se boos, maar toch heel anders. Vooral Amsterdam geldt hier als 'afschrikwekkend voorbeeld'. Hoe zij ook mogen zijn: buitenstaanders zullen in de ogen van Volendammers nooit helemaal begrijpen hoe het in Volendam toegaat.

Hier ligt een belangrijke ontstaansgrond voor Volendam '80, een lokale politieke partij die zich opwerpt als verdediger bij uitsteking van al hetgeen Volendam eigen is (wat dat ook moge zijn). In het politieke klimaat van Volendam, met de scherp beleefde tegenstelling tussen de eigen wereld en de buitenwereld, leidt dit er soms toe dat de politieke competitie tussen CDA en Volendam '80 wordt gereduceerd tot de betrekkelijk inhoudsarme vraag wie 'Volendam' het best representeert.

Maar wat is dan Volendam? Laten wij meer systematisch naar de Volendammer gemeenschap kijken.

2 Volendam sociaal-economisch

Van oudsher was Volendam een dorp van vissers, vaak arme vissers. De afsluiting van Zuiderzee en neergang van de visserijsector in het midden van de vorige eeuw noopten de bevolking van het vissersdorp om te zien naar nieuwe werkkringen. En die vond men: in de bouw, in het toerisme, de horeca en in diverse andere kleine en middelgrote bedrijven. Volendam puilt uit van de kleine bedrijven. Deze economische transitie is voorspoedig verlopen: het hedendaagse Volendam wordt door onze respondenten eensluidend geschetst als een welvarende gemeenschap. De oorzaak van deze welvaartsgroei is volgens velen gelegen in de bereidheid van Volendammers om hard te werken, soms zelfs in dubbele banen.

Het ligt voor de hand dat de economische dynamiek van de gemeenschap ook maatschappelijk gevolgen heeft. De slimme, handige ondernemer lijkt het rolmodel voor de Volendamse samenleving te zijn. Waar elke samenleving zijn "helden" kent, is die rol in Volendam vooral weggelegd voor de succesvolle 'selfmade' zakenman. Voorts ligt volgens sommige van onze respondenten de macht in de Volendamse samenleving in handen van enkele ondernemers en ondernemende families. Velen spraken ons over verstrengeling van sociale, bestuurlijke en economische relaties. Niet verrassend gelet op de bescheiden omvang van Volendam, waarin iedereen iedereen kent. Deze macht berust zeker niet alleen op economische positie, maar wordt ondersteund door het bestaan van sterke netwerken (familie en vriendengroep) en door het uitbouwen van deze netwerken met behulp van vrienden hulp en liefdadigheid.

Tegenover het beeld van de hardwerkende, zuinige Volendammers staat het vaak genoemde materialisme, waarin het verdienen van geld zich tot een overheersende waarde ontwikkelt en waarin het bezit daarvan ook zichtbaar wordt beleefd en genoten. Volendammers laten graag zien dat het hun goed gaat. Conformisme, imitatiegedrag en het niet onderdoen voor de burens is ook een karaktertrek van de Volendamse cultuur. Schaft de een wat aan, dan kan de ander niet achterblijven. Wat er wordt aangeschaft, moet wel zichtbaar zijn. We werden gewezen op de voordeuren. De een is nog imponanter dan de ander. De laatste jaren is er een erker-rage aan de gang. Het ene huis na het andere wordt op de begane grond uitgebreid.

Ook vernamen wij dat de soms zo spaarzame Volendammers toch ook graag hun geld uitgeven,

"smijten met geld" (zo zei een enkeling) voor hun huis, voor kleding, voor goede doelen, bij het uitgaan in het weekend, of tijdens feesten waarbij de kermis een bijzondere plaats inneemt. Volendammers hebben daarnaast echter ook zeer veel voor elkaar en voor de gemeenschap over, zo verzekert men ons. Zo bleek de economische elite, toen de FC Volendam in financiële problemen verkeerde, in staat om binnen vier uur acht ton op tafel te leggen: geen geringe prestatie. De kosten voor vervanging van het dak van de kerk, ruim twee miljoen, werden na een enkele oproep door de pastoor binnen een weekend geregeld.

3 Volendam sociaal-cultureel

Van oorsprong was de bevolking laag opgeleid. Pas sinds enkele decennia is hierin verandering gekomen, niet in de laatste plaats, zo menen verschillende van onze respondenten, als gevolg van de stichting van een eigen middelbare school, het Don Bosco College. Sindsdien neemt de scholingsgraad van de jeugd duidelijk toe. Men volgt opleidingen aan universiteiten en hogescholen. Prestatiegericht als de Volendammer is, streven sommigen dan nog verder: liever twee academische titels dan één. Vervolgens aanvaarden zij hoogwaardige banen, vaak buiten Volendam. Opmerkelijk is echter dat ook deze hoogopgeleide jongeren, met goede banen, toch in grote getale in Volendam willen blijven wonen. De modernisering, die voortvloeit uit het volgen van hogere opleidingen en de kennismaking met andere bedrijfstakken, leidt zo niet tot het verval van een hechte gemeenschap. Veel respondenten menen wel dat juist dit soort processen van verandering, vooral bij de jeugd, zullen bijdragen aan een geleidelijke culturele verandering.

Het is niet vreemd dat onze gesprekspartners deze verandering via de eigen jeugd zo belangrijk vinden. Volendammers zijn niet erg gesteld op directe beïnvloeding van buitenaf. Gerichte maatregelen van buitenaf om de cultuur van Volendam te beïnvloeden zijn daarom waarschijnlijk ook weinig kansrijk. Komt de verandering echter binnen via een zich geleidelijk moderniserende jeugd, dan zal deze omslag veel meer als vanzelfsprekend ervaren worden.

Een tweede belangrijk kenmerk van de Volendamse samenleving is het overwegend katholieke karakter van de bevolking. Was dit katholicisme vroeger nogal behoudend van aard, nu is de inhoud van het geloof zelf van minder betekenis. Niet zozeer de inhoud als wel het groepseffect van de religie telt. Volendammers zijn katholiek en Edammers niet, - net als de meeste andere jassen. Verder is de kerk een ontmoetingspunt dat als basis geldt voor de vorming of versterking van sociale netwerken. Niettemin geldt de katholieke kerk als een belangrijke factor. De pastoor heeft een natuurlijk gezag, sterker dan in andere Nederlandse parochies.

De sterke positie van de kerk heeft, zij het indirect, ook bijgedragen aan het relatief lage opleidingsniveau van de ouderen. Zoals dat in veel katholieke gemeenschappen gebruikelijk was, gingen de zonen van arme Volendammers, wanneer ze goed konden leren dikwijls niet naar een 'gewone middelbare school', maar naar een seminarie om daar voor priester te leren. Eenmaal priester verlieten zij al snel de gemeenschap, die daarmee weer een van haar meer getalenteerde zoons verloor.

Verscheidene respondenten wijzen erop dat Volendam weinig of geen 'intellectuele leiders' kent. Natuurlijk, er zijn 'opinion leaders' en die worden met graagte gevolgd. Volendammers vallen bepaald niet op door hun intellectuele diepgang, zo vernamen wij van meerdere zijden, ook uit de mond van autochtone Volendammers. "Volendammers zijn geestelijke lui", zo formuleerde een van

hen dit. De belangrijkste kranten zijn Nieuw Volendam (NIVO) en De Telegraaf, door sommigen aangeduid als de tweede lokale krant.

Het culturele klimaat toont een dubbel gezicht. We zien een gemeenschap waarin de participatie in tal van cultuuruitingen omvangrijk is. Daar staat overigens tegenover dat dit levendige culturele klimaat door enkele respondenten als weinig gevarieerd en weinig uitdagend gezien. Het dorp is wereldberoemd geworden met muziek die in ons land 'palingpop' is gaan heten. De bekendste bands waren The Cats en BZN. Daarnaast doet Volendam in belangstelling voor de Italiaanse opera niet onder voor de Amsterdamse Jordaan en heeft het een prachtige traditie op het gebied van zangkooren. Maar daartoe lijkt het zich toch wel te beperken: prachtige cultuur, maar niet bijzonder uitdagend en alweer is sprake van een zekere eenvormigheid in de beleving daarvan.

Overigens deelde een terzake deskundige respondent ons mee dat de jongeren uit Volendam een zekere nieuwsgierigheid en tolerantie ten opzichte van nieuwe culturele ontwikkelingen zeker niet kan worden ontzegd. Hij acht het van belang hiervan gebruik te maken bij het bevorderen van de culturele diversiteit.

Een volgend kenmerk van de Volendamse samenleving is de hechtheid van de sociale bindingen. De familiebanden zijn zeer sterk en worden zorgvuldig in stand gehouden met regelmatig familiebezoek: zondag na de kerk bij (schoon-)moeder op de koffie. Daarnaast vervullen ook de eerder genoemde vriendengroepen een belangrijke rol. Hier stuiten we overigens op een merkwaardig verschijnsel. Het harde werken van veel Volendammers leidt volgens vele respondenten tot een gebrek aan aandacht voor de eigen kinderen, die men zonder zich daarover veel gedachten te maken de straat op ziet gaan om daar met hun vriendenkring rond te hangen. Op zichzelf is dat, gezien de gehechtheid aan eigen familie, toch wat vreemd. Kennelijk vervullen deze familiebanden, zo zou men kunnen vermoeden, vooral een integratieve functie. Ze zijn vooral de basis voor ontwikkeling en handhaving van maatschappelijke netwerken. De hechtheid van de familieband vertaalt zich niet in een buitengewone zorgzaamheid. Daarvoor heeft men, naast de eigen drukke banen en het intense sociale leven, gewoon geen tijd. Bovendien: de samenleving zelf is zorgzaam genoeg, zo meent men.

Dat rondhangen van grote groepen jongeren wordt weliswaar lastig gevonden, maar het is altijd zo geweest. De nu volwassen Volendammers zijn ook zo opgegroeid. De vriendenkring speelt in het sociale leven van de Volendammer een grote rol. Vriendenkringen ontstaan tijdens de kinderjaren, maar blijven lang voortbestaan. Soms zijn zij minstens zo belangrijk als het gezin, zo bleek ook recent bij de ramp en bij wat daarna gebeurde. Dat dergelijke groepen rondhangende jongeren, in het heersende alcohol-tolerante en welvarende klimaat, gemakkelijk tot excessief drankgebruik vervallen is niet verrassend. De kroeg, en in de jaren tachtig het "illegale café" in de garagebox, vervangt het ouderlijk huis.

Opmerkelijk is, tenslotte, dat de gesloten Volendamse gemeenschap de neiging heeft problemen als afkomstig van buiten te zien of de verantwoordelijkheid voor het oplossen van problemen naar buiten te verleggen. Dat geldt met name voor het drugsprobleem, hoe duidelijk ook moge zijn dat een deel van de eigen bevolking hierbij ook "zakelijk betrokken" is. Iets vergelijkbaars geldt voor het prostitutievraagstuk. Ook het oplossen van het drankprobleem onder jongeren, waarvan de oorzaak onmiskenbaar in de eigen samenleving ligt, wordt door ouders onvoldoende zelf aangepakt en bij voorkeur overgelaten aan de politie. Tenslotte blijkt dat sommigen zelfs "de brand" niet willen zien

als een probleem dat allereerst samenhangt met de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken ondernemer. Het gebrek aan toezicht wordt dan geschetst als de hoofdoorzaak van de brand: weer extern dus.

4 Volendam tussen verandering en stabiliteit: asynchrone modernisering

Zo laat Volendam een gecompliceerd beeld achter. Soms zien we het beeld van een hard werkende, hechte, goed geïntegreerde gemeenschap met een bloeiend verenigingsleven, draaiend op grote aantallen vrijwilligers. Een gemeenschap waarin het voor velen goed leven is. "Waarin men kan wegzakken als in een lauw bad", zoals een van onze respondenten het verwoordde. Een gemeenschap waarnaar, zoals we zagen, vele jongeren, ook na het volgen van opleidingen aan universiteiten of hogescholen of na het aanvaarden van hoogwaardige banen in de regio Amsterdam, nog steeds graag terugkeren en waarin zij nog steeds willen blijven wonen. Hier sluit de jeugd overigens aan bij het oude patroon toen Volendammer "visboeren" en later bouwvakkers uitzwermden over heel Nederland om daar overdag te werken en vervolgens na gedane arbeid terug te keren in de vertrouwde omgeving van het eigen dorp. Kortom: Volendam laat zich soms zien als een vitale en hechte gemeenschap, zoals menig gemeentebestuurder zich die zou wensen.

Sommige vormen waarin deze hechtheid van de gemeenschap zich manifesteert zijn, zeker voor buitenstaanders, opmerkelijk. Zo hoorden wij uit verschillende monden dat Volendammers zo graag met elkaar optrekken dat men samen, met de familie of soms zelfs met de hele straat, op vakantie gaat. De hechtheid van de samenleving vertaalt zich ook in het plezier dat Volendammers beleven aan het met elkaar optrekken en het gezamenlijk gebruiken van drank, veel drank, vooral in het weekend, na een week van hard werken.

Maar daartegenover zagen we ook een beeld van een samenleving waar de respondenten minder trots op waren: het wat materialistische Volendam, waarin het bezit van geld en vermogen tot een overheersende waarde is uitgegroeid en waarin vormen van 'conspicuous consumption' tot een vast cultuurelement zijn geworden. We zagen ook een gemeenschap die zich in een inmiddels vrij inhoudsloze confrontatie afzet tegen de zusterkern Edam en zich wat afwerend opstelt tegen de rest van de buitenwereld, tegen 'de jassen' en hun modernere waarden en normen. Volendam, zo lijkt het soms, heeft het goed met zichzelf getroffen en neigt ertoe zijn problemen te externaliseren.

Anders dan in veel andere hechte gemeenschappen leiden eigentijdse culturele veranderingsprocessen (zoals bijvoorbeeld globalisering als gevolg van massamedia, onderwijs en mobiliteit) niet tot het verval van de Volendamse gemeenschap. Volendam lijkt erin te slagen als gemeenschap zijn karakter te behouden. Niet het fysieke uiterlijk daarvan, overigens: van het oude vissersdorp is weinig authentieks over. Volendammers hebben ook weinig op met historische gebouwen. Het één na het ander is afgebroken. Restanten kwamen in het Volendams Museum terecht. Wat wel duurzaam lijkt, is de hierboven beschreven cultuur, de hechtheid van de gemeenschap, het materialisme en vele andere cultuurelementen op het gebied van bestuur en politiek, die in de volgende hoofdstukken zullen worden beschreven.

Volendam laat zich zo zien als een gemeenschap waarin economische dynamiek en verandering samengaan met een veel tragere sociaal-culturele ontwikkeling. Dat juist de jeugd door veel van onze respondenten als de belangrijkste culturele 'change agent' wordt aangewezen heeft twee mogelijke

gevolgen. Het eerste is dat de culturele verandering gemakkelijk kan verlopen. Zij wordt immers gedragen door "eigen mensen" en niet van buitenaf, door jassen, geïntroduceerd. Dit vergemakkelijkt de acceptatie en de adaptatie aan de bestaande cultuur. De tweede consequentie van verandering via de jeugd is dat het een proces van lange adem zal zijn.

Men zou met betrekking tot Volendam kunnen spreken over asynchrone modernisering, een situatie waarin de verschillende moderniseringsprocessen geen gelijke tred houden. Voor het goede begrip en zonder tot definiëring van het begrip modernisering over te willen gaan: met de term modernisering verwijzen wij naar een aantal verschillende processen. Modernisering van de maatschappelijke cultuur is een ontwikkeling naar een meer open, veelvormige cultuur, als gevolg van processen zoals individualisering, globalisering, educatie en mobiliteit. De modernisering van het economisch leven komt in Volendam vooral tot uitdrukking in de vervanging van de eenzijdige gerichtheid op visserij door een veelvormiger economie, minder afhankelijk van een enkele vorm van bedrijvigheid. Modernisering van de bestuurscultuur komt tot uiting in de introductie van meer rationele en objectieve beleidsprocessen, in een grotere nadruk op het formeel vastleggen van beleid en van besluiten, in een meer geformaliseerde en duidelijke afbakening van taken tussen bestuurlijke actoren, in professionalisering van politiek en bestuur, in een zakelijke vergaderstijl, en in een meer geformaliseerd 'human resource management', inclusief loopbaanbeleid, functioneringsgesprekken en functiewaardering.

Processen van asynchrone modernisering treft men in Volendam niet alleen aan tussen de economische en de maatschappelijke ontwikkelingen, maar ook in de relaties tussen politiek, bestuur en samenleving die in de volgende hoofdstukken aan de orde zijn. De consequentie van deze asynchrone modernisering is onbalans: materieel een enorme groei van de welvaart, zonder een daarbij passende verrijking van culturele of intellectuele aard, resulterend in het door diverse respondenten genoemd gebrek aan intellectualiteit en een zekere mate van materialisme. Waar Volendam er economisch zeer goed in slaagt gelijke tred te houden met de omgeving, dreigt men in cultureel opzicht verder achterop te geraken en het contact te verliezen met de ontwikkeling van normen en waarden in de omringende samenleving. Dit kan leiden tot een verdere erosie van de (toch al geringe) steun voor bovenlokaal beleid en de waarden waarop dit is gebaseerd. Het bovenlokale zou dan in toenemende mate als vreemd, als "niet van ons" gaan gelden.

Het is van belang op te merken dat we in Volendam onmiskenbaar ook tekenen van culturele ontwikkeling aantreffen. We spraken al over de jeugd en zullen dat hier niet herhalen. Gelet op de constatering van asynchrone modernisering, is het van belang op te merken dat in elk geval moet worden vermeden dat genoemde culturele veranderingsprocessen tot stilstand zouden komen.

Gemeenschap en Openbaar Bestuur

1 Het openbaar bestuur is van de jassen

Volendam wordt gekenmerkt door een sterke gemeenschap, constateerden wij hiervoor. Er zijn hechte banden en er bestaat een belangrijke mate van sociale controle. Een deel van de maatschappelijke problemen wordt binnen de gemeenschap zelf opgelost. Dat heeft gevolgen voor de relatie tussen de gemeenschap en het openbaar bestuur. In dit hoofdstuk gaan we daar dieper op in.

Populair is het openbaar bestuur in Volendam nooit geweest. De zichtbaarheid er van was op zee ook niet groot. Bovendien, het openbaar bestuur kwam van buiten de lokale gemeenschap. De meest zichtbare overheid was de gemeente. Tot in de zeventiger jaren heette die gemeente de gemeente Edam. Een paar kilometer verderop, maar een wereld van verschil. Edam was een bestuurlijk centrum. Daar stond het gemeentehuis, een prachtig gebouw uit de achttiende eeuw, in het midden van een historisch centrum. Van daar uit werd geregeerd, door de jassen zoals Volendammers dat zagen. De bestuurders waren protestant en doorgaans behoorlijk opgeleid. De Volendammers hadden weinig met hen op. Het openbaar bestuur was een macht die van buiten over hen ging. Verondersteld mag worden dat ook het omgekeerde gold en dat de Edamse bestuurders weinig met de Volendammers op hadden. Anders is niet te begrijpen hoe anderhalve eeuw later nog schande wordt gesproken over de aanleg van het mosselpad. Dat pad vormde de enige verbinding van Edam met Volendam en werd verhard met de afval uit de visserij, mosselschelpen. Het was ook het pad waarlangs de Volendammers ter kerke moesten gaan.

Tot halverwege de vorige eeuw bepaalt de dominantie van Edam het beeld. Daarna begint het te kantelen. Een belangrijke oorzaak is de sterke groei van de bevolking van Volendam. Daar komt het bijna tot stilstand komen van de visserij bij. Die is overigens ook het gevolg van een overheidsinterventie, namelijk het aanleggen van de Afsluitdijk. Volendam moet economisch wat anders. Overheden zien dat ook in. Het onderwijs moet worden bevorderd om die economische omslag mogelijk te maken, een middel dat Nederlandse overheden al sinds de agrarische crisis van eind 19e eeuw toepassen. Er wordt een technische school gesticht. De plaatskeuze is even kenmerkend voor de verhoudingen als beledigend voor de Volendammers, namelijk in Edam.

Edam probeert in de jaren vijftig een zelfstandige gemeente te worden, los van het in betekenis toenemende Volendam. Die poging mislukt. Een naamswijziging van de gemeente in 'Edam-Volendam', het voorstel van de Volendammers, wordt eveneens door het Ministerie van Binnenlandse Zaken verworpen. Twintig jaar later wordt dat voorstel alsnog gerealiseerd. Maar Edam blijft voorop staan, Volendam wordt er aan toegevoegd. Feitelijk zijn de verhoudingen dan al drastisch veranderd en maakt Volendam economisch en politiek de dienst uit. De oordelen over het beleid dat de gemeente voert, variëren van naar verhouding verdelen tussen Volendam en Edam tot

stelselmatige bevoordeling van Volendam. Bevoordeling van Edam komt in die range van oordelen niet voor.

Ondertussen is er wel het nodige gebeurd. Onderwijs blijft een punt van politieke strijd. De lagere technische school en de huishoudschool worden niet voldoende geacht. Een middelbare schoolopleiding werd bijna alleen door priesterstudenten gevolgd. Verandering in dat patroon was gewenst. De pastoor in Volendam neemt het initiatief tot de vorming van een Mavo die wordt gevestigd in het jongerencentrum Pius X. De minister van Onderwijs heeft daar geen toestemming voor gegeven. Maar die toestemming komt later wel af. De school groeit in de tachtiger jaren uit tot het Don Bosco College. Vanuit dat College ontstaat gestage een stroom naar het hoger onderwijs. Het is een zaak van eigen initiatief van de gemeenschap. Dat toestemming pas achteraf door overheden wordt verleend, is een verschijnsel dat we nog vaker tegen zullen komen.

Wij zijn op de geschiedenis ingegaan om duidelijk te maken dat het openbaar bestuur een verschijnsel is dat voor de Volendammers 'out there' is en dat ook eigenlijk altijd is geweest. De overheid is gedurende lange tijd niet van hen, maar een externe actor, die macht over hen uitoefent. De spanning wordt aanzienlijk vergroot doordat die overheid niet alleen macht over individuen uitoefent, maar ook over de gemeenschap als geheel. De sterke gemeenschap verzet zich daar tegen. Zij heeft de neiging zelf problemen op te lossen en op te willen lossen. De historie en de sterke gemeenschap zijn factoren die het openbaar bestuur in Volendam structureel moeilijk maken.

2 Volendam neemt de macht over

Met de sterke groei van de bevolking van Volendam nemen de Volendammers ook plaatselijk de macht over. De Edammers komen in een ondergeschikte positie te verkeren. Verandert dat de wijze waarop tegen het openbaar bestuur wordt aangekeken? In zekere zin wel omdat de gemeente ook een 'opportunity' wordt. De gemeente kan voorzieningen scheppen en diensten aanbieden waar Volendammers gebruik van kunnen en willen maken. Er wordt een zwembad gebouwd waar jaarlijks tonnen bij moeten, er komen sporthallen, verenigingen kunnen financieel worden ondersteund. De overheid is een aanbod-overheid. De wijze waarop zij iets kan betekenen is door te laten zien wat zij kan bieden. Het is de overheid met het vriendelijke gezicht. De verandering in het dominante beeld is dat de overheid goed is, zolang je er iets aan hebt. Plaatselijke politici kunnen zich op deze wijze populair maken.

Maar voor het overige blijft het oude beeld bestaan. De overheid met het strenge gezicht, is iets dat van buiten de gemeenschap komt, de vertegenwoordiger van het slechte nieuws, die komt halen in plaats van brengen en die zich in plaats van de gemeenschap stelt. Aan symbolen die met dat oude beeld samenhangen is geen gebrek. Het gemeentehuis staat nog lang in Edam. Pas in 1987 wordt het Stadskantoor in Volendam geopend, al is Gemeentewerken er al eerder gevestigd. De ambtswoning van de burgemeester is in Edam te vinden. De bestuursstijl op het gemeentehuis is een meer formele dan in de gemeenschap het geval is en sluit daarmee minder aan bij de levensstijl van de Volendammers: een stijl van niet moeilijk doen en als het nu zo nodig moet, even regelen.

Dat 'even regelen' is heel kenmerkend voor de wijze waarop Volendammers het openbaar bestuur benaderen. Er ligt een grote nadruk op informele verhoudingen. Vreemd is dat niet want formele

relaties en informele relaties lopen volstrekt door elkaar heen. De familierelaties bevorderen een formele en bureaucratische wijze van opereren niet. Je vraagt je familieleden op het gemeentehuis geen toestemming. Er moet nogal wat gebeuren voor je als publieke functionaris je familie een brief schrijft. Als gemeente leg je hen bij voorkeur geen verplichtingen op. Je komt ze 's zondags na de kerk bij moeder of schoonmoeder tegen. Dan kun je mogelijk iets regelen. Rond de koffietafel worden ook publieke zaken geregeld, eventueel na discussie in de familie.

Het openbaar bestuur heeft het moeilijk om in de gemeenschap te interveniëren. Omgekeerd intervieneert de gemeenschap wel in het openbaar bestuur. Zij trekt aan bestuurders en ambtenaren. Het overgrote deel wordt gevormd door lokale mensen. De gemeenschap laat bovendien niemand koud. Wie zich boven de gemeenschap verheven voelt en afstandelijk wenst te besturen, schiet er over heen.

3 De bestuursstijl

De nauwheid van de onderlinge relaties en de hechtheid van de gemeenschap maken het er ook niet gemakkelijk op iemand formeel aan te pakken. Informeel kan bestraffend worden toegesproken of verboden, er is een aarzeling om dat formeel te doen. Dus gaan bestuurders er soms persoonlijk op af. De ambtenaar of de politiemans heeft te weinig persoonlijk gezag. Maar de verhoudingen worden anders als de burgemeester of een wethouder persoonlijk komt ingrijpen. Formele gezagsrelaties werken als zij op informele wijze worden ondersteund. Wie het uitsluitend bij formele verhoudingen laat, wordt een reus op lemen voeten.

Er kan dus wel degelijk in de gemeenschap worden ingegrepen. Alleen de wijze waarop dat gebeurt, is van groot belang. Sturen in Volendam vergt aansluiten bij de stijl van Volendam. In het hoofdstuk over de politieke verhoudingen zal worden beschreven dat deze stijl wat ruw en ongepolijst is. Wie in Volendam wil besturen, mete zich een zekere mate van robuustheid en zelfverzekerdheid aan. Een 'grote bek' wil ook wel eens helpen, zo gaven enkele respondenten ons te kennen. Volendammers dagen uit, willen zien hoever ze kunnen gaan. Bouwen zonder vergunning vooraf komt regelmatig voor, maar een robuuste tegenactie van de overheid, zoals het afbreken van illegale bouwsels wordt ook aanvaard. Volgens sommigen wacht de overheid hier wel erg lang mee: de voorkeur gaat uit naar de weg van overreding. Niettemin werden voorbeelden genoemd van gedwongen sloop.

Sturing vergt bovendien vaak een lange adem, niet alleen om een besluit te nemen, maar ook daarna. Het bestuur van de gemeente wordt vaak gedwongen zijn gelijk te bevechten tot aan de Raad van State. Het procederen tegen het gemeentelijk bestuur lijkt wel een hobby in Volendam. Overigens is een dergelijke sturingsstijl niet zonder risico. Het succes van sturing wordt wel erg afhankelijk van de krachtmeting tussen speler en tegenspeler, iets dat in het Volendamse maatschappelijke klimaat van "ons kent ons" geen garantie voor objectieve sturing lijkt te zijn. Dit geldt te meer, daar wij vernamen dat niet populaire politici, bestuurders of culturele leiders de plaatselijke helden zijn. Neen, het Volendamse rolmodel is dat van de succesvolle ondernemer. De macht in Volendam ligt vooral in de handen van (bouw)ondernemers en de horeca, zeggen vele van onze respondenten. Maar anderen ontkennen dat. Er zijn bestuurders die door tal van banden zozeer met deze machten verbonden zijn dat men niet al te optimistisch kan zijn over de uitkomst van de "krachtmeting" rond de lokale sturing. Onze respondenten beamen dat de lokale overheid een grote gevoeligheid heeft voor de belangen van ondernemers.

4 De 'republiek' Volendam?

Volendam is een lastige gemeente om politiek te bedrijven en een lastige gemeente om te besturen. De gemeenschap laat zich niet gemakkelijk sturen of besturen. Moeizame verhoudingen in de politiek zijn er het gevolg van. Voor het openbaar bestuur betekent dat geen eenvoudig probleem. Op de een of andere manier moet met de gemeenschap worden omgegaan. We zeiden het al in het eerste hoofdstuk: het is modern de samenwerking te zoeken tussen openbaar bestuur en gemeenschap. Interactief bestuur en publiek-private samenwerking zijn moderne vormen van bestuur. Tevens behoort het openbaar bestuur responsief te zijn, open te staan voor meningen van burgers. Maar die responsiviteit heeft een grens: raken gemeentebestuur en gemeenschap zo verstrengeld dat zij niet meer van elkaar zijn te onderscheiden, dan is het publieke privaat geworden.

Enige afstand tussen bestuur en gemeenschap is dus gezond. Maar ook daarin moet het gemeentebestuur niet te ver gaan. Zeker: eisen van democratische rechtstatelijkheid (zie hoofdstuk 1) dienen geëerbiedigd te worden. Doet het gemeentebestuur dat echter vanuit de hoogte of op afstand dan verwordt het tot een papieren tijger. Bestuurders die voor een tussenweg kiezen, lopen op een slap koord. Hun houdbaarheidsdatum lijkt beperkt. Want zij vallen er een keer af.

Edam-Volendam is niet alleen in zichzelf een lastige gemeente. Het is ook - in de woorden van één van onze respondenten "de moeilijkste gemeente van Noord-Holland". Een gemeente - zo voegt hij er aan toe - waar de ene ooit gediscrimineerde kern nu de neiging heeft terug te slaan. Een gemeente ook die, nog steeds, sterk gesloten is en waarbinnen heel eigen regels en normen bestaan. En, tenslotte, is Edam-Volendam ook een gemeente waar de veelvuldige politieke conflicten soms weliswaar een inhoudelijk aspect hebben, maar uiteindelijk toch altijd om persoonlijke verhoudingen en om de machtsvraag gaan.

Politieke verhoudingen in Edam-Volendam

1 Inleiding

Het huidige college van CDA, VVD en PvdA steunt op de kleinst mogelijke meerderheid in de raad van Edam-Volendam. Het kan rekenen op 11 van de 21 raadszetels. Het CDA levert twee wethouders en heeft zes raadszetels, VVD en PvdA leveren ieder één wethouder en hebben respectievelijk twee en drie raadszetels. De grootste partij in de raad - Volendam '80, zeven zetels - zit in de oppositie. Gemeentebelangen en Groen Links, met twee respectievelijk één zetel, eveneens. Vier fulltime wethouders voor een gemeente van deze omvang is aan de ruime kant, maar ook weer niet ongebruikelijk. Deze politieke verhoudingen hebben een lange voorgeschiedenis en bepalen in hoge mate het huidige bestuurlijke klimaat.

2 Ontwikkelingen

In het overwegend katholieke Edam-Volendam heeft de KVP, later het CDA, lang de dienst uitgemaakt. Eind jaren zeventig begint deze machtspositie geleidelijk af te brokkelen. In Edam-Volendam komt dat onder meer tot uiting in de opkomst van een reeks van lokale partijen. Het op Edam georiënteerde Gemeentebelangen is één van de oudste. Uit drie van die partijen - waarvan de Volendammer Partij de meest succesvolle was - komt uiteindelijk de lokale partij Volendam '80 tot stand; een partij die vanaf 1982 zeventien en een half jaar lang onafgebroken deel van het bestuur zal uitmaken.

Bij landelijke verkiezingen wijkt het beeld drastisch af van dat bij verkiezingen voor de gemeenteraad. Vooral de VVD profiteert van het wegvallen van, met name, Volendam '80. Bij Kamerverkiezingen is de VVD na het CDA meestal de tweede partij in Edam-Volendam. Bij de verkiezingen van 1998 is de VVD voor het eerst zelfs de grootste partij binnen de gemeente, met 35.8% van de stemmen, tegen 27.7 % voor het CDA. Bij landelijke verkiezingen neemt de PvdA vrijwel altijd de derde plaats in. Uit een analyse van stembusuitslagen blijkt dat de PvdA vooral in Edam sterk is.

In eerste instantie - van 1982 tot 1987 - vormt Volendam '80 een coalitie met VVD, PvdA en (vanaf 1986) ook met Gemeentebelangen. Aan die samenwerking komt in 1987 abrupt een einde als Volendam'80 een motie van wantrouwen tegen de wethouders van haar coalitiepartners steunt. Vervolgens treedt een coalitie van Volendam'80 en CDA aan, waarbinnen de onderlinge krachtsverhoudingen van collegeperiode tot periode wat wisselen, maar die relatief stabiel is tot aan het eind van de jaren negentig.

Eind 1999 zegt de raad - inclusief collegepartij CDA - het vertrouwen op in wethouder Veerman - Tol van Volendam '80. Aanleiding vormt de zeggenschap van de gemeente over de zwaar door de gemeente gefinancierde voetbalclub FC Volendam. De motie van wantrouwen tegen wethouder Veerman-Tol en haar gedwongen opstappen leiden tot een breuk in de coalitie en het aantreden van het college in haar huidige samenstelling. Sinds die breuk staan de politieke verhoudingen op scherp.

3 Breuklijnen

De relatieve stabiliteit van de coalitie CDA - Volendam '80 betekent allerm minst dat de politiek in Edam-Volendam in de jaren tachtig en negentig rimpelloos verloopt. Daarvoor zijn er te veel breuklijnen en te grote tegenstellingen, hoewel die soms juist op nabijheid en overeenkomst gebaseerd zijn. Dat laatste geldt vooral voor de beide collegepartijen.

De verschillen tussen CDA en Volendam '80 zijn kleiner dan men op het eerste gezicht - plaatselijke afdeling van een landelijke partij versus een lokale partij - zou vermoeden. Volendam '80 ontstaat voor een deel door afsplitsingen uit KVP / CDA. Maar ook in latere jaren zal er nog met een zekere regelmaat sprake zijn van uitwisseling van raadsleden en bestuurders tussen beide partijen. Wie ooit op de ene lijst stond is niet per definitie in een volgende periode persona non grata op de andere lijst. CDA en Volendam '80 vissen ook in dezelfde electorale vijver. Beide partijen richten zich heel nadrukkelijk op de kom Volendam en de kiezers die daar zijn te vinden, hoewel Volendam '80 dat explicieter doet dan het CDA. Bovendien - zo verzekeren veel respondenten ons - zijn de inhoudelijke, beleidsmatige, verschillen tussen beide partijen niet groot. Volendam '80 mag qua methodiek wat populistischer zijn en qua oriëntatie wat conservatiever dan het CDA, dat betekent niet dat er ten aanzien van opvattingen en beleidsdoelen een wereld van verschil zou zijn.

Het heeft er ook alle schijn van dat het CDA weinig behoefte had aan de breuk eind 1999 / begin 2000. Tot het laatst toe blijft het CDA zich op het standpunt stellen dat er sprake is van een wethouderscrisis, niet van een coalitiecrisis. De animo om coalitiepartner Volendam '80 los te laten, lijkt niet groot.

Dat zou op zich kunnen samenhangen met een andere breuklijn in de politiek van Edam-Volendam, die tussen Edam en Volendam. De maatschappelijke tegenstelling tussen beide kommen wordt weerspiegeld in een scherpe politieke kloof. CDA en Volendam '80 zijn bij uitstek Volendamse partijen, VVD, PvdA en Gemeentebelangen vertegenwoordigen vooral Edam en Groen Links probeert het meest van alle partijen om buiten die tweedeling te blijven. Tot op zekere hoogte is de scherpe tegenstelling tussen beide kommen ook een tegenstelling tussen de meer traditionele vorm van politiek bedrijven van Volendam '80 en CDA en de modernere, meer open, politieke stijl van de andere (Edamse) partijen.

Een volgende breuklijn, die min of meer met die tussen Edam en Volendam overlapt, is die tussen jongeren en ouderen in raad en college. Veel leden van de huidige gemeenteraad zijn al lang, vaak meer dan een kwart eeuw, actief in en rond de gemeentelijke politiek. De huidige voorlieden van Volendam '80 - Schilder, Keizer en Veerman-Tol - zijn geen anderen dan in de beginfase van die partij. Maar ook Klapper, de vertegenwoordiger van Groen Links, is al decennia lang actief in de plaatselijke politiek. Voor veel van zijn collega's in de raad geldt het zelfde. Hoewel de politieke

anciënniteit (en dus de leeftijd) nog steeds relatief hoog ligt, is er ook een groep jongere raadsleden en bestuurders te onderscheiden. Voor hen lijken traditionele scheidslijnen - zoals die tussen de beide kommen - minder relevant. Zij lijken zich meer dan de oudere garde op de buitenwereld - regionale en landelijke partijkaders, andere gemeenten - te oriënteren. En zij staan meer dan anderen open voor moderne opvattingen over lokaal beleid en gemeentelijke bedrijfsvoering.

Mogelijk vormt ook het aantreden van het huidige college, begin 2000, een breuk met het verleden. Het college heeft zich ten doel gesteld de 'oude' ruzieachtige bestuurscultuur te doorbreken. Op een persconferentie bij de presentatie van het huidige college - eind januari 2000 - belooft met name de PvdA expliciet dat haar deelname aan het college zal leiden tot 'een andere bestuurscultuur'. De meningen zijn verdeeld over de vraag of van die nieuwe bestuurscultuur, ruim een jaar later, iets te ontdekken valt.

4 Omgangsvormen

Het meest opvallende aan de politieke verhoudingen in Edam-Volendam anno 2001 is de mate waarin de verhouding tussen coalitie en oppositie gepolariseerd is.

Die polarisatie is voor het eerst echt expliciet geworden tijdens en na de ruzie - eind 1999 - over de invloed van de gemeente op het reilen en zeilen van de FC Volendam. Maar er zijn aanwijzingen dat er al eerder sprake was van spanningen in de coalitie. Eén van die aanwijzingen is de ruzie over de begraafplaatsen. Een collegevoorstel om zowel in Edam als in Volendam alleen nog maar algemene graven mogelijk te maken, leidde vooral in Edam tot woede. Daar zijn - anders dan in Volendam - familiegraven gebruikelijk. Uiteindelijk haalde het collegevoorstel geen meerderheid, omdat het CDA op het laatste moment haar standpunt wijzigde. Door Volendam '80 werd dit min of meer als verraad ervaren, terwijl het CDA meende dat er sprake was van een betreurenswaardig misverstand, een communicatieprobleem. De verhoudingen in de coalitie werden er in ieder geval niet beter op. De afwikkeling van de cafébrand heeft in de gemeenteraad tot een verdere polarisatie geleid, waarbij vooral de schuldvraag voorop stond. Het politieke debat nu lijkt verengd tot meningsverschil over de vraag of en in welke mate Volendam '80 medeverantwoordelijk gehouden kan worden voor het falende beleid van de gemeente op het gebied van vergunningverlening en preventie, zoals dat uit het rapport Polak - Verstedden naar voren komt.

Toch is het te gemakkelijk de huidige polarisatie geheel aan de crises rond de FC en de cafébrand toe te schrijven. Belangrijker lijkt de politieke stijl, die al langer in Edam-Volendam domineert, en de rol die Volendam '80 daarin speelt. De politieke stijl in Edam-Volendam is hard en weinig gepolijst. Men spaart elkaar verbaal niet. Als het zo uitkomt schroomt men niet om op de man te spelen. Ook de eigen coalitiepartners worden soms onder vuur genomen. De coalitiebreuk in 1987 was er het gevolg van. Volendam '80 steunde een motie van wantrouwen tegen de wethouders van haar coalitiepartners. Mensen voelen zich met een zekere regelmaat bedreigd: 'ik weet je nog wel te vinden'. De gemeentesecretaris, bijvoorbeeld, heeft enige tijd geleden aangifte wegens bedreiging gedaan door een raadslid van Volendam '80.

Feitelijk geweld blijft schaars en lijkt zich doorgaans vooral tot de materiële sfeer te beperken. Wethouder Veerman-Tol heeft in het verleden haar kruistocht tegen drank en drugs met herhaaldelijk ingegooide ruiten moeten bekopen, "... een keer of acht...". Haar kinderen werden bij

een bezoek aan een plaatselijke kroeg gemolesteerd. Of er samenhang is weten we niet. Recent - in april 2000 - werden, na de beslissing van de gemeenteraad om dit jaar de Kermis geen doorgang te laten vinden, door jongeren de ruiten van het Stadskantoor ingegooid. Van feitelijk geweld tegen personen is ons verder niet gebleken.

Sommigen verklaren de relatieve hardheid van het politieke spel uit de geringe inhoudelijke verschillen tussen partijen en de polarisatiedrang die daar het gevolg van is. Anderen benadrukken het spelelement: men kent elkaar in de raad al heel lang en weet dus precies hoe men elkaar de gordijnen in kan jagen. Harde verbale confrontaties zouden de politiek levendiger maken en redelijke onderlinge verhoudingen niet in de weg staan. Met name de fractie van Groen Links voert al lang forse oppositie tegen de zittende coalities. Hoe inhoudelijk en grondig voorbereid ook, de interventies leiden vooral tot verhitte van de gemoederen. De oppositie, indertijd, van fracties als VVD en PvdA lijkt meer in de lijn te liggen van wat elders gebruikelijk is. Ook de opstelling van Gemeentebelangen - een vooral Edamse lokale partij - kan getypeerd worden als overwegend zake-lijk.

Harde politieke confrontaties worden ook in de hand gewerkt door de rol van de lokale media, in het bijzonder het weekblad Nieuw Volendam (NIVO). Door velen wordt het als de spreekbuis van Volendam '80 beschouwd. Deels terecht. Verklaringen van Volendam '80 in de raad en in commissies worden vaak min of meer integraal overgenomen. Maar NIVO is soms ook spreekbuis van critici van Volendam '80, zoals blijkt uit ingezonden brieven waarin de opstelling van die partij na de brand wordt bekritiseerd. En ook het NIVO Forum, de website van de krant, is meer en meer spreekbuis van critici van Volendam '80 geworden.

De politieke overzichtelijkheid in het raadsdebat wordt tenslotte ook niet gediend door persoonlijk getinte aanvallen over en weer en door het feit dat - zeker in gespannen situaties - vaak wethouders, in plaats van fractievoorzitters, als woordvoerders van coalitiepartijen optreden. Overigens zijn het - als het op compromissen sluiten aankomt - juist weer niet de wethouders maar de fractievoorzitters die zaken met elkaar doen. Zowel bij de reorganisatie van het gemeentelijk apparaat als bij de aanstelling van de preventieambtenaar zijn het de burgemeester en de fractievoorzitters die compromissen met elkaar sluiten.

5 Regie

Opeenvolgende burgemeesters hebben het moeilijk gehad het politieke debat in Edam-Volendam in goede banen te leiden. Niet alleen in de raad, ook in het college was in het verleden sprake van een nogal ruwe en weinig constructieve manier van debatteren en beslissen. Binnen de huidige coalitie lijkt daaraan, wat het college betreft, een eind gekomen. Het debat in de raad en raadscommissies daarentegen is er zeker niet zachtzinniger op geworden. Opvallend daarin is dat verslagen van raadscommissies nog al eens een bron van onenigheid en voortgezet debat - of ruzie - vormen. Niet in de laatste plaats omdat in sommige commissies bandopname apparatuur ontbreekt of voortdurend tekortkomingen vertoont.

Burgemeesters hebben het in Edam-Volendam niet gemakkelijk. Het feit dat er nu, voor de tweede keer binnen twintig jaar, voor een langere periode een waarnemend burgemeester benoemd moet worden, duidt daar ook op. Burgemeesters komen altijd, en als geen ander, in het spanningsveld

terecht tussen traditionalisme en behoudzucht enerzijds en tendensen tot modernisering en verandering anderzijds. In dat spanningsveld kiezen opeenvolgende burgemeesters verschillende strategieën. Soms kiezen ze er voor een evenwicht tussen stabiliteit en verandering te zoeken, zoals waarnemend burgemeester Van der Knoop dat deed. Dan weer lijken ze er voor te kiezen vooral de conserverende krachten te steunen: de opstelling van burgemeester Westendorp. En tenslotte is er de strategie waarin ondubbelzinnig voor modernisering wordt gekozen. Burgemeester IJsselmuiden lijkt voor die strategie geopteerd te hebben en zette daarbij belangrijke zaken op de rails. Hij verloor soms misschien wel eens de meer diplomatieke en interpersoonlijke aspecten van het verandingsproces uit het oog. Maar het spanningsveld is telkens zichtbaar.

Het ambtelijk apparaat en zijn verhouding tot de politiek

1 Inleiding

Het ambtelijk apparaat van de gemeente Edam-Volendam telt ongeveer 150 medewerkers. Het overgrote deel van hen is werkzaam in het Stadskantoor aan de W. van der Knoopdreef, genoemd naar de voormalige waarnemend burgemeester en gelegen in Volendam, op een locatie dicht bij Edam. De sector Grondgebied houdt kantoor aan de Mgr. Veermanlaan. Er zijn concrete plannen om alle onderdelen van het gemeentelijk apparaat op één locatie te huisvesten. Een beslissing daarover is nog niet genomen. Na de recente reorganisatie kent de gemeente twee sectoren - Grondgebied en Inwonerszaken - ieder met een eigen sectordirecteur. De gemeentesecretaris zit het Managementteam voor en onder hem ressorteren stafafdelingen op het terrein van interne- en bestuurszaken, personeel en I&A.

2 Positie van het ambtelijk apparaat

Het ambtelijk apparaat is sinds lang onderbezet, kwantitatief maar in een aantal opzichten ook kwalitatief. Lange tijd is in de zuinige gemeente die Edam-Volendam is en wil zijn een uiterst terughoudend beleid inzake de personeelsformatie gevoerd. Zowel de omvang als de kwaliteit van de personeelsformatie waren krap; zo bestond er lange tijd een tekort aan hoger opgeleide medewerkers. Kwantitatieve en kwalitatieve tekorten waren mede aanleiding voor de reorganisatie. Tijdens de reorganisatie gold vervolgens een vacaturestop. Toen die opgeheven werd was de arbeidsmarkt zo krap geworden, dat de bezetting van een aanzienlijk aantal openstaande plekken - meer dan 15% - uitermate langzaam verliep.

Bij de bevolking en bij delen van het bestuur lijkt geen al te grote waardering voor het apparaat te bestaan. Vanuit de bevolking geredeneerd is er niet zozeer sprake van onvrede over wat het apparaat levert aan diensten en producten. Er is meer sprake van fors wantrouwen tegen een te grote, te invloedrijke, te bemoeizuchtige overheid in het algemeen. Burgers hebben niet de neiging om ambtenaren erg serieus te nemen. Zij doen het liefst zaken met wethouders of de burgemeester. Dat geldt voor vergunningen, dat geldt zelfs als mensen willen klagen over door de politie opgelegde boetes. Tegelijkertijd is er een positieve waardering van burgers voor de bestaande ambtelijke organisatie, die echter vooral niet te groot en invloedrijk mag worden. Die waardering is er niet in de laatste plaats omdat burgers makkelijk de weg weten te vinden als ze iets van de gemeente willen of nodig hebben. De gemeente wordt als laagdrempelig ervaren, ambtelijk zowel als bestuurlijk.

Ook bij delen van het bestuur bestaat geringe waardering voor het ambtelijk apparaat ("ik hou niet van ambtenaren"). Bestuurders - zeker die van Volendam '80 in het verleden - hebben nog al eens de neiging zaken zonder ambtenaren af te handelen of minstens te denken dat ze dat kunnen doen, zonder inhoudelijke en juridische advisering door ambtenaren. Die ambtenaren dienen vervolgens wel de afhandeling te verzorgen op een zodanige wijze dat de beslissing ook juridisch overeind kan blijven. Dat kan lastig zijn. Zeker voor ambtenaren die graag werken op basis van duidelijke politieke en beleidsmatige richtlijnen, is deze werkwijze problematisch. Meer in het algemeen geldt dat de macht duidelijk bij het bestuur - in het bijzonder de wethouders - ligt en zeker niet bij het ambtelijk apparaat. Die tendens wordt nog versterkt door het feit dat burgers, als ze van ambtenaren niet hun zin krijgen, heel gemakkelijk bestuurders weten te benaderen. Die bestuurders deinen vervolgens nogal eens terug voor het nemen van harde en heldere beslissingen. Als er bouwvoorschriften gehandhaafd moeten worden, lijken bestuurders eerder consensus te zoeken door op de betrokken burger of ondernemer af te stappen.

Er is overigens niet alleen sprake van kritiek en onderwaardering. Velen benadrukken dat ambtenaren in Edam-Volendam hard werken en mede daardoor de formationele tekorten in de organisatie redelijk compenseren. Respondenten wijzen ook op het lage ziekteverzuim. Medewerkers zijn hard voor zichzelf en voor elkaar, er is veel sociale controle. De kantjes eraf lopen is er niet bij. Ook de laagdrempeligheid van het Stadskantoor wordt vele malen in positieve zin genoemd en dat geldt veelal ook voor de informele onderlinge verhoudingen binnen het apparaat. Die kenmerken houden ons inziens echter ook een wezenlijk risico in van bestuurlijke willekeur, particularisme en ad hoc-beslissingen. Zij verzwakken de positie van het ambtelijk apparaat en hebben ook een negatief effect op het professionele zelfvertrouwen van de ambtenaren.

3 Reorganisatie

Dat het ambtelijk apparaat in Edam-Volendam het moeilijk heeft, is de afgelopen jaren vooral duidelijk geworden in de perikelen rond de reorganisatie.

In de tweede helft van de jaren negentig bracht burgemeester IJsselmuiden een reorganisatieproces op gang, nadat een eerdere poging daartoe, eind jaren tachtig, was vastgelopen in weerstand en verzet binnen het ambtelijk apparaat. De huidige reorganisatie is succesvoller verlopen, maar zeker niet probleemloos. Voor het op gang brengen van de reorganisatie waren verschillende aanleidingen. Het ambtelijk apparaat vertoonde halverwege de jaren negentig in menig opzicht achterstallig onderhoud. Het was, zoals gezegd, onderbezet, het organisatiemodel was nog steeds dat van secretarie en diensten en modern personeelsbeleid ontbrak ten enenmale. Ambtelijk management, managementstructuren, managementinformatie, functiewaardering, functioneringsgesprekken, beoordelingsgesprekken: het was er allemaal niet, want "dat past niet bij Volendam, zo werken wij hier niet".

Het ambtelijk apparaat werd - halverwege de jaren negentig - sterk gedomineerd door ambtenaren die uit Volendam zelf kwamen en die vaak al heel lang bij de gemeente werkzaam waren. Velen hadden geen ander referentiekader dan het eigen Stadskantoor, omdat ze nooit elders gewerkt hadden. Voor bevorderingen bestonden geen formele procedures, maar wel vaak uitgesproken verwachtingen. Insiders rekenden er vast op chef, directeur of zelfs gemeentesecretaris te worden.

De organisatie van midden jaren negentig wordt door velen getypeerd als verbrokkeld. Er was sprake van schier onaantastbare ambtelijke koninkrijkjes. Ambtelijke mobiliteit werd vooral bepaald door relaties tussen ambtenaren en bevriende wethouders, de 'blauwe ogen' politiek was in haar hoogtijdagen. Collegeleden speelden aan het eind van het jaar - waar het om periodieken of gratificaties ging - of bij belangrijke promoties handjeklap; men steunde elkaars voorstellen voor beloning en bevordering, zonder dat daar formele beoordelingen, assessments of iets dergelijks aan ten grondslag lagen. In het 'spoils system' dat resulteerde, kreeg ieder zijn deel; zowel ambtelijk als bestuurlijk. Maar wee de ambtenaar die de juiste politieke contacten miste.

Overigens, de reorganisatie en modernisering van het gemeentelijk apparaat staat in Edam-Volendam niet op zich. Eerder - rond 1990, nog voor de landelijke reorganisatie van de totale politie - werd de rijkspolitie in Volendam grondig gesaneerd. De toenmalige leiding van het district was van oordeel dat de vervlechting tussen de gemeenschap en de plaatselijke politiefunctarissen te groot was geworden. Dat is het soort risico waar wij eerder, in hoofdstuk 3, op wezen. Niet alleen leidde dat tot reacties van de bevolking naar de betrokken politiemensen toe waaruit van hun gezag weinig meer bleek. Ook vervulden sommige dienders in het dorp nevenfuncties. De korpsleiding was van oordeel dat een dergelijke vervlechting tot onhoudbare situaties aanleiding dreigde te geven. Het personeel uit Volendam werd overgeplaatst naar andere districten of korpsen. Het werd vervangen door politiefunctarissen van buiten het dorp. Vervolgens leidde de reorganisatie van het politiebestedel tot een andere organisatiestructuur. De afstand tussen gemeenschap en politieapparaat werd er nog verder door vergroot.

Er kan weinig twijfel over bestaan dat burgemeester IJsselmuiden de drijvende kracht achter de reorganisatie van het gemeentelijk apparaat is geweest. Meer dan de toenmalige wethouders hield hij afstand tot het ambtelijk apparaat en zag hij de noodzaak om tot modernisering van het apparaat en het personeels- en bevorderingsbeleid daarbinnen te komen. Slechts met moeite kreeg hij de toenmalige collegepartijen - in het bijzonder Volendam '80 - over de streep. En tot op de dag van vandaag wordt hem door ambtenaren en politici - opnieuw Volendam '80 voorop - verweten dat hij de reorganisatie heeft ingezet en daarmee veel - in hun visie - waardevolle kenmerken uit het verleden stuk heeft gemaakt.

4 Gevolgen van de reorganisatie

De reorganisatie in Edam-Volendam kent een lang en moeizaam verloop. Niet anders dan in veel andere gemeenten. De problemen in Edam-Volendam werden mede veroorzaakt doordat de reorganisatie weinig politieke steun had, doordat enkele ambtelijke trekkers van de reorganisatie voor de afronding van het proces vertrokken en doordat de grote man achter de reorganisatie, IJsselmuiden, weinig steun en populariteit had in de ambtelijke organisatie. De reorganisatie heeft ook veel weerstanden, frustraties en ruzies tot gevolg gehad, niet in de laatste plaats met de ondernemingsraad. Ook hier, net als in veel andere gemeenten.

Anno 2001 kan desondanks geconcludeerd worden dat veel van de oorspronkelijke doelen min of meer gerealiseerd zijn. De organisatie is qua structuur, door de succesvolle invoering van het sectorenmodel, moderner geworden. De organisatie is ook opener geworden. Er is, zij het zeker niet met ieders instemming, ruimte gekomen voor het aantrekken van ambtenaren 'van buiten' (in Volendam begint buiten, zoals gezegd, al in Edam). Ook op ambtelijk topniveau zijn er

nieuwkomers. En, voor zover dat mogelijk is met een nog steeds sterk onderbezette afdeling personeelszaken, er wordt een moderner personeelsbeleid gevoerd. Functieomschrijvingen en functiewaarderingen en inschalingen op basis daarvan worden ook in Edam-Volendam gebruikelijk. De ontwikkelingen zijn inmiddels zover doorgezet dat van een onomkeerbare ontwikkeling in de richting van een modern gestructureerde en geleide gemeentelijke organisatie gesproken zou kunnen worden.

Maar er zijn wel degelijk ook nog problemen. Kwalitatieve en kwantitatieve tekorten zijn er nog steeds. Het imago van de Volendamse gemeente en gemeenschap - gesloten, conservatief, geplaagd door politieke ruzies - maakte, ook voor de brand, het werven van personeel er niet makkelijker op. Ook de oude cultuur en de oude organisatie werken nog door als probleem. Sommige ambtenaren zijn teleurgesteld omdat (carrière)verwachtingen niet bewaarheid zijn. Anderen - een kleine maar wel lastige minderheid - continueren de traditie van vervlechting tussen ambtenarij en politiek. Sommige stukken - aldus enkele van onze gesprekpartners - liggen eerder bij oppositiepartij Volendam '80 dan bij het college. En ook de binnenkomst van ambtenaren van buiten Volendam, zelfs aan de top van het apparaat, leidt niet bij iedereen tot instemming, laat staan tot enthousiasme. De critici menen dat het gemeentelijk apparaat er niet beter op is geworden. Volgens hen kent de organisatie nu wat hogere drempels. Maar dat betekent ook dat de gemeentelijke besluitvorming wat minder beïnvloedbaar is.

5 Werkklimaat en prestaties

Het huidige werkklimaat is niet gunstig te noemen. In voorgaande paragrafen zijn de factoren die daaraan bijdragen, al genoemd:

- de kwantitatieve en kwalitatieve onderbezetting en een stevige sociale controle;
- het gebrek aan waardering door politiek en samenleving
- de bestuursstijl van sommige wethouders die gekenmerkt wordt door solisme, willekeur en angst voor heldere beleidslijnen.

Tegen deze achtergrond van een relatief ongunstig werkklimaat, zijn de prestaties opvallend. Om het zuinig te zeggen: er is geen reden aan te nemen dat het ambtelijke apparaat van de gemeente Edam-Volendam onder de maat presteert. Hoewel in dit onderzoek geen systematische vergelijking is gemaakt met andere gemeenten, ontbreken indicaties dat het apparaat significant beter of slechter functioneert dan elders. Noch binnen de gemeente, noch buiten de gemeente zijn daarvoor aanwijzingen gevonden.

Er is in de gemeente een relatief hoog voorzieningenniveau gecreëerd. Dit is uiteraard mede het gevolg van politieke beslissingen, maar het ambtelijk apparaat slaagt erin de voorzieningen tot stand te brengen en in stand te houden. Tevens is de gemeentelijke organisatie goed toegankelijk voor de burgers, zij is laagdrempelig. Gedurende het onderzoek is overigens de verwachting geuit, dat de organisatie minder laagdrempelig zal worden, mede als gevolg van de reorganisatie.

Daarnaast valt te constateren dat de gemeente Edam-Volendam het op een aantal beleidsterreinen niet beter of slechter doet dan andere, vergelijkbare gemeenten. Op het terrein van bouwvoorschriften doet de gemeente het weliswaar niet goed, zo blijkt uit gegevens van de Inspectie

Volkshuisvesting, maar de gemeente scoort daarmee net zo slecht als andere gemeenten. Op het terrein van milieuvoorschriften doet de gemeente het redelijk goed, maar ook dat is niet uitzonderlijk. Ook met betrekking tot brandpreventie is de gemeente Edam-Volendam relatief gezien niet beter of slechter dan veel andere gemeenten (Quick scan Nibra in opdracht van de Commissie Alders; Algemeen Dagblad 21/04/2001). Blijkbaar geldt hier de stelling: de wereld voor en achter het derde klaphek is gelijk.

Tot slot kunnen we ook vaststellen, dat de organisatie klaarblijkelijk voldoende flexibel is. Zij is in staat de beleidsveranderingen door te voeren, zoals het op beleidsmatiger manier werken in een aantal sectoren. Tevens is zij erin geslaagd, de gevolgen van de brand van 1 januari op te vangen.

Maar er is ook wel een aantal kanttekeningen te maken. Een kritische waarneming betreft de kwaliteit en diepgang van sommige medewerkers. Sommigen "zijn snel tevreden, ze zoeken niet verder dan strikt noodzakelijk is"; als voorbeeld geldt het beleid ten aanzien van aanbestedingen. Gedoeld wordt op de neiging van sommige medewerkers om wellicht al te snel aan te nemen dat "het zo wel mag", zonder na te pluizen of het juridisch ook volledig in de haak is. Bestuurlijk en ambtelijk koos de gemeente Edam-Volendam tot voor kort voor ondershandse aanbesteding aan bij voorkeur 'eigen' bedrijven.

Tevens wordt waargenomen dat er in de organisatie een gebrek is aan managementinformatie, onder meer financiële gegevens. Deze karaktertrekken van de organisatie zouden wel eens mede het gevolg kunnen zijn van een andere constatering: het gebrek aan doorstroming en nieuw bloed. In de ambtelijke organisatie van Edam-Volendam hebben veel medewerkers nooit een andere werkgever gekend. Zij beginnen hun professionele leven in de gemeentelijke organisatie en blijven daar ook de rest van hun carrière. Een gevolg daarvan is, dat er relatief weinig ideeën van buiten komen. De eigen organisatiecultuur, de eigen werkwijzen, worden daardoor zelden tegen het licht gehouden. Spiegeling aan wat elders gebruikelijk is, kan echter heilzaam werken, zelfs als het niet meteen tot een verandering leidt. Het ontbreken van regelmatige reflectie op de eigen werkwijzen kan leiden tot onzekerheid ('is dit wel goed zo'), het kan ook leiden tot het zelfgenoegzaam handhaven van inefficiënte praktijken.

6 Modernisering

Ook op het terrein van de ambtelijke organisatie en haar relatie met de politiek zien wij spanningen tussen het oude en het nieuwe, tussen de traditie en het moderne. Enerzijds zijn er in de politiek en in de ambtelijke organisatie nog duidelijk de sentimenten van vroeger aanwezig, de hang naar de oude manier van werken ("het ging allemaal perfect, de gemeente werd prima bestuurd").

Anderzijds zijn er politici en ambtenaren die duidelijk meer de vernieuwing aanhangen. Met vernieuwing doelen wij dan op een "objectiever", dat wil zeggen beleidsmatiger manier van werken. Met andere woorden: vergunningen en subsidies verlenen op basis van heldere en vooraf bekend gemaakte criteria. Meer beleidsmatig werken zal ook bijdragen aan zakelijker, modernere en meer rationele relaties tussen bestuur, ambtelijk apparaat en plaatselijke omgeving. Anders gezegd, deze vernieuwers nemen ons eerste beoordelingscriterium, dat van de rechtsstatelijkheid, (zie hoofdstuk 1) serieus. Met vernieuwing doelen wij ook op een modern ambtelijk apparaat en een modernere verhouding tussen politiek en ambtenarij, conform ons tweede beoordelingscriterium. Dus: een

ambtelijk management met een zelfstandige betekenis (zonder dominant te worden over het bestuur!), medewerkers die op basis van beleid aan de slag kunnen en die aangesteld worden en geraadpleegd worden in verband met hun deskundigheid of hun vaardigheid op het terrein van moderne organisatietechnieken.

Welke kant het op zal gaan in de Edams-Volendamse organisatie is op dit moment moeilijk in te schatten, juist vanwege de genoemde spanning tussen traditie en moderniteit, de asynchrone modernisering. De krachtsverhoudingen zijn lastig in te schatten. Er lijkt sprake te zijn van een wankel evenwicht. Helder is, dat voorzichtigheid geboden is. De tendensen van modernisering zijn aanwezig, maar kwetsbaar. Tegenslagen, onverwachte gebeurtenissen, het afhaken van exponenten van modernisering, dan wel een ingreep van buiten, kunnen ertoe leiden dat het hek weer met een klap dicht gaat.

Edam-Volendam en de bestuurlijke omgeving

1 Inleiding: de houding

De gemeente Edam-Volendam is geen eiland; zij is onderdeel van een bestuurlijke omgeving. Samenwerking is een normaal onderdeel van het werken van Nederlandse gemeenten. Overal in het land bestaan al decennia lang regionale, intergemeentelijke, samenwerkingsverbanden. Waterland, het gebied waar Edam-Volendam in ligt, vormt daarop geen uitzondering. In dit hoofdstuk gaan we in op de houding van de gemeente ten opzichte van die bestuurlijke buitenwereld: ROA (Regionaal Overlegorgaan Amsterdam), ISW (Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Waterland) en regionale brandweer.

De wereld buiten Volendam moet het dorp zoveel mogelijk met rust laten, zo lijkt het wel. De houding is er een van: "dat maken we zelf wel uit". Met andere woorden: de gemeente heeft de buitenwacht niet nodig. In andere gevallen erkent de gemeente dat zij anderen wel nodig heeft. Maar dan is de houding er meestal één van: "wij lossen onze eigen problemen wel op, zij doen de rest maar". En, zoals we al in hoofdstuk 2 zagen, komen Volendammers snel tot de conclusie dat anderen verantwoordelijk zijn en niet zijzelf. Anders gezegd: Volendammers willen wel hun eigen problemen oplossen, maar ze willen ook zelf uitmaken welke problemen wél Volendams zijn en welke niet. Hoe dan ook: dat de aanpak van problemen samenwerking met anderen vergt, ligt voor Volendammers niet voor de hand. Zij willen óf zelf de oplossing verzorgen óf zij houden anderen daar verantwoordelijk voor.

Als er dan samengewerkt moet worden in regionaal verband, dan luidt het uitgangspunt: "wat levert het op voor de eigen gemeente". Argumenten van meerwaarde, regionale schaalvoordelen behalen, of het inzicht dat de eigen belangen soms beter te behartigen zijn door samenwerking met andere gemeenten, gaan er slecht in in de gemeentelijke politiek. Het enige dat de gemeente achter het derde klaphek zoekt, is profijt. Overigens, uit gesprekken met de klankbordgroep is gebleken, dat deze houding van de gemeente Edam-Volendam zeker niet uniek is. Er bestaan meer gemeenten die bij voorkeur hun eigen boontjes doppen en regionale samenwerking uitsluitend toetsen aan het eigenbelang.

2 ROA en ISW

De gemeente deed tot voor kort niet mee aan ROA, het regionale bestuur rond Amsterdam, ook al is zij daar wettelijk toe verplicht op grond van de Kaderwet Bestuur in Verandering. De weerzin tegen ROA nam soms bijna ideologische vormen aan. Zelfs als er binnen het ROA geld te verdelen was, deed Edam-Volendam niet mee. Wellicht speelt hier weerzin tegen Amsterdam een

doorslaggevende rol. Edam-Volendam wil "geen dorpsraad van Amsterdam worden". Inmiddels is er meer samenwerking in ROA-verband, nadat de gemeente door de Raad van State uiteindelijk in het ongelijk gesteld is. Het negeren van gerechtelijke uitspraken is blijkbaar een klaphek te ver; dergelijke uitspraken hebben meer gewicht dan die van de wetgever.

Samenwerken binnen het ISW gaat soepeler. Maar, zo constateren enkele respondenten: ook hier gaat het Edam-Volendam vooral om de vraag wat zij er zelf wijzer van worden. Ook hier leeft angst voor verlies van autonomie. Inmiddels is duidelijk geworden dat er meer te halen is in ISW-verband, dat samenwerken meer op kan leveren. Daardoor is er een grotere bereidheid tot samenwerken.

3 Brandweer

Regionale samenwerking en afstemming wordt ook lastig gemaakt door de structuur van de brandweer in Edam-Volendam. Er bestaan twee afzonderlijke verenigingen van vrijwillige brandweer. De leden daarvan zijn geen van allen in dienst van de gemeente. Tussen de gemeentelijke portefeuillehouder brandweer en de beide brandweercommandanten bestaat geen hiërarchische relatie. Het brandveiligheidsbeleid wordt in feite gemaakt door de besturen van de verenigingen. Ook tussen de regionale brandweercommandant en de lokale korpsen is geen sprake van een ge-zagsrelatie. Oefenen in regionaal verband wordt wel gedaan, maar de Volendammers (niet de Edammers) zien die oefeningen soms meer als een aardig uitstapje en een mogelijkheid om hun blinkende materieel te showen, dan als bittere noodzaak. Ook hier geldt: veel beleid komt van buiten, en daar kijken Volendammers iets anders tegenaan. Dat geldt ook bijvoorbeeld de verplichting als gemeente een brandpreventiebeleid te ontwikkelen. Gebruiksvergunningen zijn misschien best aardig, maar ze kosten ook veel geld en tijd, niet in de laatste plaats omdat er allerlei duur gespecialiseerd personeel voor aangetrokken moet worden. Maar ook hier is geen sprake van een uniek Volendamse situatie, zo blijkt uit gesprekken met de klankbordgroep.

En ook hier zien we van breuklijnen. De jongere generatie brandweerlieden ziet meer het nut in van regionale oefeningen en van het maken van regionale afspraken. De verwachting is uitgesproken dat de brand van Nieuwjaarsnacht 2001 een versnelling zal betekenen van de regionale brandweersamenwerking.

Hoezeer de bijzondere situatie in Edam-Volendam verweven is met ruimer beleid, blijkt goed uit de allesbehalve transparante positie en aansturing van de lokale resp. regionale brandweer. Natuurlijk heeft dat met bijzondere kenmerken van Edam-Volendam te maken: de twee kommen, hun brandweerverenigingen en de weigering beroepspersoneel aan te trekken. Maar de situatie heeft ook alles van doen met (falend) rijksbeleid. De rijksoverheid heeft immers niet de moed kunnen opbrengen consequent naar regionalisering van de brandweer te streven; de klankbordgroep wees hier nog eens uitdrukkelijk op. Met het Project Versterking Brandweer zijn wel stappen in die richting gezet, maar uiteindelijk toch ook weer niet, zeker niet consequent en uiteindelijk ook niet met het lef om echt 'door te pakken'. De situatie in Edam-Volendam is daar een voorbeeld van; maar vanuit het perspectief van dit project ook niet meer dan een voorbeeld temidden van vele andere.

4 Wat van buiten komt ...

Wat voor brandpreventie geldt, geldt in het algemeen. Suggesties en voorschriften van andere overheden of verantwoordelijken, leiden in Edam-Volendam een moeizaam bestaan. Dat is in andere gemeenten niet fundamenteel anders, maar in Edam-Volendam worden wettelijke voorschriften wat gemakkelijker genegeerd als de gemeente de noodzaak er niet van inziet, als doorvoering ervan veel geld kost of als men vindt dat anderen de verantwoordelijkheid maar moeten dragen. Dat leidt er overigens niet toe dat Edam-Volendam slechter scoort dan veel andere gemeenten, zo is in het vorige hoofdstuk gebleken. Inspecties hebben dan ook geen apart beleid ontwikkeld voor de gemeente.

Voorbeelden van eigenzinnigheid zijn divers: het ophalen van Klein Chemisch Afval is erg laat op gang gekomen: "de gewone afvalverzameling is goed genoeg". Of, een regionaal voorbeeld: het ontbreken van een regionaal coffeeshopbeleid. De politici in Edams-Volendamse hebben twijfels over de effectiviteit van coffeeshops ("ik heb nog nergens gezien dat het werkt"), maar vinden bovenal dat de oplossing van het probleem van anderen moet komen, in dit geval van politie en justitie. Het wijzen op eigen verantwoordelijkheden voor jongeren zelf, hun ouders en het onderwijs, is in de gemeente niet populair.

Het benadrukken van de eigen inzichten leidt niet alleen tot het herinterpreteren of negeren van inzichten of voorschriften van buiten, maar kan ook leiden tot het actief inslaan van een weg die andere overheden niet willen. De gemeente is erg actief in het vinden van bouwgrond: Zuidpolder en, in de ogen van sommigen: Lange Weeren. De provincie mag tegen de bebouwing van beide gebieden zijn, het open blijven van beide gebieden mag in het streekplan staan, Lange Weeren mag zelfs een onderdeel zijn van de Ecologische Hoofdstructuur, maar de gemeente heeft inmiddels een krediet gevoteerd voor het maken van een globaal bestemmingsplan en een stedenbouwkundig ontwerp, voor althans de Zuidpolder (raadsvergadering 23/02/2001). Daarmee is niet gezegd dat andere gemeenten deze tactiek niet volgen, wel dat Edam-Volendam graag de eigen ideeën najaagt.

Eén van de hoofdvragen van dit onderzoek is, of door andere overheden negatief geoordeeld wordt over de bestuurscultuur van Edam-Volendam en zo ja, waarom er dan niet ingegrepen is. Wij kunnen constateren dat op een aantal beleidsterreinen de gemeente er noch positief noch negatief uitspringt. De bestuurscultuur is weliswaar bijzonder, maar niet uniek. Er zijn meer voorbeelden te vinden van gemeenschappen die gesloten zijn en er een eigen kijk op het openbaar bestuur op na houden. Er zijn, met andere woorden, meer gemeenschappen die moeilijk bestuurbaar zijn. De klankbordgroep heeft ook hier nadrukkelijk op gewezen.

Tegelijkertijd is ook gebleken, dat er voor inspecties geen redenen zijn om bijzondere aandacht te besteden aan de gemeente. Dat blijkt ook voor de provincie Noord-Holland het geval te zijn geweest. De commissie Polak - Versteden lijkt daar enige vraagtekens bij te zetten (Haarlem, 26/03/2001). Immers, duidelijk is dat de gemeente Edam-Volendam traag is geweest met het brandpreventiebeleid. Dan is de vraag te stellen waarom de Commissaris van de Koningin niet optrad. De commissie Polak - Versteden wijt dat aan het ontbreken van een specifieke bevoegdheid tot het houden van toezicht. Dit komt ons wat erg juridisch voor. Ook zonder een specifieke bevoegdheid zijn er wegen voor een provinciaal bestuur om een kwestie aan de orde te stellen. Tegelijkertijd is het de vraag of dat in dit geval noodzakelijk zou zijn geweest. Want ook voor het brandpreventiebeleid geldt, dat de gemeente niet significant beter of slechter scoort dan andere gemeenten.

Het enige terrein waar van hogerhand ingegrepen is, betreft de politie. Toen daar begin jaren negentig geconstateerd werd, dat de relatie tussen het Volendamse korps en de samenleving al te innig was geworden, is gekozen voor een forse ingreep. Bijna alle functionarissen die op dat moment in Volendam werkten, zijn overgeplaatst naar andere korpsen en nieuwe functionarissen van buiten Volendam werden aangesteld.

5 Afsluiting

De gemeente Edam-Volendam bepaalt bij voorkeur zelf wat er binnen de gemeente gebeurt. Zij wil zelf zo veel mogelijk haar eigen problemen oplossen. Als de buitenwacht zich met de gemeente bemoeit, wordt dat als lastig ervaren, soms als noodzakelijk, nimmer als prettig, altijd met achterdocht ("ze willen ons uitmelken"). Natuurlijk is er het inzicht dat de gemeente niet alles aankan, bijvoorbeeld het ontwikkelen, uitvoeren en handhaven van milieubeleid. Dan wordt samengewerkt met andere gemeenten. Maar ook dan is de toetssteen de vraag wat het de gemeente oplevert. Dat samenwerking ook intrinsiek nut zou kunnen hebben, blijft een ongekend sentiment.

Interessant is overigens, dat de gemeente met dit streven naar een zo groot mogelijke zelfstandigheid, naar maximale autonomie, wonderwel past in de officiële ideologie van het ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met betrekking tot omvang en bestuurskracht van gemeenten. Immers, het departement beschouwt samenwerkingsverbanden uitdrukkelijk als hulpstructuren, als sub-optimale oplossingen. Het ministerie streeft naar gemeenten die zelfstandig problemen oplossen en daar ook zelf de financiële en personele middelen voor hebben. In Edam-Volendam is er in ieder geval het geld en de houding voor.

Wellicht voor alle gemeenten, maar zeker voor Edam-Volendam is het twijfelachtig of het benadrukken van eigen autonomie altijd verstandig is. Immers, het samenwerken met andere gemeenten biedt belangrijke voordelen. Samenwerken betekent niet alleen, dat de werklast verdeeld wordt en dat er hoger gekwalificeerd personeel aangetrokken kan worden. Samenwerken leidt er ook toe, dat ambtenaren, bestuurders en politici hun inbreng kunnen en moeten hebben in regionaal verband. Dat wil zeggen, dat zij geconfronteerd worden met hetgeen elders gebruikelijk is. Die confrontatie kan leiden tot nadenken over de eigen bestuurscultuur. Regionale samenwerking kan daardoor een correctie zijn op het te snel zalig verklaren van al te zeer ingesleten gewoonten. De stelling "dat doen wij hier in Volendam zo niet" zou dan wat vaker gevolgd kunnen worden door de vraag: "Maar waarom eigenlijk niet?".

Blijft over de vraag, hoe gemeenten als Edam-Volendam ertoe gebracht kunnen worden zich aan te passen aan wet- en regelgeving. Immers: de gemeente springt weliswaar noch positief noch negatief uit de gegevens van inspecties, maar doet ook niet wat van haar verlangd wordt. Dat geldt voor vele gemeenten. Is het inzetten van meer inspecties de oplossing? Centralisering en bureaucratisering? Disciplineren van mede-overheden?

Laten wij voorlopig volstaan met een constatering in de klankbordgroep: "als gemeenten alles moeten doen wat het rijk wil, zijn we dertig jaar bezig; dat kan dus niet. Wees blij als er 70% gebeurt."

Conclusies

De onderzoeksvraag beantwoord

Zoals in de vraagstelling werd geconstateerd is in veel commentaren gesuggereerd dat de nieuwjaarsbrand in Volendam gevolg is van een uniek Volendamse constellatie van factoren; zo uniek dat iets vergelijkbaars zich elders niet voor zou kunnen doen. In het bijzonder zou de bestuurscultuur van Volendam debet zijn aan de ontstane situatie. Wij wijzen die suggestie van de hand. De bestuurscultuur en andere aspecten van het Volendamse bestuur zijn niet uniek voor ons land en zij zijn noch de oorzaak van noch de verklaring voor het ontstaan van de brand. We hebben deze conclusie al eerder in dit rapport verwoord, een dergelijke conclusie wordt ook in ander onderzoek bevestigd (Nibra 2001, o.c.) en zij wordt ook onderschreven door de klankbordgroep. Ook toezichhouders, zoals rijksinspecties, zien de gemeente Edam-Volendam wel als problematisch, maar vergelijkenderwijs niet als uitzonderlijk slecht, laat staan als een uniek geval (zie hoofdstuk 5).

We zijn wel in staat geweest te laten zien dat er én in de maatschappelijke cultuur in Volendam én in de daarmee nauw verbonden bestuurscultuur bijzondere factoren zijn die bijgedragen hebben aan het specifieke karakter van het rampzalige accident in de Nieuwjaarsnacht.

In de maatschappelijke cultuur zijn dat o.a. het drink- en rondhangpatroon van heel jonge kinderen, de afkeer van een (te) bemoeizuchtige overheid en de idealisering van het vrije ondernemerschap. In de bestuurscultuur treffen we daar de sporen van aan in de vorm van de zwakte van het gemeentelijk bestuur, waar het om andere dan puur dienstverlenende taken gaat. Zwak is het bestuur in Edam - Volendam in vele opzichten: onderbezet, weinig prestige, weinig afstand tot bestuurden (wat tot problemen met toezicht en sanctionering aanleiding geeft), weinig maatschappelijke steun voor hard handhavend optreden of voor proactief handhavend ingrijpen in het algemeen. In dat klimaat kon het lang duren voordat de gemeente echt werk ging maken van preventief optreden. Maar ook hier geldt: uniek is dat zeker niet.

Concluderend is de bestuurscultuur zeker niet de oorzaak van het gebeurde. De ondernemer is en blijft eerstverantwoordelijk. De bestuurscultuur - en op de achtergrond de maatschappelijke cultuur in Volendam - is wel een factor die aantoonbaar bijgedragen heeft aan een (gedoog)situatie waarin zich een dergelijke ramp kon voltrekken.

Wat ingrijpen door anderen (andere overheden, toezichhouders) betreft, kan geconstateerd worden dat zij Volendam wel als bijzonder en tot op zekere hoogte problematisch ervaren hebben, maar toch ook weer niet als een geval 'sui generis', waar onmiddellijk ingrijpen geboden was. Voorzover ze dus - achteraf gezien - misschien ten onrechte niet ingegrepen hebben, is ook dat niet uniek voor Volendam. Eerder is het een voorbeeld van een in veel meer gemeenten gevolgd beleid van niet-direct handhaven, van gedogen, onderhandelen of vooralsnog op zijn beloop laten. Daarover te oordelen ligt niet op onze weg.

Deze algemene conclusies werken wij in dit hoofdstuk nader uit in een aantal meer specifieke constateringingen.

Algemeen

1. Het openbaar bestuur weerspiegelt altijd zowel algemene principes als de meer specifieke kenmerken van een gemeenschap waar dat bestuur mee te maken heeft. Dat geldt in sterke mate voor lokaal bestuur. Het geldt ook voor het lokale bestuur in Volendam.
2. Een lokaal bestuur dat ver af staat van de plaatselijke gemeenschap heeft een probleem. Een lokaal bestuur dat er te innig mee verbonden is ook. Bestuurders in Volendam dienen goed te navigeren en een rechte koers te varen tussen de Scylla van responsiviteit enerzijds en de Charybdis van verstrengeling en aantasting van rechtsstatelijke principes anderzijds.
3. De Volendamse gemeenschap is een hechte en vitale gemeenschap. De plaatselijke cultuur omvat elementen van sociale integratie en solidariteit die zeer waardevol zijn en dus het behouden waard.
4. Pogingen van buitenaf in te grijpen in een zo hechte samenleving dragen het risico in zich afbreuk te doen aan deze waardevolle cultuurelementen. Tegelijkertijd is de effectiviteit van dergelijke ingrepen twijfelachtig, gezien het vermogen van dergelijke samenlevingen zich af te sluiten voor datgene wat van buiten komt.

De Volendamse gemeenschap

5. Volendam is een bijzondere gemeenschap. Het bijzondere karakter van de gemeenschap is een gevolg van het geografische en religieuze isolement in het verleden, de geschiedenis als arm vissersdorp, de economische en politieke emancipatie van de kom Volendam halverwege de vorige eeuw en de daarmee samenhangende polarisatie van de relaties met de kom Edam.
6. Voorts spelen een rol de economische bloei en ondernemersmentaliteit, het weinig moralistische materialisme van velen, bestendig wantrouwen ten opzichte van de boze buitenwereld, gering vertrouwen in het openbaar bestuur tezamen met een hoge mate van zelfredzaamheid binnen de gemeenschap en afkeer van een te bemoeizuchtige, te veel eisen stellende overheid.
7. Volendam is een bijzondere en heel herkenbare gemeenschap, maar meer door een specifieke rangschikking van kenmerken en door vertraagde modernisering dan door kenmerken die uniek voor Volendam zouden zijn.
8. Een bijzonder element in de Volendamse situatie - maar ook niet uniek - is de rol die met name de lokale pers - in het bijzonder het weekblad Nieuw Volendam (NIVO) - speelt; met name door de verstrengeling met de lokale partij Volendam'80. Het blad bevordert het lokale moderniseringsproces niet. Maar tegelijkertijd is de website van het NIVO het platform waar critici van Volendam'80 elkaar treffen en meningen uitwisselen. De website draagt wel degelijk bij aan vernieuwing en modernisering.

Gemeenschap en openbaar bestuur

9. De gemeente moest er zijn, voorzover je daar iets aan had en vooral niet verder dan dat. Abstracte en niet zichtbare zaken als preventie, vergunningverlening en handhaving komen dan haast vanzelf in de knel. Een overheid die haar eigen verantwoordelijkheid wenst te nemen op het terrein van beleid, regelgeving, controle en handhaving, wordt in Volendam al snel als een (te) bemoeizuchtige en lastige overheid ervaren.

10. Volendam is bijzonder, maar niet in die mate die sommigen veronderstellen. De gemeenschap en de gemeente zijn bijzonder omdat modernisering er, op sommige terreinen, langer dan in de meeste andere (kleinere) gemeenten uitgebleven is. De gemeente is ook bijzonder omdat er al langer, eerder dan in veel andere gemeenten, sprake is van sterk lokaal gerichte politieke partijen, waarvan met name Volendam '80 een sterk conserverende invloed heeft.

11. Volendam vertoont een mate van vervlechting tussen bestuur en gemeenschap die in het verleden in kleinere gemeenten niet ongebruikelijk was. Bijzonder in Volendam is dat de vervlechting er tot op de dag van vandaag nog sterk overeind is gebleven en ook uitdrukkelijk wordt gekoesterd.

Politieke verhoudingen

12. Tot op zekere hoogte uniek is de mate waarin een lokaal georiënteerde partij de lokale politiek heeft kunnen beïnvloeden. De wijze van politiek bedrijven - populistisch, conservatief, isolationistisch, polariserend - heeft grote gevolgen gehad.

13. Het politieke debat in Edam-Volendam wordt gekenmerkt door nogal ruwe omgangsvormen. Hoe het op luide toon gevoerde politieke debat uiteindelijk geduid en gewaardeerd moet worden, is niet altijd evident. Sommigen voelen zich er door bedreigd, anderen zien het als deel van het spel, terwijl weer anderen het vooral als een gebrek aan zakelijkheid en moderne beoefening van de politiek ervaren.

14. De kwetsbaarheid van de plaatselijke politiek wordt in Edam-Volendam versterkt door de mate waarin Volendamse politici zich afzetten tegen Edam. Omdat Volendam'80 en het CDA sterk aan Volendam zijn gebonden en de VVD en de PvdA sterk aan Edam, is er sprake van een cumulatie van tegenstellingen.

15. De Volendamse mentaliteit - pragmatische en materialistisch ingestelde ondernemende mensen die de gemeente vooral als een lastpak zien - heeft er toe geleid dat het gemeentelijk apparaat verwaarloosd en onderbezet is. De mentaliteit vertaalt zich in een extreme mate van zuinigheid met betrekking tot het gemeentelijk apparaat.

Openbaar bestuur en ambtelijk apparaat

16. Het openbaar bestuur in Edam-Volendam is kwetsbaar, omdat :

- het maar in beperkte mate op steun vanuit de bevolking kan rekenen,
- het gekenmerkt wordt door tamelijk scherpe politieke tegenstellingen, die voor een deel parallel

- lopen met de tegenstellingen tussen beide kernen,
- het, als gevolg van de sterke vervlechting met de gemeenschap, gevoelig is voor meer informele beïnvloeding,
 - het moet werken met een onderbezet ambtelijk apparaat, dat een geringe mate van professioneel zelfvertrouwen kent en niet geheel vrij is van politieke interventies,
 - opeenvolgende colleges niet altijd in den brede gekenmerkt zijn door bestuurskracht en zakelijke opvattingen over bestuur en bedrijfsvoering.

17. Dat Volendam in veel opzichten niet uniek is, blijkt uit de onderzoeken van het Nibra en het Algemeen Dagblad van 21 april 2001 naar gebruiksvergunningen, uit Inspectierapporten op het terrein van de volkshuisvesting en het milieu en uit de tussenrapportage van de commissie-Alders. Het wordt ook bevestigd door opmerkingen van leden van onze klankbordgroep, die elementen uit het Volendamse cultuurpatroon moeiteloos kunnen vertalen naar andere vergelijkbare kernen.

18. Ambtelijk is de reorganisatie een impuls voor vernieuwing. Bestuurlijk kan het nieuwe college dat zijn, hoewel de tekenen daarvoor nog niet altijd even sterk zichtbaar zijn. Toch kunnen het vertrek van Volendam '80 uit het college en de grotere nadruk op planmatig en beleidsmatig werken op termijn bijdragen aan vernieuwing en verandering. Ook in de Volendamse organisatie zal een nieuw evenwicht tussen eisen van rechtsstatelijkheid en eisen op het gebied van bedrijfsvoering gevonden moeten worden.

Samenwerking

19. Een bescheiden, maar niet onbelangrijke, indicatie voor modernisering is dat Edam-Volendam steeds serieuzer participeert in het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Waterland (ISW) en inmiddels, zij het met aarzeling, ook in het Regionaal Overleg Amsterdam (ROA).

20. Participatie in regionale samenwerkingsverbanden is niet alleen een indicatie voor modernisering, het kan er ook een belangrijke stimulans voor zijn. Bestuurders en ambtenaren leren collegae elders en hun waardenstelsels en gewoonten kennen. Zeker in een gemeente waar weinigen kunnen bogen op brede ervaring in andere gemeenten is dat van groot belang.

21. Het intensiveren en uitbouwen van vormen van regionale samenwerking, met name de samenwerking binnen het ISW, kan ook een bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit van het gemeentelijk apparaat in Edam-Volendam. Vooral voor het uitoefenen van complexe gemeentelijke taken die schaarse en dure hoogwaardige expertise vergen, kan regionale bundeling en samenwerking een uitkomst zijn.

22. Het stimuleren en faciliteren van intergemeentelijke samenwerking valt ons inziens verre te prefereren boven veel verdergaande ingrepen als gemeentelijke herindeling. Ook centralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden op provinciaal of nationaal niveau zal ons inziens de problemen van het gemeentelijke bestuur in Edam-Volendam eerder vergroten dan verkleinen.

Slotconclusie

23. In dit rapport hebben wij uitgesproken weinig heil te zien in krachtig ingrijpen in de Volendamse samenleving van buitenaf. Binnen de robuuste gemeenschapscultuur van Volendam zullen dergelijke externe ingrepen een groot afbreukrisico hebben: de gemeenschap heeft de neiging zich daartegen te immuniseren. Voorts kunnen externe ingrepen de eigen ontwikkeling van de gemeenschap verstoren. Deze conclusie mag niet worden verstaan als een aanbeveling om alles maar bij het oude te laten. Onze conclusie inzake asynchrone modernisering geeft aan dat wij een verdere ontwikkeling van de sociale politieke en bestuurlijke cultuur van Volendam essentieel achten voor het vermogen van zowel de gemeente als de gemeenschap ook in de komende tijd haar sociale en bestuurlijke taken en functies naar behoren te vervullen. Een dergelijke culturele ontwikkeling zal echter vooral kansrijk zijn en op een stevig draagvlak kunnen rekenen, wanneer deze is gebaseerd op doelbewuste stimulering van de gewenste positieve ontwikkelingen en moderniseringstrends die ook nu al in de Volendamse samenleving aanwijsbaar zijn.

Tenslotte

24. Veel kenmerken van het openbaar bestuur in Volendam wortelen in de lokale cultuur. Dat betekent dat verandering een lang en langdurig proces zal zijn. Maar zowel binnen de gemeenschap als binnen het openbaar bestuur zijn wel aanzetten voor verandering aanwezig. Veranderingen in de lokale cultuur kunnen en zullen het proces van politiek-bestuurlijke verandering en modernisering stimuleren en borgen.

25. Het formuleren van expliciet beleid op velerlei terrein - subsidiëring van instellingen voorop - kan een wezenlijke bijdrage leveren aan het moderniseren van het maatschappelijk leven in Volendam en zo bijdragen aan de vestiging van moderne bestuurlijke verhoudingen in Edam-Volendam. Formuleren en uitvoeren van beleid zal bijdragen aan het transparanter en minder kwetsbaar maken van de relaties tussen bestuur, politiek, ambtelijk apparaat en organisaties in de Volendamse samenleving.

26. Politieke partijen zouden een wezenlijke bijdrage aan de voortgang van de modernisering kunnen leveren door, voor zover zij dat nog niet hebben gedaan, een nieuwe generatie kandidaten voor te dragen. Ook het minder 'komsgewijs' opstellen van kandidatenlijsten kan een bijdrage leveren. Wij maken ons wel zorgen over de positie van de Edamse gemeenschap binnen de gemeente Edam-Volendam.

27. Een betere regie van raads- en commissievergaderingen zou ook aan verbetering van de politieke cultuur kunnen bijdragen. Wij denken daarbij aan zaken als: het vermijden van discussies over notulen, het achterwege laten van persoonlijke aanvallen, een strakke leiding en het onderkennen dat het ongewenst is dat wethouders als woordvoerders namens coalitiepartijen optreden.

28. Het gemeentebestuur zal zich een grote inspanning moeten getroosten om de ambtelijke organisatie kwalitatief en kwantitatief op een minimaal vereiste sterkte te brengen. Het is niet uitgesloten dat de politiek in dat verband haar zuinige opstelling zal moeten laten varen.

29. Andere overheden - rijk, provincie - dienen zich te bezinnen op hun toezichhoudende rol. Zij zullen zich op zijn minst de vraag moeten stellen of zij willens en wetens situaties hebben geaccepteerd die zij en toen en nu onwenselijk achten. Een meer bewuste afweging van wat kan en wat niet, is op zijn plaats.

Bijlage I: Overzicht van de gebruikte documenten en literatuur

Documentatie uit het archief van het stads kantoor te Volendam:

- De College programma's (van 1990 ; 1998 en 2000).
- De notulen van de Commissievergaderingen "Algemene Zaken" (brede selectie vanaf 1998 tot heden).
- De notulen van de Commissievergaderingen "Ruimtelijke Ordening" (van 1998 tot heden).
- De notulen van de Raadsvergaderingen (brede selectie uit de jaren 1999 ; 2000 en 2001).
- Drieman, P., (juni, 1982), Verzuiling in Volendam +/- 1850 - +/- 1930. Doctoraalscriptie in het kader van het onderzoeksproject: "ontstaan en ontwikkeling van de verzuiling in Nederland 1850 - 1925, met een nadruk op lokaal niveau". Historisch seminarium van de Universiteit van Amsterdam; Amsterdam.
- Klepper, W.B. (red.), Gemeente verslag 1946 - 1970 Edam.
- Samenstelling van de gemeenteraad (vanaf 1986 tot heden, bron: o.a. Gemeentegids vanaf 1986).
- Samenstelling van het College (vanaf 1986 tot heden).
- Tellingen gezinsverhoudingen in de gemeenschap Volendam en Edam (van het geboortjaar 1890 tot 2000).
- Uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen (1974; 1978; 1982; 1986; 1994 en 1998).
- Uitslagen van de Tweede Kamerverkiezingen (1994 en 1998).

Documenten uit het LCI-V (Logistiek Centrum Inspecties Volendam) archief:

- Persbulletin: Café brand in Volendam. Vanaf 2 januari 2001 tot en met 2 april 2001 (jrg. 1, nr. 0 t/m nr. 49).
- Overzicht van gebeurtenissen (vanaf 1969 tot heden).
- Bijlagen:
 - Feitenoverzicht vergunningverlening. De Correspondentie aangaande verleende of te vergunningen aan de eigenaar van de WirWar Bar. Periode (1969-1982; 1982-1993; 1993-2000; 2000 tot heden). Een groot aantal relevante stukken achter dit overzicht is behandeld.
 - Krantenartikelen.

Literatuur:

ALDERS, J.G.M, E.A., (23 april 2001), Tussenrapportage. Commissie Onderzoek Cafébrand. Hilversum.

ALGEMEEN DAGBLAD, (21 april 2001), Voorkomen van Brand leeft niet. Een onderzoek naar brandpreventie bij Nederlandse gemeenten. Jaargang 55, nr.: 301. Rotterdam.

JONGEJAN, J. EN RUIJTER, A. DE, (27 nov. 1997), Verslag uitgebracht aan Gemeente Edam-Volendam inzake: doorlichtings onderzoek. VB Management Consultants. Nieuwegein.

JONGEJAN, J. EN TEUBE, DRS. H. J., (27 mei 1998), Rapport uitgebracht aan het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Edam-Volendam inzake: de nieuwe organisatie structuur voor de Ambtelijke organisatie. VB Deloitte & Touch. Nieuwegein.

NIBRA(Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding), (15 april 2001), Vergunningverlening, controle en handhaving brandveiligheid. (Eindrapportage van de quickscan). In opdracht van de Commissie Onderzoek Cafébrand Nieujaarsnacht 2001. NIBRA, Arnhem.

OPDRACHT MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN, Commissie Onderzoek Cafébrand (Alders e.a.).

POLAK, MR. J. M. EN VERSTEDEN, DRS. C.J.N., (26 mrt. 2001), De cafébrand in Volendam, Een ramp om van te leren. Rapport van de commissie ingesteld door de commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Holland. Haarlem.

Websites:

- www.nieuwvolendam.nl
- www.noordhollandsdagblad.nl
- www.nrc.nl
- www.openbaarministerie.nl
- www.volendam.nl
- www.volkskrant.nl

Bijlage II: Lijst met respondenten

- J. Berkhout, Pastoor (Parochie St. Vincentius a Paulo, Volendam)
- Drs. H.S. de Boer, Gedeputeerde Provincie Noord-Holland
- Mr. T.L.P. Bot, Fungerend Hoofdofficier van Justitie (Haarlem)
- Th. van Dam, Burgemeester Purmerend en Voorzitter iSW
- Drs. M.A.P. Dierckx, Korpschef politieregio Zeeland, voorheen werkzaam in de regio Waterland
- Drs. F.J.A. IJsselmuiden, oud-Burgemeester Edam-Volendam
- Mw. T.G. Harmannij, inspectie IMH Noord-West
- Mr. D.K.W. Hendriks, Gemeentesecretaris Edam-Volendam
- E.A.M. Karregat, Fractievoorzitter VVD
- W.I.M. Keizer, Fractievoorzitter VD '80
- Prof. dr. J.A. van Kemenade, Commissaris van de Koningin Noord-Holland
- Drs. W. Klapper, Fractievoorzitter Groen-Links
- W. van der Knoop, oud-waarnemend-Burgemeester Edam-Volendam
- D. Kok, Unitchef Politie-Basiseenheid Waterland-Oost
- W. Kolner, inspectie IVH Noord-Holland
- J.P.J. LaGrand, oud-Gedeputeerde Provincie Noord-Holland
- Ing. J.P. Leek, Sector-Directeur Ruimtelijke Ordening
- C.F.J. Mens, Sector-Directeur Inwonerszaken
- S.A.C. Oost, Bestuurder sportorganisatie
- J. Schilder, Directeur club- en buurthuiswerk
- Ing J.N.P. Schouten, Commandant Beroepsbrandweer Purmerend
- M.E. Smit, Wethouder Edam-Volendam (PvdA)
- Drs. J.H.C.M. Tol, Wethouder Edam-Volendam (CDA)
- Drs. P.W.M. Veerman, Fractievoorzitter CDA
- Mw. C.M. Veerman-Tol, oud-Wethouder en Raadslid VD '80
- W.J.M. Visscher, oud-Wethouder (CDA)
- J. Vriend (geweigerd), Journalist Noord-Hollands Dagblad
- W.S. Westendorp, oud-Burgemeester Edam-Volendam
- E.R. Woerlee, Kerkmeester (Parochie Onze Lieve Vrouwe Sterre der Zee, Volendam)

Bijlage III: Leden van de Klankbordgroep

- mw. M. Bernds en, plaatsvervangend korpschef Gooi en Vechtstreek en voormalig burgemeester van de gemeente Beverwijk
- mr. H. Haan, adviseur bij BMC te Leusden, voorheen gemeentesecretaris van de gemeente Capelle aan den IJssel
- M.J.D. Jansen, burgemeester van de gemeente Krimpen aan den IJssel
- N.P.M. Schoof, burgemeester van de gemeente Alphen aan den Rijn
- J. Wiegman, statenlid provincie Zuid-Holland en werkzaam bij de recherche Rotterdam-Rijnmond, voorheen wethouder van de gemeente Nieuwerkerk aan den IJssel
- A. de Wit, gemeentesecretaris van de gemeente Woensdrecht

