

Den Haag kondigde een majeure bestuurlijke verandering aan voor Amsterdam. Landelijk CDA en VVD maakten in 2010 in hun verkiezingsprogramma's bekend dat een volgend kabinet een streep zou halen door de inrichting van het bestuur van de hoofdstad (CDA 2010; VVD 2010). Deze inrichting bestond uit het college van burgemeester en wethouders (B&W) en de gemeenteraad, en stadsdeelbestuur¹ dat bestond uit een stadsdeelraad met een uit hun midden gekozen dagelijks bestuur in elk van de zeven stadsdelen (GB 2013d).

Dit nieuws overviel mij toen als bestuursadviseur voor het bestuurlijk stelsel van de gemeente Amsterdam. Vragen en stille verbijstering stapelden zich op. Wat zat achter deze plannen om het bestuur fundamenteel te veranderen? Bestuurlijke drukte zou hiermee worden aangepakt (CDA 2010; VVD 2010), maar dat riep de vervolgvraag op welk probleem in de straten van de stad hiermee zou worden opgelost. Het argument van bestuurlijke drukte riep ook verwondering op, omdat Amsterdam vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel al in 2009 besloot het aantal stadsdelen te halveren van veertien naar zeven (GB 2009). Formuleringen zoals 'bestuurlijke drukte' kwamen hierdoor vergezocht over, te meer omdat Amsterdam in het verleden zestien stadsdelen had (GB 1983a, e, g, h).

Waarom kwamen CDA en VVD met dit plan in hun landelijke verkiezingsprogramma's? In Amsterdam was het CDA toen een oppositiepartij met een tweepersoonsfractie en de VVD een coalitiepartij met twee wethouders (GB 2010). Landelijk lagen de verhoudingen anders. Daar waren deze partijen op dat moment aanstaande coalitiegenoten in het naderend kabinet-Rutte I. Werden de plaatselijke CDA en VVD overtroefd door hun landelijke partijen of werd een Amsterdamse kwestie beslecht via Den Haag? Opmerkelijk was dat genoemde verkiezingsprogramma's hiertoe een wetwijziging aankondigden (CDA 2010; VVD 2010). Daarmee zou de afschaffing van stadsdeelbestuur dwingend worden opgelegd aan de hoofdstad.

1 Wanneer deze studie spreekt van 'stadsdeelbestuur', wordt dit begrip als concept beschouwd en daarom zonder lidwoord vermeld.

CDA en VVD kozen bij dit onderwerp dus niet voor de weg van dialoog met de hoofdstad van het land.

Mijn verbijstering groeide, omdat vanuit het college amper publieke reactie kwam op deze verkiezingsprogramma's. Deze stilte zou te maken kunnen hebben met het moment van openbaarmaking in de aanloop naar het zomerreces. Reactie zou dan immers weinig publiek effect sorteren. Gegeven de ingrijpende bestuurlijke verandering die op het spel stond, was het tegelijkertijd ondenkbaar dat de hoofdstad dit maar liet gebeuren. De publicatie van de landelijke voornemens van CDA en VVD om stadsdeelbestuur af te schaffen en de non-reactie van het college kwamen mij onlogisch voor.

In de volgende vier jaar richtte ik me als bestuursadviseur samen met collega's op een zorgvuldige voorbereiding van de afschaffing van stadsdeelbestuur vanaf 2014. In die periode bereikten mij ook verhalen uit het verleden van het bestuurlijk stelsel. Kenmerkend was dat de verhalen onaf waren, flarden uit geheugens die ook weer vragen opriepen. Als 'specialist' kwam ik er inmiddels achter dat er veel meer speelde. Politieke tegenstanders van de afschaffing van stadsdeelbestuur voerden een verwoede strijd voor het behoud van stadsdeelbestuur in Amsterdam. Als bestuursadviseur vond ik het belangrijk om mezelf te verdiepen in dat deel van de politieke context. Daarom bezocht ik als toehoorder openbare partijpolitieke bijeenkomsten over het bestuurlijk stelsel. Twee van deze bijeenkomsten waren exemplarisch voor partijpolitieke vetes om stadsdeelbestuur. De eerste betrof een Politiek Café van GroenLinks op 10 maart 2011, waarbij een hoofdspreker van de PvdA ervoor pleitte om de centrale stad af te schaffen, terwijl zijn partij deel uitmaakte van het college. De tweede bijeenkomst betrof een bijeenkomst van de PvdA in het najaar van 2012, waar voorstanders van stadsdeelbestuur zich verzetten tegen andersdenkenden binnen hun eigen partij, waartoe zij de eigen wethouders en fractie rekenden. Het Parool deed in 2012 uitvoerig verslag over de politieke strijd om stadsdeelbestuur, die de Amsterdamse PvdA spleet (Karman 2012a-r). Door de verbetering van de strijd om stadsdeelbestuur, zag ik van nabij dat macht centraal stond bij dit beleidsonderwerp.

Volgens de Partij voor de Dieren (GB 2012d: 36) zijn er twee zaken in het leven die we niet willen zien. De eerste is hoe worst wordt gemaakt en de tweede is hoe beleid wordt gemaakt (ibid.). Deze stelling deel ik niet. Na de afschaffing van stadsdeelbestuur en een periode van rust en reflectie op afstand van dit dossier, besloot ik me juist te verdiepen in de beleidskeuzen waar ik voorheen als bestuursadviseur bij betrokken was. Nu via een studie naar de empirie: daar waar mijn vragen en verbijstering lagen, de verhalen met losse eindjes en het machtsvertoon omwille

van stadsdeelbestuur. Kennis en inzicht vanuit alleen de machinerie² van beleid en bestuur was ontoereikend voor het doel van dit proefschrift om inzicht te geven in ‘wat meer speelde’, in de empirie van beleidskeuzen over de inrichting van het bestuur van Amsterdam en hoe macht daarbij werkte.³

Aan dit onderzoek ging een verkenning vooraf van documenten en publicaties over de afschaffing van stadsdeelbestuur vanaf de aankondiging in 2010 van de voornemens hiertoe tot en met de afschaffing in 2014 (EK 15-3, 15-7, 16-4; CDA 2010; GB 2012a-d, 2013 a-j, 2013 c; Gemeente Amsterdam 2009a-b, 2011a-f, 2013a-f; TK 2011-2012, 33017, nr. 3, 5, 6, 7, 10, 17; TK 2011-2012, 33258, nr. 1, 10, 5; VVD 2010). Als voormalig bestuursadviseur voor het bestuurlijk stelsel had ik deze openbare data al op een rij. De verkenning bevestigde dat beleidskeuzen uit deze periode hun wortels hadden in andere perioden van bestuurlijke verandering in Amsterdam. De afschaffing van stadsdeelbestuur kon niet los van deze ontwikkelingen worden geanalyseerd. Ergo, oudere documenten en publicaties over beleidskeuzen ten aanzien van de inrichting van het bestuur lieten zien dat er sprake was van drie achtereenvolgende episoden die in elkaar doorwerkten. De eerste episode werd zelfs voorafgegaan door een langdurige voorgeschiedenis. Deze episode betrof de start van stadsdeelbestuur in het tijdvak 1978-1988. De raad nam in 1978 het besluit om te starten met de voorbereiding van een proef met stadsdeelbestuur in de stadsdelen Noord en Osdorp (GB 1978b) en besloot in 1988 om de gemeentelijke organisatie definitief aan te passen aan de invoering van stadsdeelbestuur in zestien stadsdelen (GB 1983g-h; Van Heusden 1991). Inzicht in de historische en maatschappelijke context bleek nodig te zijn om latere beleidskeuzen te kunnen analyseren. De tweede episode heeft betrekking op de stadsprovincie Amsterdam en betreft het tijdvak 1994-1997. De raad nam in 1994 het besluit om te beginnen met de voorbereiding van de start op 1 januari 1998 van de stadsprovincie Amsterdam (GB 1994b). In 1997 besloot de Tweede Kamer om het wetstraject hierover stop te zetten (Mok 2004: 60-69; TK 1996-1997, 25287, nr. 11, 14). De derde episode heeft betrekking op de afschaffing van stadsdeelbestuur en betreft het tijdvak 2010-2018. In 2010 kondigde het eerste kabinet-Rutte in zijn regeerakkoord aan stadsdeelbestuur te zullen afschaffen.⁴ De gemeenteraad nam in 2017 besluiten over kernelementen van stadsdeelbestuur vanaf 2018 (GB 2017a-f). Door de analyse van deze drie episoden ben ik in staat geweest om bestuurlijke verandering en machtsuitoefening in relatie tot elkaar te onderzoeken.

2 De duiding ‘machinerie’ is ontleend aan Couperus (2009).

3 In 2022 fuseerden de gemeenten Amsterdam en Weesp. Op dat moment was dit onderzoek al in een gevorderde fase. De bestuurlijke inrichting van het stadsgebied Weesp is mede daarom geen onderdeel van deze studie, zie: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/>.

4 <https://www.open-overheid.nl/>.

Dit proefschrift onderscheidt zich in twee opzichten. Ten eerste gaat het om een empirische analyse van macht in processen van bestuurlijke verandering. Deze analyse van de empirie is ten tweede ook longitudinaal (Clark et al. 2014: 59). Een empirische analyse van de werking van macht die longitudinaal is én over hetzelfde onderwerp van bestuurlijke verandering gaat komt weinig voor. Het proefschrift van Van de Poel (2023) kan als een aanpalende analyse worden beschouwd, omdat het een heranalyse betreft van het publiek besluitvormingsproces over decentraal bestuur in Rotterdam tussen 1947 en 2014. Die studie richt zich op de bruikbaarheid en de waarde van drie bestuurskundige reconstructiemodellen van besluitvormingsprocessen (idem: 11-12). Dit onderzoek put onder meer uit data over deelgemeentebestuur van Van de Poel (2017, 2023). Het proefschrift van Peters (1999) kan ook als een aanpalende analyse worden beschouwd, omdat het zich richt op een empirische analyse van macht en bestuurlijke besluitvormingsprocessen. Die analyse betreft besluitvorming bij het Rijk tussen 1994 en 1997 op drie verschillende beleidsterreinen en is niet betrokken bij deze studie, omdat voor de beantwoording van de vragen die de aanleiding vormen voor dit empirisch onderzoek een andere benadering nodig is.

Dit proefschrift beoogt te laten zien dat en hoe een machtsperspectief helpt om een nieuw licht te werpen op bestuurlijke verandering. Het oogmerk van deze studie is niet om een theoretische bijdrage te leveren. Daarom ben ik bescheiden in het inzetten van theorie en maak ik gebruik van een bestaand theoretisch kader over macht, om ten aanzien van bestuurlijke verandering te begrijpen hoe macht werkt. Hierbij heb ik innovatieve manieren ingezet om door te dringen tot diepere lagen van macht om deze zo inzichtelijk mogelijk te maken.

Om bestuurlijke verandering en machtsuitoefening in relatie tot elkaar te kunnen begrijpen heb ik literatuur bestudeerd. Daarbij kwam ik echter een hiaat tegen. Bestuurskundige literatuur over bestuurlijke verandering richt zich voornamelijk op onderwerpen zoals de inrichting, samenstelling en taken van het bestuur, bestuurskracht, de afstand tussen bestuur en burgers, gemeentelijke herindeling en behoorlijk bestuur (Ten Berge 1978; Ten Berge en Michiels 2001; Ten Berge en Van Ruller 1987; Berg en Bovens 1991; Boogers et al. 2010; Bovens en Wille 2008; Brasz 1960; Brasz en Van der Dussen red. 1987; Brasz et al. red. 1962; Koppenjan en Dicke 2019; Oosting 1987; Van Ruller 1972; Schaap 1997; Schaap et al. 2018; Toonen 1987; Stolk et al. 1971; In 't Veld 1929, 1985; Veldheer 1994). Deze literatuur biedt onvoldoende kader om genoemde machtsdynamiek die ik had waargenomen te kunnen adresseren. Politicologische literatuur richt zich bij uitstek op macht, maar legt in zijn algemeenheid onvoldoende verbinding met bestuurlijke verandering (Akkerman 2006; Akkerman et al. 2004; Bachrach en Baratz 1962; Bleker en Bremen 1983; Castenmiller 2001; Dahl 1957, 2005; Grin en Hajer 2006; Lawrence 2008; Lukes 2005; Van Praag red. 2017).

Om te kunnen begrijpen waar mijn vragen en verbijstering over gingen moest ik een brug slaan tussen de bestuurskunde en de politicologie. Dit hoefde ik niet zelf te doen, omdat de beleidsarrangementenbenadering van Arts en Van Tatenhove (2004) voorziet in een bestuurskundig en politicologisch raamwerk, dat is ontwikkeld om macht te kunnen analyseren in beleid (idem). Deze benadering dient in deze studie als vertrekpunt voor het theoretisch kader bij de analyse van de empirie. Zij definiëren macht als ‘de organisatorische en discursieve capaciteit van actoren, zowel in strijd als in samenspel met elkaar, om bepaalde uitkomsten te realiseren in maatschappelijke praktijken’ (idem: 347). Deze uitkomsten zijn gericht op het oplossen van een maatschappelijk vraagstuk. Een beleidsarrangement kan worden opgevat als de tijdelijke stabilisatie van de inhoud en de organisatie van een beleidsdomein en van de machtsuitoefening die daarbij komt kijken (Arts et al. 2006: 96). Dit proefschrift draagt bij aan de conceptuele benadering van beleidsarrangementen (Arts en Van Tatenhove 2004) door de analyse van de institutionele verankering van multi-actor beleidsprocessen, de relatie tussen processen van modernisering en bestuurlijke verandering, inzicht in de gelaagdheid van macht in beleidsontwikkeling en veranderingen en continuïteit in beleidsprocessen (idem: 340-341).

Door inzicht te geven in de historische en maatschappelijke context van beleidskeuzen is deze studie een krachtig instrument om de machtsdynamiek in de tijd zichtbaar te maken. Uitspraken over de uitoefening, fluctuaties en patronen van macht over decennia en de relaties daartussen karakteriseren deze studie. Daarmee is dit onderzoek een belangrijke aanvulling op het vele onderzoek en publicaties over ook Amsterdamse verledens, die het bestuurskundig en politicologisch vlak betreffen of raken (Aerts en De Goede red. 2013; Aerts et al. 1999; d’Ailly et al. 1967; Van den Berg 2016; Berveling 1994; Bleich 1986, 2008; Bosscher 2007a, 2007b; Brugmans 1925, 1930; Couperus 2009; De Liagre Böhl 2010, 2015; De Liagre Böhl en Meershoek 1989; Farber 1975; Van Hasselt 2023; Kaal 2008; Kennedy 1995; Mak 1986, 2004, 2007, 2015; Mamadouh 1992; Mentzel 1989; Mijksenaar 1954; Van Praag en Brants 1979; Van Praag en De Liagre Böhl 2015; Righart 1995; Roegholt 1979, 1993; De Rooy 2020; De Rooy et al. 2007; Saris et al. red. 1992; Shorto 2014; Wolthekker red. 2006; Zuurmond red. 1987). En is het een aanvulling op onderzoek en egodocumenten (Te Velde 2002) van en over bestuurders van de hoofdstad (Boersma en Terlingen 1985; Van Duijn 1976, 1985, 1996; Van Empel 2019; Beekhof en Rijken red. 2016; Van Hall 1976; Hoeks 2017; Logtenberg en Wiegman 2010; Rijken 2018; Van Thijn 1991, 1994, 2000, 2003; Verkroost 2018).

Maatschappelijk draagt dit proefschrift bij aan inzicht in de samenleving over hoe bestuur wordt ingevuld (Staatscommissie Parlementair Stelsel 2017). Deze studie werpt een belangrijk licht op de ontwikkeling van het hoofdstedelijk deel van de Nederlandse democratie: zij geeft inzicht in hoe volksvertegenwoordigers, aan wie burgers democratisch mandaat hebben verstrekt, het instrument waarmee dat