

Experientia docet

Eindrapportage van het Experiment Integrale Vernieuwing in Hilversum

Drs. P. van Someren (Van Dijk, Van Someren en Partners)

m.m.v. H. Gossink (Van Dijk, Van Someren en Partners)

Prof. dr. Ph. A. Idenburg (Adviesgroep Sociale Vernieuwing)

in opdracht van:

- Gemeente Hilversum
- Adviesgroep Sociale Vernieuwing
- Ministerie van Binnenlandse Zaken

1 mei 1994

Inhoudsopgave

	pagina
Voorwoord	1
1 Inleiding	3
1.1 Een vliegende start in Hilversum	3
1.2 Het Experiment Integrale Vernieuwing	3
1.3 Experientia docet	4
1.4 Centrale vraag	5
2 Voorgeschiedenis	7
2.1 Drie zielen, één gedachte	7
2.2 Diepere wortels	9
2.3 De 'stemmers staken werkgroep'	11
2.4 Conclusies	13
3 Het raadsdebat en het vervolg	15
3.1 Bijzondere raadsdebat van januari 1993	15
3.2 De bossen in: Woudschoten	17
3.3 Wijkbeheer	20
3.4 Na Woudschoten: paraplu/parasol en de verkiezingen	22
3.5 Het primaat van de raad	23
3.6 Conclusies	24
4 Het gevoel van de onderzoekers/adviseurs: Van Cherry-gevoel tot kater	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Start	27
4.3 De eerste twijfel	28
4.4 Voortgang?	29
4.5 Scheiding en woede	30
4.6 De donkere kamer van Damocles	31
4.7 Herkenning en berusting	31
5 Conclusies	33
5.1 Positief	33
5.2 Met optimisme voor de toekomst	33
5.3 Experientia docet	34

Bijlagen

1	Wat wil de raad?
	Een samenvatting en commentaar op de A4-tjes van de Raad
2	Vernieuwingen in Hilversum 1990-1994
3	Tijdsbesteding raadsleden
4	Artikel NRC/HB 18-03-1994

Literatuurlijst

Voorwoord

Het voor u liggende stuk maakt deel uit van het verslag van een onderzoek naar bestuurlijke en sociale vernieuwing in een tweetal Nederlandse gemeenten; vergelijkbaar qua omvang, maar van totaal verschillende structuur, politiek karakter, organisatie en werkwijze. Dat Deventer en Hilversum gekozen werden is niet toevallig. Ze vertegenwoordigen twee totaal verschillende manieren om met vraagstukken van vernieuwing om te gaan. In Hilversum heeft immers de Raad na de verkiezingen van 1990 het initiatief genomen om als volksvertegenwoordiger consequenties te trekken uit de verkiezingsresultaten. Hen bewoog de vraag hoe de bevolking weer bij het bestuur betrokken kan worden. Wat schort er aan de organisatie en werkwijze van de gemeente? In Deventer werden de bestuurlijke veranderingen vooral ingegeven door het aangepakte proces van Sociale vernieuwing.

Het veranderingsproces in beide gemeenten vertoont als het ware een natuurlijk experiment voor het veel bredere proces van sociale en politieke vernieuwing waarin Nederland in 1994 verwickeld lijkt te zijn. Wat is daarin de motor, hoe worden richting en binding gevonden, wat inspireert, wat vertraagt, wat is de rol van het bestuur?

Vooraf de vraag naar de rol van het bestuur heeft ons in Hilversum geboeid. Moet die volgend of leidend zijn bij de bedoelde veranderingen? Kan, zo vroegen wij ons af, Hilversum, door het initiatief van de Raad tot bestuurlijke vernieuwing te volgen, oplossingen vinden voor het aanpakken van de vele sociale vraagstukken die er ook in deze stad leven?

In het voorliggende rapport vindt U het antwoord op deze vragen. Ze stemmen tot nadenken. Als de veranderingen in Hilversum een voorbeeld zijn voor de vragen waarvoor de hele Nederlandse democratie staat, dan geeft dat te denken. Zullen overheden, kan de democratie, geworteld als zij is in tal van praktijken en tradities, er in slagen zich als een baron Von Münchhausen uit vastgelopen situaties te trekken en nieuwe antwoorden te vinden op de vele vragen waarmee de samenleving worstelt?

Wat zich dwingend opdringt is de greep die bestaande probleemdefinities, machtsverhoudingen en bestuurlijke culturen uitoefenen op de mogelijkheden om op een geheel nieuwe wijze en in alle scherpheid naar de vraagstukken te kijken.

Alle aspecten van uit de literatuur bekende vraagstukken van verandering werden aangetroffen. Al participerende drong zich de vraag op of zelfs een poging tot verandering niet alle verzet ertegen op scherp zet. We zijn voor onszelf langzamerhand een moraal gaan trekken. De begrenzing van de bestuurbaarheid of de veranderbaarheid van de eigen organisatie zit hem niet in de deskundigheid, noch in de middelen. Die zijn overvloedig aanwezig. Waar het aan ontbreekt is een gezamenlijk werkzaam beeld van de betrokkenen waar naartoe men op weg is. Bestuurlijke vernieuwing, ingegeven door interne motieven en vraagstellingen, zonder de buitenboordmotor van een echte maatschappelijk gedreven vraagstelling, stuit op tal van vraagstukken. Engagement en niet aflatend enthousiasme om bestuurlijke vernieuwing tot stand te brengen, lijken dan telkens op een onzichtbare muur te stuiten, waardoor wat aangepakt wordt als het ware vervluchtigt in de ijle lucht van het dagelijkse bestuursproces.

Als onderzoekers/adviseurs bij dit onderzoek is het ons pas geleidelijk aan duidelijk geworden dat een vernieuwingsproces dat niet geworteld is, en dagelijks gevoed wordt door een eendrachtige aanpak van maatschappelijk levende vraagstukken, weinig kans van slagen heeft. Want ook wij vertrouwen er op dat eigen-

tijdse verhoudingen in de Raad, tussen Raad en B en W, tussen bestuurders en ambtenaren en tussen ambtelijke diensten onderling als het ware vanzelf zullen leiden tot een meer effectieve aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Het is tot nu toe niet gebleken dat dit zo is.

Het voor U liggende verslag is daarmee een ongebruikelijk document geworden, doordat de auteurs noch in hun rol als onderzoekers, noch als adviseurs van de gemeente Hilversum zelf buiten schot konden blijven. In de loop van het proces zijn wij ons in onze bescheiden rol langzamerhand deel gaan voelen van het beschreven vraagstuk. Kan men vanuit zo'n positie nog een "objectief" beeld geven van het gebeurde?

Het antwoord is tweeledig. Enerzijds berust dit rapport op een vracht aan materiaal: documentenanalyse, gespreksverslagen, participerende waarnemingen, enquêtemateriaal, video-opname e.d. Anderzijds waren de conclusies niet te trekken zonder ook de eigen rol erbij te betrekken. Dat is in hoofdstuk 4 en 5 expliciet gedaan.

De resultaten van dit onderzoek zullen daardoor niet onbestreden kunnen blijven. Dat levert, hopen wij, een winst in herkenbaarheid voor iedereen die bij vernieuwing van het openbaar bestuur betrokken is. Vernieuwing, dat wordt duidelijk, valt niet te realiseren vanuit de buitenstaandersrol. Het is een proces waarin men handen vuil maakt, soms gewild en meestal ondanks alle goede wil om dat te voorkomen.

Dit onderzoek kan niet afgesloten worden zonder dank aan de hoofdrolspelers uit dit stuk: de stuurgroep bestuurlijke vernieuwing in Hilversum, de Raad, het College van B en W en de vele ambtenaren die op de een of andere wijze bij het Experiment betrokken waren.

Als lid van de Adviesgroep Sociale Vernieuwing, die dit Experiment mede sponsorde, gaat ook mijn dank uit naar Paul van Soomeren en zijn medewerkers. De lastige rol waarin hij zich als waarnemer en deelnemer soms bevond en de eerlijkheid en openhartigheid waarmee hij telkens weer naar anderen en zichzelf keek, zijn een voorwaarde gebleken voor het tot stand komen van een zo ongebruikelijk verslag als het voorliggende.

Alle deelnemers hartelijk dank voor wat zij bijdroegen aan inzicht in het lastige proces van Bestuurlijke en Sociale Vernieuwing.

Prof. dr. Philip A. Idenburg

1 Inleiding

1.1 Een vliegende start in Hilversum

In de zomer van 1992 begonnen de gesprekken tussen de gemeente Hilversum en de Adviesgroep Sociale Vernieuwing (AGSV) over een te starten experiment waarin de relatie tussen sociale- en bestuurlijke vernieuwing centraal zou staan. Dit experiment zocht aansluiting bij het al veel langer lopende traject van bestuurlijke vernieuwing in Hilversum ('Als de stemmers staken ...').

Een en ander resulteerde uiteindelijk in een situatie waarbij het Experiment Integrale Vernieuwing (in Hilversum ook wel 'het Experiment Idenburg' genoemd) een plek kreeg binnen het bestaande proces van bestuurlijke vernieuwing zoals dat in Hilversum liep.

De Hilversumse politici vatten de koe gelijk stevig bij de hoorns. Er vond - op 14 januari 1993 - direct een bijzondere raadsvergadering plaats, waarin de raad zich boog over het onderwerp bestuurlijke vernieuwing. De raad ging op die avond in discussie met zichzelf via de intermediaire rol van het experiment (in de persoon van Prof. Dr. Ph. A. Idenburg). De concrete oogst van die avond waren 26 A4-tjes waarin individuele raadsleden zich uitspraken over heden, verleden en toekomst van het lokale bestuurswerk (zie ook bijlage 1).

Het raadsdebat markeert de start van het Experiment Integrale Vernieuwing in Hilversum.

1.2 Het Experiment Integrale Vernieuwing

Het experiment had een looptijd van een kleine twee jaar (zomer 1992 - voorjaar 1994). Op de achtergronden, uitgangspunten en aanpak van het experiment is uitgebreider ingegaan in de 'Interim rapportage Experiment Integrale Vernieuwing'¹.

Aan het experiment nam naast Hilversum ook de gemeente Deventer deel². In het experiment probeerden deze gemeenten om in het lokale politiek-bestuurlijke systeem bepaalde vernieuwingen door te voeren. Een gedachte daarachter was dat dergelijke vernieuwingen de lokale sociale vernieuwing meer stuwkracht geven. Daarbij wordt sociale vernieuwing enerzijds opgevat als een container vol projecten, regelingen en activiteiten die in de desbetreffende gemeente als sociaal vernieuwend te boek staan. Voor het experiment is echter veel belangrijker dat sociale vernieuwing anderzijds opgevat wordt als een ingrijpende cultuuromslag; een begrip met een horizon karakter dat uitnodigt - of misschien zelfs dwingt - tot een andere aanpak van alle actoren die lokaal actief zijn of actief zouden behoren te zijn. Het gaat er bij sociale vernieuwing dus in de eerste plaats om **dat** er initia-

1 Idenburg Ph.A., P. van Soomeren en H. Gossink, *Interim rapportage Experiment integrale vernieuwing. Een bestuurlijk - en sociaal vernieuwend leerproces*. Ministerie van Binnenlandse Zaken, 's-Gravenhage 1993.

2 Zie voor de eindrapportage van Deventer: Van Soomeren P. (m.m.v. Ph. Idenburg en H. Gossink), *Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak. Een evaluatie van twee jaar Deventer wijkaanpak en een blik vooruit*. AGSV/Deventer/BiZa, Deventer 1994.

tieven door (groepen) mensen in de lokale samenleving genomen worden; door sociale vernieuwing zou het zelfoplossend vermogen moeten toenemen. Het experiment richtte zich op de rol die het politiek-bestuurlijke systeem bij een dergelijke cultuuromslag speelt. Kan het bestuur een dergelijke cultuuromslag (mede) tot stand brengen en hoe verloopt dat veranderingsproces dan?

In het experiment speelden de auteurs als externe onderzoekers/adviseurs een bijzondere rol. Ze waren in de gelegenheid om gedurende de loop van het experiment als het ware in de keuken van het veranderingsproces te kijken. In de rol van 'participerend-observerend onderzoeker' bekeken ze wat er gebeurde (of juist niet gebeurde) en op basis daarvan werd door hen commentaar en/of advies gegeven³. Commentaar en advies hadden daarbij geen voorschrijvende vorm (geen recepten). Het vernieuwingsproces is immers een proces van, voor en door, de direct betrokkenen. Externe onderzoekers/adviseurs blijven daarin vanzelfsprekend altijd relatieve (!) buitenstaanders.

1.3 Experientia docet

Het besluit van de gemeente Hilversum om aan het Experiment Integrale Vernieuwing deel te nemen, toont aan dat men het principe dat ooit al door Tacitus verwoord werd⁴ zeer serieus nam: experimenteren doet leren (experientia docet). In de Interim rapportage (pag. 9/10) werd indertijd al vastgesteld dat een dergelijke houding van durf getuigt:

"Een laatste belangrijke conditie was de eis dat de externen in de deelnemende gemeenten toegang zouden moeten hebben tot alle belangrijke stukken, vergaderingen en gebeurtenissen (...) en daarover vrij zouden mogen rapporteren. Dit was zeker geen geringe conditie! (...) de nadruk (zal) immers komen te liggen op een (in feite al lopend) vernieuwingsproces van vallen en opstaan dat in de aan het experiment deelnemende gemeenten plaatsvindt. Het is niet geheel onbegrijpelijk dat weinig participanten verrukt waren van de gedachte dat een paar externen al hun struikelen, vallen en opstaan en opkrabbelen lekker rustig konden gaan staan te evalueren om de resultaten later ook nog eens te publiceren ter lering voor andere gemeenten. Meedoen aan een dergelijk experiment getuigt dan ook van durf. In voorbereidende onderhandelingen over deze conditie werd, door de twee gemeenten die aan het experiment zouden deelnemen, wel vastgesteld dat als het 'vallen en opstaan' van de betrokkenen binnen de gemeenten onder de loep genomen werd, dan - gegeven de invulling die de externen aan hun adviserende rol gaven (...) - **du**s ook het 'vallen en opstaan' van de externen onderwerp van studie, overleg en desnoods openbare hoon moest kunnen zijn. Daar dachten wij als externen aanvankelijk natuurlijk toch veel genuanceerder over, maar uiteindelijk konden we op logische en redelijke gronden niet anders dan mompelend instemmen met deze conditie."

In deze eindrapportage voor de gemeente Hilversum staat niet het adviestraject centraal, maar ligt de nadruk op het onderzoek. Simpel gesteld, proberen we in deze rapportage een antwoord te geven op de vraag 'Wat hebben we in het afgelopen jaar in Hilversum wel of niet zien gebeuren?'⁵.

3 Het raadsdebat van 14-01-93 dat resulteerde in de 'A4-tjes procedure' was een goed voorbeeld van deze aanpak.

4 Tacitus: *Historiae* 5,6.

5 Voor de andere gemeente die deelnam aan het experiment (Deventer) is een dergelijke rapportage begin 1994 al uitgebracht; zie noot 2.

Op basis van de twee lokale rapportages is een landelijke eindrapportage gemaakt⁶. Met deze overstijgende landelijke eindrapportage wordt het experiment afgesloten, maar ondertussen loopt het proces van bestuurlijke vernieuwing in Hilversum (en Deventer) natuurlijk gewoon door. In dat kader heeft men in beide gemeenten ook de wens uitgesproken de ervaringen van het experiment uit het afgelopen jaar door te koppelen naar de nieuwe raadsperiode en het doorlopende proces van bestuurlijke vernieuwing. Dit 'zwaluwstaarten' van de ervaringen van het afgelopen jaar aan de nieuwe raadsperiode gebeurt in de vorm van de twee lokale eindrapportages en diverse - in mei 1994 nog lopende - gesprekken waarbij de rapportages en de onderzoekers/adviseurs een rol spelen.

1.4 Centrale vraag

De vraag 'wat hebben we in Hilversum zien gebeuren' is nogal losjes geformuleerd. Meer houvast geeft in dat opzicht de oorspronkelijke vraagstelling uit de Interim rapportage:

"Welke lokale politieke/bestuurlijke vernieuwingen, die als intentie hebben om beter in te spelen op de lokale initiatieven van (groepen) mensen en organisaties/bedrijven, vonden plaats in Hilversum?
Hoe kwamen deze vernieuwingen tot stand?"

Het eerste deel van deze vraag is eenvoudig te beantwoorden via een lijstje met een samenvatting van de bedoelde vernieuwingen. Een dergelijke samenvatting treft men aan in bijlage 2. In die bijlage worden de (bestuurlijke) vernieuwingen die in Hilversum tot stand gebracht werden⁷ gepresenteerd naar hun ontwikkelingsstadium (in voorbereiding, college/raadsbesluit, in uitvoering) en naar type (de vier kwadranten: politiek, dienstverlening en intern, extern).

Kort samengevat beperken die vernieuwingen zich in sterke mate tot de interne vernieuwing van de gemeente als politieke arena en dienstverlener.

Daarbij betreft een belangrijke vernieuwing - die al eerder was ingevoerd - het **contract-systeem** tussen diensten en college. Er wordt eens per jaar een duidelijke afspraak gemaakt welke dienst wat doet tegen welk geld. Binnen dat kader is er nog ruimte tot onderhandeling tussen ambtenarij en politiek. De invoering van dit systeem ging gepaard met een grote reorganisatie van het gemeentelijk apparaat ('Open Deuren' 1990). Hilversum werd daarmee een van de voorlopers op dit terrein.

De specifieke kenmerken van het contract management systeem - sturing (op hoofdlijnen), strakkere planning en control - waren ook in het kader van het Experiment Integrale Vernieuwing relevant. De band tussen de politiek en de ambtelijke dienstverleners werd immers losser. De rol van de politiek zou moeten

6 Idenburg, Ph. en P. van Soomeren: *Alleen willen kan je niet leren*. Ministerie van Binnenlandse Zaken/Adviesgroep Sociale Vernieuwing, Den Haag juni 1994.

7 Om een exacter idee te krijgen van het soort vernieuwingen waar het in het experiment om ging, is het volgende citaat uit de Interimrapportage (p. 12) relevant: "Het experiment richt zich (...) niet op al die afzonderlijke leuke, goede of nieuwe maatregelen, projecten en regelingen die in het kader van de sociale vernieuwing tot stand gebracht worden. In het experiment wordt gezocht naar een nieuwe integrale aanpak waarmee de lokale politiek en de uitvoerende lokale (dienstverlenende) overheid de initiatieven die in het kader van de sociale vernieuwing opborrelen, benadert, verwerkt en in de bestaande beleidsroutines opneemt (doet beklijven). Een dergelijke aanpak noemen we bestuurlijke vernieuwing. Bij het begrip bestuurlijke vernieuwing kunnen we een onderscheid maken tussen 'bestuurlijke vernieuwing als betere dienstverlening' en 'bestuurlijke vernieuwing van de politiek'."

verschuiven van directe invloed op details naar het sturen op hoofdlijnen. Daarnaast - of misschien zelfs daardoor - kan het systeem invloed hebben op de flexibiliteit van een vernieuwingsproces.

Sociale vernieuwing is in Hilversum in de eerste plaats een projectmatige aangelegenheid. Het bestuur wordt in sterke mate met rust gelaten. De rapportages van de gemeente Hilversum wijzen op projecten waarbij samengewerkt wordt met verschillende organisaties. Dit geldt met name binnen de cirkel arbeid en inkomen. De regionale stichting banenpool is hier een voorbeeld van. Van daadwerkelijke gevolgen voor het optreden van de overheid is slechts in beperkte mate sprake. De belangrijkste uitzondering hierop wordt gevormd door het **'experiment wijk-beheer'**, dat in januari 1994 van start ging. Dit experiment werd in 1993 voorbereid en vormgegeven. Daarbij speelde een ambtenaar uit Deventer, samen met de coördinator Sociale Vernieuwing, een belangrijke aanjagende rol. De inzet van de Deventer ambtenaar was op zich weer een experiment (job rotation; een Hilversummer ging voor een jaar naar Deventer). De vormgeving van het wijkbeheer experiment in enkele Hilversumse buurten gaf op een aantal punten aanleiding tot stevige discussies over een andere rol van het bestuur. Ondanks het feit dat het wijkbeheer-experiment **niet** als concreet thema/project werd gekoppeld aan het Experiment Integrale Vernieuwing, speelde het in de zijlijn zeker een rol. Reden waarom we er ook in deze rapportage op terug zullen komen.

Bij de beantwoording van de tweede vraag uit de probleemstelling (Hoe komen die vernieuwingen tot stand?) buigen we ons over een meer overkoepelende vraag wat nu in algemene zin stimulerende en/of belemmerende factoren zijn bij bestuurlijke veranderingen in Hilversum. Dat onderwerp komt in de volgende hoofdstukken aan de orde.

2 Voorgeschiedenis

2.1 Drie zielen, één gedachte

De integrale vernieuwers en het experiment

Een van de eerste notities (oktober 1992) over het Experiment Integrale Vernieuwing in Hilversum⁸ bevat de volgende passage.

"Naar andere relaties ...

Sociale vernieuwing impliceert dat er sprake is van een fundamentele wijziging in de relaties tussen overheden, organisaties/instellingen (inclusief bedrijfsleven) en burgers. Minister Dales heeft dit uitgangspunt kernachtig en beeldend uitgedrukt: 'het gaat mij om meer volwassen relaties ...'. Het doel van het (...) experiment is dan ook om te experimenteren met, en te leren van, het proces om tot deze nieuwe volwassen relaties te komen. Het woord '**proces**' is daarbij essentieel: het gaat in de eerste plaats om de vraag hoe elk van de betrokken partijen met vallen en opstaan komt tot meer volwassen relaties met de andere partijen."

In dit citaat wordt sociale vernieuwing gezien als iets dat fundamentele gevolgen heeft voor bestuurlijke relaties: sociale vernieuwing impliceert bestuurlijke veranderingen (bestuurlijke vernieuwing). Het woord 'impliceren' wordt door de auteurs van de genoemde notitie in twee betekenissen gebruikt:

- sociale vernieuwing heeft (als het ware onontkoombaar) bestuurlijke veranderingen tot gevolg, bijna als een stoommachine metafoor: zonder bestuurlijke vernieuwing ploft de ketel;
- sociale vernieuwing heeft bestuurlijk vernieuwing nodig om extra stuwkracht te krijgen.

De sociale vernieuwers in Hilversum

Voor Hilversum was deze gedachte van een koppeling niet nieuw. In de Hilversumse koersnota Sociale Vernieuwing (januari 1991) is een vergelijkbaar uitgangspunt te vinden. De eerste koerswijziging die men in die nota voorstelt is dat men in het sociale vernieuwingsbeleid moet komen **van** de idee dat er "in de eerste plaats sprake is van een overheidsverantwoordelijkheid" **naar** de idee dat er sprake is van "een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en georganiseerde verbanden, als gelijkwaardige overlegpartners in de beleidsvorming en als samenwerkingspartners in de uitvoering".

Bij de (tussen)evaluatie van het Hilversumse beleid inzake sociale vernieuwing⁹ bleek dat het nodig was de bestuurlijke betrokkenheid te vergroten, omdat er op korte termijn keuzes gemaakt moesten worden die bestuurlijke besluitvorming vereisten. Die keuzes hebben betrekking op de bestuurlijke verhoudingen: medeverantwoordelijkheid in wijkbeheer, inkomensvoorziening, onderwijs, jeugdbeleid en de betrokkenheid van het bedrijfsleven.

Als we dit proces kort samenvatten, blijkt in de Hilversumse praktijk dat vanaf 1991 sociale vernieuwing consequenties heeft voor het lokale bestuur en zijn relaties met de andere betrokkenen.

8 Prof. dr Ph.A. Idenburg en drs P.F. van Soomeren: *Het experiment 'Integrale vernieuwing' in Hilversum (een bestuurlijk en sociaal vernieuwend leerproces)*. Amsterdam/Utrecht oktober 1992.

9 *Tweede rapportage ontwikkelingen activiteitenplan*, Hilversum januari 1992

De bestuurlijke vernieuwers in Hilversum

Van het feit dat er veranderingen in het lokale bestuurlijk-politieke systeem noodzakelijk waren, was ook de raad zich terdege bewust. In januari 1992 werd in Hilversum de werkgroep bestuurlijke vernieuwing in het leven geroepen, die bestond uit vertegenwoordigers van alle gemeenteraadsfracties, aangevuld met de gemeentesecretaris. De invalshoek en motivatie van deze werkgroep wordt al op de eerste pagina van het uiteindelijke eindverslag helder voor het voetlicht gebracht:

"Hoewel uit onderzoek blijkt dat burgers over het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening is er anderzijds duidelijk sprake van een vertrouwenscrisis in de lokale democratie. Gemeentebesturen maar ook de gemeentelijke ambtelijke organisatie zien zich geplaagd voor een imago-probleem, waarbij gebrek aan slagvaardigheid, openheid en dynamiek de knelpunten lijken te zijn. Er bestaat - terecht dan wel onterecht - een beeld van het lokale bestuur als een gesloten circuit, waarin maar langzaam veranderingen doordringen en waarin politici en ambtenaren ver van de werkelijkheid hun werk verrichten en besluiten nemen zonder acht te slaan op de wensen van de burger." (Als de stemmers staken, Hilversum 1992)

In dit citaat wordt de vertrouwenscrisis centraal gesteld die bestaat tussen de Hilversumse overheid - en dan met name politiek/bestuur - en de burgers. De invalshoek is hier dus een andere dan de invalshoek van de landelijke en Hilversumse sociale vernieuwers (zie de eerdere citaten), maar de probleem-definitie is vergelijkbaar. De landelijke en Hilversumse sociale vernieuwers constateren dat een andere opstelling van politiek en bestuur noodzakelijk is, terwijl het politieke bestuur voor zichzelf ook constateert dat vernieuwing noodzakelijk is. Dat laatste gebeurt op een gedegen wijze in het eindverslag van de werkgroep bestuurlijke vernieuwing 'Als de stemmers staken ...' (Hilversum juli 1992). Dit eindverslag bevat 19 voorstellen voor het verbeteren van de lokale democratie en bevat daarnaast een eerste verkenning van twee meer fundamentele vraagstukken: sturen op hoofdlijnen en de rol van politieke partijen. Volgens de werkgroep is het in discussie nemen van deze twee fundamentele thema's essentieel voor een proces van bestuurlijke vernieuwing. Daarbij merkt men op:

"De werkgroep realiseert zich dat het voeren van deze discussie op zich al een mentaliteits- en houdingverandering van politici vereist. Een resultaat van de discussie zal mede moeten zijn dat deze mentaliteits- en houdingverandering zich doorzet in een voortgaande vernieuwing van de lokale democratie."

Uit deze (eerste) samenvatting van 'Als de stemmers staken ...' wordt al duidelijk dat de politici/bestuurlijke vernieuwers het onderwerp bestuurlijke vernieuwing als meeromvattend en 'hoger' zien dan sociale vernieuwing. Het volgende citaat uit de raadstukken¹⁰ maakt dit nog duidelijker:

"Het project (PvS: bedoeld wordt het Experiment Integrale Vernieuwing) betekent niet dat bestuurlijke vernieuwing beperkt blijft tot thema's in het beleidsveld van de sociale vernieuwing. Het proces van bestuurlijke vernieuwing heeft een eigen betekenis; sociale vernieuwing is één van de beleidsvelden waarover dit proces zich uitstrekt. Wel biedt dit project de mogelijkheid om (...) binnen het beleidsveld sociale vernieuwing de verschillende ideeën/aanbevelingen met betrekking tot bestuurlijke vernieuwing geconcentreerd en samenhangend uit te voeren.

10 Concept voorstel aan de raad inzake het experiment bestuurlijke/sociale vernieuwing, pag. 4 (bijzondere raadsvergadering 14-01-1993). Zie voor deze tekst ook bijlage 1 van de Interimrapportage.

(...) in het gemeentelijke project sociale vernieuwing (is) een moment aanstaande waarop fundamentele vragen, ook van bestuurlijke aard, aan de orde moeten worden gesteld. In het project bestuurlijke en sociale vernieuwing kunnen deze lijnen bij elkaar worden gebracht en in samenhang verder worden ontwikkeld."

Conclusie

De motivatie van het 'vernieuwingsstreven' lag in Hilversum vanaf het begin heel sterk bij het bestuurlijk/politieke systeem zelf. Dit streven werd vooral gevoed vanuit:

- een crisisdenken; treffend samengevat in de titel van de nota die de achtergronden daarvan analyseerde en oplossingen aandroeg: 'Als de stemmers staken...';
- de - ten gevolge van invoering van een contractmanagementsysteem - noodzakelijk geworden nieuwe rol van de politiek bij de aansturing van het ambtelijk apparaat.

Bij dit politiek gemotiveerde vernieuwingsstreven vormde de sociale vernieuwers (in Hilversum en in het experiment) een secundaire push factor.

2.2 Diepere wortels

De wortels van het politiek/bestuurlijk vernieuwingsstreven gaan nog dieper in de tijd terug. Al in het voorjaar van 1991 kreeg Hans Berg (Bureau Berenschot) opdracht om de "mogelijkheden te onderzoeken om het proces van bestuurlijke vernieuwing in de gemeente Hilversum te bevorderen". Dit onderzoek resulteerde eind 1991 in een vertrouwelijk rapport¹¹. Aanvankelijk was het de bedoeling de eerste fase van dit onderzoek af te ronden met een conferentie van het college van B en W en de ambtelijke top. Later werd beslist de in de vertrouwelijke rapportage opgetekende bevindingen in beslotenheid te behandelen, achtereenvolgens in de (uitgebreide) raadscommissie ABZ, het college van B en W en de vergadering van diensthoofden.

Bedoelde rapportage diende als 'werkdokument' en had als belangrijkste functie de discussie met en tussen de bij het proces van bestuurlijke vernieuwing betrokken hoofdrolspelers enigszins gestructureerd te laten plaatsvinden.

Na de behandeling van Bergs rapport in de besloten vergaderingen van de genoemde colleges zette hij op verzoek van Hilversum zijn visie ook in een openbaar stuk op papier¹². In de inleiding van zijn rapport stelt Berg:

"Het probleem (...) wordt door iedereen bevestigd. De relatie tussen de kiezer en de gekozene is onvolkomen of misschien wel verstoord en moet met het oog op versterking van de lokale democratie worden verbeterd.

Dit probleem moet worden opgelost, zeker, maar bestuurlijke vernieuwing als het meest geschikte antwoord ...? Het begrip heeft geen duidelijk gezicht en wordt lang niet door iedereen als iets veelbelovends (h)erkend. Twijfel, hooguit welwillendheid, maar het roept nauwelijks enthousiasme op.

Er bestaat een duidelijke behoefte om nu te handelen, er moet niet oeverloos worden gepraat. Maar tegelijkertijd wordt het belang van een (momenteel nog

11 Berg A.H., *Bestuurlijke vernieuwing aan de orde van elke dag (resultaten van een oriënterend onderzoek naar het proces van bestuurlijke vernieuwing in Hilversum)*. Berenschot, Utrecht 12 november 1991 (vertrouwelijk rapport) De inhoud en het gebruik van dit vertrouwelijk rapport wordt vermeld in Berg 1992.

12 Berg A.H. *Het draait in de politiek elke dag om normen en waarden (Een visie op bestuurlijke vernieuwing in Hilversum)*. Berenschot, Utrecht 26 maart 1992.

ontbrekende?) eensgezindheid over uitgangspositie, koers en bestemming ingezien.

Hilversum is niet de enige gemeente die met dit probleem worstelt. Uit de vele artikelen en congressen aan bestuurlijke vernieuwing gewijd, blijkt wel dat het probleem een weerbarstige natuur heeft en dat er nog geen eenvoudig, snel werkend recept is gevonden. De politieke bestuurders en topambtenaren doen er verstandig aan dit te erkennen, maar tegelijkertijd moet van hen worden verwacht dat zij dit probleem met volharding en enthousiasme aanpakken." (Berg 1992/3)

Berg bepleit een tweesporenaanpak, waarbij een praktische, concrete benadering wordt gecombineerd met een meer fundamentele (Berg 1992/2).

Deze tweesporenaanpak bevat **ten eerste een concrete, praktische benadering** op drie fronten (de kwaliteit van het beleidsresultaat, de kwaliteit van vertegenwoordiging en de directe invloed van de burger). Daarbij geeft hij voorstellen voor maatregelen. **Als** de raad, het college en de ambtelijke top echt 'aan de bestuurlijke vernieuwing willen', moeten ze daarmee maar concreet en snel aan de slag, zo stelt Berg:

"Leden van de raad en het college, maar evenzeer de ambtelijke top, moeten de betekenis en de noodzaak van bestuurlijke vernieuwing inzien. Ze moeten gemotiveerd zijn en blijven om 'de kar voort te trekken'. En niets motiveert zo als succes. Daarom moet bestuurlijke vernieuwing zich manifesteren in een overzichtelijke verzameling projecten, die in het dagelijkse werk is ingebed en op korte termijn resultaten en dus succes kan opleveren." (Berg 1992/4)

Gegeven de probleemdefinitie ("de onvolkomen of verstoorde relatie tussen de kiezer en de gekozene") acht Berg de volgende drie factoren¹³ bepalend voor de kwaliteit van de relatie tussen de kiezer en de gekozene:

- De mate waarin de gemeentelijke overheid erin slaagt om het vastgestelde beleid op een doelmatige en effectieve wijze uit te voeren (de kwaliteit van het beleidsresultaat).
- De mate waarin de als gekozen volksvertegenwoordigers herkenbare raadsleden daadwerkelijk invloed (kunnen) uitoefenen op het gemeentelijke beleid (de kwaliteit van vertegenwoordiging).
- De mate waarin de burgers direct invloed kunnen uitoefenen op het gemeentelijke beleid (de kwaliteit van de directe invloed van de burger).

Naast de directe praktische benadering legt Berg zijn **tweede** - meer fundamentele - **spoor** neer. Dit spoor laat zich samenvatten in de volgende twee aanbevelingen:

- 1 Expliciteer en bereik overeenstemming over de normen en waarden 'achter' de inrichting, de werking en de prestaties van de gemeentelijke overheid; overeenstemming hieromtrent (onmogelijk zonder ze te expliciteren) is een noodzakelijke voorwaarde voor bestuurlijke vernieuwing.
- 2 Bij het vorm en inhoud geven van bestuurlijke vernieuwing dient het wezenlijke, de bestaansredenen van de gemeentelijke overheid, richtinggevend te zijn: het normatieve karakter van het politieke bestuur dient (weer) in ere te worden hersteld." (Berg 1992/9)

Simpel samengevat: bereik overeenstemming over de spelregels en begin/hervat dan de 'politieke Hilversumse (tele)competitie' met een 'normen en waarden bal'.

13 De beoordeling van deze factoren dient volgens Berg "steeds vanuit het gezichtspunt van de kiezer te geschieden. Immers, de kiezer en niet de gekozene bepaalt de legitimiteit van het politieke bestuur".

2.3 De 'stemmers staken werkgroep'

Als Bergs visie gepubliceerd wordt, is de werkgroep bestuurlijke vernieuwing al druk bezig met haar denkwerk (ze vergaderen in totaal 16 keer in de periode januari-juli 1992. Of - en zo ja wanneer - het Berenschot rapport in de werkgroep een rol speelt is ons niet bekend¹⁴; in het eindverslag van de werkgroep wordt het slechts kort besproken. Wie beide rapporten (Berg/Berenschot en 'Als de stemmers staken' naast elkaar legt, moet echter constateren dat men in Hilversum Bergs aanbevelingen niet echt volgt.

Het eindverslag van de werkgroep bestuurlijke vernieuwing ('Als de stemmers staken ...', juli 1992) bevat 19 veranderingsvoorstellen:

- 1 Aantal raadscommissies verminderen.
- 2 Werkwijze raadscommissie (voorzitterschap).
- 3 Werkwijze raadscommissie (avondvergadering).
- 4 Volgorde/structuur besluitvorming (vroegtijdig betrekken raad).
- 5 Volgorde/structuur besluitvorming (onderscheiden van thema's).
- 6 Faciliteiten raadsleden.
- 7 Selectie volksvertegenwoordigers.
- 8 Taken raadscommissies.
- 9 Stadspanels/stadsgesprekken.
- 10 Rondvraag van burgers in raadscommissies.
- 11 Inspiraak.
- 12 Adviesorganen.
- 13 PR-beleid.
- 14 Gebruik media (dagblad).
- 15 Gebruik media (lokale omroep).
- 16 Inrichting raadsdebat.
- 17 Consultatierondes.
- 18 Klachtenprocedure.
- 19 Klachtenpreventie.

We presenteren de voorstellen hier slechts in trefwoorden om de lezer een idee te geven¹⁵.

Naast deze 19 voorstellen bevat 'Als de stemmers staken ...' nog twee fundamentele punten (rol politieke partijen en sturen op hoofdlijnen) die niet nader uitgewerkt worden.

Waar men in 'Als de stemmers staken ...' de huidige situatie analyseert en het probleem definieert, leunt de nota wel vrij zwaar op de ideeën van Berg. Zo wordt bijvoorbeeld het belang van bestuurlijke vernieuwing als volgt gemotiveerd:

"Bestuurlijke vernieuwing kan worden gezien als een 'inhaalrace' waarbij getracht wordt de politiek weer aansluiting te laten krijgen bij de nieuwe maatschappelijke ontwikkeling. Hierbij moet niet alleen gedacht worden aan het

14 Raar maar waar: als onderzoekers/adviseurs raakten wij pas veel later in het bezit van de rapporten van Berg/Berenschot. Pas toen begrepen we ook de omvang en diepgang van het Berenschot adviestraject in Hilversum: er werden met 11 politici en 13 topambtenaren in totaal 28 vertrouwelijke gesprekken gevoerd. De vertrouwelijke rapportage werd uitgebreid besproken in de belangrijkste politieke en ambtelijke overleggen en dat alles resulteerde in het eindrapport van maart 1992. Vlak nadat Berenschot in het voorjaar van 1992 Hilversum verlaat, komt door de andere deur het Experiment Integrale Vernieuwing binnen wandelen (eerste vergadering: augustus 1992).

15 Zie voor meer informatie 'Als de stemmers staken ...' alsmede bijlage 1 in de Interimrapportage (stukken ten behoeve van de bijzondere raadsvergadering 14 januari 1993).

aanpassen van de bestaande structuren (structurele component), maar ook aan het gedrag van de mensen (culturele component)."

De maatschappelijke ontwikkelingen waarop men doelt zijn de stijging van de welvaart en de individualisering van de burger. Als bijkomende ontwikkelingen worden de nationalisering van de lokale politiek genoemd en de afnemende beheersbaarheid van het takenpakket van de gemeente door het toenemende aantal taken. Reeds in de analyse wordt een belangrijke taak gelegd bij de politieke partijen:

"Een aantal functies van de politiek is van minder belang geworden of zelfs komen te vervallen c.q. overgenomen door andere organisaties. De politiek heeft op deze ontwikkelingen geen antwoord gegeven, wat de oorzaak lijkt voor veel onvrede."

Met andere woorden: de politiek zou zich moeten bezinnen op haar functioneren in een moderne maatschappij.

Direct na publikatie worden de bestuurskundigen Pieter Tops en Kees Schalken door de gemeente Hilversum gevraagd hun oordeel te geven over 'Als de stemmers staken ...'¹⁶. Schalken en Tops reageren als volgt:

"Concluderend bevat het rapport 'Als de stemmers staken' een gedegen analyse van het probleem, waarbij de aandacht wordt gevraagd voor een aantal vraagpunten die de kern vormen van de discussie over bestuurlijke vernieuwing. De uitwerking hiervan is, behoudens enkele voorstellen om de externe positie van de politiek te verbeteren, nog vrij mager. De aanzet die wordt gegeven in het rapport is in ieder geval daar, veel zal echter afhangen van de kracht van de gemeenteraad voor wat betreft de uitwerking ervan."

Het (nogal harde) oordeel van Schalken en Tops richt zijn kritiekpijlen vooral op de interne gerichtheid van veel van de voorstellen waarbij men die voorstellen bovendien "vrij minimaal" acht:

"De voorstellen die zijn gericht op de interne werking van de politieke arena zijn naar ons idee vrij minimaal. Ze betreffen vooral de werkwijze van de raadscommissies, waarbij het meest ingrijpende voorstel het verminderen van het aantal raadscommissies is."

De meer naar buiten gerichte voorstellen worden door Schalken en Tops gekenschetst als "niet echt uitgewerkt" en "nog niet uitgekristalliseerd".

Opvallend is dat Schalken en Tops - net zoals Berg een klein jaar daarvoor - nadrukkelijk stellen dat veel zal afhangen van de kracht van de raad (Berg: raad, college en ambtelijke top moeten gemotiveerd zijn en blijven om de kar te trekken). Met andere woorden: niet langer praten maar nu echt doen.

Enkele maanden daarna doen de onderzoekers/adviseurs van het Experiment Integrale Vernieuwing - naar aanleiding van het bijzondere raadsdebat en de door de raadsleden geproduceerde A4-tjes - een zelfde type aanbeveling:

"Onze eerste aanbeveling is dan ook zeer eenvoudig: doen!

(...)

er (hoeft) niet verder gezocht te worden naar de problemen die spelen

(...)

16 Schalken K. en P. Tops, *Samenvatting en commentaar (op) 'Als de stemmers staken'*. Schriftelijke reactie (4 pagina's) ongedateerd (vermoedelijk zomer/najaar 1992). Dat Tops om een reactie gevraagd wordt, heeft overigens een heel logische achtergrond. Op het symposium 'Hilversum je bent in beeld' (17 juli 1992) hield Tops een inleiding en leidde hij een discussiegroep over bestuurlijke vernieuwing (waaraan zowel politici als enkele ambtenaren deelnamen).

U bent allemaal heel goed op de hoogte van de plaatselijke problemen. Verdere inventarisatie werkt alleen maar vertragend en zal nauwelijks iets toevoegen aan uw beeld van bestuurlijke vernieuwing." (Idenburg en Van Soomeren in 'Wat wil de raad', maart 1993; zie ook bijlage 1)

2.4 Conclusies

Als we deze voorgeschiedenis samenvatten, ontstaat een beeld van een geanimeerde en gedegen discussie - met een looptijd van bijna twee jaar - waarop de raad een stevig stempel drukt. Tegelijkertijd kunnen we ons niet aan de indruk onttrekken dat de discussie nogal intern gerichte karaktertrekjes heeft. De nadruk ligt sterk op een soort crisisdenken waarbij de politiek zich vooral richt op haar eigen functioneren¹⁷.

In het Sociaal en Cultureel Rapport 1992 (Sociaal en Cultureel Planbureau) wordt dit crisisdenken behoorlijk gerelativeerd¹⁸. Maar daarnaast maakt het SCP een nog veel fundamentele opmerking; een opmerking die zo ongeveer de bijl zet in de wortels van een proces van bestuurlijke vernieuwing waarbij de gemeenteraad het voortouw neemt:

"Vooral in het lokale bestuur bestaat een sterke neiging om politieke participatie op een lijn te plaatsen met betrokkenheid bij de officiële politiek, verbondenheid met haar instituties en vertrouwen in haar politici. Allicht rijst de verdenking dat de politici niet zozeer lijden onder een gebrekkige democratie, als wel onder gebrek aan aandacht voor hun ambacht. De geloofwaardigheid van politieke participatiebevordering door de 'politieke klasse' is bij voorbaat beperkt.

(...)

Bij gebrek aan succes bij de participatiebevordering zou de komende jaren de oude vraag aan actualiteit kunnen winnen hoe een **fatsoenlijke** collectieve besluitvorming valt te garanderen bij een lage institutionele betrokkenheid van de bevolking. Wat zijn de gevolgen van een eventuele trend naar lagere opkomstcijfers? Wat zijn de risico's van een selectieve mobilisatie van gepassioneerde minderheden? Hoe democratisch verantwoord is de partijpolitieke selectie van kandidaten voor vertegenwoordigende organen en de partijpolitieke benoeming van functionarissen?" (SCP 1992/520)

Het opmerkelijke is dat het SCP in het eerste deel van het citaat de lokale politiek in feite aanraadt **niet** het voortouw te nemen in een proces van bestuurlijke vernieuwing **als** dat gemotiveerd wordt vanuit een 'crisisdenken'. Met de vragen die men in het tweede deel van het citaat opwerpt, keert het SCP echter juist weer terug naar de politieke arena (wie zou er anders over de aldaar opgeworpen vragen moeten/kunnen discussiëren?).

Het Experiment Integrale Vernieuwing bood nu juist een uitweg uit dit baron Von Münchhausen scenario: de lokale politiek kan zichzelf uit het moeras trekken door haar eigen rol en opstelling te veranderen naar aanleiding - en op basis - van de

17 Terzijde is het daarbij interessant om te zien hoe vaak door alle betrokkenen (zie de geciteerde bronnen) gesproken wordt over 'het probleem'. Dat probleem wordt door iedereen bijzonder degelijk geanalyseerd, maar desondanks krijgt de lezer die alle - in de loop van twee jaar discussie gespreid gepubliceerde - stukken anno 1994 achter elkaar leest, het vage gevoel dat 'het' probleem door iedereen net even anders gepercipieerd/ingevuld wordt. De Hilversumse discussie over 'het probleem' lijkt daarmee sterk op de landelijke discussie over 'de kloof' (tussen politiek en burgers).

18 Zie voor deze relativisering paragraaf 12.5.4 en 12.6; pagina 515-521 van het genoemde rapport.

concrete activiteiten en projecten die op de werkvloer onder de noemer sociale vernieuwing ondernomen worden¹⁹.

Dit blijkt een gedachtengang die men bij de start van het experiment in Hilversum overigens wel direct oppikt:

"Beide ontwikkelingen (PvS: bestuurlijke en sociale vernieuwing) lopen tot nu toe parallel; er is geen overleg geweest tussen beide circuits. De uitnodiging van Idenburg aan Hilversum samen met Deventer experiment gemeente te worden, bracht de circuits samen." (Notitie Hilversum 27 september 1992)

en:

"Met andere woorden, de samenhang tussen bestuurlijke en sociale vernieuwing hoeft niet gezocht of heel voorzichtig gelegd te worden²⁰. Die samenhang is er." (Notitie Hilversum 6 oktober 1992)

Het experiment heeft met andere woorden direct al als resultaat dat de beide circuits (bestuurlijke en sociale vernieuwing) nu ook echt aan elkaar gekoppeld lijken te worden. Na een lange voorbereidende weg lijkt het Experiment Integrale Vernieuwing er in dat opzicht dus in geslaagd te zijn een doorbraak te forceren. Over bestuurlijke vernieuwing werd al veel langer nagedacht en intens gediscussieerd in Hilversum, maar dit denken/discussiëren vond vooral binnenskamers in een politiek-bestuurlijk systeem plaats en resulteerde (zie het oordeel van Schalken en Tops) nauwelijks in uitgewerkte ideeën om de relaties vanuit het politiek-bestuurlijk systeem naar buiten toe te verbeteren. De bestuurlijke vernieuwers zetten nu de luiken open door hun discussie te koppelen aan de sociale vernieuwingsdiscussie die aan de basis, in de buurten en de instellingen plaatsvindt.

De verwachtingen zijn op dat moment (eind 1992) dan ook hoog gespannen. Dit te meer omdat dan het bijzondere raadsdebat (14 januari 1993) over bestuurlijke vernieuwing voor de deur staat. In die discussie zal de raad de koers kunnen uitzetten en concretiseren. De voorbereiding van de bijzondere raadsvergadering is zonder meer degelijk te noemen. Naast de directe voorbereidende stukken²¹ ligt er immers bijna twee jaar intense discussie als voorgeschiedenis onder deze bijzondere raadsvergadering.

19 Dat was overigens geheel in lijn met het pleidooi van Berg voor concrete projecten.

20 Grappig genoeg reageert de Hilversumse auteur van deze zin hiermee op een notitie van de onderzoekers/adviseurs waarin zij uitermate behoedzaam sociale en bestuurlijke vernieuwing aan elkaar koppelen. Die behoedzaamheid kwam voort uit het idee dat een dergelijke koppeling in Hilversum een heet hangtaboe was.

21 In de Interim rapportage van het Experiment Sociale Vernieuwing (Idenburg, Van Soomeren, Gossink 1993) zijn in bijlage 1 de voorbereidende stukken te vinden.

3 Het raadsdebat en het vervolg

3.1 Bijzondere raadsdebat van januari 1993

Op 14 januari 1993 vond 's avonds van half acht tot half twaalf het raadsdebat plaats. Om een beeld te krijgen moet men zich een normale raadsvergadering voorstellen met drie verschillen.

- achter de colleegetafel zaten naast de voorzitter (burgemeester) enkele externen: mevrouw M. Sint (BiZa) die een korte inleiding hield en de heren Ph. Idenburg en P. van Soomeren²²;
- de hele vergadering werd door iemand van de Universiteit van Utrecht op video gezet. Deze video is later bekeken en becommentarieerd door een interdisciplinair team (bestuurskundige, communicatiewetenschapper, antropoloog en taalkundige) waarbij elk lid met de eigen vakbril op de gebeurtenissen analyseerde;
- de publieke tribunes zaten totaal vol²³.

Het is achteraf gezien opvallend dat een bijzondere raadsvergadering over bestuurlijke vernieuwing aan de kant van de raadsleden op een zo traditionele wijze werd ingevuld. De fracties zaten in de gebruikelijke opstelling bij elkaar²⁴ en de fractievoorzitters droegen de vooraf opgestelde verhalen voor (hetgeen bijna 2 uur in beslag nam!).

Pas als na de pauze Idenburg op de verhalen reageert, komt er een echt debat van de grond (het is dan 22.32 uur). Dat debat neemt snel een sterk zelf-kritische wending waarbij de raadsleden hun eigen functioneren aan de orde stellen. Naar aanleiding van een emotionele uitroep van een van de raadsleden ("het is onze eigen schuld... we moeten het zelf oplossen") nemen de onderzoekers/adviseurs de gelegenheid te baat om aan de raadsleden te vragen elk op één A4-tje de problemen, oplossingen en ideeën te vermelden. Men reageert enthousiast en het verzoek levert in de dagen daarna uiteindelijk een oogst op van 26 A4-tjes die door de onderzoekers/adviseurs worden samengevat en van conclusies en aanbevelingen worden voorzien (dit stuk is opgenomen in bijlage 1).

Hoewel optimistisch van toon blijkt uit de A4-tjes dat de raadsleden duidelijk in hun maag zitten met de relatie burger-politiek/bestuur en - zij het iets minder nadrukkelijk - met de relatie bestuur-ambtenaren.

Verskillende leden gebruiken de woorden 'Gebrek aan respect' om zich uit te drukken:

- Gebrek aan respect van burgers voor de politiek en raadsleden en vice versa.
- Gebrek aan respect van raadsleden en overheid voor wat burgers vinden. Tijdens het raadsdebat werd hierbij een relatie gelegd tussen respect voor elkaar in de raad en respect voor de burgers: "Wanneer men elkaar hier al niet meer serieus neemt, hoe kunnen we dan de burger serieus nemen?"
- Gebrek aan respect voor raadsleden onderling. Hiermee hangt ook samen dat raadsleden slecht/kribbig op elkaar reageren.
- Gebrek aan respect van bestuurders voor ambtenaren over en weer.

22 De derde onderzoeker/adviseur (H. Gossink) zat op de bomvolle publieke tribune om aldaar de meningen en commentaren te kunnen waarnemen.

23 Daarnaast werd het debat ook nog live uitgezonden op de lokale radiozender.

24 De opmerking die deze avond als hardste aankwam had hierop betrekking en werd door Idenburg gemaakt: "U lacht hier zelfs fractiegewijs".

Het is duidelijk dat er bij de Hilversumse raadsleden een sterke motivatie aanwezig is om iets te veranderen. Dit blijkt niet alleen uit een rapport zoals 'De stemmers staken ...', maar zeker ook uit het feit dat men in een bijzonder raadsdebat (en de daaruit voortvloeiende A4-tjes) zo eerlijk en open de problematiek aan de orde stelde.

De eindconclusie van de onderzoekers/adviseurs naar aanleiding van de A4-tjes is vrij hard maar vertoont - achteraf bezien²⁵ - grote overeenkomst met de conclusies/aanbevelingen die Berg en Tops al eerder deden:

"Naarmate wij uw A4-tjes lezen, is onze bezorgdheid over de gang van zaken in Hilversum gegroeid. De kritiek op uw eigen functioneren is scherp en breed verbreid, terwijl u tegelijkertijd gevangenen lijkt te zijn van een hecht systeem van procedures en gewoonten. Het is een paradoxale situatie, als er zo'n breed inzicht is in wat er aan de situatie schort en tegelijkertijd uit uw reacties blijkt dat het realiseren van de door de meerderheid voorgestane oplossingen op een onzichtbare muur van weerstand stuit. (...) er is reden voor bezorgdheid, omdat veel van uw voorstellen niet nieuw is, vandaag nog ingevoerd kan worden (de consensus is groot genoeg) en dat tot nu toe niet gebeurd is.

Onze eerste aanbeveling is dan ook zeer eenvoudig: doen! Ga op cursus, verzendt uw standpunt voor de vergadering naar andere fracties, houdt uw betogen kort, kijk eens naar een video-opname van een raadsvergadering. Wat houdt u nog tegen?

(...) er (hoeft) niet verder gezocht te worden naar de problemen die spelen. Dat is genoeg gebeurd (...) u (bent) allemaal heel goed op de hoogte van de plaatselijke problemen. Verdere inventarisatie werkt alleen maar vertragend en zal nauwelijks iets toevoegen aan uw beeld van bestuurlijke vernieuwing."

(Idenburg/Van Soomeren in 'Wat wil de raad')

De overeenkomst van deze reactie met het rapport van Berg/Berenschot wordt nog groter als men beseft dat in het kader van het experiment ook tijdenlang geprobeerd is om één of twee concrete thema's te benoemen om daarmee de abstracte en erg intern gerichte discussie over bestuurlijke vernieuwing ergens met de voeten op de grond te krijgen (een aanbeveling die Berg ook al deed; Berg 1992/4 e.v.). Tot een dergelijke keuze is het echter nimmer gekomen. Achteraf bezien is dat heel vreemd, omdat het expliciet de afspraak was dat de stuurgroep²⁶ die het experiment begeleidde dit (mede) tot taak had:

"Het formuleren en initiëren van een project/een thema teneinde de onderzoeksvraag handen en voeten te geven." (Interimrapportage p. 25).

Het gegeven dat de stuurgroep nimmer een concreet thema als bestuurlijk vernieuwend pilot project benoemde, wordt nog vreemder als men beseft dat een dergelijke concretisering gedurende heel 1993 zich letterlijk pal naast de deur van het Experiment Integrale Vernieuwing afspeelde: de ontwikkeling van het experiment wijkbeheer. Bij die wijkbeheerontwikkelingen (waar we later nog aandacht aan zullen besteden) werd het Experiment Integrale Vernieuwing wel genoemd en

25 In alle eerlijkheid merken we op dat dit besef pas later tot ons doordrong.

26 Dat wil zeggen de Hilversumse stuurgroep bestuurlijke vernieuwing die onder meer tot taak had het Experiment Integrale Vernieuwing te begeleiden. Deze stuurgroep nam eind 1992 in meer uitvoerende zin het werk over van de werkgroep bestuurlijke vernieuwing (de raadsleden die 'Als de stemmers staken...' produceerden). In de stuurgroep hadden zitting: de burgemeester, de wethouder sociale vernieuwing, gemeentesecretaris, adjunct gemeentesecretaris, ambtenaar van de bestuursdienst, coördinator sociale vernieuwing, een stagiaire van de Universiteit Utrecht en de onderzoekers/adviseurs.

gebruikt als motivator²⁷. Andersom werd vanuit de stuurgroep die het Experiment Integrale Vernieuwing begeleidde een enkele keer wel over wijkbeheer gesproken, maar dit onderwerp werd, zoals gezegd, nimmer gekozen als pilot project. Het gevolg was dat - zoals we nog zullen zien - de bestuurlijke vernieuwingsdiscussie op zijn eigen abstracte hoogte bleef zweven, omdat in de loop van 1993 de koppeling die in woorden aangebracht was tussen bestuurlijke en sociale vernieuwing weer langzaam naar de achtergrond verdween.

3.2 De bossen in: Woudschoten

De volgende stap was dat er een discussiedag werd voorbereid (werkconferentie 15 mei 1993 te Woudschoten) waarop diverse bestuurlijke onderwerpen werden besproken²⁸. Ook deze conferentie werd weer degelijk voorbereid en had een ander karakter dan het raadsdebat van januari.

Ten eerste is de ambiance een geheel andere. De raadzaal is verruild voor een conferentie-oord (Woudschoten) in de bossen²⁹.

Ten tweede vormen de participanten een veel bredere groep dan alleen raadsleden. Er zijn bijvoorbeeld ook ambtenaren, instellingen, leden van de pers en enkele externen aanwezig die gewoon meepraten (en stemmen over de uiteindelijke voorstellen).

De aftrap wordt gegeven door de Hilversumse ingezetene Charles Groenhuizen (NOS/NOVA) die aan de hand van de aanpak van een Amerikaanse dienst in een wegrestaurant (mevrouw Cherry) de Hilversumse overheid op haar feilen wijst. De Hilversumse benadering van haar burgers (als klant) resulteert **niet** in een Cherry gevoel³⁰. Dit gevoel bestaat uit drie basisprincipes:

- 1 De gemeente Hilversum geeft de burger het gevoel dat ze het leuk vindt dat de burger naar haar toekomt.
- 2 De gemeente Hilversum geeft de burger het gevoel dat ze het leuk vindt er voor de burger te zijn.
- 3 De gemeente Hilversum geeft de burger het gevoel dat deze bij haar ook aan het juiste adres is voor het desbetreffende probleem.

Groenhuizen wijst er in dit kader ook op dat de Hilversumse burgers echt niet zitten te wachten op bestuurlijke vernieuwing. Als de politiek daarover wil praten is dat prima, mits het maar snel resulteert in het Cherry-gevoel bij de burgers, want daar gaat het uiteindelijk om.

Waarschijnlijk zonder het te beseffen schaaft Groenhuizen zich hiermee in het rijtje externen dat Hilversum al eerder een soortgelijke raad gaf (Berg, Schalken, Tops, Idenburg, Van Soomen).

Daarna gaat het gezelschap in subgroepen uiteen en worden diverse onderwerpen (zie de noot 28) besproken. Elke subgroep formuleert voorstellen die (idealiter) "zo de raad in kunnen". De bijeenkomst wordt besloten met een plenaire zitting waarop

27 Zie desbetreffende passages in de tekst van de notitie 'Organisatorische aspecten aanpak experimenten wijkbeheer Hilversum', Hilversum december 1993, hoofdstuk 1, alsmede het raadsbesluit 'Start experiment wijkbeheer' dat zich op deze notitie baseert.

28 Sturen op hoofdlijnen, sturen van het veranderingsproces, identiteit en positionering, klachtenmanagement, communicatie en wijk- en buurtbeheer.

29 Geheel nieuw is deze aanpak overigens niet, want op 27 augustus 1990 vond reeds een externe studiedag plaats over het onderwerp sociale vernieuwing.

30 In het verslag van de dag komisch genoeg getikt als 'Sherry-gevoel'.

de burgemeester elk voorstel 'in stemming brengt'. Bij deze peiling sneuvelen 9 voorstellen en worden 23 voorstellen aanvaard.

Woudschoten zorgt in dat opzicht voor een vernieuwingsimpuls. Op 8 september 1993 worden deze voorstellen in een officiële raadsvergadering in stemming gebracht. Het uiteindelijke raadsbesluit ziet er als volgt uit.

De raad van de gemeente Hilversum,

(...)

gelet op het besprokene op de werkconferentie bestuurlijke vernieuwing d.d. 15-5-1993, het rapport "Als de Stemmers Staken...", (...)
besluit:

- 1 Met betrekking tot de inrichting van het raadsdebat vast te stellen dat
 - a sprekers hun inbreng relateren aan de hoofdlijn die in hun politieke partij in het desbetreffende beleidsveld is vastgelegd, evenals aan eventuele eerder door de raad terzake vastgestelde hoofdlijnen;
 - b burgemeester en wethouders in elk concept-raadsbesluit aangeven op welke wet, regeling of vastgestelde hoofdlijn van beleid dit is gebaseerd of - zo dat niet mogelijk is - aangeven waarom de gemeente zich het voorstel tot haar verantwoordelijkheid moet rekenen;
 - c informatieve vragen in de raad niet worden beantwoord;
 - d elke raadsvergadering kan beginnen met een agendapunt "inbreng actualiteit", dat op zijn hoogst een half uur duurt, en waarvoor de leden zich om 19.15 uur bij de voorzitter kunnen aanmelden;
 - e per jaar niet meer dan tien reguliere raadsvergaderingen worden gehouden;
 - f een raadsvergadering ten hoogste 4 1/2 uur duurt;
 - g de vergaderduur als volgt wordt verdeeld:
 - 150 minuten spreektijd gelijkelijk te verdelen over de fracties;
 - 75 minuten spreektijd voor burgemeester en wethouders;
 - 45 minuten technische vergadertijd;
 - h bovenstaande werkwijzen tot het einde van de huidige raadsperiode worden toegepast, en in de laatste vergadering van de raad in zijn huidige samenstelling worden geëvalueerd;
- 2 een commissie Bestuurlijke Vernieuwing ex artikel 61 gemeentewet in te stellen en burgemeester en wethouders op te dragen dit besluit overeenkomstig hun voorstel uit te werken;
- 3 burgemeester en wethouders op te dragen om nog vóór de gemeenteraadsverkiezingen van 1994 voorstellen ten principale aan de raad te presenteren inzake een nieuwe commissie-indeling;
- 4 met betrekking tot de onderwerpen wijk- en buurtbeheer, klachtenmanagement en communicatie voorstellen van burgemeester en wethouders nog dit jaar in te wachten.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 8 september 1993,
de secretaris, de voorzitter,

Met de aantekening dat het vierde punt van dit besluit nog een aantal interessante extern gerichte mogelijkheden open laat, blijkt de nadruk te liggen op enkele interne vernieuwingen van het politieke systeem. Door de 'Woudschoten conferentie' kwam de discussie dus weliswaar op het niveau dat er concrete besluiten konden worden genomen, maar al die besluiten hebben een technisch bestuurlijk karakter.

Om Berg te parafraseren: "het gaat geen moment over normen en waarden".

Om Idenburg te parafraseren: "het gaat geen moment over de burger en sociale vernieuwing".

Om Groenhuizen te parafraseren: "ik denk niet dat Hilversummers hierbij het Cherry-gevoel krijgen".

Kijkend naar de centrale vraag van het Experiment Integrale Vernieuwing (welke lokale politieke/bestuurlijke vernieuwingen, die als intentie hebben om beter in te spelen op de lokale initiatieven van (groepen) mensen/organisaties/bedrijven vonden plaats in Hilversum?; zie paragraaf 1.4), blijken de uitkomsten niet spectaculair: men neemt zich voor minder te gaan vergaderen en daarbij meer de grote lijnen vast te houden (punt 1), alsmede de politiek interne organisatie te veranderen (commissies; punten 2 en 3). Men kan deze voornemens zien als een noodzakelijke eerste stap om beter in te spelen op lokale initiatieven die **buiten** het stadhuis circuit plaatsvinden. Een echt noodzakelijke stap, want uit het onderzoek in het kader van het Experiment Integrale Vernieuwing onder de raadsleden van Hilversum (en Deventer), blijkt dat raadsleden verreweg de meeste tijd besteden aan vergaderen; allereerst aan commissievergaderingen, vervolgens aan raadsvergaderingen, dan volgen de fractievergaderingen en ten slotte de partijvergaderingen. Veel minder tijd wordt besteed aan externe contacten, zoals spreekuren en contacten met organisaties.

Tijdsbesteding raadsleden Hilversum

Activiteit	Uren gemiddeld per raadslid*		
Plenaire vergadering	3,5	)	
Raadscommissies	5,5	)	
Fractievergadering	4,0	)	
Partijvergadering	1,5	)	53%
Lezen/archiveren	3,5		13%
Contact ambtenaren	1,5		5%
Subtotaal intern	19,5		71%
Spreekuren/contacten organisaties	4,5		16%
Overig	3,5		13%
Totaal	27,5		100%

* Gebaseerd op schriftelijke enquête respons Hilversum 25 van de 37; zie Gossink 1994.

Uit deze gegevens over het tijdsbeslag van de Hilversumse raadsleden (raadsperiode 90-94; zie ook bijlage 3) blijkt dat meer dan de helft van de tijd van raads-

leden opgaat aan vergaderen, bijna een vijfde aan lezen, archiveren en contacten met ambtenaren en slechts 16% aan contacten buiten het stadhuis circuit. Een reden voor deze tijdsindeling is waarschijnlijk dat veel van de vergadertijd voor het raadslid bepaald wordt. De stukken komen vanzelf binnen, men wordt geacht op de vergadering aanwezig te zijn en eenmaal daar loopt de tijd vanzelf door. Bovendien wordt het vergadercircuit ook nog eens in stand gehouden door wat Tops 'de wet van de klets' noemt. De tijd die voor een vergadering stilzwijgend vastgesteld is, wordt al pratend opgevuld, ook als feitelijk reeds besproken is wat er besproken had moeten worden. Uit 'Wat wil de raad' (Idenburg, Van Soomeren 1993) blijkt dat deze tijdsbesteding door een groot aantal Hilversumse raadsleden als onbevredigend wordt ervaren. De mate waarin de raadsleden met elkaar, in plaats van met signalering van maatschappelijke problemen en initiatieven bezig zijn, mag gerust zorgelijk worden genoemd³¹.

3.3 Wijkbeheer

Op de Woudschoten-conferentie wordt in een van de subgroepen ook ingegaan op de inhoud en randvoorwaarden van wijkbeheer. Aan dit onderdeel van de conferentie ligt een wel zeer degelijke onderbouwing ten grondslag. Al in januari 1993 is een job-roterende ambtenaar uit Deventer - met veel ervaring in het opzetten en uitvoeren van wijk- en buurtbeheer - in Hilversum aan de slag gegaan. In een artikel over zijn 'Hilversums avontuur'³² beschrijft hij de start van het werk als volgt:

"Eind januari 1993 begin ik met mijn werk. Om een draagvlak te creëren voor buurtbeheer en om de nodige mensen te leren kennen, voer ik veel kennismakingsgesprekken en houd interviews over het onderwerp buurtbeheer. Mijn gesprekken voeren me dwars door de gemeentelijke organisatie, dat wil zeggen van collegeleden tot hoveniers en stratenmakers. Nadat ik zo'n zeventig mensen heb gesproken, is het me duidelijk dat men niet onwelwillend tegenover het fenomeen buurtbeheer staat. Maar toch merk ik ook een zekere scepsis. Al eerder zijn er in Hilversum nieuwe ontwikkelingen met veel enthousiasme begroet, waarna de invoering op veel problemen stuitte." (Dijkema, 1993)

De aanjager en stimulator uit Deventer werkt in een tandem-formule samen met de Hilversumse coördinator Sociale Vernieuwing. Omdat starten met wijkbeheer een van de speerpunten is van de Hilversumse sociale vernieuwing, is er tevens sprake van een stevige bestuurlijke steun (in directe zin van/via de wethouder sociale vernieuwing).

De discussie (in subgroepen en plenair) en peiling op de Woudschoten-conferentie vormt voor het experiment wijkbeheer een goede test. Wijkbeheer komt daarbij ongeschonden en zelfs gesterkt uit de bossen van Woudschoten tevoorschijn. Desondanks treden niet lang daarna vertragingen op. Daarbij spelen argumenten als gebrek aan geld, het niet beschikbaar hebben van 1,5 formatieplaats voor de projectleiders en het uithollen van machtsposities een rol. De Deventer wijk- en buurtbeheer aanjager beschrijft deze periode later als volgt:

"De echte moeilijkheden beginnen pas als ik voorstellen doe over de organisatie van het buurtbeheer. Die problemen kende ik al uit Deventer: de politiek en het lager management staan zeker niet onwelwillend tegenover de naar voren

31 Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat de Hilversumse raadsleden hierin zeker niet uniek zijn. Uit het onderzoek komt voor Deventer een zelfde beeld van een op hol geslagen vergadercultuur naar voren (zij het dat in Deventer veel minder tijd wordt besteed aan commissievergaderingen).

32 Tjitse Dijkema: Een Hilversums avontuur. In: Deventer draait door; Deventer Magazine, december 1993, pag. 16.

gebrachte ideeën, maar het hoger management heeft er duidelijk moeite mee. Dat komt treffend tot uiting in een hartekreet van een van de hoogste Hilversumse ambtenaren: "Als buurtbeheer wordt ingevoerd moeten wij een stukje van onze macht afstaan." "Nou en?", zou ik zeggen!" (Dijkema, 1993)

Uiteindelijk passeert het experiment wijkbeheer (i.o.) alle klippen en gaat het experiment, raadsbreed gesteund in januari 1994 van start. Er zijn dan projectleiders aangesteld, er is financiële ruimte gecreëerd voor opbouwwerk en er zijn extra financiële middelen voor de uitvoering van wijkbeheer beschikbaar gekomen. De onderhandelingen omtrent het collegeprogramma 1994-1998 hebben zelfs tot gevolg gehad dat per 1 januari 1995 een vierde wijk als proefwijk is aangewezen, terwijl iedere proefwijk misschien op termijn ook een eigen wijkwethouder krijgt³³. Het traject van het experiment wijkbeheer (dat vooralsnog tot 01-01-97 zal lopen³⁴ is een duidelijk voorbeeld van een vernieuwing zoals die bedoeld was in het Experiment Integrale Vernieuwing. Om een eerder gebruikte zinsnede te gebruiken: hier kwam de discussie over bestuurlijke vernieuwing wel met beide benen op de grond; inclusief alle conflicten over concrete (!) zaken die nu eenmaal logisch verbonden zijn aan de implementatie van een dergelijke vernieuwing. De succesvolle invoering (ook al betreft het een proefproject voor drie jaar) is ons inziens terug te voeren op de volgende factoren:

- Het betreft hier een - in vergelijking tot veel van de andere onderwerpen die in de discussie over bestuurlijke vernieuwing genoemd worden - concreet onderwerp; men kan de nodige veranderingen in de rollen, activiteiten, budgetten, etc. concreet aanwijzen en bespreken.
- Er was bij de betrokken politici en ambtenaren sprake van een helder handelingsperspectief en tijdspad (het starten van een proefproject wijkbeheer in 1993).
- Er was sprake van een gering aantal betrokkenen die elk vanuit hun eigen specifieke rol en deskundigheid een bijdrage leverden (externe aanjager, ervaren Hilversumse coördinator, wethouder en waar het de hoofdlijnen betrof raad/college); de toegepaste Hilversumse uitvinding van de 'tandemformule' (interne coördinator/externe aanjager) blijkt daarbij een goede greep.
- Het geheel was ingebed in een veel breder besef (met name van de politici) dat er op het snijvlak van bestuurlijke en sociale vernieuwing echt iets moest gebeuren (zie hoofdstuk 2). In dit licht is het dan ook niet verwonderlijk dat in de belangrijkste stukken³⁵ nadrukkelijk werd ingegaan op de uitgangspunten en

33 Het nieuwe collegeprogramma (Beleidsplan 1994-1998) is helder over de voortgang van het experiment wijkbeheer ("het experiment wijkbeheer gaat stevig voort volgens de door de raad genomen besluiten"), maar is rijkelijk vaag over de wijkwethouder ("Bij de evaluatie zal tevens het instellen van wijkwethouders onder ogen worden gezien"). In de loop van 1994 zal een discussienota over het wijkwethouderschap geproduceerd worden. Op basis van die nota en op basis van de eerste tussenevaluatie van het experiment wijkbeheer zal ergens in 1995 al dan niet besloten worden tot het instellen van wijkwethouders. De criteria op grond waarvan men dat besluit zal nemen zijn echter thans (mei 1994) nog onbekend.

34 Op basis van een evaluatie zal dan besloten worden over stoppen of doorgaan. Terzijde kan daarbij worden opgemerkt dat er thans nog geen heldere en meetbare criteria geformuleerd zijn aan de hand waarvan te zijner tijd een dergelijke beslissing gefundeerd genomen kan worden. Het verdient aanbeveling om - liefst in samenwerking met de betrokken bewoners, instanties, politie en (evaluatie)deskundigen - dit alsnog te doen. Gebeurt iets dergelijks niet dan schuift men slechts een probleem voor zich uit! N.B.: Een vergelijkbare aanbeveling werd door de auteurs overigens ook aan Deventer gegeven; zie de eindrapportage Deventer (Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak) pag. 25 t/m 27 onder het kopje 'Een doel en toetsingscriteria'.

35 'Organisatorische aspecten aanpak experimenten wijkbeheer Hilversum', december 1993 en het desbetreffende raadsbesluit.

achtergronden van het Experiment Integrale Vernieuwing en het bijzondere raadsdebat van 14-01-93 en de daaruit voortvloeiende A4-tjes.

Het is gezien het voorgaande onbegrijpelijk dat het wijkbeheertraject - ondanks aandringen van de onderzoekers/adviseurs - nooit officieel als pilotproject/thema benoemd werd door de stuurgroep bestuurlijke vernieuwing. Deze situatie doet enigszins denken aan een eerder besproken koppeling, namelijk die tussen bestuurlijke en sociale vernieuwing. Die koppeling leek geslaagd, maar zweefde daarna weer uiteen. De koppeling tussen de twee experimenten (wijkbeheer en integrale vernieuwing) lag voor de hand, maar zweefde eveneens weg.

Interessant is dat de Deventer outsider, die ook geruime tijd in de Hilversumse keuken mocht meekijken, op een ander terrein tot vergelijkbare conclusies komt:

"De algemene indruk die ik van Hilversum krijg, en die later wordt bevestigd, is dat de gemeente niet echt een samenhangend geheel is. De communicatie tussen bestuur en ambtenaren is minder frequent en gebeurt meer op ad hoc basis dan ik in Deventer gewend ben (in Hilversum is het bijvoorbeeld uitgesloten dat een ambtenaar een vergadering van het college van burgemeester en wethouders bijwoont!). Hoewel je in Deventer ook verschillen van mening ziet tussen ambtenaren en het college, is dat in Hilversum veel meer een structureel probleem. Het lijkt wel of politici en ambtenaren de regels van het spel daar op een andere wijze toepassen." (Dijkema, 1993)

Kort samengevat laat de invoering van het experiment wijkbeheer zien dat succes³⁶ mogelijk is zodra het vage en weinig wervende begrip 'bestuurlijke vernieuwing' geconcretiseerd wordt en een effectief handelend groepje ambtenaren, deskundigen en bestuurders aan het onderwerp gaat trekken.

Uit het vervolg van deze rapportage zal blijken dat aan deze voorwaarden bij de andere/bredere discussie over bestuurlijke vernieuwing niet werd voldaan. 'Groots en meeslepend wil ik zweven', was daar eerder het motto.

3.4 Na Woudschoten: paraplu/parasol en de verkiezingen

Na de Woudschoten conferentie valt het Experiment Integrale Vernieuwing voor een langere periode stil (zomer 1993). De voorstellen uit de bossen van Woudschoten worden vervat in een 'parapluvoorstel' dat uiteindelijk als 'parasolvoorstel' de raad bereikt (zie het raadsbesluit van 8 september 1993 in paragraaf 3.2).

Eind 1993 krijgt het experiment weer vaart als gewerkt kan gaan worden aan de voorlopig laatste invulling: een discussie-avond over bestuurlijke vernieuwing (eerst gepland in april, later verschoven naar 9 juni 1994). Een avond waarop 'de oude raad' de ervaringen met dit onderwerp kan overdragen op 'de nieuwe raad'. Pikant detail daarbij is dat bij de raadsverkiezingen (maart 1993) een geheel nieuwe partij (Leefbaar Hilversum) in een klap de grootste partij is geworden.

36 Let wel: 'succes' in de betekenis van 'het invoeren van een vernieuwing'. Of de echte uitvoering van deze vernieuwing ook een succes wordt, is een vraag die alleen de betrokkenen (en dan met name de buurtbewoners) over twee à drie jaar kunnen beantwoorden.

Evaluatie-technisch geldt daarbij overigens dat een objectieve beantwoording van de vraag over twee à drie jaar nu al evaluatiewerk vereist. De nu levende opinies, ervaringen en meningen moeten vastgelegd worden om ze te zijner tijd te kunnen vergelijken met de dan ontstane situatie (vergelijk noot 34).

De uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen 1994 in Hilversum:

Partij	Stemmen 1994	Zetels 1994	Stemmen 1990	Zetels 1990
1. CDA	5.909	6	8.138	8
2. PvdA	5.255	5	8.004	8
3. Hilversum 2000	1.732	1	7.999	7
4. VVD	7.231	7	6.407	6
5. D66	4.254	4	4.398	4
6. GroenLinks	3.575	4	3.199	3
7. SGP/GPV/RPF	1.845	1	1.569	1
8. SP	809	0	952	0
9. CP'86	1.859	1	-	-
10. Burgerbelangen	449	0	-	-
11. Liberale Partij	28	0	49	0
12. Leefbaar Hilversum	8.508	8	-	-
Totaal	41.454	37	40.715	37

Het merendeel van de zittende politici interpreteert deze vrij spectaculaire verkiezingsuitslag overigens niet als een (bestraffend) signaal van de kiezers aan de lokale politiek (als collectief). De discussie naar aanleiding van de verkiezingsuitslag blijft hangen op een technisch niveau: de rol van de media, de al dan niet vermeende slimheid van de nieuwe 'tegenstander', de (on)juistheid van de stellingname van de nieuwe partij in het debat over het al dan niet verwerven van de artikel 12-status voor Hilversum en de kwaliteit van het kader van de nieuwe partij.

Hoe het ook zij, veel maakt het niet uit, want 14 dagen na de verkiezingen staat Hilversums grootste partij al naast het college (zie bijlage 4).

3.5 Het primaat van de raad

In de hele voorgaande samenvatting van de gebeurtenissen in Hilversum is één belangrijk aspect nog niet belicht: wie had nu eigenlijk het voortouw in het proces? Het is duidelijk (zie paragraaf 2 'Voorgeschiedenis') dat de raad steeds vrij centraal in het proces heeft gestaan. In het 'Als de stemmers staken...' traject nam de raad het voortouw op een wel zeer duidelijke wijze. Collegeleden mochten geen rol spelen. Zo verliet het raadslid dat wethouder werd direct de werkgroep en mocht de burgemeester de discussie slechts van de publieke tribune aanschouwen. Na de bevalling van 'De stemmers' leek het voortouw aanvankelijk overgenomen te worden door de stuurgroep die rond het Experiment Integrale Vernieuwing werd ingesteld. In de raadsvergadering na het bijzondere debat van 14 januari 1993 claimde de raad echter wederom expliciet het primaat. De ingestelde stuurgroep

mocht geen stuurgroep heten (het werd een werkgroep³⁷) en mocht zich slechts in uitvoerende zin bezig houden met het opzetten van de volgende discussiedag (Woudschoten 15 mei 1993) gevolgd door de discussie-avond van 7 april 1994.

3.6 Conclusies

Het lijkt op het eerste gezicht eenvoudig om een conclusie te trekken uit de ervaringen met bestuurlijke vernieuwing van de afgelopen twee jaar: met uitzondering van het wijkbeheer-traject schiet het niet echt op en datgene dat nog wel enige vordering vertoont is intern gericht.

Deze conclusie kan nog pregnanter getrokken worden als we de hele voor-geschiedenis (zie hoofdstuk 2) en de uiteindelijk afloop (verkiezingen en het buiten het college houden/blijven van de nieuwe - grootste - partij) in de beschouwing betrekken.

In de 'notitie evaluatie bestuurlijke vernieuwing'³⁸ stelt men na een overzicht, onder het kopje 'Wat is er al gedaan':

"Op het eerste gezicht misschien een wat schrale oogst."

Een conclusie waar we mee kunnen instemmen, maar waarbij wel drie kanttekeningen geplaatst kunnen worden.

De **eerste kanttekening** is dat hetgeen bereikt is, omschreven kan worden als 'faciliterend'; men heeft in Hilversum de nadruk gelegd op een noodzakelijke eerste stap om uit het moeras te komen. Via de diverse debatten/conferenties werd aan de raad - die voor zichzelf de voortrekkersrol claimde - de mogelijkheid gegeven om een invulling aan die rol te geven. Daarnaast is gepoogd om aan de raad meer ruimte - in concreto: tijd - te geven door de tijd die besteed werd aan intern gericht raadswerk te beperken.

Hiermee werd tegemoet gekomen aan de noodkreten die raadsleden in hun A4-tjes spuiden:

"Hilversum heeft langzamerhand de gewoonte opgebouwd om ellenlange vergaderingen te houden (...)."

"Het raadslidmaatschap is geen nevenfunctie meer, het is gekkenwerk."

Deze tijds-klem speelt zeker niet alleen in Hilversum een rol en zolang deze situatie niet doorbroken wordt, is elke verandering uitgesloten. Het is natuurlijk wel iets wat de raadsleden ook echt zelf moeten willen; achter het tijdsargument gaat altijd een bepaalde prioriteitenstelling schuil. In feite kan men stellen dat de raad eerst dit probleem creëert ("wij willen het primaat"), er dan tijdenlang (!) mee worstelt ("dit is gekkenwerk") en vervolgens bijna acht maanden (14 januari 1993 tot 8 september 1993) nodig heeft om de eerste oplossende besluiten te nemen. Deze hele cyclus neemt dus ongeveer 4 jaar in beslag; zeg maar: één raadsperiode.

37 De eerlijkheid gebied te zeggen dat het ons nooit echt duidelijk geworden is, wat nu precies de benaming was van de groep waarin we participeerden. Deze verwarring heerste overigens niet alleen bij de onderzoekers/adviseurs en gold niet alleen voor de naam maar op een zeker moment ook de samenstelling van de groep. Er is toen een beweging ontstaan om ook een of meer raadsleden in de groep op te nemen (een raadslid is ook daadwerkelijk een keer aanwezig geweest). Na enige tijd zakte deze discussie overigens weer weg en was er (althans in de notulen) toch weer gewoon sprake van een stuurgroep.

38 Interne notitie gemeente Hilversum (concept); bijlage bij de notulen van de vergaderingen 13-12-1993 (voortgezet op 20-12-1993).

Bij de ('schrale oogst') conclusie die men in Hilversum trekt, past nog een **tweede kanttekening**. Men kan de negatieve conclusie positief amenderen door het blikveld te verruimen. Dat is ook precies wat men in Hilversum doet:

"Op het eerste gezicht misschien een wat schrale oogst. Toch is dat niet het geval als we bedenken dat daarnaast, maar niet speciaal onder de noemer 'bestuurlijke vernieuwing', het nodige is gedaan³⁹."

Om te laten zien wat er verder gedaan is, kunnen we het beste de notulen van de (vervolg)vergadering van de stuurgroep d.d. 20 december 1993 citeren:

"Eigenlijk gebeurt er nu al veel dat onder de noemer bestuurlijke vernieuwing of sociale vernieuwing zou vallen:

- Wijkbezoeken college. Bewaking/afwerking moet beter. Het geheel moet geëvalueerd en daaruit moeten voor het vervolg conclusies getrokken worden.
- Stadsgesprekken over Verkeersvisie en architectuur; experiment met lokale t.v. Had ook over de artikel 12 aanvraag moeten gebeuren; de problematiek brainstormend bespreken.
- Wijkbeheer.
- Hilversum schoner en groener. Met name de uitwerking in bijvoorbeeld Vliegende brigade en Servicedienst heeft de bureaucratische afstand tussen burger en gemeente verkleind.
- Instant-info over collegebesluiten aan de fracties en aan de pers.
- Wijze van totstandkoming jongens- en meidenbeleid, kunsteducatiebeleid: samen met diverse betrokken instanties from scratch samen opstellen.
- Vormen van PPS.
- Overleggroep Binnenstad, uitgaand van gelijkwaardigheid van burgers en overheid.
- Congres Woudschoten: gestructureerd brainstormen tussen politici, ambtenaren en sleutelfiguren uit de maatschappij.
- Maatschappelijk veld betrekken bij discussies in raadscommissies over bijzondere onderwerpen.
- Referendum-achtige acties in het kader van stadsvernieuwing.
- Combinatieloket GSD-Arbeidsburo.
- Acties Burgerzaken in verband met klantvriendelijkheid.
- Ombuiging Omnibus-enquête.

Afgesproken wordt dat dit lijstje aan de heer Van Soomeren wordt gezonden ten behoeve van diens eindrapportage en dat het meegenomen wordt met de evaluatie van het parasolvoorstel."

Deze concrete veranderingen werden echter niet expliciet gekoppeld aan het proces van bestuurlijke vernieuwing zoals we dat eerder beschreven. Raad, bestuur, ambtenaren, noch de onderzoekers/adviseurs bleken in staat door het samenbinden van de verschillende activiteiten een sociaal/bestuurlijk vernieuwingsproces met echte stuwkracht van de grond te krijgen. Wij zien onszelf als onderzoekers/adviseurs duidelijk als één van de partijen in deze weinig geslaagde lancering. Zo is het achteraf gezien waarschijnlijk een niet echt gelukkige greep geweest om in het raadsdebat, het A4-tjes verzoek en de reactie daarop ('Wat wil de raad') zo sterk de nadruk te leggen op het door de raadsleden aangedragen punt van het (slechte) raadsfunctioneren. Het ware zonder twijfel beter geweest nog **veel meer** nadruk te leggen op de keuze van een concreet thema of project **aan de hand**

39 Bron: zie voorgaande noot.

waarvan maatschappelijke (sociale) vernieuwing aanleiding gegeven had tot bestuurlijke vernieuwingen⁴⁰.

En dat brengt ons op de **derde kanttekening** die nauw aansluit bij het voorgaande verhaal waarin we al zagen dat in Hilversum zonder meer actief en enthousiast gewerkt wordt. Het starten van het experiment wijkbeheer is een duidelijk voorbeeld van een bestuurlijke en sociale vernieuwing die succesvol was. De concrete successen zijn er dus wel, maar het opvallende manco is dat de discussie over bestuurlijke vernieuwing in Hilversum steeds weer lijkt weg te zweven van dergelijke concretisering. Wat er dan uiteindelijk overblijft, is de techniek van het bestuursproces, hetgeen resulteert in een situatie waarin het lijkt of er geen buitenwereld meer bestaat.

Het interessante is dat als de partij ook de onderzoekers/adviseurs in de loop van het Experiment Integrale Vernieuwing steeds weer/meer die kant opgezogen werden. Met verbazing constateerden we uiteindelijk hoe ook wijzelf - net zoals alle betrokkenen - steeds weer "op een onzichtbare muur van weerstand"⁴¹ stuitten. Deze ervaring impliceert dat wij zelf, door onze eigen ervaringen en gevoelens centraal te stellen, de lezer misschien een indruk kunnen geven hoe zo'n proces 'voelt' en in zijn werk gaat.

40 Zoals uit de 'Interimrapportage van het Experiment Integrale Vernieuwing' mag blijken, was dat ook de bedoeling/opdracht.

41 Uit: 'Wat wil de raad' (zie bijlage 1). Het is overigens de vraag of er sprake is van een 'onzichtbare muur van weerstand' of dat er eerder sprake is van een onzichtbare muur van onvermogen c.q. verwarring. We vermoeden het laatste, maar hanteren voor het gemak in deze rapportage de formulering die we oorspronkelijk kozen (in: 'Wat wil de raad').

4 Het gevoel van de onderzoekers/adviseurs: Van Cherry-gevoel tot kater⁴²

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken (en de bijbehorende bijlagen) hebben we het Experiment Integrale Vernieuwing als onderzoekers - als het ware vanaf de zijlijn toekijkend - beschreven. Het experiment is echter van meet af aan bedoeld geweest als een leerproces waarin de onderzoekers partij waren. De consequent gehanteerde term onderzoekers/adviseurs, de rol van de onderzoekers/adviseurs in de stuurgroep en bij het bijzondere raadsdebat (en het A4-tjes vervolg), de uitgebreide theoretische fundering in de Interimrapportage (zie aldaar hoofdstuk 5) van de atypische rol van de onderzoekers/adviseurs ... we konden en kunnen er niet onderuit dat wijzelf een rol speelden in het experiment. Dat betekent dat we door een beschrijving van 'binnenuit' de lezer misschien - als aanvulling op het voorgaande - een completer en beter invoelbaar beeld kunnen geven van het doorlopen proces. Door onze eigen - dus per definitie subjectieve! - ervaringen en gevoelens centraal te stellen⁴³ komen de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken wellicht meer tot leven voor de lezer ... misschien wordt dit hoofdstuk daarmee voor de lezer een spiegel⁴⁴.

4.2 Start

Voor ons als onderzoekers/adviseurs start het Experiment Integrale Vernieuwing in Hilversum in de zomer van 1992⁴⁵. Wij zijn onder de indruk van het feit dat een gemeenteraad zo sterk en degelijk het voortouw neemt in de discussie over bestuurlijke vernieuwing ('Als de stemmers staken ...'). Aangezien de gemeente Hilversum verder goed voldoet aan het profiel van een gemeente die past in het experiment (zie hoofdstuk 4 Interimrapportage) worden de contacten gelegd. Naar aanleiding van de eerste vergaderingen ontstaat bij ons enige twijfel.

42 Ontleend aan Charles Groenhuizen, 15 mei 1993, Woudschoten (zie paragraaf 3.2).

43 Een dergelijk aanpak wordt ook gevolgd door William Torbert in zijn boek 'The Power of Balance (Transforming Self, Society and Scientific Inquiry)'. Voor een discussie van deze aanpak verwijzen we naar Schön, 1991. Het voert te ver om in de onderhavige rapportage uitgebreid stil te staan bij de methodologische en paradigmatische gevolgen van een dergelijke onderzoeks aanpak. Voor de volledigheid zij erop gewezen dat ook in de 'Interimrapportage van het Experiment Integrale Vernieuwing' (Idenburg, Van Soomeren en Gossink 1993) in de hoofdstukken 3 en 5 al relevante informatie en bronnen te vinden zijn. Daarnaast kan verwezen worden naar hoofdstuk 2 ('Bah... beleidsevaluaties') in de lokale eindrapportage voor Deventer (januari 1994).

44 In de Interimrapportage (pag. 23) schreven we immers: "(...) er (is) sprake van een tweezijdig proces. De adviseurs/onderzoekers willen de deelnemers aan het proces actief een spiegel voorhouden. Daarmee houden ze echter tegelijkertijd zichzelf een spiegel voor."

45 Wij baseren ons in dit hoofdstuk sterk op het dagboek dat de onderzoekers/adviseurs van het hele experiment bijhielden. Dit dagboek (dat bijna 30 documenten en in totaal over twee jaar meer dan 1000 pagina's beslaat) werd bijna per dag bijgehouden door Van Soomeren (en soms Gossink). Het werd maandelijks voorgelegd aan drie ervaren onderzoekers ('peer debriefers') die het van commentaar/aanbevelingen voorzagen. Idenburg speelde de rol van auditor. Voor de procedure, aanpak en theoretische onderbouwing van het gebruik van het bedoelde dagboek als evaluatie-instrument verwijzen we naar de Interimrapportage pag. 22.

- Is 'Als de stemmers staken' nu wel echt in hart (!) en nieren een produkt van het politiek-bestuurlijk systeem⁴⁶?
- Staat hier in Hilversum niet te veel het bestuurlijke crisisdenken centraal; is er wel een mogelijkheid om sociale vernieuwing in te pluggen?
- Wil men wel echt een experiment waarbij de nadruk ligt op volwassen bestuurlijke relaties?

Eind 1992 is onze twijfel overwonnen. Er is een stuurgroep rond het experiment gevormd waarin de gemeentesecretaris, de adjunct gemeentesecretaris, iemand van de bestuursdienst, de coördinator sociale vernieuwing alsmede de burgemeester en een wethouder (die als raadslid zes van de 16 van de 'Stemmers staken' vergaderingen had bijgewoond en die als wethouder sociale vernieuwing in zijn portefeuille heeft) zitting hebben. Ten gevolge van het experiment is nu de koppeling tussen sociale en bestuurlijke vernieuwing expliciet gelegd (zie paragraaf 3) en durft de raad het meteen al aan (januari 1993) om een bijzonder raadsdebat aan de materie te wijden waarbij een centrale positie voor het experiment is ingeruimd.

4.3 De eerste twijfel

Juist door het raadsdebat komt echter de 'crisis in het politieke systeem' weer centraal te staan. Als in februari 1993 nog steeds geen concreet thema gekozen is aan de hand waarvan de bestuurlijke vernieuwingsdiscussie met de voeten op de grond gehouden kan worden en als de raad bovendien rond deze tijd weer het primaat claimt, dringt tot de onderzoekers/adviseurs door dat een scenario met veel storing en radiostilte voor Hilversum wel eens reëel kan worden. Een dergelijk scenario wordt - door 'op gevoel' gewoon logisch door te denken - medio februari 1993 door Van Soomeren (in zijn dagboek) ook echt gemaakt en met de debriefers en auditor besproken. Dit scenario, dat de titel krijgt: 'Onveranderlijk bewolkt met een enkele bui', achtten we op dat moment (februari 1993) het meest reële scenario. Waar dit scenario 'zichzelf' de vraag stelt: "Wat valt er dan uiteindelijk te rapporteren?" volgt als antwoord van de dagboekschrijver:

"Er is hoogstens een, op zich interessante, beschrijving te geven van een gemeente waarin politiek en ambtenarij zichzelf en elkaar verlammen. Dat wordt een beschrijving volgens de 'nothing works' lijn (inclusief analyse van oorzaken). Beeld: ets van Goya 'Los desastros de la guerra': twee vechtende mannen die samen in het drijfzand wegzinken.

Een schets van een onoplosbaar dilemma. De lezer krijgt geen idee over oplossen (die lijken er ook niet te zijn).

Nut van deze beschrijving: laten zien hoe bestuur en ambtenarij, zoals in vele gemeenten, vastgelopen zijn (met name bestuur/politiek)."

Een van de debriefers noteert daarbij in de kantlijn de volgende nogal confronterende opmerking:

"OK, de schets van de problemen is simpel, maar het antwoord op de vraag waarom dit niet te doorbreken valt (en daar zijn jullie toch een beetje voor

46 Er leefde hierbij een aantal vragen:

- Wie had het eindverslag 'Als de stemmers staken' nu echt gemaakt, het gedachtengoed echt geïnternaliseerd; spraken hier de raadsleden uit de werkgroep, de secretaris en extern toegevoegde ambtenaar, de echo van Berg/Berenschot en/of de hele raad?
- In hoeverre werd 'Als de stemmers staken' echt gedragen door het college (en daarnaast misschien ook de ambtenaren)?

ingehuurd - althans dat is een redenering die je wellicht om je oren zult krijgen) is moeilijker te geven."

De debriefer legt daarmee een vinger op een pijnlijke plek. Er ontstaat bij de onderzoekers/adviseurs een begin van een soort boosheid: "Dit moet toch te doorbreken zijn?" De onderzoekers/adviseurs willen het niet op zich laten zitten (scenario 1) en kiezen voor een ander scenario⁴⁷: de druk flink verhogen.

In dit licht moet dan ook de nogal nadrukkelijke conclusie/aanbeveling in ons stuk 'Wat wil de raad' (Idenburg/Van Soomeren, 2 maart 1993) gelezen worden:

"Uw eigen werkwijze is het begin en absolute minimum van een beter functioneren van de lokale democratie in Hilversum. Maar geen bestuurlijke vernieuwing zonder zichtbare sociale vernieuwing. Niet alleen de relatie van bestuur en burger dient serieus genomen, dat kan alleen tot iets leiden als het de inwoners duidelijk wordt dat het de Raad om hen gaat.

Terecht wordt in uw A4-tjes vaak opgemerkt dat burgers serieus moeten worden genomen. Een manier om dit tot uitdrukking te brengen is door invoering van het door velen voorgestane buurtbeheer. In het kader van dit experiment, kan uitwisseling van inzichten en informatie met Deventer een wezenlijke bijdrage leveren aan het tot stand brengen van deze andere vorm van samenwerking tussen burger en bestuur.

Daarnaast kan een inhoudelijk thema van sociale vernieuwing U er keer op keer aan herinneren dat sociale en bestuurlijke vernieuwing niet zonder elkaar denkbaar zijn. U heeft al verschillende thema's op het programma staan. Als buitenstaanders kunnen we in dit verband niet meer doen dan wijzen op de bij U voorliggende voortreffelijke nota over een te ontwikkelen integraal jongens- en meisjesbeleid.

Ten slotte: (...) Ter afronding van dit gedeelte van het Experiment Integrale Vernieuwing zijn wij gaarne bereid het hierboven gestelde nog eenmaal toe te lichten in een bespreking als die op 14 januari j.l."

4.4 Voortgang?

Dat aan de aangeboden toelichting geen behoefte meer bleek te bestaan was waarschijnlijk indicatief.

De betekenis drong onvoldoende tot ons door, want op dat moment werd al weer enthousiast (mee)gewerkt aan een originele vervolgstap die in onze ogen ongetwijfeld vaart zou geven aan het proces: de Woudschoten conferentie (zie paragraaf 3.2).

Dat het 'doorprocedures' van de Woudschoten uitkomsten even duurt, is logisch. Tegelijkertijd constateren we echter dat de meer extern gerichte aanbevelingen van Woudschoten stuk voor stuk in andere politiek/ambtelijke circuits verdwijnen. Het beeld is dat van een centrifuge waarbij de as bestaat uit de intern gerichte voorstellen ter verbetering van het politieke systeem zelf. De extern gerichte voorstellen vliegen er in het draaiproces onontkoombaar uit. Dat dit proces de onderzoekers/adviseurs niet direct opvalt, heeft ook te maken met het basale feit dat het vakantietijd is (zomer 1993). De eerste werkdag na de vakantie leest de aan de

47 Er werden drie scenario's voor Hilversum gemaakt (hoogst origineel Hilversum 1, 2 en 3 gedoopt) en één voor Deventer.

stuurgroepvergadering deelnemende onderzoeker/adviseur de volgende passage in een notitie voor de raad⁴⁸:

"De werkconferentie van 15 mei 1993 heeft, zoals de bedoeling was, een aantal concreet uitvoerbare voorstellen voor bestuurlijke vernieuwing opgeleverd. Daarmee is niet gezegd dat alle voorstellen voor onmiddellijke realisering vatbaar zijn; een aantal vergt nadere ambtelijke uitwerking. Uit het u toegezonden verslag van de werkconferentie heeft u kunnen opmaken welke voorstellen daar zijn gedaan, welke door de conferentiedeelnemers in meerderheid zijn aanvaard, en welke zijn verworpen. Wij hebben ons verbonden de aanvaarde voorstellen ook daadwerkelijk aan u voor te leggen.

Het uitgangspunt is geweest dat de voorstellen zonder commissiebehandeling een raadsbehandeling zouden ondergaan. Wij komen daar - gezien de aard van de voorstellen - op terug. Dat heeft te maken met de complexiteit van sommige voorstellen. Wij willen raadsleden niet de gelegenheid ontnemen ook over subonderdelen hun licht te laten schijnen, en wel in commissie verband. Over twee onderwerpen benaderen wij uw raad bij dezen rechtstreeks: de inrichting van het raadsdebat (hst. 2) en de besturing van het veranderingsproces (hst. 3).

In hoofdstuk 4 zetten wij de overige voorstellen, geclusterd tot onderling samenhangende zaken, uiteen. Daarbij geven wij de voor genomen procesgang aan."

Via dit citaat wordt volstrekt duidelijk dat het eerder geschetste centrifuge-effect krachtig speelt. Het is echter opvallend dat noch het college, noch de raad, noch de onderzoekers/adviseurs hierop reageren. Door de lange tijd die ondertussen verstreken is, beseffen wij als onderzoekers/adviseurs niet duidelijk meer wat er gebeurt. Er lijkt sprake van enige voortgang (sterker: die is er ook wel), maar geen van de onderzoekers/adviseurs pakt - althans op dat moment - de oude stukken er eens bij om daarop de enig mogelijke conclusie te trekken (te weten de centrifuge-metafoor).

4.5 Scheiding en woede

Er bestaat bij de onderzoekers/adviseurs wel een duidelijk beeld van hetgeen in Hilversum plaatsvindt, maar dat beeld wordt - vooralsnog alleen intern! - meer en meer in algemene cynische bewoordingen gegoten. Er ontstaat een soort scheiding: **wij** - als onderzoekers/adviseurs - zijn goed, doen ons uiterste best, reiken van alles aan, maar **zij** ('de' Hilversummers) willen/ kunnen gewoon niet. Kortom ... we beginnen te lijden aan het 'wij zijn goed, zij zijn dom syndroom'.

In onze verslagen/notities klinkt dit vanaf dat moment ook steeds sterker door. Onze frustratie dat we hier samen (!) met Hilversum afstevenen op een Waterloo, geven we steeds sterker een vorm van 'afzetten tegen' en uiteindelijk zelfs bijna een aanvallende vorm.

Ondertussen is iedereen het er echter wel over eens dat het experiment niet meer goed loopt. Een tekenend stukje uit de notulen van de stuurgroepvergadering van 13 december 1993 (namen van de sprekers zijn vervangen door H(ilversum) en O/a (onderzoeker/adviseur)):

48 Uitwerking voorstellen werkconferentie bestuurlijke vernieuwing (agenda college 31 augustus 1993/raad 8 september 1993; het bij deze notitie behorende besluit citeerden we eerder in zijn geheel in paragraaf 3.2)

"H. signaleert: het proces lijkt niet meer goed te lopen. De hoofdlijn raakt buiten beeld. Deventer maakt meer gebruik van de onderzoekers/adviseurs dan wij; wij hebben ze eerder gezien als volgers van het proces dan als adviseurs. O/a zegt er te zijn als onderzoeker/adviseur. Zie bijvoorbeeld de notitie-Idenburg 'Wat wil de raad?' aan de hand van de A-viertjes van raadsleden. De adviseurs signaleren eerder dan dat ze oplossingen aandragen.

H.: de raadsleden moeten betrokkenheid van burgers kunnen opwekken. Wij kunnen daarvoor voorwaarden aanreiken. Bijv. kortere raadsvergaderingen geven meer tijd voor andere activiteiten van raadsleden, te denken valt aan stadsgesprekken. (...) De stuurgroep is er voor ideeën aanreiken en voorbereiden, en nabetrachting. Anderen, zoals raadsleden, moeten het **doen**.

O/a: (...) Hilversum is intern faciliterend bezig. Dingen die hier wel gebeuren, worden niet in het kader van bestuurlijke vernieuwing geplaatst. Er vindt ook geen stelselmatige koppeling tussen bestuurlijke en sociale vernieuwing plaats."

Het is een duidelijke herhaling van zetten een dik jaar na de start van het experiment en het opvallende is dat het aanwezig collectief (de Hilversumse stuurgroep inclusief de onderzoekers/adviseurs) als het ware buiten zichzelf een partij aanwijst die iets moet doen.

4.6 De donkere kamer van Damocles

Er is nog een verschijnsel waarvan de onderzoekers/adviseurs zich (begin 1994) opeens bewust worden. Als we het hele experiment bekijken, zien we dat ook de onderzoekers/adviseurs in de loop der tijd steeds sterker intern gericht zijn geworden. Bij aanvang van het experiment (globaal gesproken de tweede helft van 1992) ging een niet onbelangrijk deel van ons werk zitten in gesprekken/discussies in of met de 'buitenwereld'. Indicatief is dat drie optredens voor de lokale radio in die periode vallen. Vanaf het bijzondere raadsdebat (dat nog openbaar was) wordt ons blikveld steeds beperkter. Na Woudschoten kennen we in Hilversum nog slechts één gang: van het station naar het stadhuis/bestuurscentrum en vice versa. Vanuit de motivatie en betrokkenheid 'iets' te willen veranderen (de adviseursrol) gaan we steeds harder 'drukken' op de stuurgroep en dat slorpt alle tijd op. Vanuit de fascinatie van hoe het proces verloopt (de onderzoekersrol) raken we bijna gebiologeerd door het kleine groepje mensen in de stuurgroep (inclusief onszelf) dat echt iets wil, maar steeds stuit op die onzichtbare muur.

De stad, de buitenwereld en de burgers zijn dan al lang uit het beeld verdwenen; we zijn veel te druk bezig met een discussie over de vraag hoe we er voor kunnen zorgen dat anderen (!) eindelijk eens de luiken naar de buitenwereld openzetten.

4.7 Herkenning en berusting

Het is waarschijnlijk niet voor niets dat we ongeveer een maand voor het eind van het experiment een diep gevoel van herkenning krijgen bij het lezen van het volgende verhaal uit de Chinese oudheid.

Het verhaal van Chuang Tse⁴⁹

De leerling Yen Hui heeft vernomen, dat in een naburige staat zeer slecht wordt geregeerd. Er is zelfs sprake van tirannie en hij wil gaan helpen.

Yen Hui: "Meester, ik heb u eens horen zeggen: "Verlaat de staat, die goed geordend is en ga naar een staat van chaos." Ik wil de kern opzoeken, daar waar de hoogste nood is, zoals voor de deur van de dokter."

Confucius: "Ah, waarschijnlijk zal je gaan en je zal geëxecuteerd worden. Dat is alles. De Tao (de Weg) vraagt je niet om je ergens mee te bemoeien. Als je je ergens mee bemoeit ontstaan alleen maar meer wegen; en hoe meer wegen des te meer problemen, die nooit meer opgelost kunnen worden. Als je de geestesgesteldheid van de mens en zijn manier van denken niet begrijpt en daarentegen bij een tiran verschijnt en hem dwingt te luisteren naar jouw preken ..., dat is eenvoudigweg de slechte eigenschappen van de ander gebruiken om jouw eigen voortreffelijkheid ten toon te spreiden. Je zal beschouwd worden als een plaag en als zodanig behandeld worden."

Yen Hui: "Maar ik ga in ernst en met een lege geest, plichtsgetrouw en uit één stuk. Helpt dat niet?"

Confucius (in lachen uitbarstend): "Je zal waarschijnlijk een hele goede show opvoeren en indrukwekkend zijn. Maar je moet van binnen onzeker zijn. Hij zal zeker aan zijn positie vasthouden en je zal hem nooit bekeren. Hoewel hij misschien naar buiten toe zal doen of hij het met je eens is, van binnen zal hij er verder geen gedachte aan wijden."

Yen Hui: "Maar stel nu, dat ik van binnen sterk blijf en naar buiten toe meegaand ben en mijn werk verricht op basis van de wijsheid uit de oudheid. Van binnen blijf ik een zoon van de hemel, van buiten kan ik een metgezel voor hem zijn. Door de voorbeelden uit het wijze verleden nu toe te passen, zal ik de traditie uit het verleden voortzetten."

Confucius: "Je hebt veel te veel plannen en je bedrijft politiek. Je kan erop zijn best zonder al te veel gezichtsverlies uitkomen. Maar verder zal het niet gaan. Je maakt nog steeds je denkwijze tot je leraar."

Yen Hui: "Ik heb niets meer te bieden. Mag ik dan nu naar de juiste weg vragen?"

Confucius: "Je moet vasten. Niet in de betekenis van niet eten, maar je moet vasten wat denken betreft."

Yen Hui: " Mag ik vragen wat vasten van denken is?"

Confucius: "Zorg dat je wil één wordt. Luister niet met je oren, luister met je geest. De geest is leeg en wacht in alle dingen. De weg start alleen in de leegte. Leegte is vasten van denken."

Yen Hui: "Voor ik dit hoorde, wist is zeker dat ik Yen Hui was. Maar nu ik dit gehoord heb is er geen Yen Hui meer. Kan ik dat leegte noemen?"

Confucius: "Daar gaat het om! Nu kan ik je echt iets zeggen. Je zou kunnen gaan om in de vogelkooi van de tiran te gaan spelen. Als hij luistert dan zing je, als hij niet luistert dan zwijg je. Maak geen poort, maak geen opening, maar maak een eenheid van jezelf en leef met de dingen die niet te vermijden zijn. Dan maak je kans op succes."

Aangezien na een dergelijke Chinese wijsheid slechts een diepe lange stilte past, vervatten wij onze conclusies eerst in hoofdstuk 5.

49 Uit: 'Rijdend op een wolk', uitgeverij Karnak.

5 Conclusies

5.1 Positief

Om van het persoonlijke (hoofdstuk 4) terug te keren naar de empirisch structurele grote lijn, moet allereerst opgemerkt worden dat we het verloop van het experiment in Hilversum positief waarderen; het zal echter duidelijk zijn dat die niet gezocht moet worden in de uiteindelijke uitkomst. Op dat terrein is, om de Hilversumse evaluatie te citeren, de oogst schraal. Onze positieve waardering komt uit drie zaken voort:

- de zeer zware betrokkenheid en positieve motivatie van alle betrokkenen waar we mee samenwerkten; iedereen vond dat er hoog nodig iets moest gebeuren en stak daar ook al zijn of haar energie in; daarbij schuwde men bijzondere wegen/maatregelen niet; deelname aan het experiment getuigt van durf, het bijzondere raadsdebat, de onorthodoxe aanpak in Woudschoten ..., het zijn slechts enkele voorbeelden van de creatieve - en soms zelfs wilde - ideeën die men durfde uit te voeren;
- het fascinerende proces waar we uiteindelijk zelf deel van uit bleken te maken en waarbij we steeds weer op liepen tegen een onzichtbare muur die uiteindelijk misschien zelfs ten dele mede in onszelf en in ons eigen optreden bleek te liggen;
- ondanks alles toch voor een gedeelte ook de uitkomst van het proces; de uiteindelijk invoering van het experiment wijkbeheer en daarnaast enkele veranderingen die nog slechts betrekking hebben op het beter intern doen functioneren van het politieke systeem, maar die daarmee wel de kiemen in zich dragen van het begin van een oplossing: een raad die - misschien bescheidener dan voorheen - de tijd heeft en neemt om als ideeën kristallisatiepunt voor de lokale gemeenschap te fungeren.

5.2 Met optimisme voor de toekomst

Onze waardering voor de Hilversumse prestaties wordt groter als we beseffen dat - een feit dat nog niet genoemd werd - de druk op Hilversum in de afgelopen jaren enorm is geweest. We veronderstellen de financiële perikelen (een dreigende of lonkende artikel 12 status) hier bekend. Deze problemen werden mede in de hand gewerkt door de grote hoeveelheid wereldvermaarde jonge bouwkunst die hard aan renovatie toe is/was; het stadhuis zelf (van de architect Dudok) is daar een voorbeeld van. De renovatie, die thans bijna voltooid is, kostte de gemeente niet alleen veel geld, maar leidde ook tot een diaspora van bestuur en ambtenaren over diverse gebouwen. Het effect daarvan mag men niet onderschatten. Het zou zelfs wel eens zo kunnen zijn dat de geringe samenhang tussen gemeentelijke diensten en tussen bestuur en diensten⁵⁰ voor een belangrijk deel te wijten is aan de

⁵⁰ Een observatie van de uit Deventer afkomstige aanjager van het experiment wijkbeheer; zie ook 3.3. Een vergelijkbaar beeld komt overigens naar voren uit het onderzoek dat door Marlies van Lijden (stagiaire Universiteit Utrecht) in Hilversum in 1993 werd verricht onder raadsleden (inclusief wethouders), burgemeester en secretaris, ambtenaren in een managementfunctie en beleidsambtenaren (schriftelijke enquête; bruikbare respons 49 enquêtes). In dit onderzoek is specifiek gevraagd naar frequentie van, en tevredenheid over, de communicatie tussen de genoemde groepen. Met name tussen de politiek en de ambtenarij blijkt dan een communicatiekloof te gapen, maar ook tussen de subgroepen onderling wordt de communicatie nog al eens omschreven als (te) weinig en onbevredigend.

verspreide huisvesting. Men loopt immers niet meer zo makkelijk 'even bij elkaar binnen'. Daarnaast mag men hier ook de invloed niet vergeten die ongetwijfeld is uitgegaan van de eerdere reorganisatie van het ambtelijk apparaat die tot doel had de mogelijkheden voor planning en control te verbeteren (contractmanagement). Het fysieke gegeven (verspreide huisvesting) en het organisatorische gegeven (reorganisatie) tezamen, gaven ongetwijfeld aanleiding tot nogal wat onduidelijkheid en rommeligheid.

De eerder gemaakte basiskeuzen (Hilversum stad in het groen⁵¹ en stad van de jonge bouwkunst) leidden op korte termijn weliswaar tot de genoemde problemen, maar bieden op langere termijn onzes inziens de mogelijkheid om de stad Hilversum een echte identiteit te geven. Aan een echte identiteit heeft het Hilversum feitelijk altijd ontbroken; het is geen stad in de middeleeuwse betekenis (fysiek en cultureel) van het woord. Media, jonge bouwkunst, groen ... het lijkt een ideale en moderne combinatie voor de volgende eeuw. Het verdient ons inziens dan ook zeker aanbeveling bewust veel te investeren in deze 'moderne traditie'. Het consequent uitdragen in het land, in de stad en in het gemeentelijk apparaat van dit Leitmotiv kan als een soort overall missie er misschien voor zorgen dat de neuzen meer in dezelfde richting gaan wijzen. Dat de interne gemeentelijke organisatie er zorg voor draagt ook in het Leitmotiv te passen, spreekt voor zich:

goed en modern communicerend als de media⁵²,
strak, licht, functioneel en helder als de jonge bouwkunst.

5.3 Experientia docet

Hoewel hoopvol gestemd, moeten we ons toch ook de vraag stellen hoe het mogelijk is dat er op het terrein van de echte (extern gerichte) bestuurlijke vernieuwing tot nu toe sprake is van zo'n schrale oogst. We komen tot de volgende analyse.

We zouden niet durven te stellen dat er in Hilversum een probleemeigenaar hij het begrip bestuurlijke vernieuwing ontbreekt. Eerder is zo ongeveer iedereen met het begrip - in de brede betekenis van het woord⁵³ - in de weer. Daarbij is elke partij echter vooral op haar eigen terrein bezig geweest.

- De raad richtte zich op de interne verandering van het technisch/bestuurlijk functioneren van de raad(sleden).
- Het ambtelijk systeem volbracht eenzelfde type operatie (planning/control/contractmanagement) en kwam daarmee losser te staan van het politieke systeem.

Men kan zelfs de stelling verkondigen dat ook de burgers van Hilversum via twee verkiezingen iets soortgelijks deden: twee keer werd een geheel nieuwe partij in één klap tot een lokale politieke supermacht (1990 Hilversum 2000 zeven zetels, 1994 Leefbaar Hilversum acht zetels), om vervolgens buiten het college te blijven

51 Hetgeen impliceert: geen groei dus minder inkomsten, nog versterkt doordat het rijk overging op een andere berekeningsmethodiek bij de verdeling van de gelden in het gemeentefonds.

52 De voornemens die vastgelegd zijn in de communicatienota zullen iedereen hoopvol stemmen. Zie: 'Hilversum, hoe ben je in beeld' (Communicatie en Public Relation in de gemeente Hilversum), december 1993.

53 Dat wil zeggen zoals gedefinieerd in de vorm van de viercellige matrix uit 'Als de stemmers staken'. Dus zowel intern als extern en zowel politiek als ambtelijk (zie voor deze matrix ook bijlage 2).

(of gehouden te worden). Er is nauwelijks een andere (middelgrote) gemeente te vinden waar dit verschijnsel zich zo sterk heeft voorgedaan en er is waarschijnlijk nauwelijks een gemeente in Nederland waar door het bestuur op dit verschijnsel zo technocratisch-bestuurlijk (regentesk?) en afhoudend gereageerd is (zie ook bijlage 4).

Het lijkt wel of bij elke partij (politiek, ambtenarij, burgerij) het besef ontbreekt dat men samen in één boot zit. Misschien zelfs **omdat** elke partij zo sterk gemotiveerd is voor vernieuwing/verandering, ontstaat er een gehaast proces waarbij men springerig, ongestructureerd en met weinig oog voor de stukjes rode lijn die in het verleden al zijn overeengekomen aan de slag gaat. Iedereen pakt in die situatie alles aan (haast is immers geboden) en denkt alles te kunnen. In dat opzicht weerspiegelden de onderzoekers/adviseurs misschien dezelfde attitude en hetzelfde gedrag: drie individuen die - beschikkend over een tijdsbudget van in totaal ongeveer niet meer dan enkele uren per week - meenden een heel proces van 'integrale vernieuwing' (toe maar!) in de gemeente stuwkracht te kunnen - te moeten - geven.

Het mag geen verwondering wekken dat de resultaten dan uiteindelijk tegenvallen; zeker in een gemeente waar alle partijen zo weinig echt samenwerken en diverse partijen hun eigen mogelijkheden om - bijna in hun eentje - een mammoettanker van koers te doen veranderen, zo sterk overschatten. Dit maakt in ieder geval een conclusie onontkoombaar: de raad kan het niet alleen. Veel meer bescheidenheid zou de (nieuwe) raad dan ook sieren. Het zou van een meer volwassen aanpak getuigen als er eerst eens een wat duidelijkere **gezamenlijke** weg wordt uitgezet; een sterkte/zwakte analyse per partij gemaakt wordt ("onze kracht ligt hierin, hun kracht daarin, als wij nu ... en zij ..."54). Aangezien dit **niet** gebeurt, vallen uiteindelijk de resultaten tegen, waardoor elke partij - mede uit zelfbescherming - in een soort (sociaal) psychologische vervalspiraal geraakt die - we chargeren ten bate van de duidelijkheid - eindigt in het 'wij zijn goed, zij zijn dom syndroom'.

Bij de bespreking van dit soort processen beperkten we ons hierboven tot drie partijen (politiek, ambtenarij, burgerij). Het opvallende is echter dat deze processen op elk niveau spelen of gespeeld hebben. Binnen de raad zien we bij de fracties/politieke partijen hetzelfde: haketakkende partijen die elkaar fractiegewijs uitlachen. Tussen raad en college bestaan vergelijkbare processen (zie de citaten in 'Wat wil de raad', bijlage 1). Maar we hebben ook tussen en binnen ambtelijke diensten deze processen zich zien afspelen. Misschien juist omdat we bij onszelf (onderzoekers/adviseurs - stuurgroep) exact deze verschijnselen hebben mogen constateren, zijn we er zo (over)gevoelig voor geworden.

In een situatie dat 'iedereen voor zich' gaat, rust op de schouders van het bestuur (en dan met name het college) de verantwoordelijkheid om binding en samenhang aan te brengen. Dat kan - bij een politiek verdeelde raad - slechts door binnen het college een samenhang aan te brengen die berust op processen die van onderop vorm krijgen (bijvoorbeeld in de straat, wijk of buurt)⁵⁵.

54 Men vergelijk hier ook Berg (1992) die in de bijlagen van zijn rapport de 'systeemkenmerken' van de betrokken partijen analyseert nadat hij daarvoor dan al gesteld heeft dat er eerst consensus over de spelregels moet zijn.

55 Berg (1992/4) stelt hetzelfde (zie 2.2), Groenhuizen refereert hier aan het Cherry gevoel (het eigen handelen baseren op de ander; zie 3.2) en in bijlage 1 (commentaar naar aanleiding van de raads A4-tjes) wordt hetzelfde gezegd. Elders (Gossink en Van Soomerem, In Tops e.a. 1994) trekken de auteurs in algemenere zin dezelfde conclusie.

Een algemene, abstracte discussie over bestuurlijke vernieuwing brengt de samenhang geen stap dichterbij; hoe lang die discussie ook mag duren. Zoals gezegd moet de samenhang uiteindelijk voortkomen uit maatschappelijke processen en initiatieven die van onderop vorm krijgen.

Een stap in de goede richting is hier duidelijk het Hilversumse experiment wijkbeheer. De invoering van dit experiment liet zien dat succes voor het grijpen ligt bij een goede samenwerking tussen bestuur, ambtenaren (intern/extern) en maatschappelijke organisaties en groepen; een samenwerking waarbij ieder zijn eigen specifieke rol speelt. Het experiment wijkbeheer biedt op termijn ook de mogelijkheid om als college via de figuur van het wijkwethouderschap tot een grotere eenheid en samenhang te komen. Om een concrete (!) vraag uit een wijk te beantwoorden, om een concreet probleem in de wijk-leefwereld op te lossen, zal de wijkwethouder immers vaak moeten aankloppen bij een collega wethouder.

Hierdoor wordt het sectorale denken en het non-interventie beginsel doorbroken, wordt de onderlinge afhankelijkheid groter en daardoor wordt de collegialiteit en samenhang vergroot. Daarnaast verhogen de contacten in de wijk de gemeenschappelijke noemer bij discussies in het college. Het lijkt ons een prima begin om de grootse ideeën over bestuurlijke vernieuwing met de voeten aan de grond te krijgen en te houden. Het spreekt overigens voor zich dat dit proces zich alleen ontwikkelt als het experiment wijkbeheer nu serieus ingevuld en gevolgd gaat worden. Tot nu toe is er (in de ogen van de burger!) nog **niks** gebeurd; er is slechts besloten tot **invoering** maar alles hangt natuurlijk af van de **uitvoering**⁵⁶.

Confucius (zie het slot van hoofdstuk 4) zoekt de oplossing in 'vasten van denken'. Ontleend aan een ervaring opgedaan aan de andere kant van de aardbol (USA) legde Charles Groenhuizen het 'Cherry-gevoel' op de Hilversumse bestuurstafel. Het belangrijkste wat het Experiment Integrale Vernieuwing ons - en misschien ook de Hilversumse politiek - kan leren, is bescheidenheid over de eigen rol; dienstbaarheid en **echt** kunnen luisteren, kunnen invoelen. Een bestuur is er door en voor de lokale gemeenschap, niet voor zichzelf noch voor de eigen bestuurlijke vernieuwingen.

56 Het kan in dit opzicht leerzaam zijn om kennis te nemen van de ervaringen uit Deventer die zijn neergelegd in de eindrapportage van het Experiment Integrale Vernieuwing te Deventer: 'Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak' (januari 1994).

Bijlage 1

Wat wil de Raad?

Een samenvatting en commentaar op de A4-tjes van de Raad

Inleiding

Met respect en betrokkenheid hebben we de reacties gelezen van de raadsleden die reageerden op ons aanbod schriftelijk commentaar te leveren op Uw visie op het proces van bestuurlijke en sociale vernieuwing. 25 leden reageerden, een reactie van 66%. Dertien raadsleden zagen daarvan af, twee met opgaaf van redenen. Het is een indrukwekkende oogst van betrokkenheid bij de publieke zaak waarin U een belangrijke rol speelt.

Die betrokkenheid bleek niet alleen uit de hoeveelheid, maar ook uit de aard van Uw reacties. Sommigen van U wilden hun standpunt graag nog mondeling toelichten; anderen merkten op dat hun stuk gepubliceerd kon worden. Wij stellen hun enthousiasme op prijs, maar zijn niet op deze suggesties ingegaan omdat dat niet zodanig was afgesproken. We betrachten dus een strikte anonimiteit bij onze weergave van het gestelde.

Wat ons ook trof was niet alleen de deskundigheid, maar ook de bescheidenheid die uit veel van Uw reacties sprak: *"Mijn bijdrage is niet gestoeld op enige diepgaande kennis, theorievorming e.d. Die kennis is in mijn fractie voldoende aanwezig."*

Er werd een grote verscheidenheid aan inzichten naar voren gebracht. Het bleek een goede gedachte U om een individuele reactie te vragen. Op een enkele uitzondering na (*Als fractie van ..., proberen wij ...*) blijkt uit Uw standpunten zelden een duidelijk partijpolitieke stellingname, noch een bepaald fractiestandpunt.

Toch is het wel mogelijk Uw reacties op een viertal noemers terug te brengen:

- 1) Wat klopt er niet en zou er anders moeten gaan
- 2) Zelfkritiek
- 3) Algemene voorstellen
- 4) Bijzondere voorstellen.

Bij het weergeven van Uw reacties hebben we ook gebruik gemaakt van het gezegde tijdens het raadsdebat van 14 januari jongstleden.

1 Wat klopt er niet en zou anders moeten gaan

Een eerste type reactie bestaat uit een beschouwing over wat er naar het oordeel van de schrijver niet goed gaat in bestuurlijk Hilversum. Vaak wekken de teksten de indruk dat U het moeilijk vindt om greep te krijgen op al die dingen die naar boven komen als U zich ertoe zet een gevoel van ontevredenheid op schrift te stellen: *"Ik zit er echt knap mee in mijn maag."*

Centraal in de gewenste verbeteringen staat de relatie 'burger en bestuur'. Eén van U noemt de rechtszekerheid van de burgers die in het geding is en het verkeerd beantwoorden van brieven: *"het met een kluitje in het riet sturen."* Een handicap in de relatie burger en bestuur die regelmatig terugkeert is het late moment waarop de gemeente met plannen naar buiten treedt: *"nodig is in ieder geval (...) dat burgers tijdig inspraak krijgen en niet aan het einde van de rit."*

2 Zelfkritiek; gebrek aan respect

Een tweede type reacties richt zich op het eigen functioneren van leden van de raad of, in bredere zin, de lokale overheid. *"Even in een spiegel kijken kan af en toe wonderen verrichten"*, schrijft een raadslid.

Versillende leden gebruiken de woorden *"Gebrek aan respect"* om zich uit te drukken:

- gebrek aan respect van burgers voor de politiek en raadsleden. Dit geldt echter ook andersom!: *"De 'gewone' burger wordt systematisch uitgebeeld als een goklustig en hebberig persoon."*
- gebrek aan respect van raadsleden en overheid voor wat burgers vinden: *"Een fout die je jezelf aan kan wrijven is dat je onvoldoende acht geeft op signalen uit de samenleving die je attenderen op verkeerd lopende zaken."* Tijdens het raadsdebat werd hierbij een relatie gelegd tussen respect voor elkaar in de raad en respect voor burgers: *"Wanneer men elkaar hier al niet meer serieus neemt, hoe kunnen we dan de burgers serieus nemen?"*
- gebrek aan respect voor raadsleden onderling. Hiermee hangt ook samen dat raadsleden slecht op elkaar reageren: *"Veel raadsleden kunnen wel een braaf verhaal voorlezen, doch worden zenuwachtig en kribbig indien zij door interrupties onderbroken worden. Zij moeten leren direct op anderen te reageren."*
- gebrek aan respect van bestuurders voor ambtenaren over en weer. *"Investeer in het imago van de ambtenaar"*, is een oproep die duidt op het gebrek aan respect voor ambtenaren dat nu kennelijk nog heerst.

Ook naast het gestelde in de A4-tjes komt in 'Als de stemmers staken ...' en het raadsdebat van 14 januari de rol van de raadsleden ter discussie. Hierbij gaat het vaak om de inspanning die een raadslid kennelijk moet leveren om zijn/haar functie te vervullen. Een duidelijke stellingname hierover hoorden wij op 14 januari: *"Het raadslidmaatschap is geen nevenfunctie meer, het is gekkenwerk!"* Een mogelijke oorzaak hiervoor ligt in de enorme taak die het raadslid zich op de schouders neemt. *"We spelen voor bestuurdertje"*, werd tijdens het raadsdebat schamper opgemerkt.

Ondanks deze soms harde zelfkritiek, is vrijwel iedere bladzijde optimistisch van toon. Iedereen lijkt het erover eens dat het raadslidmaatschap (nog steeds) een belangrijke en nuttige functie is. Een jonger raadslid hierover: *"Nog steeds vraag ik mij af: heb ik dit wel gewild en moest ik zo nodig de burgerplicht vervullen? Mijn antwoord is toch: ja!"*

3 Algemene voorstellen betreffende het functioneren van de raad

3.1 Aanleiding tot algemene voorstellen

Voorgaande opmerkingen richten zich vooral op het eigen functioneren als raadslid. Andere gaan een stap verder en komen tot meer algemene voorstellen het raadsfunctioneren betreffende. Ze zoeken een oplossing voor drie punten van kritiek.

De eerste kritiek op het functioneren van de raad richt zich op de **afstand burger-politiek**. Deze kritiek vormt vaak de afsluiting van of aanleiding van voorstellen tot verbetering van het functioneren van de raad: *"Zodoende krijgen de raadscommissie en de raad meer politieke zin en wordt voor de burger zichtbaar waarom er een raad is."* Voor sommigen van U begint bestuurlijke vernieuwing

dan ook bij de burger: *"Het is dus naar mijn mening niet de politiek die over bestuurlijke vernieuwing moet praten, maar er moet naar de burgers geluisterd worden (...)"*.

Een tweede punt van kritiek richt zich op **de organisatie** van de raad. Dit wordt overigens vrijwel altijd in verband gebracht met andere kritiekpunten. Organisatie is in geen enkel voorstel van U een doel op zich. Een raadslid dat een voorstel doet voor een werkelijke inspanningsverplichting in het experiment merkt op: *"Er zijn dan heel wat bestuurlijke, wetgevende en organisatorische hobbels te nemen."* Daarnaast richt de kritiek zich op de organisatie van de discussie in de raad.

"Hilversum heeft langzamerhand de gewoonte opgebouwd om ellenlange vergaderingen te houden (...)"

Ook de wijze waarop vergaderingen worden voorgezeten is niet van kritiek ontbloot. Zo wordt gesteld dat voorzitters van commissievergaderingen hun eigen fractie langer aan het woord laten.

Omwille van de beknoptheid die U allen zegt te waarderen, vatten we de kritiek op de organisatie van de raad samen als: te veel vergaderingen, te lang vergaderen, te weinig open discussie en geen ruimte om te overtuigen of te laten overtuigen.

Een derde punt van kritiek richt zich op **de besluitvorming** die nauwelijks ruimte laat voor werkelijke discussie. Zeer in het algemeen: *"Ik juich het toe als bij de oordeelsvorming er meer naar andere fracties geluisterd wordt."* Dat dat niet gebeurt ligt volgens verschillende leden aan **de massiviteit van het besluitvormingsproces**: *"De plannen die door het college naar voren gebracht worden, zijn meestal geheel afgerond."* De standpunten van de fracties zijn bovendien al in de wandelgangen vastgesteld.

De besluitvorming in de raad is kennelijk zover uitgehold dat sommigen van U de discussie bij voorkeur buiten het raadhuis zoeken: *"Je aanwezigheid en inbreng is vaak belangrijker buiten het raadhuis. Daar vinden de ontwikkelingen plaats die de agenda van een raadsvergadering moeten bepalen."*

3.2 De voorstellen

U stelt zichzelf zoveel vragen dat U tijdens het raadsdebat van 14 januari de Baron van Münchhausen ten voorbeeld werd gesteld: van U wordt verwacht dat U zich aan Uw eigen haren omhoog trekt. Dat hoogstandje begint bij het lezen van deze A4-tjes steeds meer op een mogelijkheid te lijken: U doet tal van voorstellen voor verbetering. Voor verschillende van de hier weergegeven voorstellen lijkt, zo niet altijd een consensus, toch zeker een meerderheid van instemming te bestaan.

"Uitzetten van hoofdlijnen, zonder de samenhang met details uit het oog te verliezen", deze formulering van één van de raadsleden keert qua intentie bij een ruime meerderheid van de stukjes-schrijvers terug. Ook tijdens het raadsdebat op 14 januari ontstond een begin van een discussie over dit thema. Want de interpretatie van 'sturen op hoofdlijnen' verschilt daarbij. Nu het 'sturen op hoofdlijnen' het meest algemene voorstel ter verbetering van het besturen blijkt, raken wij steeds meer benieuwd tot welke interpretatie en besluitvorming U op dit punt zult komen.

"Veel raadsleden horen zichzelf graag praten. Zij zijn zo lang van stof dat ze naar mijn idee aan het einde van hun betoog niet meer weten wat ze in aanvang zeiden." Een ander raadslid stelt: *"Er is een schrijnend gebrek aan spreekvaardig-*

heid, het helder en kort kunnen verwoorden van de essentie van een verhaal." Het probleem is helder, de oplossing licht voor de hand: *"Effectief vergaderen zou de oplossing zijn."* Om dit te bereiken is een cursus vergadertechnieken een voor de hand liggende suggestie.

Naar aanleiding van de kritiek op de organisatie van de discussie worden twee algemene voorstellen gedaan: *"minder raadscommissies"* en *"dualisering raad-college"*. Beide voorstellen zullen nader uitgewerkt moeten worden om gerealiseerd te kunnen worden.

De werkwijze van de raad kan op tal van manieren worden verbeterd. We noemen hier kort een aantal voorstellen dat in de A4-tjes naar voren werd gebracht.

Een raadslid stelt: *"Het bestuur moet derhalve zodanig functioneren dat de volksvertegenwoordiging bemiddelt tussen het algemeen belang en de onderscheiden particuliere belangen."* Dit vereist betere verantwoording van de raad (incl. college) aan de burgers. Om de vergaderingen wat beter te laten verlopen wordt beperkte spreektijd en een betere vergaderdiscipline geëist. Een raadslid: *"... goed en strak leiding geven aan welk gesprek/vergadering dan ook is ook geen overbodige luxe."*

In deze opsomming mag niet vergeten worden dat ook de dienstverlening aan de burgers verbeterd kan worden door vereenvoudiging van regels en procedures.

4 Specifieke voorstellen

Het algemene oordeel dat raadsvergaderingen beter en boeiender kunnen, leidt tot een aantal zeer concrete suggesties. *"Laat een gemeenteraadslid eens een paar maal naar een bandopname luisteren waarop hijzelf te horen is ..."* Tijdens het raadsdebat bromde een bezoeker op de publieke tribune: *"Waarom beginnen ze de vergadering niet met een leespauze in plaats van twee uur gezwets."* Hoewel de waardering van deze man niet de onze is, keert zijn suggestie in verschillende gedaanten terug: kortere eerste ronde, standpunten per fractie verzenden voor de vergadering en meer rondes zodat mensen beter op elkaar kunnen reageren. Gezien de eensgezindheid in de suggesties, lijkt het een kwestie van kiezen wat het beste is.

Om de relatie burger-bestuur te verbeteren worden ook meer concrete suggesties gedaan. Burgers zouden duidelijker moeten weten waar ze naar toe kunnen met klachten: *"Er moet een gemeentelijk bureau 'ombudsman/klachtenbureau' worden ingesteld."* Inspraak in de plannen die de gemeenten ontwikkelt zou vroegtijdig moeten gebeuren. Dit voorstel, dat meerdere malen terugkeert, gaat gepaard met grote verwachtingen: *"Wanneer men met de plannen eerst de burger zou informeren en op basis van hun steekhoudende argumenten verder zou werken, dan zullen heel gauw de vele bezwaarschriften tot het verleden behoren."*

Eén raadslid legt een direct verband met het experiment: *"Zet een echt experiment op (lees test-case) via wijkgericht werken ..."* Wijkgericht werken en buurtbeheer is overigens een suggestie die we opvallend vaak tegen kwamen.

Enkele conclusies

Naarmate wij Uw A4-tjes lezen is onze bezorgdheid over de gang van zaken in Hilversum gegroeid. De kritiek op Uw eigen functioneren is scherp en breed verbreid, terwijl U tegelijkertijd gevangen lijkt te zijn van een hecht systeem van procedures en gewoonten. Het is een paradoxale situatie, als er zo'n breed inzicht is in wat er aan de situatie schort en tegelijkertijd uit Uw reacties blijkt dat het realiseren van de door een meerderheid voorgestane oplossingen op een onzichtbare muur van weerstand stuit. Er is reden voor hoop, omdat Uw zelfkritiek helder is en scherp en de hoeveelheid voorstellen alsmede de kwaliteit ervan indrukwekkend. Maar er is reden voor bezorgdheid, omdat veel van Uw voorstellen niet nieuw is, vandaag nog ingevoerd kan worden (de consensus is groot genoeg) en dat tot nu toe niet gebeurd is. Onze eerste aanbeveling is dan ook zeer eenvoudig: doen! Ga op cursus, verzendt Uw standpunt voor de vergadering naar andere fracties, houdt Uw betogen kort, kijk eens naar een video-opname van een raadsvergadering. Wat houdt U nog tegen?

Naar ons idee hoeft er niet verder gezocht te worden naar de problemen die spelen. Dat is genoeg gebeurd: 'Hilversum, je bent in beeld', 'Als de stemmers staken', de omnibus-enquête, de raadsvergadering van 14 januari j.l., Uw A4-tjes, ze bewijzen samen dat U allemaal heel goed op de hoogte bent van de plaatselijke problemen. Verdere inventarisatie werkt alleen maar vertragend en zal nauwelijks iets toevoegen aan Uw beeld van bestuurlijke vernieuwing.

Het functioneren van de raad is **het** centrale probleem. Dat probleem staat niet op zichzelf. Het gaat om, het woord keert telkens weer terug, **respect**. Als U respectloos met de tijd en aandacht en bijdragen van Uzelf en van anderen omgaat, werkt dat direct door in het oordeel van buitenstaanders over de hele raad en zelfs de lokale democratie. Het verminderen van duur en aantal van de vergaderingen is een begin om verbetering aan te brengen in de wijze waarop U met elkaar communiceert.

Uw zelfkritiek leidt bij ons tot de conclusie dat de hele raad op cursus moet. Die cursussen zouden plaats kunnen vinden op de vrijgekomen vergadertijd en gegeven moeten en kunnen worden door raadsleden en op basis van vrijwilligheid door burgers van Hilversum. De oplossing ligt immers besloten in het probleem en dat probleem bent U. Thema's die in zo'n cursus uitgewerkt zouden kunnen worden zijn: spreekvaardigheid, hoe benader ik burgers, vergadertechnieken, de organisatie van de gemeente en vooral luistervaardigheid.

De Raad zelf en de hele Hilversumse gemeenschap, ritselt van deskundigheid op tal van voor Uw functioneren als volksvertegenwoordiger belangrijke gebieden. Naarmate U meer van hen bij Uw werk weet te betrekken zal de Raad bevrijd worden uit haar isolement.

Uw eigen werkwijze is het begin en absolute minimum van een beter functioneren van de lokale democratie in Hilversum. Maar geen bestuurlijke vernieuwing zonder zichtbare sociale vernieuwing. Niet alleen de relatie van bestuur en burger dient serieus genomen, dat kan alleen tot iets leiden al het de inwoners duidelijk wordt dat het de Raad om hen gaat.

Terecht wordt in uw A4-tjes vaak opgemerkt dat burgers serieus moeten worden genomen. Een manier om dit tot uitdrukking te brengen is door invoering van het door velen voorgestane buurtbeheer. In het kader van dit experiment, kan uitwisseling van inzichten en informatie met Deventer een wezenlijke bijdrage leveren aan het tot stand brengen van deze andere vorm van samenwerking tussen

burger en bestuur.

Daarnaast kan een inhoudelijk thema van sociale vernieuwing U er keer op keer aan herinneren dat sociale en bestuurlijke vernieuwing niet zonder elkaar denkbaar zijn. U heeft al verschillende thema's op het programma staan. Als buitenstaanders kunnen we in dit verband niet meer doen dan wijzen op de bij U voorliggende voortreffelijke nota over een te ontwikkelen integraal jongens- en meisjesbeleid.

Tenslotte: als onderzoekers menen we met deze weergave van het door U in Uw notities gestelde aan onze toezegging te hebben voldaan. Ter afronding van dit gedeelte van het experiment-integrale-vernieuwing zijn wij gaarne bereid het hierboven gestelde nog eenmaal toe te lichten in een bespreking als die op 14 januari j.l.

Met de meeste hoogachting en vriendelijke groeten,

2 maart 1993

Prof. dr Ph.A. Idenburg

Drs P. van Soomeren

Bijlage 2

Vernieuwingen in Hilversum 1990-1994

We kunnen vernieuwing afbakenen aan de hand van de vijf w's: waar, wie, wat, wanneer en waarom. Het spreekt vanzelf dat hier alleen veranderingen in Hilversum onder de loep worden genomen. In de tweede plaats beperken wij ons tot vernieuwingen die door besluiten van raad (en het college) tot stand zijn gekomen of komen. In de derde plaats worden alleen vernieuwingen in deze raadsperiode besproken. Ten vierde moeten de besluiten ten doel hebben de gemeente als politieke arena of de gemeente als dienstverlener beter te laten functioneren.

Bestuurlijke vernieuwing is in Hilversum een onderwerp van lange, gedegen en onderhoudende discussie. Vernieuwing in beeld gebracht aan de hand van notulen van raadsvergaderingen, voortgangsrapportages sociale vernieuwing, het rapport 'Hilversum je bent in beeld', het rapport 'In de politiek draait het iedere dag weer om normen en waarden' (Berenschot), het verslag 'Wat wil de raad', verslag werkconferentie 15 mei 1994 en het parasol/parapluplan. Aangezien niet alles in rapportages valt te lezen, hebben wij onze uitkomsten voorgelegd aan een aantal 'Hilversum-watchers' en een aantal interviews afgenomen met mensen die in Hilversum wonen of werken.

De vernieuwing staat in het volgende schema samengevat. Zij zijn ingedeeld op basis van het criterium intern versus extern: hierbij gaat het om de vraag of anderen dan het ambtelijk apparaat en de gemeenteraad betrokken zijn bij de vernieuwing. Daarnaast wordt een onderscheid gemaakt naar dienstverlening en politieke arena. Hierbij gaat het vooral om de vraag waar in de besluitvorming de vernieuwing plaats vindt. Wanneer er sprake is van politieke keuzes, zoals: hoe worden de middelen verdeeld dan behoort de vernieuwing bij de politieke arena. Gaat het echter om keuzes waarbij de bewoners de rol van consument hebben, dan is er sprake van dienstverlening.

Schema 1: Het beeld opgedeeld naar intern, extern, dienstverlener of politieke arena voor Hilversum

	Interne oriëntatie	Externe oriëntatie
Gemeente als politieke arena	I 1 Beperking aantal raadscommissies. 2 Ruimte creëren voor andere, meer verkennende, discussies in de commissies. 3 Uitwerken idee sturen op hoofdlijnen. 4 Meer delegatie van de raad naar college.	II 7 Creëren van randvoorwaarden voor raadsleden ten behoeve van betere contacten met burgers onder meer door: - a nieuwe communicatie-instrumenten als stads-gesprekken; consultatierondes e.d. - b beter gebruik media voor politieke discussie en polemiek. 8 Commissie ex. artikel 82 met 'aanjaagfunctie' voor bestuurlijke vernieuwing.
Gemeente als dienstverlener	III 5 Verfijnen van het systeem van planning en control waarbij het bestuur op jaarbasis produktie- en budgetafspraken maakt met het ambtelijk apparaat. 6 Betere organisatie klachten-procedure.	IV 9 Oprichting projectgroepen rond drie cirkels waaraan belanghebbende organisaties en burgers deelnemen¹. 10 Werkgroepen leefomgeving per wijk. 11 Banencentrum waarbij Gemeentelijke sociale dienst en plaatselijk arbeidsbureau tot een 1 loketfunctie komen. 12 Buurtbudgetten ten bate van de leefomgeving. 13 Proefproject wijkbeheer².

De Hilversumse vernieuwing concentreert zich rond problemen die de raad ervaart in zijn eigen optreden. Het merendeel van alle rapportage over de vernieuwing in Hilversum is hier ook op gericht. Dat wil zeggen dat vooral de gemeente als politieke arena vernieuwd wordt. Tegelijkertijd is er relatief veel aandacht voor de interne vernieuwing. Met name het systeem van planning en control heeft veel aandacht gehad in de afgelopen raadsperiode.

In het volgende schema wordt aangegeven in hoeverre de raad de daad bij het woord voegt. In welke fase van de besluitvorming bevindt de vernieuwing zich? Als meetmoment is 2 maart 1994 genomen.

¹ Wij zijn ons er van bewust dat het bestaan van werkgroepen, projectgroepen enzovoorts op zichzelf geen uitspraak rechtvaardigt over de mate waarin een bestuur vernieuwend is. De reactie op inhoudelijke initiatieven en ideeën vormen uiteindelijk de toets der kritiek. Het voert echter te ver om op deze plaats de projectgroepen te wegen.

² Het proefproject wijkbeheer (zie ook paragraaf 3.3) is hier geplaatst in kwadrant IV. Aangezien het hier een experiment betreft met meer 'directe democratie' kan wijkbeheer ook in kwadrant II geplaatst worden. Daartegen pleit echter weer het feit dat in het wijkbeheerexperiment de politiek nu juist bewust meer afstand neemt. Een goede plaatsing van wijkbeheer in het schema wordt pas mogelijk als in de praktijk echt invulling is gegeven aan het experiment.

Schema 2: Hilversumse vernieuwing ingedeeld naar fase van besluitvorming

In (ambtelijke) voorbereiding	College / raadsbesluit ³	In uitvoering
1 Beperking aantal raadscommissies. 4 Meer delegatie naar college en commissies. 5 Paneldiscussies met burgers 6 Betere organisatie klachtenprocedure.	2 Ruimte creëren voor andere, meer verkennende discussies in de commissies. 3 Uitwerken idee sturen op hoofdlijnen. 7b Verbetering voorlichting over politiek. 7a Meer contacten en communicatie met burgers. 8 Commissie ex. artikel 82 met aanjaagfunctie voor bestuurlijke vernieuwing.	5 Reorganisatie van het ambtelijk apparaat naar het systeem van planning en control waarbij de raad/het college op jaarbasis afspraken maken met het ambtelijk apparaat. 9 Oprichting projectgroepen rond drie cirkels waaraan belanghebbende organisaties en burgers deelnemen. 10 Werkgroepen leefomgeving per wijk. 11 Banencentrum met één loket-functie GSD en arbeidsbureau. 12 Buurtbudgetten ten bate van de leefomgeving. 13 Proefproject wijkbeheer.

In Hilversum beperken de vernieuwingen zich in sterke mate tot interne vernieuwing van de gemeente als politieke arena. Wanneer gekeken wordt naar de vernieuwende maatregelen die daadwerkelijk worden uitgevoerd, dan valt op dat deze juist niet in de sfeer van de politieke arena, interne oriëntatie liggen. De belangrijkste betreft het contract-systeem tussen diensten en college. Er wordt eens per jaar een duidelijke afspraak gemaakt welke dienst wat doet tegen hoeveel geld. Binnen dat kader is er nog ruimte tot onderhandeling tussen ambtenarij en politiek.

³ Inclusief voorstellen van de werkgroep die 'Als de stemmers staken' hebben geproduceerd en waarover overeenstemming bestaat.

Bijlage 3
Tijdsbesteding
raadsleden

Tijdsbesteding raadsleden

	< 4 uur		5-8 uur		> 9 uur	
	n	%	n	%	n	%
Plenaire vergadering						
Hilversum	18	72	7	28	-	-
Deventer	14	93	1	7	-	-
Totaal	32	80	8	20	-	-
Raadscommissies						
Hilversum	9	36	12	48	4	16
Deventer	11	73	3	20	1	7
Totaal	20	50	15	38	5	12
Fractievergaderingen						
Hilversum	19	76	6	24	0	-
Deventer	14	93	0	-	1	-
Totaal	33	82	6	15	1	3
Partijvergadering						
Hilversum	24	96	1	4	-	-
Deventer	15	100	0	0	-	-
Totaal	39	98	1	2	-	-
Spreekuren						
Hilversum	23	92	2	8	-	-
Deventer	15	100	-	-	-	-
Totaal	38	95	2	5	-	-
Contacten organisaties						
Hilversum	24	96	-	-	1	4
Deventer	15	100	-	-	0	0
Totaal	29	98	-	-	1	2
Lezen en archiveren						
Hilversum	6	37	10	63	-	-
Deventer	2	67	1	33	-	-
Totaal	8	42	11	58	-	-
Intergemeentelijke samenwerking						
Hilversum	25	96	1	4	-	-
Deventer	10	91	1	9	-	-
Totaal	35	95	2	5	-	-
Tijdsbeslag Ambtenaren						
Hilversum	26	100	-	-	-	-
Deventer	13	100	-	-	-	-
Totaal	39	100	-	-	-	-

Bijlage 4
Artikel NRC/HB
18-03-1994

'Leefbaar Hilversum' niet in college B en W

Door een onzer redacteurs

HILVERSUM, 18 MAART. 'Leefbaar Hilversum', de partij die bij de gemeenteraadsverkiezingen uit het niets naar acht zetels sprong, doet niet langer mee aan de onderhandelingen voor een nieuw college van B en W.

Breekpunt vormde gistermiddag het verkeersbeleid dat volgens 'Leefbaar Hilversum' drastisch moet worden bijgesteld. Volgens deze partij moet worden voorkomen dat de buitenwijken van Hilversum overspoeld worden door auto's die uit het centrum worden geweerd.

De andere partijen, PvdA, CDA, GroenLinks, D66 en Hilversum 2000 wekten geenszins de indruk teleurgesteld te zijn in het vertrek van onderhandelaar Jan Nagel, het gezicht van 'Leefbaar Hilversum'.

Onder voorzitterschap van mr. A. Geurtsen, voorzitter van het commissariaat voor de media, bogen de partijen zich gistermiddag over het verkeersbeleid. Geurtsen was aangezocht omdat de winnaar van de gemeenteraadsverkiezingen, Jan Nagel, mee wilde onderhandelen en dat moeilijk kon als hij de onderhandelingen ook zou voorzitten.

Inzet van de discussie waren twee 'knippen'. Voor buitenstaanders was de discussie moeilijk te volgen omdat de onderhandelaren zich uitdrukten in schier ondoordringelijk Nederlands. „De discussie materialiseert zich in twee punten”, aldus PvdA onderhandelaar Flink. „Er moet geen sectorenmodel komen”, vond Nagel. „Willen we nou een knip in de Stationsstraat of niet”, vroeg CDA-onderhandelaar Walch zich af.

Navraag leerde dat 'knip' auto-vrij betekende en 'sectorenmodel' het opdelen van de gemeente in stukken waar geen autoverkeer meer zou zijn als gevolg waarvan de druk op de buitenwijken onaanvaardbaar zou worden vergroot, aldus 'Leefbaar Hilversum'.

De Langestraat is inmiddels autovrij. De vraag is of er ook een knip moet komen in de Stationsstraat. Het vorige college van B en W, bestaande uit CDA, GroenLinks, PvdA en D66, wilde de mogelijkheid van die knip laten onderzoeken. Zou hij er komen dan betekent dat dat automobilisten moeten omrijden om van het ene deel van Hilversum in het andere deel te komen.

Nadat de partijen uitgebreid aan het woord waren geweest verzochtte Geurtsen: „Ik snap het niet. U bent het met elkaar eens dat er iets gedaan moet worden aan de verkeersoverlast in het centrum. Waarom besluit u nu niet in het beleidsplan op te ne-

men dat een en ander niet bij voorbaat via een sectorenmodel wordt gerealiseerd?”

Nagel vond dit niet ver genoeg gaan. „Wij zijn voor duidelijkheid. Ik vraag de andere partijen nu of zij bereid zijn te verklaren dat er geen sectorenbeleid komt.” Nee, zei CDA-onderhandelaar Walch en alle anderen zeiden het hem na. Daarop verklaarde Nagel dat hij „er aan toe was aan deze opstelling consequenties te verbinden.” „Ga uw gang”, repliceerde Walch. „Niet u maar de

NIEUWE COLLEGES

voorzitter moet daartoe de gelegenheid geven”, sprak VVD-onderhandelaar Weijers op bitse toon. Waarop Geurtsen de vergadering schorste.

Na de schorsing las Nagel een verklaring voor waarin hij de andere partijen verweet niet duidelijk te zijn en geen goede ideeën te hebben. Ook constateerde hij dat er sprake is van een fundamentele kloof tussen zijn partij en de anderen als het gaat om het financiële beleid van de gemeente die de artikel-12 status dreigt te krijgen.

Nagel sloot af met een citaat van de vroegere PvdA-fractieleider Burger. „Die zei: 'regeren als er wat te regeren valt'. En zo is het. Besturen als er wat te besturen valt.” Vanaf de publieke tribune riep een man: „Burger zei ook: ik blijf mijn partij trouw.” Nagel: „Landelijk blijf ik de PvdA trouw.” Waarop hij de onderhandelingstafel verliet.

Literatuurlijst

Berg A.H.: *Bestuurlijke vernieuwing aan de orde van elke dag (resultaten van een oriënterend onderzoek naar het proces van bestuurlijke vernieuwing in Hilversum)*. Berenschot, Utrecht 12 november 1991 (vertrouwelijk rapport)

Berg A.H.: *Het draait in de politiek elke dag om normen en waarden (Een visie op bestuurlijke vernieuwing in Hilversum)*, Berenschot, Utrecht 26 maart 1992

Dijkema T.: *Een Hilversums avontuur*. In: Deventer draait door; Deventer Magazine, december 1993

Gossink H. en P. van Someren: *De wethouder en sociale vernieuwing o.g.* In: P.W. Tops, A.F.A. Körsten en C.A.T. Schalken (Red.): *De wethouder (Positie en functioneren in een veranderend bestuur)*, pag. 321-331. VUGA 's-Gravenhage 1994

Gossink H. (met medewerking van M. van Lonkhuijsen en P. van Someren): *Raadzame vernieuwsgierigheid*. Ministerie van Binnenlandse Zaken/Van Dijk, Van Someren en Partners, Den Haag/Amsterdam 1994.

Hilversum: Koersnota Sociale Vernieuwing, Hilversum januari 1991

Hilversum: Tweede rapportage ontwikkelingen activiteitenplan, Hilversum januari 1992

Hilversum je bent in beeld, stukken bij de conferentie van 17 juni 1992 (waaronder een inleiding van Pieter Tops over bestuurlijke vernieuwing)

Hilversum, hoe ben je in beeld, Communicatie en Public Relation in de gemeente Hilversum, december 1993.

Hilversum: Organisatorische aspecten aanpak experimenten wijkbeheer Hilversum, december 1993.

Hilversum: Beleidsplan 1994-1998, gemeente Hilversum april 1994.

Idenburg Ph.A., P. van Someren en H. Gossink: *Interim rapportage Experiment integrale vernieuwing. Een bestuurlijk - en sociaal vernieuwend leerproces*, Ministerie van Binnenlandse Zaken 's-Gravenhage 1993

Idenburg Ph.A. en P. van Someren: *Het experiment 'Integrale vernieuwing' in Hilversum (een bestuurlijk en sociaal vernieuwend leerproces)*, Amsterdam/Utrecht oktober 1992

Idenburg Ph.A. en P. van Someren: *Wat wil de raad*, maart 1993

Idenburg Ph.A. en P. van Someren: *Alleen willen kan je niet leren*. Ministerie van Binnenlandse Zaken/Adviesgroep Sociale Vernieuwing, Den Haag juni 1994.

Lijden M. van: *Rapportage enquête onder politici en ambtenaren in Hilversum* (scriptie Universiteit van Utrecht). In voorbereiding

Schalken K. en P. Tops, *Samenvatting en commentaar (op) 'Als de stemmers staken'* (ongedateerd)

Schön D.A.: *Foreword*, in: *Torbert 1991*

Sociaal Cultureel Planbureau: *Sociaal Cultureel Rapport 1992*, Rijswijk 1992

Soomeren P. van (m.m.v. Ph.A. Idenburg en H. Gossink): *Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak. Een evaluatie van twee jaar Deventer wijkaanpak en een blik vooruit*, AGSV/Deventer/BiZa, Deventer 1994

Torbert W.R.: *The Power of Balance (Transforming Self, Society and Scientific Inquiry)*, Sage Publications, Newbury Park/London/New Delhi 1991

Werkgroep bestuurlijke vernieuwing: *Als de stemmers staken...*, Hilversum juli 1992