

Willen kan je niet leren

Eindrapportage van het
Experiment Integrale
Vernieuwing



Willen kan je niet leren

**Eindrapportage van het
Experiment Integrale
Vernieuwing**

Amsterdam, augustus 1994
Prof. dr. Ph.A. Idenburg
Universiteit van Utrecht
Adviesgroep Sociale Vernieuwing
Drs. P. van Someren
Van Dijk, Van Someren en Partners
(met medewerking van H. Gossink,
Van Dijk, Van Someren en Partners)

Voorwoord

Het voor u liggende rapport is het eindverslag van het Experiment Integrale Vernieuwing, dat gedurende twee jaar door de Gemeenten Deventer en Hilversum, in overleg met de vertegenwoordigers van de minister van Binnenlandse Zaken, uitgevoerd is.

Vertrekpunt van dit Experiment is het proces van Sociale vernieuwing dat het Kabinet Lubbers-Kok zich bij zijn aantreden in 1989 voornam op gang te brengen. Naar inhoud werd dat beleid ingegeven door bezorgdheid over de kwaliteit van samenleven, gemeten aan het aantal mensen dat in de knel komt door armoede, gebrek aan werk en vervreemding ten aanzien van elkaar en de veranderende wereld om hen heen.

Kenmerkend voor het nieuwe beleid was de overtuiging dat, hoe ook ingevuld, een op sociale vernieuwing gericht proces niet langer door de (rijks)overheid kan worden aangepakt en ingevuld zonder een nauw samenspel met wat er op tal van plaatsen in de samenleving zelf in ontwikkeling is.

Van rijk en gemeenten vereiste dit een heroriëntatie op de verhouding van overheid en burgers en hun organisaties. Een aanzet daartoe werd op inspirerende wijze uitgedragen door de interbestuurlijke projectgroep onder leiding van Jan Schaefer. Toen hun pionierstaak was afgelopen lag het initiatief voor de sociale en de daarmee verbonden bestuurlijke vernieuwing in principe bij de gemeenten. Mevrouw Dales erkende dat, toen ze er mee instemde dat door haar Adviesgroep Sociale Vernieuwing in samenwerking met twee gemeenten zou worden nagegaan hoe in de praktijk dat proces van vernieuwing zich ging voltrekken.

Het is een spannend onderzoek geworden dat goed zicht geeft op de kansen en onzekerheden van een overheid die aan het einde van de twintigste eeuw niet langer kan en wil bepalen wat een 'betere toekomst' is, maar die gezamenlijk met anderen op weg gaat. Sociale vernieuwing wordt zo - het is in tal van reportages bevestigd - een zoek-begrip, een vermoeden en inspiratie die burgers en overheid in beweging zet om antwoorden te vinden op de sociale vraagstukken die hen binden. Van de resultaten van dit onderzoek is verslag gedaan in de eerder verschenen deelrapporten¹. Het voorliggende verslag tracht uit die deelrapporten enkele algemene conclusies te trekken.

De resultaten van dit onderzoek inspireren in de eerste plaats tot *nadenken*; over de rol van de lokale overheid in het algemeen en haar vele verschijningsvormen: de raad, de bestuurscolleges, de ambtenaren, in het bijzonder. Slagen zij er in nieuwe wegen te gaan in het omschrijven en aanpakken van hun taak? En, wellicht van nog groter belang, kunnen zij zich ontworstelen aan de houdgreep die bestaande taken en praktijken op hen uitoefenen om in een nieuwe 'openheid' naar de problemen van de burger te kijken?

Nadenken, we wijzen er in dit rapport op, is slechts een van vier stappen in een leerproces. Gelukkig kunnen we aan dit onderzoek ook *conclusies* ontleen. Allereerst dat bij de omschreven 'open' aanpak nauwelijks overdraagbare handgrepen en praktijken te vinden zijn. Bij een proces van vernieuwing zijn vele mensen betrokken die allen een eigen kijk hebben op het proces.

1 - Idenburg, Ph.A., P van Soomeren en H. Gossink, *Interim Rapportage Experiment Integrale Vernieuwing* (een bestuurlijke en sociaal vernieuwend leerproces). Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1993;
- P. van Soomeren, m.m.v. Ph.A. Idenburg en H. Gossink, *Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak*, Deventer 1994;
- P. van Soomeren, m.m.v. Ph.A. Idenburg en H. Gossink, *Experientia Docet*, Hilversum 1994.

Sociale en bestuurlijke vernieuwing kunnen zich weliswaar geïnspireerd weten door het gedeelde inzicht dat het 'anders' moet. Maar hoe dat anders moet, wordt bepaald door de unieke combinatie van mensen, belangen, aanpakken, tradities en culturen op *deze* plek. Keulen en Parijs werden niet op dezelfde dag gebouwd, noch zijn ze op dezelfde wijze bestuurbaar. Voor Deventer en Hilversum ligt dat niet anders. Daarom dat in dit rapport niet van een vergelijkend onderzoek kan worden gesproken. De beide deelrapporten zijn unieke gevalsbeschrijvingen geworden die niet meer en niet minder dan herkenningspunten kunnen leveren voor anderen die op hun plek en vanuit hun verantwoordelijkheid processen van vernieuwing aanpakken.

Wat echter uit beide deelrapporten blijkt, is hoe een proces van sociale en bestuurlijke vernieuwing in deze tijd altijd om een combinatie van inzet van meerdere actoren, elk met eigen inzichten en deskundigheden, gaat. Verbindende voorwaarde is een blijvende gerichtheid op de onder burgers levende problemen en kansen en een bereidheid zich telkens weer los te maken van de geijkte probleemdefinities en aanpakken.

De vele voetangels en klemmen die op dit pad liggen, zijn echter altijd uniek voor de eigen situatie.

Vanwege deze laatste omstandigheid lijkt ieder veranderingsproces daarom een eenzaam avontuur. Ten onrechte, want ook in dit onderzoek bleek hoe kennis-neming van de aanpak elders voedend kan zijn voor de moed en de inventiviteit waarmee het echte vernieuwingsproces wordt aangepakt.

Dat inzicht was voor de Adviesgroep Sociale Vernieuwing een belangrijke inspiratie om in haar eindadvies² de leden van de nieuwe regering te adviseren een relatie aan te gaan met een adoptiegemeente.

Als onderzoekers/adviseurs zelf hebben wij ons gedurende het gehele onderzoek geïnspireerd gevoeld door de open wijze waarop Minister Dales zich aan het experiment heeft verbonden. Van haar is dan ook de uitspraak dat zij streefde naar Volwassen bestuurlijke verhoudingen.

Helaas heeft zij de beëindiging van dit experiment niet meer kunnen meemaken.

Als onderzoekers hopen wij dat in dit eindrapport iets van de door haar nagestreefde opvattingen over bestuurlijke verantwoordelijkheden herkenbaar is gebleven.

Het is mij een genoegen, bij de voltooiing van dit document, alle participanten in de beide gemeenten, op het ministerie van Binnenlandse Zaken, de leden van de begeleidingscommissie en vooral Paul van Soomeren en zijn medewerkers, namens de Adviesgroep Sociale Vernieuwing van harte te danken voor hun plezierige medewerking, creativiteit en enthousiasme.

Prof. dr. Philip A. Idenburg

² Adviesgroep Sociale Vernieuwing: *Tussen wijk en rijk (slotadvies van de AGSV over sociale bestuurlijke vernieuwing)*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, april 1994.

Inhoud

	pagina
Voorwoord	
1 Inleiding	1
1.1 Sociale vernieuwing als doel en als proces	1
1.2 Sociale en bestuurlijke vernieuwing: twee kanten van één medaille	1
1.3 Een nieuwe rol voor de lokale overheid	2
1.4 Het rijk	2
1.5 De AGSV en haar opdracht	3
2 Het 'Experiment Integrale Vernieuwing'	4
2.1 Het idee	4
2.2 Het hart van het experiment: het proces van bestuurlijke vernieuwing	5
2.3 Probleemstelling	5
2.4 Motieven en verwachtingen van de betrokkenen	7
2.5 Activiteiten	8
2.6 De lusten en lasten voor de gemeenten	12
2.7 Het terrein en de aanpak	14
3 Vernieuwingen in Deventer en Hilversum 1990-1994	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Hilversum	18
3.3 Deventer	20
3.4 Twee modellen voor vernieuwing naast elkaar gelegd	23
4 Het proces van vernieuwing	25
4.1 Interpretatie van het proces in Deventer en Hilversum	25
4.2 De spelers	28
4.2.1 Relatieproblemen	28
4.2.2 Nieuwe rollen: burger als consument én producent	29
4.3 Ingrediënten voor stuwkracht	30
4.3.1 Overtuigde mensen als stuwkracht	30
4.3.2 Conditities	31
4.4 Een nieuwe definitie van beleid	33
4.5 Een open aanpak	35
4.5.1 Voorwaarden voor een open aanpak	36
4.5.2 Van ideaaltype naar praktijk	39
5 Conclusies	40

Bijlagen:

- 1 Werkteater voorstelling 'Lente'
- 2 Simulatiespel 'Samen besturen'
- 3 Kieskring Deventer enkele artikelen (nr. 18, 20, 21)
- 4 Direct betrokkenen bij het Experiment Integrale Vernieuwing: namen en functies

Literatuurlijst

1 Inleiding

1.1 Sociale vernieuwing als doel en als proces

Sociale vernieuwing heeft in de afgelopen jaren in veel gemeenten vaste grond onder de voeten gekregen. Burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen en gemeenten zijn concreet aan de slag gegaan. Bestrijding van maatschappelijke achterstanden en uitsluiting was - en is - daarbij het belangrijkste doel.

Gaandeweg kristalliseerde er ook een nieuwe manier van werken uit om dat doel te bereiken: sociale vernieuwing als de 'stroom van massale, kleinschalige veranderingen van mensen en organisaties die niet steeds op elkaar wachten, maar zelf beginnen'³.

Het begrip sociale vernieuwing incorporeerde daarmee niet alleen een reisdoel (een situatie zonder achterstanden), maar ook de reis zelf, de manier/werkwijze om dat doel te bereiken. Sociale vernieuwing werd daarmee doel **en** proces, waarbij dat proces - de massale, kleinschalige veranderingen van mensen die zelf beginnen - tot doel had om mensen weer sterker maatschappelijk te betrekken (het voorkomen van uitsluiting)⁴.

1.2 Sociale en bestuurlijke vernieuwing: twee kanten van één medaille

Een wezenlijk aspect van sociale vernieuwing schuilt dus in het samengaan van procesmatige en inhoudelijke vernieuwing op sociaal terrein. Er is derhalve sprake van een fundamentele wijziging ten opzichte van de oude ideeën over de verzorgingsstaat en het in dat kader gevoerde achterstandsbeleid en de rol die de overheid daarbij speelt.

Het oude beleid volgde de formule:

- 1 de overheid definieert de achterstanden: wie zijn de 'vergeten' (doel)groepen?;
- 2 de overheid bepaalt welke oplossingen wenselijk zijn;
- 3 de overheid verschaft de naar haar oordeel benodigde middelen, of de binnen het budget haalbare middelen;
- 4 de overheid bepaalt wie deze middelen volgens welke regels besteedt en tracht dat te controleren.

Tientallen jaren hadden bestuurlijke processen, attitudes, relatiepatronen, beleidsinstrumenten en institutionele culturen zich zowel op rijks- als op lokaal niveau, gevormd naar deze oude formule.

Met de introductie van het begrip sociale vernieuwing distantieerde de overheid zich niet van haar verzorgende taken, maar richtte zij zich veel sterker dan voorheen op het ondersteunen van initiatieven en oplossingen die door individuen, groepen, instellingen, buurten en gemeenten zelf worden gevonden. Kortom: het bestuurlijke heelal werd opeens anders bekeken. Niet langer zouden alle ogen gericht moeten zijn op 'de overheid'; de burger staat nu centraal en de overheden,

3 Adviesgroep Sociale Vernieuwing, 1994/7.

4 Dit samenvallen, of door elkaar lopen, van doel en proces is in veel van de eerste lokale programma's voor sociale vernieuwing en veel collegeprogramma's terug te vinden; zie bijvoorbeeld Deventer (de lokale eindrapportage van het experiment voor Deventer; Van Soomeren, 1994) en Rotterdam (Fortuin, 1994). Het verklaart waarschijnlijk ook voor een deel de verwarring die de eerste discussies over sociale vernieuwing kenmerkte; men wilde precies weten wat sociale vernieuwing nu was, wilde het afbakenen en definiëren. Voor een doel lukt dat nog wel, bij een proces wordt het lastiger.

elk in hun eigen specifieke rol, staan ten dienste aan de initiatieven en oplossingen van die burger en/of groepen burgers⁵.

Dat de burger in het centrum dient te staan, was overigens een ontdekking die al eerder was gedaan. Daarbij bleef echter de nadruk lange tijd sterk gericht op slechts één rol van de burger: die van consument van overheidsdiensten en -produkten. Sociale vernieuwing zette de burger in een tweede rol op het toneel: de burger als iemand die zelf initiatieven onderneemt; de burger als zelfredzame producent.

1.3 Een nieuwe rol voor de lokale overheid

Binnen dit nieuwe beleid ondergaat de rol van de lokale overheid een fundamentele wijziging. Eerst een schakel in een hiërarchische top-down benadering, wordt de lokale overheid nu geplaatst in de rol van de 'meest nabije' begeleider en signaal-ontvanger. Een dergelijke omslag vergt een totaal andere kijk, cultuur en inspanning. In dit licht bezien is het logisch dat in veel gemeenten het bestuur in aanvang onwennig stond tegenover deze nieuwe rol.

Ongetwijfeld was dit een verklaring voor het feit dat lokaal de sociale vernieuwing in sommige situaties vastliep, zich onvoldoende kon ontplooien of bleef hangen in een opeenstapeling van - op zich waardevolle doch eindige - projecten.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) formuleerde het in haar tussenevaluatie als volgt:

"Zeker daar waar de beoogde veranderingen meer dan marginale gevolgen moeten krijgen, gaat er veel tijd overheen alvorens de burgers iets van de veranderingen merken. Dat wordt bijvoorbeeld duidelijk in gemeenten die proberen de burgers een permanente stem te geven in het wijkbeheer. *Naast organisatorische en procedurele aanpassingen vergt dit doorgaans een ware omslag in het denken van de lokale beleidsambtenaren en politici* (cursivering PhI/PvS). Twee jaar na de start van de sociale vernieuwing staat de uitvoering van het integrale wijkbeheer in deze gemeenten nog in de kinderschoenen. Dat geldt ook voor andere beleidsterreinen binnen de sociale vernieuwing. Tussen het nemen van maatregelen op een zo complex terrein als dat van de sociale vernieuwing en het boeken van de eerste resultaten op lokaal niveau kunnen enkele jaren verstrijken." (SCP, 1993/169)

Tussen droom en daad staan met andere woorden procedures en organisatieproblemen in de weg en "het denken van de lokale beleidsambtenaren en politici". Minstens even belangrijk is dat er tussen droom en daad nog iets in de weg staat. Als de rollen in de driehoek 'politici-ambtenaren-burgers' zich wijzigen, mag men zich niet beperken tot het nawijzen van de politici en de ambtenaren die het daarmee moeilijk hebben; voor veel burgers geldt hetzelfde.

1.4 Het rijk

Het verraste menigeen dat bij het aantreden van het kabinet Lubbers/Kok sociale vernieuwing opeens tot beleidsspeerpunt werd verheven. Het gaat bij sociale vernieuwing immers om een (re)activering van de maatschappelijke basis: burgers worden serieus genomen als aandragers en uitvoerders van oplossingen voor de sociale problemen zoals zij die zelf voelen. Sociale vernieuwing is een proces dat

⁵ Zie ook: Ph.A. Idenburg: Sociale vernieuwing, een Copernicaanse wending in het denken. Inleiding voor het congres 'Nieuwe fase in sociale vernieuwing'. 's Gravenhage, 23.11.1992.

zich tussen groepen burgers, instituties en de overheid op lokaal - of zelfs buurt - niveau afspeelt. Een dergelijk beleid kan dus nooit door het rijk worden ontworpen of uitgevoerd⁶.

Het rijk kan echter wel (betere) voorwaarden scheppen voor sociale vernieuwing door bijvoorbeeld:

- bevoegdheden en financiën te decentraliseren⁷;
- deregulering en ontkokering binnen en tussen departementen na te streven;
- een actief kennisoverdracht en communicatie beleid uit te voeren, experimenten uit te lokken en te ondersteunen en door vernieuwingen te belonen.

Een belangrijke aanjagende rol daarbij werd gespeeld door de Interbestuurlijke Projectgroep Sociale Vernieuwing (IPSV; in de wandelgangen ook wel aangeduid als 'de bende van Schaefer')⁸.

1.5 De AGSV en haar opdracht

In 1992 werd door minister Dales (coördinerend minister sociale vernieuwing) de Adviesgroep Sociale Vernieuwing (AGSV) ingesteld⁹. De AGSV kreeg als opdracht de minister te adviseren over de 'verbreding' (= anderen dan alleen de overheid betrekken) en 'verdieping' (= binnen de overheid doen beklijven in het reguliere beleid) van sociale vernieuwing.

Het idee werd geboren om in enkele gemeenten te experimenteren met - en van dichtbij een blik te werpen op - de processen die daarbij op lokaal niveau een rol spelen.

Met de voor haar kenmerkende krachtadigheid schetste Ien Dales de richting van het experiment als "we moeten toe naar meer volwassen bestuurlijke verhoudingen". Daarmee definieerde zij deze 'opvoedkundige uitdaging' in relationele termen: een meer volwassen relatie tussen rijk, lokaal bestuur, gemeentelijke diensten, organisaties/instellingen en burgers was het credo. Een dergelijke definiëring betekent dat de wederkerigheid, de interactie, centraal komt te staan¹⁰.

6 Of zoals Prof. Dr. A.C. Zijdeveld (in Ng-magazine 04-12-92, pag. 10) stelde: "In mijn definitie kan sociale vernieuwing onmogelijk een taak zijn voor de rijksoverheid".

7 Een operatie die - zij het in beperkte omvang (zie SCP, 1994, hoofdstuk 2) - werd uitgevoerd in de vorm van de wet stimulering sociale vernieuwing waarbij uiteindelijk een bedrag van ongeveer 700 miljoen gedecentraliseerd werd.

8 Zie de diverse werkdocumenten van de IPSV, de honderden convenanten die - mede door IPSV bemiddeling - werden afgesloten tussen gemeenten en rijk en de vele publicitaire aandacht die gegeneerd werd.

9 De AGSV ondernam - en/of was betrokken bij - diverse activiteiten (zie het AGSV slotadvies) en produceerde uiteindelijk in april 1994 haar testament: Tussen wijk en rijk (Slotadvies van de AGSV over sociale en bestuurlijke vernieuwing).

10 Deze opvatting kan dan ook omschreven worden als 'interactief besturen'. Daarbij kan men een onderscheid maken tussen de verticale lijn (burger, buurt/wijk, gemeente, regio/provincie, rijk, Europa) en de horizontale lijn (de diverse actoren samen op elk van deze niveaus).

2 Het 'Experiment Integrale Vernieuwing'

2.1 Het idee

In de loop van 1990/1991 werd men zich in vele gemeenten en bij het rijk steeds sterker bewust van de veranderingen die het proces - de wijze van werken - bij sociale vernieuwing vereist. Het ging daarbij om een aantal fundamentele koerswijzigingen die bijvoorbeeld in de 'Koersnota Sociale Vernieuwing Hilversum' (1991/8) als volgt schematisch werden samengevat:

Van	Naar
1 In de eerste plaats een overheidsverantwoordelijkheid	1 Een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en georganiseerde verbanden, als gelijkwaardige overlegpartners in de beleidsvorming en als samenwerkingspartners in de uitvoering
2 Een tot bureaucratie leidende oplossing door regelgeving	2 Een zoveel mogelijk individueel toegespitste benadering van zorgbehoevenden door individuele trajectbegeleiding en zorg-op-maat
3 Een afhankelijkheid bestendige zorgverlening	3 Een activerende benadering met prikkels en speelruimte om onafhankelijkheid te herwinnen
4 Gericht op het compenseren van achterstand	4 Gericht op het opgenomen blijven of worden in sociale netwerken
5 Uitsluitend gericht op inzetbaarheid voor economisch-productieve arbeid	5 Meer erkenning van maatschappelijk-productieve arbeid als werk

In het besef dat deze koerswijzigingen - en daarbij met name de eerstgenoemde koerswijziging - een leerproces vereisen, werd in het voorjaar 1992 door minister Dales en de AGSV besloten in enkele gemeenten een experiment te starten waarbij de veranderingen in het lokale bestuur centraal stonden.

Het experiment werd omschreven als een gezamenlijk (bestuurlijk - en sociaal vernieuwend) leerproces. Na een aantal gesprekken (voorjaar/zomer 1992) bleken de gemeenten Deventer en Hilversum bereid om 'een stukje samen op te lopen met de AGSV en het ministerie van Binnenlandse Zaken'¹¹.

Het zou uiteindelijk een leerzame en soms vermoeiende wandeling van twee jaar worden.

¹¹ Deze formulering werd door het AGSV-lid Ph. Idenburg gebruikt in de voorbereidende gesprekken met de gemeenten om aan te duiden dat er in direct financieel opzicht niet te verdienen viel met deelname aan het experiment. Het ging eerder om een gezamenlijke wandeling waarbij men iets zou kunnen leren en elkaar eventueel zou kunnen helpen/ondersteunen.

De allereerste voorbereidende fase van het experiment (het zoeken en selecteren van gemeenten) is uitgebreider beschreven in de Interimrapportage Integrale Vernieuwing (maart 1993).

2.2 Het hart van het experiment: het proces van bestuurlijke vernieuwing

Wanneer sociale vernieuwing een nieuwe bestuurlijke rol van de politiek en het bestuur vraagt, verdient de wijze waarop oude rollen qua invulling verschuiven en nieuwe rollen aangeleerd worden, alle aandacht. Welke hinderpalen worden onderweg aangetroffen, welke nieuwe capaciteiten moeten worden ontwikkeld, welke houdingen staan in de weg en welke perspectieven zijn bevorderlijk voor dit bestuurlijke leerproces? De beantwoording van dit soort vragen is van belang bij het bestuurlijke leerproces waarbij men op zoek is naar een nieuwe overheidsrol. Het reisverslag van die zoektocht verdient de aandacht van de deelnemers, andere (gemeente)besturen, en wie zich wil inzetten voor nieuwe bestuurlijke verhoudingen.

De onderzoekers/adviseurs richtten zich dus in eerste instantie op de ondersteuning en beschrijving van het proces in de twee gemeenten in de hoop dat voor een dergelijk proces een aantal voorwaarden geformuleerd kan worden die stimulerend of frustrerend werken. Inzicht in het proces, het verloop van het proces en in de slaag- en faalfactoren die bij een dergelijk proces een rol spelen, kunnen van belang zijn voor andere gemeenten.

2.3 Probleemstelling

De probleemstelling bij het Experiment Integrale Vernieuwing werd als volgt geformuleerd:

Welke lokale politieke/bestuurlijke vernieuwingen, die als intentie hebben om beter in te spelen op de lokale initiatieven van (groepen) mensen en organisaties/bedrijven, vinden plaats in Deventer en Hilversum?

Hoe komen deze vernieuwingen tot stand?

‘Welke lokale politieke/bestuurlijke vernieuwingen vinden plaats’.

Deze formulering maakt al duidelijk dat het hier slechts een simpele beschrijving betreft die bij wijze van spreken op enkele A4-tjes te geven is. In hoofdstuk 3 presenteren we de vernieuwingen die zich in de afgelopen raadsperiode (1990-1994) in Deventer en Hilversum voordeden.

‘... vinden plaats in ... de gemeenten’.

We gaan uit van de visie dat (bestuurlijke) vernieuwingen er niet opeens zo maar zijn; ‘eureka-uitvindingen’ bestaan niet. In dit opzicht volgen we de theorie van Bruno Latour die laat zien dat de uitvinding van een nieuw apparaat of idee/concept een langzaam proces is van bedenken, bijlijpen en vooral medestanders vinden (coalitievorming). Pas als één van de actoren, meestal in samenwerking met anderen, zijn visie ingang weet te doen vinden, sluiten de rijen zich en blijkt de uitvinding goed te werken. Latour spreekt hier over ‘het sluiten van de zwarte doos’ (Latour 1988). Men kan als onderzoeker kijken naar de uitvinding (de bestuurlijke vernieuwing die wordt ingevoerd), of naar de verdere vlucht die de uitgevonden zwarte doos al dan niet neemt. In het experiment wilden we echter trachten aanwezig te zijn bij het proces waarbij een zwarte doos (een bestuurlijke vernieuwing) wordt gemaakt en gesloten.

Het woord ‘plaatsvinden’ in de probleemstelling (‘Welke ... vernieuwingen vinden plaats ...’) is dus niet de aanduiding van één specifiek moment in de tijd. Op dit (proces)punt gaan we hierna in naar aanleiding van de tweede vraag van de probleemstelling.

‘Hoe komen deze vernieuwingen tot stand?’.

In dit tweede zinnetje van de probleemstelling is de crux en het zwaartepunt van het experiment terug te vinden. De nadruk aan de onderzoekskant van dit experiment is gelegd bij het proces waardoor/waarlangs, en de condities waaronder, de bestuurlijke vernieuwingen wel - of juist niet - tot stand komen. Het onderzoeksdeel van dit experiment betreft dus vooral een procesbeschrijving. In dit proces kunnen we drie hoofdactoren onderscheiden:

- politiek (nader op te delen in: raad en raadscommissies, college, politieke partijen);
- dienstverlenende overheid/ambtenarij (nader op te delen in diverse diensten/afdelingen);
- lokale samenleving (= alle (groepen) burgers, organisaties, instituten en bedrijven voor zo ver niet behorende tot politiek en ambtenarij).

Het experiment richtte zich op de rol die de drie hoofdrolspelers - en dan met name de politiek - spelen bij het verzinnen, formuleren, verkopen, consensus bereiken, afstoppen/tegenhouden, uitwerken, frustreren, beslissen, invoeren en evalueren - kortom: het lokale beleid - ten aanzien van de bedoelde bestuurlijke vernieuwingen.

De beantwoording van de vraag ‘hoe komen deze veranderingen tot stand?’ verschilt natuurlijk per gemeente. Onder invloed van de specifieke lokale context (cultuur, bestuurlijke structuur, procedures, mensen e.d.) is het proces in gemeente A anders dan dat in gemeente B. De meeste levensechte procesbeschrijvingen treft men dan ook aan in de twee lokale eindrapportages die in het kader van het Experiment Integrale Vernieuwing werden gemaakt.

De twee lokale eindrapportages

Deventer (januari 1994):

Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak;

P. van Soomen, m.m.v. Ph. Idenburg en H. Gossink.

Informatie / bestelwijze:

Gemeente Deventer, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Postbus 5000, 7400 GC Deventer; de heer M. Schuttert, tel. 05700-93911/93313.

Hilversum (mei 1994):

Experientia docet (eindrapportage van het experiment integrale vernieuwing in Hilversum);

P. van Soomen, m.m.v. Ph. Idenburg en H. Gossink.

Informatie / bestelwijze:

Gemeente Hilversum, Bestuursdienst, Postbus 9900, 1201 GM Hilversum; mevrouw M.J. Brandenburg, tel. 035-292002.

2.4 Motieven en verwachtingen van de betrokkenen

In het voorjaar van 1992 startte het Experiment Integrale Vernieuwing met de eerste aftastende besprekingen tussen de gemeenten, de AGSV en de onderzoekers/adviseurs. De rollen, voorwaarden en doelen waren op bepaalde punten nog uitermate vaag¹²; er was geen vooraf uitgewerkt plan. De invulling van het Experiment kreeg langzaam gestalte in enkele overleggen en notities waarbij vier partijen tot consensus kwamen: Deventer, Hilversum, de AGSV en de onderzoekers/adviseurs.

Op basis van de eerste notities en een na afloop van het experiment gehouden enquête onder de direct betrokkenen¹³ kunnen we de motivatie en verwachtingen die men bij het experiment had als volgt reconstrueren:

De **twee gemeenten** zagen het experiment als een buitenboordmotor die wat extra stuwkracht en een betere koersbepaling zou kunnen geven aan processen die in de gemeenten recentelijk gestart waren.

In **Deventer** was dat vooral de 'Deventer wijkaanpak' waarbij de interesse uitging naar de bestuurlijke invloed op de Deventer wijkaanpak en de gevolgen voor het lokale bestuur - college en met name de raad - van de Deventer wijkaanpak.

In **Hilversum** was het vooral het door de raad aangezwengelde proces van bestuurlijke vernieuwing an sich¹⁴. Een proces dat gestart was na de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 (met een in de ogen van Hilversumse raad laag opkomstpercentage). Men hoopte vooral dat het nogal abstracte proces van bestuurlijke vernieuwing concrete impulsen zou krijgen vanuit onderwerpen als wijkbeheer, sociale vernieuwing en/of andere experiment-thema's.

De **Adviesgroep Sociale Vernieuwing** (AGSV) zag het experiment als een leer-ervaring - en enigszins ook als een praktijklaboratorium - ten behoeve van haar advisering aan de minister van Binnenlandse Zaken. Resultaten en praktijk-ervaringen vonden tussentijds hun weg naar de werkzaamheden en produkten van de AGSV. Als de AGSV in haar slotadvies 'Tussen wijk en rijk' een pleidooi houdt dat 'gemeenten een minister moeten adopteren' is met deze aanbeveling dan ook al stevig proefgedraaid in het Experiment Integrale Vernieuwing.

De **onderzoekers/adviseurs** zagen het experiment als een uitdaging om ervaring op te doen met een geheel nieuwe vorm van praktisch beleidsgericht onderzoek in de arena van de lokale politiek; een activiteit die zich precies zou bewegen op het snijvlak van onderzoek en advies; onderzoek dus waar je lekker vuile handen bij mag (moet) maken.

12 Dat geldt niet voor alle punten. Vast stond bijvoorbeeld dat het een ongesubsidieerd gezamenlijk leerproces zou worden waarbij externe onderzoekers/adviseurs in de gemeentelijke bestuurskeuken mochten rondneuzen om vervolgens de koks een spiegel voor te houden. Van dat proces zou vervolgens in het openbaar verslag worden gedaan.

13 In de enquête - die uitgezet is onder alle personen die in bijlage 4 worden genoemd - werd onder andere gevraagd naar de verwachtingen van de opbrengst, het verloop en de concrete resultaten van het experiment en de mate waarin die verwachtingen zijn uitgekomen. De enquêteresultaten zijn uitgebreid gepresenteerd in '...', *maar experimenteren kan je wel evalueren* (een terugblik van de direct betrokkenen op het Experiment Integrale Vernieuwing), Van Soomeren, juli 1994.

14 De relatie van dit proces met het ook lopende proces van sociale vernieuwing was een steeds weerkerend discussiepunt in Hilversum. Die koppeling werd wel gelegd (zie bijvoorbeeld het schema uit de eerder geciteerde 'Koersnota sociale vernieuwing') doch feitelijk nooit geheel geëffectueerd. Zie ook: Experientia docet (eindrapportage van het Experiment Integrale Vernieuwing in Hilversum), mei 1994.

Alle vier partijen tenslotte werden op een ondefinieerbare wijze gemotiveerd door het experiment zelf; het experiment als een spannend jongensboek waarvan niemand de afloop kon raden. Daarbij was er wel degelijk het besef dat het opdoen van ervaring met een dergelijke experimentele aanpak voor de toekomst zijn vruchten zou kunnen afwerpen. In een tijd waarin steeds meer oude zekerheden op losse schroeven komen te staan, hadden alle betrokkenen het idee dat het opdoen van ervaring met een 'experiment als methodiek' belangrijk was.

De in het voorgaande kort samengevatte verwachtingen zijn aan het eind van het Experiment Integrale Vernieuwing geëvalueerd door de belangrijkste betrokkenen (schriftelijk) te enquêteren. Globaal gesproken is er bij alle partijen tevredenheid over het Experiment (bijna iedereen zou opnieuw meedoen aan een soortgelijk experiment), al lijkt men de 'stroperigheid' van de bestuurlijke processen veel hoger in te schatten dan aanvankelijk verwacht. Elders (Van Soomeren 1994) zijn we uitgebreider ingegaan op deze evaluatie van het Experiment en de daarbij geuite nuanceringsen.

2.5 Activiteiten

In zijn tweejarig bestaan resulteerde het Experiment Integrale Vernieuwing in een scala van activiteiten en produkten:

Deventer

Jaar Kwartaal Activiteit/produkt

92	3	Overleg Brinkgreven I met college en diensthoofden over de vormgeving van de Deventer Wijkaanpak (in het licht van sociale en bestuurlijke vernieuwing)
92	4	Debat in commissie ABZ over bestuurlijke en sociale vernieuwing.
93	1	B en W-notitie 'Experiment bestuurlijke vernieuwing in relatie tot sociale vernieuwing; schets van een programma.'
93	1	Totstandkoming van de Werkteatervoorstelling 'Lente' (diverse inventarisaties/discussies, inclusief verwerking ervaringen in het experiment tot dan toe, try out); zie bijlage 1.
93	2	Dag van de Wijkaanpak (met optredens van burgemeester, diensthoofden, raadsleden, Idenburg, Tops en Werkteater voor voltallig gemeentepersoneel in stadsschouwburg) inclusief presentatie van de bestuursopdracht wijkaanpak.
93		Overleg/ervaringsuitwisseling Deventer-Dordrecht (later inclusief Amsterdam en BiZa) over wijkveiligheid; diverse interne notities en concept-plannen.
93	2	Interviews met alle collegeleden en fractievoorzitters -> stuk met stellingen over de relatie lokaal bestuur - wijkaanpak.
93	2	Discussie-avond met college en fractievoorzitters over stellingen.
93		Onderzoek R. Bruinsma naar bestuursopdracht
94	1	Overleg Brinkgreven II met college en diensthoofden over de verdere uitbouw van de Deventer Wijkaanpak (rapportage naar aanleiding van de bestuursopdracht)
94	1	Lokale eindrapportage Deventer: 'Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak'
94	2	Wijkfietstocht 18 mei 1994 en discussie over lokale eindrapportage.

Hilversum

Jaar Kwartaal Activiteit/produkt

92	4	Bijzonder raadsdebat over bestuurlijke vernieuwing waarin Idenburg reageert op de standpunten van de raadsfracties over bestuurlijke vernieuwing.
92	4	Individuele raadsleden (26) schrijven naar aanleiding van het bijzondere raadsdebat een A4-tje, waarin ze problemen analyseren en oplossingen aandragen.
93	1	Samenvatting en conclusies naar aanleiding van de A4-tjes (Idenburg en Van Soomeren, 'Wat wil de raad?').
92	4	Drie uitzendingen lokale radio (met deelname raadsleden,
93	1	opbouwwerkers, burgers, Idenburg en Van Soomeren); de tekst daarvan is uitgetikt en verspreid.
93	2	Woudschoten conferentie waar door raadsleden, ambtenaren, burgers en externen bestuurlijk vernieuwende voorstellen ontwikkeld worden.
93	3	Conferenties/discussiemiddagen met ambtenaren (hoger en middle management) over bestuurlijke vernieuwing.
94	1	Lokale eindrapportage Hilversum: 'Experientia docet'.
94	2	Discussie-avond oude en nieuwe raad september 1994.
93		Onderzoek M. van Lijden onder raadsleden, college en ambtenaren.

Algemeen

Jaar	Kwartaal	Activiteit/produkt
------	----------	--------------------

93	1	Interimrapportage Experiment Integrale Vernieuwing (AGSV/BiZa).
93	3	Uitgebreide schriftelijke enquête van alle raadsleden in Deventer en Hilversum naar rolopvatting, tijdsbesteding en dergelijke
94	1	Bijdrage aan AGSV slotadvies 'Tussen wijk en rijk' (BiZa, april 1994).
94	1	Ontwikkeling van de spelsimulatie 'Samen besturen' ten behoeve van gemeenteraadsleden (oplevering 94/2; deze activiteit is 94/1 losgekoppeld van het Experiment en resulteerde in een een-daagse spelsimulatie die door raadsleden/colleges/ambtenaren elders in het land 'gespeeld kan worden'); zie bijlage 2.
94	2	Definitieve rapportage van de enquête onder raadsleden: deelrapport 'Raadzame vernieuwsgierigheid' (Gossink 1994).
94	3	Eindrapportage 'Willen kan je niet leren' (BiZa, augustus 1994).
94	3	Evaluatie via schriftelijke enquête onder direct betrokkenen bij het Experiment: deelrapport '..., maar experimenteren kan je wel evalueren' (Van Soomeren, juli 1994).

Naast de voorgaande activiteiten - en naast de normale advies-, onderzoeks- en overlegactiviteiten - werden nog vele kleine produkten en diensten geleverd die lastig in het schema te plaatsen zijn. Bijvoorbeeld een bijdrage aan het Deventer Magazine, diverse artikelen en lezingen (bronvermelding elders in deze rapportage), etc.

2.6 De lusten en lasten voor de gemeenten

Het Experiment Integrale Vernieuwing bracht de twee deelnemende gemeenten, Deventer en Hilversum, een aantal lusten en lasten.

Directe begeleiding

De auteurs van deze rapportage waren in de rol van onderzoeker, evaluator en adviseur een kleine twee jaar actief in de beide gemeenten.

Gemiddeld ging het bij deze externe ondersteuning om enkele uren per week per persoon voor beide steden.

Begeleidingscommissies

Rond het experiment werd een **landelijke begeleidingscommissie** ingesteld die een duidelijke plaats kreeg in het proces. Via de discussies in deze commissie konden ideeën die in de twee gemeenten werden opgedaan, afgezet worden tegen de landelijke ervaringen. Daarnaast hebben sommige leden van de begeleidingscommissie enkele malen een rol gespeeld bij speciale gebeurtenissen in Deventer en Hilversum (bijvoorbeeld op de Dag van de Wijkaanpak in Deventer en de Woudschoten conferentie in Hilversum).

In zowel Deventer als Hilversum werd daarnaast een **lokale begeleidingscommissie** ingesteld die zorgdroeg voor de praktische invulling van het experiment in de betreffende gemeente.

De namen van de leden van de begeleidingscommissies treft men aan in bijlage 4.

Tijdelijke opheffing van regelgeving

De afspraak was dat als men tijdens de rit in Deventer en/of Hilversum op structureel knellende (rijks)regelgevingsproblemen zou stuiten, beide gemeenten er op konden rekenen dat door de minister van Binnenlandse Zaken al het mogelijke in het werk gesteld zou worden om deze problemen op te lossen.

Van deze mogelijkheid werd echter door geen van beide gemeenten gebruik gemaakt. Door de gemeenten werd gesteld dat de eerste prioriteit bij het lokale bestuurlijke vernieuwingsproces zelf lag en dat - gegeven het onderwerp van het Experiment - de knellende problemen in de eerste plaats in de gemeente zelf te lokaliseren zijn¹⁵.

Geen poen, wel (bijvoorbeeld) theater, brochures en een simulatiespel

Van meet af aan is gesteld dat deelname aan het experiment **niet** financieel van rijkswege 'beloond' zou worden. Dit was een zeer bewuste keuze. Veel experimenteel rijksbeleid wordt namelijk uitgetest door enkele lokale projecten uit te zetten die geheel of gedeeltelijk door het rijk betaald worden. Deze aanpak volgt over het algemeen de formule (RI + P)*: een rijksidee (RI) wordt met een zak geld (de 'P' van poen) ergens in het land neergelegd en door middel van een evaluatie (e) die het project omkadert, wordt gekeken wat het idee in de praktijk waard is. Als vernieuwingsimpuls kan een dergelijke aanpak zeer effectief zijn bij de invoering van vrij concrete maatregelen, middelen en technieken. Deze aanpak is echter veel lastiger bij experimenten waarbij de doelen nog ontwikkeld moeten

15 We maken hierbij wel de aantekening dat dit alleen gold voor het terrein waarop het Experiment Integrale Vernieuwing zich bewoog. Op specifieke deelterreinen kan wel degelijk sprake zijn van knellende (rijks)regelgeving. Zo werkt men thans in de gemeente Deventer - geïnspireerd door het Experiment Integrale Vernieuwing - aan een experiment op het terrein van sociale zaken en werkgelegenheid (Sociaal-economisch offensief). Daarbij is in een convenant tussen de gemeente Deventer en de departementen van SoZaWe en BiZa overeengekomen dat een deel van de regelgeving op dit terrein voor de experimentperiode buiten werking wordt gesteld.

worden door een zeer groot aantal onderling van elkaar afhankelijke participanten. In dat geval gaat het immers in de eerste plaats om zaken als het (h)erkennen van het probleem (agendavorming/probleemdefinitie), doelbepaling en vooral de tussen de participanten te bereiken overeenstemming over een en ander. In een dergelijke situatie kan het van rijkswege ter beschikking stellen van subsidie voor een experiment juist verstorend werken.

Geen centen dus voor de gemeenten in het kader van dit Experiment al deden zich daarbij wel enkele interessante uitzonderingen voor:

- Mede in het kader van het experiment ging op 28 april 1993 de voorstelling van het Werkteater 'Lente' in première in de schouwburg van Deventer. In dit stuk wordt ingegaan op dilemma's en ervaringen met wijk- of buurtbeheer. Na de première is het stuk nog in diverse andere plaatsen in Nederland gespeeld (zie bijlage 1). De gemeente Deventer, het ministerie van Binnenlandse zaken en het Werkteater deelden samen de ontwikkelingskosten; iets dat op zich overigens weer resulteerde in een ontwikkelingsproces waarbij buurtbewoners, ambtenaren, politici, onderzoekers/adviseurs en acteurs elkaar in discussiesessies ontmoetten.
- De eindrapportage van het Experiment Integrale Vernieuwing in Deventer ('Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak') werd met een fraaiere vormgeving en in een hogere oplage dan gepland uitgegeven en verspreid. De kosten daarvan werden gedeeld door Deventer, Binnenlandse zaken en Van Dijk, Van Soomeren en Partners.

In beide gevallen betrof het niet geplande kansen om iets leuks en nuttigs te doen waar op onbureaucratische wijze snel een regeling voor werd getroffen. Hoewel beide 'exercities in flexibel handelen' uiteindelijk slaagden, is het wel opvallend hoe slecht het lokale - en rijksoverheidssysteem op dit soort zaken is ingericht. Het uiteindelijke budget dat gefourneerd werd, vergde een ongeveer evenredig budget aan ambtelijke kosten (uren van de ambtenaren omgerekend naar kostprijs van die uren).

In een beleid waarin veel sterker dan voorheen gewerkt wordt met experimenten zullen zich altijd onverwachte kansen (en tegenslagen!) voordoen. Bestaande budgetteringssystemen maken een flexibel inspelen daarop echter tot moeizame en tijdrovende operaties die uiteindelijk dus tot hoge (zij het thans veelal nog verborgen) kosten leiden. Dit nog afgezien van de frustraties die de betrokkenen in een dergelijk proces oplopen¹⁶.

Als relativering verdient een leerzame aanpak die aan het eind van het Experiment werd toegepast hier echter eveneens vermelding.

Mede om de resultaten van het Experiment Integrale Vernieuwing bij andere gemeenteraden/colleges in Nederland aan de man/vrouw te brengen, ontstond het idee om een onderwijsaanbod te ontwikkelen. Dat resulteerde uiteindelijk in een globale opzet voor het simulatiespel 'Samen besturen' (Vos, Gossink en Van Soomeren 1994). Met de 'Werkteaterprocedure' in het achterhoofd werd daarop besloten de verdere uitwerking van 'Samen besturen' los te koppelen van het experiment. Met een aparte subsidie van BiZa was het simulatiespel in juni 1994 gereed¹⁷. Voor meer informatie verwijzen we naar bijlage 2.

16 Zie ook Idenburg, Utrecht 1994: *Wantrouwen kost geld*. In: Alles overziende (een bundel columns en sketches over bestuur).

17 In die periode vonden ook twee pre-tests van het spel plaats; eerst speelden 20 studenten een dag het spel en na bijstelling werd op 4 juni 1994 het spel gespeeld met 20 echte raads- en collegeleden.

Aandacht

Door hun deelname aan het Experiment Integrale Vernieuwing, vestigden Deventer en Hilversum natuurlijk ook breder de aandacht op zichzelf. Welke effecten dit precies had, valt onmogelijk aan te geven, maar dat er van dergelijke effecten sprake was, staat buiten kijf. Een voorbeeld betrof de publiciteit die bijvoorbeeld de gemeente Deventer - of beter gezegd: Kieskring Deventer - kreeg ten gevolge van de artikelen serie in de Volkskrant (zie bijlage 3); daarnaast was er bijvoorbeeld in Deventer sprake van een schier eindeloze reeks verzoeken voor werkbezoeken en excursies van mensen die 'de wijkaanpak' nu wel eens in levende lijve wilden aanschouwen.

Conditie

Een belangrijke conditie in de overeenkomst tussen Deventer, Hilversum en de AGSV was de eis dat de externe onderzoekers/adviseurs in de deelnemende gemeenten toegang zouden moeten hebben tot alle stukken, vergaderingen en gebeurtenissen en daarover vrij zouden mogen rapporteren. Het is niet geheel onbegrijpelijk dat men in beide gemeenten niet echt verrukt was van de gedachte dat een paar externen al hun struikelen, vallen en opkrabbelen rustig zouden evalueren om de resultaten later ook nog eens te publiceren. Meedoen aan een dergelijk experiment getuigt dan ook van durf¹⁸. In voorbereidende onderhandelingen over deze conditie werd, door de twee gemeenten, 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 - dus ook het 'vallen en opstaan' van de externe onderzoekers/adviseurs onderwerp van studie, overleg en desnoods openbare hoon moest kunnen zijn. Daar dachten wij als externen aanvankelijk natuurlijk veel genuanceerder over, maar uiteindelijk konden we op logische en redelijke gronden niet anders doen dan mompelend instemmen met deze eis.

2.7 Het terrein en de aanpak

Het terrein

Bij het containerbegrip bestuurlijke vernieuwing kan men een onderscheid maken tussen:

- bestuurlijke vernieuwing als betere dienstverlening;
- bestuurlijke vernieuwing van de politiek.

Dit onderscheid¹⁹ is uitgewerkt in de Hilversumse notitie 'Als de stemmers staken...' (Hilversum, 1992), waarin men een schema presenteert dat vier

18 Andere gemeenten hebben - misschien om deze reden - niet aan het experiment willen deelnemen. Dat betekent dat de geselecteerde gemeenten te kenschetsen zijn als open(hartig), eerlijk en 'wel in voor een gok'. Wie de ervaringen en uitkomsten van het experiment generaliseert naar andere gemeenten maakt dan ook een grote denkfout. Het betreft in het Experiment Integrale Vernieuwing slechts een steekproef van twee gemeenten; belangrijker is echter nog dat het dus een steekproef betreft van twee gemeenten die in alle openbaarheid hun leerproces lieten bekijken en becommentariëren. Deventer en Hilversum lijken daarmee in ieder geval anders te zijn dan vele andere gemeenten die een dergelijk leerproces liever binnenskamers uitvoeren.

19 Bij dit onderscheid is het onderzoek 'Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing' van de inter-universitaire onderzoeksgroep onder coördinatie van dr. P.W. Tops (KUB) zeer relevant. In dat onderzoek wordt de mening en de satisfactie van de bevolking over de lokale politiek en het dienstverlenende gemeentelijke apparaat in 7 steden gepeild.

kwadranten bevat²⁰. In elk kwadrant hebben we voorbeelden van maatregelen opgenomen.

Bestuurlijke vernieuwing: voorbeelden van maatregelen

	Interne oriëntatie	Externe oriëntatie
Gemeente als politieke arena.	I Bezinning positie/ functioneren raad, raadscommissie en college B&W. a Aantal commissies. b Omgangsvormen in de raad. c Burgerspreekrecht. d Steunfractieleden. e Werkwijze raadsclies. f Volgorde/structuur van besluitvorming. g Relatie college-raad. h Faciliteiten raadsleden. Sturen op hoofdlijnen	II Bezinning functioneren politieke partijen. a Rol politieke partijen. b Kiezer/gekozene. c Selectie volksvertegenwoordiging. d Houding politici. Vertaling geluiden uit samenleving. e Nieuwe taken raadsclies. f Stads-panel/gesprekken. g Rondvraag burgers raadsclies. h Inspraak/adviesorganen i Wijkgroepen/-plannen/-wethouders. Communicatie. j PR-beleid. k Gebruik media. l Inrichting raadsdebat. Mobilisering deskundigheid. m Consultatierondes. n Klankbordgroepen/klankkasten
Gemeente als dienstverlener.	III Bezinning intern functioneren ambtelijke organisatie. a Planning & control. b Contractmanagement. c Produktbeschrijving. d Doelmatigheidsbevordering. e Delegatie/mandatering. f Relatie portefeuillehouder/ambtelijke organisatie.	IV Communicatie burgers-ambtelijke organisatie. a Kwaliteitsmeting. b Klachtenmeldpunt. c Ombudsman. d Wijkgewijs werken.

De eerste dimensie in dit schema wordt gevormd door de te onderscheiden hoedanigheden van de gemeente: de gemeente als politieke arena en de gemeente als dienstverlener.

In de **politieke arena** wordt door gekozen volksvertegenwoordigers beleid tot stand

20 Dit schema is in hoofdlijnen gebaseerd op het schema zoals dr. P.R.A. Terpstra en J. Wouters dat in het artikel 'Bestuurlijke vernieuwing: gemeentelijke beleidsvoornemens 1990-1994' Openbaar Bestuur juni/juli 1991 gepubliceerd hebben.

gebracht waarmee aan de samenleving (mede) vorm gegeven wordt, en waarmee dus gereageerd en ingespeeld wordt op de door de burgers in die samenleving genomen initiatieven. Een samenstel van procedures is ontwikkeld om dat proces van beleidsvorming zo goed mogelijk te structureren.

De andere hoedanigheid is de **gemeente als dienstverlener**. Allerlei (collectieve) goederen en diensten worden aan de burgers - of breder: de maatschappij - verleend, zoals paspoorten, het verstrekken van subsidies, wegenonderhoud, enzovoort.

Dwars hierop staat een indeling in een **interne** en een **externe oriëntatie**.

Bij de interne oriëntatie van de 'gemeente als politieke arena' (kwadrant I) gaat het om aspecten van het interne-bestuurlijk functioneren, zoals de verhouding tussen gemeenteraad en college van B&W, de inrichting van het raadsdebat, de raadscommissies en last but not least het te hanteren (be)sturingsmodel: wel of niet sturen op hoofdlijnen en zo ja, hoe dan?

De externe oriëntatie van de 'gemeente als politieke arena' (kwadrant II) omvat twee onderdelen.

Ten eerste de verschillende manieren waarop burgers, instituties en bedrijven invloed kunnen uitoefenen op de intern-bestuurlijke gang van zaken en/of hoe zij daarbij (meer) betrokken kunnen worden.

En ten tweede de relatie tussen de burgers (alle kiezers) en de verschillende politieke partijen, als medium om kiezerswensen tot uitdrukking te brengen.

Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de rol van de gemeenteraadsleden als volksvertegenwoordigers (naast hun rol als bestuurders) en om de wijze waarop partijen burgers bij de politiek betrekken of zich met de burgers verstaan.

De interne oriëntatie van de 'gemeente als dienstverlener' (kwadrant III) heeft vooral betrekking op de efficiency, slagvaardigheid en controleerbaarheid waarmee de ambtelijke organisatie de gemeentelijke dienstverlening uitvoert en de wijze waarop het college en ambtelijk management daaraan leiding geeft.

Bij de externe oriëntatie van de 'gemeente als dienstverlening' (kwadrant IV) gaat het om andere kwaliteitseisen met betrekking tot de dienstverlening, zoals klantgerichtheid, snelle klachtenafhandeling, een goede toegankelijkheid. Kwaliteitseisen dus voor de relatie tussen de dienstverlener en de burgers als 'klanten'.

Aan de hand van deze matrix zullen we in hoofdstuk 3 de bestuurlijke vernieuwingen presenteren die we in Deventer en Hilversum tegenkwamen.

Daarnaast maakt dit schema ook inzichtelijk op welke terreinen het experiment zich richtte: te weten kwadrant I en II en relaties van daaruit naar III en IV, doch **niet** de projecten/maatregelen/activiteiten in III en IV.

De aanpak

Het Experiment Integrale Vernieuwing schiep ideale voorwaarden om aan de interactie tussen beleidsmaker en de onderzoekers/adviseurs een logische en goed werkbare vorm te geven. Daarmee vormde het experiment een kader in een situatie waarin onderzoek, advies en evaluatie in elkaar overlopen.

'Evalu - leren' is misschien nog het beste woord voor de aanpak die we volgden. Onze aanpak sluit aan bij de organisatie-opvatting van Vaill die het 'proces of purposing' centraal stelt: een permanent proces gericht op het helder houden van de doelstellingen van een organisatie en de consensus die - en het commitment dat - daarbij essentieel is (Vaill, 1990).

Een door ons geïnterviewde bestuurder zei het als volgt:

"Dit soort gesprekken hebben bestuurders ook weer nodig hoor; om een helder idee te krijgen van hoe ze tegen de dingen aankijken. Dat is natuurlijk ook een heel boeiend element van dit hele proces; dat je zelf ook gedwongen wordt om steeds verder te denken dat inderdaad ook aandurven. Je begint met iets

waarvan je ook niet precies weet waar het eindigt; je hebt daar wel globale ideeën en verwachtingen van ..."

Gedurende het verloop van het Experiment Integrale Vernieuwing hebben we de aanpak waar de spreker op doelt frequent toegepast in gesprekken en discussies met individuen (zie het voorgaande citaat) en groepen. Terugkijkend blijkt deze aanpak volgens de twee gemeenten zonder meer vruchtbaar (in de evaluatie scoort deze aanpak - het voorhouden van spiegels - in de ogen van de betrokkenen zeer goed; zie verder Van Soomeren 1994). Toch kan men zich de algemenere vraag stellen of politici nu niet juist zelf deze aanpak onderling meer moeten toepassen, al dan niet ondersteund door externen²¹. Hier ligt ons inziens een uitdaging voor raadsleden/de raad. De (lastige) voorwaarde daarbij is natuurlijk wel dat men directe belangenbehartiging zal moeten overstijgen. Het gaat er immers 'slechts' om dat het bestuur "gedwongen wordt om steeds verder na te denken"²².

Het uitgangspunt was dat de deelnemende gemeenten zelf verantwoordelijk waren voor de invulling van het experiment. De externen (onderzoekers/adviseurs en de landelijke begeleidingscommissie) wilden hier uitdrukkelijk niet met een afhankelijk makende wijze van advisering werken. De bedoeling was om de betrokkenen in de experiment-gemeenten zelf op ideeën te laten komen, keuzes zelf bewust te laten maken, richting en zin aan het proces te laten geven. De externen vervulden dus een facilitaire rol, waarbij de adviseurs/onderzoekers de deelnemers aan het proces actief een spiegel voorhielden. Daarmee hielden ze echter tegelijkertijd ook zichzelf een spiegel voor. De keuze van dilemma's (één van de methoden die toegepast is) zegt immers iets over de ideeën die de adviseurs/onderzoekers over bestuurlijke en sociale vernieuwing hebben. De adviseurs/onderzoekers wilden voor die ideeën en die rol nadrukkelijk verantwoordelijk zijn en verantwoording afleggen jegens 'de onderzochten'. Dit maakte hen deelgenoot van het proces.

Het duidelijkst kwam dit naar voren in de Hilversumse eindrapportage ('Experientia docet'). In zijn voorwoord stelt Idenburg hierover:

"Het voor U liggende verslag is (...) 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, videopname e.d. Anderzijds waren de conclusies niet te trekken zonder ook de eigen rol erbij te betrekken. Dat is in hoofdstuk 4 en 5 (Phi/PvS: van 'Experientia docet') 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."

21 Dat kunnen onderzoekers/adviseurs zijn, zoals in dit experiment gebeurde, maar ook gemeentelijke deskundigen, burgers, etc.

22 Zie ook de conclusies die we elders trekken naar aanleiding van het onderzoek onder raadsleden (Gossink 1994).

3 Vernieuwingen in Deventer en Hilversum '90-'94

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we het eerste deel van de probleemstelling (zie 2.3) door een overzicht te geven van de bestuurlijke vernieuwingen die in de raadsperiode 1990-1994 in Deventer en Hilversum voorbereid en/of uitgevoerd werden. We beperken ons tot vernieuwingen die door besluiten van raad (en het college) tot stand zijn gekomen. We presenteren de vernieuwingen aan de hand van de matrix uit paragraaf 2.7. Verder beperken we ons in dit hoofdstuk tot de grote lijn; meer informatie over de totstandkoming van de vernieuwingen en de vele bronnen, deelonderzoeken en respondenten waar we ons op baseren, treft men aan in de beide lokale eindrapportages.

3.2 Hilversum

De vernieuwingen in Hilversum staan in schema 1 samengevat.

Schema 1: Bestuurlijke vernieuwingen Hilversum 1990-1994

	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 stadsgesprekken; consultatierondes e.d. b beter gebruik media voor politieke discussie en polemiek. 8 Commissie ex. artikel 82 met 'aanjaagfunctie' voor bestuurlijke vernieuwing. 9 Buurtbudgetten ten bate van de leefomgeving. 10 Proefproject wijkbeheer.
Gemeente als dienstverlener	III 5 Verfijnen van het systeem van planning en control waarbij het bestuur op jaarbasis productie- en budgetafspraken maakt met het ambtelijk apparaat. 6 Betere organisatie klachtenprocedure.	IV 11 Oprichting projectgroepen rond drie cirkels waaraan langhebbende organisaties en burgers deelnemen ²³ . 12 Werkgroepen leefomgeving per wijk. 13 Banencentrum waarbij Gemeentelijke sociale dienst en plaatselijk arbeidsbureau tot een 1 loket-functie komen.

²³ Wij zijn ons er van bewust dat het bestaan van werkgroepen, projectgroepen enzovoorts op zichzelf geen uitspraak rechtvaardigt over de mate waarin er sprake is van bestuurlijke vernieuwing. De reacties op inhoudelijke initiatieven en ideeën vormen uiteindelijk de toets der kritiek. Het voert echter te ver om op deze plaats de projectgroepen te wegen.

De Hilversumse vernieuwing concentreert zich rond problemen die de raad ervaart in haar eigen optreden²⁶. Het merendeel van alle rapportages 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.

Meer informatie is te vinden in de Hilversumse eindrapportage van het Experiment Integrale Vernieuwing die in mei 1994 verscheen onder de titel 'Experientia docet'.

In schema 2 wordt aangegeven in welke fase van de besluitvorming de vernieuwing zich bevindt; als meetmoment is 2 maart 1994 genomen.

Schema 2: Hilversumse vernieuwing naar fase van besluitvorming (maart 1994)

In (ambtelijke) voorbereiding	College / raadsbesluit ²⁷	In uitvoering
1 Beperking aantal raadscommissies.	2 Ruimte creëren voor andere, meer verkennende discussies in de commissies.	5 Reorganisatie ambtelijk apparaat naar het systeem van planning en control waarbij de raad/het college op jaarbasis afspraken maken met het ambtelijk apparaat.
4 Meer delegatie naar college en commissies.	3 Uitwerken idee sturen op hoofdlijnen.	11 Oprichting projectgroepen rond drie cirkels waaraan belanghebbende organisaties en burgers deelnemen.
6 Betere organisatie klachtenprocedure.	7b Verbetering voorlichting over politiek.	12 Werkgroepen leefomgeving per wijk.
	7a Meer contacten en communicatie met burgers.	13 Banencentrum met één loket-functie GSD en arbeidsbureau.
	8 Commissie ex. artikel 82 met aanjaagfunctie voor bestuurlijke vernieuwing.	10 Buurtbudgetten ten bate van de leefomgeving.
	9 Proefproject wijkbeheer.	

In Hilversum beperken de vernieuwingen, die in dit experiment centraal stonden, 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 kan de politiek tussentijds (drie maal per jaar naar aanleiding van de Maraps) eventueel bijsturen.

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.

²⁶ Althans de vernieuwingen die in het Experiment Integrale Vernieuwing centraal stonden. Naast dit experiment vonden natuurlijk vele vernieuwingen plaats op andere terreinen. Een kort overzicht daarvan is te vinden op blz. 25 van 'Experientia Docet' (de lokale eindrapportage voor Hilversum).

²⁷ Inclusief voorstellen van de werkgroep die 'Als de stemmers staken' hebben geproduceerd en waarover overeenstemming bestaat.

Het experiment wijkbeheer, dat in 1993 mede ontwikkeld werd door een uit Deventer overgekomen ambtenaar, startte begin 1994 in vier Hilversumse wijken. Over het verloop en de resultaten hiervan kan op het door ons aangehouden meetmoment (maart 1994) nog weinig worden gezegd. Interessant is wel dat in het collegeprogramma van maart 1994 is vastgelegd dat op basis van de (tussen)evaluatie van het Hilversumse experiment wijkbeheer eventueel ook wijkwethouders ingesteld worden.

Burgers kunnen in Hilversum deelnemen aan sociale vernieuwing in werkgroepen. Deze groepen houden zich in de eerste plaats bezig met de leefomgeving²⁶. Over het draagvlak voor die werkgroepen, de ontwikkeling van activiteiten, continuïteit, zeggenschap van de leden, mogelijkheden, etcetera bestaat bij ons te weinig duidelijkheid om een preciezer oordeel te geven²⁷.

3.3 Deventer

In Deventer draait de vernieuwing vooral om de wijkaanpak. Naar aanleiding van het programma sociale vernieuwing is de wijkaanpak ter hand genomen. Hierbij is gekozen voor een combinatie van inhoud (projecten ter bevordering van een leefbare omgeving, bijvoorbeeld) en infrastructuur (instellen wijkambtenaren, wijkwethouderschap, wijkbudgetten, wijkteams en wijkgericht opbouwwerk).

Daarnaast vlamde in Deventer in 1993 de discussie op over de kerntaken van de gemeente. Oud-burgemeester Waal bracht daarbij een golf van reacties te weeg door zijn voorstel te komen tot een ambtelijk apparaat van 50 mensen. In de loop van 1993 is deze discussie echter weer weggeëbd.

Een groep van fractievoorzitters, de burgemeester en de gemeentesecretaris hebben zich gebogen over het vraagstuk van bestuurlijke vernieuwing. Hieruit is een rapport gekomen waarover de discussie in maart 1994 nog niet was afgerond. Veel van de voorstellen in het rapport lijken overigens sterk op de voorstellen die in het Hilversumse rapport 'Als de stemmers staken...' zijn opgenomen. Wat hier opvalt is dat discussies over dit soort vernieuwing in Deventer stroever verlopen dan de vernieuwing in het kader van de wijkaanpak. De discussies ontberen een kader. We komen hier later op terug. Dit maakt de plaatsing in fasen van besluitvorming wat riskant. Wij hebben gekozen voor een 'college-raadsbesluit' voor wat betreft de maatregelen waarover overeenstemming bestaat.

26 Wat opvalt in alle gemeenten waar burgers participeren in het kader van sociale vernieuwing is dat de leefomgeving en buurtbeheer het sterkst aanspreken. In Rotterdam spreekt men wel van opzoomeren, maar ook in Deventer blijkt de kwaliteit van de omgeving een goede manier om bewoners te betrekken. Het verruimen van die betrokkenheid naar andere cirkels van sociale vernieuwing blijkt overal een struikelblok. Zie ook *Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak*.

27 Daarmee zouden we immers terecht komen bij de projecten/maatregelen/activiteiten die in het kader van sociale vernieuwing in Hilversum worden uitgevoerd en op dat niveau (zie 2.7 naar aanleiding van de matrix) richten we ons in dit experiment niet.

De vernieuwing in Deventer staat in schema 3 samengevat.

Schema 3: Bestuurlijke vernieuwingen Deventer 1990-1994

	Interne oriëntatie	Externe oriëntatie
Gemeente als politieke arena	I 1 Opstellen lange termijn planning om besluitvorming te coördineren. 2 Intensiveren van het gebruik van de bestuursopdracht. 3 Systematisch nalopen van de wetgeving op mogelijkheden delegatie van de raad naar college.	II 5 Het wijkwethouderschap waarbij wethouders het aanspreekpunt van het college voor een specifieke wijk vormen. 6 Werkzaamheden van dienst milieu en stadsbeheer (DMS) per wijk aan de burgers ter onderhandeling voorleggen²⁸ 7 Kaders van bewoners, georganiseerd in wijkteams besteden budgetten ter bevordering van de leefbaarheid van de wijk. 8 In gezamenlijk overleg tussen gemeente en bewoners opstellen van verkeerscirculatieplannen op wijk-niveau. 9 Opstellen wijkveiligheidsplannen waarbij de politie, analoog aan de dienst milieu en stadsbeheer gaat onderhandelen met de buurt over haar werkzaamheden. 10 Samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven ten behoeve van de vitaliteit van de stad op het gebied van o.a. werkgelegenheid in de Deventer Ontwikkelingsraad.
Gemeente als dienstverlener	III 4 Kerntaken van het ambtelijk apparaat formuleren & organisatie ambtelijk apparaat daarop aanpassen.	IV 11 Instelling van een ombudscommissie. 12 Uitbreiden van de wijkaanpak naar andere diensten en sectoren (dit mede n.a.v. bestuursopdracht). 13 Samenwerking arbeidsbureau en gemeente ten behoeve van hulp aan langdurige werklozen (o.a. banenpool, Jeugdwerkgarantieplan +)

28 Bewoners in de politieke arena, klopt dat wel? Volgens ons wel. Het gaat er bij de wijkaanpak namelijk om dat bewoners niet alleen medezeggenschap krijgen over de diensten die aan hen verleend worden. Zij krijgen ook een functie in het legitimeren (ontwerpen van spelregels in termen van werkwijzen) om zelf beslissingen te nemen. Dit betekent in feite een vorm van directe democratie. De burgers zijn hier belast met het verdelen van middelen. Dit valt bij hem onder de politieke besluitvorming. De politieke arena wordt dus uitgebreid en anders ingericht. In die zin is er sprake van vernieuwing van de politieke arena.

In schema 4 wordt de fase waarin de besluitvorming zich (in maart 1994) bevindt samengevat.

Schema 4: Deventer vernieuwing naar fase van besluitvorming (maart 1994)

In (ambtelijke) voorbereiding	Raads-College besluit ²⁹	In uitvoering
12 Uitbreiden van de wijkaanpak naar andere diensten en sectoren.	1 Lange termijnplanning ten behoeve van besluitvorming door de raad. 3 Nalopen mogelijkheden om te delegeren van raad naar college. 10 Instelling van een ombudscommissie.	2 Intensiveren van het instrument bestuursopdracht. 5 Het wijkwethouderschap waarbij deze het aanspreekpunt van het college voor een bepaalde wijk vormen. 6 Werkzaamheden van DMS per wijk aan de burgers ter onderhandeling voorleggen. 7 Kaders van bewoners georganiseerd in wijkteams besteden budgetten ter bevordering van de leefbaarheid van de wijk. 8 Door gemeente en bewoners gezamenlijk opstellen van plannen voor verkeerscirculatie op wijkniveau. 9 Opstellen wijkveiligheidsplannen waarbij de politie, analoog aan de dienst milieu en stadsbeheer gaat onderhandelen met de buurt over haar werkzaamheden. 10 Samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven t.b.v. de vitaliteit van de stad op het gebied van o.a. wonen en werkgelegenheid in de Deventer Ontwikkelingsraad. 13 Samenwerking arbeidsbureau en gemeente ten behoeve van hulp aan langdurige werklozen (o.a. banenpool, Jeugdwerkgarantieplan +) in de stichting Deventer Werkt.

In Deventer wordt bestuurlijke en de sociale vernieuwing hoofdzakelijk ter hand genomen langs de lijn der wijkaanpak. Essentieel is dat bewoners in de wijkaanpak langs twee lijnen worden benaderd.

Als belastingbetaler hebben zij recht op een goede dienstverlening die is toegesneden op hun wensen (bewoner als **consument**).

Als bewoner zijn zij tegelijkertijd producenten van hun omgeving; **producenten** die hun inzet, inzicht, kennis en vaardigheden kunnen aanwenden om een betere omgeving te creëren. Dat begint al bij vuilnis aan de weg zetten en de voortuin bijhouden. Deze rol van producent impliceert overigens ook dat de overheid op bepaalde terreinen een stap terug zet en de burger een grotere eigen verantwoordelijkheid krijgt.

²⁹ Inclusief voorstellen van de werkgroep bestuurlijke vernieuwing waar overeenstemming over bestaat.

Wat opvalt is dat Deventer in de uitvoering van sociale vernieuwing welhaast vanzelf op bestuurlijke vernieuwing gestuit is. De wijkwethouder, wijkambtenaren, de bestuursopdracht voor de diensten om te kijken wat zij kunnen betekenen voor de wijkaanpak ... het zijn allemaal vormen van bestuurlijke vernieuwing die de sociale vernieuwing als het ware ten dienste staan. De andere kant van de medaille is dat bestuurlijke vernieuwing die niet in het kader van de wijkaanpak staat, vooralsnog weinig vooruitgang boekt. Het lijkt wel of de wijkaanpak in 'het verkeers-circulatieplan van bestuurlijke vernieuwing' altijd voorrang krijgt in Deventer.

3.4 Twee modellen voor vernieuwing

Wie de vorige paragraaf beziet, kan niet anders concluderen dan dat de steden Deventer en Hilversum vanuit twee heel verschillende contexten met twee heel verschillende vernieuwingsprocessen aan de slag zijn. Het is boeiend om te zien dat binnen de gegeven afbakening zoveel vormen van vernieuwing mogelijk zijn. De twee processen verschilden immers van meet af aan. Sterker nog: een van de argumenten die een rol speelden bij de start van het experiment was juist het feit dat de inzet van de twee gemeenten op zo'n interessante wijze verschilde. In Hilversum was het vooral de raad die (met de nota 'Als de stemmers staken') het voortouw voor vernieuwing pakte. In Deventer was een maatschappelijk proces in de wijken³⁰ de gangmaker der bestuurlijke vernieuwing.

Over de aard van de vernieuwing kunnen we dan ook de volgende conclusies trekken:

- In Hilversum vindt vernieuwing relatief meer plaats in de interne sfeer. Ook is de vernieuwing in Hilversum sterk gericht op het functioneren van het lokale bestuur als politieke arena.
- Voor Deventer geldt dat vernieuwing relatief meer plaats vindt in de externe oriëntatie. De externe vernieuwing van de politieke arena krijgt in Deventer een ander soort aandacht dan in Hilversum. In Deventer volgt men de redenering dat processen waarbij burgers - en niet vertegenwoordigers - besluiten nemen, ook gelegitimeerd zijn.

Als de vraag gesteld wordt in welke mate de vernieuwing tot doel heeft om beter in te kunnen spelen op de initiatieven van (groepen) burgers en bedrijven, dan springen een aantal vernieuwingen in het oog.

In Deventer biedt de Deventer Ontwikkelingsraad met name aan het bedrijfsleven de mogelijkheid om projecten te initiëren ter verbetering van de plaatselijke economie. Verder is de wijkaanpak een infrastructuur waarlangs initiatieven van onderop het ambtelijk apparaat en de politiek in worden gewerkt. Ook het wijkwethouderschap creëert voor bewoners een extra mogelijkheid om initiatieven aan te kaarten. Daarnaast vormen de stadspanels in Deventer een manier om burgers bij de ideeënvorming over gemeentelijk beleid te betrekken.

In Hilversum zijn de werkgroepen leefomgeving en de projectgroepen per cirkel - en op termijn misschien ook het experiment wijkbeheer - de belangrijkste vernieuwingen die burgers de mogelijkheid bieden ideeën aan te kaarten. Ook nieuwe communicatie-instrumenten als stadsgesprekken en consultatierondes zijn voorbeelden van betere mogelijkheden voor burgers om hun ideeën aan te kaarten.

30 Een proces dat goed getypeerd wordt met de definitie die de AGSV hanteerde voor sociale vernieuwing (zie 1.1): "De stroom van massale, kleinschalige veranderingen van mensen en organisaties die niet steeds op elkaar wachten, maar zelf beginnen."

Beide steden creëren actieve inbreng van burgers op een niveau dat aansluit bij de leefwereld van burgers als bewoners. Burgers zijn echter veel meer dan alleen bewoners. Denk aan werken, recreatie, consumptie enzovoorts. Om bewoners ook in die rollen te betrekken lijken de communicatie-instrumenten als stadspanels en consultatierondes geschikt. De vraag is of daarmee daadwerkelijke betrokkenheid wordt gecreëerd of alleen een betere dienstverlening. Op zich is grotere klantgerichtheid heel lovenswaardig, maar het gaat er juist om dat burgers niet alleen consumenten zijn van de overheid, maar ook producenten van hun samenleving³¹.

Over de mate van vernieuwing valt het volgende te zeggen:

Beide steden zijn direct na de gemeenteraadsverkiezingen aan de slag gegaan met een proces van activering van de burgers³². In Hilversum is hierbij, mede naar aanleiding van de opkomst van de verkiezingen, de eigen raad kritisch onder de loep genomen.

We zien in Deventer dat vrij snel een andere wijze van overheidshandelen is verwezenlijkt. Op dit moment is de wijkaanpak als methodiek om de verantwoordelijkheid voor de buurt meer bij de bewoners te leggen volop in uitvoering.

Ten slotte nog iets over de relatie tussen sociale en bestuurlijke vernieuwing in beide steden. Zowel Deventer als Hilversum erkennen in theorie - alleen al door hun deelname aan het Experiment Integrale Vernieuwing - dat sociale vernieuwing veranderingen in het politiek en bestuurlijk systeem impliceert. De koppeling van bestuurlijke veranderingen en sociale vernieuwing ligt in Deventer in de praktijk echter sterker voor de hand. 'Wijkwethouder, wijkambtenaren, wijkteams, wijkplannen en wijkveiligheidsplannen': de eerste lettergreep van deze woorden geeft al aan waarom de relatie tussen bestuurlijke en sociale vernieuwing zo voor de hand ligt. Een duidelijke en heldere identiteit die met een paar lijnen op een kaart kan worden aangegeven, maakt een directe koppeling met bestuurlijke veranderingen mogelijk en eenvoudiger. Aan de andere kant moet niet worden vergeten dat de wijkaanpak iets anders is dan een verandering van niveau van aanpak. Een bestuurlijke verandering die hiermee bijvoorbeeld niet benoemd wordt, maar wel degelijk in Deventer plaatsvindt, is de afnemende bemoeienis van de raad met veel zaken op buurtniveau; in feite krijgt de raad door de wijkgerichte aanpak een andere rol. Enerzijds worden de mogelijkheden minder voor wat betreft de directe sturing; in de wijken beslist men meer dan vroeger zelfstandig en kan men zelfs met delen van het budget schuiven³³. Anderzijds wordt in signalerende en opiniërende zin de rol van de raadsleden juist weer directer.

Zo bezien verschillen Hilversum en Deventer weer minder. Immers, ook in Hilversum worden middels de werkgroepen leefomgeving discussies over milieu en stadsbeheer op het meest concrete niveau naar bewoners toe gebracht. De gemeenteraad in Hilversum acht dit - naast de sterkere 'sturing op hoofdlijnen' waartoe men besloot - ook wenselijk³⁴ en heeft dan ook in januari 1994 een begin gemaakt met het experiment wijkbeheer. Dit is overigens ook het enige thema waarbij sociale en bestuurlijke vernieuwing elkaar echt geraakt hebben in de afgelopen raadsperiode (zie de Hilversumse eindrapportage).

31 Zie ook het *Collegeprogramma raadsperiode 1990-1994 gemeente Deventer* en voor de gemeente Hilversum, het programma sociale vernieuwing uit 1991.

32 Zie de beide collegeprogramma's

33 Hetgeen in feite gezien kan worden als een gedeeltelijke - zij het nog minieme - decentralisatie van het budgetrecht dat bij de raad berust.

34 Zie ook Idenburg, Ph. A., P. van Soomen: *Wat wil de raad*, voorjaar 1993.

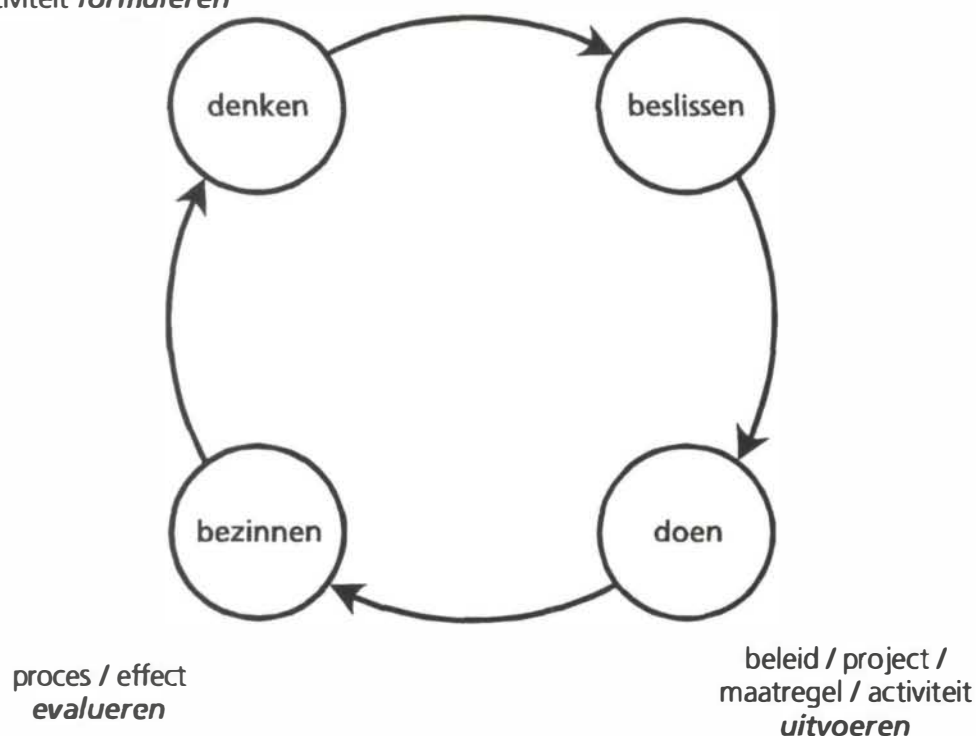
4 Het proces van vernieuwing

4.1 Interpretatie van het proces in Deventer en Hilversum

Wie vernieuwing van wat grotere afstand nader beschouwt, ontdekt een leerproces. Eerst moet er afstand worden genomen van de bestaande gewoonten en gebruiken, dan dienen alternatieven geformuleerd te worden: verkend moet worden hoe het anders kan. Vervolgens moeten keuzes uit de alternatieven worden gemaakt. Tenslotte moeten die keuzes ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Dit proces herhaalt zich zo lang als een probleem met huidige gebruiken en gewoonten wordt ervaren. In het onderstaande schema wordt deze leercyclus aanschouwelijk gemaakt³⁵.

probleem *analyseren*
en nieuw beleid /
project / maatregel /
activiteit *formuleren*

prioriteit *bepalen*
werkplan *presenteren*



Ontbreekt één van de stappen dan vindt geen leerervaring en ook geen vernieuwing plaats.

Als we het beeld dat uit de beide lokale eindrapportages naar voren komt in verband brengen met de voorgaande vierstaps leercyclus, dan kunnen we de volgende grove conclusie trekken. In Hilversum weet met name het politieke systeem perfecte probleemanalyses te maken, maar de stap naar 'beslissen' en 'doen' verloopt moeizaam. Men concentreert zich als het ware op de linkerkant

35 Deze leercyclus is mede gebaseerd op Kolb 1974, 1976 en 1984.

van de leercyclus: 'bezinnen' en 'denken'³⁶. In Deventer ligt de nadruk veel sterker aan de rechterkant van de leercyclus: na één of hoogstens enkele gezamenlijke³⁷ denk sessie(s) wordt snel 'beslist' en overgegaan naar het 'doen'. Voor een mogelijke verklaring van dit verschil moeten we terug naar de verschillende startposities die beide gemeenten aan het begin van het Experiment innamen. Grof samengevat zou men kunnen zeggen dat 'de opgave' voor de politici en bestuurders bij de start van het experiment verschilde.

- In Deventer zag men de maatschappelijke processen en initiatieven in de stad en de wijken als de motor. Gegeven het feit dat die motor steeds beter begon te draaien³⁸, stonden de politici voor de vraag hoe ze zich aan dat gegeven moesten aanpassen. Gegoten in de terminologie van de matrix: wat moet er intern in de politieke arena veranderen onder invloed van de veranderingen die extern plaatsvinden. In één pennestreek samengevat:



- In Hilversum zag men de crises in de lokale democratie als eerste probleem: wat moeten wij in de politieke arena veranderen opdat de stemmers niet langer staken³⁹?

Daarnaast speelde de vraag hoe men in de relatie politiek-dienstverleners (ambtenaren) verder vorm kon geven aan het al eerder geïntroduceerde systeem van planning en control. De voortgaande discussie in Hilversum over 'sturen op hoofdlijnen' is daarvoor indicatief. Hilversum samenvatten vergt dan ook twee pennestreken; één verticale (relatie politiek-ambtenaren met betrekking tot planning en control) en één horizontale: de interne verbouwing van de politieke arena in de hoop daarmee meer publiek te trekken.



De gehanteerde modellen verschillen dus fundamenteel. Gechargeerd samengevat heeft men in de ene gemeente gezegd 'we gaan eerst intern verbouwen en treden dan vernieuwd naar buiten', terwijl men in de andere gemeente direct naar buiten stapte en tegen de burgers zei "het is duidelijk dat we moeten verbouwen..... heeft u ideeën"?

36 Een uitzondering hierop wordt gevormd door de vroege invoering van het systeem van planning en control.

37 Dat wil zeggen: politici en ambtenaren, veelal nog aangevuld met burgers, instellingen, bedrijfsleven en externen.

38 Waarbij overigens politici en bestuurders zeker een rol speelden.

39 Een werkgroep bestaande uit raadsleden vervaardigde als richtinggevende nota een stuk met de veelzeggende titel 'Als de stemmers staken ...' (Hilversum 1992).

Ondanks dit verschil van aanpak zijn er ook overeenkomsten.

Zo is het bijvoorbeeld opvallend dat in beide gemeente het evalueren ('bezinnen') niet echt uit de verf komt. Men zou verwachten dat dit bij uitstek een taak is voor de raad (doelen bepalen en later bezien of - en hoe - het beleid die doelen bereikt). Evalueren kan men in dat opzicht zien als een (meta)vorm van 'controleren'. De raad blijkt echter in beide gemeenten haar controlerende taak beperkter in te vullen. In dat opzicht vervulde het Experiment Integrale Vernieuwing zonder meer een nuttige functie, omdat daarbij de nadruk juist sterk lag op onderzoek ('wat gebeurt er'), reflectie/bezinnen ('wat vinden we daarvan') en advies ('wat gaan we dus doen'). In de evaluatie van het experiment (Van Soomeren, 1994) waren de betrokkenen over dit aspect van het experiment dan ook in meerderheid zeer te spreken: de onderzoekers/adviseurs hebben op meerdere momenten, en met behulp van meerdere instrumenten (discussies, notities, rapportages), beide gemeenten een spiegel voorgehouden.

Men kan zich afvragen hoe de lokale overheid haar rol van evaluator in de toekomst zelf beter kan invullen. We zien daarvoor de volgende mogelijkheden:

- 'uitbesteden' aan een 'gemeentelijke rekenkamer' die naast de strikt financiële evaluatie ook beleidsevaluatie tot taak heeft⁴⁰;
- als politiek orgaan zelf deze taak veel steviger oppakken;
- een combinatie van deze twee, zoals die eigenlijk enigszins vorm kreeg in het kader van het Experiment Integrale Vernieuwing (externen bekeken en evalueerden wat er gebeurde en praatten daarover met politici).

Hiermee zijn we op basis van de processen in Deventer en Hilversum tot een overstijging van de casuïstiek gekomen. Dat is een aanpak die we in dit hoofdstuk ook verder zullen volgen.

Op basis van de ervaringen die opgedaan werden in Deventer en Hilversum, en mede gebaseerd op de ervaringen die door leden van de AGSV en de landelijke begeleidingscommissie elders werden opgedaan, presenteren we in paragraaf 4.2 allereerst enkele uitgangspunten met betrekking tot de relaties tussen de gemeentelijke overheid (politiek en gemeentelijke diensten) en de burgers. Daarbij schetsen we de (relatie)problemen en een visie op de nieuwe rollen die de betrokkenen zouden kunnen aannemen.

De ervaringen die in het experiment werden opgedaan, leren dat voor vernieuwing van de rollen van de betrokkenen enkele essentiële ingrediënten en condities aangewezen kunnen worden. Deze ingrediënten en condities presenteren we in paragraaf 4.3. In het experiment zijn we ook voorbeelden tegengekomen van processen en situaties waarbij men in staat blijkt op een positieve, en voor alle partijen werkbare, wijze invulling te geven aan een nieuwe rolverdeling en aanpak. In paragraaf 4.4. presenteren we een nieuwe definitie van beleid die gebaseerd is op - en als theoretische inlegger kan dienen voor - de aanpak waarvan we voorbeelden tegenkwamen. Die aanpak werken we in 4.5 verder uit; we spreken daar over de open aanpak.

40 Bij de landelijke rekenkamer is sinds een aantal jaren duidelijk sprake van een dergelijke taakverbreiding.

4.2 De spelers

In hoofdstuk 1 werd gesteld en beargumenteerd dat er bestuurlijk sprake moet zijn van een ingrijpende verandering van de rolverdeling in de richting van volwassen relaties. Op lokaal niveau laat zich dat vertalen als een verandering in de rolverdeling tussen gemeentebestuur, gemeentelijke (en maatschappelijke) instellingen en burgers.

4.2.1 Relatieproblemen

De andere rolverdeling tussen politiek, burger en diensten wordt gemotiveerd vanuit een aantal problemen die de onderlinge relaties van de drie partijen betreffen.

De **raad** als drager van de politieke functie is een nogal gesloten en intern gericht circuit, dat het merendeel van zijn tijd besteedt aan vergaderen; meer dan de helft van de tijd van raadsleden gaat daaraan althans op (in volgorde van belangrijkheid: commissies, raad, fractie, partij). Verder besteedt men zo'n 10% aan lezen, archiveren en contacten met ambtenaren. Uiteindelijk resulteert er minder dan 20% die buiten het stadhuis circuit⁴¹ besteed worden.

De tabel geeft een overzicht voor Deventer en Hilversum. Overigens geven dit soort cijfers in andere steden vergelijkbare patronen te zien.

Tabel: Tijdsbesteding raadsleden in twee gemeenten (raadsperiode 90-94)

Activiteit	Uren gemiddeld per raadslid*	
	Hilversum	Deventer
Plenaire vergadering	3,5	2,5
Raadscommissies	5,5	3,5
Fractievergadering	4,0	3,0
Partijvergadering	1,5	1,0
Lezen/archiveren	3,5	0,5
Contact ambtenaren	1,5	1,0
Subtotaal intern	19,5	11,5
Spreekuren/contacten organisaties	4,5	3,5
Overig	3,5	3,5
Totaal	27,5	18,5

* Respons Hilversum 25 (van de 37) en Deventer 15 (van de 33).

Wie deze tabel bekijkt, zal het niet verwonderen dat veel lokale politici zich zorgen maken over de 'kloof' tussen politiek en maatschappij en dat buitenstaanders

41 Zie de resultaten van het enquête-onderzoek dat in het kader van het Experiment Integrale Vernieuwing uitgevoerd werd (Gossink, 1994).

spreken over het 'bleke profiel' van de gemiddelde raadslid (Onderzoeksgroep lokale democratie, 1991). De vele interne vergaderuren en activiteiten verklaren in ieder geval dat bleke profiel: de raadsleden komen niet bepaald vaak buiten de deur.

Kijkend naar de tabel ligt de richting van die vernieuwing nogal voor de hand: naar buiten! In een van de interviews gaf een bestuurder deze richting helder aan:

"De raad blijft grotendeels buiten beeld bij de wijkaanpak, de regionalisering en de verzelfstandiging van de diensten. De raad beseft nauwelijks dat de raadspositie fundamenteel in het geding is. Vernieuwing begint bij de politici zelf! Het is een fataal idee om te denken dat je een beter raadslid bent als je veel stukken leest en veel op het stadhuis bent. Je moet ook af van het idee dat die besluitvorming zo centraal staat... dat het daar alleen maar om gaat. Je zou meer aandacht moeten geven aan communiceren met mensen. Echt spreken over ideeën... dat gebeurt eigenlijk heel weinig en dat terwijl het een essentiële rol is voor de raad in een tijd van mondige mensen, goeie ambtenaren en steeds betere techniek."

Het lokale politieke systeem zou zich met andere woorden moeten ontwikkelen **van** een intern gericht circuit van vergadertijgers, **naar** een veel sterker extern gerichte rol waarbij politici in communicatie met anderen ideeën oppikken, lanceren en bediscussiëren.

De gemeentelijke **diensten** ontvangen niet zozeer kritiek op de kwaliteit van hun dienstverlening (zie Onderzoeksgroep lokale democratie, 1991) als wel op het gebrek aan samenhang in het totale gemeentelijke beleid⁴²: de rechter hand weet soms niet wat de linker doet (of doet iets anders). De gemeentelijke dienstverlening is te sectoraal en verkokerd. Sociale vernieuwing was dan ook mede een operatie om daarin verandering te brengen (zie ook SCP, 1994).

Bij de **burgers** geldt in sterke mate een consumentistische houding. Hier is sprake van een dilemma. Jarenlang kon 'de overheid' dienst doen als een collectief afwentelingssysteem voor maatschappelijke problemen. De effecten daarvan (toenemende regelgeving, bureaucratie en standaardisatie) werden echter minder gewaardeerd. Vanaf het moment dat het idee van de verzorgingsstaat scheuren begint te vertonen, worden naast de rechten ook de plichten sterker benadrukt. Vanuit het gezichtspunt van de individuele burger gaat het daarbij vanzelfsprekend in de eerste plaats om de plichten die de anderen niet nakomen. Dat de burger naast consument ook in belangrijke mate producent is van welvaart, welzijn en veiligheid is een gedachte die minder snel wordt opgepikt.

4.2.2 Nieuwe rollen: burger als consument én producent

Iedereen is het er over eens dat de burger centraal moet staan in de lokale democratie. Dat gezegd hebbende, zou echter de consequentie moeten zijn dat de lokale politiek en ambtenarij ten dienste staan aan de vraag van de burgers en de initiatieven die burgers zelf nemen. Zo geformuleerd blijkt de praktijk opeens weerbarstiger. De eerste stappen op het pad van een meer klantgerichte/vraag-gerichte dienstverlening zijn ondertussen gezet, maar de relatie tussen burger, diensten en politiek zit lastiger in elkaar dan gedacht.

42 Zie de kritiek zoals bijvoorbeeld geformuleerd in Deventer Magazine (1993) en in 'De Arnhemse kijk op de wijk' (gemeente Arnhem, september 1993).

Het onderscheid van de burger als consument en de burger als producent betekent dat er tussen burger en de twee andere partijen (politiek en diensten) sprake is van $2 \times 2 = 4$ relaties:

- 1 de diensten moeten de burger als consument het beste produkt tegen de laagste prijs aanbieden (marktmodel);
- 2 de diensten moeten echter daarnaast - en dat is een nieuwe en nog lastiger rol - de burger ook ondersteunen in zijn rol als producent;
- 3 de politiek heeft tot taak in de consumentrelatie (zie 1) tussen burger en diensten het kader aan te geven; bij het aanbod van de diensten gaat het immers om collectieve goederen en die vereisen dus per definitie een politieke discussie over de verdeling van deze waarden (zie Berg 1991 en 1993);
- 4 daarnaast heeft de politiek echter de taak burgers uit te lokken, aan te sporen en misschien zelfs te dwingen om meer dan tot nu toe het geval is de rol van producent te spelen. Trefwoorden zijn hier: zelfredzaamheid en zelfbeheer.

Het verhaal van de gemeentelijke overheid als aanbieder van goederen en diensten aan consumenten (zie 1 en 3) heeft hier niet onze eerste interesse. De profitsector biedt hier qua praktische aanpak en instrumenten een bruikbaar voorbeeld. In essentie komt dat voorbeeld er op neer dat de politiek een kader in hoofdlijnen aangeeft ('welke goederen/diensten leveren we als overheid aan de consument'), waarna de politiek de verdere uitvoering, marketing en distributie aan de dienstverlenende ambtenaren overlaat⁴³ en zich hoogstens nog bemoeit met de evaluatie van de uitvoering.

Veel lastiger - want nieuw nu de grenzen van de verzorgingsstaat bereikt zijn - is het om de relatie van de burger als producent ten opzichte van de politiek en de diensten in te vullen (zie 2 en 4). Het Experiment Integrale Vernieuwing heeft ons ook iets geleerd over het begin van een oplossing ... een (ver)nieuw(d)e aanpak. We zullen hier in de paragrafen 4.4 en 4.5 nader op ingaan, maar buigen ons nu eerst over de ingrediënten en condities voor zo'n aanpak.

4.3 Ingrediënten voor stuwkracht

Onze kijk in de proceskeuken van de twee gemeenten was er mede op gericht om een idee te krijgen van wat nu stimulerend en/of belemmerend werkt op vernieuwingsprocessen.

In deze paragraaf beperken we ons tot de belangrijkste 'ingrediënten' en condities.

4.3.1 Overtuigde mensen als stuwkracht

Iedereen kent voorbeelden van inspirerende mensen (zowel buurtbewoners en ambtenaren als bestuurders) die veel gedaan krijgen. Ze lijken organisaties en processen te 'bezielen'; zonder hen lukt er niet veel.

Ook het omgekeerde komt voor: mensen die vergaderingen behoorlijk in de war sturen, processen kunnen frustreren; mensen die door hun houding en optreden de vonk van bezieling weten te doven.

Tot zijn essentie teruggebracht, is sociale vernieuwing - als we het opvatten als "de

⁴³ Hierbij kan de politiek eventueel nog aanvullende randvoorwaarden opleggen zoals bijvoorbeeld de minimale/maximale prijs, wijze van aanbidding (bijvoorbeeld sectoraal of integraal via één loket etc.).

stroom van massale, kleinschalige veranderingen van mensen en organisaties die niet steeds op elkaar wachten, maar zelf beginnen" (AGSV 1994/7) - in bestuurlijk opzicht niet veel meer dan een verandering van bestuursstijl; een stijl waarin de overheid niet langer alleen de richting van de ontwikkeling bepaalt, maar meer ondersteunend werkt ten aanzien van ontwikkelingen die vanuit de samenleving zelf voortkomen. Dat vraagt om een ander soort bestuurders dan degenen die het bouw- werk van de verzorgingsstaat hielpen optrekken. We willen ze omschrijven als mensen die allereerst oog hebben voor wat er in de samenleving gebeurt. Mensen die niet zelf willen scoren, maar mensen met een interesse in wat anderen doen; voor wie anderen geen bedreiging zijn, maar een bron van fascinatie. Mensen die doordrongen zijn van de gedachte dat niets lukt zonder teamwork, zeker in een tijd van snelle veranderingen en individualisering.

Daarbij blijken ook communicatieve vaardigheden een belangrijke rol te spelen, niet alleen bij politici en burgers, maar ook in het ambtelijk apparaat. Zo moeten technisch opgeleide medewerkers vanuit een nieuwe rol steeds vaker onderhandelen met buurtbewoners. Dat levert nog wel eens problemen op. Die medewerkers zijn daar immers niet in opgeleid of geoefend en meestal zijn de bestaande beoordelingssystemen niet ingericht op het belonen van dergelijke vaardigheden. In ons onderzoek liepen we telkens weer op tegen de grote betekenis van de factor 'mens'. Dat blijkt lastig voor een eindadvies met conclusies, omdat gemotiveerde mensen niet produceerbaar en imiteerbaar zijn. Bovendien blijken ze, als ze bezig zijn, vaak irritant en moeilijk inpasbaar, omdat ze zich bijvoorbeeld niet houden aan regels, conventies en werktijden. Pas achteraf ziet men de grote betekenis van zulke lastige en bezielde mensen. Daarom zou er in het proces van sociale en bestuurlijke vernieuwing in de eerste plaats aandacht moeten zijn voor de mensen die dit proces kunnen maken en breken. En meer dan aandacht, want er zijn condities - we behandelen ze in de volgende paragraaf - die de ruimte en steun geven die gemotiveerde mensen behoeven; niet meer en niet minder. Niet meer omdat ze 'slechts' de randvoorwaarden bieden voor mensen, ten dienste staan van het proces dat nooit belichaamd kan worden door enige regel of structuur. Niet minder, omdat deze condities de unieke constellatie bieden waardoor wat elders faalt in deze situaties juist daardoor kan slagen.

4.3.2 Conditities

Cultuur en bestuurstraditie

Een eerste conditionele verklaring schuilt in de bestuurstraditie van een gemeente. Cultuur, traditie, trots op het eigene, wij-zij denken, een echte bestuurstraditie waarop men kan terugvallen, zijn ongetwijfeld voorwaarden voor de pioniersgeest die sociale en bestuurlijke vernieuwing vraagt.

Een beeld van een gemeenschappelijke geschiedenis is een prachtig vertrekpunt om nieuwe geschiedenis te maken voor de eigen bewoners.

In die zin vormt een verleden een fundament en een bron van inspiratie voor de verschillende partijen; iets dat belangengroepen ondanks hun verschillen bindt en daardoor steeds meer tot samenhang uitnodigt.

Naast de tijd (verleden/traditie) is er echter ook nog de factor ruimte.

Gesymboliseerd door het begrip 'grens' (gemeentegrens, buurtgrens) is het daarbinnen gelegen gebied meer dan een fysieke ruimte. Het is ook een psychologische en sociale ruimte gevuld met interacties tussen mensen en groepen. Een ruimte dus waar normen en waarden ontstaan over hoe er gehandeld moet worden. Waar dat het geval is, ontstaat ook tussen mensen en groepen een discussie over die normen en waarden en dat is nu precies de kerntaak van de politiek:

"Het is de hoogste tijd dat politici hun technocratisch masker afleggen en laten zien op grond van welke subjectieve, normatieve en ideële overwegingen zij hun keuzen maken. Dat is de kerntaak van politici. Juist omdat de 'burgernabijheid' van gemeenten zo groot is, ligt hier een uitdaging en een kans voor de lokale politicus. Bestuurlijke vernieuwing kan alleen slagen indien de essentie van de politiek weer wordt opgepakt en de beleidskeuzen binnen de lokale gemeenschap in een openbaar debat worden getoetst aan de normatieve opvattingen en visies van de gekozen gezagsdragers.

Dikwijls wordt hier tegen in gebracht dat burgers uitsluitend tevreden kunnen worden gesteld door hun eigen individuele (vaak materiële) belangen te bevredigen, zij zouden geen boodschap aan de problemen van anderen hebben. Het is mijn indruk dat de praktijk deze zienswijze weerspreekt. Aan mensen kan goed worden uitgelegd waarom aan hun verlangens niet kan worden tegemoet gekomen, maar dan moet en wel een goed en integer verhaal tegenover staan. De plaatselijke politici zouden de moeite moeten nemen, de beleidsvraagstukken in hun portefeuilles te analyseren op normatieve keuzen (de belangen van wie vind ik onder welke omstandigheden belangrijker, de kwetsbaarheid van wie is mij meer waard, welke grondrechten of waarden zijn mij onder welke omstandigheden meer lief dan andere, enzovoort). Deze keuzen zouden tot onderwerp van gesprek of debat moeten worden gemaakt via beleidsnota's, tijdens openbare commissievergaderingen en raadsvergaderingen, tijdens het spreekuur, het vragen-half-uurtje voor de lokale radio of televisie en bij het wijkgesprek." (Berg 1993)

Deze hele gedachtengang rust echter op één basisveronderstelling: dat een fysieke ruimte (stad/buurt) psychologisch en sociaal gevuld wordt met menselijke interactie. Als dat niet - of weinig - gebeurt, omdat de bewoners elders werken, uitgaan, winkelen en recreëren, wordt de lokale politieke discussie over waarden (volgens Berg de essentie) irrelevant voor de bewoners⁴⁴.

De structuur van politiek en bestuur

Het gemeentelijke bestuurlijke systeem is een complex van instellingen in een maatschappelijke omgeving. De Raad, B & W, ambtelijke diensten, een overzichtelijke gemeentegrootte, problemen die stimulerend zijn, maar niet geheel hopeloos, een traditie van samenwerken, waardoor het bestuur respect afdwingt, een wijze van leiding geven waardoor iedereen gestimuleerd wordt het beste te geven en daarvoor gewaardeerd wordt. Kenmerkend van een goede politieke, bestuurlijke, ambtelijke mix is dat elk van die drie condities een geloofwaardige vorm heeft. Politici die minder gefixeerd zijn op partij politiek en die samenwerken zonder op elkaar te hakketakken, ambtenaren die deskundig en met liefde voor hun vak hun werk verrichten, een bestuur dat zijn taak tot heldere besluitvorming te komen kent en invult. Maar ook in relatie tot elkaar werken de drie condities goed samen: Ambtenaren respecteren de politiek, politici vertegenwoordigen de kiezer en het bestuur weet één en ander goed aan elkaar te knopen. Het kan, de voorbeelden zijn er; het zijn gemeenten waar een eigentijdse bestuurlijke formule gevonden is. Die formule bestaat uit een mix van maatregelen uit de matrix die ook in dit experiment als ordening is gebruikt. Waar men er in slaagt de matrix positief in te vullen vindt men oplossingen voor vraagstukken als die van sectoraal deskundig bestuur en consequent en herkenbaar integraal bestuur; zowel ambtelijk als politiek. Men vindt er een eigentijds antwoord op de vraag in hoeverre lokaal bestuur gericht is op vraagstukken dicht bij huis en in de wijk en

44 Zie ook Guéhenno 1993.

hoeverre lokaal bestuur ook stedelijk en regionaal zijn taken uitoefent.

Maar, ondanks alle goodwill en energie, kunnen die pogingen tot een eigentijds bestuur ook falen. Waardoor is dat zo? Waardoor weten mensen in de ene gemeente positieve vormen voor hun conflicten te vinden; een vorm van rivaliteit die opbouwt. En hoe komt het dat initiatieven in een andere gemeente keer op keer verdrinken in gezeur, bureaucratische kleindenkerij en betutteling.

We stuiten hier op de grenzen van deze verklaringswijze waarbij we proberen aparte ingrediënten en condities te isoleren.

Een groot bezwaar van dit denkmodel, waarbij factoren succes en mislukking bepalen, is de gedachte dat men ermee van een analyse naar advies kan komen. Maar dat is een denkfout: als je de ingrediënten op het aanrecht zet, is de maaltijd nog niet geslaagd. En ook als je vaststelt waarom de kok gefaald heeft, weet je nog niet hoe hij wel moet koken. Analyse in faal- en slaag-factoren heeft bovendien iets verlamdends. Het roept al snel de gedachte op: succes volgt uit het **hebben** van de goede factoren.... "Wat zou ik mij nog druk maken."

De beeldspraak gaat daarom in zekere mate mank. Koks zijn nog wel op te leiden, maar de echte kwaliteit van het gerecht is afhankelijk van de wil en inzet om er iets van te maken en

... willen kan je niet leren.

De genoemde factoren - gemotiveerde mensen, een ondersteunende cultuur en traditie en een werkzame structuur van het bestuur - zijn de noodzakelijke ingrediënten en het noodzakelijke keukengerei. Waar het om gaat is hun bijdrage aan het kookproces, dat alleen slaagt als iedere participant zich geïnspireerd weet door de eigen taak en de betekenis die de vervulling daarvoor voor anderen kan hebben.

Dat proces moet er voor zorgen dat de burger als producent in het centrum komt te staan, ondersteund door de lokale politiek en de diensten. Een proces waarbij elk van de drie partijen de eigen sterke kanten kan inbrengen waardoor 1 + 1 + 1 opeens 4 blijkt te kunnen worden.

4.4 Een nieuwe definitie van beleid

In het Experiment Integrale Vernieuwing zijn we diverse voorbeelden tegengekomen van processen en situaties waarbij men, op een voor alle partijen positieve en werkbare wijze, invulling wist te geven aan de genoemde nieuwe rolverdeling, waarbij:

- de lokale politiek en diensten de burger ondersteunen;
- de gezamenlijke aanpak van politiek, diensten en burgers/bedrijven/instellingen inderdaad meer wordt dan de som der delen.

Die voorbeelden troffen we aan in 'het kleine'⁴⁵, zoals bij het oplossen van de problemen in en rond een jongerencentrum waar de zaken in relatie tot de buurt wat uit de hand gelopen waren, of het vinden van een nieuwe bestemming voor een verloederd gebied.

De voorbeelden beperken zich echter geenszins tot dit soort 'kleinere' zaken. In

45 Op een Amsterdamse conferentie over sociale en bestuurlijke vernieuwing (28 juni 1994) spraken men over 'de kleine en grote verhalen van sociale (= klein) en bestuurlijke (= groot) vernieuwing'. Het onderscheid is tekenend en veelzeggend en doet sterk denken aan de discussie rond het begrip kleine criminaliteit. Wat de deskundigen 'klein' noemden, bleek voor de meeste mensen een 'groot' probleem. Het begrip 'kleine criminaliteit' is toen snel vervangen door het begrip 'veel voorkomende criminaliteit'.

een van de lokale eindrapportages zijn we ook uitgebreid ingegaan op een stadsbreed voorbeeld van een veel grotere omvang (de Deventer Wijkaanpak). Het opvallende is dat deze voorbeelden als een soort groeidiamanten schitteren: ondanks - of misschien juist dankzij - alle discussies, is men het er in die gevallen over eens dat "we hier nu samen echt met iets leuks iets goeds bezig zijn".

Als we abstraheren van de casuïstiek van deze diamantjes of diamanten, valt op dat er in die gevallen steeds sprake is van een fundamenteel andere visie op en definitie van, beleid. Een impliciet gehanteerde definitie die als volgt verwoord kan worden.

"Beleid is het samenkomen van strategisch opererende actor-stromen die ieder hun eigen probleemdefinities hanteren en hun eigen potentiële oplossingen aandragen. Als uit dit samenkomen van gemotiveerde mensen een proces ontstaat waarbij elke actor-groep bereid is tijd, geld of energie te investeren in de aangedragen oplossingen (of dat nu de eigen oplossingen zijn of die van anderen), omdat dit in hun ogen een bijdrage levert aan het oplossen of verminderen van het door hen gepercipieerde probleem, is er sprake van effectief beleid." (Idenburg en Van Soomeren, 1993⁴⁶.)

Een dergelijke definitie van beleid geeft een aantal nieuwe gezichtspunten.

- Bestaande definities leggen meestal de nadruk op één beleidsvormende actor (bijvoorbeeld de overheid) die zich ten doel stelt om - via gepland handelen - een probleem ten aanzien van een bepaalde doelgroep op te lossen. De beleidsvormende actor definieert dus het probleem, bepaalt de oplossingen en verschafft de middelen (vergelijk ook paragraaf 1.2). In de nieuwe definitie wordt de nadruk in de eerste zin anders gelegd. Het gaat daar niet meer om één beleidsvormende actor, maar om groepen mensen die samenkomen en elk hun eigen werkelijkheid meebrengen. Een werkelijkheid met problemen en oplossingen.
- In de tweede zin van de definitie verschuift de aandacht van een eindresultaat naar een gezamenlijk proces, waarbij men gemotiveerd⁴⁷ aan de slag gaat.
- In het licht van deze nieuwe definitie van beleid kunnen we de rol die de bestuurders/politici in zulke gevallen spelen beter begrijpen. Het is niet langer hun taak - al dan niet op grond van ideologieën - problemen te zoeken of te duiden om die vervolgens op te lossen. Veel belangrijker is dat bestuurders/politici inderdaad zorgen dat actor-stromen samenkomen en in één arena in gesprek raken: de makelaarsrol. Daarna(ast) moeten politici er voor zorgen dat men samen aan de slag wil en kan gaan. Zoeken naar overeenkomsten en synergie is daarbij van evenveel belang als het wegruimen van belemmeringen op de weg die men wil gaan⁴⁸.

De vernieuwende aanpak die we in het experiment tegenkwamen, legt de nadruk op participatie en proces. Met onze nieuwe definitie van beleid kunnen we deze aanpak van een theoretische onderlegger voorzien. Tot nu toe ontbrak die theoretische onderlegger, omdat men bij de voorbeelden die we tegenkwamen nogal intuïtief en pragmatisch te werk gaat. Logisch, want een gevolg van de aanpak is nu juist dat men de uitvoering van de aanpak afhankelijk maakt van de steeds weer andere situatie en betrokkenen. De gegeven definitie van beleid kan dan ook in meer uitvoerende zin gekarakteriseerd worden als een open aanpak.

46 Interne notitie onderzoekers, mei 1993.

47 Een motivatie (voor het concreet inzetten van tijd, geld en energie) die voortkomt uit de wens een in de ogen van de desbetreffende mensen/groepen bestaand probleem op te lossen.

48 Daarbij zien we belangentegenstellingen als één van die belemmeringen, naast bijvoorbeeld verstikkende regels en procedures.

4.5 Een open aanpak

Sommige politici geven niet graag toe dat zich gaandeweg veranderingen voordoen in een uitgezet beleid. Men ziet dat dan als 'fout' en het toegeven van fouten wordt door sommige politici nog steeds als een teken van zwakte gezien. In dat geval gaat men echter impliciet uit van een sturingsmodel waarbij één partij (i.c. de politiek) het voortouw heeft in het nemen van de 'goede' beslissingen. De politiek zet zichzelf dan impliciet in het centrum van de macht. In de voorbeelden die we in het experiment tegenkwamen houdt men echter heel bewust de ontwikkeling van een beleid 'open'; men vermijdt om het proces al te zwaar te regelen in procedures, exacte taakomschrijvingen en planningen. Men stelt zich op het standpunt dat de toekomst per definitie onzeker is, dat er ruimte moet zijn voor nieuwe ideeën die uit de wijken, de burgers, het ambtelijk apparaat en uit de politiek opborrelen... kortom: men accepteert bewust een zekere mate van chaos en ziet dat ook als een uitdaging. Er is dus geen sprake van een blauwdruk.

In feite volgt men bij de beleidsuitvoering het model van de 'gezamenlijke **probleemgerichte project- en procesorganisatie**'. Hierbij kan men ten dele terugvallen op de ervaring die in het kader van de stadsvernieuwing in de jaren 70 en 80 werd opgedaan met 'projectmatig werken'. Die ervaring blijkt van groot belang voor de sociale vernieuwing.

Een belangrijk onderscheid daarbij is dat tussen projecten en een meer omvattende procesorganisatie of programma.

Bij een **projectmatige aanpak**⁴⁹ voert een aantal wezenlijk verschillende actoren (bewoners, ambtenaren, organisaties uit het maatschappelijk middenveld, externen, bedrijfsleven) activiteiten uit die leiden naar een concreet, zichtbaar en meetbaar eindresultaat (doel). De inzet en richting van de actoren is niet vrijblijvend maar wordt vooraf 'contractueel' vastgelegd (bijvoorbeeld in een planning, convenant, e.d.). Langs die weg wordt ook zorggedragen voor een voldoende mate van mandatering van de leden van het projectteam vanuit de achterliggende organisaties/achterbannen. Een basisuitgangspunt is de gelijkwaardigheid van de actoren. Omdat het eindresultaat van een project concreet, zichtbaar en meetbaar moet zijn, is een project per definitie eindig. Het is een LAT-relatie waarvan de einddatum vooraf is vastgesteld.

Een dergelijke aanpak heeft vele voordelen als er iets concreets - zoals bijvoorbeeld een woongebouw - gemaakt moet worden. Zodra het 'beheer' van het gemaakte en/of bestaande echter de boventoon gaat voeren, is de eindigheid van een project een nadeel. Een ander nadeel is dat een project niet al te groot kan worden; als de tijdshorizon te ver weg ligt, het aantal actoren te groot en de problematiek te veelomvattend wordt, verdwijnen de voordelen van de projectaanpak als sneeuw voor de zon.

Het Experiment Integrale Vernieuwing liet zien dat men dan diverse projecten als het ware overkoepelt met een veel breder (en dus algemener/vager) **programma**. Men spreekt dan van programmamanagement of - zoals de sociale vernieuwers in Rotterdam - van een **procesorganisatie**⁵⁰.

Een programma is een bundel kleine projecten en ondersteunende activiteiten. Terwijl een project wordt bestuurd door veel tijd en energie te steken in de definitie van het beoogde eindresultaat en vervolgens strak aan dat eindresultaat vast te

49 Zie ook Wijnen e.a.: Projectmatig werken, 1985.

50 In: Denkend over wijkbeheer. Rotterdam, tweede druk plus extra, april 1992 (pagina 7 en 8).

houden, wordt een programma bestuurd door van de eindresultaten van de kleine projecten en losse activiteiten steeds te meten of die bijdragen aan de oplossing of vermindering van het probleem waarnaar de deelnemers streven. Aan de hand van (tussen)evaluaties van de lopende projecten worden nieuwe projecten en activiteiten opgezet en bestaande bijgestuurd en beëindigd.

Het programma heeft een globaler doel dan elk van de afzonderlijke projecten. Het programma streeft naar een bepaald ambitieniveau; bijvoorbeeld 'een leefbare en veilige buurt of stad'. Daarbinnen worden rond concrete thema's en/of in afgebakende deelgebieden concrete projecten opgestart. Voor wat betreft de sturing en participatie kan men zich programma's voorstellen op stedelijk- of wijkniveau, terwijl in de projecten de direct betrokken actoren gezamenlijk bezig zijn. Veelal zijn het de bewonersgroepen (bewoners als producent!) die samen met ambtenaren en instellingen (bijvoorbeeld het opbouwwerk) die de projecten inhoudelijk en personeel invullen. Binnen de projecten, en als infrastructuur ten behoeve van de projecten, kan ook het reguliere werk van de gemeentelijke diensten/sectoren een plaats krijgen.

De open aanpak is dus niet in elk opzicht open; de projecten zijn zelfs vrij strak en 'hard' vormgegeven en georganiseerd (doel, planning, meetbaar resultaat, evaluatie, werkafspraken/contacten). Open is slechts het totaal aan projecten; het programma. Dat is immers afhankelijk van wat wel of niet blijkt te werken, de resultaten en leerervaringen in de projecten, etc.

De open aanpak kan men dan ook vergelijken met een parelketting. De projectparels zijn hard en helder, maar de ketting als geheel is flexibel en kan langer, breder, korter of smaller gemaakt worden.

4.5.1 Voorwaarden voor een open aanpak

Bij een open aanpak moet aan de volgende noodzakelijke voorwaarden voldaan worden:

- een door de betrokkenen gedeelde droom over waar de reis heen gaat;
- een cultuur van 'samen durven leren';
- ieder zijn vak, ieder zijn rol;
- een strakke organisatie;
- een goede infrastructuur en mandatering;
- een doel en toetsingscriteria.

Een droom

De eerste voorwaarde is dat alle betrokkenen een gedeeld beeld hebben 'welke kant het op moet'. Dat beeld geeft richting aan het programma, maar kan best vaag en sterk gevoelsmatig gekleurd zijn. Als zo'n beeld ontbreekt, verwordt een proces al snel tot moeizaam aanmodderen; ook die voorbeelden zijn we in het experiment tegengekomen. Groots een meeslepend blijft men dan zweven. Discussies over bestuurlijke vernieuwing an sich blijven - als ze niet gevoed worden vanuit een maatschappelijk gefundeerde droom - vaak in dat stadium hangen.

Een cultuur van 'samen durven te leren'

Een tweede voorwaarde voor de 'open aanpak' wordt gevormd door de bereidheid van het merendeel van de lokale politici/bestuurders om - ondanks de ten dele tegengestelde belangen - naar elkaar te luisteren en van elkaar te leren. Diezelfde houding en vaardigheden moeten bovendien aanwezig zijn bij de burgers en de ambtenaren (of de werkers in instellingen/organisaties e.d.).

Essentieel daarvoor is een cultuur bij politici, ambtenaren en burgers van veel contact en (informele) communicatie, luisteren, leren, samenwerken en daardoor de

durf om onbekende wegen in te slaan.

Ieder zijn vak, ieder zijn rol

De bestaande cultuur van 'samen durven te leren' komt voort uit een houding die de betrokken personen als individu hebben. Iets vergelijkbaars speelt echter ook een essentiële rol op het niveau van groepen mensen/instituties. Als we ons beperken tot:

- de actieve groepen burgers,
- het bestuur (college en raad) en
- de ambtelijke diensten,

geldt in de communicatie tussen deze drie dat men elkaars specifieke vakmanschap - de rol die men spelen kan/wil - erkent. Er zijn impliciete en toch duidelijke spelregels: ieder zijn vak! En tegelijkertijd beseft elk van de partijen dat men niet zonder de anderen kan.

Zoiets is alleen mogelijk als elke partij de andere partij in zijn waarde laat; de specifieke deskundigheid en rol van de andere partij erkent.

Vooraf bij de bewaking van de voortgang en koers en bij het zoeken en opvangen van signalen vanuit de bewonersgroepen, kan de raad ons inziens een belangrijke rol spelen. De rol van het college is praktischer: knopen doorhakken en eventueel direct interveniëren/bemiddelen. De diensten kunnen hun vakkennis en vakmensen ondersteunend - en in werkelijkheid veelal ook actief uitvoerend samen met bewoners - ter beschikking stellen.

Een strakke organisatie

Een open aanpak lijkt zich slecht te verhouden tot een strakke organisatie. Met 'strakke organisatie' bedoelen we dat de dagelijkse (meer routinematige) zaken goed geregeld worden. Het gaat daarbij om simpele regels: afspraak is afspraak, vergaderingen beginnen en eindigen op tijd, voor een vergadering ligt er een agenda en een stuk, mensen zijn goed bereikbaar en vervanging is geregeld, de verantwoordelijkheden (wie is voorzitter, wie notuleert) zijn helder verdeeld, binnen een project (groep) wordt een plan gemaakt, de voortgang van de plannen wordt geëvalueerd, er is een heldere en goed gecontroleerde financiële verantwoordingsplicht, etc. etc.

Het zijn de 'basics' van **elke** goed draaiende organisatie of club, maar deze basics zijn juist bij een open aanpak essentieel. Ze geven de rust, structuur en efficiency waardoor mensen een flinke portie onzekerheid aankunnen.

Een goede infrastructuur en mandatering

Deze voorwaarde ligt in het verlengde van de voorgaande. Bij een open aanpak waarin bewoners een actieve rol spelen zijn er altijd diverse zaken die meestal vooraf en bovenover geregeld moeten worden. Om enkele voorbeelden te noemen:

- ambtelijke capaciteit;
- opbouwwerk/bewonersondersteuning;
- budgetten/financiën;
- helderheid over wat de diensten kunnen leveren (en hoe).

De mandatering van de betrokkenen door hun achterban/organisatie is vanzelfsprekend van wezenlijk belang. Niets is frustrerender voor een proces dan bange mensen die steeds terug moeten naar de baas of de basis om te vragen 'of dit wel mag'.

Daarnaast is de rol van het buurtwerk (opbouwwerk) ter ondersteuning van de bewoners van essentieel belang. Naast de kwantiteit vereist de kwaliteit van het opbouwwerk daarbij grote zorg. De ervaringen uit vele steden leert dat voortdurende kwaliteitsbewaking bij dit uitputtende werk van cruciaal belang is.

Het opbouwwerk zelf, maar zeker ook de politiek, zouden zich vooraf moeten buigen over de vraag hoe de kwaliteitsborging van de bewonersondersteuning naar tevredenheid van alle betrokken partijen voor de toekomst geregeld kan worden. Daarbij spelen de klanten (bewoners) vanzelfsprekend een belangrijke rol.

Een doel en toetsingscriteria

Bij de open aanpak ligt een gevaar op de loer. Zo'n aanpak doet soms sterk denken aan vrij hechte groepjes jonge idealistische toeristen die afgesproken hebben om in de komende jaren fluitend langs onbekende en ongebaande wegen naar het zonnige zuiden te trekken. De zon (een doel) en de stijgende temperatuur (een toetsingscriterium) zijn hun kompas op deze marsroute. Een dergelijke aanpak past perfect binnen sociale vernieuwing. Sterker: dit is sociale vernieuwing. De tocht wordt echter al snel een hachelijke onderneming als de groepjes niet goed blijft letten op het doel van de reis ('we gaan naar het zuiden') en met name de toetsingscriteria ('gaandeweg moet de temperatuur stijgen').

De doelen en toetsingscriteria zullen per gemeente verschillen. Toch zullen er steeds twee aspecten in te herkennen zijn.

- Meer en beter maatwerk door de lokale overheid. Een marketingaanpak die meer bedrijfsmatig is. De burger als **consument** van overheidsprodukten is hierbij het uitgangspunt. Tegen de laagste prijs wordt het in de ogen van de onderscheiden consument-doelgroepen beste produkt op de goede plek aangeboden.

- Het activeren - in de rol van **producent** - van de burgers; inspelen op - en ondersteunen van - burgers die zelf mogelijkheden en perspectieven voor het oplossen van de door hen gevoelde problemen willen (moeten?) uitproberen.

Het gaat er om dat de bewoners als producenten hun verantwoordelijkheid nemen en als consumenten beter af zijn.

De diensten/instellingen dienen de bewoners dus beter te bedienen als consument en de bewoners te prikkelen en ondersteunen als producent van 'doe het zelf oplossingen'.

We kunnen een en ander in de volgende beter meetbare vorm gieten, waardoor een voortdurende toetsing ("zitten we nog op de goede weg") mogelijk wordt:

- de tevredenheid van de bewoners (als consument) met de produkten die de gemeentelijke diensten aanbieden, neemt toe;
- de bewoners (als producent) steken meer tijd/energie dan voorheen het geval was in het oplossen van de door hen gevoelde problemen (afhankelijk van de gemeente, wijk, buurt, mensen nader in te vullen).

Maar er is meer. Er is immers bij sociale vernieuwing (zie ook 1.1) ook nog sprake van een achterliggend en overstijgend doel: de maatschappelijke integratie moet toenemen; er moet een halt toegeroepen worden aan de verdere tweedeling in de maatschappij. In feite is dat inhoudelijk veelal als het belangrijkste doel - als missie - geformuleerd.

Er ligt hier een taak voor de politiek om in dit opzicht de vinger der maatschappelijke integratie aan de pols te houden.

Dit blijkt van essentieel belang bij een open aanpak. Zo'n aanpak heeft immers het gevaar in zich dat men heel geleidelijk en bijna ongemerkt van de uitgezette koers afraakt.

We hebben in het experiment kunnen constateren dat 'nagaan of gebeurt wat besloten is' nog te weinig gebeurt.

Besturen is beslissen om iets op een bepaalde manier te gaan doen en vervolgens nagaan en controleren of dat inderdaad tot de gewenste effecten leidt.

Besturen is dus een proces met twee zwaartepunten:

- een goede beslissing nemen (met alle voorbereiding van dien);

- de uit die beslissing voortvloeiende gevolgen (het proces en de effecten) goed volgen.

Voor de twee belangrijkste actoren van het politiek-bestuurlijke systeem (college en raad) ligt een heldere rolverdeling dus voor het grijpen.

In de twee gemeenten die aan het Experiment Integrale Vernieuwing deelnamen viel het ons op dat politici over het algemeen nog weinig aandacht besteden aan de vraag hoe de ontwikkeling van een bepaald beleid zich verhoudt tot de oorspronkelijke gedachten, doelen en toetsingscriteria. Dat komt vaker voor in een situatie waarin er veel nadruk gelegd moet worden op het 'doen': actie, beleid (helpen) maken, sturen en dingen regelen. Reflectie - een taak die onzes inziens bij uitstek door de raad opgepakt kan worden - krijgt dan al snel te weinig aandacht. Een open, en gaandeweg lerende, aanpak vergt een cultuur van 'samen durven leren' maar het vergt daarnaast het steeds doorlopen van de leercirkel die we in paragraaf 4.1 presenteerden: 'doen'; 'bezinnen/reflecteren'; 'denken'; 'beslissen' en dan weer 'doen'⁵¹.

4.5.2 Van ideaaltype naar praktijk

De 'open aanpak' die we in het voorgaande schetsten, zijn we in het experiment op een aantal momenten en plekken tegengekomen. Men zou zelfs kunnen zeggen dat het Experiment Integrale Vernieuwing zelf een voorbeeld van een dergelijke aanpak was. Het opvallende was dat waar we de open aanpak 'in werking' zagen, mensen en organisaties enthousiast en bezield raakten en wat eerst nog 'structurele' belemmeringen leken opeens eenvoudig overwonnen konden worden ("dat moet te regelen zijn").

Waar dat gebeurde, speelde steeds weer het college een cruciale rol. Zelden een (ouderwets) sturende rol ("dit moet gebeuren, volg ons"), maar meestal een faciliterende rol. Bijvoorbeeld via het om de tafel krijgen van de betrokken partijen/personen, het dwingend opleggen van een procedure ("We (!) moeten hier vandaag samen uitkomen") en het weggappen van belemmeringen ("dat moet te regelen zijn").

Wat echter ook opviel was dat de raad op die momenten zelden of nooit een belangrijke rol speelde. De rol van de raad bleef beperkt tot het formeel sanctioneren van dingen die eigenlijk al geregeld waren. Is er dan misschien geen rol (meer) weggelegd voor de raad? Dat zou een onterechte visie zijn. In het voorgaande hebben we meerdere keren geconstateerd dat reflectie en evaluatie weinig aandacht krijgen bij de uitvoering van beleid. Bij een open aanpak worden reflectie en evaluatie nog vele malen belangrijker. Een open aanpak is immers per definitie koerszoekend en bergt daarmee het gevaar in zich van onopgemerkte en achteraf gezien ongewenste koersafwijkingen.

51 Zie ook Swieringa en Wierdsma: 'Op weg naar een lerende organisatie', 1990.

5 Conclusies

In het Experiment Integrale Vernieuwing, dat in samenwerking met de Adviesgroep Sociale Vernieuwing en de minister van Binnenlandse zaken, in Deventer en Hilversum werd uitgevoerd, stond het **proces** centraal van sociale en bestuurlijke vernieuwing. Bij die vernieuwing gaat het er om dat de lokale politiek en de gemeentelijke diensten hun rol ten opzichte van de burger fundamenteel moeten herzien om tot een meer volwassen relatie te komen.

Burger als consument centraal ...

Ten **eerste** staat de burger in het centrum van het lokale heelal. De burger betaalt belasting en dus moet hij/zij gezien worden als klant, de consument, waar alles om draait. De gemeentelijke diensten moeten en kunnen - met gebruikmaking van methoden en technieken die ontleend worden aan de profit sector⁵² - de consument bedienen. Aangezien het - **anders** dan in de profit sector - daarbij om collectieve goederen/diensten gaat, heeft de politiek tot taak daarvoor kaders en randvoorwaarden aan te geven.

De 'operatie burger als klant centraal' heeft zeker consequenties voor de gemeentelijke diensten en - zij het minder - voor de lokale politiek. Dit is echter slechts de helft van het verhaal.

... en als producent

Ten **tweede** kan men niet langer uitgaan van het beeld van de burger als alleen een consument die door de overheid met collectieve goederen/diensten bediend (c.q. verwend) moet worden. In de jaren '80 zijn de financiële en regelgevingsgrenzen van de verzorgingsstaat duidelijk zichtbaar geworden en hetzelfde geldt voor de nadelen die aan het verzorgingsmodel kleven (onder andere passief makende afhankelijkheid en uitsluiting). De burger staat dan ook niet alleen centraal als consument, maar ook als producent. De burger als actieve zelfredzame producent van zijn/haar eigen welzijn en veiligheid (en dat van de burens). Een producent die daarbij ondersteund wordt door de overheid.

Vernieuwing als aanval op de interne gerichtheid van politiek, diensten en burgers

Het is met name dit tweede punt dat echt tot ingrijpende rolveranderingen leidt. We zagen dat daarmee nog nauwelijks een begin gemaakt is. De lokale politiek besteedt de meeste tijd aan het lezen, archiveren en praten over vergaderstukken. De gemeentelijke diensten zijn nog nauwelijks gewend aan de gedachte dat ze klantgericht moeten werken, worden daarvoor ook niet beloond, en de burgers kijken nog steeds direct naar de overheid als er iets moet gebeuren. In één zin samengevat: elk van de drie partijen kijkt vooral naar zijn eigen problemen, is intern gericht.

Om dit te doorbreken is vernieuwing nodig. Als we naar de burgers, bewoners en buurten kijken, noemen we dat sociale vernieuwing: "de stroom van massale kleinschalige veranderingen van mensen en organisaties die niet steeds op elkaar wachten, maar zelf beginnen". Als we naar de overheid kijken, noemen we dat bestuurlijke vernieuwing: een andere manier om als overheid (politiek + diensten) op die maatschappelijke initiatieven te reageren.

52 Klantgericht werken, marketing, kwaliteitszorg e.d.

Unieke lokale context dus lokale eindrapportages

In het Experiment Integrale Vernieuwing werd een kleine twee jaar lang (tussen de zomers van 1992 en 1994), met een combinatie van onderzoek en advies, gekeken naar - en geëxperimenteerd met - deze andere wijze waarop het lokale bestuur omgaat met maatschappelijke initiatieven en ontwikkelingen.

Wat daarbij allereerst opvalt is hoe sterk de situatie en context per gemeente verschilt. Algemeen geldende lessen zijn dan ook uitermate lastig uit het experiment te trekken. Vandaar dat we veel nadruk hebben gelegd op de twee lokale eindrapportages:

- Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak
(Deventer, januari 1994);
- Experientia docet (Hilversum, mei 1994).

In die lokale rapportages wordt de in de gemeenten gevolgde aanpak beschreven in de unieke lokale context. Aan de hand daarvan kunnen anderen zich een beeld vormen - en hoop, soms wanhoop, maar bovenal inspiratie putten uit - de wegen die men in de twee gemeenten volgde⁵³.

Dit laat onverlet dat uit het experiment als geheel een en ander geleerd kan worden. Als belangrijkste hebben we een negatieve en een positieve les. Het zijn twee lessen die twee kanten van een medaille vormen.

Les 1: bestuurlijke vernieuwing vereist maatschappelijke voeding

De eerste les is dat er sprake is van drie partijen die betrokken zijn bij het vinden en zoeken van andere rollen: de burgers, diensten en politiek. Als één van die partijen in zijn eentje de vernieuwing zoekt, dreigt het Von Münchhausen scenario, waarbij men zichzelf aan de haren uit het moeras poogt te trekken. In de fantasiewereld van een romanfiguur lukt dat misschien. In de praktijk lukt dat duidelijk niet. Als het lokale politieke systeem zich stort op 'bestuurlijke vernieuwing' zonder dat dit proces verbonden wordt met - en gevoed wordt vanuit - concrete maatschappelijke processen bestaande uit initiatieven die burgers nemen, blijkt de politiek met bestuurlijke vernieuwing niet zichzelf, maar een dood paard uit het moeras te trekken.

Bestuurlijke vernieuwing die intern gericht blijft op het verbeteren/veranderen van de procedures en regels van het lokaal politieke spel begeeft zich op een doodlopende weg. Een weg die bovendien nog meer vergaderuren voor politici vergt. Gezien het feit dat raadsleden 80% van hun tijd in het stadhuis en partijcircuit besteden (zie 4.2.1.) komen ze dan helemaal niet meer buiten de deur van de systeemwereld om in directe communicatie met burgers ideeën te ontwikkelen en te zien - of zich te bezinnen op - hetgeen in de leefwereld van de stad gebeurt.

Bestuurlijke vernieuwing resulteert als het ware vanzelf als het bestuur zich opent voor de ontwikkelingen en de initiatieven die in de stad door gemotiveerde mensen voortdurend gecreëerd worden.

Les 2: beleid als 'samenkomst' ...

Dit brengt ons op een tweede les die we uit het Experiment Integrale Vernieuwing kunnen trekken. We zijn namelijk diverse grote en kleine voorbeelden tegengekomen van processen en situaties waarbij burgers, bestuur en ambtenaren samen aan de slag gaan en iets moois creëren. Pas na enige tijd beseften we dat je zo'n proces als beleid kan definiëren (zie 4.4.). Beleid als "het samenkomen van

53 Kees Fortuin die in Rotterdam drie sociaal vernieuwende projecten evalueerde op een wijze die overeenkomst vertoont met het Experimentele Integrale Vernieuwing volgt eenzelfde aanpak bij de presentatie van zijn onderzoeksbevindingen: uitgebreide deelrapportages per project overkoepeld door een 'synthese rapport' (zie Fortuin 1994).

strategisch opererende actor-groepen die ieder hun eigen probleemdefinities hanteren en hun eigen potentiële oplossingen aandragen. Als uit dit samenkomen van gemotiveerde mensen een proces ontstaat waarbij elke actor-groep bereid is tijd, geld of energie te investeren in de aangedragen oplossingen (of dat nu de eigen oplossingen zijn of die van anderen), omdat dit in hun ogen een bijdrage levert aan het oplossen of verminderen van het door hen gepercipieerde probleem, is er sprake van effectief beleid."

... en de rol van politici

In de voorbeelden die we in het experiment tegenkwamen en die voldoen aan deze definitie, zagen we politici - intuïtief en pragmatisch - een rol vervullen waarbij ze actor-stromen in één arena samenbrachten (makelaarsrol) waarna burgers, ambtenaren en politici - ieder vanuit zijn eigen 'vakgebied' met respect voor de ander - samen aan de slag gingen. Het proces volgend, speelde de politiek de rol waarbij ze belemmeringen uit de weg ruimde, communicatie op gang bleef houden en wegen plaveide.

Een open aanpak werkt

De uitvoering van een dergelijk groot of klein proces waarin burgers, ambtenaren en politici samenwerken, hebben we omschreven als de open aanpak (zie 4.5). Een open aanpak loopt zeker niet 'uit zichzelf' op rolletjes. We vonden zeker zes harde voorwaarden waaraan voldaan moest worden (zie 4.5.1).

Wat er - ook in de voorbeelden die we tegenkwamen waarin gewerkt werd met een open aanpak - veelal nog aan ontbrak was iemand of een groep die enigszins afstandelijk reflecteerde op de richting die het proces uitging: "gaat het nog wel de goede (gewenste) kant op" ...dát is een vraag die met name een raad zich steeds zou moeten stellen. Een nieuwe definitie van beleid geeft misschien een aanzet om een ander paradigma voor het beleid te kiezen. Een nieuwe (open) aanpak vormt een middel om daaraan beter invulling te geven.

Geef mensen ruimte

Maar hoe men het ook wendt of keert, het blijven - zeker bij sociale en bestuurlijke vernieuwing - uiteindelijk mensen die een beleid of aanpak tot leven moeten wekken (zie 4.3). Daarom zou er in het proces van sociale en bestuurlijke vernieuwing aandacht moeten zijn voor de mensen die dit proces kunnen maken en breken. En meer dan aandacht, want er zijn condities die de ruimte en steun geven die gemotiveerde mensen behoeven; niet meer en niet minder. Niet meer omdat ze 'slechts' de randvoorwaarden bieden voor mensen, ten dienste staan van het proces dat nooit belichaamd kan worden door enige regel of structuur. Niet minder, omdat deze condities de unieke constellatie bieden waardoor wat elders faalt in deze situaties juist daardoor kan slagen.

Bijlage 1

Werkteater
voorstelling 'Lente'

HET WERKTEATER

"Lente"

In verschillende nederlandse steden, waaronder de gemeente Deventer, begint de wijkgerichte benadering in het kader van de sociale vernieuwing vaste vormen aan te nemen. Een goed moment om de verhouding tussen de huidige wijkaanpak en de sectorale manier van werken aan de orde te stellen. In opdracht van de gemeente Deventer en het Ministerie van Binnenlandse zaken/Adviesgroep Sociale Vernieuwing heeft Het Werkteater een voorstelling gemaakt over de wijkaanpak. Deze voorstelling, die de titel **"Lente"** heeft gekregen, schetst een aantal mogelijkheden en dilemma's die de veranderende situatie met zich meebrengt voor de ambtenaren en burgers die erbij betrokken zijn. **"Lente"** ging op 28 april '93 in première tijdens de "Dag van de Wijkaanpak" in de schouwburg te Deventer.

"Lente" is gemaakt door: Liesbeth v. Apeldoorn, Nicoline v.d. Heijden, Irene Kuiper, Eugène Ligtvoet, met begeleiding van Marc Krone en Niek Vink.

Technische en financiële voorwaarden.

* **"Lente"** kan gespeeld worden in elke zaal met een speelvlak van minimaal 6 x 8 m. en een hoogte boven het speelvlak van 4 m. Verduistering is noodzakelijk.

* De zaal dient te beschikken over een verhoogd podium of een oplopende tribune.

* Een krachtstroomaansluiting is noodzakelijk.

* Voor het opbouwen van decor en licht hebben wij minimaal drieënhalf uur nodig. In die tijd kunnen geen andere activiteiten in dezelfde ruimte plaatsvinden.

* Wij hebben een kleedkamer nodig voor drie personen, liefst met stromend water en spiegels.

* De prijs van de voorstelling bedraagt f 5.000,-- exclusief B.T.W.

* Voor nadere informatie of boekingen kunt u contact opnemen met Jacqueline Keuning, telefoon 020 - 62 70 296.

Bijlage 2

Simulatiespel
Samen besturen

SAMEN BESTUREN

Buurwijk

Ergens midden in het land ligt de stad Buurwijk. Onder de rook van het grote Loosdam is Buurwijk uitgegroeid van een kleine gemeente met dijkbebouwing tot een stad met zo'n 60.000 inwoners. "Buurwijk is een gemeente waar het goed wonen, werken en recreëren is", zo staat sinds twee jaar bij iedere personeelsadvertentie. Ideeetje van de afdeling Voorlichting: "Goed voor het imago". Wie echter door Buurwijk loopt, krijgt hier en daar een hele andere indruk. In de kometenbuurt bijvoorbeeld, een buurt met veel werkloosheid en veel kleine criminaliteit. De buurt oogt ook wat grauw. "De groen-voorziening kan wat beter in de kometenbuurt", erkent ook de directeur stadsbeheer: "Vandaar ook het plan *Naar een groener Buurwijk*"

Zo heeft de gemeente wel meer plannen om de buurt op te knappen. Een kantorenflat voor meer werk, stadswachten tegen criminaliteit... Maar of dit genoeg is om de leefbaarheid van de buurt te verbeteren?

'Samen Besturen': sociale én bestuurlijke vernieuwing

Het simulatiespel 'Samen Besturen' is ontwikkeld op basis van onderzoek in verschillende gemeenten naar sociale en bestuurlijke vernieuwing. Gemeenten die op zoek zijn naar mogelijkheden om hun bewoners te betrekken bij hun buurt en bij de stad. Gemeenteraden die in een veranderende samenleving een andere rol op zich willen nemen. Individuele raadsleden die op een andere manier invulling willen geven aan hun functie. Het zijn lastige veranderingsprocessen waarbij het functioneren van de gemeente fundamenteel ter discussie komt te staan. Het blijkt vaak moeilijk te zijn om afstand te nemen van bestaande patronen.

Wat u leert van 'Samen Besturen'

Het simulatiespel geeft lokale bestuurders inzicht in de complexiteit van een gemeente. De bestuurders maken kennis met verschillende processen en

factoren die lokaal beleid succesvol maken of juist doen falen. De noodzaak om als lokale bestuurder met burgers, ambtenaren, bedrijven, instellingen en collega's samen te werken, komt sterk naar voren. Deelnemers leren hun individuele vaardigheden inzetten om het besluitvormingsproces te verbeteren. Kortere vergaderen. Samenwerken met andere groepen in de samenleving. Informatie en kennis over beleids-onderwerpen benutten. De verhouding tussen de raad en het college optimaliseren.

Kortom: de deelnemers leren effectief opereren in het lokale bestuur binnen het netwerk waar iedere lokale bestuurder mee te maken heeft:

- 1 de politieke partij (eigen fractie, partijbestuur enzovoort);
- 2 het bestuur (college van B. en W., de gemeenteraad en de gemeentelijke commissies);
- 3 de ambtenarij;
- 4 de maatschappij (bedrijven, instellingen en individuele burgers).

Hoe leert u van 'Samen Besturen'?

Een simulatiespel biedt een goede leer- en experimenteromgeving; het is een soort proeftuin om nieuwe methoden en gedrag uit te proberen zonder dat dit consequenties heeft voor de werkelijkheid. Spelenderwijs krijgt men bovendien inzicht in bestaande situaties en rollen en leert men omgaan met nieuwe situaties. In de proeftuin van een simulatiespel ontstaan vaak creatieve ideeën, die in de werkelijkheid niet snel geopperd worden, omdat men vastzit aan de smalle marges waarbinnen beleid gestalte krijgt.

Het simulatiespel 'Samen Besturen in Buurwijk' geeft een impuls aan bestuurlijke en sociale vernieuwing in uw gemeente, omdat er geëxperimenteerd kan worden met nieuwe ideeën en methoden. En doordat een simulatiespel een leeromgeving is die de werksituatie zo veel mogelijk nabootst, kunnen de ideeën ook makkelijk meegenomen worden naar de werkpraktijk.

"Vernieuwing begint bij de politici zelf! Het is een

fataal idee om te denken

dat je een beter raadslid

bent als je veel stukken

leest en veel op het

stadhuis bent."

Een burgemeester

"De raad als controle. Eh...

wat is dat? Tja... dat lijkt

mij eerder iets voor een

raad van commissarissen."

Een wethouder

"Een fout die je jezelf aan

kunt wrijven, is dat je

onvoldoende let op

signalen uit de samen-

leving."

Een raadslid

"Wanneer men elkaar hier

niet meer serieus neemt,

hoe kunnen wij dan

burgers serieus nemen?"

Een raadslid

Spelen van 'Samen Besturen'

In het simulatiespel is de werkelijkheid sterk vereenvoudigd zonder dat de complexiteit van de problematiek uit het oog wordt verloren. De gemeente wordt slechts met een beperkt aantal onderwerpen geconfronteerd: integraal jongeren beleid en buurtbeheer.

In het spel wordt in de periode van één dag een gedeelte van het besluitvormingsproces binnen een gemeente nagespeeld: een fractievergadering, een vergadering van B. en W., een commissievergadering en een raadsvergadering. De deelnemers van het spel zijn wethouder, gewoon raadslid of burgemeester. Eventueel kunnen ook ambtenaren meedoen aan het spel.

Er zijn verschillende teams binnen het spel: raadsledenteams, college-team, een ambtenarenpanel en een panel van burgers. In het burgerpanel zitten twee deelnemers aan het spel. In het ambtenarenpanel kunnen echte ambtenaren zitting nemen en in het burgerpanel 'echte burgers'.

Inlichtingen

Het simulatiespel 'Samen Besturen in Buurwijk' is een hulpmiddel voor wie effectiever wil opereren in het lokale bestuur. Het gaat hierbij om wethouders, burgemeesters, overige gemeenteraadsleden en ambtenaren. Het aantal deelnemers per spel is minimaal negentien. Het simulatiespel kan ook gespeeld worden in een specifieke gemeente, zodat de problematiek van die gemeente kan worden verwerkt in het spel. Het is tevens mogelijk om het spel te spelen met deelnemers van één politieke kleur uit verschillende gemeenten. In overleg kan het spel verder aangepast worden aan uw wensen. Na afloop van het spel worden de bevindingen van de spelleiding en de observanten samengevat in een evaluatierapport voor alle deelnemers. Eventueel kan over dit evaluatierapport nog een gesprek plaatsvinden. Het spel neemt drie aaneengesloten dagdelen in beslag.

De kosten voor deelname aan het spel liggen rond de 750 gulden per deelnemer. De uiteindelijke hoogte van het bedrag hangt af van de variant die u kiest.

Voor meer informatie kunt u bellen met Van Dijk, Van Soomer en Partners, telefoon 020 - 625 75 37.

Begeleiding simulatiespel 'Samen Besturen'

De begeleidingscommissie voor het ontwikkelen van het simulatiespel 'Samen Besturen' bestaat uit:

- Pieter Tops, hoogleraar Bestuurskunde aan de Katholieke Universiteit Brabant;
- Hans Berg, adviseur bij Berenschot;
- Clarien Slot Abeling van het Steenkampinstituut van het CDA;
- Leo Pinxten van het opleidingsinstituut van D66;
- Vincent Boukema van het opleidingsinstituut van de PvdA;
- Nico van Putten van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

"Even in een spiegel kijken, kan af en toe wonderen doen."

De gemeentesecretaris

"Nog steeds vraag ik mij af: heb ik dit wel gewild en moest ik zo nodig de burgerplicht vervullen? Mijn antwoord is toch: ja!"
Een raadslid

"Ik heb vandaag meer geleerd dan in een jaar onderzoek."
Een wetenschapper, na het spelen van 'Samen Besturen'

"Ik vond het vooral heel leuk! De problemen waren herkenbaar en het spel werkte zeer verhelderend."
Een raadslid, na het spelen van 'Samen Besturen'

Bijlage 3

Kieskring Deventer
enkele artikelen
(nr. 18, 20, 21)

HET KOST EVEN wat moeite om de draad weer op te pakken. De college-onderhandelaars hebben zojuist een ambtenaar van financiën in hun donkerbruine vergaderkamer op bezoek gehad: er is geen geld om iets leuks te doen. Vooral de gezichten van VVD en CDA staan op somber.

PvdA-lijsttrekker Jan Bugter lijkt minder aangedaan. Hij vindt het 'wel spannend'; ruikt kennelijk politieke winst. CDA en VVD hebben de kiezer beloofd zo veel mogelijk van de pas fors verhoogde onroerend-zaakbelasting (ozb) af te blijven. Daarmee dreigen ze nu in de knel te komen.

Zullen we de bestuursdienst laten opdraven, is het idee als de thermoskannen weer zijn rondgegaan. Misschien levert afslanking van het gemeentelijk apparaat nog wat op. De directeur verschijnt. Jawel, er is geld vrij te spelen. Maar om je nu te binden aan bedragen, dat lijkt hem 'psychologisch onverstendig'. Bugter kietelt het CDA. De christen-democraten hebben toch wel een getal in gedachte. Hijzelf geeft geen cijfers, nee: 'Het CDA is aan zet.'

Als de bestuursdienst is vertrokken, komt milieu en stadsbeheer. Hoe zit het met de Holterweg, verkiezingsitem bij uitstek. Kan voor deze dichtslubbende verbinding tussen binnenstad en nieuwbouwwijk niet worden volstaan met een groene golf en aanpassing van de kruispunten? Neen, is het antwoord. 'Dan is de file binnenkort elke dag op de radio.'

Als de onderhandelaars weer onder elkaar zijn, krijgt VVD-lijsttrekker Antoine Scholten een *brainwave*. Hij beent naar een *flip-over* in het zaaltje en tekent een grafiek. Het idee is het eerste jaar een binnenkort vast te stellen her-taxatie van de ozb (verwachte stijging: 28 procent) te benutten voor de Holterweg, en daarna de tarieven te verlagen. Tegen die tijd worden ook de effecten van een opgeschud ambtenarenapparaat zichtbaar. Hij schrijft de procenten erbij. 'Creatief', oordeelt Bugter. 'Natte-vingerwerk', bekent Scholten later.



KIESKRING DEVENTER

ROB GOLLIN EN BAS MESTERS

Creatief omgaan met de miljoentjes

De kiezer is veel fraais beloofd, maar de gemeentekas blijkt leeg. Hoe kom je daar nu weer uit? Zoveel instrumenten hebben de college-onderhandelaars in Deventer niet tot hun beschikking. Vandaag de tweede van drie afleveringen 'dagboek achterkamer'.

Het CDA weet het nog niet. Weer 28 procent op de ozb, dat pikken de mensen niet. 'En een efficiëntere overheid, dat interesseert ze geen moer, Toine', schampt CDA-lijsttrekker Nuala van der Plas. De onderhandelaars komen er niet uit. De fracties moeten maar worden ingelicht. Achteroverleunend verklaart Bugter benieuwd te zijn of de anderen straks met oplossingen komen.

Enkele dagen later deelt Van der Plas blaadjes uit: 'Arie en ik hebben onze gedachten geordend.' Bugter: 'Eens kijken of we de bedoeling van het CDA-stuk begrijpen.' Wat of het CDA bedoelt met 'streng financieel beleid'. Van der Plas: 'Je zou van streng ook creatief kunnen maken.' 'Of solide', vult fractiegeerlout Van der Veen aan. VVD en PvdA gniffelen.

Een bladzijde verder biedt het CDA twee concrete geldbronnen. Versnelde nieuwbouw in Colmschate-Noord kan meer belasting opleveren dan begroot. Bovendien blijkt de waarde van de te bouwen huizen te laag ingeschat, waardoor de geraamde ozb-inkomsten achterblijven. De partijen besluiten het idee voor te leggen aan financiën.

De CDA-suggestie voor reorganisatie van het ambtelijk apparaat

doet de PvdA schrikken. Daar zijn dan de getallen waar Bugter zo benieuwd naar was. Twee miljoen gulden kan de operatie opleveren. 'Jullie vegen 10 procent uit het gemeentelijk apparaat', rekent de verbaasde PvdA'er Bert Doornbos hardop. Van der Veen droogjes: 'Twee miljoen betekent vijftien ambtenaren minder.'

Of het CDA echt aan zulke bedragen denkt, wil Bugter weten. Over zoiets moet je toch inhoudelijk praten? 'Niet nu', reageert Van der Plas. Bugter: 'Dan spreken we die bedragen dus niet af.' Van der Veen mompert wat na. 'Kunnen is een vraag van willen', weet hij. De VVD zwijgt voort.

Financiën hoort opnieuw de wensen van de onderhandelaars aan. De politici zoeken geld voor de wijkaanpak, het project Deventer Schoon en Veilig, Nederlandse les voor allochtonen en het Sociaal Offensief: maatschappelijk nuttig werk voor uitkeringsgerechtigden. De aanpak van de Holterweg en de wrakke kademuur langs de IJssel zijn onontkoombaar.

Als financiën de door de onderhandelaars voorgestelde dekkingsmogelijkheden heeft doorgerekend, klopt alles ineens. Er verschijnt zes miljoen uit de saldi-reserve, het ca-

lamiteitenpotje, en vanaf 1996 drie miljoen extra door stijging van de gemeentefondsuitkering. Nieuwbouwwijk Colmschate levert vijf ton extra op. De ozb stijgt met de inflatie. Tel op, trek af, vermenigvuldig met acht en zie daar het investeringsbedrag: 28 miljoen.

Twintig minuten later is het geld op. Aan alle wensen lijkt te zijn voldaan. Reden te over om tevreden aan de lunch te schuiven, vinden CDA en VVD. Maar de PvdA wil meer: geld voor wonen in de oude stad. Bugter: 'Het profiel PvdA investeert alleen in wegen en kaden, dat kan niet.'

Voor Scholten kan de dag niet meer kapot. 'Dit is puur liberaal beleid. Onze verkiezingsleus was: investeren in de toekomst van de stad', juicht hij op de gang. De PvdA stelt de lunch uit, puzzelt verder, op zoek naar geld voor de oude stad. Bugter: 'Sprak de VVD van liberaal beleid? Ik zie niet wat er liberaal is aan het onderhoud van een kademuur.'

Opnieuw aangeschoven aan de vergadercarrière, heeft de PvdA een geldpotje gevonden. De verkoop van gemeentelijk bezit kan meer opleveren dan verwacht, minstens twee miljoen. CDA en VVD hebben geen bezwaar. Alles lijkt aan kant, totdat de ambtenaar financiën weer binnenstapt, met een tekort. De verhoging van de uitkering van het gemeentefonds komt niet in 1996, maar pas in 1997 vrij.

Het CDA biedt de opening: 'Dan maar de koninklijke weg, een tijdelijke extra ozb-verhoging voor concrete investeringen.' 'Het verhaal moet wel te verkopen zijn', probeert VVD'er Scholten nog, voor ook hij instemt. 'Het is een intentieverklaring, voor het geval dat', zalft Van der Plas.

Het idee wordt voorgelegd aan financiën. Van der Veen omschrijft het als 'creatief omgaan met de miljoentjes'. De ambtenaar ziet het anders: 'Geen vrolijk plaatje als je de cijfers op een rij zet. Maar met woorden is er nog wel een positief verhaal van te maken.' Geen probleem, weten de politici, in gedachten al bij de portefeuilleverdeling. Dit is het twintigste deel in een serie, over Deventer en de verkiezingen.

07-04-94

ROOD, NEE. Groen ook niet. Geen kleuren van politieke partijen. Geel, dat is het. De omslag van het collegeprogramma 1994-1998 wordt geel. Mooi, zo vlak voor de paasdagen. De kleur van de kaft is zo'n beetje de laatste knoop die de onderhandelaars van PvdA, CDA en VVD donderdag doorhakken. Vijf marathon-vergaderingen zitten erop. Een lange zoektocht naar potjes voor plannen is tot een bevredigend einde gebracht. De bestaande coalitie kan verder.

Aan de ovale tafel in de oude raadzaal ontvangen de onderhandelaars 's middags eerst de managers van de ambtenarij, dan de oppositie, gevolgd door de pers. Drie keer hetzelfde verhaal: er komt extra geld voor wijkaanpak, betere wegen, wonen in de oude stad en werk voor blijvers in de bijstand. Ziedaar het programma. 'Mooi, dat gele', mompelt een ambtenaar.

Aan diezelfde ovale tafel is drie weken eerder het spel begonnen. Met de prominentste politici als toehoorders, analyseert de lijsttrekker van de veruit grootste partij in Deventer, Jan Bugter van de PvdA, de verkiezingsuitslag. Bijna op dictaersnelheid helpt hij D66, GroenLinks, Deventer Belang en Libertijnen uit de droom: de PvdA gaat weer in zee met CDA en VVD. Het beleid van de coalitie was inzet van de verkiezingen en daar zijn de partijen niet op afgerekend.

Goed, zijn club verloor twee van de dertien zetels en het CDA twee van de zeven, maar collegegenoot VVD kreeg er één bij. Een draagvlak van 21 zetels op een totaal van 33, dat is riant genoeg. Waarom zou hij dan nog praten met D66. Die ene zetel bij de drie die ze al hadden, dat is niet de doorbraak die was verwacht. En GroenLinks en Deventer Belang hebben zich in de campagnes vooral anti-PvdA opgesteld.

De oppositie moppert. Stuitend, die arrogantie. De coalitie is vier zetels kwijt, Bugter zou wel eens een toontje lager mogen zingen. Het *Deventer Dagblad* oordeelt enkele dagen later: 'kiezersbedrog'.



KIESKRING DEVENTER

ROB GOLLIN EN BAS MESTERS

De juiste tekst is nog het grootste probleem

De kiezer heeft op 2 maart gesproken. Maar het echte spel is pas daarna begonnen. Onzichtbaar voor de burger bepalen de partijen in Deventer wie gaat 'regeren' en hoe. Vandaag de eerste van drie afleveringen 'dagboek achterkamer' over de college-onderhandelingen.

De zes politici – de drie lijsttrekkers met ieder een partijgenoot – die enkele dagen later een bovenzaaltje van het stadhuis binnendruppelen, gaan niet gebukt onder dat geschamper. De kiezer spreekt, waarna de gekozenen hun conclusies trekken, zo werkt dat toch in een democratie? Op de tafels staan koffie- en theecontainers. Vanaf de wand kijkt een nors boertje op een schilderij toe.

Het wordt die dag een lange, maar matte bijeenkomst. Ambtenaren hebben de beloftes in de verkiezingsprogramma's alvast onder elkaar gezet. Er zijn weinig verschillen. 'Als we de passages van PvdA en CDA op dit onderdeel in elkaar schuiven, hebben we die van de VVD ook gelijk meegenomen.'

De PvdA zoekt soms de confrontatie, maar er is weinig weerwoord. Het is vooral zoeken naar de juiste tekst. Zo wil het CDA een gedragscode voor ambtenaren. Bugter, voorzitter van de vergadering: 'Daar zou ik mee uitkijken.' CDA-wethouder Nuala van der Plas: 'Gedragscode is een zwaar woord. Richtlijn is beter. Zodat ambtenaren en wethouders weten waaraan

ze zich te houden hebben.'

Bugter: 'Wij leggen een eed af. Ambtenaren hebben een reglement.' Hij krijgt steun van de VVD. 'Een richtlijn suggereert dat er iets mis is', zegt het raadslid Christa Pel. Arie van der Veen (CDA) zoekt naar een compromis. 'Iets over het vergroten van de alertheid, of zo.' De voorzitter richt zich tot twee ambtenaren, die meeschrijven om straks de concepttekst van het programma te kunnen opstellen. 'We wachten de formulering af.'

Bij het hoofdstuk internationale solidariteit begint Bugter een gepassioneerd betoog over de stroom asielzoekers. Hij spreekt van de nieuwe Deventenaren, en dat moet worden geïnvesteerd in een draagvlak in de wijken, en dat uitwassen moeten worden bestreden. Hij buigt zich weer naar de ambtenaren. 'Iets daarvan moet in de inleiding, hoor. Kunnen jullie er wat mee, met dat van de nieuwe Deventenaren?'

Het gaat over meer wegen in de stad, over wijkinvesteringsplannen, over een sociale structuurvisie – 'wel een, tja, zo'n typisch Jan Bugter-woord', verzucht Van der

Plas. Even dreigt er verzet van het CDA tegen het sociaal offensief, uitkeringsgerechtigden maatschappelijk nuttige activiteiten laten verrichten; het stokpaardje van Bugter. Wat dat dan wel kost, vraagt het CDA. Dat weet de PvdA ook niet. Maar er moet wel geld voor komen. 'Het is een nieuwe klus. Je moet investeren in de organisatie.' Het CDA: 'Je kunt toch de intentie uitspreken, zonder dat je financieel iets regelt?' Bugter: 'Daar moet wel iets over in.' Van der Plas kan uiteindelijk leven met 'een gemeentelijke bijdrage'.

Wat het onderscheid is, legt ze uit tijdens een schorsing. 'Dat geeft aan: onder voorwaarde dat het rijk meebetaalt.' Bugter: 'We hebben niks gezegd over voorwaarden.' In het programma is niets over condities terug te vinden.

Na de eerste vergaderdag verblijven de PvdA-onderhandelaars zich boven een glas bier in het café. 'Wat een tamme boel. Wat was nou de inbreng van die anderen? Niks. Niks.'

De volgende dag belanden de onderhandelaars met een klap op aarde. Een ambtenaar van de afdeling financiën schildert op hun verzoek de inhoud van de gemeentekas. Daar zit niets in, en wat er straks nog binnenkomt, is al vergeven, is de kern van haar boodschap. Wat moet je dan met je beloftes over wijkaanpak, sociaal offensief en vooral, de miljoenen kostende verbodsbelling van de Holterweg, de dichtslibbende verkeersader tussen binnenstad en nieuwbouwwijk? De kade langs de IJssel staat ook nog op inzakken.

Als de ambtenaar de deur achter zich heeft gesloten, blijft het even stil. Dan steunen de achterblijvers. 'Je krijgt altijd zo'n machteloos gevoel als je met financiën zit te praten', zucht een onderuitgezakte Van der Veen. Scholten: 'Het is altijd weer slikken.' Tussen belofte en werkelijkheid gaapt een gat. De blik van het norse boertje aan de muur krijgt iets bestraffends.

Dit is het achttiende deel van een serie over Deventer en de verkiezingen.

02-04-92

E ERST MAAR eens een oriënterend rondje. PvdA-lijsttrekker Jan Bugter, die de vergadering leidt, kijkt uitnodigend naar zijn rechterbuurman: 'Antoine?' VVD-lijsttrekker Scholten schrikt. 'Wil je dat ik begin?' De enige verkiezings-triompator aan tafel – een zetel winst – schraapt zijn keel. Er volgt een inleiding over 'de historisch bepaalde portefeuillevverdeling'. Over de PvdA die de harde en het CDA en de VVD die de zachte diensten beheren. Dat moest maar eens wat worden bijgesteld.

Na de verkiezingsoverwinning heeft Scholten best interesse voor financiën of personeel en organisatie; en ook voor cultuur, al twintig jaar in vaste PvdA-handen. Aan onderwijs is de VVD-wethouder de afgelopen periode gewend geraakt, dat wil hij wel houden. Maar over jeugd-beleid zwijgt hij. 'Natuurlijke affiniteiten moeten worden meegewogen', meent de 34-jarige liberale voorman.

De CDA'er Arie van der Veen is de enige niet-lijsttrekker die het woord voert. 'Onze kandidaat is opnieuw Nuala van der Plas.' Naast hem knikt de peettante van de Deventer politiek. Ze vindt, zo vertelt haar fractiegenoot, haar eigen portefeuille interessant genoeg: sociale voorzieningen, volksgezondheid, sport en dus Go Ahead Eagles, sociale dienst, gehandicapten en ouderen. Consolidatie volstaat.

'Wat wil je anders?', zal een berustende Van der Veen zich na de onderhandelingen verontschuldigen voor zijn terughoudende opstelling. 'Onze kandidaat wil geen financiën, milieu of personeel. Dan moet je haar ook niet met dergelijke portefeuilles opzadelen.'

PvdA-wethouder Bugter sluit zich aan bij de analyse van de VVD'er Scholten. Veel harde zaken, die de burgers bezighouden, zitten bij de sociaal-democraten: milieu, verkeer, maar ook stadsbeheer. Er valt best wat uit te ruilen, is de boodschap van de partij die twee zetels verloor. 'Wij wat meer sociaal, jullie wat harders.'

Alsof hij de intentie van het CDA niet heeft begrepen, biedt hij



KIESKRING DEVENTER

ROB GOLLIN EN BAS MESTERS

Elkaar even diep in de ogen kijken

De speurtocht naar de miljoenen zit erop. Maar daarmee is de druk niet van de ketel. De Deventer college-onderhandelaars zijn nu zelf aan de beurt. Wie wil wat doen? In de derde en laatste aflevering van dagboek achterkamer: portefeuillevpraat.

Van der Plas prompt milieu aan. De wethouder kleurt en doorbreekt haar zwijgen: 'Verplicht?' Nee, sust Bugter. 'Maar dat is hartstikke zwaar', blijft Van der Plas zich verdedigen. 'Ik ben nu al nooit thuis.'

Voor zichzelf wil Bugter zijn portefeuille handhaven, uitgebreid met de coördinatie van het door hem verzonden sociaal offensief ter stimulering van inactieven. De PvdA ontziet de afgelopen periode zwaar beproefde wethouder Marjan ter Velde. Behalve milieu wordt ook de publieksgevoelige portefeuille verkeer niet meer voor haar opgeëist.

'Ze hebben haar uitgekleeft', concludeert Van der Veen. Laat een ander maar eens zijn vingers branden aan deze lastige post, lijkt de PvdA-boodschap. Het is geen pretje, affaires over het kappen van bomen op de Brink en geweeeklaag van zich op busluizen vastrijden- de automobilisten.

De derde PvdA-kandidaat is de enige nieuwkomer. De huidige fractieleider Martin Knol moet volgens Bugter financiën, cultuur en minderheden krijgen. 'Dan zijn er dus discussiepunten', reageert Scholten direct. 'Wij willen finan-

ciën of cultuur, of beide.' Bugter: 'Wij stellen al personeel en organisatie beschikbaar. Dan geven we niet ook nog financiën weg.' Hoezo beschikbaar stellen?, schampert Scholten. 'Na de verkiezingen is een nieuwe situatie ontstaan. Alles is nog vrij. Je kunt niet spreken van beschikbaar stellen.' Een mooi onderwerp voor de broodjes, sust CDA'er Van der Veen vóór het echt spannend kan worden.

Terug aan tafel stelt VVD-leider Scholten dat hij *de Volkskrant* liever even ziet vertrekken. 'Om het zuiver te houden, nu het over persoonlijke dingen gaat.' Het CDA ondersteunt het VVD-voorstel. Er is overleg geweest. De rijen sluiten zich. De experiment-gemeente bestuurlijke vernieuwing vergrendelt de deuren. 'Het kon niet anders', verklaart Van der Veen. 'De jongens en meisjes moeten vier jaar met elkaar in een kamer zitten. Dan is het nodig dat je elkaar even diep in de ogen kijkt.'

Drie vergaderuren en even zo vele schorsingen later tuurt Scholten wat versuft voor zich uit. De kogel is door de kerk. Hij heeft geen financiën, geen personeel en

organisatie, maar wel cultuur, milieu en stadsbeheer erbij gekregen. Een zware portefeuille. Maar, zo hadden de anderen gezegd: 'Antoine, je bent nog jong.' Aan milieu en stadsbeheer had hij zelf nooit gedacht, bekent hij enkele dagen later. De cursus milieurecht van de Open Universiteit ligt dan al thuis.

In de drie besloten uurtjes hebben de VVD en het CDA elkaar elke schorsing opgezocht om te voorkomen dat ze door de grotere PvdA tegen elkaar zouden worden uitgespeeld. Toch hielp het CDA Scholten niet aan financiën. Van der Veen: 'De VVD heeft dan wel gewonnen, maar daarmee is wethouder Scholten nog geen andere persoon geworden.'

Het CDA is tevreden. De partij behoudt de oude portefeuille op buurt- en opbouwwerk na. Van der Plas wordt gelauwerd met de titel loco-burgemeester. Bugter: 'Daar hechtte ze veel belang aan en ik niet. Zie je mij al met zo'n ambtsketen. Dat past toch niet bij mijn pak.' De in snel zwart gestoken PvdA-lijsttrekker ziet zijn pakket uitgebreid met de preciaire post verkeer en vervoer. 'Dat hoort bij zijn ruimtelijke ordening', vonden de andere partijen, en ze lieten die giffbeker aan zich voorbij gaan.

De politici kunnen achterover leunen. De ambtenaren krommen die nacht hun rug, om het concept collegeprogramma te schrijven. Het fiat volgt later die week. De laatste ontmoeting eindigt met een besluit over de drankjes bij de presentatie aan de overige partijen. Fris, suggereert het CDA, geen champagne. Nee, geen alcohol, vindt ook de PvdA. Aangenomen met algemene instemming.

Aan de ovale tafel van de oude raadszaal, onder beulswaarden en regentenportretten, stort de oppositie louter lof uit over de coalitiepartners. D66 spreekt van een evenwichtig program, dat er goed uitziet. Deventer Belang knikt. 'Dat belooft weer een spannende raadsperiode te worden', smaalt Scholten net buiten gehoorsafstand.

Dit is het 21ste deel in een serie over Deventer en de verkiezingen.

09-04-94

Bijlage 4

**Direct betrokkenen bij
het Experiment
Integrale Vernieuwing;
namen en functies**

Directe begeleiding

In de rol van onderzoeker, evaluator en adviseur - zie ook hoofdstuk 2 - waren voor en in de beide gemeenten drie 'externen' actief:

- Philip Idenburg (lid van de Adviesgroep Sociale Vernieuwing);
- Paul van Someren (Van Dijk, Van Someren en Partners⁵⁴);
- Henk Gossink (Van Dijk, Van Someren en Partners).

Gemiddeld ging het bij deze externe ondersteuning, in de twee jaar die het experiment duurde, om enkele uren per week per persoon voor beide steden.

Begeleidingscommissies

Rond het experiment werd een **landelijke begeleidingscommissie** ingesteld. Deze begeleidingscommissie bestond uit de volgende personen:

- Mevrouw T. van den Klinkenberg (voormalig wethouder in Amsterdam, oud lid van de IPSV en lid van de AGSV); voorzitter.
 - De heer N. van Putten (ministerie van Binnenlandse Zaken en secretaris van de AGSV); secretaris.
 - De heer W. Derksen (hoogleraar bestuurskunde Universiteit van Leiden en lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid).
 - De heer H. Gossink (Van Dijk van Someren en Partners).
 - De heer Ph. A. Idenburg (hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Utrecht en lid van de AGSV).
 - De heer P.L. Polhuis (gemeentesecretaris Hilversum).
 - De heer P. van Someren (Van Dijk, van Someren en Partners).
 - De heer P. Tops (hoogleraar bestuurskunde aan de Katholieke Universiteit Brabant).
 - De heer L. van Vliet (IBB, ministerie van Binnenlandse Zaken).
 - De heer C.J.D. Waal (tot 1 november 1993 burgemeester Deventer en thans lid van de Raad van Bestuur van de Hogeschool van Rotterdam e.o.).
 - Mevrouw M.J.E. van der Meer (bestuursdienst Deventer).
 - De heer M. Schuttert (coördinator sociale vernieuwing Deventer).
- (beide laatste personen namen de vertegenwoordiging van de gemeente Deventer over vanaf het moment dat de heer Waal zijn functie als burgemeester neerlegde; de heer Waal bleef daarna overigens à titre personnel lid van de begeleidingscommissie).

In zowel Deventer als Hilversum werd ook een **lokale begeleidingscommissie** ingesteld die zorgdroeg voor de praktische invulling van het experiment in de betreffende gemeente. In deze twee commissies hadden de volgende personen zitting.

Deventer:

- De heer C.J.D. Waal (burgemeester)⁵⁵.
- De heer T. Bakhuizen (gemeente secretaris).
- Mevrouw M.J.E. van der Meer (bestuursdienst).
- De heer M. Schuttert (coördinator sociale vernieuwing).
- Onderzoekers/adviseurs.

54 Van Dijk, Van Someren en Partners B.V. is een particulier onderzoeks- en adviesbureau dat door het ministerie van Binnenlandse Zaken werd ingehuurd om samen met Idenburg de onderzoeks-, evaluatie- en adviesklus in Deventer en Hilversum te klaren.

55 Bij de bespreking van het concept eindrapport voor de gemeente Deventer werd de functie van de heer Waal waargenomen door de heer J. Bugter (wethouder).

Hilversum:

- Mevrouw J. Kraayeveld Wouters (burgemeester).
- De heer P.L. Polhuis (gemeente secretaris).
- De heer J. Diepeveen (adjunct secretaris).
- De heer J. Tesser (coördinator sociale vernieuwing).
- De heer J. Flink (wethouder).
- Mevrouw M.J. Brandenburg (bestuursdienst).
- Mevrouw M. van Lijden (stagiaire).
- Onderzoekers/adviseurs.

Literatuurlijst

Adviesgroep Sociale Vernieuwing

- 1994 *Tussen wijk en rijk* (Slotadvies van de AGSV over sociale en bestuurlijke vernieuwing).
Ministerie van Binnenlandse Zaken, april.

Arnhem

- 1993 *De Arnhemse kijk op de wijk*
Arnhem, september.

Berg, H.

- 1991 *In de politiek draait het iedere dag weer om normen en waarden*
Berenschot, Utrecht.

Berg, H.

- 1994 *De lokale politicus aan zet*. In: Themanummer Bestuurswetenschappen: "Uitdagingen voor het lokaal bestuur"

Bruinsma, R. (in voorbereiding):

- 1994 *Onderzoek bestuuroopdracht Deventer wijkaanpak*,
(scriptie), Universiteit van Utrecht.

Deventer

- 1990 *Collegeprogramma raadsperiode 1990-1994 Deventer, PvdA/CDA/VVD*.
April.

Deventer

- 1991 *Sociale Vernieuwing in Deventer, programma 1991*.
DMO, Deventer, oktober.

Fortuin, K.

- 1994 *Berichten uit de samenleving*; Synthese rapport. Verwey-Jonker
Instituut. Utrecht, januari.

Guéhenno, J.M.

- 1993 *La fin de la démocratie*. Flammarion, Paris.

Gossink, H. (m.m.v. R. Bruinsma, M. van Lonkhuijsen en P. van Soomeren):

- 1994 *Raadzame Vernieuwsgierigheid (een onderzoek naar twee raden en hun rol bij sociale en bestuurlijke vernieuwing)*, Amsterdam. Van Dijk, Van Soomeren en Partners, mei.

Hilversum

- 1992 *Als de stemmers staken....*
Hilversum.

Hilversum

- 1991 *Koersnota Sociale Vernieuwing*.
Hilversum.

Idenburg, Ph.A.

- 1992 *Sociale vernieuwing, een Copernicaanse wending in het denken. Inleiding voor het congres 'Nieuwe fase in sociale vernieuwing'.*
's Gravenhage, 23 november 1992.

Idenburg, Ph. en P. van Soomeren

- 1993 *Wat wil de raad?* (Samenvatting van de 26 A4-tjes die Hilversumse raadsleden instuurden naar aanleiding van het bijzondere raadsdebat)

Idenburg, Ph., P. van Soomeren en H. Gossink

- 1993 *Interimrapportage Experiment Integrale Vernieuwing (een bestuurlijk - en sociaal vernieuwend leerproces).* Ministerie van Binnenlandse Zaken, Adviesgroep Sociale Vernieuwing, maart.

Idenburg, Ph.A.

- 1994 *Alles overziende (Een bundel columns en sketches over bestuur).* SWP Utrecht.

Kolb, D.A.

- 1974 *On management and the learning process.* In Kolb, D.A., I.M. Rubin en J. McIntyre, *Organizational Psychology and experimental approach.* New Jersey, Prentice Hall, 27-43.

Kolb, D.A.

- 1976 *The learning style inventory: technical manual.* Boston, McBer and Co.

Kolb, D.A.

- 1984 *Experiential learning: experience as the source of learning and development.* New Jersey, Prentice Hall.

Latour B.

- 1988 *Wetenschap in Actie.*
Vertaling van: *Science in Action.* Bert Bakker, Amsterdam.

Lijden, M. van (in voorbereiding)

- 1994 *Verslag van het onderzoek onder raadsleden, bestuurders en ambtenaren over bestuurlijke vernieuwing in Hilversum* (scriptie), Universiteit van Utrecht.

Ng-Magazine

- 1994 28 januari, blz. 8.
Nijmeegse hoogleraar Van Deth: Schaf de lokale politiek af.

Onderzoeksgroep Lokale Democratie (P.W. Tops, S.A.H. Denters, P. Depla, J.W. van Deth, M.H. Leijenaar en B. Niemöller)

- 1991 *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam/Den Haag/Utrecht/Eindhoven/Tilburg/Nijmegen/Zwolle (7 delen).* Eburon, Delft.

- Rotterdam
1992 *Denkend over wijkbeheer* (tweede druk plus extra).
Rotterdam, april.
- Soomeren, P. van, m.m.v. Ph. Idenburg en H. Gossink
1994 *Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak*
Deventer, januari.
- Soomeren, P. van, m.m.v. Ph. Idenburg en H. Gossink
1994 *Experientia docet*
Hilversum, mei.
- Van Soomeren, P. van
1994 *... maar experimenteren kun je wel evalueren' (een terugblik van de direct betrokkenen op het Experiment Integrale Vernieuwing)*
Van Dijk, Van Soomeren en Partners, Amsterdam, juli.
- Terpstra, P.R.A. en J. Wouters
1991 *Bestuurlijke vernieuwing: gemeentelijke beleidsvoornemens 1990-1994*.
Openbaar Bestuur, juni/juli.
- Swieringa, J. en A.F.M. Wierdsma
1990 *Op weg naar een lerende organisatie*.
Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Vos, H. de, H. Gossink en P. van Soomeren
1994 *Samen Besturen (een simulatiespel voor de gemeenteraad)*
Amsterdam, juni 1994.
- 'Wijkaanpak in uitvoering'.
1993 In: *Deventer Magazine*, juli.
- Wijnen, G., W. Renes en P. Storm.
1985 *Projectmatig werken*.
Marka Paperback 17, Het Spectrum, Utrecht.
- Wouden R. v.d., E. ter Borg, B. Cordia, P. Voogt, W. Wierdsma; m.m.v. R. Kwekkeboom
1993 *Evaluatie sociale vernieuwing; een tussenrapport*.
Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, juni.
- Wouden R. v.d., M. Ruinaard, R. Kwekkeboom, E. ter Borg, P. Voogt en W. Wiersma)
1994 *Evaluatie sociale vernieuwing; het eindrapport*.
Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, april.
- Zijderveld, A.C. (interview met...)
1992 Ng-magazine 4 december 1992, blz. 10.

