

Interim rapportage Experiment integrale vernieuwing



**Interim rapportage
Experiment integrale
vernieuwing**

Een bestuurlijk - en sociaal
vernieuwend leerproces

Ph.A. Idenburg

Adviesgroep Sociale Vernieuwing/
Centrum voor Beleid en Management
Universiteit van Utrecht

P. van Someren

Van Dijk, Van Someren en Partners BV

H. Gossink

Van Dijk, Van Someren en Partners BV

Utrecht/Amsterdam

maart 1993

Inhoud

	pagina
Inleiding	1
1 Voorgeschiedenis en uitgangspunt	2
De opdracht voor AGSV	2
Onderwerp van deze notitie	2
Uitgangspunt: de noodzaak van verdieping bij de gemeentelijke overheid	3
2 Sociale vernieuwing/Bestuurlijke vernieuwing	4
Sociale vernieuwing als Copernicaanse wending	4
Het credo: naar meer volwassen verhoudingen	5
Lokaal bestuur in crisis?	5
3 Een experiment als leerproces	8
Het idee voor een experiment	8
Conditie voor gemeenten	8
Sociale vernieuwing	10
Bestuurlijke vernieuwing	11
Het hart van het experiment: het proces van bestuurlijke vernieuwing	14
Probleemstelling	15
4 Selectie van experiment gemeenten	18
5 Opzet en aanpak van het experiment	20
Geen gewoon experiment - geen gewone adviseurs/onderzoekers	20
Advisering	22
Evaluatie	23
Organisatie	25
6 Resultaten en produkten	27
Het gebruikelijke eindrapport met aanbevelingen	27
Externe doelgroepen voor de experimentresultaten	28

Bijlagen

Bijlage 1: Hilversum

Bijlage 2: Deventer

Inleiding

Deze interimrapportage gaat in op het 'Experiment integrale vernieuwing' dat vanaf medio 1992 in twee steden (Deventer en Hilversum) werd voorbereid en dat in 1993 ook officieel is gaan lopen.

Een eerste versie van deze rapportage was in januari 1993 gereed. Na besprekingen in de centrale begeleidingscommissie van het experiment is het oorspronkelijke stuk bijgesteld, zodat de voorliggende rapportage de stand van zaken van het experiment tot en met maart 1993 weergeeft.

In deze interimrapportage wordt gerapporteerd over de voorgeschiedenis, uitgangspunten, uitgevoerde werkzaamheden en de ervaringen die in het 'Experiment Integrale Vernieuwing' tot nu toe werden opgedaan.

In deze interimrapportage is ook een toekomstvisie neergelegd. Dit niet met de bedoeling de inhoud, aanpak en planning van het experiment definitief vast te leggen, maar eerder met het doel hierover een verdere discussie te genereren.

Het 'Experiment Integrale Vernieuwing' richt zich op lokale politiek/bestuurlijke processen; de lokale democratie die op zoek is naar een nieuwe positie in het lokale en het politiek/bestuurlijke krachtenveld. Allerwege kan men constateren dat die zoektocht vol verwarring is, dat er sprake is van een proces van vallen en opstaan en dat de doelen verre van helder zijn. Het experiment wordt dan ook gekenmerkt door dezelfde eigenschappen. Naar vorm en inhoud is dit experiment daarom misschien anders en het is qua uitkomst in ieder geval onvoorspelbaar Gelukkig wel

1 Voorgeschiedenis en uitgangspunt

De opdracht voor de AGSV

Begin 1992 werd door minister Dales (Coördinerend minister Sociale Vernieuwing) de Adviesgroep Sociale Vernieuwing (AGSV) ingesteld. De AGSV kreeg als opdracht de minister te adviseren over de 'verdieping' en 'verbreding' van het beleid van sociale vernieuwing.

'Verbreding' betekent dat naast de overheid, en de direct daaraan gelieerde sectoren, thans een sterkere nadruk gelegd moet worden op het betrekken van andere maatschappelijke sectoren bij sociale vernieuwing. Daarbij wordt met name gedacht aan het bedrijfsleven. Aan de verbreding wordt door de AGSV onder andere vorm gegeven door een aantal concrete activiteiten die in de richting van - en in samenwerking met - het bedrijfsleven ontwikkeld worden. Dit betrof bijvoorbeeld een werkconferentie die in januari 1993 plaatsvond. Een vergelijkbaar initiatief wordt gevormd door een achttal thema-bijeenkomsten (inclusief te presenteren werkvoorstellen) over zaken als 'toeleiding naar werk', 'kleine kernen', 'wijk-economie', 'buurtbeheer' en dergelijke die de AGSV (samen met BiZa en VNG) in 1993 op locatie organiseert.

'Verdieping' betekent dat het beleid van sociale vernieuwing bij de overheid, steviger dan tot nu toe het geval was, verankerd moet worden in het reguliere beleid. Sociale vernieuwing moet binnen de politiek, het bestuur en de ambtelijke organisatie beklijven; de vele goede - maar eindige! - projecten moeten qua sturing, begeleiding en eventueel ook qua uitvoering geïntegreerd worden in de reguliere overheidsactiviteiten.

Verbreding impliceert verdieping. Ook het betrekken van andere actoren, het samen met die andere actoren definiëren van maatschappelijke problemen en verantwoordelijkheden en het gezamenlijk aanpakken van die problemen, moet worden verankerd in democratisch controleerbaar beleid.

Onderwerp van deze notitie

In deze notitie beperken we ons verder tot het 'verdiepingsdeel' van de opdracht en we spitsen dit toe op de lokale overheid en het 'experiment integrale vernieuwing' dat in de gemeenten Deventer en Hilversum vanaf medio 1992 werd voorbereid en begin 1993 ook 'officieel' is gaan lopen.

Dit laat onverlet dat ook op het lokale niveau - en dus ook in Deventer en Hilversum - de verbreding van sociale vernieuwing verbonden is aan verdieping. Dat betekent dat de gevolgen van verbreding (het betrekken van bijvoorbeeld het **lokale/regionale** bedrijfsleven bij het thema sociale vernieuwing) voor dit experiment vanzelfsprekend van belang zijn.

Uitgangspunt: de noodzaak van verdieping bij de gemeentelijke overheid

Bij het aantreden van het kabinet Lubbers/Kok werd sociale vernieuwing tot een speerpunt in het rijksbeleid gemaakt. Van diverse kanten is er echter op gewezen dat rijksbeleid op het terrein van sociale vernieuwing een contradictio in terminis is¹. In essentie impliceert sociale vernieuwing immers een (re)activering van de maatschappelijke basis: burgers worden serieus genomen als aandragers en uitvoerders van oplossingen voor de door hen gevoelde sociale problemen. Sociale vernieuwing is dus een proces dat zich tussen groepen burgers, instituties en de overheid op lokaal (of zelfs buurt-) niveau afspeelt². Een dergelijk proces kan dus nooit door het rijk worden ontworpen en geïmplementeerd.

Het rijk kan echter wel voorwaarden scheppen voor sociale vernieuwing.

In dat kader is dan ook sprake van een algemene tendens om bevoegdheden en financiën te decentraliseren (van rijk naar provincie/gemeente, van gemeente naar buurten/organisaties). Daarmee komt de lokale overheid voor wat betreft de sturing en begeleiding van sociale vernieuwing inderdaad sterker in de schijnwerpers te staan.

Als we praten over de gemeentelijke overheid moeten we een onderscheid maken tussen enerzijds de lokale politiek en het bestuur en anderzijds de gemeentelijke dienstverlening. De laatsten zijn uitvoerder van - of tenminste participant bij - het proces van sociale vernieuwing. Idealiter zou het lokale bestuur sturing - of beter gezegd begeleiding - moeten geven aan het proces van sociale vernieuwing.

De AGSV is van mening dat lokaal de sociale vernieuwing vastloopt, of zich onvoldoende kan ontplooiën, als het lokale bestuur zijn begeleidende taak niet, of niet goed, vervult.

1 Zie bijvoorbeeld het interview met prof. dr A.C. Zijdeveld in Ng-magazine (VNG) van 04-12-1992 (pag. 10) waarin hij stelt: "In mijn definitie kan sociale vernieuwing onmogelijk een taak zijn voor de rijksoverheid."

2 Zie ook de diverse werkdocumenten van de IPSV (Interdepartementale Projectgroep Sociale Vernieuwing); onder andere de publikatie 'Zet de potjes op het gemeentelijk vuur.'

2 Sociale vernieuwing/Bestuurlijke vernieuwing

Sociale vernieuwing als Copernicaanse wending

Dat er in veel gemeenten sprake is van een ontbrekende - of op zijn best onwennige - invulling van de sturende en begeleidende taak van het bestuur inzake sociale vernieuwing, is welbeschouwd niet zo verwonderlijk. Nog veel te weinig beseft men dat sociale vernieuwing geduid kan worden als een Copernicaanse wending³.

Het meest wezenlijke aspect van sociale vernieuwing schuilt in het samengaan van bestuurlijke 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.

Het oude beleid volgde de formule:

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

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

Het nieuwe rijksbeleid distantieert zich niet van haar verzorgende taken, maar richt zich, veel sterker dan voorheen het geval was, vooral op het ondersteunen van initiatieven en oplossingen die door individuen, groepen, instellingen, buurten en gemeenten zelf worden gevonden. Het bestuurlijk heelal wordt anders bekeken. Niet langer zijn alle ogen gericht op het Rijk; de burger staat nu centraal en de overheden - elk in hun eigen specifieke rol - staan ten dienste aan de problemen en initiatieven van die burger en/of groepen burgers.

Het spreekt voor zich dat binnen dit nieuwe beleid de rol van de gemeentelijke overheid een fundamentele wijziging ondergaat. Van 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 nog sprake is van een slechte, of onvolledige, invulling van de sturende en begeleidende taak van het bestuur bij het proces van sociale vernieuwing. En - zie de eerdere stelling - volgens de AGSV verklaart dit dan ook in belangrijke mate waarom lokaal de sociale vernieuwing in sommige situaties vastloopt, zich onvoldoende kan ontplooiën, of nog te veel blijft hangen in een opeenstapeling van, op zich veelal waardevolle doch eindige, projecten.

3 Idenburg, Ph.A.: Sociale vernieuwing, een Copernicaanse wending in het denken. Inleiding voor het congres 'Nieuwe fase in sociale vernieuwing.' 's Gravenhage, 23-11-92.

Het credo: naar meer volwassen verhoudingen

Zoals gezegd, vereist de in het voorgaande beschreven beleidswending, dat er ook sprake moet zijn van een fundamentele bestuurlijke verandering. Minister Dales heeft dit kernachtig uitgedrukt als: "volwassen bestuurlijke verhoudingen"; een meer volwassen relatie tussen rijk, lokaal bestuur, gemeentelijke diensten, organisaties/instellingen en burgers.

Voor het lokale bestuur zal het niet eenvoudig zijn om direct effectief te opereren in zijn nieuwe rol. Zoiets vergt - zeker gezien de inslijting van de 'oude formule' - een leerproces van vele jaren.

In een aantal gemeenten is dat leerproces echter al enige jaren geleden aangevangen en daarnaast - en soms daardoor - is in vrij veel gemeenten sprake van een fundamentele herbezinning op de uitgangspunten, taken en werkwijze van het bestuur.

Lokaal bestuur in crisis?

Sociale vernieuwing is een 'uitvinding' die op lokaal niveau is gedaan (Rotterdam; Commissie Sociale Vernieuwing, die naar haar voorzitter ook wel wordt aangeduid als de Commissie Idenburg). Zoals bij de meest uitvindingen het geval is, betrof het geen spectaculaire ontdekking van iets volstrekt nieuws, maar eerder een degelijk onderbouwde benoeming van iets dat al op meerdere plaatsen bestond, of zich ontwikkelde. Deze ontwikkeling van sociale vernieuwing op 'grass root level' - voor, tijdens en na de 'uitvinding' - veronderstellen we hier, in al zijn verscheidenheid, bekend.

Naast - en soms ten gevolge van - deze ontwikkeling worstelden veel gemeenten met problemen die men wel aanduidt met de term 'crisis in de lokale democratie en het lokale bestuur'. In essentie gaat het er daarbij om dat politici en bestuurders worstelend op zoek zijn naar een nieuwe bestuursfilosofie. Nu de maatschappij in hun ogen niet langer maakbaar en stuurbaar (b)lijkt, vragen de bestuurders - maar ook bijvoorbeeld de conducteurs/controleurs (het rechtshandhavingssysteem) - zich in een toenemende paniek af wat hun rol nu is. De lokale politiek acht haar situatie bijzonder nijpend. Men wijst daarbij op de desinteresse van de bevolking voor de lokale politiek; een desinteresse die zich onder andere uit in een lage participatiegraad en een lage opkomst bij gemeentelijke verkiezingen en - referenda. Of men wijst op het toenemend aantal - meestal ultra rechtse - proteststemmers.

Men kan zijn vraagtekens zetten bij dit lokale crisisdenken⁴, maar pragmatisch geredeneerd, geldt hier het theorema van Thomas: "If men define situations as

4 In het Sociaal Cultureel Rapport 1992 (Sociaal Cultureel Planbureau) wordt dit crisisdenken behoorlijk gerelativeerd (zie par. 12.5.4 en 12.6; pag. 515-521). Enkele citaten (beide pag. 520):

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

(.....)

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

real, they are real in their consequences." Die consequenties kan men dan ook allerwegen aantreffen. In veel gemeenten heeft men activiteiten ontplooid om te komen tot politieke en bestuurlijke veranderingen. Men spreekt hier soms van politieke vernieuwing, maar meestal van (lokale) bestuurlijke vernieuwing. Het startpunt ligt daarbij veelal eerder in het genoemde 'crisisdenken' dan in het besef dat de 'Copernicaanse wending van de sociale vernieuwing' een andere bestuurlijke aanpak vereist.

Wederom pragmatisch geredeneerd is de achtergrond voor (of motivatie achter) bestuurlijke vernieuwing in eerste instantie nog niet zo relevant. Uitgaande van de eerder gegeven analyse en de opdracht die de AGSV van de minister kreeg (verdiepen en verbreden van de **sociale** vernieuwing), kan immers gesteld worden dat de lokale interesse en motivatie voor bestuurlijke vernieuwing - wat daar ook de achtergrond van moge zijn - in de ogen van de AGSV een essentieel en bruikbaar proces is om te komen tot een verdieping van sociale vernieuwing bij de lokale overheid.

Tot zo ver volgen we een heel pragmatische redenering: bestuurlijke vernieuwing is bruikbaar als voertuig voor de gewenste verdieping van sociale vernieuwing. Dit los van de achterliggende motivatie die de lokale politiek heeft bij het starten van een proces van bestuurlijke vernieuwing. Die lokale motivatie kan echter wel degelijk invloed hebben op de richting die het voertuig der bestuurlijke vernieuwing volgt. We kunnen twee richtingen aangeven:

- 1 De eerste richting wordt gevolgd in een (o.i. nog zeer beperkt) aantal gemeenten waar men wel - net zo als de AGSV - de stelling huldigt dat sociale vernieuwing een bestuurlijke vernieuwing vereist. Voorbeelden hiervan zijn Rotterdam en Deventer⁵. Om op het voorbeeld Deventer door te gaan: vanuit sociale vernieuwingsidealen kwam men hier tot een sterke wijkgerichte werkwijze van diensten en politiek (wijkwethouders). Op dat punt aangekomen beseft men dat men al zwaar bezig is met bestuurlijke vernieuwingen en men ziet in dat nog veel verdergaande bestuurlijke vernieuwingen in het verschiet liggen. Sociale vernieuwingen (i.c. de Deventer wijkaanpak) waren hier het startpunt.
- 2 De tweede richting wordt gevolgd in steden waar het 'bestuurlijk-politiek crisisdenken' overheerst. Dalende participatie en 'proteststemmen'⁶ geven hier de stoot voor bestuurlijke vernieuwing. De politiek moet hier 'gered' worden en het initiatief ligt hier dan ook meestal in het gevestigde politiek-bestuurlijke systeem. Amersfoort en Hilversum zijn voorbeelden van dit ideaaltype⁷. In dit geval is sociale vernieuwing op zijn best vooralsnog een meerrijdende lifter. In zo'n geval

5 In Rotterdam noemt men het integrale vernieuwingsproces 'Het nieuwe Rotterdam' en onderscheidt men daarbij drie sporen: sociale vernieuwing, bestuurlijke vernieuwing en stedelijke vernieuwing. In Deventer onderscheidt men zelfs vier 'sporen' van vernieuwing: sociale vernieuwing, bestuurlijke vernieuwing intern (= lokaal) en extern (= regio), stedelijke vernieuwing en organisatorische/culturele vernieuwing.

6 Dit 'proteststemmen' kan velerlei vormen aannemen: ultra-rechtse of zelfs fascistoïde partijen of partijtjes die opeens ontstaan en (relatief) veel stemmen vergaren, one issue partijen die opeens populair worden (type boerenpartij, middenstandspartij en dergelijke), of partijen die lokale of wijkbelangen zeer hoog in het vaandel - en veelal ook in hun naam - schrijven.

Punt is natuurlijk dat het begrip 'proteststemmen' een label is dat veelal uitgedeeld wordt vanuit het perspectief van de gevestigde partij-politieke traditie. De zorg over proteststemmers is veelal dan ook een zorg van de 'gevestigden' tegenover nieuw opkomende - en dus vaak nog 'onaangepaste' - outsiders, die soms blijven, maar vaak ook even snel verdwijnen als ze opkwamen (de vuurpijl of 'Had je me maar'-partij).

7 Voor wat betreft Hilversum moeten we waarschijnlijk thans zeggen dat deze gemeente een voorbeeld was van een dergelijke invalshoek. In de tussentijd zijn - mede ten gevolge van het in voorbereiding zijnde experiment - de politiek-bestuurlijke vernieuwing en de sociale vernieuwing expliciet aan elkaar gekoppeld.

kan sociale vernieuwing dus op vreemde en misschien zelfs ongewenste plekken uitkomen, omdat het doel van de lokale bestuurders een ander is. Deze schets is enigszins ideaaltypisch. In de werkelijkheid zien we over het algemeen een situatie waarbij beide motivaties om over te gaan tot bestuurlijke vernieuwingen in een steeds weer per gemeente unieke mix aanwezig zijn. Als we echter de opdracht die minister Dales aan de AGSV gaf ('verdiep sociale vernieuwing') en de beginstelling van de AGSV ('sociale vernieuwing vereist bestuurlijke vernieuwing') combineren, dan leren we uit het gegeven motivatieonderscheid dat we - vooral in 'type 2 gemeenten' alert moeten zijn dat het proces van bestuurlijke vernieuwing inderdaad tot betere ontplooiingskansen leidt voor sociale vernieuwing.

3 Een experiment als leerproces

Het idee voor een experiment

Vanuit het besef dat de eerder genoemde Copernicaanse wending in de richting van meer volwassen relaties een lastig doch zeer interessant leerproces impliceert en wetende dat meerdere gemeenten met deze - of een daarmee nauw verwante - problematiek worstelen, werd in het voorjaar van 1992 door minister Dales in een overleg met de AGSV het voorstel gedaan om een experiment rond dit onderwerp op te starten. Ongetwijfeld speelde daarbij op de achtergrond ook het idee een rol dat de onwennigheid op zowel rijks- als gemeentelijk niveau - het aanpassen aan een ander heelal - hèt moment is om te leren. Juist omdat in zo'n situatie het besef dat men nog lang niet alles weet, de oren en de ogen opent voor het onbekende⁸. Er zouden dus enkele gemeenten gevonden moeten worden die bereid en in staat waren om - desnoods ingrijpende - bestuurlijke veranderingen door te voeren, waardoor er betere ontplooiingskansen voor sociale vernieuwing ontstaan. Het zoeken naar en selecteren van enkele gemeenten die aan het experiment wilden - en konden - deelnemen begon voorjaar/zomer 1992 (dit proces wordt verder beschreven in hoofdstuk 4).

Conditie voor gemeenten

Gemeenten die bereid waren aan het experiment deel te nemen, werd enige externe ondersteuning (in adviserende en evaluerende zin) in het vooruitzicht gesteld; het betrof daarbij menskracht van de leden van de AGSV (Prof. Dr. Ph.A. Idenburg) en daarnaast door BiZa in te huren menskracht van een extern onderzoeks- en adviesbureau (Van Dijk, Van Soomer en Partners B.V.; Drs. P. van Soomer) die aan Idenburg ter beschikking werd gesteld en dan ook onder zijn directe leiding opereert.

Deze externe ondersteuning is overigens van beperkte omvang. Het gaat in totaal om ongeveer 1 à 2 dagen per week die in 1993 voor de externen beschikbaar zijn. Per taak (advies/evaluatie), per gemeente betreft het feitelijk dus slechts enkele uren per week.

Daarnaast werd door de minister toegezegd dat experiment-gemeenten die stuiten op structureel knellende regelgevingsproblemen er op kunnen rekenen dat door BiZa al het mogelijke in het werk gesteld zal worden om deze problemen op te lossen (al dan niet in samenspraak met andere departementen; de minister van BiZa is tenslotte niet voor niets coördinerend minister voor Sociale Vernieuwing).

Van meet af aan is steeds expliciet gesteld dat deelname aan het experiment **niet** financieel 'beloond' zou worden van rijkswege. Dit was een zeer bewuste keuze. Veel experimenteel rijksbeleid wordt namelijk allereerst uitgetest door enkele lokale projecten uit te zetten die geheel of gedeeltelijk door het rijk betaald worden. Deze aanpak kent over het algemeen de volgende formule: (RI + P)^e; een

⁸ Sociologisch/psychologisch kan er immers gesproken worden van 'cognitieve dissonantie', terwijl de wetenschapsfilosoof (refererend aan Kuhn) zou spreken van een 'paradigma-wisseling.' De theorievorming op beide terreinen geeft steun aan de stelling dat in dergelijke situaties de betrokkenen bereid zijn om gedurfde nieuwe wegen te verkennen.

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 als het de invoering van nieuwe, doch vrij concrete maatregelen, middelen en technieken betreft.⁹ Deze aanpak is echter veel lastiger bij experimenten waarbij de doelen nog ontwikkeld moeten 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 (agenda-vorming/probleemdefinitie), doelbepaling en vooral de tussen de participanten te bereiken overeenstemming over een en ander.¹⁰ In een dergelijke situatie werkt het van rijkswege ter beschikking stellen van subsidie voor een experiment juist verstoring. Dan is de kans immers heel groot dat men, met een scheef oog kijkend naar de zak rijksgeld (die natuurlijk wel voor datum X aangevraagd en voor datum Y opgesoupeerd moet zijn!), onder druk weliswaar tot een schijnbaar collectieve actie overgaat, doch dat men deze actie slechts gezamenlijk volhoudt zolang de worst van de rijkssubsidie aanwezig is. Een dergelijk experiment slaagt dus **ten gevolge van** de tijdelijke en onnatuurlijke rijksstimulus. De instorting vindt in dat geval dan ook meestal plaats daags nadat de evaluatoren (met positieve rapportages, doch veel twijfel in de hoofden) vertrokken zijn.

Een laatste belangrijke conditie was de eis dat de externen in de deelnemende gemeenten toegang zouden moeten hebben tot alle belangrijke stukken, vergaderingen en gebeurtenissen (vanzelfsprekend: voor zo ver die betrekking hadden op - of door de externen relevant geacht werden voor - het experiment of de evaluatie/beschrijving van het experiment) en daarover vrij zouden mogen rapporteren. Dit was zeker geen geringe conditie! Zoals we later in deze rapportage nog zullen zien, zou de nadruk immers komen te liggen op "een (in feite al lopend) vernieuwingsproces van vallen en opstaan dat in de aan het experiment deelnemende gemeenten plaatsvindt". Het is niet geheel onbegrijpelijk dat weinig participanten verrukt waren van de gedachte dat een paar externen al hun struikelen, vallen en opkrabbelen lekker rustig konden gaan staan te evalueren om de resultaten later ook nog eens te publiceren ter lering voor andere gemeenten. Meedoen aan een dergelijk experiment getuigt dan ook van durf. In voorbereidende onderhandelingen over deze conditie werd, door de twee gemeenten die aan het experiment zouden gaan deelnemen, wel vastgesteld dat als het 'vallen en opstaan' van de betrokkenen binnen de gemeenten onder de loep genomen werd, dan - gegeven de invulling die de externen aan hun adviserende rol gaven (zie hoofdstuk 5) - **dus** ook het 'vallen en opstaan' van de externen onderwerp van studie, overleg en desnoods openbare hoon moest kunnen zijn. Daar dachten wij als externen aanvankelijk natuurlijk toch

9 Zie bijvoorbeeld het rijksbeleid dat uitgezet werd naar aanleiding van de Regeringsnota 'Samenleving en Criminaliteit'. Via de Interdepartementale Stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit werden diverse criminaliteitspreventieve projecten en aanpakken in den lande opgezet en uitgevoerd. Een voorbeeld: huismeesters in meergezinswoongebouwen; hiervoor kwam een aparte regeling waarbij corporaties de kosten van een huismeester gesubsidieerd kregen; de subsidie was echter 'afbouwend' (eerste jaar 100%, tweede jaar 75%, etc.). Vergelijkbare regelingen en een scala lokale projecten zagen in de periode 1985-1990 het licht. Langs deze lijn konden diverse 'nieuwe' ideeën op de werkvloer uitgetest worden en daarna beklijven. In de meeste gevallen betrof het echter concrete maatregelen en middelen. Bovendien kwam uit de overall evaluatie van dit beleid naar voren dat binnen het geheel van gesubsidieerde experimenten en projecten over het algemeen de concretere en goed geplande/planbare initiatieven een grotere slaagkans hadden.

10 Op dit punt zal in deze rapportage nog worden teruggekomen op de plaatsen waar aandacht besteed wordt aan het proces dat binnen het onderhavige experiment centraal staat.

veel genuanceerder over, maar uiteindelijk konden we op logische en redelijke gronden niet anders dan mompelend instemmen met deze conditie.

Uit het voorgaande zal al duidelijk geworden zijn dat deze vier condities (externe steun, geen geld, hulp bij knellende regels, wederzijds kijken naar een proces vol vallen en opstaan en dat beschrijven) feitelijk pas tijdens - en via - de gesprekken met gemeenten die potentieel deelnemer waren aan het experiment duidelijk geformuleerd en beargumenteerd werden (zomer 1992; zie ook hoofdstuk 4). Op dat moment nam het onderhandelingsproces een aanvang waarmee het experiment langzaam vorm en grenzen kreeg.

Met de voorgaande condities was het idee van 'het experiment' dus in essentie vastgelegd: de ondersteuning en beschrijving van een leerexperiment in enkele gemeenten; een zoektocht naar nieuwe volwassen relaties. Een zoektocht die als uitkomst ideeën oplevert om het lokale bestuursproces te vernieuwen, zodat betere voorwaarden voor sociale vernieuwing ontstaan.

Vanuit de specifieke interesses van enerzijds de externe adviseurs/onderzoekers en anderzijds de twee gemeenten zal de invalshoek echter enigszins verschillen. De twee gemeenten zijn ieder voor zich het meest geïnteresseerd in de **uitkomsten** voor de eigen gemeente, terwijl de externen - zoals we nog zullen zien - de nadruk leggen op het **proces** waarlangs men tot deze uitkomsten komt. Het is alle betrokkenen echter duidelijk dat proces en uitkomst een twee-eenheid vormen.

Een groter probleem wordt gevormd door het feit dat 'zoeken naar vernieuwingen van het lokale bestuursproces die betere voorwaarden voor sociale vernieuwing doen ontstaan' een lastige zaak wordt, als we niet weten wat die 'bestuurlijke vernieuwingen' en 'sociale vernieuwingen' nu precies inhouden of zouden kunnen inhouden. Er is sprake van een vergelijking met twee onbekenden, waarbij (lokale) bestuurlijke vernieuwing en sociale vernieuwing de onbekenden zijn. Een nadere omschrijving en invulling van deze begrippen is dan ook vereist.

Sociale vernieuwing

De kracht - maar voor de externen in hun rol van onderzoeker in dit stadium het probleem - van het begrip sociale vernieuwing is dat het een **container-** en een **horizonbegrip** is.

Op concreet niveau zitten in de **container** die men sociale vernieuwing noemt zeer vele en diverse maatregelen, projecten en acties. Op lokaal niveau - en daartoe beperken we ons hier - verschilt de inhoud van het begrip sociale vernieuwing dan ook: wat in de ene gemeente valt onder de titel sociale vernieuwing is niet hetzelfde als wat men er in de andere gemeente onder rekent. In het kader van het onderhavige experiment hoeft dat echter geen probleem te zijn. Het begrip sociale vernieuwing kunnen we voor een gemeente eenvoudigweg definiëren als: datgene dat in de desbetreffende gemeente gezien wordt als sociale vernieuwing. Dat lijkt op het eerste gezicht een flauwe doodoener, maar het tegendeel is het geval. Per gemeente ligt in de meeste gevallen exact vast welke projecten, maatregelen en regelingen vallen onder het begrip sociale vernieuwing; men leze de afgesloten convenanten (gemeenten <-> rijk; gemeente <-> organisaties) en - op een nog concreter niveau - leze men de lokale 'nota's sociale vernieuwing' (inclusief eventuele voortgangsrapportages). Voor de meeste gemeente is de **inhoud** van het begrip sociale vernieuwing (datgene dat er **gedaan** wordt) ondertussen vrij exact

bekend¹¹. Als ordeningscriterium van de diverse sociale vernieuwingen hanteert men veelal de 'drie cirkels van sociale vernieuwing' zoals die ook omschreven zijn in de Wet Sociale Vernieuwing. Die cirkels zijn: 1. Arbeid, scholing en inkomen; 2. Woon- en leefomgeving; 3. Opvang en hulpverlening.

Sociale vernieuwing is echter ook een **horizonbegrip**. Op dat aspect hebben we eerder in deze Interimrapportage veel nadruk gelegd (Copernicaanse wending). Doordat het begrip op beleidsniveau in aanvang bewust vaag en enigszins utopisch gehouden is/wordt, nodigt het tot actie uit; pas via de invulling door initiatieven vanuit de samenleving krijgt het begrip inhoud¹². Die inhoud vinden we dan later terug in de lijst van concrete acties in vele lokale 'voortgangsnota's sociale vernieuwing'. Daarmee wordt het horizon karakter van het begrip sociale vernieuwing dus in feite belangrijker dan de concrete invulling: het gaat er in de eerste plaats om **dat** er initiatieven door (groepen) mensen - al dan niet in institutioneel verband georganiseerd - genomen worden; het zelfoplossend vermogen zou moeten toenemen. Van belang daarbij - en (Copernicaans) 'vernieuwend' ten opzichte van de 'oude' situatie - is dat de hogere laag van de **bestuurders** zou moeten inspelen op die initiatieven¹³.

Daarmee zijn we aangeland bij de tweede onbekende in de vergelijking: bestuurlijke vernieuwing. Voordat we dat begrip nader uitwerken kunnen we nu de samenvattende definitie geven van het begrip sociale vernieuwing zoals het in het onderhavige experiment gehanteerd wordt.

Onder sociale vernieuwing verstaan we de initiatieven die door (groepen) mensen in een lokale samenleving¹⁴ genomen worden en die gericht zijn op het zelf oplossen¹⁵ van problemen zoals men die ervaart ten aanzien van de drie cirkels van sociale vernieuwing.

Bestuurlijke vernieuwing

Elk boek of rapport waarin men iets te berde brengt over 'bestuurlijke vernieuwing' begint met de mededeling dat dit begrip vele inhouden heeft (zie bijvoorbeeld het Sociaal Cultureel Rapport 1992). Het spectrum loopt van de reeds decennia woedende discussie over de regionaal-bestuurlijke indeling van Nederland (een discussie die voortkruipt met een snelheid van één nieuwe provincie per tien jaar), tot de uitvinding van een nieuw formulier in de gemeente Aadorp.

11 Waarschijnlijk ten overvloede kan hierbij nog opgemerkt worden dat op de lokale werkvloer gewoon bekeken kan worden wat er gebeurt onder de noemer van de diverse projecten, maatregelen en regelingen zoals die in de lokale nota's over sociale vernieuwing te vinden zijn.

12 Zie ook: Ph.A. Idenburg en P.F. van Soomeren: Social Renewal in the Netherlands; 1993.

13 Het lastige aan dit verhaal is dat het tegelijkertijd op meerdere niveaus speelt. We presenteren hier in algemene zin dit verhaal als een (veranderende) relatie tussen burger en bestuurder (van een instituut, organisatie, gemeente, etc.). Een niveau hoger speelt exact hetzelfde verhaal in de relatie gemeente <-> rijk. Op dat niveau speelt de gemeente in feite de rol van de initiatieven nemende burger en speelt het rijk de rol van de zich daarbij aanpassende bestuurder.

14 De desbetreffende lokale samenleving - in normaal Nederlands ook wel een gemeente genoemd - kan nader gedefinieerd worden als de gemeente X (naam). In het onderhavige experiment betreft het zoals we nog zullen zien de gemeente Deventer en de gemeente Hilversum. Voor de goede orde: de hier gegeven definitie kan dus voor elk van de gemeenten qua inhoud verschillen. In Hilversum neemt men immers andere initiatieven dan in Deventer. Die verschillen moeten overigens niet overdreven worden. Zowel in Hilversum als in Deventer wordt nadruk gelegd op zaken als wijk- en buurtbeheer, grotere betrokkenheid van burgers bij politiek/bestuur, betere arbeidstoeleiding/scholing. Dit beeld geldt overigens voor de meeste Nederlandse gemeenten die actief zijn op het terrein van de sociale vernieuwing.

15 Of tenminste het zelf bijdragen aan het oplossen.

Het onderhavige experiment richt zich op lokale bestuurlijke vernieuwingen. Meer precies: die bestuurlijke vernieuwingen die leiden tot - of inspelen op - de sociaal vernieuwende initiatieven zoals die in onze definitie van sociale vernieuwing gegeven werden.

Het experiment richt zich in de eerste plaats op genoemde bestuurlijke vernieuwingen en het proces waardoor of waarlangs die vernieuwingen tot stand komen. Het experiment richt zich dus **niet** op al die afzonderlijke leuke, goede of nieuwe maatregelen, projecten en regelingen die in het kader van de sociale vernieuwing tot stand gebracht worden. In het experiment wordt gezocht naar een nieuwe integrale aanpak waarmee de lokale politiek en de uitvoerende lokale (dienstverlenende) overheid de initiatieven die in het kader van de sociale vernieuwing opborrelen, benadert, verwerkt en in de bestaande beleidsroutines opneemt (doet beklijven).

Een dergelijke aanpak noemen we bestuurlijke vernieuwing. Bij het begrip bestuurlijke vernieuwing kunnen we een onderscheid maken tussen:

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

Dit onderscheid¹⁶ is verder uitgewerkt in de Hilversumse notitie 'Als de stemmers staken...' (Hilversum, 1992), waarin men een schema presenteert dat vier kwadranten bevat¹⁷. In elk kwadrant hebben we voorbeelden van maatregelen opgenomen.

16 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. We veronderstellen dit onderzoek - dat in 1991 gepubliceerd werd bij uitgeverij Eburon te Delft - hier verder bekend.

17 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.

	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 Wijkgewijs werken.

Een dimensie in dit schema wordt gevormd door twee te onderscheiden hoedanigheden van de gemeente, namelijk de gemeente als politieke arena en de gemeente als dienstverlener.

In de **politieke arena** wordt door gekozen volksvertegenwoordigers beleid tot stand gebracht waarmee aan de samenleving (mede) vorm gegeven wordt, en waarmee dus op een bepaalde manier wel of niet 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'.

Met dit schema kunnen niet alleen de verschillende aspecten van bestuurlijke vernieuwing geordend worden; aan de hand van dit schema kan ook eenvoudiger inzichtelijk gemaakt worden op welke terreinen het experiment zich richt: te weten kwadrant I en II en relaties van daaruit naar III en IV, doch **niet** de projecten/-maatregelen/activiteiten in III en IV.

Het experiment richt zich dus op het lokale bestuursproces; de gemeentelijke politiek (in concreto: raad en raadscommissies, college en politieke partijen in de desbetreffende gemeente) en de relaties van daaruit naar de lokale overheid als dienstverlener. Deze focus op het politieke lokale bestuursproces is een logische, omdat daar immers het epicentrum ligt voor sociale vernieuwing en omdat daar - zie de eerdere stelling van de AGSV - de essentiële blokkades liggen voor een verdere verdieping van het lokale beleid van sociale vernieuwing.

De veel breder gaande onderdelen die men in andere publikaties wel onder het begrip bestuurlijke vernieuwing schaaft (regionalisering, relatie tot provincie, WGR, gemeentelijke herindelingen en dergelijke) zijn in dit geval minder relevant al spreekt het vanzelf dat men deze problematiek toch tegenkomt (regionalisering politie, zorginstellingen, gewesten, en dergelijke).

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 deze en soortgelijke vragen zijn een conditie bij het bestuurlijke leerproces op zoek naar een overheidsrol bij sociale vernieuwing. Het reisverslag van die zoektocht verdient de aandacht van de deelnemers, andere (gemeente)besturen, en wie zich wil inzetten voor nieuwe bestuur-

lijke verhoudingen. Wie inziet dat het doel van sociale vernieuwing aandacht vraagt voor de (bestuurlijke) weg zal de eigen situatie in zo'n reisverslag kunnen herkennen en er inspiratie en ideeën aan kunnen ontlelen.

De adviseurs/onderzoekers richten zich dus in eerste instantie op de ondersteuning en beschrijving van het proces 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 zijn zaken die van belang zijn voor andere gemeenten.

Probleemstelling

Nadat in het voorgaande de begrippen sociale- en bestuurlijke vernieuwing nader afgegrensd en gedefinieerd zijn, kan nu de probleemstelling bij dit experiment als volgt geformuleerd worden:

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 de aan het experiment deelnemende gemeenten? Hoe komen deze vernieuwingen tot stand?

De diverse nuanceringen en afgrenzingen die bij deze probleemstelling van belang zijn, kwamen voor een belangrijk deel al in de voorgaande drie paragrafen aan de orde. Voor het goede begrip vatten we de hoofdlijnen nog even samen aan de hand van de in de probleemstelling gebezigde terminologie.

‘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. Via de eerder gegeven matrix is het type vernieuwingen waarvan we veronderstellen dat ze van belang zijn al enigszins afgebakend (zie kwadrant 1 en 2 in het schema). In hoofdstuk 5 zal een verdere afbakening van het terrein en de onderwerpen die onzes inziens een rol kunnen spelen, gegeven worden.

‘... 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 Latour¹⁸ die laat zien dat de uitvinding van een nieuw apparaat of idee/concept een langzaam proces is van bedenken, bijslippen en medestanders vinden (coalitievorming). Pas als één van de actoren, meestal in samenwerking met anderen, zijn visie ingang weet te doen vinden, sluiten de rijen (Latour spreekt hier over ‘het sluiten van de zwarte doos’) en blijkt de uitvinding ‘goed te werken’. 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 onze benadering willen we echter - parallel aan Latour - trachten aanwezig te zijn bij het proces waarbij een zwarte doos (een bestuurlijke vernieuwing) wordt gemaakt en gesloten.

De voorgaande theoretische exercitie maakt duidelijk dat in de probleemstelling de zinsnede ‘... vinden plaats in ... de gemeenten’ betekent dat we het woord ‘gemeenten’ eigenlijk moeten lezen als ‘de actoren die betrokken zijn bij de uitvin-

18 Latour B., ‘Wetenschap in Actie’. Bert Bakker, Amsterdam 1988. Vertaling van: ‘Science in Action’, 1987.

ding van een politieke/bestuurlijke vernieuwing in een gemeente' (welke die actoren zijn, behandelen we direct). Tevens zal duidelijk zijn dat het woord 'plaatsvinden' in de probleemstelling ('Welke ... vernieuwingen vinden plaats ...') niet de aanduiding is van één specifiek moment in de tijd. Op dit (proces)punt gaan we hierna in naar aanleiding van de tweede vraag van de probleemstelling. Hier is van belang om vast te stellen dat vele politieke/bestuurlijke vernieuwingen in embryonale vorm ontstaan maar het niet redden in het verdere groeiproces tot de geboorte. Voor ons als onderzoeker zijn ook dat - en misschien zelfs: **juist dat** - interessante vernieuwingen.

'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. Zoals eerder opgemerkt, en zoals in de nog volgende hoofdstukken nader uitgewerkt zal worden, ligt de nadruk aan de onderzoekskant van dit experiment op het proces waardoor/waarlangs, en de condities waaronder, tenslotte de genoemde bestuurlijke vernieuwingen wel - of juist niet - tot stand komen. Het onderzoeksdeel van dit experiment betreft dus een **procesbeschrijving**. In dit proces kunnen we drie hoofdactoren onderscheiden:

- politiek (nader op te delen in: raad + raadscommissies, college, politieke partijen),
- dienstverlenende overheid/ambtenarij (nader op te delen in diverse diensten/afdelingen; we rekenen hiertoe ook de politie¹⁹)
- lokale samenleving (= alle (groepen) burgers, organisaties, instituten en bedrijven voor zo ver niet behorende tot politiek en ambtenarij).

Naast deze drie hoofdrolspelers zijn in het kader van dit experiment belangrijke bijrollen weggelegd voor het rijk en de externe adviseurs.

Het experiment richt zich op de rol die de drie hoofdrolspelers 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.

Aan de **probleemstelling in zijn totaliteit** valt op dat niet verder gegaan wordt dan een beschrijving van de genoemde bestuurlijke vernieuwingen en een beschrijving van het proces. Aanvankelijk werd door de auteurs (of althans sommigen van hen) nog gedacht aan de mogelijkheid om op een of andere wijze het feitelijke effect van de tot stand gebrachte vernieuwingen te meten. Positivistisch causaal geredeneerd hebben de bestuurlijke vernieuwingen die uiteindelijk tot stand gebracht worden immers tot doel om tot meer/andere/betere initiatieven van (groepen) burgers te komen. Als de bestuurlijke vernieuwingen door de burgers niet als positief ervaren worden, of gewoon in het geheel niet ervaren/bemerkt worden, is er iets mis. In dat geval is òf de beginstelling/het uitgangspunt van de AGSV (zie hoofdstuk 1) onjuist, òf zijn de verkeerde bestuurlijke vernieuwingen tot stand gebracht, òf zijn de bestuurlijke vernieuwingen verkeerd (of niet) tot stand gebracht.

Een effectmeting waarin gekeken wordt naar het uiteindelijke effect van bestuurlijke veranderingen op het aantal en de aard der 'burgerinitiatieven', is echter niet alleen bijzonder lastig en arbeidsintensief, maar blijkt ook gegeven de thans ter beschikking staande tijd onhaalbaar (de rol van de externen in het experiment

¹⁹ Gezien het belang dat het onderwerp 'veiligheid' op de diverse agenda's inneemt is dit niet geheel onbelangrijk; strikt genomen vormt de politie niet geheel - of geheel niet (dat is bijvoorbeeld direct al een aardig discussiepunt) - een 'gemeentedienst'. Hier speelt in concreto de problematiek van de regionalisering, maar daarnaast ook nog de problematiek wie nu eigenlijk feitelijk de baas is over de lokale politie. Eufemistisch gesproken is deze problematiek thans nog niet geheel helder uitgekristalliseerd.

eindigt eind 1993/begin 1994, omdat op dat moment op rijksniveau de AGSV met haar werkzaamheden moet stoppen). Waar mogelijk zal geprobeerd worden om in samenwerking met de aan het experiment deelnemende gemeenten een dergelijke effectmeting toch ten dele nog in de rails te zetten; dit eventueel op onderdelen (bijvoorbeeld de meting van de uiteindelijke effecten op de variabele 'burgerinitiatieven' van één bestuurlijke vernieuwing).

De gesprekken die de externen hierover in Deventer met onderzoekers van de gemeentelijke afdeling Onderzoek en Statistiek gevoerd hebben - en nog voeren - lijken in dit opzicht succesvol.

4 Selectie van experiment gemeenten

Vanaf het voorjaar tot en met de zomer van 1992 werden door Idenburg (later bijgestaan door Van Soomeren) diverse gesprekken gevoerd in gemeenten. Daarbij werden de volgende criteria gehanteerd:

- De gemeenten moesten een omvang hebben tussen de 50.000 en 200.000 inwoners. De achtergrond hiervan was de veronderstelling dat de genoemde problematiek met name in deze steden speelt (althans veel sterker dan in kleinere gemeenten) en dat de maat van deze gemeenten enig overzicht toelaat.
- De gemeenten moesten bereid en in staat zijn om aan het experiment deel te nemen. Er is hier sprake van een subjectief 'veranderingsbereidheidscriterium'. Op iets concreter niveau werd gezocht naar aantoonbare aanzetten in gemeenten die wezen op het in gang zetten van een proces van bestuurlijke - en sociale vernieuwing. Aangezien al doende bleek dat de invalshoek daarbij van een fundamenteel verschillende aard kan zijn (zie in het voorgaande: startpunt bestuurlijke vernieuwing versus startpunt sociale vernieuwing) is dit onderscheid qua vertrekpunt later nog enigszins in de selectie meegenomen²⁰.

Van verdere selectie criteria is bewust afgezien na een interne discussie over 'de generaliseerbaarheidsproblematiek in de richting van andere gemeenten'. Geconcludeerd werd namelijk dat een intern gemeentelijk leerproces in gemeente X nimmer geheel 'methodologisch-wetenschappelijk' sluitend generaliseerbaar zal zijn naar de gemeenten A, B t/m N. Gezien het relatief geringe aantal gemeenten dat Nederland rijk is in de categorie 50.000 - 200.000 en gegeven het aantal relevante variabelen (historie, ambtelijke - en politieke cultuur, type gemeente, etc. etc.) is randomisering middels een aselechte steekproef evident onzinnig. Hetzelfde geldt overigens - ook nog om andere redenen - voor een quasi experimenteel evaluatiedesign dat werkt met een of meer controle gemeenten²¹.

Deze conclusie plaatst ons overigens wel voor een lastig dilemma: als het leerproces, en de uitkomsten daarvan in de twee gemeenten, niet zonder meer generaliseerbaar zijn naar andere gemeenten ... wat hebben die andere gemeenten er dan aan om kennis te nemen van leerproces en uitkomsten? Onze stelling is dat 'niet generaliseerbaar' niet verward mag worden met 'niet overdraagbaar' in de psychologische betekenis van het woord. Als andere gemeenten kennis nemen van het leerproces en de uitkomsten, zullen zij - met name voor wat betreft het proces - op ideeën gebracht worden over het zelf starten van een dergelijk proces en daarbij kunnen zij gebruik maken van de stimulerende en frustrerende voorwaarden die uit de ervaringen van de twee experiment-gemeenten gedestilleerd worden.

Al in de zomer 1992 bleek dat de steden Deventer en Hilversum voldeden aan gestelde criteria. Puur om pragmatische redenen is een verdere selectie zoektocht daarna gestopt (gezien de beperkte capaciteit qua inzetbare menskracht).

20 In die zin dat toen bleek dat van elk 'soort' één gemeente geselecteerd was, dit een reden temeer was om deze selectie als 'voldoende' te beoordelen en alle verdere capaciteit verder te richten op het inderdaad binnenboord houden van de twee gemeenten.

21 Zie onder andere: Cook, Th.D. en D.T. Campbell: *Quasi-Experimentation (Design and Analysis Issues for Field Setting)*. Boston, 1979.

Hierbij zij overigens opgemerkt dat strikt methodologisch gezien de zaak nog iets gecompliceerder in elkaar zit. In het experiment, en dus ook in het onderzoeksdeel van het experiment, staat niet 'een gemeente' centraal. De onderzoekseenheden zijn 'gemeentebesturen', 'ambtelijke korpsen' en '(groepen) burgers'.

Met deze twee steden startte vervolgens een tweede ronde waarin ten eerste meer inhoudelijk op het experiment kon worden ingegaan en waarbij tegelijkertijd het ambtelijk, maar vooral het politiek draagvlak voor een te starten experiment verbreed werd. In dit stadium werden diverse activiteiten ondernomen: raadscommissies en -vergaderingen werden gehoord en toegesproken, op diverse werkoverleggen, werkgroepvergaderingen en collectieve managementteam-vergaderingen gebeurde hetzelfde. In Hilversum werd door de betrokken politici/bestuurders en adviseurs/onderzoekers drie maal uitgebreid voor de microfoon van de lokale omroep over 'het experiment' gesproken. Van al deze activiteiten bestaan verslagen en protocollen die voor advies- en onderzoeksdoelen bruikbaar waren en zijn²².

Langs deze weg kristalliseerde, in nauw overleg met een alras groter wordende groep betrokkenen, de invulling van het experiment per gemeente verder uit. Een proces dat overigens nog steeds gaande is (zie bijlage 1 en 2).

Dit hele proces bestaat feitelijk uit interactie die erop gericht is om in een steeds grotere kring tot consensus te komen²³. Om in de woorden van Feenstra en Drukker te zeggen²⁴: "De rol van de adviseur wordt het regisseren van het proces naar overeenstemming, zonder zelf te weten waar het allemaal naar toe gaat." In het volgende hoofdstuk gaan we uitgebreider op deze rol in, maar op grond van de ervaring van het voorafgaande halve jaar kan opgemerkt worden dat nu reeds valt te voorzien dat dit proces zich in steeds bredere kring door zal zetten. Zo bezien bestaat het experiment in aanvang in essentie uit het gooien van een experimentele steen in een bestuurlijke vijver.

22 Een voorbeeld: van de radiogesprekken werd door de adviseurs/onderzoekers een woordelijk verslag gemaakt dat aan het bij het proces betrokken forum in de desbetreffende gemeente werd toegezonden. Op vergelijkbare wijze werd omgegaan met notities, verslagen en observaties. Een schriftelijk resultaat vormde dus direct weer de input voor een nieuwe - op consensus gerichte - interactie.

23 Op dit aspect wordt ook door Abma veel nadruk gelegd. Zie: Abma, T.A.: *Beleidsvaluatie volgens het politiek-sociale leermodel* (Vernieuwend onderzoek naar Sociale vernieuwing in Rotterdam). In: *Management en Organisatie*, 1992, nr.5, pag. 425-440.

24 Feenstra, S.F. en E.L. Drukker: *Interventies bij turbulentie*. In: *Management en Organisatie*, 1992, nr. 1, pag. 41-53. Het citaat is te vinden op pagina 43.

5 Opzet en aanpak van het experiment

Geen gewoon experiment - geen gewone adviseurs/onderzoekers

Met de selectie van Deventer en Hilversum werd begin 1993 de eerste - en misschien wel de belangrijkste - fase van het experiment afgesloten. De twee gemeenten hebben zich beiden gecommitteerd aan de deelname aan een leerproces onder de overeengekomen condities (zie hoofdstuk 3); een leerproces dat naar men hoopt een aantal bestuurlijke vernieuwingen in de deelnemende gemeenten oplevert. Het rijk heeft zich gecommitteerd aan een ondersteuning van dat leerproces door middel van externe adviseurs/onderzoekers en daarnaast heeft het rijk zich gecommitteerd aan een inspanningsverplichting om bij structureel klemmende problemen die zich voordoen rond rijksregelgeving al het mogelijke in het werk te stellen die problemen op te heffen.

Nu moet een proces georganiseerd worden, waarbij de gemeenten fungeren als initiator van ideeën en oplossingsstrategieën. Zoals in het voorgaande reeds werd besproken, moeten die ideeën en strategieën voortkomen uit het proces dat in de twee gemeenten is gaan lopen²⁵. De adviseurs/onderzoekers willen hier bewust niet in voorschrijvende zin opereren. Dit laat onverlet dat de adviseurs/onderzoekers (geheel vrijblijvend) in een eerste startnotitie die al in de zomer van 1992 met de twee gemeenten werd besproken, hebben aangegeven op welk terrein en met welke onderwerpen aan de slag gegaan zou kunnen worden.

Op een aantal van deze terreinen en ten aanzien van een aantal onderwerpen blijkt dat er al enkele maanden na de officiële start van het experiment (begin 1993) sprake is van een 'intensivering van het beleid'. In de oorspronkelijke onderwerpenlijst (zomer 1992 geformuleerd) hebben we een dergelijke beleidsintensivering aangegeven met een D (Deventer) of H (Hilversum) om in deze interim-rapportage een idee van de ontwikkelingen en voortgang te geven. NB: het gaat hier nog slechts om indrukken.

Terrein

Bestuurlijke en sociale vernieuwingen zouden kunnen blijken uit:

- de aard van het gevoerde beleid;
- de aard van de besluitvormingsprocedures;
- de structuur van het gemeentelijke apparaat;
- de door de raad en B&W gegeven politieke richtlijnen;
- de intensiteit en de aard van de wijze waarop burgers bij beleid en besluitvorming betrokken worden.

Onderwerpen

Meer specifiek zouden de volgende onderwerpen in het kader van de verbreding en de verdieping van het beleid voor sociale vernieuwing zonder meer de aandacht trekken:

²⁵ Hierbij moet opgemerkt worden dat het proces van bestuurlijke vernieuwing in de twee gemeenten niet opeens is gaan lopen onder invloed van de gemeentelijke deelname aan het experiment. In zowel Deventer als Hilversum liep dat proces al langer. In die zin is het experiment vergelijkbaar met een extra wagon - of misschien beter: locomotief - die aan een al rijdende trein is gekoppeld (de moeilijkheidsgraad van de selectie- en voorbereidingsfase is met deze koppeloperatie ook aardig getekend). In beide gemeenten zijn overigens wel al duidelijke effecten van de koppeling aantoonbaar.

- bijzondere vormen van samenwerking tussen de lokale overheid en het bedrijfsleven;
- regionale samenwerking;
- wijzigingen in de lokale politiek: de politieke partijen, hun relaties met de bevolking, elkaar en de leden van de gemeenteraad (D, H);
- bijzondere aanpak op het gebied van democratisering;
- wijkaanpak (H²⁶);
- 'publieke' initiatieven waarvan het accent buiten de overheid ligt;
- publiek-private samenwerking;
- gewijzigde verhouding tot rijksinstanties en de provincie;
- gewijzigde verhoudingen tot de gesubsidieerde sector (D²⁷);
- anders functioneren van politieke partijen;
- wijzigingen in de verhouding van de raad en het ambtelijk apparaat;
- anders functioneren van de raad, de raadscommissies, het college van B&W en hun onderlinge relaties (D, H).

Het zou echter in volstrekte tegenspraak met de essentie van het experiment zijn geweest als het proces op de genoemde terreinen en de keuze of uitwerking van onderwerpen door de adviseurs/onderzoekers vervolgens georganiseerd zou zijn vanuit de gedachte dat er een ontwikkeling beheerst moet worden met duidelijk omschreven doelen en middelen. Vanuit een evaluatie-technisch standpunt gezien zullen in dit experiment - met zijn sterke nadruk op politiek strategische keuzen - nooit helder evalueerbare doelen geformuleerd worden²⁸, hetgeen pleit voor een toepassing van meer kwalitatieve methoden²⁹.

Bovendien is een proces waarbij ideeën geformuleerd en uitgetoetst worden iets dat veel eerder gestimuleerd dan beheerst moet worden. Pogingen tot beheersing leiden veelal niet tot openheid, maar juist tot het beperken van het aantal onbekende factoren en die onbekende factoren zoeken we nu juist.

Ten slotte kan van nog onbekende processen niet worden gezegd wie daaraan gaan deelnemen. Het uitproberen van bepaalde ideeën kan de medewerking vereisen van een ministerie, maar ook van burgers of buurgemeenten. Daarin willen we ons nadrukkelijk niet laten beperken. De adviseurs/onderzoekers willen het genereren van ideeën en het experimenteren dus niet beheersen, maar wel richting geven. Om dit te concretiseren biedt de organisatie-opvatting van Vaill³⁰ een uitkomst.

Tegenover het streven naar beheersing van processen stelt hij het 'proces of purposing': een permanent proces gericht op het helder houden van de doelstellingen van de organisatie. Dit vergt een continue stroom van actie, opdat helderheid, consensus en commitment opgeroepen worden.

In de Rotterdamse notitie 'Denkend over wijkbeheer' (Rotterdam, april 1992) komt men tot een vergelijkbaar voorstel voor wat men een 'proces-organisatie' noemt. Men geeft daarbij vier karakteristieken die kenmerkend en beslissend zijn voor een 'proces-organisatie':

26 In Deventer is de wijkaanpak al voor de start van het experiment intensief aangepakt. Er wordt nu gewerkt aan de politieke uitbouw (wijkwethouders) en de uitbouw op andere terreinen (veiligheidszorg). Dit laatste geeft aanleiding tot diverse beleidsintensiveringen op andere onderwerpen.

27 Meer convenant partners zwaarder betrokken bij Deventer wijkaanpak.

28 Zie: Herweijer, M.: De dynamiek van doelstellend gedrag: een struikelblok bij evaluatie. In: Bestuurswetenschappen, september/oktober 1981, nr. 5, pag. 348-367.

29 Zie o.a.: Van Vught, F.A.: Rationalistische en hermeneutische beleidsevaluaties. In: Bestuurswetenschappen januari/februari 1984, nr. 1, pag. 24-49.

30 Vaill, P.B., Managing as a performing art, Jossey Bass, San Francisco 1990.

- a Een procesorganisatie leert; gaat niet uit van dogma's, van eindplanning, koppelt regelmatig terug, stuurt bij, ontwikkelt gaandeweg een visie, neemt korte termijnmaatregelen, ook als het eindbeeld nog niet vaststaat.
- b Een procesorganisatie beschikt intern over een goede communicatie. Signalen van de basis worden boven opgevangen; en leiden tot bijstelling van beleid. Doelstellingen van boven worden aan de basis geoperationaliseerd. Contactambtenaren hebben het vertrouwen van hun directeur en een grote speelruimte.
- c Een procesorganisatie beschikt extern ook over een goede communicatie. Een procesorganisatie is open, toegankelijk, beïnvloedbaar, transparant en is allergisch voor institutionalisering, ritueel overleg, papierwinkels.
- d Deelprojecten bevorderen de samenwerking en het richtinggevoel van de deelnemers. Het beheer zelf wordt niet als project georganiseerd.

Een dergelijke procesorganisatie stelt bijzondere voorwaarden aan

- De rol van de adviseurs en de wijze van **advisering**.
- De rol van de **evaluatie** c.q. (evaluatie)onderzoekers en de aanpak van dat onderzoek.
- De wijze van **organisatie** van het experiment per gemeente en tussen de gemeenten.

Advisering

Het uitgangspunt is dat de deelnemende gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de invulling van het experiment.

De adviseurs willen - en kunnen - hier nadrukkelijk niet met een afhankelijk makende wijze van advisering werken. Het is veel meer de bedoeling 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 adviseurs vervullen dus een facilitaire rol die onder andere bestaat uit:

- het aangeven van (de ruimte voor) alternatieve keuzes;
- het bewust maken van het feit dat er keuzes gemaakt worden en het expliciteren van de aannames en overwegingen die daarbij een rol spelen.

Bij deze facilitaire adviesrol wordt onder andere gebruik gemaakt van de volgende instrumenten en aanpakken.

- Brainstorm-sessies over specifieke deelonderwerpen of het experiment als geheel; deelnemers aan deze sessies kunnen uit een gemeente komen, maar natuurlijk ook uit een gemêleerde groep worden samengesteld. Een aantal reguliere overleggen die de adviseurs/onderzoekers individueel of in breder verband hebben met centrale personen in het proces (onder andere burgemeester, secretaris, coördinator bestuurlijke en/of sociale vernieuwing, wethouder) vallen in ieder geval ten dele ook in de categorie van brainstormsessies (naast de vele regelneefzaken die in die overleggen eveneens aan de orde komen).
- Enigszins vergelijkbaar met het voorgaande kunnen ook de vergaderingen van de begeleidingscommissie als brainstorm-sessies worden gezien; in deze commissie hebben externen zitting (Derksen, Tops), de gemeenten (Polhuis, Waal), de adviseurs/onderzoekers (Idenburg/Van Soomeren), de AGSV (Idenburg en Van den Klinkenberg) en BiZa (Van Putten en Van Vliet).
- Confrontaties van betrokkenen uit een gemeente met mensen uit andere gemeenten (of de andere experiment-gemeente). De minimale vorm hiervan is het welbekende werkbezoek doch zwaardere vormen zijn denkbaar met als 'zwaarste' vorm langduriger stages in een andere gemeente of job rotation.

Op dit laatste terrein kan het feit genoemd worden dat met ingang van 20 januari 1993 een ambtenaar die in Deventer nauw betrokken was bij het opzetten en het uitvoeren van de wijk-/buurtbeheer-aanpak voor twee dagen per week in Hilversum op dit terrein aan de slag is gegaan, terwijl een Hilversumse ambtenaar (werkzaam op een ander terrein) roterend in Deventer achter de werktafel plaatsneemt³¹. Overigens vond de voorbereiding van deze 'job rotation' plaats voordat er van het experiment sprake was; een gelukkig toeval waar in het kader van het experiment nuttig gebruik van gemaakt kan worden.

Een ander voorbeeld van een contact dat tussen een 'experiment-gemeente' en een andere gemeente werd georganiseerd, is het overleg Dordrecht-Deventer over de opzet en uitvoering van wijkveiligheidsplannen.

- Het door de adviseurs/onderzoekers signaleren van dilemma's die voorgelegd worden aan de betrokkenen; aan een dergelijke aanpak is in het geval van Deventer reeds gewerkt: naar aanleiding van een discussie tussen bestuurders/diensthooften is door de adviseurs/onderzoekers een aantal dilemma's geformuleerd die aan de betrokkenen zijn voorgelegd. Het dilemma betrof hier de sectorale versus de territoriale aanpak van de overheid (zowel politiek als ambtelijk apparaat). Dit werd verwoord als 'liefde voor de stad' versus 'liefde voor het vak'. In Deventer schreven de fractievoorzitters een essay over dit onderwerp en de wethouders werden uitgebreid geïnterviewd. De resultaten worden op dit moment (1 april 1993) geanalyseerd waarna de rapportage volgt, die op zich weer nieuwe input in het proces vormt (zie verder bijlage 2).
- Het door de betrokkenen in de experiment-gemeenten laten uitvoeren van een aantal reflexieve en/of evaluatieve activiteiten. Bijvoorbeeld het bijhouden van een dagboek, het schrijven van een opstel over een probleem/dilemma (de Hilversumse raadsleden hebben in januari 1993 een 'opstel' van één A4-tje geschreven over het onderwerp 'vernieuwing'; de opstellen zijn geanalyseerd en samengevat door de adviseurs/onderzoekers (de samenvatting is in bijlage 1 opgenomen). Deze samenvatting is in de raad behandeld en vormt de inhoudelijke input voor een conferentie op 15 mei 1993 (zie bijlage 1).

Een aantal van de genoemde instrumenten dient zowel een (zelf)adviserend doel als een onderzoeksdoel. Die twee zijn in de praktijk vaak lastig te scheiden. Bovendien worden, afhankelijk van de ontwikkelingen en mensen, andere aanpakken en instrumenten toegepast.

In alle gevallen geldt echter wel dat de advisering niet 'voorschrijvend' en niet afhankelijk makend is. Verder is er sprake van een tweezijdig proces. De adviseurs/onderzoekers willen de deelnemers aan het proces actief een spiegel voorhouden. Daarmee houden ze echter tegelijkertijd ook zichzelf een spiegel voor. De keuze van dilemma's (één van de methoden die we toepassen) zegt immers iets over de ideeën die de adviseurs/onderzoekers over bestuurlijke en sociale vernieuwing hebben. De adviseurs/onderzoekers willen voor die ideeën en die rol nadrukkelijk verantwoordelijk zijn en verantwoording afleggen jegens 'de onderzochten'. Dit maakt hen deelgenoot van het proces. Tegelijkertijd blijven zij echter zeer nadrukkelijk aan de andere kant van de spiegel staan.

Evaluatie

Het type experiment, de wijze van advisering en onderzoek bergen het gevaar in zich van een te grote mate van vaagheid; de zaak blijft zweven.

31 In het kader van het experiment is daartoe een (snel roterende) bureaustoel ontwikkeld.

Aangezien het verloop en de uitkomst van het geschetste proces onbekend zijn, valt hier niet aan te ontkomen. De enige oplossing is gelegen in wat Vaill (zie noot 30) het 'proces of purposing' noemt en wat in de Rotterdamse procesorganisatie eveneens essentieel blijkt: een gezamenlijk en gaandeweg te ontwikkelen visie waarbij wèl tussentijds steeds subdoelen, aannames en uitgangspunten worden geëxpliciteerd.

De kern van de evaluatie van het experiment wordt gevormd door het zo goed mogelijk registreren en vastleggen van het (leer)proces. Daarvoor staan de volgende instrumenten ter beschikking:

A Directe participanten

- 1 De adviseurs/onderzoekers (i.c. Van Soomeren en H. Gossink³²) houden een uitgebreid dagboek bij (NB: dit gebeurt al vanaf zomer 1992). Dit dagboek - dat persoonlijk is en blijft - wordt voorgelegd aan 'peer debrievers' (ervaren collega-onderzoekers, doch niet direct uitvoerend bij dit experiment betrokken) en vervolgens aan de 'key auditor' (Idenburg). Uit dit dagboek/debrieving/-auditproces resulteren tenslotte bruikbare notities en samenvattingen³³. In het meest centrale dagboek van het experiment (Van Soomeren, P.: 'Lief Dagboek', 1992, 1993, etc.) worden ook diverse andere zaken geïntegreerd zoals bijvoorbeeld interviews, gesprekken, verslagen/ervaringen van andere adviseurs/onderzoekers, tussentijdse (interne) scenario's, ervaringen van informele werkbezoeken (meelopen in de wijk en dergelijke), etc.
- 2 Aan een beperkt aantal van de meest essentiële betrokken participanten in elk van de twee gemeenten is ook gevraagd dagboeken bij te houden. Een procedure hiervoor is in ontwikkeling. Gedacht wordt aan een aanpak waarbij een keer per vier (of zes) weken de dagboekschrijver kort wordt geïnterviewd door een van de adviseurs/onderzoekers (samen het dagboek doornemen).
- 3 Een aantal andere betrokkenen zal een keer per (ongeveer) zes weken worden geïnterviewd.
- 4 Vanzelfsprekend zullen notulen, nota's, gespreksverslagen, gesprekken voor de lokale media, opstellen en dergelijke steeds nauwkeurig gevolgd en geanalyseerd worden.
- 5 Last but not least wonen de adviseurs/onderzoekers de belangrijkste vergaderingen/overleggen bij. De frequentie van de vergaderingen verschilt. Ter gedachtenbepaling: het betreft hier gemiddeld over een jaar ongeveer 1 à 2 vergaderingen per week.

B Bredere kring van participanten

Voor deze groep worden thans enkele evaluatie-instrumenten ontwikkeld.

32 Henk Gossink - mede-auteur van deze rapportage - was tot begin januari 1993 in de vorm van een stage werkzaam bij BiZa/AGSV. Vanaf 15-01-93 is hij (nog steeds in het kader van zijn studie Bestuurskunde aan de TU Twente) werkzaam bij Van Dijk, Van Soomeren en Partners B.V. en werkt hij samen met Van Soomeren aan het experiment.

33 Voor de aanpak en methodologie verwijzen wij kortheidshalve naar Schwandt, Th.A. en E.S. Halpern: *Linking Auditing and Metaevaluation: Enhancing Quality in Applied Research*. Beverly Hills/London, 1988. Abma (1992; zie het eerder genoemde artikel) beschrijft kort eenzelfde aanpak die thans in het Rotterdamse onderzoek gebruikt wordt. Meer informatie is - in algemene zin - ook te vinden in: Hoogerwerf, A. en D.C. Zoutendijk: Hoe valt het evaluatie-onderzoek zelf te beoordelen? (meta-evaluatie). in: Bresser, J.Th.A. en A. Hoogerwerf: *Beleidsvaluatie*. Alphen a/d Rijn, 1991 (pag. 229-247).

Enkele ideeën:

- Er vindt een periodieke bevraging (veelal telefonisch) van ambtenaren plaats; het aantal 'bevraagden' neemt langzaam in aantal toe (hetgeen op korte termijn keuzes impliceert).
- Bevraging raadsleden. De mogelijkheid bestaat om hierbij als 'voormetings-materiaal' in het geval van Deventer gebruik te maken van het onderzoek van Denters en De Jong (in dit recent verschenen onderzoek werden 33 raadsleden en vijf wethouders uit Deventer schriftelijk geïnterviewd³⁴). Een soortgelijke voormeting wordt thans door ons voorbereid voor Hilversum. Dit gebeurt in samenwerking met Marlies van Lijden (stagiaire Universiteit van Utrecht). Uitvoering van een 'semi Denters en De Jong onderzoek' in Hilversum schept de mogelijkheid om een aantal feitelijke en opiniërende gegevens die betrekking hebben op de Deventer en Hilversumse raadsleden te vergelijken.
- Bezien zal worden in hoeverre het mogelijk is om bijvoorbeeld journalisten (of vergelijkbare beroepsgroepen zoals bijvoorbeeld stenografen) die gemeentelijke processen goed volgen, een rol te geven in de evaluatie.
- Bestaand onderzoek onder de bevolking in de gemeenten (bijvoorbeeld omnibus-onderzoek) zal nader worden getoetst op zijn bruikbaarheid in het kader van de onderhavige evaluatie.

Organisatie

Het eerste contactpunt voor de adviseurs/onderzoekers in het experiment wordt gevormd door de volgende overlegclubs:

- Deventer; werkgroep, waarin zitting hebben Waal (burgemeester), Bakhuizen (secretaris), Schuttert (coördinator SV), Van der Meer (coördinator BV), adviseurs/onderzoekers.
- Hilversum; werkgroep, waarin zitting hebben Kraaijeveld-Wouters (burgemeester), Flink (wethouder), Polhuis (secretaris), Diepeveen (adjunct-secretaris), Brandenburg (ABZ), Tesser (coördinator SV), Van Lijden (stagiaire), adviseurs/onderzoekers.
- Centrale begeleidingscommissie, waarin zitting hebben Derksen en Tops (externe deskundigen), Waal en Polhuis (gemeenten), Van Vliet (BiZa), Van Putten (BiZa) en Van den Klinkenberg (AGSV), adviseurs/onderzoekers.

Taken van de twee gemeentelijke forums zijn:

- het verhelderen en helder houden van de doelstelling van het desbetreffende experiment en het onderzoek;
- het formuleren van waarden en normen die leven in het lokaal openbaar bestuur en op basis waarvan het project beoordeeld kan worden;
- het formuleren en initiëren van een project/een thema teneinde de onderzoeksvraag handen en voeten te geven;
- het enthousiasmeren van overige deelnemers voor het experiment om de voortgang van het vernieuwingsproces te waarborgen.

34 Zie: Denters, S.A.H. en H.M. de Jong: Tussen burger en bestuur (een empirisch onderzoek naar de positie van het raadslid in de Overijsselse gemeenten). Universiteit Twente, Enschede, 1992. Er is reeds overleg gevoerd met deze onderzoekers. Het basismateriaal (vragenlijst per respondent) kan en mag door ons gebruikt worden, voor zover de respondenten daarmee akkoord zijn. De respondenten hebben een brief gekregen waarin die toestemming gevraagd wordt. Voor zover thans bekend, zijn hierop geen negatieve reacties binnengekomen.

In de afgelopen maanden hebben in beide gemeenten de forums een duidelijker plaats gekregen in het gemeentelijke politieke krachtenveld. Uiterst boeiend is dat in beide gemeenten de politiek (raad/college) expliciet een zwaarder invloed op en bemoeienis met deze forums eiste c.q. tot stand bracht.

De centrale begeleidingscommissie heeft een belangrijke rol in het begeleiden van het experiment **als geheel**. Haar taken kunnen worden opgevat als een aanvulling op die van de gemeentelijke forums.

Taken van de centrale begeleidingscommissie zijn:

- het verhelderen en helder houden van het totale experiment;
- in beeld brengen van algemene ontwikkelingen;
- bewaken voortgang met name met het oog op rapportage;
- inbrengen van (externe) deskundigheid.

6 Resultaten en produkten

Het gebruikelijke eindrapport met aanbevelingen

Het zal duidelijk zijn dat het experiment voor de twee deelnemende gemeenten bruikbare resultaten en produkten oplevert. Dit onderwerp is in de voorgaande hoofdstukken al aan de orde gekomen. Naast een 'intern nut' zal het experiment echter ook buiten de twee deelnemende gemeenten een functie moeten vervullen. Er moet dus sprake zijn van een extern gerichte kennisoverdracht.

In algemene zin kan over de kennis die het experiment oplevert, opgemerkt worden dat deze er qua inhoud en vorm (presentatiewijze en -moment) anders zal uitzien dan het gebruikelijke eindrapport met conclusies en aanbevelingen.

Inhoud

De opbrengst van het experiment zal niet een bepaalde aanpak - in de zin van een set van maatregelen - voor bestuurlijke vernieuwing in relatie tot sociale vernieuwing zijn. Onze gedachten gaan eerder in de richting van een agenda voor de onderhandeling over eisen, zorgen en aandachtspunten zoals die - op basis van de ervaringen in Deventer/Hilversum - van belang blijken voor dit soort processen. Van belang daarbij is verder dat we 'dit soort processen' niet zien als eenmalig. Idealiter zou dus nadruk gelegd moeten worden op het feit dat de mogelijkheid om dit soort leer- en veranderingsprocessen te starten en uit te voeren geïncorporeerd wordt in de organisatie/het bestuur: de continu zelflerende organisatie.

Vorm

Ook over de vorm waarin de externe kennisoverdracht plaats zou moeten vinden, wijken onze ideeën enigszins af van de gebruikelijke.

De gedachtenvorming hierover is nog niet uitgekristalliseerd. Ter stimulering van het meedenken geven we daarom kort onze overwegingen aan.

Ten eerste is al enige tijd geleden het idee losgelaten om per se een rapport als eindprodukt te kiezen. Het eindprodukt kan qua vorm ook best een essay, simulatiespel, video of een theater- (of cabaret-) voorstelling worden. Deze laatste optie wordt thans al serieus uitgewerkt. Het **Werkteater** is in het kader van het experiment door de gemeente Deventer benaderd voor een optreden op de 'dag van de sociale vernieuwing' (28 april 1993, een dag waaraan overigens ook de adviseurs/onderzoekers en een lid van de begeleidingscommissie een bijdrage leveren). Mede met de hulp van het Ministerie van Binnenlandse Zaken zal een voorstelling tot stand komen die ook door andere steden 'ingekocht' kan worden (zie bijlage 2). De adviseurs/onderzoekers zijn betrokken bij de opzet van het theaterstuk en zullen hun ervaring en kennis opgedaan in het experiment dan ook in theatrale vorm op de Bühne terugzien.

Welke vorm(en) van kennisoverdracht men ook toepast, bij elk 'produkt' (of dat nu een voorstelling, video, essay of rapport is) zijn drie vragen van belang.

- Aan wie - aan welke doelgroep(en) - willen we iets overdragen?
- Wat willen we aan die doelgroep(en) overdragen?
- Waar zit(ten) de doelgroep(en) eigenlijk op te wachten?

In het licht van het voorgaande zal duidelijk zijn dat hetgeen overgedragen moet worden niet een simpel produkt is, maar eerder zoiets als cultuur of houding die aanzet tot veranderingsgezindheid³⁵.

Deze vragen zijn thans nog slechts globaal te beantwoorden en ze behoeven zeker nog een zekere discussie. Beginnend met de eerste vraag (welke doelgroep) geven we daartoe in de volgende paragraaf een aanzet.

Ten tweede willen we het hele idee van één eindprodukt relativeren. Eigenlijk zou er veel sterker de nadruk gelegd moeten worden op - desnoods onaffe - tussen-produkten die aanleiding geven tot een discussie die zich ook verbreedt naar andere gemeenten en misschien zelfs landelijke spraakmakers. Aan een dergelijke bredere discussie naar aanleiding van het experiment in de twee gemeenten kunnen die twee ook weer inhoudelijk steun ontlelen (bijvoorbeeld in de vorm van discussiestof).

Om ter gedachtenbepaling wat wilde ideeën te geven.

- Waarom leggen we opstellen van raadsleden uit Deventer/Hilversum niet voor aan raadsleden in de gemeente A(mersfoort) met het verzoek om een reactie?
- Waarom koppelen we een (kort) debat dat voor de lokale radio in Deventer/Hilversum gehouden wordt niet door naar de gemeente Z(aanstad) waarna mensen uit die laatste gemeente reageren?
- Waarom houden we niet - al over enkele maanden - een ronde-tafelconferentie waarin Deventer/Hilversum ieder 'hun' experiment presenteren waarna de ook uitgenodigde gemeente x, y en z de stand van zaken bij hen thuis presenteren, waarna een gezamenlijke gedachtenvorming plaatsvindt?
- Waarom wordt er niet een Vereniging van (met het experiment) Meedenkende Gemeenten (VMG) geïnstalleerd waarin geïnteresseerde en actieve raadsleden uit andere gemeenten zitting nemen (onder de voorwaarde dat zij zorgdragen voor een verspreiding naar en terugkoppeling vanuit een bredere achterban in de desbetreffende gemeente)?

Het idee zal duidelijk zijn en het zal tevens duidelijk zijn dat het inslaan van deze weg ten koste gaat van de tijd die in een eenmalig eindprodukt gestoken kan worden. Gegeven de beschikbare budgetten ziet het er naar uit dat het uit de lengte of uit de breedte moet. Een keuze dus.

Externe doelgroepen voor de experimentresultaten

Hoe die keuze uitvalt eerst moeten we weten op welke (externe) doelgroep(en) we ons moeten richten. We wenden daartoe eerst onze blik op hen die over enige tijd de (tussen)rapportages van het experiment onder ogen krijgen (de klanten/eindgebruikers van de onderzoeksresultaten voor zo ver gelegen buiten de twee experiment gemeenten)³⁶.

Simpel gesteld luidt de vraag: op welke bureaus willen we de onderzoeksuitkomsten tussentijds en na afloop neerleggen. Per doelgroep kunnen we ons gelijk de vraag stellen wat hun interesses zullen zijn qua onderzoeksuitkomsten: waar zitten ze op te wachten, wat hopen ze dat in de onderzoeksuitkomsten te vinden is?

35 Het eerder gebruikte begrip 'kennisoverdracht' is dan ook eigenlijk te beperkt van inhoud. Wat overgedragen moet worden is immers meer dan kennis.

36 Deze doelgroepen kunnen ook worden aangeduid met het begrip 'stakeholder' buiten de gemeenten.

Een eerste doelgroep wordt gevormd door het **rijk**. Daarbinnen kunnen we nog een onderscheid maken naar BiZa en de andere departementen. Generaal gesproken gaat de interesse op rijksniveau uit naar twee zaken:

- Het probleem van de **regelgeving** die op lokaal niveau gezien wordt als 'structureel problematische/belemmerende regelgeving'. Het rijk wil via het experiment horen wat dat dan precies betreft, wat het probleem is en welke mogelijke oplossingen er van de kant van gemeenten geformuleerd worden. Misschien op het laatste punt na (creatieve oplossingen) lijkt dit alles een weinig interessant punt. We hebben in feite geen lastig experiment - in slechts twee steden! - nodig om gemeentelijke pijnpunten in de regelgeving boven water te krijgen (een VNG enquête zou voldoende (en betere) resultaten opleveren!). Natuurlijk zou het interessant zijn om te bezien hoe het 'oplossingsproces' verloopt tussen de twee gemeenten en het rijk (NB het rijk heeft zich immers in dit geval gecommitteerd tot een inspanningsverplichting!). Een boeiende gedachte is om de regelgeving die door de gemeenten 'problematisch' gevonden wordt boven water te halen, dat levert als resultaat op: "regel x, y en z zijn problematisch", dan te bezien of regel x wel of niet anders (= beter) kan, zo ja (het rijk geeft toe!) dit direct te doen en zo nee de tegenargumenten van het rijk te horen. In dat laatste geval zou dan een publieke 'rechtszaak-show' gevoerd kunnen worden over de pro's en contra's van regel x, waarna het aanwezige publiek (representatief samengesteld en dergelijke) kiest voor een van beide partijen op basis van de door hen gegeven argumenten. De achtergrond van regelgeving en de afwegingen worden zo voor het publiek inzichtelijk. Het zou iets zijn voor een soap opera in 86 delen op de Nederlandse televisie!
- Eventuele problemen rond de inrichting van het lokale openbare bestuur. Het punt lijkt op het voorgaande, maar is van een iets grotere orde: allerlei wetten en gebruiken regelen de inrichting van de lokale bestuur. In de twee gemeenten kan men tot de conclusie komen dat sommige wetten of gebruiken niet goed zijn toegesneden op de 'post Copernicaanse wending periode der sociale vernieuwing'. Een gemeente kan zich echter (gelijk de Baron van Munchhausen) niet aan de eigen haren uit een dergelijke situatie trekken. Het rijk kan dat soms beter en zal dus graag willen horen wat zij dan moeten veranderen. Diverse voorbeelden zijn hier al genoemd (zie: Polhuis en Diepeveen, 1992): een andere verkiezingsdatum, etc.

Hierbij passen twee aantekeningen:

Ten eerste zou het een goede zaak zijn als alle ideeën en voorbeelden die in dit opzicht bestaan eens geïnventariseerd worden en in een overzichtelijke vorm ten behoeve van alle gemeenten samengevat worden (eventueel met per idee: naam, adres en telefoonnummer van de uitvinders/uitprobeerders; een soort gouden gids van ideeën over bestuurlijke vernieuwingen). Misschien bestaat een dergelijk overzicht al, of wordt aan een inventarisatie gewerkt. Mocht dat niet het geval zijn, dan lijkt het ons niet op de weg van de adviseurs/onderzoekers liggen om in het kader van het onderhavige experiment een dergelijke exercitie uit te voeren. Hoe graag we zo iets ook zouden doen en hoe nuttig een dergelijk eindprodukt ook zou zijn ... het lijkt ons niet aan te bevelen om het beperkte capaciteitsbudget voor advisering en onderzoek dat in het kader van het experiment beschikbaar is te belasten met deze zijweg.

Ten tweede moet worden opgemerkt dat bij de uitvoering van een bestuurlijk vernieuwend idee het punt wel is dat er - althans in het kader van dit experiment - een relatie moet zijn tot sociale vernieuwing. Het zou dus aanbeveling verdienen als de adviseurs/onderzoekers van de uitvinder van een leuk/goed idee mogen eisen dat deze vooral een logische (en liefst toetsbare) onderbouwing geeft van de relatie 'idee <-> gevolgen voor SV' (soort doel-middelen keten, c.q. doelboom).

Een **tweede doelgroep** wordt gevormd door '**de politici**'. NB: we rekenen hier gemakshalve ook de bestuurders bij. Het experiment richt zich immers op bestuurlijke vernieuwingen (hèt terrein van politici). Ideeën voor vernieuwingen en het proces waarlangs die vernieuwingen geformuleerd en uitgetoet worden zal politici dus zeker interesseren.

Politici willen zowel ideeën voor bestuurlijke vernieuwingen vernemen ('leuke ideetjes over hoe men het bestuur kan veranderen'), als het proces waarmee en waarlangs die ideeën ontstaan, zich ontwikkelen, stranden en dergelijke. Liefst zullen ze binnen dat proces ook nog willen horen wat nu het slagen en/of falen van een idee beïnvloedt. Aangezien het hemd nader dan de rok is, zal de interesse van politici uitgaan naar **alle** bestuurlijk vernieuwende ideeën en processen. Dit los van de vraag of er nu sprake is van een aantoonbaar effect van een en ander op sociale vernieuwing³⁷. Bij politici moeten we dus steeds beducht zijn voor een ontwikkeling waarbij het experiment te veel in uitsluitend bestuurlijk vernieuwend vaarwater getrokken wordt. Deze zuigkracht van politici zal met name gaan in de richting van een probleem dat politici interesseert: de geringe participatie van de bevolking bij de politiek. Onze opdracht is echter: bestuurlijk vernieuwen om **daardoor** sociale vernieuwing meer stuwkracht te geven. Zo zien wij bijvoorbeeld op dit moment nog niet in hoe een andere verkiezingsdatum daartoe een bijdrage levert; de eerder genoemde eis om vooraf de relatie van een dergelijk idee met sociale vernieuwing toetsbaar te expliciteren, vormt hier echter een veiligheidsklep. Hoe dan ook: voor de doelgroep politici zijn enerzijds de ideeën die in de twee experiment gemeenten 'uitgevonden en uitgetoet' worden interessant en is anderzijds zeker ook het proces waarlangs een en ander plaatsvindt interessant.

Een **derde doelgroep** wordt gevormd door de **gemeentelijke dienstverleners** en dan in het bijzonder de gemeentelijke diensten. Voor het gemak definiëren we die hier even heel breed: dus ook instanties en instellingen die feitelijk op lokaal niveau vrij los van het lokale bestuur opereren zoals bijvoorbeeld welzijnsinstellingen, politie, corporaties en dergelijke.

Deze groep zal men name geïnteresseerd zijn in de vraag hoe - en in hoeverre - bestuurlijke vernieuwingen een positief effect hebben op de kansen voor sociale vernieuwing. Hun interesse is dus nogal 'instrumenteel': "gaat het nu inderdaad beter met de sociale vernieuwing doordat het lokale bestuur zichzelf op terrein x, y en z heeft gereorganiseerd?" Hoe die bestuurlijke veranderingen/vernieuwingen tot stand zijn gekomen en zijn verlopen (het proces) zal hen echter eveneens interesseren. Daaruit kunnen ze immers misschien ideeën putten om hun eigen bestuur te activeren of te steunen.

Het lijkt ons echter ten principale onjuist om het primaat van de (lokale) politiek bij de verspreiding van de experiment-uitkomsten direct al overboord te gooien door te trachten politici te bereiken via een beïnvloeding van ambtenaren. Deze gemeentelijke dienstverleners kunnen voor ons dus nooit een primaire doelgroep vormen. Hoogstens - en dat is wel heel reëel - worden ze meegenomen als secundaire doelgroep.

Rijk en vooral de politici vormen dus de belangrijkste doelgroepen voor de (tussen)uitkomsten van het experiment.

Deze doelgroep afbakening is echter nog te breed en te weinig gesegmenteerd in subdoelgroepen, daarnaast weten we nog onvoldoende over de wensen die bij de (sub)doelgroepen leven. Het verdient dan ook aanbeveling om met enige spoed een

37 We kunnen terugverwijzen naar het eerste citaat uit het Sociaal Cultureel Rapport 1992 dat we aanhaalden in noot 5.

nadere 'marktverkenning' uit te voeren naar de potentiële klanten voor de experimentuitkomsten. Dat zou kunnen gebeuren via de eerder genoemde figuur van een bredere kring met het experiment 'meedenkende gemeenten'. Een andere mogelijkheid is om gericht bij politici en andere gemeenten de interesses te peilen. Daarbij doet zich wel het probleem voor dat je niet weet wie de 'goeie' politici zijn. In marketingstermen gesproken zijn we immers op zoek naar de early adopters. Geprobeerd zou kunnen worden dit op te lossen via de onderzoeksaanpak van de 'sneeuwbalmethode' (via respondent 1 achterhaalt men respondent 2, 3 en misschien 4, waarna ... etc.).

Bijlage 1

Hilversum

- Raadsdebat (14 januari 1993)
- A4-tjes van de raadsleden
samengevat
- Conferentie (15 mei 1992)

AGENDA



Bijzondere raadsvergadering

Vergadering

Gemeenteraad van Hilversum

14 januari 1993



Aan de leden van de raad
der gemeente Hilversum.

Hilversum, 5 januari 1993

Geachte dames en heren,

Hierbij nodig ik u uit tot het bijwonen van de bijzondere raadsvergadering op donderdag 14 januari 1993, aanvang 19.30 in het raadhuis.

Onderwerp daarvan is de discussie over de bestuurlijke vernieuwing. In de brief d.d. 19 november j.l., B 6381, heeft het college van burgemeester en wethouders u suggesties voorgelegd over de aard en inrichting van het raadsdebat. De raadscommissies voor algemene bestuurszaken en voor onderwijs, sociale vernieuwing c.a. zijn in de gezamenlijke vergadering van 23 november d.o.v. hiermee akkoord gegaan.

Overeenkomstig het gestelde in genoemde brief zal het debat een opiniërend karakter over de hoofdthema's van het rapport "Als de stemmers staken..." hebben. De besluitvorming zal later, i.c. in de raadsvergadering van februari a.s. plaatsvinden.

In het licht van het hiervoor vermelde zal overeenkomstig het gestelde in genoemde brief het debat als volgt worden ingericht:

1. Iedere fractie geeft ter inleiding haar visie op bestuurlijke vernieuwing, daarbij het rapport "Als de stemmers staken..." en het desbetreffende raadsvoorstel als richtsnoer gebruikend. Een fractie behoeft zich niet perse tot één woordvoerder te beperken. In de context van deze vergadering is het ook denkbaar dat wethouders desgewenst als woordvoerder van hun fractie optreden.
2. Daarna geeft prof. Ph.A. Idenburg (verantwoordelijk voor de begeleiding van het "experiment" bestuurlijke/sociale vernieuwing) een reactie op de inbreng vanuit de fracties.
3. Op basis van deze voorzetten wordt vervolgens een vrije discussie gehouden, resulterend in een beeld van de politieke opinie over zaken als sturen op hoofdlijnen, de rol van de politieke partijen en deelname aan het "experiment" bestuurlijke/sociale vernieuwing. Hopelijk nemen zo veel mogelijk raadsleden deel aan deze discussie.

De vergadering zal namens de minister van binnenlandse zaken worden bijgewoond door mevr. drs. M.Sint, directeur interbestuurlijke betrekkingen en informatievoorziening van dit departement. Voorts zij er nog op geattendeerd, dat naast prof. Idenburg een vertegenwoordiging van de burgerleden van de raadscommissie voor emancipatiezaken is uitgenodigd desgewenst een inbreng te leveren bij het debat.

Er zij aan herinnerd dat op verzoek van prof. Idenburg video-opnamen van het debat zullen worden gemaakt als onderdeel van het "experiment" bestuurlijke/sociale vernieuwing.

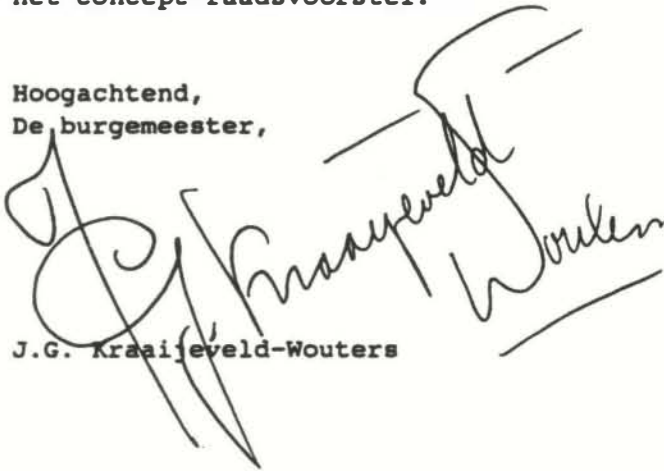
Zoals hiervoor is vermeld is het de bedoeling in dit debat de hoofdthema's van het meergenoemde rapport op opiniërende wijze te bediscussiëren. Er zal dan nog geen besluitvorming plaatsvinden. De 19 aanbevelingen uit het rapport zullen met eventueel andere meer specifieke en uitvoeringszaken eerst nog om advies aan de orde worden gesteld in de op 20 januari a.s. te houden vergadering van de raadscommissie voor algemene bestuurszaken. Daarna zal het desbetreffende raadsvoorstel, eventueel aangepast aan het raadsdebat op 14 januari resp. aan het advies van de raadscommissie voor algemene bestuurszaken over de concrete aanbevelingen ter besluitvorming worden voorgelegd aan de gemeenteraad in zijn vergadering van 10 februari a.s.

In het voorgaande hebt u kunnen lezen dat anderen dan raadsleden zijn uitgenodigd aan het debat deel te nemen. Voor de goede orde merk ik op, dat in de gemeentewet en in het Reglement van orde voor de vergaderingen van de gemeenteraad het op uitnodiging leveren van een inbreng door derden niet is voorzien, maar zij werpen - zo blijkt ook uit de literatuur op dat punt - hiertegen evenmin formele beletselen op. Eventueel kan de gemeenteraad dit zelf - zo men dit zou wensen - met toepassing van artikel 59 van het Reglement (in gevallen waarin het Reglement niet voorziet beslist de vergadering) expliciet formaliseren.

Volledigheidshalve treft u het desbetreffende (concept-)raadsvoorstel hierbij aan. Ik maak u er nog opmerkzaam op, dat hierin ten opzichte van het eerder uitgebrachte concept op bladzij 5 in het advies bij voorstel 2 "werkwijze raadscommissie (voorzitterschap)" een correctie is aangebracht. Korthedshalve zij verwezen naar de aangestreepte passage op genoemde pagina. Ik ga er van uit, dat u nog beschikt over een exemplaar van het rapport "Als de stemmers staken...", alsmede over de bijlagen bij het concept-raadsvoorstel.

agrd1401

Hoogachtend,
De burgemeester,


J.G. Kraaijeveld-Wouters

Kopie aan: burgerleden van de raadscommissie voor emancipatiezaken (met uitnodiging aanwezig te zijn bij onderhavige vergadering); prof. Ph.A. Idenburg, Pr. Hendriklaan 5, 3972 EV Driebergen; dhr drs P.F. van Someren, p/a Van Dijk, Van Someren en Partners BV, Mariotteplein 9, 1098 NW Amsterdam; dhr J.J.H. Kraaykamp, Kerkpad Zuidzijde 22C, 3764 AR Soest; projectleider SoVe(hr Tesser); collegeleden; gem.secr.; adj.gem. secr.; diensthoofden; afd.hoofden BD; afd. B.O. (hh Jongmans/Bout)



CONCEPT VOORSTEL

AGENDA NR.

Hilversum,

Onderwerp:

1. Eindrapport werkgroep Bestuurlijke vernieuwing
2. "Experiment" Bestuurlijke/Sociale vernieuwing

bijlage :
(in bezit)

Aan de gemeenteraad

INLEIDING

Juli jl. heeft de werkgroep bestuurlijke vernieuwing haar eindrapport uitgebracht onder de titel "Als de stemmers staken" (bijlage 1). Om meerdere redenen moet hieraan een bijzondere betekenis worden toegekend. In de eerste plaats omdat de raad nadrukkelijk het voortouw heeft genomen in de aanpak van het vraagstuk van de bestuurlijke vernieuwing. Niet gekozen is voor de traditionele benadering waarin de raad een signaal afgeeft en b. en w. vervolgens na een lange studie een uitgebreid rapport met aanbevelingen ter tafel brengen. Het is de raad zelf die d.m.v. een werkgroep uit zijn midden de problematiek heeft geanalyseerd en de richting voor de vervolgaanpak heeft aangegeven.

In de tweede plaats heeft de werkgroep niet volstaan met het geven van een aantal snel invoerbare verbeterings- voorstellen maar heeft zij een grondige analyse gemaakt van de problematiek en stelt op basis daarvan fundamentele vraagstukken van de locale democratie aan de orde.

In de derde plaats is door de bijzondere samenstelling en de werkwijze van de werkgroep, zoals die in het rapport wordt beschreven, een belangrijke basis gelegd om met vertrouwen het vervolg van het proces tegemoet te zien. Veel zal afhangen van de daadkracht van de raad om de gesignaleerde problemen (in een meerjarig perspectief) aan te pakken. Het eindresultaat van de werkgroep is in ieder geval een goede start.

De werkgroep stelt voor om dit rapport, vergezeld van ons standpunt t.a.v. de onderscheiden aanbevelingen, ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeenteraad. Voorts verzoekt de werkgroep in de begroting 1993 middelen te reserveren om het proces van bestuurlijke vernieuwing voortgang te doen vinden. Aan dit laatste punt is inmiddels in het kader van de vaststelling van de beleidsbegroting aandacht besteed.

Alvorens in te gaan op het rapport van de werkgroep dient op deze plaats tevens een andere belangrijke ontwikkeling te worden genoemd en wel de vraag van de minister van Binnenlandse Zaken of Hilversum bereid is te participeren in een "experiment" bestuurlijke en sociale vernieuwing. De minister is van oordeel dat bestuurlijke vernieuwing onlosmakelijk aan sociale vernieuwing is verbonden en beoogt met dit experiment een samenhangende aanpak hiervan. In haar rapport (hfd. 5, par. 3) vraagt de werkgroep bestuurlijke vernieuwing ook



aandacht voor deze ontwikkeling die op dat moment nog in een oriënterend stadium verkeerde. Bij de behandeling van het rapport van de werkgroep in het hiernavolgende zullen wij nader op het genoemde experiment ingaan.

FUNDAMENTELE BENADERING VAN BESTUURLIJKE VERNIEUWING

In haar voorwoord geeft de werkgroep aan dat haar rapport is bedoeld om een proces op gang te brengen, een proces van bestuurlijke vernieuwing, en tevens om "de weg naar een aantal meer fundamentele discussies voor te bereiden". Ter onderbouwing geeft de werkgroep in haar analyse (hoofdstuk 1) aan dat het vraagstuk van de bestuurlijke vernieuwing nauw samenhangt met een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die zich geleidelijk hebben voltrokken en die onvoldoende vertaling hebben gekregen in de lokale politiek. In het verlengde hiervan worden enkele fundamentele vragen opgeworpen (hoofdstuk 5), waarbij een tweetal thema's in het bijzonder wordt genoemd:

- sturen op hoofdlijnen;
- de rol van de politieke partijen.

De analyse en de daarop gebaseerde fundamentele vraagstellingen worden ondersteund door de resultaten van een onderzoek naar de houding en opvatting van burgers t.o.v. het lokaal bestuur in 7 grote en middelgrote Nederlandse gemeenten ("Locale Democratie en Bestuurlijke Vernieuwing") dat in 1991 is uitgevoerd.

In een recent zeer lezenswaardig artikel in het tijdschrift Openbaar Bestuur (april 1992) over modernisering van de lokale politiek schetst dr. P.W. Tops c.s. op basis van de uitkomsten van dit onderzoek een beeld van de wijze waarop de burgers naar de lokale democratie en hun relatie met het gemeentebestuur kijken. Dit beeld is, kort samengevat, gebaseerd op 6 bevindingen.

1. Profiel lokale politiek.

Het ontbreekt de lokale politiek aan een duidelijk eigen gezicht. De hoofdrolspelers zijn nauwelijks bekend en voorts hebben burgers weinig zicht op het lokale politieke "spel". Door het geringe profiel wordt het stemgedrag nauwelijks bepaald door plaatselijke motieven.

2. Afstand burger-politiek.

Er bestaat een grote afstand tussen burgers en lokale politiek. Burgers beschouwen de politieke partijen nauwelijks als hun vertegenwoordigers. De meeste burgers erkennen wel het belang van politieke partijen bij het besturen van een gemeente. Zij zien het gemeentebestuur niet als een soort BV. Wel bestaat er ontevredenheid over de wijze waarop de politici op dit moment hun rol vervullen.

3. Ambtenaren.

Ook de algemene opinie over het gemeentelijk apparaat is niet positief. Het vertrouwen in de lokale bureaucratie is gering. Echter in alle gemeenten is men zeer tevreden over de dienstverlening. Er is een duidelijke tegenstelling tussen het algemeen beeld van het ambtelijk apparaat en oordeel over concrete dienstverlening. Een groot imago- probleem derhalve.

4. Leefklimaat.

Over het algemene leefklimaat is men meestal zeer tevreden. Belangrijke uitzondering vormt het oordeel over de veiligheid.



5. Probleemaanpak.

Er bestaan grote twijfels over de daadkracht van het gemeentebestuur. De problemen in de stad worden niet of onvoldoende aangepakt. Hoge verwachtingen t.a.v. wat de gemeente zou kunnen doen gaan samen met relatief grote teleurstelling over het feitelijk optreden.

6. Opkomst bij locale verkiezingen.

Zaken die het meest samenhangen met de opkomst zijn interesse voor de locale politiek en het belang dat men hecht aan partij-politiek voor het besturen van een gemeente. Dus, zaken die te maken hebben met het (bleke) profiel van de locale politiek. Ontevredenheid blijkt geen verklaring te zijn.

Vervolgens worden 3 perspectieven gegeven van waaruit de modernisering kan worden vormgegeven. Uiteindelijk zou dit moeten leiden tot een nieuwe rol en functie van de locale politiek, die meer open en toegankelijk moet zijn en nieuwe inhoud moet geven aan haar traditionele intermediaire functie tussen overheidsbestuur en samenleving.

In dit kader is hierbij wat langer stilgestaan omdat de resultaten van dit onderzoek en de in genoemd artikel (volledige tekst is ter inzage gelegd) geschetste perspectieven een nadrukkelijke ondersteuning vormen voor de betekenis van het door de werkgroep bepleite proces van fundamentele bezinning.

Aan genoemde auteur is ook het rapport van de werkgroep voorgelegd. In zijn reactie (bijlage 2) komt hij tot de conclusie dat het rapport een gedegen analyse van het probleem bevat, waarbij de aandacht wordt gevraagd voor een aantal vraagpunten die de kern vormen van de discussie over bestuurlijke vernieuwing. De uitwerking acht hij echter nog vrij mager.

Het moge duidelijk zijn dat er alle aanleiding is het pleidooi van de werkgroep om een proces van gezamenlijke bezinning op gang te brengen te ondersteunen. Dit betekent dat van al de betrokken geledingen de bereidheid zal worden gevraagd over een langere periode actief betrokken te zijn bij de uitwerking van de opgeworpen vraagstellingen. Een volmondig ja vanuit het besef van de noodzaak hiervan is een belangrijke voorwaarde voor het welslagen.

HOOFDSTUK 5

In hoofdstuk 5 wordt een aanpak van de meer fundamentele vragen voorgesteld.

1. Sturen op hoofdlijnen.

De voorgestelde aanpak van de werkgroep wordt onderschreven. Hoewel het concept m.b.t. sturen op hoofdlijnen inderdaad nog vaag is zijn er niettemin een aantal ervaringen m.n. in de sfeer van planning en control, zelfbeheer, delegatie en mandaat, sociale vernieuwing, die bij kunnen dragen aan de verdere invulling van dit concept. Daarbij gaat het niet alleen om de relatie met de ambtelijke organisatie maar evenzeer om de verhouding met de plaatselijke samenleving (vormen van zelfsturing en -regulering).

2. De rol van politieke partijen.

In het voorgaande is al voldoende aangegeven dat het belang van de discussie hierover groot wordt geacht. De politieke partijen zullen zich in het bijzonder over dit thema moeten uitspreken en allereerst moeten aangeven of de voorgestelde aanpak instemming heeft.



Wij stellen u overigens voor deze aanpak te beschouwen als een eerste stap. N.a.v door Tops c.s. opgeworpen vraag of het overlaten van de probleem-definiering aan fractie- en afdelingsvoorzitters niet een te beperkt gezelschap is (pg. 3 van zijn reactie, bijlage 2) zijn wij met hem van mening dat het aanbeveling verdient de discussie daarover te voeren met alle deelnemers aan het politieke proces.

3. Project bestuurlijke vernieuwing.

Aan de aanbeveling van de werkgroep hebben wij inmiddels gevolg gegeven. Er hebben verschillende gesprekken plaatsgevonden met prof. dr. Ph.A. Idenburg, adviseur van de minister van Binnenlandse Zaken over de deelname van Hilversum aan dit project. Zoals in de inleiding reeds opgemerkt wordt hiermee een samenhangende aanpak van bestuurlijke en sociale vernieuwing beoogd, gericht op een bepaald thema dat sector-overschrijdend is, dat velen kan betrekken bij het zoeken naar nieuwe bestuurlijke vormen en concreet genoeg is om illustratief en ideeën-genererend te werken voor andere sectoren. Het project gaat uit van de door de lokale gemeenschap zelf ervaren problematiek en wil het samenhangend beleid t.a.v. het gekozen thema verder helpen stimuleren, niet door extra geldmiddelen, maar door systematische aandacht, (wetenschappelijke) begeleiding en advies. De looptijd van het project is ca. 1 jaar. In bijgaande notitie van prof. Idenburg en drs. Van Soomerem (bijlage 3), waarin de contouren, randvoorwaarden en uitgangspunten van dit project worden omschreven, wordt als centrale vraagstelling (zie pag. 3) vermeld: Welke ideeën/oplossingen om het politiek lokale bestuursproces te verbeteren en nieuwe impulsen te geven, kunnen worden geformuleerd en uitgetoetst met als gevolg dat er (betere) voorwaarden voor een continu proces van bestuurlijke en sociale vernieuwing ontstaan.

Het project betekent niet dat bestuurlijke vernieuwing beperkt blijft tot thema's in het beleidsveld van de sociale vernieuwing. Het proces van bestuurlijke vernieuwing heeft een eigen betekenis; sociale vernieuwing is één van de beleidsvelden waarover dit proces zich uitstrekt. Wel biedt dit project de mogelijkheid om - zoals de werkgroep aangeeft op pag. 19 van haar rapport - binnen het beleidsveld sociale vernieuwing de verschillende ideeën/aanbevelingen m.b.t. bestuurlijke vernieuwing geconcentreerd en samenhangend uit te voeren. Wij zijn dan ook van oordeel dat de in het kader van het proces van bestuurlijke vernieuwing aangegeven gewenste ontwikkeling goed aansluit bij de gedachten achter het project van het ministerie. Ook is in het gemeentelijke project sociale vernieuwing een moment aanstaande waarop fundamentele vragen, ook van bestuurlijke aard, aan de orde moeten worden gesteld. In het project bestuurlijke en sociale vernieuwing kunnen deze lijnen bij elkaar worden gebracht en in samenhang verder worden ontwikkeld. Wij stellen u voor accoord te gaan met de deelname aan het genoemde project en ons machtigen een overeenkomst terzake met de minister aan te gaan. Omtrent de organisatie en werkwijze m.b.t. dit project verwijzen wij u naar bijgaande nota aan ons college d.d. 1 november 1992 (bijlage 4).

Met betrekking tot de praktische uitvoering van de discussierondes c.q. het overleg in verband met de punten 1 en 2 (sturen op hoofdlijnen en rol van politieke partijen) worden thans geen suggesties gedaan. Ten principale dient allereerst de raad zich hierover uit te spreken, zeker waar het gaat om de rol van de politieke partijen. De verdere aanpak zal daarna worden gezien.



CONCRETE AANBEVELINGEN

In hoofdstuk 4 doet de werkgroep 19 aanbevelingen voor concrete verbeteringen, zo nodig voorzien van toelichtingen. Wij menen ons in dit stadium te moeten beperken tot een kort advies en een aanduiding van de wijze van realisatie. Voor de inhoud van de aanbevelingen wordt verwezen naar het rapport van de werkgroep (pag. 12 t/m 18).

voorstel 1 aantal raadscommissies verminderen

advies: akkoord; bevordert het discussieren over hoofdzaken; voorstel voorbereiden t.b.v de volgende raadsperiode, gereed eind 1993.

voorstel 2 werkwijze raadscommissie (voorzitterschap)

advies: het voorstel van de werkgroep is overeenkomstig de bestaande situatie; de door de werkgroep bepleite mogelijkheid in bepaalde situaties ook anderen de voorzittersrol te laten vervullen is nog niet in de huidige verordening opgenomen. Bij overneming van dit advies zal op korte termijn een voorstel tot aanpassing van de verordening aan u worden voorgelegd.

voorstel 3 werkwijze raadscommissies (avondvergadering)

advies: akkoord; wij geven in overweging bij de voorgestelde bezinning o.m. vanwege agendaproblemen de middagvergadering als mogelijkheid niet volledig uit te sluiten.

voorstel 4 volgorde/structuur besluitvorming

advies: akkoord; procedures behoeven niet te worden aangepast. Het gaat om de uitgesproken intentie, die op verschillende manieren kan worden vorm gegeven b.v. door brainstormdiscussies, door probleem definiëring en projectaanpak te bespreken, discussies over de hoofdlijnen van een vraagstuk, regelmatige informatie over bepaalde zaken als vast agendapunt etc. In de samenspraak college-cie moet bijzondere aandacht zijn voor de selectie van onderwerpen die hiervoor in aanmerking komen.

voorstel 5 volgorde/structuur besluitvorming

advies: zonder aan de intentie af te doen wordt een andere agendering voorgestaan, nl. zoals voorgesteld in het kader van de mantelprocedure. Deze zal nog worden voorgelegd.

voorstel 6 faciliteiten raadsleden

advies: akkoord, met dien verstande dat voor bijeenkomsten tussen zittende raadsleden en nieuwkomers door ons slechts een organiserende taak wordt gezien.



voorstel 7 selectie volksvertegenwoordigers

advies: recruterings is ten principale een zaak voor de politieke partijen. In ondersteunende zin kan een bijdrage worden geleverd.

voorstel 8 taken raadscommissies

advies: akkoord; hierop zal nader worden ingegaan in het te ontwikkelen communicatiebeleid.

voorstel 9 stadspanels/stadsgesprekken

advies: wij staan sympatiek tegenover deze suggestie; de aanbeveling ligt om advies bij de sectie onderzoek en statistiek gelet op de relatie van de stadspanels met de gemeentelijke omnibus-enquete. Het houden van stadsgesprekken zal ook worden betrokken bij de nota communicatie (zie ook punt 11).

voorstel 10 rondvraag van burgers in raadscommissies

advies: deze aanbeveling kan bij wijze van proef bij alle commissies direct worden uitgevoerd; na een termijn van b.v. 3 maanden zal moeten blijken of dit een nuttige aanvulling is op de bestaande mogelijkheden. Wel zal vooraf enige bekendheid aan deze mogelijkheid moeten worden gegeven.

voorstel 11 inspraak

advies: in diverse processen al bestaande praktijk; zinvol om als principe vast te leggen. In het 1e kwartaal 1993 zal beleidsnota communicatie worden uitgebracht waarin op voorlichting, inspraak, overleg en public relations zal worden ingegaan.

voorstel 12 adviesorganen

advies: akkoord; eind 93 zal hiernaar onderzoek worden gedaan.

voorstel 13 PR-beleid

advies: maakt onderdeel uit van de beleidsnota communicatie; nota afwachten (zie ook punt 11).

voorstel 14 gebruik media

advies: wordt gezien mede i.v.m. de hieraan verbonden hoge kosten; de afdeling abz (sectie voorlichting) brengt binnenkort advies uit.

**voorstel 15****gebruik media**

advies: vergt nader onderzoek; zal worden meegenomen in nota communicatie; ter informatie nog het volgende. Wekelijks verzorgt de afdeling voorlichting een kwartier tekst op de lokale radio (donderdags van 18.15 tot 18.30 uur) terwijl het woensdagprogramma Studio 4 B (19.00-20.00 uur) in overleg met voorlichting van de gemeente veel aandacht aan gemeentelijke zaken besteed. Voorts wordt in het programma Frisse tegenzin (dagelijks van 7.00 tot 9.00 uur) en in Magazine op zaterdag (17.00-18.00 uur) aan Hilversum aandacht besteed.

voorstel 16**inrichting raadsdebat**

advies: verdient ondersteuning.

voorstel 17**consultatierondes**

advies: bij bepaalde processen reeds toegepast; voornamelijk positieve ervaringen; wel moet voorkomen worden dat bij de burger verwarring ontstaat over de aard van de verschillende overlegvormen met de gemeente. In de nota communicatie zal hieraan ook aandacht worden besteed. Overigens akkoord.

voorstel 18 & 19 klachtenprocedure en -preventie

advies: de afdeling ABZ is bezig met de evaluatie van het huidige meldpunt klachten. Voorstel 18 en 19 zullen hierbij worden betrokken. Het advies wordt eind dit jaar verwacht.

UITVOERING

Nadat de raad zich heeft uitgesproken over de voorstellen vervat in dit raadstuk zullen diverse activiteiten ontplooid moeten worden. De discussierondes over de fundamentele thema's (sturen op hoofdlijnen en de rol van de politieke partijen) moeten organisatorisch voorbereid worden, de overgenomen aanbevelingen moeten uitgevoerd worden, het project bestuurlijke-sociale vernieuwing zal verder moeten worden vormgegeven e.d. De uitwerking van de concrete aanbevelingen zal bovendien volgens verschillende procedures en tijdschema's plaatsvinden. Dit geheel aan activiteiten vraagt een goede bestuurlijk/ambtelijke coördinatie en bewaking van de uitvoering. Daartoe hebben wij een stuurgroep ingesteld waarin in ieder geval de verantwoordelijke portefeuillehouders voor bestuurlijke vernieuwing en sociale vernieuwing alsmede de gemeentesecretaris, het hoofd van de afdeling algemene bestuurszaken van de bestuursdienst, alsmede de projectleider sociale vernieuwing zitting hebben. Tevens achten wij het van belang dat de bijzondere betrokkenheid van de gemeenteraad bij het verder voeren van het proces van bestuurlijke vernieuwing



tot uitdrukking wordt gebracht. De raad dient zich actief te kunnen manifesteren (zie ook aanbeveling 4, pag. 13 van het rapport van de werkgroep) en in een vroegtijdig stadium betrokken te weten. Wij menen dat hieraan kan worden vorm gegeven door de instelling van een raadscommissie Bestuurlijke vernieuwing die gevraagd en ongevraagd het college adviseert en in nauwe samenwerking met het college mede vorm geeft aan het proces. Een andere mogelijkheid is dit onderwerp te rekenen tot het werkterrein van de commissie algemene bestuurszaken. Wij kiezen echter voor een bijzondere commissie om daarmee uitdrukkelijk de rol van de raad bij deze materie te beklemtonen, maar ook omdat de vaak volle agenda van de commissie algemene bestuurszaken er toe kan leiden dat niet die aandacht kan worden gegeven die is vereist. Hoewel wij beseffen dat vorming van een nieuwe commissie ingaat tegen de aanbeveling van de werkgroep om het aantal commissies terug te brengen en voorts een extra belasting betekent, leggen wij u dit niettemin voor gelet op de bijzondere aard van deze commissie. Wanneer u hiermee instemt zullen wij u een uitgewerkt voorstel doen toekomen.

Tot slot merken wij nog op dat wij voornemens zijn op korte termijn een bijeenkomst te organiseren met alle managementteams van de gemeentelijke diensten, ten einde de in dit raadsvoorstel aangegeven thematiek breed onder de aandacht van de ambtelijke organisatie te brengen.

ADVIES

Resumerend kan worden gesteld dat de werkgroep bestuurlijke vernieuwing een belangwekkend rapport heeft uitgebracht dat de impuls kan geven aan veranderingen die tot verbetering moeten leiden van het functioneren van de lokale democratie en waarbij het project m.b.t. bestuurlijke en sociale vernieuwing bijzondere kansen biedt m.b.t. de realisering.

Wij adviseren u in te stemmen met:

1. de fundamentele benadering van het proces van bestuurlijke vernieuwing en in het bijzonder met de in hoofdstuk 5, onder par. 1 en 2 van het rapport geschetste aanpak, met dien verstande dat de aanpak m.b.t. par. "de rol van de politieke partijen" als een eerste stap wordt gezien in een bredere discussie;
2. de deelname van de gemeente Hilversum aan het project bestuurlijke en sociale vernieuwing van het ministerie van Binnenlandse Zaken en ons te machtigen een overeenkomst aan te gaan;
3. de bij de voorstellen van hoofdstuk 4 vermelde adviezen.
4. het instellen van een raadscommissie voor Bestuurlijke vernieuwing.

Burgemeester en wethouders van Hilversum,
De secretaris, de burgemeester,

P.L.Polhuis

J.G.Kraaijeveld-Wouters

Het raadsdebat en het vervolg

Bij het raadsdebat van 14 januari jongstleden is uitgebreid gediscussieerd over bestuurlijke vernieuwing. Centraal in de discussie kwam het functioneren van de raad zelf te staan. De raad in Hilversum vergadert 1 à 2 avonden per maand. Er zijn reguliere commissies die elke maand minstens één avond vergaderen. De vergaderingen van raad en raadscommissies duren ook lang, 12 uur 's avonds is geen uitzondering, 4 uur 's nachts is een roemruchte uitschieter. Het leidde bij één van de raadsleden tot de verzuchting: "Het raadslidmaatschap is geen nevenfunctie meer. Het is gekkenwerk!". In een reactie op de betogen van raadsleden, verzocht Philip Idenburg de raad op één A4 aan te geven wat de leden van de raad verstaan onder anders besturen. 26 van de 37 raadsleden hebben hier gehoor aan gegeven. Een samenvatting + commentaar treft u hierbij aan.

Op 15 mei zullen raadsleden in een werk-conferentie trachten handen en voeten te geven aan de suggesties die in het stuk "Wat wil de raad?" worden gedaan. Thema's die dan besproken zullen worden zijn besturen op hoofdlijnen, wijk- en buurtbeheer en communicatie. Inmiddels gaat de besluitvorming omtrent het rapport "Als de stemmers staken..." gewoon verder. Op 10 maart is hierover een raadsvergadering geweest. De raad ging accoord met de voorgestelde aanbevelingen. Een stuurgroep met bestuurders en ambtenaren is bezig met de concrete uitwerking van deze aanbevelingen.

Ook de medewerkers in de gemeente worden in Hilversum bij het project betrokken. Op 9 december 1992 vond er een bijeenkomst plaats met de leden van de managementteams van de verschillende gemeentelijke diensten en op 8 februari 1992 is een discussie-middag georganiseerd voor beleidsmedewerkers over de relatie tussen sociale en bestuurlijke vernieuwing en de rol die de ambtenaren zelf in dit proces zouden kunnen spelen.

Naast de raad is ook buurtbeheer een thema dat in het kader van dit experiment is opgepakt. Om buurtbeheer van de grond te krijgen is de heer T. Dijkema (uit Deventer!) aangetrokken voor twee dagen per week. De gevolgen van buurtbeheer voor het bestuur staan in eerste instantie niet centraal, het gaat erom dat burgers meer en beter betrokken worden bij de buurt. Bestuurlijke veranderingen zijn hier een afgeleide van.

Wat wil de Raad?

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

Inleiding

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

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

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

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

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

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

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

1. Wat klopt er niet en zou anders moeten gaan

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

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

2. Zelfkritiek; gebrek aan respect

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

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

- gebrek aan respect van burgers voor de politiek en raadsleden. Dit geldt echter ook andersom! : "De 'gewone' burger wordt systematisch uitgebeeld als een goklustig en hebberig persoon."

- gebrek aan respect van raadsleden en overheid voor wat burgers vinden: "Een fout die je jezelf aan kan wrijven is dat je onvoldoende acht geeft op signalen uit de samenleving die je attenderen op verkeerd lopende zaken." Tijdens het raadsdebat werd hierbij een relatie gelegd tussen respect voor elkaar in de raad en respect voor burgers: "Wanneer men elkaar hier al niet meer serieus neemt, hoe kunnen we dan de burger serieus nemen?"

- gebrek aan respect voor raadsleden onderling. Hiermee hangt ook samen dat raadsleden slecht op elkaar reageren: "Veel raadsleden kunnen wel een braaf verhaal voorlezen, doch worden zenuwachtig en kribbig indien zij door interrupties onderbroken worden. Zij moeten leren direct op anderen te reageren."

- gebrek aan respect van bestuurders voor ambtenaren over en weer. "Investeer in het imago van de ambtenaar", is een oproep die duidt op het gebrek aan respect voor ambtenaren dat nu kennelijk nog heerst.

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

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

3. Algemene voorstellen betreffende het functioneren van de raad

3.1 Aanleiding tot algemene voorstellen

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

De eerste kritiek op het functioneren van de raad richt zich op de afstand burger-politiek. Deze kritiek vormt vaak de afsluiting van of aanleiding van voorstellen tot verbetering van het functioneren van de raad: "Zodoende krijgen de raadscommissie en de raad meer politieke zin en wordt voor de burger zichtbaar waarom er een raad is." Voor sommigen van u begint bestuurlijke vernieuwing dan ook bij de burger: "Het is dus naar mijn mening niet de politiek die over bestuurlijke vernieuwing moet praten, maar er moet naar de burgers geluisterd worden(...)".

Een tweede punt van kritiek richt zich op de organisatie van de raad. Dit wordt overigens vrijwel altijd in verband gebracht met andere kritiekpunten. Organisatie is in geen enkel voorstel van u een doel op zich. Een raadslid dat een voorstel doet voor een werkelijke inspanningsverplichting in het experiment merkt op: "Er zijn dan heel wat bestuurlijke, regelgevende, wetgevende en organisatorische hobbels te nemen." Daarnaast richt de kritiek zich op de organisatie van de discussie in de raad. "Hilversum heeft langzamerhand de gewoonte opgebouwd om ellenlange vergaderingen te houden (...)"

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

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

Een derde punt van kritiek richt zich op de besluitvorming die nauwelijks ruimte laat voor werkelijke discussie. Zeer in het algemeen: "Ik juich het toe als bij de oordeelsvorming er meer naar andere frac-

ties geluisterd wordt." Dat dat niet gebeurt ligt volgens verschillende leden aan de **massiviteit van het besluitvormingsproces**: "De plannen die door het college naar voren gebracht worden, zijn meestal geheel afgerond." De standpunten van de fracties zijn bovendien al in de wandelgangen vastgesteld. De besluitvorming in de raad is kennelijk zover uitgehoud dat sommigen van u de discussie bij voorkeur buiten het raadhuis zoeken: "Je aanwezigheid en inbreng is vaak belangrijker buiten het raadhuis. Daar vinden de ontwikkelingen plaats die de agenda van een raadsvergadering moeten bepalen."

3.2 De voorstellen

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

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

"Veel raadsleden horen zichzelf graag praten. Zij zijn zo lang van stof dat ze naar mijn idee aan het einde van hun betoog niet meer weten wat ze in aanvang zeiden." Een ander raadslid stelt: "Er is een schrijnend gebrek aan spreekvaardigheid, het helder en kort kunnen verwoorden van de essentie van een verhaal." Het probleem is helder, de oplossing ligt voor de hand: "Effectief vergaderen zou de oplossing zijn." Om dit te bereiken is een cursus vergadertechnieken een voor de hand liggende suggestie.

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

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

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

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

4. Specifieke voorstellen

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

Om de relatie burger-bestuur te verbeteren worden ook zeer concrete suggesties gedaan. Burgers zouden duidelijker moeten weten waar ze naar toe kunnen met klachten: "Er moet een gemeentelijk bureau 'ombudsman/klachtenbureau worden ingesteld". Inspraak in de plannen die de gemeente ontwikkelt zou vroegtijdig moeten gebeuren. Dit voorstel, dat meerdere malen terugkeert, gaat gepaard met grote verwachtingen: "Wanneer men met de plannen eerst de burger zou informeren en op basis van hun steekhoudende argumenten verder zou werken, dan zullen heel gauw de vele bezwaarschriften tot het verleden behoren." Een raadslid legt een direct verband met het experiment: "Zet een echt experiment op (lees test-case) via wijkgericht werken...". Wijkgericht werken en buurtbeheer is overigens een suggestie die we opvallend vaak tegen kwamen.

Enkele conclusies

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Met de meeste hoogachting en vriendelijke groeten

2 maart 1993

prof. dr. Ph. A. Idenburg

drs. P. van Soomeren

Bijlage 2

Deventer

- Experiment Bestuurlijke Vernieuwing in relatie tot Sociale Vernieuwing (notitie Gemeente Deventer)
- De Deventer Wijkaanpak en het experiment (samenvatting door adviseurs/onderzoekers)
- Liefde voor de stad (aanpak via essay/dilemma's)
- Dag van de wijkaanpak
- Voorstelling Werktheater

EXPERIMENT BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

IN RELATIE TOT

SOCIALE VERNIEUWING

SCHETS VAN EEN PROGRAMMA

B&W, d.d. 26 januari 1993

INHOUDSOPGAVE

blz.

1.	Inleiding	1
2.	Sporen van vernieuwing	2
3.	Verdieping van de wijkaanpak	4
4.	Verbreiding van de wijkaanpak	8
5.	Gevolgen voor het bestuurlijk-ambtelijk systeem	10
6.	Organisatie van het experiment	11

1. INLEIDING

In het collegeprogramma voor de raadsperiode 1990–1994 is de wijkaanpak een centrale plaats gegeven in het sociale vernieuwingsbeleid. De wijkaanpak moet, volgens dit programma, zijn gericht op het voorkomen van sociale achterstanden, vooral bij de jeugd; op het meer betrekken van bewoners en vooral langdurig werklozen bij de werkzaamheden van instellingen die in de wijk en de stad werkzaam zijn; en op het weer bieden aan langdurig werklozen van perspectief bieden op betaald werk door een gezamenlijke aanpak van overheid en bedrijfsleven. Sociale vernieuwing doet met andere woorden niet alleen een beroep op de (gemeentelijke) overheid, ook maatschappelijke organisaties en (organisaties van) burgers kunnen én moeten initiatieven nemen. Op die wijze wordt gestimuleerd dat verantwoordelijkheden worden gedeeld.

Mede gelet op deze opdracht hebben wij in principe besloten medewerking te verlenen aan een Experiment bestuurlijke vernieuwing in relatie tot sociale vernieuwing. Het betreft een experiment in de gemeente Hilversum en Deventer dat wordt uitgevoerd onder auspiciën van de Adviesgroep Sociale Vernieuwing van de Minister van Binnenlandse Zaken. Wij zien het experiment als een mogelijkheid om het proces van sociale vernieuwing en wijkaanpak en de daarbij horende veranderingen in cultuur en organisatie een extra impuls te geven. Het experiment past bovendien in de traditie die Deventer heeft op het terrein van stadsvernieuwing en achterstandsbestrijding en van samenwerking met burgers en instellingen uit de stad.

Tijdens de vergadering van de commissie voor Algemene en Bestuurlijke Zaken op 9 november 1992, is uitvoerig van gedachten gewisseld over het Experiment bestuurlijke vernieuwing in relatie tot sociale vernieuwing. Dit op basis van de notitie van Idenburg en Van Soomen over doel en werkwijze van het experiment. Het verslag van deze discussie is in uw bezit. Als vervolg op deze discussie dient ons inziens nadere uitwerking te worden gegeven aan de reikwijdte van het experiment, de thema's waarop het experiment concreet betrekking zal hebben en de wijze waarop het overleg met onder meer de raad en andere betrokkenen wordt vormgegeven. Deze notitie doet daartoe voorstellen.

2. SPOREN VAN VERNIEUWING

Deventer is gevraagd medewerking te verlenen aan een experiment bestuurlijke vernieuwing in relatie tot sociale vernieuwing. Onder bestuurlijke vernieuwing wordt in het kader van het experiment verstaan een ingrijpende verandering in de rolverdeling tussen gemeentebestuur, gemeentelijke en maatschappelijke instellingen en burgers gericht op (meer) volwassen bestuurlijke verhoudingen. Bestuurlijke vernieuwing is onlosmakelijk gekoppeld aan sociale vernieuwing. Onder bestuurlijke vernieuwing in relatie tot sociale vernieuwing wordt verstaan het verbeteren van het bestuurlijk/ambtelijk systeem van de gemeente, maar ook van maatschappelijke instellingen, zodat (betere) voorwaarden ontstaan voor een continu proces van sociale vernieuwing.

In het collegeprogramma is uiteengezet wat dit betekent voor de rol van de lokale overheid. De politiek zal actief moeten participeren in lokale initiatieven en zich daarbij opstellen als overheid en partner die coalities aangaat. De ambtelijke organisatie zal bereid moeten zijn haar deskundigheid in ondersteunende zin in te zetten in de wijkaanpak en daarin haar sectorale benadering los te laten. Nagegaan moet worden welke middelen en welk personeel thans binnen het gemeentelijk apparaat zijn gestationeerd, maar beter/effectiever in de wijkaanpak kunnen worden geïnvesteerd.

Deventer is gevraagd voor het experiment vanwege met name de wijkaanpak. De leden van de Commissie ABZ hebben het belang van deze aanpak onderstreept en zich uitgesproken voor een (verdere) verdieping en verbreding van dit proces. Hierbij zijn ook concrete suggesties gedaan. Tevens hebben verschillende raadsleden er voor gepleit dat het experiment nauw aansluit bij de burgers in de wijk en de concrete problemen waarmee zij bezig zijn: we moeten de knelpunten signaleren en daaruit lering trekken, zowel ambtelijk, bestuurlijk als politiek. Op buurt- en wijkniveau moeten de thema's van sociale vernieuwing worden aangegeven. Bestuurlijke vernieuwing moet in relatie hiermee worden gezien.

In samenhang hiermee is er gewezen op de veranderende rol van de gemeentelijke overheid. Enerzijds is er sprake van decentralisatie, van overdracht van zeggenschap naar het wijkniveau, anderzijds van regionalisatie, van overdracht van zeggenschap naar het regionale niveau. Deze processen van schaalverkleining en schaalvergroting kunnen niet los van elkaar gezien worden. Gesteld is dat de veranderende positie van het lokale bestuur c.q. de regionalisatie binnen het kader van het experiment horen. Ook is gesteld dat bestuurlijke vernieuwing breder is dan alleen bestuurlijke vernieuwing in relatie tot sociale vernieuwing. Ook stadsvernieuwing en stedelijke vernieuwing dienen in de discussie over bestuurlijke vernieuwing te worden betrokken. Deze discussie, zo is gesteld, behoort echter niet tot het hart van het experiment bestuurlijke vernieuwing in relatie tot sociale vernieuwing, maar tot de periferie.

Deze overwegingen brengen ons tot de volgende afbakening. Het experiment richt zich op bestuurlijke vernieuwing *in relatie tot sociale vernieuwing*. Dit

betekent een primaire gerichtheid op verdieping van de wijkgerichte aanpak. De inhoudelijke thema's sluiten zoveel mogelijk aan bij wat burgers op buurt- en wijkniveau belangrijk vinden. Indien bij deze verdieping regionalisering een belemmering vormt, moet deze aan de orde kunnen komen, maar niet per se in het kader van het experiment. De focus van het experiment betreft de rolverdeling tussen betrokkenen.

Daarnaast richt het experiment zich secundair op een verbreding van de wijkgerichte aanpak. Dit betekent dat ook door sectoren binnen en buiten de gemeente die (nog) niet (voldoende) betrokken zijn bij de wijkaanpak wordt nagegaan of en hoe een wijkgerichte aanpak mogelijk is. De nadruk ligt daarbij op sectoren die een relatie hebben met sociale vernieuwing en wijkaanpak. Omdat bestuurlijke vernieuwing breder is dan bestuurlijke vernieuwing in relatie tot sociale vernieuwing, behoeft de discussie zich hiertoe niet te beperken. De vraag naar een meer regionale aanpak maakt geen deel uit van het experiment. De focus van het experiment betreft het (zelf)onderzoek naar een meer wijkgerichte werkwijze.

In samenhang met deze twee sporen van vernieuwing richt het experiment zich tenslotte meer in het algemeen op de vraag welke gevolgen het vernieuwingsproces moet hebben voor de verhoudingen tussen raad en college, college en diensten, diensten en burgers en/of maatschappelijke instellingen. De focus van het experiment betreft deze rolverdeling. Hier komt dus expliciet de rol van het veranderende lokale bestuur aan de orde.

De laatste twee sporen raken niet alleen de thematiek van de sociale vernieuwing in relatie tot bestuurlijke vernieuwing, maar ook het proces van bestuurlijke vernieuwing in bredere zin. *Dit moet ook in de organisatie van het experiment tot uitdrukking komen.* Hieronder zullen wij proberen de drie sporen van vernieuwing nader uit te werken.

3. VERDIEPING VAN DE WIJKAANPAK

Binnen dit spoor dienen de inhoudelijke thema's zoveel mogelijk aan te sluiten op wat burgers op buurt- en wijkniveau belangrijk vinden. Welnu, de burgers van Deventer willen schone en veilige wijken. In het proces van de wijkaanpak zijn dit momenteel de belangrijkste thema's. Wij stellen voor de verdieping van de wijkaanpak vooreerst hierop te concentreren. Afhankelijk van het verdere verloop kunnen uiteraard thema's worden toegevoegd.

3.1 Schone wijken

Onder dit thema verstaan wij het gehele spectrum van de fysieke leefomgeving, d.w.z. straten, wegen, pleinen, groen, speelvoorzieningen, riolering, reiniging, verlichting en verkeer. Op grond van de eerste bevindingen van de wijkaanpak heeft al een discussie plaatsgevonden over een nieuwe rolverdeling tussen burgers en gemeente op dit terrein en zijn er aanzetten gedaan tot verandering. *Deze discussie kan als volgt worden samengevat.*

De gemeente heeft op twee wijzen met de burger te maken. Enerzijds als consument van publieke dienstverlening en anderzijds als burger met een eigen publieke verantwoordelijkheid. De burger als consument betaalt gemeentelijke belasting en verwacht daarvoor een aantal publieke (basis)diensten. Burgers zijn in het algemeen niet geïnteresseerd in overdracht van deze (basis)taken en budgetten. Burgers zijn wel geïnteresseerd in informatie over en invloed op de in hun wijk te leveren diensten. In aanvulling daarop zijn burgers gemotiveerd ook zelf de handen uit de mouwen te steken. Daarbij gaat het om achterstanden en verbeteringen die men zeer belangrijk vindt maar binnen regulier beleid niet of eerst op langere termijn kunnen worden opgelost.

Tegen de achtergrond van deze tweeledige burgerlijke verantwoordelijkheid is op het terrein van de woon- en leefomgeving tot de volgende aanpak besloten. Enerzijds een meer *wijkgerichte werkwijze* van de Dienst Milieu en Stadsbeheer. Onder deze werkwijze wordt verstaan dat de dienst jaarlijks per wijk een plan opstelt waarin alle wijkgebonden geldmiddelen en activiteiten in desbetreffende wijk worden weergegeven én dat over dit plan met de bewoners c.q. de klanten (het wijkplatform) wordt onderhandeld. De onderhandelingsruimte van DMS wordt bepaald door het beschikbare budget en een nader aan te geven (minimum) onderhoudsniveau.

Anderzijds is besloten tot het vergroten van de *marge voor zelfbeheer*. Door middel van de wijkbudgetten kunnen bewoners allerlei maatregelen ten behoeve van de wijk zelf uitvoeren dan wel uitbesteden aan derden. Het wijkbudget wordt zodoende

een instrument voor bewoners om hun afhankelijkheid van instanties te verminderen en om bedrijvigheid in en voor de eigen wijk te ontwikkelen. In het bijzonder wanneer maatregelen voor de wijk kunnen worden uitgevoerd door inschakeling van werklozen uit de wijk, wordt een krachtige impuls gegeven aan het proces van sociale vernieuwing. Interessant is in dit verband het *experiment met een wijkmilieubedrijf* in Rode Dorp/Driebergen. Het maakt deel uit van het landelijk experiment "Milieuparticipatie in de Woonomgeving".

Samenvattend kan worden gesteld dat het sociale vernieuwingsbeleid zich niet eenzijdig richt op overdracht van reguliere taken, bevoegdheden en budgetten aan burgers die daarvoor dan vervolgens zelf verantwoordelijk zijn. Dit zou onvoldoende aansluiten op de belevingswereld van hedendaagse burgers en zou uiteindelijk neerkomen op overdracht van de gemeentelijke bureaucratisering naar de schaal van een wijk. *Het sociale vernieuwingsbeleid benadert de burgers op een meer gedifferentieerde wijze, namelijk als consument én als burger met een eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid.*

De veronderstelling is dat dit onderscheid tussen de burger als "belastingbetaler/consument/onderhandelingspartner" en de burger als "maatschappelijk verantwoordelijke/producent/zelfbeheerder" aansluit bij moderne burgers (die zich wel willen inspannen voor de stad maar niet via langlopende verplichtingen) en daardoor bijdraagt aan een meer volwassen rolverdeling tussen gemeentebestuur, gemeentelijke dienst en bewoners. Het vorenstaande sluit overigens niet uit dat, in het kader van het experiment, bepaalde reguliere taken wel aan bewoners worden overgedragen, indien deze daarom uitdrukkelijk vragen.

In het kader van het experiment zou (door de externe deskundigen) over deze rolverdeling nader gereflecteerd en geadviseerd kunnen worden. Dit is van groot belang omdat deze rolverdeling trendsettend is voor de verdere verdieping en verbreding van de wijkaanpak. Tevens kunnen de actuele "onderhandelingsprocessen" tussen bewoners en de Dienst Milieu en Stadsbeheer en de "processen van zelfbeheer" door bewoners ten behoeve daarvan gevolgd en geanalyseerd worden.

3.2 Veilige wijken

Onder het thema wijkveiligheid verstaan wij de ordeverstoringen en onveiligheid die min of meer onderdeel zijn van het alledaagse straatbeeld in wijken en waar wijkbewoners regelmatig mee geconfronteerd worden. Te denken valt aan bedreigingen, vernielingen, geluidsoverlast, woonoverlast en dergelijke, alsmede aan diverse ergernissen zoals te hard rijden door auto's, brom- en snorfietsen, parkeren op trottoirs, zwerfvuil, honden uitlaten op wandelroutes en speelplaatsen, illegaal sleutelen aan auto's en dergelijke. Daarbij horen ook de meer subjectieve gevoelens van onveiligheid die bij bewoners leven. Het gaat bij wijkveiligheid niet over de aanpak van zwaardere delicten of georganiseerde criminaliteit.

Interessant nu is na te gaan of de hiervoor ontwikkelde zienswijze ook kan worden toegepast op het terrein van openbare orde en veiligheid op wijkniveau. Dit betekent dat enerzijds tussen bewoners en politie (maar ook andere instanties) een onderhandelingsrelatie ontstaat over capaciteitsinzet en maatregelen. Anderzijds moet ook invulling moet worden gegeven aan meer zelfredzaamheid en sociale betrokkenheid van bewoners.

Zelfredzaamheid kan bij openbare en veiligheid echter niet los gezien worden van de verantwoordelijkheid van politie en maatschappelijke instellingen. Het gaat hier niet zozeer om een marge van zelfbeheer (met het risico van zelfrichting), maar veeleer om een rolverdeling waarin ook de burgers een eigen verantwoordelijkheid hebben. Juist teneinde invulling te geven aan de eigen verantwoordelijkheid van burgers dient nadrukkelijk aangegeven te worden op welke samenwerking met en ondersteuning van politie en instanties zij kunnen rekenen. Eerst dan kan van burgers verwacht worden "er weer eens iets van te zeggen".

Binnen de Deventer Politie is hierover reeds een discussie gestart. Dit aan de hand van het rapport *"Naar een nieuwe balans van verantwoordelijkheden"* van de Stichting Maatschappij en Politie. Hierin wordt de rol van de politie opnieuw gedefinieerd in relatie tot de rol van de burger en van maatschappelijke instellingen. De politie zou zich niet alleen moeten richten op krachten die de samenleving onveilig maken, maar ook oog moeten hebben voor de krachten die de samenleving overeind (kunnen) houden. Zij zou het tot haar taak moeten rekenen de zelfwerkzaamheid die burgers wel aan de dag leggen met haar kennis en ervaring te ondersteunen. Voorwaarde hierbij is wel dat de politie meer betrokkenheid uitstraalt bij de ergernissen van burgers.

In deze visie past ons inziens heel goed dat de politie (en andere instanties) de burgers in buurten en wijken ook als haar klant ziet en bereid is met vertegenwoordigers van bewoners te onderhandelen over inzet en maatregelen. *Voorgesteld wordt dat jaarlijks per wijk een veiligheidsplan wordt opgesteld.* De politie lijkt vanwege haar deskundigheid op dit terrein het meest geschikt om dit plan op te stellen. In het wijkveiligheidsplan wordt aangegeven welke maatregelen worden getroffen ter voorkoming en/of vermindering van ordeverstoringen, overlast en onveiligheidsgevoelens bij de bevolking. Per maatregel wordt aangegeven welke actie wordt verwacht van de politie (en eventueel het openbaar ministerie), van andere instanties en zeker ook van bewoners zelf.

Wijkveiligheid wordt gezien als een onderdeel van de integrale wijkaanpak. De wijkveiligheidsplannen worden gebaseerd op de inventarisaties die in het kader van de wijkaanpak worden verricht (alsmede op politie statistieken). Aangezien maatwerk voorop staat, kunnen de plannen per wijk sterk verschillen. Belangrijk daarbij is een ondogmatische aanpak gericht op een zo effectief mogelijke werkwijze. Door gebruik te maken van de communicatiestructuur en de werkwijze van de wijkaanpak, behoeven geen ingewikkelde plannen te worden opgesteld. *Het gaat om een plan van aanpak waarbij snel en doeltreffend op problemen en signalen uit de wijk kan worden ingespeeld.*

Door de politie wordt over het wijkveiligheidsplan onderhandeld met bewoners (het wijkplatform) en eventueel met andere instanties. De onderhandelingsruimte van de politie wordt bepaald door de beschikbare personele capaciteit en de eventuele richtlijnen die binnen de driehoek van politie, openbaar ministerie en burgemeester worden gegeven. Het wijkveiligheidsplan heeft ook de goedkeuring van het driehoeksoverleg. De Deventer politie is reeds bezig te inventariseren welke gevolgen de wijkplannen hebben voor de inzet van de (wijk)politie. Voorgesteld wordt dit beleid in 1993 in te voeren.

De vorenstaande aanpak is geïnspireerd op de aanpak en ervaringen met wijkveiligheidsplannen in Rotterdam. Uit een oogpunt van het experiment is met name de beoogde rolverdeling tussen politie, burgers en instanties van belang. De verwachtingen dienaangaande komen overeen met die bij het thema schone wijken.

4. VERBREIDING VAN DE WIJKAANPAK

Binnen dit spoor richt het experiment zich op een verbreding van de wijkgerichte aanpak. Dit betekent dat ook door relevante sectoren binnen en buiten de gemeente die (nog) niet (voldoende) betrokken zijn bij de wijkaanpak wordt nagegaan of en hoe een (meer) wijkgerichte aanpak mogelijk is. De nadruk ligt op sectoren met een relatie tot sociale vernieuwing. Wij denken hierbij in de eerste plaats aan de convenantpartners van de wijkaanpak, te weten Stichting Raster en de Deventer woningbouwcorporaties. Omdat bestuurlijke vernieuwing breder is dan bestuurlijke vernieuwing in relatie tot sociale vernieuwing, behoeft de discussie zich hiertoe niet te beperken.

B. en W. hebben zich voorgenomen om bijzondere aandacht te geven aan de communicatie over sociale vernieuwing. Het eigen personeel maar ook het personeel van de convenant partners is nog te weinig op de hoogte van de sociale vernieuwing en de wijkaanpak. Ook is men nog te weinig doordrongen van de gevolgen die de wijkaanpak heeft voor het functioneren van de eigen organisatie. Wij stellen voor om het door de afdeling Voorlichting op te stellen *Communicatieplan Sociale Vernieuwing* te verbinden met de verbreding van de wijkaanpak. Het bedoelde (zelf)onderzoek naar een meer wijkgerichte aanpak wordt daarmee onderdeel van een brede en openbare discussie waaraan ook convenantpartners, burgers, andere maatschappelijke instellingen en raadsleden kunnen meedoen. Concreet stellen wij het volgende traject voor.

In het voorjaar van 1993 wordt door de convenantpartners een *Dag van de Sociale Vernieuwing* georganiseerd voor al hun medewerkers. Het verdient aanbeveling om tevens raadsleden, wijkplatforms en (een aantal) maatschappelijke instellingen uit te nodigen. Deze dag is met name gericht op medewerkers die (nog) niet direct bij de sociale vernieuwing en wijkaanpak zijn betrokken. De Dag van de Sociale Vernieuwing heeft een tweeledig doel. Het eerste doel is uit te dragen wat sociale vernieuwing en wijkaanpak betekenen en dat deze aanpak gevolgen voor de eigen organisatie kan hebben. Aan het college zal worden gevraagd hierover een algemene visie te geven. Bij deze doelstelling past ook een presentatie van projecten/maatregelen die (mede) in het kader van de wijkaanpak zijn ontwikkeld. Het tweede doel is een discussie te starten over de vraag hoe de eigen organisatie meer wijkgericht kan werken. Convenantpartners maar ook een aantal andere instellingen en organen zullen worden uitgenodigd hierover oriënterend hun visie te geven.

Onder meer wijkgericht werken is verstaan enerzijds een meer bedrijfsmatig en consumentgerichte werkwijze; anderzijds meer eigen verantwoordelijkheid voor burgers en instellingen (waar mogelijk inclusief overdracht van zeggenschap en/of budgetten).

De Dag van de Sociale Vernieuwing wordt gezien als de start van een discussie die in de loop van het jaar per organisatie wordt voortgezet. Hierbij is van belang dat de discussie niet vrijblijvend is maar leidt tot een uitgewerkte visie. Ook pleiten wij er voor de discussie niet te beperken tot de eigen organisatie, maar het (politiek) bestuur en de klanten (burgers, en andere belanghebbende instellingen) er nauw bij te betrekken. De verantwoordelijkheid voor het verloop van deze discussie dient ons inziens primair bij de directeur van de organisatie te worden gelegd. Voor het geheel van opdracht en randvoorwaarden zou de bestuursovereenkomst over de wijkaanpak kunnen worden aangevuld.

Het kan stimulerend werken als men bij de ene organisatie/sector op de hoogte is van het verloop van de discussie bij andere organisaties/sectoren. Deze informatie-uitwisseling zal nader worden uitgewerkt in het beoogde Communicatieplan Sociale Vernieuwing. Ter afsluiting van het traject zou in het najaar van 1993 een *Debat over de Sociale Vernieuwing* kunnen worden georganiseerd. Tijdens deze dag kunnen de uitgewerkte visies worden gepresenteerd en kan een openbaar debat plaatsvinden over de merites van de voorstellen.

In het kader van het experiment wordt (van de externe deskundigen) een actieve inbreng tijdens de te voeren discussies verwacht, met name tijdens de Dag van de Sociale Vernieuwing en het Debat over de Sociale Vernieuwing. Tevens zouden directeuren een beroep moeten kunnen doen op het experiment voor een bepaalde specifieke deskundigheid. Tenslotte zou kunnen worden geadviseerd over de merites van de verschillende voorstellen.

5. GEVOLGEN VOOR HET AMBTELIJK EN BESTUURLIJK SYSTEEM

In samenhang met deze twee sporen van vernieuwing richt het experiment zich tenslotte meer in het algemeen op de vraag welke gevolgen het vernieuwingsproces moet hebben voor de verhoudingen tussen raad en college, college en diensten, diensten en burgers en/of maatschappelijke instellingen. Hier komt dus expliciet de rol van het veranderende lokale bestuur aan de orde.

Ook binnen dit derde spoor zou uitgegaan kunnen worden van de genoemde tweeledige verantwoordelijkheid ten opzichte van de burger. Dit betekent dat enerzijds een meer consumentgerichte en bedrijfsmatige benadering bepaalde gevolgen kan hebben voor de verhouding tussen politiek bestuur en diensten (maatschappelijke instellingen). Hierbij is aan de orde de discussie over meer afstand door het bestuur, contractmanagement, budgetfinanciering, verzelfstandiging en dergelijke.

Anderzijds zal de versterking van het directe contact tussen bestuur en burgers (en de politieke marketing die de wijkaanpak ook is) bepaalde gevolgen moeten hebben voor de verhouding tussen bestuur en gemeentelijke diensten (en maatschappelijke instellingen). Hierbij is aan de orde de discussie over meer direct contact met de burger, wijkwethouders, commissies van advies en bijstand per wijk, wijkdagen en dergelijke.

Indien deze twee ontwikkelingslijnen op elkaar worden betrokken doet zich de vraag voor welke gevolgen versterking van de wijkgerichte werkwijze zal (moeten) hebben voor het bestaande sectorale ambtelijk-bestuurlijke systeem. Kan worden voorkomen dat zich tussen deze twee afwegingscircuits spanningen gaan voordoen? Zullen andere besturingsmodellen nodig zijn bij een verdere verzelfstandiging van diensten? Bevordert de combinatie van een territoriale én sectorale portefeuille-verdeling een werkelijk integrale afweging en de collegialiteit van het bestuur? Hoe moet in dit verband de rol van de raad en commissies worden gezien?

Voorkomen moet worden dat herstel van de politieke input (door een meer wijkgerichte benadering van politiek bestuur en politieke partijen) binnen het bestaande sectorale ambtelijk-bestuurlijk systeem leidt tot een voor de burger onherkenbare (technische en bureaucratische) output.

Deze vragen zijn ons inziens interessant genoeg om in het kader van het experiment een bestuurlijk (zelf)onderzoek te verrichten en een *voorstel tot bestuurlijke vernieuwing* te ontwikkelen. Leidraad hierbij is de opdracht terzake in het collegeprogramma. Tevens kunnen betrokken worden de ideeën over een kleine ambtelijke dienst, alsmede besturingsmodellen zoals die in het bedrijfsleven functioneren. In het kader van het experiment wordt (van de externe deskundigen) verwacht dat zij dit proces begeleiden en voorstellen voor discussie doen.

6. ORGANISATIE VAN HET EXPERIMENT

Zoals hiervoor is geschetst wordt voorgesteld binnen het experiment bestuurlijke vernieuwing in relatie tot sociale vernieuwing, drie sporen van vernieuwing te onderscheiden. Ten eerste het spoor dat betrekking heeft op de verdieping van de wijkgerichte aanpak, ten tweede het spoor dat betrekking heeft op een verbreding van de wijkgerichte aanpak binnen de relevante organisaties en ten derde het spoor dat betrekking heeft op de gevolgen van een en ander voor het ambtelijk-bestuurlijk systeem. Binnen elk van deze sporen vinden discussies plaats met als gemeenschappelijk uitgangspunt dat deze zo breed en zo open mogelijk worden gevoerd. Voor de organisatie van het experiment betekent dit ons inziens het volgende.

De coördinatie van het experiment wordt gelegd bij de Beleidsgroep Sociale Vernieuwing (ad hoc aangevuld met prof. Idenburg). De Beleidsgroep bespreekt alle ideeën, adviezen, voorstellen en stemt de discussies die binnen de verschillende sporen worden gevoerd op elkaar af. De Beleidsgroep kan aanwijzingen geven voor de inhoudelijke richting van het proces en over organen die erbij worden betrokken. Wat dit laatste betreft wordt gedacht aan allerlei bestaande overleg- en adviesvormen zoals de Commissie Algemene en Bestuurlijke Zaken (de coördinerende commissie voor bestuurlijke en sociale vernieuwing), het Beleidsplatform Deventer Wijkaanpak en dergelijke. Een en ander afhankelijk van het onderwerp. De taak van de Beleidsgroep is dus gericht op bestuurlijke coördinatie en sturing van de vernieuwingsdiscussie. Indien deze leidt tot concrete voorstellen waarover besluitvorming is vereist, wordt de gebruikelijke lijn college, commissie en raad gevolgd.

De bijeenkomsten van de Beleidsgroep worden (voor zover deze het experiment bestuurlijke vernieuwing betreffen) voorbereid door een kleine werkgroep bestaande uit de burgemeester, de secretaris, de coördinator bestuurlijke vernieuwing en de coördinator sociale vernieuwing, ad hoc aangevuld met de onderzoekers verbonden aan het experiment (en afhankelijk van het onderwerp ad hoc met anderen van binnen of buiten de gemeentelijke organisatie). De ambtelijke coördinatie van het experiment is in handen van de coördinatoren voor sociale en bestuurlijke vernieuwing. Deze maken hiertoe op basis van de drie sporen van vernieuwing onderling een taakverdeling.

De Deventer wijkaanpak en het experiment

In Deventer krijgt het experiment Integrale Vernieuwing vorm langs drie sporen van vernieuwing. Wat deze sporen inhouden wordt voldoende aangegeven in het hiervoor weergegeven rapport "Experiment bestuurlijke vernieuwing in relatie tot sociale vernieuwing, schets van een programma". Hier wordt kort aangegeven wat er binnen de drie sporen concreet gebeurt.

1 Verdieping

Schone en veilige wijken staan voorop bij de verdieping van de wijkaanpak. Voor het 'hoofdstuk schoon' ontwikkelt de dienst Milieu en Stadsbeheer wijkbeheerplannen. Aandachtspunten hierbij zijn:

- alle wijkgebonden geldmiddelen en activiteiten
- minimum onderhoudsniveau
- voorlichting van en onderhandeling met bewoners.
- presentatie van de wijkbeheerplannen tijdens dag van de wijkaanpak.

De ontwikkeling zal gereed zijn op 1 mei 1993. De rol van de onderzoeker/adviseurs bestaat vooral uit het beschrijven van dit proces.

Daarnaast wordt gewerkt aan wijkveiligheidsplannen waarover met buurten onderhandeld kan worden. Aangezien ook in Dordrecht een soortgelijke ontwikkeling speelt, hebben de onderzoekers/adviseurs het initiatief genomen tot een uitwisseling tussen belanghebbenden van de twee gemeenten.

2 Verbreding

Op 28 april wordt in Deventer De Dag van de wijkaanpak gehouden. Centraal in deze dag, staat het betrekken van meer mensen bij de wijkaanpak. Hiertoe zal voorlichting over de huidige wijkaanpak worden gegeven en belanghebbenden zullen aangeven wat wijkaanpak voor hun organisatie betekent. Vervolgens zullen dhr. Idenburg en Tops de sprekers aan de tand voelen.

Boeiend experimenteel op deze dag zal ook de voorstelling van het Werktheater zijn (na aanpassingen is de voorstelling bruikbaar in andere gemeenten).

3 Politiek-bestuurlijke gevolgen

De vertaling van wijkaanpak naar, bijvoorbeeld organisatie van de discussie in de raad is op dit moment een belangrijk item in de discussies in de commissie algemeen bestuurlijke zaken. Naar aanleiding van een eerdere bijeenkomst op 21 september 1992 met het college van Burgemeester en wethouders constateerden de onderzoekers een dilemma tussen een objectgerichte, integrale benadering en de vakgerichte, sectorale. Om hierover helderheid te verkrijgen hebben wij de fractievoorzitters en het college verzocht een opstel over dit dilemma en mogelijke oplossingen te schrijven. De fractievoorzitters zullen uiterlijk 19 april hun pennevruchten inleveren, terwijl het college er de voorkeur aangeeft geïnterviewd te worden. Deze interviews worden in de week van 28 maart t/m 3 april afgenomen. De inhoud van dit deel-onderzoekje wordt enigszins verhelderd in bijgevoegd stuk 'Liefde voor de stad'.

Liefde voor de stad

Op 21 september 1992, heeft u zich bezonnen op de gevolgen van de wijkaanpak en het experiment 'Bestuurlijke vernieuwing in relatie tot sociale vernieuwing'. Van de zijde van de onderzoekers is toentertijd toegezegd dat wij actief zullen bijdragen aan het proces waarin u zich bevindt en begeeft. Een methode die wij daarbij aankondigden was het voorhouden van dilemma's. Nu het experiment is besproken in de commissie Algemene en Bestuurlijke Zaken en een 'schets van een programma'¹ klaar ligt, willen wij u vragen over een belangrijk dilemma uw gedachten te laten gaan: Liefde voor de stad of liefde voor het vak?

1 Het dilemma

Wethouder Brekelmans constateerde in de discussie op 21 september een discrepantie tussen de liefde voor de stad, haar historie en haar organische opbouw, en de wijze waarop er ingegrepen wordt in de stad. De benadering van de stad die hem voor ogen staat, stelt het object centraal, de sector die de ingrepen pleegt komt daarbij op de tweede plaats. De constatering bleek een belangrijke bron van discussie. De heer De Jonge, directeur van de dienst Milieu- en stadsbeheer (DMS) stelde juist blij te zijn met de liefde voor het vak. 'Met liefde voor de stad, worden geen bruggen gebouwd.' Hiermee is in zeer kort bestek het dilemma tussen liefde voor de stad of liefde voor het vak geschetst.

Hoewel niemand zal ontkennen dat de twee elkaar gedeeltelijk aanvullen, bleek uit de discussie dat er zeker een spanning tussen een **sectorale**, dat wil zeggen vakgerichte en een **integrale**, dat wil zeggen objectgerichte, **benadering**. Ook in de praktijk van het gemeentelijk handelen blijkt dat. Een voorbeeld dat gelukkig steeds minder voorkomt is het herhaaldelijk openbreken van één en dezelfde straat, met het uiteindelijke doel diezelfde straat leefbaarder te maken.

2 Het belang

Waarom kaarten wij juist dit dilemma aan? Het eerste antwoord hierop is dat uzelf het onderwerp naar voren brengt. U heeft immers uitgebreid gediscussieerd over dit thema.

De tweede reden is dat de Deventer wijkaanpak kan worden opgevat als een poging om te komen tot meer integraal en collegiaal bestuur.² Dit blijkt ook wel uit het feit dat Deventer niet warm loopt voor de zogenaamde artikel 61-constructie waarbij eigenlijk de sectorale werkwijze één niveau lager wordt gebracht.

De derde reden om juist dit thema aan de orde te stellen is dat de Deventer wijkaanpak zal worden verbreed en verdiept. Dat betekent dat de bestaande spanning zal worden geïntensiveerd en uitgebreid. Immers, de discussie over liefde voor de stad of liefde voor het vak zal nu ook met andere diensten en de politie worden gevoerd. Hierbij kan nog worden opgemerkt dat het buurtbeheer en de Deventer wijkaanpak wellicht niet toevallig een voorloper vormen. In dit geval zal het geconstateerde dilemma in andere sectoren wellicht nog sterker spelen.

¹ College B&W Deventer: Experiment bestuurlijke vernieuwing in relatie tot sociale vernieuwing, schets van een programma, Deventer, februari 1993.

² 'Bevordert de combinatie van een territoriale en sectorale portefeuille-verdeling een werkelijk integrale afweging en de collegialiteit van het bestuur?', B&W Deventer: Experiment bestuurlijke vernieuwing in relatie tot sociale vernieuwing, schets van een programma, februari 1993.

Ten vierde blijkt dat iedere sector de burgers op een andere manier benadert. Schuyt spreekt hier van het creëren van rollen³. De veelheid en diversiteit van die rollen vervreemdt de burger van het bestuur, met andere woorden: het feit dat iedere sector haar klanten anders benadert, vergroot de afstand tussen burger en bestuur. Hier komen sociale vernieuwing (i.c. de Deventer wijkaanpak) en bestuurlijke vernieuwing (m.n. verkleinen afstand burger en bestuur) op een unieke wijze samen. Om van deze combinatie gebruik te kunnen maken is helderheid omtrent het hierboven geschetst dilemma nodig.

3 De vraag

Het dilemma tussen liefde voor de stad en liefde voor het vak speelt in Deventer en is de moeite waard om uitgewerkt te worden. Het doel van zo'n uitwerking is de gevolgen van de Deventer wijkaanpak vóór het ambtelijk en bestuurlijk systeem helder te krijgen zodat maatregelen genomen kunnen worden om te voorkomen dat de ene liefde de andere gaat frustreren.

In Deventer bestaat de situatie dat een wethouder zowel een portefeuille beheert als de verantwoordelijkheid voor een wijk op zich neemt. Terwijl de portefeuilles sectoraal zijn verdeeld, is de wijkaanpak juist integraal. Dit betekent dat het eerder beschreven dilemma in Deventer in één persoon verenigd is. Als een wethouder twee functies heeft, die in theorie op gespannen voet met elkaar staan, ligt het antwoord wellicht besloten in de inzichten en ervaringen van die wethouder.

Om deze ervaringen en inzichten boven tafel te krijgen leggen wij (de onderzoekers) u (de wethouders) de volgende vraag voor:

Wilt U in maximaal 5 pagina's weergeven welke gevolgen de combinatie tussen de sectorale portefeuille-verdeling en het integrale wijkwethouderschap heeft voor uw bestuurlijk functioneren?

Om één en ander te kunnen structureren en analyseren, hebben wij enkele deelvragen onderscheiden. Deze vragen zijn een indicatie voor de gegevens die wij boven tafel proberen te krijgen:

- Welke portefeuille heeft u?
- Kunt u in het kort de inhoud van uw portefeuille omschrijven en in verband brengen met andere portefeuilles?
- Een integrale benadering is zogezegd 'object-gericht', wat staat u voor ogen wanneer u denkt aan de Deventer wijkaanpak?

Bij de beantwoording van onderstaande vragen is het wellicht handig om twee richtingen te onderscheiden. In de eerste plaats kunt u denken aan uw handelen ten aanzien van college en raad. In de tweede plaats kunt u denken aan uw handelen op het meer uitvoerend niveau waarbij u gewoon 'dingen voor elkaar probeert te krijgen'.

- Kunt u aangeven wanneer u het wijkwethouderschap als belemmerend ervaart voor het vervullen van uw portefeuille?
- Kunt u aangeven wanneer u het wijkwethouderschap juist al positief ervaart voor het vervullen van uw portefeuille?
- Kunt u aangeven wanneer u de portefeuille-verdeling als belemmerend ervaart voor uw wijkwethouderschap?
- Kunt u aangeven wanneer u uw portefeuille juist als positief ervaart voor het vervullen van uw wijkwethouderschap?

³ Schuyt, C.J.M.: Het rechtskarakter van de verzorgingsstaat