

'Raadzame Vernieuwsgierigheid'

Een onderzoek naar twee
raden en hun rol bij sociale
en bestuurlijke vernieuwing

**Deelrapportage in het kader van
het Experiment Integrale
Vernieuwing**

Amsterdam, mei 1994
Henk Gossink
met medewerking van
Roxane Bruinsma
Myrte van Lonkhuijsen
Paul van Soomeren

Dit rapport maakt onderdeel uit van het Experiment Integrale Vernieuwing dat van zomer 1992 tot zomer 1994 plaatsvond. Dit experiment is geïnitieerd door de Adviesgroep Sociale Vernieuwing. Aan het experiment namen de gemeenten Deventer en Hilversum deel.

Opzet van het experiment wordt beschreven in:
Ph.A. Idenburg, P.F. van Soomeren, H. Gossink:
Interimrapportage Experiment Integrale Vernieuwing,
mei 1993.

Het verloop van het experiment in de gemeenten wordt beschreven in:
P.F. van Soomeren, m.m.v. Ph.A. Idenburg en H. Gossink:
Besturen met Liefde voor de Stad en Liefde voor het Vak,
Amsterdam/Deventer, januari 1994.
Meer informatie bij Marten Schuttert Gemeente Deventer,
Dienst Educatie en Welzijn: 05700-93313

Soomeren P.F. van, m.m.v. Ph.A. Idenburg en H. Gossink:
Experientia Docet, Amsterdam, mei 1994. Meer informatie bij
Marie Jose Brandenburg, Bestuursdienst gemeente Hilversum:
035-292002

Zie verder:
Ph.A. Idenburg, P.F. van Soomeren:
Alleen willen kan je niet leren, landelijke eindrapportage Experiment Integrale Vernieuwing, Adviesgroep Sociale Vernieuwing/ministerie van binnenlandse Zaken, Amsterdam/Utrecht/'s-Gravenhage, juni 1994
Meer informatie bij van Dijk, van Soomeren en Partners, Paul van Soomeren of Henk Gossink: 020-6257537.

Inhoud

	pagina
1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond en opzet van het onderzoek	1
1.2 Leeswijzer	3
2 De raden van Hilversum en Deventer in beeld	4
2.1 De respons	4
2.2 De raden in beeld	5
2.2.1 Gemeenteraden	5
2.2.2 Achtergrondskenmerken van raadsleden	8
2.3 Samenvatting	10
3 Verschillende steden, verschil in vernieuwing	11
3.1 Afbakening	11
3.2 De belangrijkste vernieuwing in Hilversum	11
3.3 De belangrijkste vernieuwing in Deventer	14
3.4 Twee verschillende processen	17
4 Raden en Vernieuwing, een mogelijke relatie	19
4.1 Inleiding	19
4.2 Rolopvatting	20
4.2.1 Oriëntaties: beleid, belangen of vertegenwoordiger	20
4.2.2 Partijen en fracties: politieke oriëntaties	22
4.3 Werkwijze	24
4.3.1 Informatiekanalen	24
4.3.2 Actief of passief: middelen om invloed aan te wenden	25
4.4 Tijdsbesteding van de raadsleden	26
5 Conclusies en enige aanbevelingen	29
5.1 Inleiding	29
5.2 Verschillende raden in verschillende processen	29
5.3 Vernieuwing van de raad aanbevolen	30

Literatuurlijst

Bijlagen

- 1 Het onderzoeksontwerp
- 2 Uitkomsten enquête

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en opzet van het onderzoek

Aan het einde van 1992, begin van 1993 hebben de gemeenteraden van Deventer en Hilversum ingestemd met deelname aan het Experiment Integrale Vernieuwing¹. Het doel van dit experiment is te ontdekken welke politieke en bestuurlijke vernieuwingen er plaats vinden die ten doel hebben beter in te spelen op initiatieven van mensen, organisaties en bedrijven. Het initiatief voor dit experiment lag bij de Adviesgroep Sociale Vernieuwing. Deze is van mening dat sociale vernieuwing vastloopt, of zich onvoldoende kan ontplooien, als het lokale bestuur zijn begeleidende taak niet, of niet goed vervult. De interesse gaat binnen dit experiment dus vooral uit naar de rol van het lokale bestuur bij sociale en bestuurlijke vernieuwing.

Bij sociale vernieuwing denken wij aan het (re)activeren van de maatschappelijke basis. Dat wil zeggen dat burgers serieus worden genomen als aandragers en uitvoerders van oplossingen voor door hen gevoelde (sociale) problemen. De verandering die hiervoor nodig is, wordt veelal onderschat. De klassieke manier waarop de overheid 'achterstandsbeleid' formuleert, kan de omvang van die verandering verhelderen.

- 1 De overheid definieert de achterstanden (wie zijn de vergeten doelgroepen).
- 2 De overheid bepaalt welke oplossingen wenselijk zijn.
- 3 De overheid verschaft de naar zijn oordeel benodigde middelen.
- 4 De overheid bepaalt wie welke van deze middelen volgens welke regels besteedt en tracht dat te controleren.

Tientallen jaren hebben bestuurlijke processen, attitudes, relatiepatronen, instrumenteringen en institutionele culturen zich op alle bestuurlijke niveau's gevormd naar deze formule. Het centrum van het bestuurlijk heelal werd zo meer en meer de overheid zelf². De leefbaarheid van een stad is echter in de eerste plaats gelegen in de vitaliteit van sociale netwerken en processen op wijk en buurtniveau, de lokale overheid heeft hierbij een aanvullende en ondersteunende rol. Dit betekent dat in de eerste plaats problemen worden gedefinieerd en opgelost door burgers, bedrijven en instellingen zelf. Beleid dat vanuit dit besef wordt geformuleerd, is wezenlijk anders in zijn veronderstellingen, doelstellingen en aard.

1 Zie voor meer informatie over de opzet van het Experiment Integrale vernieuwing: Idenburg Ph.A., P.F. van Soomeren, H. Gossink: *Interimrapportage Experiment Integrale vernieuwing*, 's-Gravenhage/Utrecht/Amsterdam, mei 1993.

Voor het verloop van het experiment verwijzen wij naar de lokale eindrapportages: Soomeren P.F. van, m.m.v. Ph. A. Idenburg en H. Gossink: *Besturen met Liefde voor de stad en liefde voor het vak, een evaluatie van twee jaar wijkaanpak en een blik vooruit*, Amsterdam januari 1994.

Soomeren P.F. van, m.m.v. Ph. A. Idenburg en H. Gossink: *Experientia docet, Eindrapportage van het Experiment Integrale Vernieuwing*, Amsterdam, mei 1994.

2 Idenburg, Ph. A. *Sociale vernieuwing een Copernicaanse wending in het denken* Inleiding voor het congres 'Nieuwe fase in sociale vernieuwing.' Den Haag 23-11-1992.

Zie ook: Adviesgroep Sociale vernieuwing: *Tussen rijk en Wijk: Slotadvies van de AGSV over sociale en bestuurlijke vernieuwing*, 's-gravenhage, April 1994.

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.

Waar de rol van de gemeentelijke overheid verandert, verandert logischerwijs ook iets in de rol van de gemeenteraad. Een goed voorbeeld hiervan zijn de gevolgen van de Deventer wijkaanpak voor de raad³. Niet langer bemoeit de raad zich met alle problemen van de wijk. Een bepaald budget komt 'vrij te besteden' in handen van burgers en de wijkteams. Ook diensten die worden aangeboden door de Dienst Milieu en Stadsbeheer, staan open voor onderhandeling met de wijk, die binnen de begroting kan schuiven ten einde meer van de eigen wensen gerealiseerd te zien⁴.

Ook in andere steden wordt steeds meer bottom up gewerkt. In Rotterdam is in een bepaald geval de gemeenteraad zelfs achter de horizon verdwenen. Onder het motto 'Doe wat voor je stad' kunnen burgers projecten ter verhoging van de leefbaarheid indienen bij het Rotterdams Dagblad. Geld om die projecten te realiseren komt vervolgens van bedrijven die het project 'adopter'.

Onderzoek onder raadsleden

Een unieke kans om de gemeenteraden in de twee experiment-gemeenten te onderzoeken werd geboden door de Universiteit Twente. In het voorjaar van 1992 verrichten prof. H.M. de Jong en dr. S.A.H. Denters (faculteit Bestuurskunde) een onderzoek naar de rolopvatting van raadsleden en hun feitelijke werkwijze in de provincie Overijssel⁵. Dankzij de welwillende medewerking Universiteit Twente werd het mogelijk hun onderzoek toe te passen op de situatie in Deventer en Hilversum. De enquête die in hun onderzoek is gebruikt, werd in zowel Deventer als Hilversum uitgezet. In Deventer, dat in Overijssel ligt, gebeurde dit dus voor de tweede maal.

Door gelijktijdig raadsleden in Deventer en Hilversum te benaderen, werd het mogelijk de raden die in de gemeenten aan het Experiment Integrale Vernieuwing deelnemen onder de loep te nemen⁶. De centrale vraag daarbij is: hoe kunnen de verschillende processen van vernieuwing worden gerelateerd aan de verschillende raden?

Het spreekt voor zich dat een apart onderzoek nodig was om de vernieuwingen in beeld te brengen. Hiertoe hebben wij ons uitgebreid ondergedompeld in voortgangsrapportages, voorstellen met betrekking tot bestuurlijke vernieuwing, onderzoeken van de plaatselijke bureaus onderzoek en statistiek, notulen, enzovoorts. Natuurlijk bestaat er een verschil tussen vernieuwing op papier en vernieuwing in de praktijk. Vooral om die reden hebben wij enkele interviews

3 Over de politiek/bestuurlijke gevolgen van de wijkaanpak in Deventer liep van maart 1993 tot en met september 1993 een onderzoek en adviestraject in het kader van het Experiment Integrale Vernieuwing, getiteld 'Liefde voor de stad'. Met betrekking tot de inhoud van de wijkaanpak in Deventer tot nu toe verwijzen wij naar: H.M. de Jong, *Evaluatie-onderzoek wijkaanpak Deventer*, Gemeente Deventer.

4 Zie ook de werkplannen per wijk die gepresenteerd zijn in mei 1993.

5 Het onderzoek is gepubliceerd in het jubileumboek van de VNG afdeling Overijssel: Denters, S.A.H., H.M. de Jong: *Tussen Burger en Bestuur, Een empirisch onderzoek naar de positie van het raadslid in de Overijsselse Gemeenten*, Enschede 1992.

6 Zie ook bijlage 1: Onderzoeksontwerp.

gehouden met enkele Deventer en Hilversum kenners⁷. Daarnaast is geput uit de kennis die wij in het kader van het Experiment Integrale Vernieuwing als participerend onderzoekers hebben opgedaan.

Er zijn dus drie verschillende soorten bronnen benut:

- papieren neerslag van vernieuwing
- interviews
- observaties

Ten slotte hebben wij onze bevindingen voorgelegd aan verschillende ambtenaren in de gemeenten ter controle en aanvulling.

1.2 Leeswijzer

De gemeenteraad en vernieuwing, daar gaat het in dit onderzoek dus om. In het tweede hoofdstuk zullen wij hier een beeld geven van de twee raden. Vervolgens brengen wij in hoofdstuk 3 de vernieuwingen waartoe de raden hebben besloten in beeld. Wij bestrijken hierbij de raadsperiode 1990-1994. In bijlage 3 wordt nog kort ingegaan op de veranderingen die de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart 1994 hebben bewerkstelligd. De derde stap is om te trachten die vernieuwingen te relateren aan de kenmerken van de gemeenteraad. Het gaat er daarbij niet om dat de vernieuwingen worden verklaard vanuit de raad. Daarvoor zijn twee redenen. In eerste plaats is de steekproef van dit onderzoek te klein. Wij onderzoeken twee gemeenten op een totaal van meer dan zeshonderd. In de tweede plaats zijn er meerdere actoren betrokken bij sociale en bestuurlijke vernieuwing zoals ambtenaren, bedrijven, instellingen en niet te vergeten burgers. In het vierde hoofdstuk 4 geven wij daarom een eerste stap in mogelijke slaag en faalfactoren die in de gemeenteraad gezocht kunnen worden voor vernieuwing. In hoofdstuk 5 trekken wij ten slotte enige conclusies en doen wij aanbevelingen ten behoeve van de beide raden van de experiment-gemeenten.

7 Onze bevindingen zijn bijvoorbeeld voorgelegd aan leden van de stuurgroepen in de beide gemeenten. Aan de projectleider experiment buurtbeheer te Hilversum en medewerker van de dienst milieu- en stadsbeheer te Deventer, dhr. T. Dijkema. Aan de stagiaires van de universiteit Utrecht die in de steden tijdelijk werkzaam waren.

2 De raden van Hilversum en Deventer in beeld

2.1 De respons

In juni 1993 kregen alle raadsleden (inclusief wethouders dus) een uitgebreide schriftelijke enquête met vragen over o.a.:

- persoonlijke en politieke kenmerken van de raadsleden
- de rolopvatting van de raadsleden
- de wijze waarop zij hun raadslidmaatschap invullen
- de tijd die aan verschillende onderdelen van het raadswerk wordt besteed.

Niet minder dan 62 vragen dienden te worden ingevuld alvorens de arme raadsleden zich zuchtend naar de brievenbus konden begeven. Bovendien hadden de raadsleden in Deventer nog geen twee jaar daarvoor hetzelfde monnikenwerk verricht. Deze klacht keerde ook terug in enkele 'non-responsverklaringen'.

De enquête is in de eerste plaats uitgezet met een brief (d.d. 8 juni 1993) van de plaatselijke burgemeester en het onderzoeksbureau gezamenlijk. Vervolgens is eind juni een herinneringsbrief verzonden. Toen bleek dat de zomervakanties in Deventer heel kort nadien begonnen, is besloten begin augustus nogmaals een herinnering te sturen. Begin september is begonnen met de invoer van de enquêtes. Na die tijd zijn geen nieuwe exemplaren meer binnengekomen. Uiteindelijk hebben 19 raadsleden in Deventer de enquête ingevuld, dat is 58% van alle raadsleden (33). In Hilversum hebben 31 raadsleden de enquête ingevuld, 81% van alle raadsleden (37). De totale respons is daarmee 70%.

De vraag of er een patroon te ontdekken valt in de groep die niet gereageerd heeft, zodanig dat een systematische vertekening optreedt. Er zijn drie mogelijkheden om te onderzoeken of zo'n vertekening ook daadwerkelijk zich voordoet:

- 1 Dit zou kunnen blijken uit de motivatie die de raadsleden hebben om de lijst niet in te vullen. In totaal hebben ons vier non-respons verklaringen bereikt. Twee mensen gaven aan geen tijd te hebben. Een Deventer raadslid gaf aan niet twee maal dezelfde lijst te willen invullen: "Ik blijf niet bezig"; en een ander Deventer raadslid motiveerde zijn keuze inhoudelijk door te stellen dat de afgelopen twee jaar niets veranderd was.
- 2 Nu kan ook gezien worden of er sprake is van een systematische vertekening door de gegevens die verkregen zijn uit de enquête te leggen naast reeds bekende gegevens. Raadsleden hebben in de enquête aangegeven welke partij zij vertegenwoordigen, maar de zetelverdeling is natuurlijk algemeen bekend. In tabel 1 van bijlage 2 staan de gegevens uit de enquête met daarnaast - tussen haakjes - de werkelijke zetelverdeling. De verschillen zijn hier en daar behoorlijk, maar het belangrijkste is toch wel dat Deventer Belang de vragenlijst niet heeft ingevuld. De vertekening valt merendeels terug te voeren op de zeven respondenten die wel de vragenlijst hebben ingevuld, maar niet hebben aangegeven van welke partij zij zijn. Van een werkelijk systematische vertekening die de geldigheid aantast is geen sprake.
- 3 Een derde controle mogelijkheid ontstaat als we het aantal raadsleden en wethouders dat de enquête heeft ingevuld vergelijken met het werkelijk aantal

raadleden en wethouders. Het is immers ook bekend hoeveel wethouders een raad telt. Wanneer verhoudingsgewijs ongeveer evenveel wethouders hebben gereageerd, is er ook in dit opzicht geen sprake van een vertekening. In tabel 2 van bijlage 2 staat het aantal wethouders versus het aantal raadsleden dat heeft gereageerd. Hier blijkt dat de wethouders in Deventer ietwat oververtegenwoordigd zijn in de respondenten-groep. In de totale groep is er echter geen sprake van een systematische oververtegenwoordiging van wethouders.

Conclusie voor wat betreft de onderzochte groep is dat er voor de totale groep geen systematische vertekeningen optreden. Voor Deventer is de betrouwbaarheid van de gepresenteerde gegevens iets geringer dan voor Hilversum. Daarnaast geldt voor Deventer dat er mogelijk een systematische vertekening optreedt omdat Deventer Belang niet op de enquête heeft gereageerd.

2.2 De raden in beeld

In deze paragraaf maken wij een onderscheid naar kenmerken van de raad als geheel - bijvoorbeeld de politieke samenstelling - en kenmerken van raadsleden - bijvoorbeeld de leeftijd. Hoewel dit onderscheid hier en daar ietwat arbitrair is (sexe bijvoorbeeld is een kenmerk van het raadslid de M/V verhouding een kenmerk van de raad), menen wij hiermee de gegevens zinvol te kunnen structureren. De achtergrondskenmerken van raadsleden spelen immers een andere rol in de raad dan bijvoorbeeld de politieke krachtsverhoudingen.

2.2.1 Gemeenteraden

Politieke signatuur

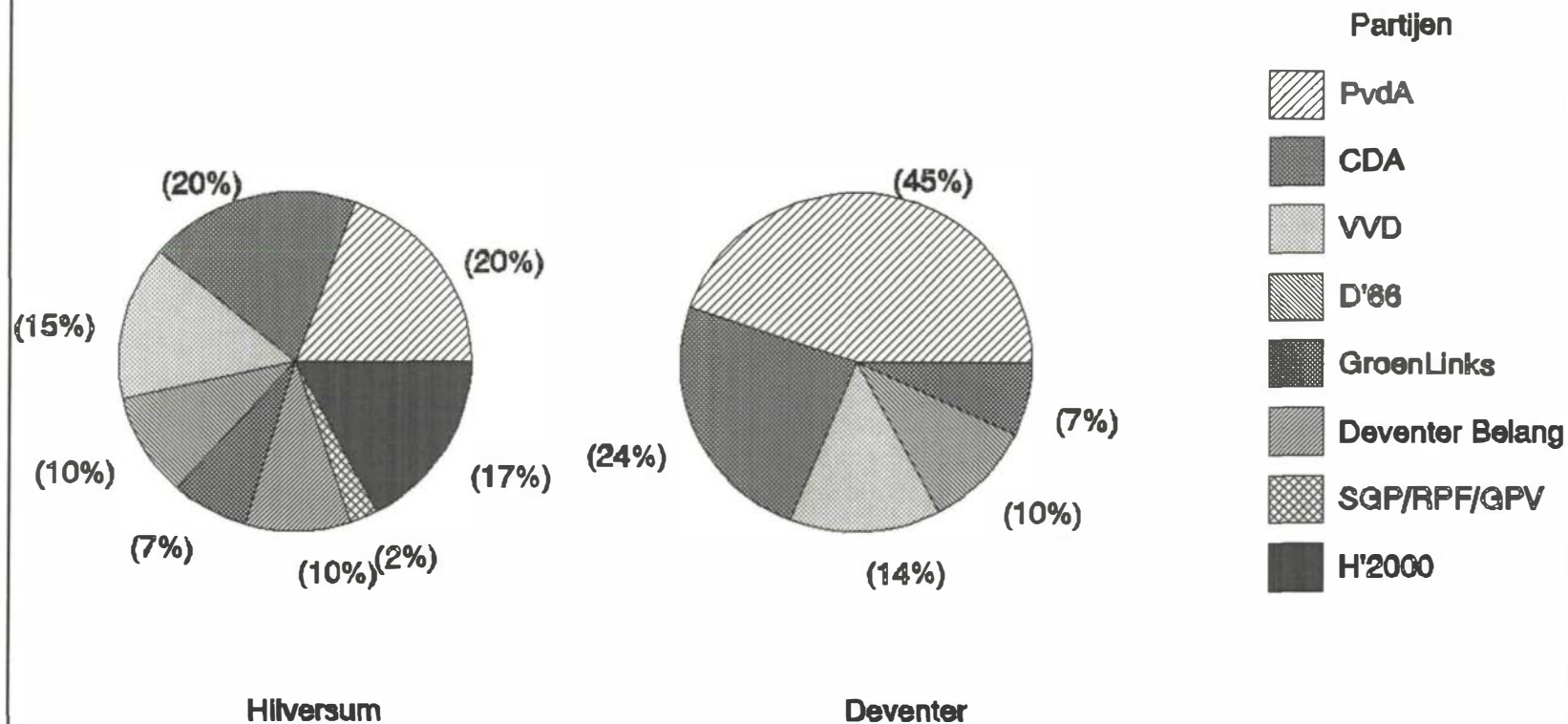
Vanwege de politieke samenstelling van de raad werd Deventer enige tijd wel het Moskou aan de IJssel genoemd. Met glasnost en perestrojka is hier echter verandering in gekomen. Geen enkele partij heeft in Deventer een absolute meerderheid. In het college zijn de drie grootste partijen vertegenwoordigd, zodat gesproken mag worden van een brede samenstelling.

In Hilversum was de raad langere tijd het domein van omroepbonzen en 'media tycoons'. Nu is de raad in mindere mate een platform voor omroepen.

Waar het sociaal-democratische gewicht van de Deventer raad bescheidener in omvang is geworden, zijn uit de Hilversumse raad 'de bekende Nederlanders' verdwenen.

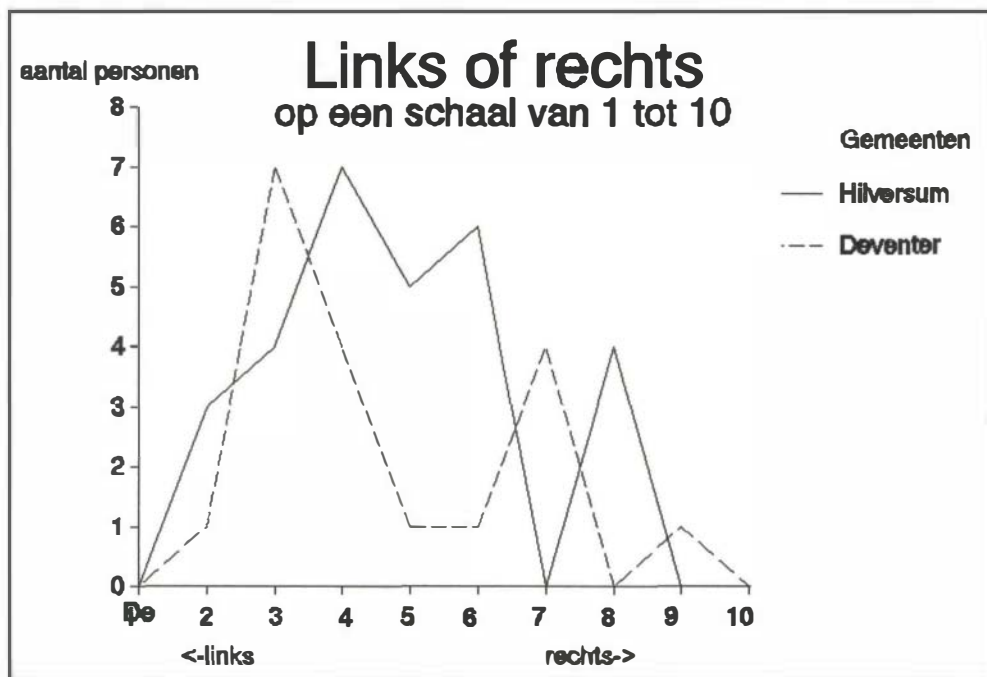
Wanneer we naar de twee cirkeldiagrammen kijken in afbeelding 1, zien we dat in de Hilversumse raad meer politieke kleuren (7) vertegenwoordigd zijn dan in Deventer (5). Wat nog sterker opvalt is dat in Hilversum drie politieke partijen (PvdA, CDA en Hilversum 2000) van vrijwel gelijke grootte in de raad zitting hebben. In Deventer daarentegen heeft bijna de helft van het diagram een sociaal-democratische kleur. Beide steden kennen sinds enige tijd ook lokale kleuren. In Deventer is sinds 1986 Deventer Belang vertegenwoordigd. Hilversum 2000 heeft in 1990 een ware politieke aardverschuiving in 't Gooise teweeg gebracht door met maar liefst 7 zetels de raad 'binnen te vallen'.

Partijen in de raad



Links of rechts

In de politiek worden veelvuldig standpunten ingedeeld naar links of rechts. Nivelleren is links, denivelleren rechts. Meer overheid is links, minder overheid is rechts. Vooruitstrevenheid is links, behoudzucht is rechts. Met de verdwijning van de muur is het onderscheid wat vertroebeld. Desondanks fungeert het etiket links en het etiket rechts nog overminderd als (dis)kwalificatie voor politieke opvattingen. In onderstaande grafiek wordt weergegeven hoe raadsleden in Deventer en Hilversum zichzelf plaatsen op een links-rechts schaal.



Wederom zijn de overeenkomsten tussen de beide raden groter dan de verschillen. Hooguit kan worden gesteld dat men zich in Hilversum links van het midden positioneert, terwijl dat in Deventer meer in het midden van links gebeurt.

Man/vrouw verdeling

Vervolgens ligt er nog de vraag in welke mate de politiek in de beide gemeenten een mannenzaak is. Uit tabel 3 van bijlage 2 blijkt dat beide raden over een 'gekwalficeerde' (2/3) meerderheid aan mannen beschikken. Echt verwonderlijk is dit niet. Vergeleken de landelijke vertegenwoordiging doen de beide raden het in emancipatoir opzicht overigens nog redelijk goed.

Ervaring

De tijd die raadsleden krijgen om zich te wortelen in de gemeenteraad is van geheel andere orde. De tijd die leden in de raad wordt vergund, lijkt korter te worden. Ook de waardering voor het fenomeen 'ervaring' lijkt te verschuiven. Werde voorheen ervaring geassocieerd met deskundigheid, nu wordt het welhaast beschouwd als equivalent van verstarheid en verkalktheid. Uit tabel 4 van bijlage 2 blijkt dat de meeste raadsleden 1 á 2 raadsperioden in de raad zitten. Verschil tussen beide steden valt niet te constateren.

2.2.2 Achtergrondkenmerken van raadsleden

Van toenemend belang bij de opstelling van kandidatenlijsten voor politieke partijen is de achtergrond van de kandidaten. Volgens het afspiegelingsmodel zit het wel goed met de raden, staten en kamers in ons land zolang de achtergrondkenmerken sekse, beroep, leeftijd, huidskleur en inkomen een weerspiegeling vormen van die van de bevolking.

De veronderstelling in het afspiegelingsmodel is omstreden. Het gaat er vanuit dat een allochtoon de belangen van een allochtoon voor ogen heeft; de winkelier de belangen van de winkeliers; de ambtenaren de belangen van de ambtenaren; de vrouwen de belangen van de vrouwen. Zo bezien worden uitkomsten van besluiten nooit beter dan de optelsom van deelbelangen en - misschien nog wel erger - blijven belangen zonder directe spreekbuis ongehoord.

Dit alles wil niet zeggen dat een blik op de achtergrondkenmerken van raadsleden gedegradeerd wordt tot een voyeuristische bezigheid die irrelevant is voor het begrip van de werking van zo'n raad. Mensen met verschillende achtergronden brengen verschillende ervaringen en gewoonten met zich mee. Verschil in achtergrondkenmerken van een raad, kan een verschil in functioneren helpen begrijpen.

Opleidingsniveau raadsleden

Het opleidingsniveau van raadsleden kan op grofweg twee manieren worden benaderd. Aan de ene kant zijn er de mensen die vinden dat raadsleden toch vooral in staat moeten zijn beleidsmatig te denken en beleidsvoorkeuren te motiveren en te formuleren. De neiging bestaat om dit soort overwegingen te koppelen aan het opleidingsniveau. Hoe hoger de opleiding, hoe beter het is, lijkt het dan. De andere benadering komt meer overeen met de gedachten over afspiegeling. Een raadslid behoort dichtbij de vertegenwoordigden te staan.

Hoe het ook zij, de vraag van Youp van 't Hek: "Heeft u weleens de Tweede Kamer gezien? En, zat u er tussen?" zal wel tot de verbeelding blijven spreken. Het opleidingsniveau van raadsleden in Hilversum en Deventer is in ieder geval behoorlijk hoog. In tabel 5 van bijlage 2 wordt dat weergegeven. Bijna driekwart van de raadsleden heeft een wetenschappelijke of hogere beroepsopleiding genoten.

Beroep

In tabel 6 van bijlage 2 geven we weer wat de beroepsmatige bezigheden van de raadsleden zijn buiten hun werk. Voor zowel Hilversum als Deventer zijn hierbij de wethouders buiten beschouwing gelaten. In gemeenten van de omvang van Hilversum en Deventer is het wethouderschap een full time baan. Op het oog lijkt het alsof raadsleden in Deventer vaker hun raadswerk combineren met een drukke baan dan raadsleden in Hilversum. Dit verschil is echter niet significant. Wat voor beide gemeenten wel goed duidelijk wordt is dat het raadswerk in een meerderheid van de gevallen gecombineerd wordt met een tijdrovende baan. Meer dan de helft van de raadsleden combineert het raadswerk - goed voor gemiddeld zo'n 20 uur per week - met een baan die meer dan drie dagen per week kost. De werkweek van 'het gemiddelde raadslid' overstijgt de gebruikelijke CAO's dus met een dag per week.

Tijdsbesteding

Een raadslid heeft het erg druk. Immers, het normale raadslidmaatschap (dus exclusief wethouderschap) is een nevenfunctie. Voor zo'n bijbaantje gaan er echter veel uren in zitten. Reden voor een raadslid in Hilversum om bij het bijzonder raadsdebat op 14 januari 1993 op te merken: "*Het raadslidmaatschap is geen nevenfunctie meer het is gekkenwerk!*".

In tabel 7 van bijlage 2 wordt weergegeven hoeveel tijd er aan raadswerk wordt besteed. De raadsleden van Hilversum geven aan gemiddeld 27 uur per week aan het raadswerk te besteden. In Deventer besteden raadsleden 18 1/2 per week aan hetzelfde werk. In Hilversum gaat er dus meer tijd in het raadwerk zitten. In hoofdstuk 4 zullen we nader beschouwen waar die tijd precies in gaat zitten.

Leeftijd

Wie politiek in bedrijf aanschouwt, zal twee leeftijdsgroepen weinig aantreffen. Echte ouderen, dat wil zeggen pensioengerechtigden en echte jongeren. In Hilversum zijn de raadsleden wat ouder dan in Deventer. Dit blijkt ook duidelijk uit onderstaande tabel.

Tabel 1:leeftijd raadsleden

Leeftijd	Hilversum		Deventer		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
< 35	3	10	5	15	6	12
36-45	7	23	6	32	13	27
46-55	7	23	6	32	13	27
56-65	10	34	4	21	14	28
> 65	3	10	--	--	3	6
Totaal	30	100	19	100	49	100

Binding met de gemeente

"Dit is 'import'" is een uitspraak van oorspronkelijke bewoners van dorpen om aan te geven dat iemand een nieuwkomer is. De uitspraak heeft een wat negatieve connotatie en suggereert weinig affiniteit met lokale gebruiken en gevoeligheden en weinig binding met de oorspronkelijke bevolking. In sommige plaatsen blijf je altijd 'import'. In andere plaatsen verandert dat na een aantal rituelen (meedoen aan Carnaval, plaatselijke feesten, het overnemen van het plaatselijk dialect). Hoeveel van de raadsleden in Hilversum en Deventer is 'import' en welk deel van de raad kan zich een rasechte Deventenaar of Hilversummer noemen? Dat hangt sterk af van de tijd die raadsleden in de stad wonen.

Tabel 2: Tijd woonachtig in de gemeente

Hoe lang in gemeente	Hilversum		Deventer		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
< 5 jaar	1	3	-	-	1	2
6-10 jaar	1	3	1	5	2	4
11-20 jaar	8	26	8	42	16	32
> 21 jaar	21	68	10	53	31	62
Totaal	31	100	19	100	50	100

In beide steden is verreweg de grootste groep al meer dan twintig jaar woonachtig in de gemeente. De verschillen hierin tussen Deventer en Hilversum zijn niet significant. Voor beide steden kan gesteld worden dat de meerderheid van de raad uitgebreid de kans heeft gehad zich te wortelen in de stad.

2.3 Samenvatting

De verschillen tussen Hilversum en Deventer zijn niet groot. De overeenkomsten zijn veel makkelijker aan te geven. Raadsleden zijn kortweg beter opgeleide, werkende mensen met een langere binding met de gemeente. Zij hebben een licht progressieve inslag en het zijn voornamelijk mannen. De ervaring van de raadsleden varieert sterk, maar de groep met circa vier jaar ervaring is wat meer vertegenwoordigd.

Het grootste verschil tussen de beide raden is wel de partijpolitieke samenstelling. Zeven partijen in Hilversum, waarbij ook nog eens drie partijen elkaar in evenwicht houden. Dat is toch wel een behoorlijk verschil met Deventer waarbij vijf partijen vertegenwoordigd zijn en ook nog eens één partij, de PvdA, de boventoon voert. Daarnaast wordt in Hilversum duidelijk meer tijd besteed aan het raadswerk dan in Deventer. Ten slotte is er nog een verschil in leeftijd tussen beide gemeenteraden. De Hilversumse raadsleden zijn gemiddeld wat ouder.

3 Verschillende steden, verschil in vernieuwing

3.1 Afbakening

We kunnen vernieuwing afbakenen aan de hand van de vijf w's; waar, wie, wat, wanneer en waarom. Het spreekt vanzelf dat alleen veranderingen in Deventer en Hilversum onder de loep worden genomen. In de tweede plaats beperken wij ons tot vernieuwingen die door besluiten van raad (en het college) tot stand zijn gekomen of komen. Immers, veranderingen die buiten het zicht van de raden tot stand zijn gekomen kunnen maar moeilijk aan opvattingen van raadsleden worden gerefereerd. In de derde plaats worden alleen vernieuwingen in de raadsperiode 1990-1994 besproken. Ook dat heeft alles te maken met de groep die wij geëncquêteerd hebben. Ten vierde moeten de besluiten ten doel hebben de gemeente als politieke arena of de gemeente als dienstverlener beter te laten functioneren.

3.2 De belangrijkste vernieuwingen in Hilversum

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

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

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

	Interne oriëntatie	Externe oriëntatie
Gemeente als politieke arena	I 1 Beperking aantal raadscommissies. 2 Ruimte creëren voor andere, meer verkennende, discussies in de commissies. 3 Uitwerken idee sturen op hoofdlijnen. 4 Meer delegatie van de raad naar college.	II 7 Creëren van randvoorwaarden voor raadsleden ten behoeve van betere contacten met burgers onder meer door: - a nieuwe communicatie-instrumenten als stadsgesprekken; consultatierondes e.d. - b beter gebruik media voor politieke discussie en polemiek. 8 Commissie ex. artikel 82 met 'aanjaagfunctie' voor bestuurlijke vernieuwing. 9 Proefproject buurtbeheer. 10 Buurtbudgetten ten bate van de leefomgeving.
Gemeente als dienstverlener	III 5 Verfijnen van het systeem van planning en control waarbij het bestuur op jaarbasis produktie- en budgetafspraken maakt met het ambtelijk apparaat. 6 Betere organisatie klachten-procedure.	IV 11 Oprichting projectgroepen rond drie cirkels waaraan belanghebbende organisaties en burgers deelnemen⁸. 12 Werkgroepen leefomgeving per wijk (7). 13 Banencentrum waarbij Gemeentelijke sociale dienst en plaatselijk arbeidsbureau tot een 1 loketfunctie komen.

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

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

⁸ Wij zijn ons er van bewust dat het bestaan van werkgroepen, projectgroepen enzovoorts op zichzelf geen uitspraak rechtvaardigt over de mate waarin een bestuur 'Copernicaans gewend' is. De reactie op inhoudelijke initiatieven en ideeën vormen uiteindelijk de toets der kritiek. Het voert echter te ver om op deze plaats de projectgroepen te wegen. In de eindrapportage hopen wij ter illustratie een aantal voorbeelden naar voren te kunnen brengen.

Schema 2: Hilversumse vernieuwing ingedeeld naar fase van besluitvorming

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

Omdat we hier een momentopname geven die (hopelijk) per definitie van moment tot moment verschilt, kunnen we slechts een voorlopige conclusie trekken. In Hilversum beperken de vernieuwingen zich in sterke mate tot interne vernieuwing van de gemeente als politieke arena. Wanneer gekeken wordt naar de vernieuwende maatregelen die daadwerkelijk worden uitgevoerd, dan valt op dat deze juist niet in de sfeer van de politieke arena, interne oriëntatie liggen. De belangrijkste betreft het systeem van planning en control tussen diensten en college. Er wordt eens per jaar een duidelijke afspraak gemaakt welke dienst wat doet tegen welk geld. Binnen dat kader is er nog ruimte tot onderhandeling tussen ambtenarij en politiek.

De vernieuwingen die worden voorgesteld in 'Hilversum, je bent in beeld', 'Als de stemmers staken', 'Wat wil de raad' en het 'parapluplan bestuurlijke vernieuwing' verschillen in de verschillende manieren waarop er besluitvorming over heeft plaats gevonden. Gesteld kan worden dat de raad in principe heeft ingestemd met de gedane voorstellen. Dat betekent helaas niet dat de vernieuwingen daadwerkelijk plaatsvinden. Besluiten tot vernieuwing bewerkstelligt de vernieuwing niet per definitie. In Hilversum is de kloof tussen besluiten en vernieuwen groot. Ondanks instemming met het verminderen van de commissies is er zelfs nieuwe aanplant verricht in het woud der commissies.

Sociale vernieuwing is in Hilversum in de eerste plaats een projectmatige aangelegenheid. Het bestuur wordt in sterke mate met rust wordt gelaten. De rapportages van de gemeente Hilversum wijzen op projecten waarbij samengewerkt wordt met verschillende organisaties. Dit geldt met name binnen de cirkel arbeid en inkomen. De regionale stichting banenpool is hier een voorbeeld van. Van daadwerkelijke gevolgen voor het optreden van de overheid is in zeer beperkte mate sprake. De veranderingen die plaats vinden bereiken niet een hoger niveau dan die van de uitvoerders. Het experiment wijkbeheer loopt sinds januari 1994 in 4 Hilversumse

⁹ inclusief voorstellen van de werkgroep die 'Als de stemmers staken' hebben geproduceerd en waarover overeenstemming bestaat.

wijken. Over het verloop en de resultaten hiervan kan nu nog weinig worden gezegd.

Burgers kunnen in Hilversum deelnemen aan sociale vernieuwing in werkgroepen. Deze groepen houden zich in de eerste plaats bezig met de leefomgeving¹⁰. Over het draagvlak voor die werkgroepen, de ontwikkeling van activiteiten, continuïteit, zeggenschap van de leden, mogelijkheden, etcetera is weinig duidelijkheid.

3.3 De belangrijkste vernieuwingen in Deventer

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

Daarnaast kent Deventer een grondige discussie over de kerntaken van de gemeente. Oud-burgemeester Waal heeft daarbij een golf van reacties te weeg gebracht door zijn voorstel te komen tot een ambtelijk apparaat van 50 mensen. Een groep van fractievoorzitters, de burgemeester en de gemeentesecretaris hebben zich gebogen over het vraagstuk van bestuurlijke vernieuwing. Hieruit is een rapport gekomen waarover de discussie nog niet is afgerond. Veel van de voorstellen in het rapport lijken overigens sterk op de voorstellen die in het Hilversumse rapport 'Wanneer de stemmers staken...'. Wat hier opvalt is dat discussies over dit soort vernieuwing in Deventer stroever verlopen dan de vernieuwing in het kader van de wijkaanpak. De discussies ontberen een kader. We komen hier later op terug. Dit maakt de plaatsing in fasen van besluitvorming wat riskant. Wij hebben gekozen voor een 'college-raadsbesluit' voor wat betreft de maatregelen waarover overeenstemming bestaat.

¹⁰ Wat opvalt in alle gemeenten waar burgers participeren in het kader van sociale vernieuwing is dat de leefomgeving en buurtbeheer het sterkst aanspreken. In Rotterdam spreekt men wel van opzoomeren, maar ook in Deventer blijkt de kwaliteit van de omgeving een goede manier om bewoners te betrekken. Het verruimen van die betrokkenheid naar andere cirkels van sociale vernieuwing blijkt overal een struikelblok. Zie ook besturen met liefde voor het vak en liefde voor de stad.

Schema 3: Het beeld opgedeeld naar intern, extern, dienstverlener of politieke arena

	Interne oriëntatie	Externe oriëntatie
Gemeente als politieke arena	I 1 Opstellen lange termijn planning om besluitvorming te coördineren. 2 Intensiveren van het gebruik van de bestuursopdracht. 3 systematisch nalopen van de wetgeving op mogelijkheden delegatie van de raad naar college.	II 5 Het wijkwethouderschap waarbij wethouders het aanspreekpunt van het college voor een specifieke wijk vormen. 6 Werkzaamheden van dienst milieu en stadsbeheer (DMS) per wijk aan de burgers ter onderhandeling voorleggen¹¹ 7 Kaders van bewoners, georganiseerd in wijkteams besteden budgetten ter bevordering van de leefbaarheid van de wijk. 8 In gezamenlijk overleg tussen gemeente en bewoners opstellen van verkeerscirculatieplannen op wijkniveau. 9 Opstellen wijkveiligheidsplannen waarbij de politie, analoog aan de dienst milieu en stadsbeheer gaat onderhandelen met de buurt over haar werkzaamheden. 10 Samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven ten bate de vitaliteit van de stad op het gebied van o.a. werkgelegenheid in de Deventer Ontwikkelingsraad.
Gemeente als dienstverlener	III 4 Kerntaken van het ambtelijk apparaat formuleren & organisatie ambtelijk apparaat daarop aanpassen.	IV 11 Instelling van een ombudscommissie. 12 Uitbreiden van de wijkaanpak naar andere diensten en sectoren. 13 Samenwerking arbeidsbureau en gemeente ten behoeve van hulp aan langdurige werklozen (o.a. banenpool, Jeugwerkgarantieplan +)

¹¹ Bewoners in de politieke arena, klopt dat wel? Volgens ons wel. Het gaat er bij de wijkaanpak namelijk om dat bewoners niet alleen medezeggenschap krijgen over de diensten die aan hen verleend worden. Zij krijgen ook een functie in het legitimeren (ontwerpen van spelregels in termen van werkwijzen) om zelf beslissingen te nemen. Dit betekent in feite een vorm van directe democratie. In termen van Easton zijn de burgers hier belast met het verdelen van middelen (zie ook Hoogerwerf 1985). Dit valt bij hem onder de politieke besluitvorming. De politieke arena wordt dus uitgebreid en anders ingericht. In die zin is er sprake van vernieuwing van de politieke arena.

Schema 4: Deventer vernieuwing ingedeeld naar fase van besluitvorming

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

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

Als consument hebben zij recht op een goede dienstverlening die is toegesneden op hun wensen.

Als bewoner zijn zij tegelijkertijd producenten van hun omgeving; producenten die hun inzet, inzicht, kennis en vaardigheden kunnen aanwenden om een betere omgeving te creëren.

Wat opvalt is dat Deventer in de uitvoer van sociale vernieuwing welhaast als vanzelf op bestuurlijke vernieuwing gestuit is. De wijkwethouder, wijkambtenaren,

¹² Inclusief voorstellen van de werkgroep bestuurlijke vernieuwing waar overeenstemming over bestaat.

de bestuursopdracht naar andere diensten om te kijken wat zij kunnen doen... Het zijn allemaal vormen van bestuurlijke vernieuwing die de sociale vernieuwing als het ware ten dienste staat. De andere kant van de medaille is dat bestuurlijke vernieuwing die niet in het kader van de wijkaanpak staat, vooralsnog weinig vooruitgang boekt. Het lijkt wel of de wijkaanpak in 'het verkeerscirculatieplan van bestuurlijke vernieuwing' altijd voorrang krijgt in Deventer.

3.4 Twee verschillende processen

Wie de voorgaande paragraaf beziet, kan niet anders concluderen dan dat de steden Deventer en Hilversum vanuit twee heel verschillende contexten met twee heel verschillende vernieuwingsprocessen aan de slag zijn. Het is boeiend om te zien dat binnen de afbakening die in de eerste paragraaf is gegeven zoveel vormen van vernieuwing mogelijk zijn.

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

- In Hilversum vindt vernieuwing plaats in de interne sfeer. De vernieuwing in Hilversum is sterk gericht op het functioneren van het lokale bestuur als politieke arena. Het raadsdocument 'Als de stemmers staken...' bijvoorbeeld, stelt met name de positie van de lokale politiek grondig aan de orde.
- Voor Deventer geldt dat vernieuwing vooral plaats vindt in de externe oriëntatie. De wijkaanpak vormt hierbij de infrastructuur waarlangs vernieuwing wordt doorgevoerd.

De externe vernieuwing van de politieke arena krijgt in Deventer een ander soort aandacht dan in Hilversum. In Deventer volgt men de redenering dat processen waarbij burgers besluiten nemen ook gelegitimeerd kunnen zijn. In Hilversum acht men eerder consultatie van burgers gewenst. Hierbij wordt de mening van de burgers gewogen en beoordeeld door de raad.

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

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

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

Beide steden creëren actieve inbreng van burgers op een niveau dat aansluit bij de leefwereld van burgers als bewoners. Burgers zijn echter veel meer dan alleen bewoners. Denk aan werken, recreatie, consumptie enzovoorts. Om bewoners ook in die rollen te betrekken, lijken de communicatie-instrumenten als stadspanels en consultatierondes geschikt. De vraag is of daarmee daadwerkelijke betrokkenheid wordt gecreëerd of alleen een betere dienstverlening. Op zich is grotere klantge-

richtheid heel lovenswaardig, maar het gaat er juist om dat burgers niet alleen consumenten zijn van de overheid, maar ook producenten van hun samenleving¹³.

Over de mate van vernieuwing valt het volgende te zeggen:

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

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

Ten slotte nog iets over de relatie tussen sociale en bestuurlijke vernieuwing in beide steden. Zowel Deventer als Hilversum erkennen in theorie -door hun deelname aan het Experiment Integrale Vernieuwing- dat sociale vernieuwing veranderingen in het politiek en bestuurlijk systeem impliceert. De koppeling van bestuurlijke veranderingen en sociale vernieuwing ligt in Deventer in de praktijk echter sterker voor de hand. 'Wijkwethouder, wijkambtenaren, wijkteams en wijkplannen en wijkveiligheidsplannen': de eerste lettergreep van deze woorden geven aan waarom de relatie sociale vernieuwing (in Deventer in hoge mate wijkaanpak) zo voor de hand ligt. Een duidelijke en heldere identiteit die zo met een paar lijnen op een kaart kan worden aangegeven maakt een directe koppeling met bestuurlijke veranderingen mogelijk en eenvoudiger. Aan de andere kant moet niet worden vergeten dat de wijkaanpak iets anders is dan een verandering van niveau van aanpak. Een bestuurlijke verandering die hiermee bijvoorbeeld niet benoemd wordt, maar wel degelijk plaatsvindt is de afnemende bemoeienis van de raad met zaken als groenvoorziening. In feite wordt door de wijkgerichte aanpak op een aantal gebieden, zoals milieu en stadsbeheer de gemeenteraad op afstand gezet. Dat betekent dat de raad wel in grote lijnen en procedures kan sturen, maar niet in detail. In dat opzicht verschillen Hilversum en Deventer weer minder. Immers, ook middels de werkgroepen leefomgeving worden in Hilversum discussies over milieu en stadsbeheer op het meest concrete niveau naar bewoners toe gebracht. De gemeenteraad in Hilversum acht dit ook wenselijk¹⁴. Aan de andere kant komt het niet werkelijk tot het uit het zicht van de raad dragen van deze zeer concrete discussies. Een begin wordt hiermee wel gemaakt middels het experiment wijkbeheer in Hilversum. Dit is ons inziens dan ook het enige thema waarbij sociale en bestuurlijke vernieuwing elkaar geraakt hebben in de afgelopen raadsperiode.

13 Zie ook het *Collegeprogramma raadsperiode 1990-1994 gemeente Deventer* en de gemeente Hilversum, zie hun programma sociale vernieuwing van 1991.

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

4 Raden en vernieuwing, een mogelijke relatie

4.1 Inleiding

Alle vernieuwing die in het vorige hoofdstuk in beeld is gebracht, werd tot stand gebracht met instemming en medewerking van de raad.

De raad speelt een belangrijke rol in de vernieuwingsprocessen. De wijkaanpak is bijvoorbeeld onmogelijk zonder de budgetten die de raad beschikbaar stelt. Het vernieuwende werk van "Als de stemmers staken ..." is merendeels verricht door de raad. Verondersteld mag dus worden dat een verschil in vernieuwing samenhangt met enig verschil tussen de raden.

In het kader van dit onderzoek is het echter niet mogelijk om vernieuwing te verklaren vanuit de raad.

In de eerste plaats spelen daarvoor te veel andere factoren mee. Zo spelen contextuele factoren als de identiteit van een gemeente een rol of eerdere ervaringen met samenwerking tussen burger en bestuur. In de eindrapportage van het Experiment Integrale Vernieuwing worden hier uitgebreid op ingegaan¹⁵.

In de tweede plaats worden hier slechts twee raden onder de loep genomen. Dat is logisch gezien het feit dat twee gemeenten meedoen aan het experiment. Voor een verklaring is het echter nodig om meerdere gemeenten en gemeenteraden in beschouwing te nemen.

Om die reden beperken wij ons hier tot de vraag of er zinvolle verbanden kunnen worden gelegd tussen de eigenschappen van een raad en de vernieuwing die bewerkstelligd wordt.

Wanneer we bijvoorbeeld kijken naar de partijpolitieke samenstelling dan zien wij dat in Deventer de PvdA duidelijk de grootste partij is. In Hilversum zijn er 3 partijen die elkaar in evenwicht houden. Dit vormt wellicht een reden waarom de verschillende processen in beide steden anders lopen. Voor Hilversum geldt dat versnippering besluitvorming bemoeilijkt. Dat is dan ook een goede reden om meer aandacht te besteden aan de interne vernieuwing van de politieke arena. Die versnippering kent Deventer niet. Bovendien is bekend dat het thema sociale vernieuwing met name binnen de PvdA zeer sterk leeft.

Gezien het feit dat wij met dit onderzoek beogen een nieuwe raad inzicht te verschaffen in hun mogelijke rol bij vernieuwing is de vraag echter op zijn plaats wat de relevantie van een partijpolitieke benadering is. Aan partijpolitieke verhoudingen -aan de zetelverdeling- kunnen raadsleden immers (gelukkig!) niets veranderen.

Wij kijken hier liever naar factoren waar raadsleden wel iets aan kunnen doen. Wij onderscheiden hier drie categorieën die van invloed kunnen zijn op de mate waarin vernieuwing in de gemeente plaatsvindt.

- De eerste categorie is de rolopvatting. Het gaat er hierbij om welke plaats het raadslid zichzelf toedicht in het gehele besluitvormingsproces. Rolopvatting is een abstract begrip.

15 Idenburg Ph. A., P.F. van Soomeren, m.m.v. H. Gossink: *Alleen willen kan je niet leren, Eindrapportage van het Experiment Integrale vernieuwing*, Adviesgroep Sociale Vernieuwing/ ministerie van Binnenlandse zaken, 's-Gravenhage/Utrecht/Amsterdam, 24 juni 1994.

Aan de ene kant gaat het die taken van het raadslidmaatschap die belangrijk worden gevonden. Aan de andere kant gaat het om de positie ten opzichte van de partij, de eigen fractie.

- De tweede categorie is de werkwijze. Bij het woord werkwijze zal een ieder zich wat kunnen voorstellen. Het gaat om de informatiebronnen die een raadslid zoekt en welke middelen hij aanwendt om zijn mening naar voren te brengen.
- De derde categorie is de tijdsbesteding. Hoeveel tijd gaat op aan vergaderen? Hoeveel tijd wordt besteed aan contacten met burgers?

4.2 Rolopvatting

"De plaats die een raadslid zichzelf toekent in het besluitvormingsproces", zo zouden wij een rolopvatting van de raad willen omschrijven. Voor een groot deel wordt zo'n plaats het raadslid/de raad toebedeeld. Culturele en institutionele factoren zijn daar mede debet aan. "Aan het hoofd van (...) de gemeente staat (...) de gemeenteraad" (artikel 125 lid 1 Grondwet). Toch wordt deze bepaling steeds minder naar de letter in praktijk gebracht. Raden vervullen steeds meer een controlerende rol, nemen afstand van het dagelijks bestuur, creëren dualisme. Dualisme in een lichaam met één hoofd wordt door psychologen ook wel aangeduid als schizofrenie. Het is echter niet gezegd dat wij hier te maken hebben met een ziektebeeld. De evolutie van gemeenteraden naar de parlementen van de gemeenten, kan een gezonde aanpassing zijn aan een nieuwe werkelijkheid waarbij de dagelijkse uitvoering steeds minder een politieke aangelegenheid wordt en het formuleren van maatschappelijke, lokale problemen en oplossingsrichtingen steeds meer. Dit zou aansluiten bij de ontwikkeling die we in de inleiding al schetsten. Ook Denters en De Jong (1992) situeren de raad niet in termen als 'het hoofd van de gemeente', maar ergens 'tussen burger en bestuur'.

4.2.1 Oriëntaties: beleid, belangen of vertegenwoordiger

Welke plaats gunt het raadslid zichzelf nu in het besluitvormingsproces? Welke taak ziet het raadslid voor zichzelf weggelegd? Die vraag werd gesteld aan de raadsleden van Hilversum en Deventer. Er konden drie soorten antwoorden worden gegeven die blijken geven van een beleidsgerichte of wel een belangengerichte of wel een vertegenwoordigende oriëntatie.

De **beleidsgerichte oriëntatie** verwijst naar een rolopvatting waarbij het raadslid zich allereerst richt op het vaststellen van de hoofdlijnen van beleid. Hierbij kunnen een aantal taakelementen worden onderscheiden:

- a het vertalen van het programma van mijn partij in beleid;
- b het controleren van B & W en het ambtelijk apparaat;
- c het vaststellen van de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid.

De **belangengerichte oriëntatie** verwijst naar een rolopvatting waarbij het raadslid zich allereerst richt op het behartigen van belangen van (groepen van) burgers. Hierbij kunnen een drietal elementen worden onderscheiden:

- a Het opkomen voor de belangen van individuele burgers die zich met hun problemen tot de raadsleden wenden.
- b Het opkomen voor de belangen van groepen en organisaties uit de lokale samenleving die zich met problemen tot het raadslid richten.
- c Het behandelen van beroep- en bezwaarschriften tegen beslissingen van B & W.

Een derde categorie wordt gevormd door taken van het raadslid als **vertegenwoordiger**. Het gaat hierbij noch om beïnvloeding van beleid, noch om het behartigen van concrete belangen. Hierbij kunnen wederom drie taakelementen worden onderscheiden:

- a Het vertegenwoordigen van de kiezers van mijn partij.
- b Het vertegenwoordigen van de burgers in deze gemeente.
- c Het naar de burger toe rechtvaardigen van bestuursbeslissingen.

In tabel 8 van bijlage 2 wordt, gegroepeerd naar oriëntatie, per taakelement aangegeven hoe belangrijk de taak gevonden wordt.

Voordat we ingaan op eventuele verschillen, eerst enkele algemene conclusies. Het vaststellen van hoofdlijnen van beleid wordt door beide gemeenteraden van zeer groot belang geacht. In de gemeente Deventer scoort dit taakelement zelf 100%. Kennelijk zien de raden in beide steden zich voornamelijk als beleidsbepalers. Daar tegenover wordt het behandelen van beroeps- en bezwaarschriften het minst van belang geacht. In Hilversum vindt zelfs slechts 38% het behandelen van beroep- en bezwaarschriften van belang. Een mogelijke verklaring voor de mindere waarde die gehecht wordt aan het behandelen van beroeps- en bezwaarschriften vormt de invoering van bijvoorbeeld speciale commissies van beroep, de ombudsman, het klachtenmeldpunt. Vrijwel iedere gemeenteraad delegeert deze functie naar een deel van de raad -commissie-, naar het ambtelijk apparaat of naar een speciaal instituut. Hierdoor hoeven raadsleden in mindere mate deze ombudsfunctie te vervullen. Zouden we voor beide steden een top 3 samenstellen van belangrijkste categorie taakelementen, dan zou deze er als volgt uitzien:

- 1 Beleidsgerichte oriëntatie.
- 2 Vertegenwoordigende oriëntatie.
- 3 Belangengerichte oriëntatie.

Belangen behartigen wordt dus duidelijk van minder belang geacht. Dit kan te maken hebben met het resultaat dat men van het behartigende werk ziet. Immers, minder resultaat en minder nuttig werk is van minder groot belang. Aan de raadsleden in Hilversum en Deventer is dan ook gevraagd hoeveel zij kunnen betekenen voor groepen en individuen met hun (persoonlijke) belangen.

In Deventer is de raad optimistisch over wat men voor individuele burgers en organisaties kan bereiken. Hier ligt een relatie met de mate van externe vernieuwing voor de hand. Zoals we in hoofdstuk 3 hebben laten zien, vindt er in Deventer vrij veel vernieuwing plaats in relatie met externen (burgers, instellingen). Veel van wat er voor (groepen van) burgers, bedrijven en instellingen is bereikt is gebeurd in het kader van sociale vernieuwing. De Deventer Ontwikkelingsraad, Deventer Werkt en de Deventer wijkaanpak spelen in op concrete problemen van burgers (werkloosheid, vervuiling, fysieke leefomgeving). De politiek trad hierbij op als een makelaar van belangen. Je kunt niet zeggen dat vanuit de politiek belangen zijn behartigd, maar wel dat zij samen zijn gebracht met andere belangen en zo realiseerbaar zijn geworden. Het besef dat politiek een rol kan spelen in dit soort processen kan hier zelfversterkend gewerkt hebben.

In Hilversum zijn de raadsleden pessimistisch over de eigen mogelijkheden iets te bereiken voor burgers. Dit kan een reden zijn waarom relatief weinig externe vernieuwing in relatie met die burgers gestalte heeft gekregen.

Keren we terug naar de totale rolopvattingen (beleid/belangen/vertegenwoordigen) die raadsleden huldigen, dan is de belangrijkste constatering toch wel dat de raden in Hilversum en Deventer sterk overeenkomen. Beide raden geven de hoogste

prioreit aan het formuleren, bepalen en controleren van beleid. Hun taak als vertegenwoordiger volgt daarop en het behartigen van belangen is hekkesluis. Deze ordening verdient enige relativering. Eigenlijk vinden raadsleden alles belangrijk. Daarop bestaat slechts één uitzondering: het behandelen van beroep- en bezwaarschriften. In het algemeen hebben wij al een verklaring gegeven voor de geringere mate waarin deze taak van belang kan worden geacht. De vraag is nu of de waardering voor deze functie in Hilversum (39% groot belang) of Deventer (67% groot belang) zinvol gerelateerd kan worden aan de mate waarin externe vernieuwing plaatsvindt.

Het is redelijk om aan te nemen dat beroep- en bezwaarschriften een signaalfunctie hebben omtrent manco's in het functioneren van de overheid. In die zin vormen zij een aanleiding om de relatie met derden te verbeteren. Het is daarbij wel voorwaarde dat de raadsleden zich niet gaan opstellen als degenen die de klachten afhandelen, maar juist uit de klachten een hoofdlijn distilleren waaruit zinvolle verbeteringen kunnen worden afgeleid. Het feit dat de wijkaanpak in Deventer juist van de grond is gekomen nadat burgers hun onvrede spuiden over het functioneren van het gemeentebestuur in het begin van de raadsperiode 1990-1994 geeft aan dat dit weleens heel goed het geval zou kunnen zijn¹⁶.

4.2.2 Partijen en fracties: politieke oriëntaties

Hoewel een zoektocht in wetten en bepalingen naar termen als politieke partijen en fracties tevergeefs zal zijn, spelen deze groeperingen wel een belangrijke rol in besluitvorming. In Nederland is het (nog steeds) zo dat volksvertegenwoordigers op hun gedrag beoordeeld worden door vrij selecte groepen als partijen. Dat gebeurt op bijeenkomsten waar de opkomst nog niet bij benadering de kiesdeler haalt. Ook het verschijnsel fractiediscipline is wezensvreemd aan de wet. Strikt genomen is fractiediscipline strijdig met de bepaling dat de volksvertegenwoordigers 'zonder last of ruggespraak' dienen te functioneren. Toch hebben partijen en fracties een positieve rol ten aanzien van de (lokale) democratie. Partijen stellen programma's op en maken het zo mogelijk dat kiezers ook inhoudelijk hun keuze bepalen. Daarbij komt nog eens dat niet alleen de programma's een aanknopingspunt bieden voor kiezers om hun keuze te bepalen, maar ook de samenhangende abstractere idealen (noem het ideologie). Bovendien vormen politieke partijen een discussieplatform over (samenhangen in) sociale problemen.

De opvatting dat de relatie kiezer-gekozen via partijen tot stand komt, wordt wel het partijenmodel genoemd. Op dit moment staat dit model om meerdere redenen, zeker op lokaal niveau, onder vuur. In de eerste plaats zijn veel keuzes niet meer ideologisch bepaald, de christen-democratische lantaarnpaal geeft bijna evenveel licht als de liberale. In de tweede plaats liggen die ideologieën zelf steeds meer onder vuur. In een toenemend complexe samenleving vormt een ideologie een steeds minder adequate manier om een samenleving te begrijpen. Beide bezwaren zijn ook terug te voeren op een andere rol van politici en politiek zoals kort besproken in hoofdstuk 1. Het is vooral aan lokale politici om signalen op te pikken, te luisteren. Aan de ene kant kunnen overtuigingen van politieke partijen helpen die signalen enigszins te structureren. In die zin speelt de partij een wat

¹⁶ Een relativering is dan echter wel op zijn plaats. De Nationale Ombudsman M. Oosting spreekt naar aanleiding van de vele klachten die hij ontvangt over het functioneren van de overheid van een soort dokters syndroom. Dat wil zeggen dat vanwege de vele patiënten die de dokter dagelijks over de vloer krijgt hij het beeld krijgt dat de hele samenleving ziek is (Gossink en Hooghiemstra, Interdisciplinair 1990).

bescheidener rol op inhoudelijk gebied: als discussieplatform. Aan de andere kant kunnen politieke partijen van te voren al willen vastleggen wat de uitkomsten zijn. Op dat moment fungeert de partijovertuiging als was in de oren van de politici.

Fractiediscipline

Hoe zit dat nu met de raadsleden in Deventer en Hilversum? In welke mate zien zij zich gebonden aan partij-opvattingen en dus aan fractiediscipline? In beide steden werden twee stellingen voorgelegd aan de raadsleden. Zij luiden:

- Fractiediscipline is onverenigbaar met het mandaat dat ik heb gekregen van de kiezer.
- Ik ben gekozen als vertegenwoordiger van een bepaalde partij, daarom richt ik mijn stemgedrag naar de opvattingen van mijn fractie.

Zoals uit tabel 10 van bijlage 2 blijkt, zijn de twee gemeenten identiek in hun mening over al dan niet stemmen overeenkomstig de partij. Een ruime meerderheid volgt 'de partijlijn'. Slechts een kwart van de respondenten meent een eigen mandaat te hebben.

Nu kan het zijn dat de mening van de partij overeenkomt met die van partijlid. Op dat moment wordt er geen fractiediscipline toegepast. Het is daarom goed te weten of fractiediscipline voorkomt in Deventer en Hilversum.

Tabel 11 van bijlage 2 laat zien dat in Hilversum fractiediscipline regelmatig wordt toegepast. Een ruime meerderheid van de raad (67%) heeft met fractiediscipline te maken gehad in de afgelopen periode. Het lijkt erop dat in Hilversum de partijen inhoudelijk een stempel willen drukken op de uitkomsten van besluitvormingsprocessen. Dat heeft aan de ene kant tot gevolg dat de interne processen in de gemeente als politieke arena meer onder druk staan. Aan de andere kant duwt een proces, waarbij besluiten inhoudelijk sterk door partijstandpunten bepaald worden derden uit beeld. Deze ontwikkeling wordt geheel gereflecteerd in de ontwikkeling van vernieuwing in Hilversum. In Deventer heeft een minderheid (42%) met fractiediscipline te maken gehad.

Partij

Dan nog de partij. In het partijmodel heeft de partij drie functies:

- opstellen partijprogramma;
- vaststellen lijsten voor vertegenwoordiging;
- toezien op uitvoering partijprogramma door vertegenwoordigers.

Hoe sterker de oriëntatie op de partijenadering van kiezer-gekozene, hoe belangrijker het is dat de partij zijn functies goed kan uitvoeren. Dat betekent dat in het geval van conflicten tussen partij en fractie het standpunt van de partij prevaleert. Zo wordt immers verzekerd dat zij de toezichhoudende functie goed kan vervullen. Aan raadsleden in Deventer en Hilversum werd aan de raadsleden gevraagd wie er bij een verschil van mening tussen fractie en partij in de regel het laatste woord moet hebben (zie tabel 12 bijlage 2).

Het primaat van de partijen komt regelmatig voor in Hilversum. Opvallend groot is de 'weet niet' categorie. Kennelijk hebben vijf raadsleden in Hilversum geen duidelijk idee welke relatie tussen fractie en partij wenselijk is.

In Deventer is dit maar één raadslid. Dit kan verklaard worden uit een ruimere ervaring met conflicten tussen fractie en partij. Dat is echter niet het geval, zoals blijkt uit tabel 13 van bijlage 2.

De sterkere partij-oriëntatie in Hilversum verklaart gedeeltelijk de relatief grotere inspanningen die de raad heeft geleverd op het gebied van interne vernieuwing van

de politieke arena. De keerzijde van de sterkere partij-oriëntatie is minder aandacht voor externe vernieuwing.

4.3 Werkwijze

In deze paragraaf gaan wij in op de werkwijze van raadsleden. Waar halen zij hun informatie vandaan en welke middelen wenden zij aan om invloed uit te oefenen?

4.3.1 Informatiekanalen

Denters en De Jong (1992) onderscheiden twee soorten informatiekanalen:

- in het stadhuis circuit;
- die zicht geven op de samenleving.

Daaraan kan nog een buitengemeentelijke restcategorie worden toegevoegd: de buitengemeentelijke informatiekanalen. Die soorten informatiekanalen zijn eenvoudig te concretiseren:

Het stadhuis circuit:

- a gemeenteambtenaren;
- b collegeleden;
- c eigen raadsleden;
- d contacten partij.

De samenleving:

- a inspraakbijeenkomsten;
- b spreekuren;
- c individuele contacten burgers;
- d acties, demonstraties;
- e wijk/buurtorganisaties;
- f maatschappelijke groepen.

Buitengemeentelijke informatiekanalen:

- a raadsleden elders;
- b vakliteratuur.

Aan raadsleden is gevraagd welke informatiebron zij van belang achten. Per categorie geeft dit het volgende beeld.

Wat opvalt is dat in Hilversum relatief veel belang wordt gehecht aan contacten met de partij om informatie op te doen. Dit bevestigt eens te meer onze indruk dat in Hilversum de partijen een bepalende rol spelen in de besluitvorming. Het vormt een aanvulling op de reden waarom in Hilversum sterker intern vernieuwd wordt.

De informatie die van raadsleden elders komt wordt in Deventer significant hoger gewaardeerd (50%) dan in Hilversum (20%), zie ook tabel 14c van bijlage 2. Als verklaring voor de vernieuwing in Deventer zou gesteld kunnen worden dat een kijk over de schutting nieuwe ideeën voor de tuin oplevert.

Lopen we nog even langs de tabellen betreffende de informatiekanalen, dan vallen een paar zaken op. In de eerste plaats worden een paar informatiekanalen duidelijk minder gewaardeerd: spreekuren (41,7%) en de plaatselijke pers (52,1%) worden duidelijk minder van belang geacht. Acties en demonstraties (31,3%) vormen het minst belangrijke informatiekanaal voor raadsleden. Wie vier jaar actievoeren voor lokale aangelegenheden in de gemeenten Deventer en Hilversum overziet, begrijpt wellicht waarom.

De toppers op het gebied van informatie liggen allemaal in de categorie 'informatie die zicht biedt op de samenleving'. Dit zijn contacten met wijk- en buurtorganisaties (89,8%), maatschappelijke groepen (89,8%), individuele contacten burgers (89,8%). Aan een top drie van de categorieën informatiekkanalen wagen wij ons hier niet. Daarvoor lopen de percentages voor Hilversum en Deventer binnen de categorieën te ver uiteen.

4.3.2 Actief of passief: middelen om invloed aan te wenden

In tabel 15a van bijlage 2 wordt per gemeente aangegeven welke middelen de raden gebruiken om hun beleidsbepalende en controlerende rol uit te oefenen. Interpellaties worden zelden of nooit aangevraagd. Daarentegen is het woord voeren verreweg de populairste manier om invloed aan te wenden. Dat hoeft geen verbazing te wekken in een gezelschap dat bijeen komt om te discussiëren over beleid. De top drie van machtsmiddelen is voor beide steden samen:

- 1 Het woordvoerschap in een raadsvergadering.
- 2 Indienen motie of amendement.
- 3 Vragen van informatie aan het college.

Wat opvalt is dat in Deventer minder 'woord gevoerd' wordt dan in Hilversum. In de volgende paragraaf blijkt dat dit zijn gevolgen heeft voor de tijdsbesteding.

De vraag is nu in welke mate de middelen ook effectief bevonden worden om invloed aan te wenden. Verondersteld mag worden dat een raad die veel middelen als minder effectief ervaart terwijl deze middelen wel regelmatig worden aangewend, behoefte heeft aan interne vernieuwing van de politieke arena (zie ook tabel 15b van bijlage 2).

Alvorens gebruik en effectiviteit naast elkaar te leggen is het zinvol een blik te werpen op de effectiviteitstabel alleen. Een aantal zaken vallen dan op.

In de eerste plaats is te zien in tabel 15 van bijlage 2 dat het indienen van amendementen wordt ervaren als het meest effectieve middel om invloed uit te oefenen. Amendementen worden op de voet gevolgd door de moties. Daarna is er geen enkel middel meer dat een meerderheid van de raadsleden kan bekoren als zeer effectief.

In de tweede plaats is er geen enkel middel dat massaal niet effectief bevonden wordt. 'Alle beetjes helpen', zo luidt de opvatting van de raadsleden over welk middel dan ook.

Als een middel zeer effectief wordt geacht en weinig wordt gebruikt hoeft dat geen aanleiding te vormen om iets te veranderen. Immers, een middel kan wel eens effectief zijn omdat het zo weinig gebruikt wordt. Andersom is er wel iets aan de hand. Als een middel veel wordt gebruikt maar als weinig effectief wordt ervaren, dan zal dat vaak een bron van ergernis zijn.

Het vragen van informatie in Hilversum wordt door slechts 19% als zeer effectief wordt beschouwd. Toch wordt van dit middel regelmatig gebruik gemaakt (26% van de raadsleden geeft dit aan). Het hoeft dan ook niet te verbazen dat in de A-

viertjes¹⁷ van raadsleden uit Hilversum, die zij in het kader van het Experiment Integrale Vernieuwing over bestuurlijke vernieuwing hadden geschreven, de relatie met het college regelmatig aan de orde kwam. De relatie tussen college en raad is in Hilversum ongetwijfeld een aanleiding tot interne vernieuwing. Tegelijkertijd is die relatie een reden waarom vernieuwing in mindere mate daadwerkelijk tot stand komt.

Een bemoedigende constatering is dat vrijwel ieder middel dat raadsleden veelvuldig aanwenden als zeer effectief worden ervaren. Uitzondering op deze bemoedigende constatering vormt in Hilversum: Het vragen stellen aan B&W en in Deventer het schrijven van beleidsnotities.

De grootste bron van ergernis is evenwel het woordvoerderschap. Dit middel wordt in beide steden heel vaak gebruikt (68%), maar slechts een minderheid (44%) acht het zeer effectief. Onze conclusie is dat er dat er te veel niet effectief gepraat wordt.

4.4 Tijdsbesteding van de raadsleden

Verreweg de meeste tijd besteden raadsleden aan vergaderen. De meeste tijd gaat op aan commissievergaderingen, vervolgens wordt veel tijd besteed aan de raadsvergadering, dan volgt de fractievergadering en ten slotte de partijvergaderingen. Veel minder tijd wordt besteed aan externe contacten, zoals spreekuren en contacten met organisaties. Wanneer wij even kort terugkeren naar de informatiekkanalen die raadsleden zeggen te gebruiken, dan wekt de tijdsbesteding van raadsleden enige bevreemding. 'De toppers op het gebied van informatie liggen allemaal in de categorie 'informatie die zicht biedt op de samenleving', zo stelden wij in paragraaf 4.3.1 vast. Uit tabel 7 over tijdsbeslag blijkt echter dat ruim driekwart van de tijd van raadsleden opgaat aan vergaderen, lezen, archiveren, contacten met ambtenaren en nog geen kwart aan contacten buiten het stadhuiscircuit. Een reden voor deze tijdsindeling is waarschijnlijk dat veel van de vergadertijd voor het raadslid bepaald wordt. De stukken komen vanzelf binnen, je wordt geacht op de vergadering aanwezig te zijn en eenmaal daar loopt de tijd vanzelf door. Bovendien wordt het vergadercircuit ook nog eens in stand gehouden door wat Tops 'de wet van klets noemt'. Dat wil zeggen dat de tijd die voor een vergadering stilzwijgend vastgesteld is, al pratend wordt opgevuld ook al is feitelijk reeds besproken wat er besproken had moeten worden. Uit 'Wat wil de raad' (Idenburg, Van Soomeren 1993) blijkt dat in Hilversum deze tijdsbesteding door een groot aantal Hilversumse raadsleden als onbevredigend wordt ervaren. De mate waarin de raadsleden met elkaar en niet met signalering van maatschappelijke problemen bezig zijn, mag gerust zorgelijk worden genoemd. In het eerste hoofdstuk wordt uiteengezet dat in een Copernicaans gewende overheid de raad fungeert als eerste signaal-ontvanger. Het is vooralsnog niet goed voorstelbaar hoe dat werkt als de raad negentig procent van zijn tijd besteed aan onderling vergaderen.

17 Aan het begin van het Experiment Integrale Vernieuwing in Hilversum vond er een speciaal raadsdebat plaats. Om te inventariseren waar de behoefte aan vernieuwing ligt, vroeg Philip Idenburg aan de raad om één A4-tje te schrijven over het functioneren van de raad. Een samenvatting van die A4-tjes en een reactie staat in de lokale eindrapportage van Hilversum ('Experientia docet') en in de landelijke Interimrapportage Experiment Integrale vernieuwing.

Tabel 3: Tijdsbesteding raadsleden in twee gemeenten

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

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

Wanneer we kijken naar Hilversum dan valt op dat veel tijd wordt besteed aan commissievergaderingen. Dit is een goede reden voor de Hilversumse raad om veel aandacht te hebben voor interne vernieuwing, de huidige situatie is ongewenst en moet veranderen. Ook in voorstellen als 'Als de stemmers staken...' wordt hier uitgebreid op ingegaan.

Commissiewerk sluit aan bij de werking van het ambtelijk apparaat en de portefeuilles van wethouders. Hiermee sluiten deze commissies beperkt aan op de leefwereld van de bewoners, wier problemen over het algemeen niet ophouden bij de grenzen van een portefeuille. Door deze beperkte aansluiting tussen de leefwereld van bewoners en de wijze waarop politici beleid bespreken, wordt een geloten bestuurscultuur bevorderd en wordt bemoeiens van 'derden' ontmoedigd. Ook aan plenaire vergaderingen wordt in Hilversum meer tijd besteed. Deze vergaderingen kunnen zich lenen voor bredere discussies. Immers, men is raadsbreed bijeen. Rituelen in de vergadering, de vermaarde herhaling van zetten waarom iedere politieke bijeenkomst bekend staat en de mate waarin besluiten voorgekookt zijn in commissie- en collegevergaderingen ontnemen echter het zicht op werkelijke dynamische en integrale discussies. Met de tijd die wordt besteed aan plenaire vergaderingen is echter niet iets gezegd over de kwaliteit van de politieke discussies.

5 Conclusies en enige aanbevelingen

5.1 Inleiding

Wie het proces van sociale en bestuurlijke vernieuwing serieus neemt, zal direct de onvolkomenheid van dit onderzoek inzien. Sociale vernieuwing begint immers met de constatering dat er diverse actoren (burgers, bedrijven, instellingen en bestuur) zijn. Elk van die actoren dient een plaats te krijgen waardoor de leefbaarheid van de lokale samenleving maximaal is gediend. De bestuurlijke veranderingen zijn in die opvatting bestuurlijke aanpassingen op veranderende rollen tussen burger, bestuur, bedrijven en instellingen. Een onderzoek dat zich beperkt tot één van die groepen, in dit geval het bestuur, heeft een blinde vlek ten aanzien van de andere groeperingen en dus een blinde vlek voor de wederkerigheid van de rollen.

Wanneer een bestuur echter niet in staat - of bereid - is een andere rol op zich te nemen, dan zullen ook inspanningen van de andere drie onderscheiden groepen worden gefrustreerd. Het wordt dan een stuk minder aantrekkelijk om bij te dragen aan de leefbaarheid van de samenleving. Burgers die zich niet aangetrokken voelen om bij te dragen aan de leefbaarheid van de samenleving worden wel eens 'calculerend' genoemd. Betogen die hierop worden gestoeld, hebben echter ook een blinde vlek: welke rol vervullen de andere actoren om zulke bijdragen van burgers nuttig te maken? Hoe kunnen overheden en instellingen de 'berekeningen van de calculerende burgers' zo veranderen dat het geheel groter is dan de som der delen in plaats van andersom. Die inspanning van het bestuur kun je sociale vernieuwing noemen.

5.2 Verschillene gemeenteraden in verschillende processen

In het vorige hoofdstuk hebben we een aantal opvallende punten gezien voor de processen van vernieuwing in beide steden. We noemen ze hier even kort.

In de eerste plaats kent Deventer duidelijk een eerste partij, de PvdA. Hilversum daarentegen heeft een vrij versnipperde raad. Iedere vorm van versnippering, dus ook partijpolitieke versnippering, is slecht voor de daadkracht van een gemeente en dus ook voor de vernieuwing in de handelwijze van deze gemeente. Omdat aan partijpolitieke verhoudingen door de raad zelf niets veranderd kan worden, laten wij deze hier verder buiten beschouwing.

In Deventer is men optimistisch over hetgeen voor groepen kan worden bereikt. Dit vormt een reden waarom in Deventer de sociale vernieuwing - met alle bestuurlijke gevolgen vandien - tot stand is gekomen. Juist in pogingen om iets te betekenen voor achterstandsgroepen, voor bedrijven en voor bewoners zijn nieuwe vormen van samenwerking ontstaan.

Uit het belang dat raadsleden hechten aan de klachten en bezwaren van individuele burgers, blijkt in welke mate raadsleden ontvankelijk zijn voor een externe beoordeling van de kwaliteit van het overheidsoptreden. Beroep en bezwaar vormen signalen vanuit direct betrokken burgers over de kwaliteit van de dienstverlening. In de dienstverlenende sfeer zijn er veel vernieuwingen te constateren in Deventer. Dit hangt ons inziens samen met de grote waarde die Deventer hecht aan beroep en bezwaar. De waardering voor beroep en bezwaar moet ons inziens vooral gezocht worden in de signalerende functie van zulke bezwaren.

De grote aandacht die er in Hilversum is voor de interne vernieuwing kan verklaard worden uit de grotere mate waarin de Hilversumse raadsleden menen dat de raad de plek is waar de 'volkswil' via partijen tot uitdrukking komt. Tegelijkertijd vormt zo'n partijenmodel een blinde vlek naar buiten toe. Het geloof dat via partijen de standpunten van de raad dusdanig vormgegeven worden dat zij overeen komen met wat de bevolking wil, vormt een goede reden om als raadslid eerder je licht op te steken binnen je partij dan bij burgers. Wij zien dan ook dat raadsleden in Hilversum sterker aan de standpunten van de partij en het partijbestuur hechten dan in Deventer.

Ideeën voor beter bestuur hoeven niet geput te worden uit de onderste catacomben van het eigen brein. Het wiel uitvinden kan intellectueel heel uitdagend zijn, het zal weinig aansluiten op de maatschappelijke vernieuwingen die gaande zijn. De raadsleden in Deventer blijken meer hun licht op te steken bij andere gemeente. Dit verklaart wellicht waarom in Deventer vernieuwing redelijk snel tot stand komt. Een boek vol plagiaat wordt ook sneller geschreven en aangezien op vernieuwing geen auteursrecht rust is er geen reden zulks na te laten.

De laatste reden waarom vernieuwing in Hilversum sterk intern georiënteerd is, is dat er in Hilversum meer vergaderd wordt in commissies. Hierdoor neemt de aandacht voor de buitenwereld af.

5.3 Vernieuwing van de raad aanbevelen

Wellicht de belangrijkste aanbeveling geldt voor beide gemeenten. Wij zijn geschrokken van de tijd die beide gemeenteraden besteden aan vergaderen. Lang vergaderen kan heel zinvol zijn, maar een volksvertegenwoordiger die (letterlijk!) 90 procent van zijn tijd met zijn rug naar de publieke tribune zit, loopt een stijve nek op als hij zijn achterban in het oog wilt houden. Bovendien worden de vergaderingen ook door de raadsleden zelf niet altijd als zinvol ervaren. Het lijkt ons zinnig om met ingang van vandaag de helft van de vergaderingen te schrappen en de vrijgekomen tijd te besteden op de fiets, in de kroeg, in contact met bedrijven en organisaties. Te meer daar raadsleden wel aangeven veel waarde te hechten aan informatie 'die zicht biedt op de samenleving'. Het is moeilijk te bevatten dat spreekuren en contacten met bewoners en organisaties door de raadsleden bij de beantwoording van de enquête de hemel in worden geprezen om voor wat betreft de meer aardse tijdsbesteding van de raadsleden relatief zo'n geringe aandacht te krijgen (vergeleken met vergaderen, vergaderen en vergaderen).

Het lijkt ons belangrijk en van realiteitszin getuigen wanneer partijen in mindere mate optreden als een vertaler van de mening van kiezers middels het uitgebreid toezicht houden op naleving van het partijprogramma. Naar ons idee kunnen partijen een veel belangrijkere en vruchtbaardere rol spelen als zij fungeren als platform waarin geluiden uit de samenleving versterkt en gestructureerd worden. Bovendien is een belangrijk nadeel van het partijmodel dat maatschappelijke vraagstukken vervormd worden tot politieke vraagstukken waardoor zij moeilijker her-

kenbaar zijn voor burgers. Dit geldt voor lokale politiek des te harder omdat veel politisering op lokaal niveau gekunsteld is¹⁸.

Pessimisme omtrent hetgeen raden kunnen betekenen voor maatschappelijke groeperingen, maar ook voor individuele burgers, lijkt ons een vorm van 'self fulfilling prophecy'. Het lijkt ons zeer aan te bevelen wanneer raadsleden trachten een rol als makelaar te vullen tussen belangen van diverse actoren in de gemeente. Dat wil zeggen dat er dynamiek wordt aangebracht in de wensen en de ideeën die leven binnen een gemeente, doordat er in bemiddeld wordt. Veelal gaan discussies in de raad over verschillen van mening binnen zo'n raad. Dat is heel voorstelbaar; het gaat juist in de raad om debat. Hierdoor wordt echter minder aandacht besteed aan de overeenkomsten die er zijn tussen belangen van diverse actoren. Juist door die overeenkomsten te signaleren en te benutten kan de raad een stimulerende en bindende factor binnen een gemeente vormen.

Wie zich vergelijkt met anderen, leert iets over zichzelf en leert iets van anderen. Wij denken dat het goed zou zijn als raadsleden actief op zoek gaan naar andere verschijningen die een raad kan aannemen. Mogelijkheden hiertoe zijn ruim voor handen. Een goed initiatief was bijvoorbeeld de uitwisseling die de Deventer wethouder Bugter had met zijn Apeldoornse collega.

Al deze veranderingen betekenen een verandering van het aangezicht van het hoofd van de gemeente: een betere neus voor maatschappelijke perspectieven, grotere oren voor individuele en maatschappelijke geluiden en een kleinere mond. Toegegeven, in het dagelijks leven niet werkelijk een schoonheidsideaal. Wij kunnen ons echter geen mooiere raad voorstellen.

18 Zie hierover ook de verschillende interviews die met de Nijmeegse hoogleraar J. van Deth hebben plaatsgevonden waarbij hij pleit voor de afschaffing van de gemeenteraden. Hoewel zijn voorstel enigszins getuigt van clientélisme (de burgers enkel en alleen als consument), geeft het wel een goed beeld van de proporties waarbinnen partijpolitiek op lokaal niveau van belang moet worden geacht. De sociaal-democratische lantaarnpalen geven nu eenmaal even veel licht als de liberale.

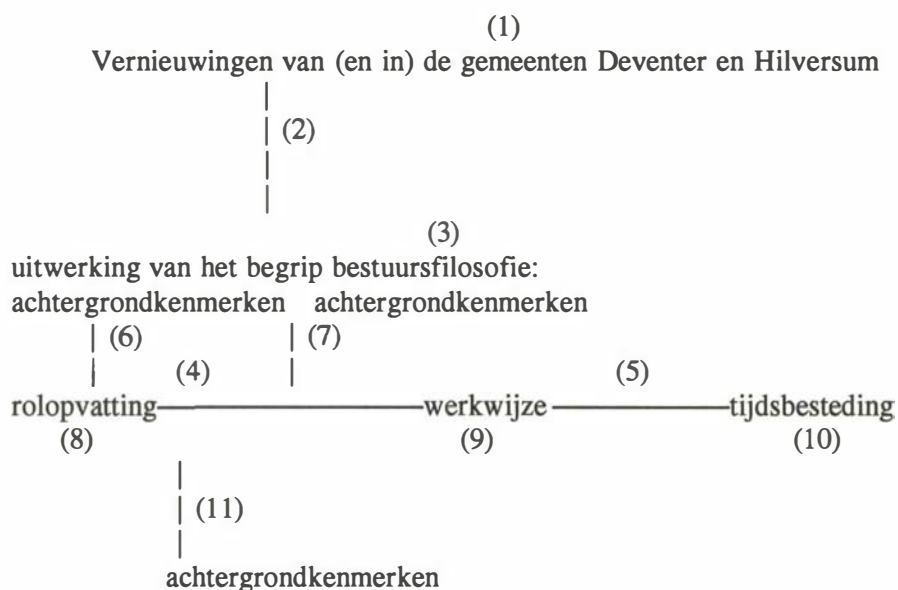
Literatuurlijst

- Berg H.: *In de politiek draait het iedere dag weer om normen en waarden*, Berenschot, Utrecht 1991.
- Bureau Onderzoek en Statistiek Gemeente Deventer: *Stadspanel Deventer maart 1993, onderzoeksverslag*, Deventer 1993
- Denters, S.A.H., H.M. de Jong: *Tussen Burger en Bestuur, Een empirisch onderzoek naar de positie van het raadslid in de Overijsselse gemeenten*, Enschede
- Gemeente Deventer: *Collegeprogramma raadsperiode 1990-1994*, Deventer 1990
- Gemeente Deventer: *wijkaanpak in uitvoering*, in *Deventer magazine*, Deventer 1992.
- Gemeente Deventer: *Diverse wijklannen*, Deventer 1993
- Gemeente Deventer: *Met sociale vernieuwing de wijken in*, in *Deventer Magazine, Deventer april 1993*.
- Gemeente Deventer: *Feiten en cijfers over de wijkaanpak*, Deventer 1993
- Gemeente Hilversum: *Als de stemmers staken*, Hilversum, 1992.
- Gemeente Hilversum: *Hilversum je bent in beeld*, Hilversum 1991.
- Gemeente Hilversum: *Collegeprogramma raadsperiode 1990-1994*, Hilversum 1990
- Gemeente Hilversum, *Projectgroep leefomgeving: Actieplan 1991-1992*, Hilversum 1991.
- Gemeente Hilversum: *Voortgangsrapportage sociale vernieuwing* (Januari 1992, Januari 1993, April 1993), Hilversum.
- Gossink H., P.F. van Someren: *Liefde voor de stad, aanleidingen tot discussie*, Amsterdam 1993.
- Gossink H., T.F.M. Hooghiemstra: *Interview met M. oosting, ombudsman in Interdisciplinair*, jaargang 2 nr. 2, Universiteit Twente, Enschede 1991.
- Hoogerwerf A. (red): *Politiek in Nederland*, Uitgeverij samson, Alphen aan de Rijn 1985.
- Idenburg, Ph. A.: *Sociale vernieuwing als Copernicaanse wending*, Inleiding op het congres een nieuwe fase in sociale vernieuwing, Den Haag 1992.
- Idenburg Ph. A., P.F. van Someren, H. Gossink: *Interimrapportage Experiment Integrale Vernieuwing*, Adviesgroep Sociale Vernieuwing/Ministerie van Binnenlandse Zaken, Utrecht/Amsterdam/'s-Gravenhage, mei 1993.
- Idenburg Ph. A., P.F. van Someren, m.m.v. H. Gossink: *Alleen willen kan je niet leren*, Eindrapportage Experiment Integrale Vernieuwing, Adviesgroep Sociale Vernieuwing/ Ministerie van Binnenlandse Zaken, Utrecht/Amsterdam/'s-Gravenhage, 24 juni 1994.
- Someren P.F. van, m.m.v. Ph. A. Idenburg en H. Gossink: *Besturen met Liefde voor de Stad en Liefde voor het vak, een evaluatie van bijna twee jaar Deventer wijkaanpak en een blik vooruit naar de komende jaren*, Amsterdam/Deventer januari 1994.
- Thomassen, J.J.A.: *Hedendaagse Democratie*, Samson uitgeverij, Alphen aan de Rijn 1992.

Bijlage 1:

Het onderzoeksontwerp

1 Theoretisch netwerk



Hoewel het schema allerlei interessante verbanden suggereert zullen wij ons met maar een aantal daarvan bezighouden, dit zal ook nog eens in een beperkte zin gebeuren. Het gevaar dat door de bomen het bos wordt gekapt moet worden ontweken. Wij onderscheiden twee soorten hypothesen:

- 1 Hypothesen die aangeven dat er zoiets als een bestuursfilosofie bestaat en wat die relatie inhoudt. Hierbij wordt ingegaan op rolopvatting, taakopvatting en de relaties daartussen 4, 5 8, 9 en 10).
- 2 Hypothesen die aangeven dat er een relatie bestaat tussen vernieuwing en bestuursfilosofie en wat die relatie inhoudt.

In de praktijk van het onderzoek zullen wij ons beperken tot de tweede soort hypothesen, omdat wij vooral geïnteresseerd zijn in het beschrijven en verklaren van vernieuwing en niet in een 'soul-search' onder raadsleden.

1.1 De diverse verbanden

- ad 1) Vernieuwingen in Hilversum en Deventer worden beschreven en in kaart gebracht in hoofdstuk 3
- ad 2) De relatie tussen bestuurlijk en sociale vernieuwing en het begrip bestuursfilosofie gelegd in hoofdstuk 4 paragraaf 2 en 3.
- ad 3) Het begrip bestuursfilosofie wordt in zijn geheel uitgewerkt en getoetst in hoofdstuk 2. Dit houden ook de relaties 4 en 5 in.
- ad 6, 7 en 11)
Op de relaties tussen achtergrondkenmerken en rol- taakopvatting en tijdsbesteding wordt hier verder niet ingegaan. Wel worden enkele achtergrondkenmerken omschreven in de eerste paragraaf van hoofdstuk 4.
- ad 8, 9 en 10)
Wat een rolopvatting, een werkwijze en de tijdsbesteding inhouden wordt aangegeven in hoofdstuk 2 ¹.

¹ Meer informatie over de inhoud van deze begrippen, zie H.M. de Jong, Denters S.A.H.: *Tussen Burger en Bestuur* Enschede 199.

2 Onderzoeksvragen en hypothesen

I Feitelijke beschrijving van bestuurlijke en sociale vernieuwing.

- a In welke categorie vallen de vernieuwingen te plaatsen?
 - 1 Vernieuwingen in de sfeer van gemeente als politieke arena, interne oriëntatie
 - 2 Vernieuwingen in de sfeer van gemeente als politieke arena, externe oriëntatie
 - 3 Vernieuwingen in de sfeer van gemeente als dienstverlener, interne oriëntatie.
 - 4 Vernieuwingen in de sfeer van gemeente als dienstverlener, externe oriëntatie.
- b In welke mate hebben de vernieuwingen tot doel beter in te (kunnen) spelen op de lokale initiatieven van groepen mensen en organisaties/ bedrijven?
- c In welke mate is sprake van een daadwerkelijke vernieuwing of betreft het nog een voorgenomen verandering? (met andere woorden in welke mate is de vernieuwing al uitgevoerd?)
 - 1 Betreft het vernieuwing in (ambtelijke) voorbereiding.
 - 2 Betreft het vernieuwing waartoe is besloten middels een college besluit?
 - 3 Betreft het vernieuwing waartoe is besloten in een raadsbesluit?
 - 4 Betreft het vernieuwing die uitgevoerd wordt.

De man/vrouw verdeling in de beide plaatsen is (vraag 58).

De gemiddelde leeftijd ontloopt elkaar niet veel, nml .. in Deventer en .. in Hilversum. Als gekeken wordt naar de arbeidssituatie van de gemeenteraadsleden, blijken in Hilversum iets meer raadsleden afkomstig van overheid of semi-overheid (vraag 4, code R03B. In Deventer geven de raadsleden een hoger cijfer aan hun raadswerk (vraag 51, nl een .. dan in Hilversum waar dat een .. is.

Hypothesen omtrent relatie II:

De relatie tussen mate en aard van vernieuwing en de bestuursfilosofie

- a De gemeenteraad waarin sterker dezelfde thema's als onderwerp van discussie worden genoemd, bewerkstelligt in sterkere mate daadwerkelijke bestuurlijke en sociale vernieuwing.
- b De gemeenteraad waarin sterker dezelfde thema's als onderwerp van discussie worden genoemd, bewerkstelligt in sterkere mate vernieuwingen op het terrein van de gemeente als dienstverlener.

Hypothese a en b met andere woorden: in Hilversum geeft men op vraag 20 duidelijk meer verschillende antwoorden dan in Deventer.

- c De gemeenteraad waarin meer raadsleden een beleidsgerichte bestuursfilosofie (versus een belangengerichte bestuursfilosofie) bewerkstelligt relatief meer vernieuwingen binnen de interne oriëntatie van vernieuwing.

In combinatie met de voorlopige conclusie hierover luiden de te toetsen hypothesen:

- 1 Gemeenteraadsleden in Hilversum geven op vraag 7 bij de categorieën a, b, e en i relatief vaker de categorie zeer groot (code 5) dan in Deventer.
- 2 Op vraag 8 antwoorden de raadsleden in Hilversum vaker met beleidsgerichte categorieën te weten, a, b, e en i dan in Deventer.
- 3 Gemeenteraadsleden in Hilversum geven bij vraag 8 vaker aan een groot of zeer groot belang te hechten aan informatiekanalen binnen het stadhuis (contacten met gemeenteambtenaren, collegeleden, collegeraadsleden).

- 4 Gemeenteraadsleden in Hilversum besteden relatief meer tijd aan bijwonen vergaderingen fractie, commissies, raad, ambtelijk apparaat dan in Deventer.
- d De gemeenteraad waarin meer raadsleden met een belangengerichte bestuursfilosofie bewerkstelligt relatief meer vernieuwingen in de sfeer van externe oriëntatie van vernieuwing.
- In combinatie met de voorlopige conclusie hierover luiden de te toetsen hypothesen:
- 1 Op vraag 7 wordt in Deventer relatief vaker dan in Hilversum voor de categorieën c, d, f, g en h het belang zeer groot geacht (code 5).
 - 2 Op vraag 8 wordt in Deventer relatief vaker dan in Hilversum met c, d, f, g en h geantwoord.
 - 3 In Deventer hecht men relatief meer belang aan informatiekkanalen buiten het stadhuisccircuit (inspraak, spreekuren individuele contacten met burgers, contacten met maatschappelijke organisaties).
 - 4 Gemeenteraadsleden in Deventer besteden relatief meer tijd aan activiteiten buiten het stadhuis: houden van spreekuren en onderhouden van contacten met belangrijke maatschappelijke organisaties.

In de hoofdstekst treft u de bevindingen aan. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de relaties tussen oriëntatie, informatiekkanalen en tijdsbesteding.

3 Relatie tussen het begrip bestuursfilosofie en de vragenlijst

Rolopvatting	Taakopvatting	Tijdsbesteding	Achtergrond-kenmerken
Waarde die wordt gehecht aan de verschillende taken van een raadslid. (vraag 7 en 8) Partijpolitieke positionering (vraag 15, 16 en 18, 19) Positie in de fractie (vraag 17) Houding ten aanzien van het college, positionering in de raad. (vraag 21, 22, 23, 24) Invloed, positionering van de raad of fractie (vraag 26, 27, 28, 44) Positionering naar invloed van diverse organisaties op de lokale politieke besluitvorming (vraag 43) Opvattingen over mogelijkheden om relatie burger-politiek te verbeteren (vraag 45)	Belang informatiekanaalen (vraag 9) Gebruik middelen om invloed uit te oefenen (vraag 29) Wijze waarop de raad in zijn geheel invloed uit probeert te oefenen. (vraag 30) Al dan niet houden van een spreekuur. (vraag 32). aantal malen dat een raadslid contact opneemt met een groep of organisatie. (vraag 37)	Totaal aantal uur dat aan het raadslidmaatschap wordt besteed (vraag 1. Tijd die wordt besteed aan de verschillende onderdelen onderdelen van het raadslidmaatschap (vraag 2	Duur van het raadslidmaatschap (3) Beroepssituatie (vraag 4, 5 en 6) Binding met de gemeente (10, 11, 12) Binding met plaatselijke of regionale organisaties (12, 13) Opleiding (14) Zaken die aan de orde komen in contacten met burgers en groepen.(34, 38) Aantal malen dat een raadslid is benaderd door individuele burgers (33) Aantal malen dat een raadslid door bepaalde organisaties wordt benaderd.(36, 38) Oordeel over groepen en organisaties (41. Oordeel raadsleden over burgers als staatsburger (46, 47, 48) Aantrekkelijkheid (diverse aspecten van het raadslidmaatschap (49, 51 en 52) Geslacht, leeftijd (vraag 57, 58)

Bijlage 2:

Uitkomsten enquête

Tabel 1: Respons en Zetelverdeling

	Hilversum				Deventer				Totaal			
	N		%		N		%		N		%	
CDA	4	(8)	13	(22)	4	(7)	21	(21)	8	(15)	16	(21)
PvdA	7	(8)	23	(22)	7	(13)	36	(39)	14	(21)	28	(30)
VVD	4	(6)	13	(16)	3	(4)	16	(12)	7	(10)	14	(14)
D'66	2	(4)	6	(11)	2	(3)	11	(9)	4	(7)	8	(10)
Groen Links	3	(3)	10	(8)	1	(2)	5	(6)	4	(5)	8	(7)
RPF/SGP/-GPV	1	(1)	3	(2)	--	--	--	--	1	(1)	2	(3)
Hilversum 2000	5	(7)	16	(19)	--	--	--	--	5	(5)	10	(14)
Deventer Belang	--	--	--	--	0	(4)	0	(12)	0	(4)	0	
Onbekend	5	--	16	--	2	--	6	--	7		34	
Totaal	31	(37)	100	(100)	19	(33)			50	(70)	100	(100)

Tabel 2: Respons en feitelijke verhouding wethouders en raadsleden

	Hilversum				Deventer				Totaal			
	N		%		N		%		N		%	
Wethouder	4	(5)	83	(14)	4	(5)	21	(15)	8	(10)	16	(14)
Raadslid	27	(32)	87	(86)	15	(28)	79	(85)	42	(60)	84	(86)

Tabel 3: Man/vrouw-verhouding in de raad

Sekse	Hilversum		Deventer		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Man	20	65	13	68	33	66
Vrouw	11	35	6	32	17	34
Totaal	31	100	19	100	50	100

Tabel 4: ervaring in het raadswerk

Hoe lang raadslid	Hilversum		Deventer		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
< 2 jaar	2	7	1	7	3	7
3-4 jaar	12	44	5	36	17	41
5-7 jaar	4	15	4	29	8	20
8-11 jaar	5	19	2	14	7	17
> 12 jaar	4	15	2	14	6	15
Totaal	27	100	14	100	41	100

Tabel 5: Opleiding

Hoogst genoten opleiding	Hilversum		Deventer		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Lager algemeen	1	3	--	0	1	2
Middelbaar algemeen	3	10	1	5	4	8
Middelbaar beroeps	2	6	3	16	5	10
Hoger algemeen	2	6	1	5	3	6
Hoger beroeps	10	32	5	26	15	30
Wetenschappelijk	12	39	9	47	21	42
Anders	1	3	--	--	1	2
Totaal	31	99	19	99	50	100

Tabel 6: Beroepsachtergrond raadsleden (exclusief wethouders)

Beroep	Hilversum		Deventer		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
In dienst bij overheid	6	22	5	33	11	26
In loondienst elders	5	19	3	20	8	19
Zelfstandig	3	11	2	13	5	12
Anders	9	33	5	33	14	33
Ontbrekende	4	15	--	--	4	10
Totaal	27	100	15	100	42	100

Tabel 7: Tijdsbeslag raadswork

Uren	Hilversum		Deventer		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
< 16	7	26	6	30	13	28
17-24	11	41	6	30	17	36
25-32	5	18	3	15	8	17
33-40	3	11	--	--	3	6
> 40	1	4	5	25	6	13
Totaal	27	100	20	100	47	100

Tabel 8a: Belang taakelementen beleidsgerichte oriëntatie

	Geen		Enig		Groot	
	n	%	n	%	n	%
Belang controle B & W en ambtelijke apparaat						
Hilversum	2	6.3	6	18.8	24	75.0
Deventer			2	11.1	16	88.9
Totaal	2	4.0	8	16.0	40	80.0
Belang vertalen partijprogramma in beleid						
Hilversum			5	15.6	27	84.4
Deventer	1	5.6	3	16.7	14	77.8
Totaal	1	2.0	8	16.0	41	82.0
Belang vaststellen hoofdlijnen beleid						
Hilversum	1	3.1	2	6.3	29	90.6
Deventer					18	100.
Totaal	1	2.0	2	4.0	47	94.0

Tabel 8b: Belang taakelementen belangengerichte oriëntatie

	Geen		Enig		Groot	
	n	%	n	%	n	%
Opkomen voor belangen van individuele burgers						
Hilversum	3	9.4	7	21.9	22	68.8
Deventer			7	38.9	11	61.1
Totaal	3	6.0	14	28.0	33	66.0
Opkomen voor belangen groepen en organisaties						
Hilversum	4	12.5	8	25.0	20	62.5
Deventer			4	23.5	13	76.5
Totaal	4	8.2	12	24.5	33	67.3
Behandelen beroeps en bezwaarschriften						
Hilversum	9	29.0	10	32.3	12	38.7
Deventer	2	11.1	4	22.2	12	66.7
Totaal	11	22.4	14	28.6	24	49.0

Tabel 8c: Belang taakelementen vertegenwoordiging

	Geen		Enig		Groot	
	n	%	n	%	n	%
Het vertegenwoordigen van kiezers van mijn partij						
Hilversum			4	12.5	28	87.5
Deventer			2	11.1	16	88.9
Totaal			6	12.0	44	88.0
Het vertegenwoordigen van de burgers in deze gemeente						
Hilversum	3	9.4	1	3.1	28	87.5
Deventer			2	11.1	16	88.9
Totaal	3	6.0	3	6.0	44	88.0
Het naar de burgers toe rechtvaardigen van bestuursbeslissingen						
Hilversum	3	9.4	6	18.8	23	71.9
Deventer	3	16.7	2	11.1	13	72.2
Totaal	6	12.0	8	16.0	36	72.0

Tabel 9a: Resultaat voor individuen: succes behartigen persoonlijke belangen

	Veel		Weinig		Ontbrekend	
	n	%	n	%	n	%
Hilversum	15	48	11	36	5	16
Deventer	14	74	5	26	-	-
Totaal	29	58	16	32	5	10

Tabel 9b: Resultaat voor groepen: succes behartigen belangen organisaties

	Veel		Weinig		Ontbrekend	
	n	%	n	%	n	%
Hilversum	12	39	15	48	4	13
Deventer	13	72	5	28	-	-
Totaal	25	51	20	41	4	8

Tabel 10: Eigen mandaat of stemgedrag volgens partij

	Geen fractiediscipline		Stemmen volgens partij	
	n	%	n	%
Hilversum*	7	25	20	71
Deventer	5	28	13	72
Totaal	12	26	33	72

* 1 Hilversums antwoord was niet van toepassing.

Tabel 11: Fractiediscipline

	Nooit		Zelden		Regelmatig		Ontbrekend	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Hilversum	10	34	17	59	2	7	-	-
Deventer	10	53	6	32	2	10	1	5
Totaal	20	42	23	48	4	8	1	2

Tabel 12: Het laatste woord bij een conflict tussen fractie en partij

	Fractie		Partij		Weet niet	
	n	%	n	%	n	%
Hilversum	17	55	9	29	5	16
Deventer	15	79	3	16	1	5

Tabel 13: Conflict partij-fractie

	Nee		Ja, één maal		Ja, meerdere malen	
	n	%	n	%	n	%
Hilversum	22	71	7	23	2	6
Deventer	16	84	3	16	-	-
Totaal	38	76	10	20	2	4

Tabel 14a: Belang informatiekanal stadhuiscircuit

	Geen		Groot	
	n	%	n	%
Gemeente-ambtenaren				
Hilversum	9	30,0	21	70,0
Deventer	5	26,3	14	73,7
Totaal	14	28,6	35	71,4
Collegeleden				
Hilversum	10	33,3	20	66,7
Deventer	6	31,6	13	68,4
Totaal	16	32,7	33	67,3
Eigen raadsleden				
Hilversum	7	23,3	23	76,7
Deventer	2	11,1	16	88,9
Totaal	9	18,8	39	81,3

Tabel 14b: Belang informatiekanal samenleving

	Geen		Groot	
	n	%	n	%
Inspraakbijeenkomsten				
Hilversum	7	23,3	23	76,7
Deventer	6	31,6	13	68,4
Totaal	13	26,5	36	73,5
Spreekuren				
Hilversum	17	58,6	12	41,4
Deventer	11	57,9	8	42,1
Totaal	28	58,3	20	41,7
Plaatselijke pers				
Hilversum	15	51,7	14	48,3
Deventer	8	42,1	11	57,9
Totaal	23	47,9	25	52,1
Individuele contacten burgers				
Hilversum	2	6,7	28	93,3
Deventer	3	15,8	16	84,2
Totaal	5	10,2	44	89,8
Maatschappelijke groepen				
Hilversum	5	16,7	25	83,3
Deventer	5	10,2	19	100,0
Totaal	5	10,2	44	89,8
Acties, demonstraties				
Hilversum	21	70,0	9	30,0
Deventer	12	66,7	6	33,3
Totaal	33	68,8	15	31,3
Wijk/buurtorganisaties				
Hilversum	3	10,0	27	90,0
Deventer	2	10,5	17	89,5
Totaal	5	10,2	44	89,8

Tabel 14c: Belang informatie buiten de gemeente

	Geen		Groot	
	n	%	n	%
Raadsleden elders				
Hilversum	24	80,0	6	20,0
Deventer	9	50,0	9	50,0
Totaal	33	68,8	15	31,3
Vakliteratuur				
Hilversum	9	30,0	21	70,0
Deventer	7	38,9	11	61,1
Totaal	16	33,3	32	66,7

Tabel 15a: Gebruik middelen om beleid te controleren of bepalen

	N.v.t.		Nooit		Soms		Vaak	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Het indienen van een motie								
Hilversum	2	6	1	3	18	58	10	32
Deventer	3	16	0	0	11	58	5	26
Totaal	5	10	1	2	29	58	15	30
Het indienen van amendementen								
Hilversum	2	6	1	3	18	58	10	32
Deventer	3	16	0	0	11	58	5	26
Totaal	5	10	0	2	29	58	25	30
Het vragen van informatie aan B&W								
Hilversum	1	3	1	3	21	68	8	26
Deventer	3	15	1	5	10	53	5	26
Totaal	4	8	2	4	31	62	13	26
Het aanvragen van een interpellatie								
Hilversum	1	3	17	57	12	40	-	-
Deventer	6	32	10	53	3	16	-	-
Totaal	7	14	27	55	15	30	-	-
Het schrijven van een beleidsnotitie voor fractie of raadscommissie								
Hilversum	0	0	8	26	16	52	7	22
Deventer	2	10	0	0	11	58	6	31
Totaal	2	4	8	16	27	54	13	26
Het woordvoederschap in een raadsvergadering								
Hilversum	1	3	0	0	7	23	23	74
Deventer	3	16	0	0	5	26	11	58
Totaal	4	8	0	0	12	24	34	68
Het houden van een hoorzitting								
Hilversum	2	6	4	13	23	74	1	3
Deventer	2	10	8	42	9	47	-	-
Totaal	4	8	12	24	32	64	1	2

Tabel 15b: Effectiviteit middelen om beleid te controleren of te bepalen

	Zeer		Enigszins		Niet	
	n	%	n	%	n	%
Het indienen van een motie						
Hilversum	21	68	10	32	-	-
Deventer	10	52	9	47	-	-
Totaal	31	62	19	38	-	-
Het indienen van een amendement op voorstel B&W						
Hilversum	22	71	9	29	-	-
Deventer	14	74	5	26	-	-
Totaal	36	72	14	28	-	-
Het vragen van informatie aan B&W						
Hilversum	6	19	24	78	1	3
Deventer	7	37	11	58	1	5
Totaal	13	26	35	70	2	4
Het aanvragen van een interpellatie						
Hilversum	13	46	8	28	7	26
Deventer	1	5	11	58	7	37
Totaal	14	30	19	40	14	30
Het schrijven van een beleidsnotitie voor fractie of raadscommissie						
Hilversum	7	23	20	67	3	10
Deventer	5	26	14	74	-	-
Totaal	12	25	34	69	3	6
Het woordvoederschap in een raadsvergadering						
Hilversum	15	48	12	39	4	13
Deventer	7	37	11	58	1	5
Totaal	22	44	23	46	5	10
Het houden van een hoorzitting						
Hilversum	9	29	18	58	4	15
Deventer	2	11	12	63	5	26
Totaal	11	22	30	60	9	18