

Bestuurlijke vernieuwing

A.F.A. Korsten¹

Is lokale bestuurlijke vernieuwing een illusie?

Van Dale geeft drie betekenissen van illusie. Ten eerste die van enthousiasme. Die positieve betekenis komt tot uiting in de zegswijze 'koester uw illusies'. Voor lokale bestuurlijke vernieuwing betekent dit de vraag of en in hoeverre bestuurlijke vernieuwing een positieve uitdaging was en is. Hoe komt het toch dat zes tot zeven jaar na de start van de discussie over de kloof tussen kiezers en lokale gekozenen, na de gemeenteraadsverkiezingen van 1990, die de inleiding was tot veel lokale vernieuwingsvoorstellen, bestuurlijke vernieuwing nog 'talk of the town' is?

Een illusie heeft ook een tweede betekenis. Een illusie kan verwijzen naar onrijpheid en dwaasheid. Denk aan de uitdrukking 'maak je geen illusies' en blijf met beide benen op de grond staan. Of aan de uitdrukking: 'iemand is begoocheld door een illusie'. Dat betekent dat men zich een rad voor de ogen laat draaien. Die betekenis vraagt naar de eventuele dwaasheid rond bestuurlijke vernieuwing.

In feite gaat het bij beide eerste twee betekenissen van illusie om de koestering tegenover ontgoocheling, om de positieve en negatieve kanten van bestuurlijke vernieuwing, om twee kanten van een medaille. De derde betekenis van illusie is die van schijnbeeld, van kunstmatigheid. We zeggen: 'de illusie wekken van'. Toegepast op bestuurlijke vernieuwing roept deze betekenis de vraag op of de beoogde vernieuwing ook echte vernieuwing is.

De probleemstelling is daarmee gegeven: de bestuurlijke vernieuwing bekijken we vanuit de drie betekenissen van illusie.

Wat bij de voorbereiding van deze beschouwing vooral opviel, was een bepaald aspect dat vooral om interpretatie vraagt. Bestuurlijke vernieuwing was nodig in de grote steden, waar rond 1990, tijdens en na de verkiezingen, grote kritiek op de lokale politiek tot uitbarsting kwam. Steden als Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Groningen ontwikkelden ook daadwerkelijk vernieuwingsvoorstellen. Men zou denken, dan is het na zo'n vier jaar wel geblust, maar dat blijkt niet het geval. Hoewel de oorspronkelijke motieven voor lokale bestuurlijke vernieuwing, zoals een lage opkomst, wat afvlakten, bleef de vernieuwingsdrang toch om zich heen grijpen. Dat roept om een verklaring: hoe kan het dat we ook in 1997 nog spreken over bestuurlijke vernieuwing? Blijkbaar is bestuurlijke vernieuwing geen fictie maar een bijzonder serieus te nemen verschijnsel, dat immers velen bezig houdt. We menen dat alleen een interpretatieve benadering, waarin bestuurlijke vernieuwing te zien is als communicatie van 'policy meaning' dit begrijpelijk maakt. Vernieuwing fungeert als middel in het kader van '*politics of meaning*', het roept op tot nieuwe actie en verleent er betekenis aan (verg. Yanow, 1993).

¹ Deze tekst is in licht bewerkte vorm eerder verschenen in het tijdschrift *Beleidswetenschap*.

De opbouw van mijn betoog is als volgt. Ik sta eerst stil bij de aanleiding voor de vernieuwingsdiscussie en bij de vormen van vernieuwing die we zoal tegenkomen. Daarbij zal ik de periode 1990-1994 behandelen en de periode 1994- 1997. Dan behandel ik de drie interpretaties van bestuurlijke vernieuwing als illusie om daarna af te sluiten met een boodschap. Het bronnenmateriaal bestond uit collegeprogramma's van allerlei grote en middelgrote steden, nota's over bestuurlijke vernieuwing, eigen en andermans kiezersonderzoek. Voorts zijn nog eens diverse studies geraadpleegd en is gesproken met diverse burgemeesters en wethouders.

De roep om vernieuwing

Waaruit is bestuurlijke vernieuwing voortgekomen? Het antwoord is: de kloof. De opkomst bij de raadsverkiezingen in 1990 was in diverse grote steden onder de 50%, terwijl die in gemeenten onder de 20.000 inwoners over het algemeen boven de 60% lag, hier en daar ook boven de 80% (zie Korsten en Kuiper, 1991). De lagere opkomst in 1990 in het land, en vooral in de grote steden, vormde een stimulans voor nader onderzoek naar de opvattingen van kiezers en voor een golf van plannen voor politieke en bestuurlijke vernieuwing. Er moet wat gebeuren, anders verliest de burger het vertrouwen in het gemeentebestuur, zo werd in allerlei nota's uit middelgrote en grote steden gesteld. Wat hield dat onderzoek in? Onderzoek in diverse steden leerde onder meer dat:

- de burgers redelijk tevreden zijn over de dienstverleningstaak van de gemeente;
- ook redelijk tevreden waren over het leefklimaat in hun gemeente, hoewel er verschillen bestaan tussen wijken met achterstand en andere wijken;
- maar kritiek hebben op de lokale politiek.

Wat is dan die kritiek op de grootstedelijke politiek?

- De politiek is wat flets, want de wethouders zijn amper bij de burgers bekend.
- De verschillen tussen politieke partijen/fracties in de raad worden voor veel kiezers niet of niet voldoende duidelijk.
- De lokale politiek 'slaat naar binnen'. Raadsleden vragen, krijgen en lezen veel nota's, maar zijn minder geïnteresseerd in de mening van kiezers buiten verkiezingstijd, aldus grote groepen kiezers (Tops e.a., 1991). Ook allerlei affaires in steden toonden aan dat bestuurders niet steeds een brug slaan naar kiezers. Soms wordt hun meerderheidsopvatting gewoon genegeerd (zie Hermans, 1993).

De discussie over deze en andere feiten staat bekend als de kloof-discussie. Naderhand is ook wel in twijfel getrokken of van een kloof sprake was en is. In feite bestaat altijd een kloof tussen kiezers en gekozenen, eenvoudig omdat de kiezers het bestuur niet van dag tot dag volgen en geen afwegingen over keuzen en ruil tussen partijen in de raad en B&W kunnen meemaken. De vraag is veeleer of de kloof onaanvaardbaar groot is. Die was en is groot in de grote en middelgrote steden.

Vernieuwingsvoorstellen waren in de periode '90-'94 daaruit alleszins te verklaren. Het gemeentebestuur vergeet hier en daar gewoon de burgers of hanteert een zwakke inspraakprocedure, waarin bestuurders niet op het toneel verschijnen, maar ambtenaren de klus moeten klaren (zie ook Castenmiller, 1994).

Omvang van de vernieuwing

Wat gebeurt er vervolgens? In veel grote en middelgrote gemeenten verscheen politieke en bestuurlijke vernieuwing op de bestuurlijke agenda. Allerlei nota's, zoals uit Amsterdam, Den Haag en Groningen beargumenteren de voornemens tot actie vanuit allerlei enquêtemateriaal. De nota's bevatten veel voorstellen. Zo kent de nota 'Alle stemmen gelden' uit Den Haag maar liefst 32 actiepunten. Bestuurlijke- vernieuwingsvoorstellen bieden meestal niets op het vlak van inhoudelijke sturing; het gaat om een andere wijze van beleid ontwikkelen; om processturing zo men wil. Bijvoorbeeld wordt bepleit dat burgers meer betrokken worden bij beleid.

Het gaat in het land niet om incidentele vernieuwingsvoorstellen. Cijfermateriaal wijst in deze richting. Zo'n zeven op elke tien gemeenten nemen minimaal zes maatregelen. In ongeveer de helft van alle gemeenten is sprake van 'institutionele' vernieuwing doordat: een commissie bestuurlijke vernieuwing is ingesteld, of een portefeuillehouder bestuurlijke vernieuwing in het college van B&W is aangewezen, er een rapport over is verschenen of het college-accord er ruime aandacht aan besteedt (Gilsing, 1994).

In de periode 1990-1994 nemen vrijwel alle gemeenten vernieuwende maatregelen, niet alleen de grotere. Ook die gemeenten die minder aanleiding hebben om met voorstellen te komen, omdat de lokale democratie er levendig is, doen blijkbaar voorstellen. Dat is verrassend en op het eerste gezicht onbegrijpelijk. Ik kom daar nog op terug.

Toch is er een link, een samenhang te zien tussen de aanleiding voor vernieuwing en de gemeenten waar besturen veel voorstellen tot vernieuwing doen. Want, hoe lager de opkomst bij de verkiezingen was, hoe meer kans dat een gemeente maatregelen neemt. Bovendien, hoe groter de gemeente, hoe meer maatregelen op het vlak van bestuurlijke vernieuwing (Gilsing, 1995: 18-19).

Voorwaarden

Vooraf grotere gemeenten nemen de vernieuwingsnoodzaak dus serieus. Dan moeten wel voorwaarden vervuld zijn. Ik noem er vier. Ten eerste moet er natuurlijk een probleemperceptie zijn. Vooral problemen die te zien zijn als een trendbreuk of crisis nopen tot vernieuwingsvoorstellen. De kloof wordt gezien als zo'n probleem.

Ten tweede is de aanwezigheid van politieke prioriteit gewenst. Een coalitie-accord maakt dat meestal duidelijk. Een probleem of uitdaging moet erkend worden. Vernieuwing opnemen in een akkoord is echter ook nog niet genoeg.

Ook is, ten derde, een 'publieke entrepreneur' gewenst. Entrepreneurs zijn personen of commissies die met plannen komen. Entrepreneurs zijn publieke ondernemers of anders gesteld: initiatiefnemers; ze adapteren ideeën die elders zijn ontwikkeld; ze zijn bereid risico's te nemen en durven voorop te gaan en het proces te organiseren. Vanuit onderzoek naar publieke ondernemers is dit te beargumenteren (Nelissen c.s., 1996: 26). Het is opvallend dat juist in enkele gemeenten waar vernieuwing niet doorzet de

entrepeneursfunctie niet vervuld wordt (Depla en Tops, 1996: 111). Eerst toen een entrepreneur in Eindhoven op het toneel was verschenen, kwam de vernieuwing op gang.

En ten vierde, beleid slijt en vraagt om nieuw beleid. In 1989 bleek bijvoorbeeld in Arnhem dat burgers een bepaalde aanpak van wijkproblemen niet meer lustten, waarna bestuurders en ambtenaren zich iets nieuws moesten laten invallen (zie Idenburg en Kensen, 1996: 48). Zwolle geeft een ander voorbeeld te zien. In Zwolle was enige jaren terug een reconstructie van een ringweg voorgenomen, de Veerallée. Met deze weg bleek een wijk en bleken ook bedrijven niet gelukkig. De relatie met de wijk liep een deuk op. Daarop volgde als reactie een intensief 'communicatieproces'.

De les hieruit is dat belanghebbende burgers eerder bij de beleidsontwikkeling moeten worden betrokken. Bovendien moeten bestuurders hun gezicht laten zien en niet alle beraad met een wijk aan de ambtenaren overlaten. Bestuurlijke courage is gevraagd en fatsoenlijke procedures. Andere voorbeelden vonden we in Deventer en Leerdam. Wijkgericht werken blijkt hier en daar nodig, omdat er kritiek kwam op sectoraal beleid, waarop burgers geen invloed konden uitoefenen.

Barrières voor vernieuwing zijn er ook. We kennen ze: het ontbreken van een crisis, geen prioritering van een probleem en het ontbreken van entrepreneurs, die passende voorstellen genereren.

Vier vormen van vernieuwing: de eerste generatie

In de vernieuwingsmaatregelen zijn allerlei typen vernieuwingsmaatregelen te onderkennen. Diverse onderzoekers hebben die in kaart gebracht.

Het gaat om vier typen: extern-bestuurlijke maatregelen, intern-bestuurlijke, extern-ambtelijke en intern-ambtelijke. Die voorstellen hebben te maken met verschillende doelstellingen.

voorbeelden van *extern-bestuurlijke maatregelen* zijn: het de wijken intrekken door politici, het organiseren van burgeronderzoek en stadspanels. Deze maatregelen sluiten goed aan bij de onvrede van een deel van de kiezers in grote steden. Dergelijke voorstellen vinden we bijvoorbeeld in het Verslag van de Commissie Bestuurlijke Vernieuwing van Amsterdam uit 1990. De commissie spreekt over een intensivering van de dialoog tussen stadsbestuur en bevolking, en ook over een actieve rol van burgers in het beleidsproces. De commissie toont zich voorstander van een referendum, van buurtbeheerprojecten en functionele adviesraden.

Dan zijn er, ten tweede, *de intern-bestuurlijke maatregelen*, zoals het scheppen van een veranderde verhouding tussen raad en college doordat het college eerder dan voorheen over probleemstellingen met een raadscommissie spreekt (bijvoorbeeld over de vraag waarover een veiligheidsplan moet gaan). Een ander voorbeeld is het ontwerpen van een raadsinformatiesysteem waardoor een raadslid thuis op zijn computer raadsstukken ontvangt. Veel vernieuwingsvoorstellen zijn bedoeld om de

positie van de raad of ruimer van de representatieve democratie te versterken. Zo bepleit de Amsterdamse commissie voor vernieuwing 'sturen op afstand'; de raad moet de hoofdlijnen bepalen. De werkwijze van B&W, commissies en raad zou meer geuniformeerd moeten worden.

Ten derde komen we *extern-ambtelijke vernieuwingsvoorstellen* tegen. Het gaat hier om het naar buiten treden van ambtenaren door het bewerkstelligen van bijvoorbeeld grotere klantgerichtheid of de één-loket-gedachte. Ook hier is Amsterdam als voorbeeld te gebruiken. De Amsterdamse commissie bepleit betere voorlichting, het instellen het een-loket-systeem, de instelling van panels.

Ten vierde zijn er de *intern-ambtelijke maatregelen*, bijvoorbeeld een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen bestuur en ambtelijke top en tussen top en diensthooften in de vorm van resultaatgericht werken, produktbegrotingen en contractmanagement. In deze filosofie van contractmanagement krijgen de diensthooften meer vrijheid en ook meer verantwoordelijkheid. Daarvoor dienen ze wel informatie terug te spelen in de vorm van informatie over het bereikte resultaat die al of niet in kengetallen wordt gevangen. Die terugkoppeling heet een managementrapportage of marap. Het Tilburgs model staat hier model, hoewel dit niet is geïntroduceerd door middel van bestuurlijke vernieuwing in 1990; het werd al eerder ontwikkeld. Het moet gezegd, het verdient lof want het is consequent uitgewerkt en verbeterd (Korsten, 1996). Ook bij deze maatregelen is Amsterdam als voorbeeld te gebruiken. De Commissie Bestuurlijke Vernieuwing stelde als complement van 'sturen op afstand' het contractmanagement voor. De raad zou de contracten op basis van een systeem van informatie en controle moeten bewaken.

Deze vierdeling is betrekkelijk gangbaar. Er zijn ook andere indelingen mogelijk (Tops en Depla, 1993; Gilsing, 1994).

Populariteit

Wat staat voorop? Van deze maatregelen blijken de extern-ambtelijke en de intern-ambtelijke betrekkelijk populair en ook wel bepaalde extern-bestuurlijke maatregelen, blijkens het onderzoek van Gilsing voor heel Nederland. Menige grotere gemeente wil de klantgerichtheid vergroten, intern meer bedrijfsmatig en dus efficiënter werken, en ook de informatie over politieke besluiten vergroten. In de periode 1990-1994 zocht men het veel minder in het anders functioneren van wethouders en raadsleden, minder in een andere stijl.

Tweede waarneming: koudwatervrees. Er was koudwatervrees voor meer politiek getinte maatregelen als referenda, fractie-ondersteuning of versterking van politieke partijen. Als er iets aan de hand is in de relatie burger-politiek zoeken veel bestuurders de oplossing blijkbaar in een verbetering van de relatie burger-bestuur. De ambtenaren en dagelijkse bestuurders moeten het opknappen als de burger ontevreden is over de politici, en dan met name de raadsleden en fracties. Een a-politieke oplossing voor een politiek probleem, aldus Van Deth (1994). Wat men mist, is dat politici informatie bij burgers gaan halen.

Derde waarneming: grote steden. Bekijken we de zaak nader voor een beperkter aantal gemeenten, met name de grote steden, dan springt een iets ander beeld naar voren. Deze gemeentebesturen formuleren vrij veel voorstellen, waarvan er juist veel gericht zijn op verbetering van de representatieve democratie. Aan de positie van de raad wordt bijvoorbeeld in Amsterdam, Den Haag en Zwolle wel veel aandacht besteed. Indicatief is bijvoorbeeld dat Den Haag de politieke sturing wil verbeteren door te komen tot sturen op afstand, bestuursopdrachten, een outputbegroting en managementrapportage. Maar de burgers merken hier niet echt wat van. Zwolle dacht na over de bestuursstijl, maar verwierp het referendum, het organiseren van hoorzittingen en het houden van opiniepeilingen over politieke onderwerpen. De Zwolse raad koos vooral voor kleine aanpassingen.

Vervolmaking van de democratie en vermaatschappelijking van beleid

Deze oriëntatie (in vernieuwingsvoorstellen) op meer slagvaardigheid en een versterking van de lokale democratie, met name van de gemeenteraad, wordt aangeduid als de 'vervolmakingsstrategie'. In de jaren 1990-1994 zien we geleidelijk meer accent op een andere strategie, de 'vermaatschappelijkings-strategie' (Depla en Tops, 1996). Bestuurders trachten niet alleen of primair de positie van de gemeenteraad te verstevigen, maar ook burgers en organisaties bij het beleid te betrekken, burgerschap te stimuleren en betrokkenheid te vergroten. Dat gebeurt door stadsgesprekken, conferenties, het politieke debat en stadspeilingen. Deze oriëntatie zien we duidelijk in Amsterdam, dat zich heroriënteerde na de problemen met het referendum (Depla en Tops, 1996: 112).

De tweede generatie vernieuwingsvoorstellen

De gereleveerde vernieuwingsvoorstellen in de periode 1990-1994 kunnen we de eerste generatie van vernieuwingsvoorstellen noemen. Wat gebeurt er daarna? Samengevat: de kritiek blijft; op de vier fronten blijven er voorstellen geformuleerd worden; de voorstellen verschuiven, wat men 'de vernieuwing van de vernieuwing' kan noemen. De burger komt nu meer in beeld. De a-politieke voorstellen worden niet belangrijker. Gemeentebesturen omarmen nu meer de co-productie (samenwerking tussen bestuur en organisaties en burgers), het burgerschap, de grotere betrokkenheid. Ik licht dit toe.

Met de opkomst bij de verkiezingen in 1994 viel het mee. Het denken in termen van de kloof zwakte daardoor wat af, maar er was nog steeds veel kritiek op de lokale grootstedelijke politiek (zie Janssen en Korsten, 1995). Enkele indicaties volgen hier.

Uit door Janssen en mij vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen in 1994 gehouden onderzoek onder Maastrichtse kiezers bleek dat maar liefst 60% van de kiezers vond dat politieke partijen alleen geïnteresseerd zijn 'in de stem en niet in de mening van de kiezers'. Van elke vijf kiezers vonden er twee dat de politieke partijen 'niet goed op de hoogte zijn met wat er speelt onder de burgers'. Maar 45% van de kiezers vond dat politici in Maastricht zijn te vertrouwen. En 40% vond dat er tussen de politieke partijen weinig verschil bestaat, terwijl 41% wel verschillen ziet. Kortom, de grootstedelijke politiek is uitgaande van meningen van kiezers nog steeds wat flets (weinig verschil zichtbaar), politici zijn volgens de kiezers nog steeds weinig

geïnteresseerd in de kiezers, en weinig sonderend en probleemsigalerend (Janssen en Korsten, 1995: 296).

Voor de stelling dat niet-stemmers even tevreden of ontevreden zijn over lokale politiek als stemmers, wat vaak beweerd wordt door kloof-ontkenners (zie Van Gunsteren en Andeweg, 1994) vonden we geen steun. Niet-stemmers zijn weliswaar over het algemeen niet radicaal anti politiek, maar hebben gemiddeld wel minder dan anderen vertrouwen in lokale politici, en ze zien minder de verschillen tussen partijen.

Vernieuwingsmaatregelen mochten we vanwege die kritiek van burgers dus wel blijven verwachten en die zien we dan ook op alle vier de fronten. Er worden niet alleen oude voorstellen ingeschoven, maar ook nieuwe voorstellen, zoals herstructurering van ambtelijke werkprocessen en co-productie. Daarbij valt het op dat gemeentebesturen wat lossier worden in de formulering van redenen voor vernieuwing. Het wordt vanzelfsprekend om te vernieuwen. Bij de argumenten voor vernieuwing wordt veelal niet meer expliciet teruggegrepen op 'de kloof'. De vernieuwingsnoodzaak is verinnerlijkt; vernieuwing wordt vanzelfsprekend en vanzelfsprekendheden behoeven niet elke keer weer uitleg.

Laten we de vier typen maatregelen eens nalopen.

- *De intern-ambtelijke maatregelen.* Die blijven prominent. Het contractmanagement denken zet in veel gemeenten, met name boven 30.000 inwoners, door. Er komt ook meer aandacht voor de kwaliteit in de organisatie en werkprocessen (Van Poppel, 1996). Opnieuw wordt leentjebuur gespeeld bij het bedrijfsleven door 'quality management'-concepten over te nemen, bijvoorbeeld in Spijkenisse. Werkprocessen worden ook geherstructureerd. De gemeentelijke sociale dienst van Apeldoorn vormt een voorbeeld van 'business process redesign' (zie Veldhorst e.a., 1995; Bakker & Bossert, 1998).

- *Extern-ambtelijke maatregelen.* Ook deze blijven ook genomen worden. Diverse gemeenten stellen dat informatisering mogelijkheden biedt om de dienstverlening aan burgers te optimaliseren. De gedachte van een service-centrum en meer klantgerichtheid schiet verder wortel. Ongeveer 70% van de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners blijkt in 1996 bezig te zijn met loket-integratie, of heeft al loketten samengevoegd (SGBO, 1996). Loketintegratie is vooral populair bij grote en middelgrote gemeenten. Kleinere gemeenten geven vaak aan dat zij te weinig ruimte hebben om een centrale balie in te richten.

De kwaliteitsmonitor, door het Ministerie van Binnenlandse Zaken ontwikkeld om kwaliteit, imago en prestaties per instantie te meten, is bij drie op elke vier gemeenten wel bekend, maar wordt maar door één op elke acht gemeenten benut (SGBO, 1996).

- *Intern- bestuurlijke maatregelen.* Op dit vlak zijn het niet zozeer de gemeenten zelf die hier voor vernieuwing zorgen. De gemeentewettelijke mogelijkheid om te komen tot deeltijd-wethouders wordt hier en daar benut (bijvoorbeeld Kerkrade, Horst). Het

benoemen van wethouders van buiten de raad lijkt een voorstel waarvan de realisatie een kwestie van tijd is. De gekozen burgemeester komt er nog niet, maar er zal weer een klein stapje in die richting gezet gaan worden. Met raadsinformatiesystemen blijven diverse gemeenten het proberen. Ook komt een verschijnsel op als de gemeentelijke 'audit', een soort visitatie van gemeenten; tot medio 1996 blijft het nog bij een idee.

- *Extern-bestuurlijke maatregelen.* Deze maatregelen zijn er ook, in velerlei vorm, van referendum tot lokale televisie. We kunnen ze onderscheiden naar specifieke politieke participatievoorstellen, voorstellen in de vorm van andere communicatiemechanismen, en voorstellen gericht op een andere organisatie van het beleid.

In de sfeer van politieke participatie is het referendum te plaatsen. Dit nam maar een beperkte vlucht. In 1994 zag geen meerderheid van raadsleden iets in een correctief referendum (Derksen e.a., 1994). Hier en daar kwamen wel referenda voor. Zo hield bijvoorbeeld Zoetermeer in 1994 een referendum over de voorgenomen sluiting van een openluchtwembad.

Diverse gemeenten zijn in de periode 1994-1996 gebruik gaan maken van de informatie- en communicatietechnologie (ICT), maar het overgrote deel van de gemeenten nog niet (zie SGB0, 1996; Bekkers en Depla, 1996). De kabelkrant scoort hoog, want dit middel komt in veel gemeenten voor als manier van informatie-overdracht van het gemeentebestuur naar de burgers. Het gebruik van interactieve teletekst, elektronische post of 'voice mail' wordt in de periode van begin 1994 tot medio 1996 slechts in enkele tientallen gemeenten gebruikt. De grote gemeenten blijken voorop te lopen in de verbetering van de dienstverlening via ICT. Bij kleinere gemeenten wordt de urgentie overigens ook door bestuurders en ambtenaren als geringer gepercipieerd.

De derde categorie voorstellen betreft de organisatie van het beleid. Interactief bestuur is gewenst, hoort men hier en daar, bijvoorbeeld in Zuid-Limburg en Noord-Brabant. De gemeenten Maastricht en Heerlen organiseren in navolging van bijvoorbeeld Delft stadspeilingen. Interactief bestuur krijgt niet uitsluitend gestalte in de relatie tussen gemeentebestuur en burgers maar ook tussen overheden zelf, zoals tussen provinciaal bestuur en gemeentebesturen (zie Oppenhuis de Jong en Lutters, 1995). Een beschrijving van een aantal gevallen van co-productie, een vorm van interactie tussen bestuur en burgers en organisaties rond een vraagstuk, in Brabant geven Tops, Depla en Manders (1996).

De wijkgerichte aanpak krijgt, na experimenten in de jaren tachtig met de zogenaamde buurtaanpak bij stadsvernieuwing, nieuwe aanhang (Verhees en Haest, 1995). Een voorbeeld is Zaanstad. Door de herindeling van enkele jaren terug waren de voordelen van kleinschaligheid in Zaanstad begin jaren negentig voor burgers voelbaar verloren gegaan. Zaanstad stelde daarop in 1996 wijkwethouders aan. De wethouders kregen elk een wijk toegewezen waarom ze zich vooral moesten bekommeren. Ze werden ondersteund door een wijkcoördinator. Doel van de actie was de nadelen van de

schaalvergroting op te vangen. Een ander voorbeeld is Tilburg. Deze maakt een omslag in de organisatie. Het Tilburgse model van contractmanagement blijkt te intern gericht, een model 'zonder oren' gericht op het opvangen van signalen van burgers en organisaties. Een omslag wordt gemaakt naar een meer vraaggerichte organisatie en meer wijkgericht werken. Alkmaar trok aandacht door het idee om wijkinitiatieven van bewoners met een startpremie te belonen.

We kunnen nog een paar conclusies trekken over de periode vanaf 1994.

1 Minder kloof-denken toch vernieuwing.

Bestuurlijke vernieuwing blijft ook in de periode 1994-1998 aanspreken en invulling krijgen. Gemeentebesturen trachten de burger toch weer in het vizier te krijgen. Burgers blijken over het algemeen tevreden over de dienstverlening, maar ook op dat vlak doen zich veranderingen voor. Efficiency dwingt daartoe en informatisering biedt hier een uitdaging om te komen tot de één-loket-aanpak.

2 Vervolmaking of vermaatschappelijking?

De tweede conclusie is dat de vermaatschappelijkings-strategie doorzet. Co-productie in de beleidsvoorbereiding zet de toon, tot uiting komend in overleg met buurten, en het plegen van opinie-onderzoek, bijvoorbeeld in Maastricht en Heerlen.

3 Onderscheid tussen grote stad en platteland.

In 1994 bleek dat raadsleden uit grote steden meer tot vernieuwing geneigd zijn dan leden van gemeenteraden uit de kleinere gemeenten (Derksen e.a., 1994: 26). Toch verspreidt vernieuwing zich naar kleinere gemeenten. Terwijl de aanleiding voor vernieuwing aanvankelijk in 1990 een stadsprobleem was - de kloof en de lage opkomst in steden - kreeg de vernieuwingsbeweging sinds 1993 ook de kleinere gemeenten in de greep. Bestuurlijke vernieuwing is niet slechts iets van Amsterdam of Den Haag. Een verklaring hiervoor is dat het vernieuwing voorstellen genereert die niet als bedreigend ervaren worden voor de positie van raden en colleges van B&W.

4 Imitatie-effecten doen zich voor.

Een vierde conclusie is dat er in de periode 1990-1994 niet alleen sprake is van variëteit in de voorstellen (Gilsing, 1994, 1995; Depla, 1995). Er doet zich ook imitatie voor. Een voorbeeld. In de collegeperiode 1990-1994 kon elke Rotterdammer samen met tien andere Rotterdammers een wethouder op de koffie vragen om een gesprek te voeren. Dit voorstel werd in 1996 ook werkelijkheid in Geleen.

Vernieuwing als beweging van enthousiasme: eerste betekenis

Na dit overzicht van vernieuwingsvoorstellen in twee perioden keren we terug naar de centrale vraag. We hebben de aanloop gemaakt voor de sprong naar de beantwoording van die vraag.

De eerste betekenis van illusie is volgens Van Dale iets dat staat voor enthousiasme. Het gaat dan om een denkbeeld dat men graag verwezenlijkt wil zien. We zeggen wel: ontnem iemand zijn illusies niet, want dan ontgoochel je die persoon. Illusies mogen

gekoesterd worden. De eerste vraag die dan rijst, is: wat is het mooie, het positieve aan bestuurlijke vernieuwing? Wat is datgene wat gekoesterd mag worden?

Bestuurlijke vernieuwing lijkt niet spectaculair, maar toch is vernieuwing een term die politieke vertegenwoordigers graag omarmen. Hij heeft iets. Het is een *'sensitizing concept'* dat een gevoel van urgentie uitdrukt. Bestuurlijke vernieuwing is een ijsbreker, die een vaargeul openmaakt voor andere schepen vol met voorstellen. Vernieuwing mobiliseert, en verenigt doordat politieke partijen en fracties het eens worden over het werken aan 'bestuurlijke vernieuwing'. Het drukt enig elan uit.

Bestuurlijke vernieuwing is een veelduidig concept. Allerlei interpretaties van vernieuwing zijn mogelijk, wat dit concept aantrekkelijk maakt voor coalitiebesturen in gemeenten met veel politieke minderheden, veel fracties. Op het concept weet men zich te verenigen. Daarmee wordt vernieuwing ook een sociale constructie, iets waarop men zich bestuurlijk verenigt op basis van op hoofdlijnen gedeelde percepties (werkelijkheidsdefinities).

Funcities

Bestuurlijke vernieuwing is een concept dat verscheidene functies vervult:

- ambitievertolking: het concept maakt duidelijk dat bestuurders iets willen, niet bij de pakken neerzitten;
- de kanaliseringfunctie: vernieuwing is het voertuig voor nieuwe denkbeelden;
- de consensusfunctie: vernieuwing verenigt; verschillende politieke vogels kunnen in het vernieuwingshok hun ei kwijt;
- tenslotte, de symboolfunctie; bij vernieuwing hebben we te maken met een symbool voor actie die een breuk is met het bestaande. Wel van beperkte actie. De gemeente gaat vernieuwen, ze gaat het anders doen.

Als men de enorme betekenis van vernieuwing als een symbolisch voertuig kent, kan men daar bestuurlijk ook gebruik van maken. Dat gebruik ervan maken, noemen we *'the politics of meaning'*, het management van betekenisgeving. Bestuurders die willen binden, partijen op één lijn willen krijgen en ook willen uitstralen wat ze doen, moeten aan management van betekenisverlening doen.

Gezien de functies van vernieuwing zou ik vernieuwing een illusie willen noemen, in positieve zin. Het is een voertuig voor betekenisverlening, en het is heel belangrijk dat het openbaar bestuur dergelijke concepten kent.

Vernieuwing als dwaasheid: tweede betekenis van illusie

Er is ook een tweede betekenis van illusie. Men spreekt wel van 'illusie of werkelijkheid?' Illusie staat dan voor fictie, voor iets wat niet correspondeert met de feiten. Denk ook aan het gezegde: 'maak je geen illusies'. Illusies maken staat voor dwaasheid, voor niet met beide benen op de grond staan. Verwacht geen dingen die niet kunnen gebeuren. De tweede kant van de medaille is dus: welke 'dwaasheden' zien we rond bestuurlijke vernieuwing? Ik noem er enkele.

1) *Eerste illusie: Kan vernieuwing de kloof dichten?*

Tot nu toe valt het mee met de kloof in het Nederlands bestel. De kloof bestaat voornamelijk in stedelijke gemeenten boven 100.000 inwoners. Daar is sprake van substantiële kritiek op politici. Vernieuwing kan ondernomen worden om de kloof te verkleinen. Een illusie is dat vernieuwing de kloof in grote steden werkelijk kan dichten. Er is een kloof en die zal er altijd blijven, zelfs in kleinere gemeenten onder 20.000 inwoners (Brasz en De Jong, 1968). Maar dat neemt niet weg dat men de kloof beperkt kan houden.

2) *Tweede illusie: De intensiteit van vernieuwing is gelijk verdeeld onder oudere en nieuwe raadsleden.*

Het valt op dat de nieuwelingen die in 1994 voor het eerst in de gemeenteraad kwamen meer geporteerd zijn voor bestuurlijke vernieuwing dan de oude garde (Janssen en Korsten, 1995: 74). Dat kan de voortgang in de vernieuwingsbeweging na 1994 voor een deel verklaren.

3) *Derde illusie: Vernieuwing is hier en daar slechts een papieren vernieuwing.*

Het land is bezaaid met referendumverordeningen. Maar paradoxaal: zij die een referendumverordening hebben, waar men dus ook referenda verwacht, houden weinig of geen referenda, en de gemeenten zonder referendumverordening houden wel referenda. Er is derhalve sprake van enig opportunisme rond vernieuwing bij zowel besturen die het referendum tot voor kort omarmden, dus bij de vernieuwers, en bij hen die het negeerden. Recente voorbeelden zijn de gemeente Meerssen en de gemeente Eijsden, die dreigen in de (herindelings)greep te komen van de gemeente Maastricht. Beide gemeentebesturen organiseerden een referendum door burgers te vragen zich uit te spreken voor of tegen zelfstandigheid van de gemeente. De uitslag laat zich raden. Burgers spraken zich vrijwel unaniem uit voor continuïteit in het zelfstandig voortbestaan.

4) *Vierde illusie: Politieke vertegenwoordigers durven risicovolle vernieuwingen gericht op verbetering van hun eigen functioneren als raadslid niet aan.*

Bestuurders adopteren geen risicovolle vernieuwingen, vooral niet voor henzelf. Bezuinigen op welzijn kost hen minder moeite. Raadsinformatiesystemen vormen hier een voorbeeld. Deze systemen zijn in de periode 1990-1996 slechts in enkele tientallen gemeenten beproefd. Raadsleden zijn over het algemeen niet vertrouwd met informatie- en communicatietechnologie (zie Bekkers en Depla, 1996; SGB0, 1996). Bestuurlijke courage ontbreekt op dat punt, hoewel ICT voor raadsleden niet eens zo risicovol is. Daar staat tegenover dat ruime meerderheden van raadsleden na 1994 voorstander waren van versterking van de rol van raadscommissies, verbetering van de fractie-ondersteuning, en vermindering van het aantal raadsvergaderingen (Derksen e.a., 1994).

Vernieuwing als schijnbeeld: derde betekenis van illusie

De derde betekenis van illusie is die van een schijnbeeld, van kunstmatigheid. We zeggen: 'de illusie wekken van ...'. Toegepast op bestuurlijke vernieuwing roept deze betekenis de vraag op of vernieuwing ook vernieuwing is. Oude modes keren in nieuwe gedaante terug, maar toch net even anders. Bestuurlijke vernieuwing geeft bestuurders en menigmaal ook burgers een prettig gevoel alsof er vooruitgang wordt

geboekt. *Vernieuwing is vaak geen echte vooruitgang, maar een nieuwe jas.* Interactief bestuur en co-productie zijn de nieuwe jassen voor participatief bestuur uit de jaren zeventig. Bestuurlijke vernieuwing doet het oude terugkeren, net iets anders, zoals ik als schrijver van het boek 'Het spraakmakende bestuur' uit 1979 kan vaststellen. De conclusie van de beschouwing over de derde betekenis van illusie luidt dus dat niet alle bestuurlijke vernieuwing ook echt iets nieuws, dus innovatief is. Maar om te spreken van een schijnwerkelijkheid gaat mij ook te ver.