

# Met concepten veranderingen op gang brengen

*Over 'sensitizing concepts' en motieenvocabulaires*

A.F.A. Korsten

## 1 Inleiding

### *Achtergrond; Het tij zat niet mee*

H. Tjeenk Willink hield zich in de jaren tachtig, als regeringscommissaris, bezig met de reorganisatie van de rijksdienst. 'Hij bracht jaarberichten uit, produceerde een eindverslag met aanbevelingen en adviezen. Er is nooit wat mee gedaan'. Tjeenk Willink: 'Het tij zat niet mee'. En: Vrij snel na mijn aanstelling begon de belangstelling voor het functioneren van de overheid te veranderen in de richting van management, efficiency, afslanking, decentralisatie en deregulering. Terwijl mijn stelling was dat de wijze waarop de overheid functioneert sterk verband houdt met de wijze waarop de politiek functioneert. Die draagt de verantwoordelijkheid, die voert de regie. Er ontstond een klimaat dat de overheid terug moest, wat in de praktijk inhield dat de politiek terug ging. De overheidsbemoeyenis is natuurlijk niet echt teruggedrongen, die is gewoon anders georganiseerd, die zit nu in de verzelfstandigde diensten, gesubsidieerde instellingen, fondsen. nou, dat maakt voor de burger geen donder uit'. De Volkskrant, 28 juni 1997.

Medio 1997 nam Gerard Kersten, collegelid in buitengewone dienst bij de Algemene Rekenkamer, afscheid van de Rekenkamer. Naar aanleiding van het afscheidsinterview met hem in het huisorgaan van de Algemene Rekenkamer wordt opgetekend: 'Toen ik terugblikte op de Mammoetwet, trof ik in stukken van jaren later zinsneden aan, die soms letterlijk hetzelfde waren. Die worden dan enthousiast gepresenteerd alsof de wereld opnieuw wordt uitgevonden' (Reken Maar 1997, nr. 7: 8).

Wie iets wil veranderen in het openbaar bestuur of wie wil vernieuwen, kan een beleidsprogramma formuleren en daarvoor steun verwerven. Dat lukt niet altijd. Qua timing kan men het verkeerde moment kiezen en soms is er te weinig steun gemobiliseerd. Daar is wat aan te doen door een verandering op te nemen in een coalitie- of regeerakkoord. Dat geeft een politiek draagvlak. Maar dan nog kan de maatschappelijke weerstand hardnekkig zijn. Een plan tot verandering in een bestel valt dan in duigen. Lukte het plan-Dekker om de gezondheidszorg te veranderen? Lukten grote operaties als de heroverwegingen, decentralisatie, deregulering? Regeringscommissaris Tjeenk Willink analyseerde de verandering in de rijksdienst. Het is niet uitgesloten dat juist de tijdgeest ertoe doet. Maar wat is dat? In de bestuurskunde zijn drie begrippen geïntroduceerd die iets zeggen over het op gang brengen van grote(re) veranderingen:

*grote operatie,  
'sensitizing concept',  
motievenvocabulary.*

Hier gaan we vooral na wat die laatste twee inhouden. Voor beschouwingen over metaforen verwijzen we naar de literatuur: zie bij Gareth Morgan, David Grant en Cliff Oswick.

### **Indeling**

- Het belang van uitdagende concepten voor verandering
- Motievenvocabulary: inhoud, functie, verspreiding
- Sociale vernieuwing: sensitizing concept (1)
- Marktwerking versus deregulering: sensitizing concept (2)
- De stadsprovincie als sensitizing concept (3)
- Bestuurlijke vernieuwing in gemeenten
- Grote operaties en wervende ideeën voor verandering.

### **2 Het belang van uitdagende concepten voor verandering**

Veel beleid is verandering van bestaand beleid. Zijn er benaderingen die vanuit een specifiek perspectief beleidsveranderingen verklaren? We noemen een aantal theorieën, zoals de theorie van Hogwood & Peters, van DeLeon, van Kaufman, van Thompson e.a., van Namenwirth. Theorieën over beleidsveranderingen zijn niet systematisch vergeleken. Het is niet duidelijk welke theorie onder welke omstandigheden het meeste verklaart. Dat is bij nader inzien een deels verkeerde vraagstelling omdat bepaalde theorieën niet concurreren met andere omdat ze andere zaken belichten.

Tabel: Enkele specifieke benaderingen voor de interpretatie van beleidsveranderingen

Benadering ter interpretatie van beleidsveranderingen	Klassiek auteur	Aspect van verandering
Previous policies	Lindblom, Greiner	Conditioes voor verandering
Agenda building	Cobb & Elder	Erkenning en verwerving plaats op agenda
Actors and ideas	Roberts & King	Initiatoren
Problem change/ stage model	Nakamura	Fase conditioneert volgende fase
ACF framework	Sabatier	Beleidstheorieverandering
Negatieve beleidsevaluatie	DeLeon/Pröpper/ Korsten	
Policy feedback	Pierson	Eindfase leidt tot nieuwe cyclus
Policy innovation	Polsby	Bepaald type
Shift of policy paradigm	Hall	
Policy windows	Kingdon	Bepaalde momenten geschikt of ongeschikt
<i>Sensitizing concepts/ ideologie</i>	<i>Yanow/DeLeon</i>	<i>Ideologie als ijsbreker voor verandering</i>
Indirect causes and effects	Jordan	Actie als oorzaak en gevolgen van verandering (Brent Spar)
Policy dynamics	Hogwood & Peters	Aard van verandering
Policy termination	DeLeon	Aard van verandering

Immortal organizations	Kaufman	Onsterfelijkheid organisaties
Cultural theory	Thompson, Ellis & Wildavsky	Verschillen in veranderingen tussen culturen
Cultural dynamics	Namenwirth	Verschil en herhaling in de tijd
Path dependency	Esping Andersen/ Rose & Davies	
Punctuated-equilibrium	Baumgartner & Jones	

### *Wat is een bestuurskunst?*

Bestuurders en topambtenaren die iets op gang willen brengen ..... moeten zorgen voor sensitizing concepts. Bestuur moet de richting benoemen waar het heenwil! Een motieenvocabulaire?

### *Literatuur over grote veranderingen*

- Dyck, J.J.J. van (red.), Leiderschap bij grote veranderingen, Tilburg UP, Tilburg, 1996.
- Roost, M.A.R. van, en H. Verheul, Mobiliteit in beleid – Oorzaken van de paradigmawisseling in het verkeers- en vervoersbeleid, in: Bestuurswetenschappen, 2002, nr. 1, pp. 31-45.
- Voigt, R. & W. van Spijker (red.), Spelen met betekenis – Verhalen over succesvol vernieuwen bij de overheid, Van Gorcum, Assen, 2003.

### **3 Motieenvocabulaires: inhoud, functie, verspreiding**

#### *Wat een motieenvocabulaire is*

Motieenvocabulaires werken *indirect* in op wat gebeurt in het openbaar bestuur. Ideeën die in een bepaalde periode algemeen richting geven aan een overheidsbeleid, zoals 'de overheid als bedrijf' met uitwerkingen in de vorm van privatisering en verzelfstandiging van 'meer bedrijfsmatig werkende eenheden' in 1988-1997 worden beschouwd als motieenvocabulaires. Het gaat dus om *brede algemene concepten*. Deze concepten zijn over het algemeen breder dan een bepaalde grote operatie.

Motieenvocabulaires 'zijn verzamelingen van *gangbare antwoorden* op publieke vragen, te herkennen aan het feit dat ze binnen dat tijdsgewricht *geen tegenvragen* oproepen. Ze worden als *afdoende* ervaren, ze zijn geldig' (De Vries, 1995: 24; vergelijk ook Tallon, 1993, in een beschouwing over Rorty die spreekt over vocabulaires). Motieenvocabulaires zijn in principe onbeperkt in aantal, maar in een bepaalde periode komen er maar *een beperkt aantal* voor. Er is door de algemeenheid als het ware geen ruimte voor een groot aantal.

Binnen het 'heersende' vocabulaire komen allerlei *specifieke* termen voor. Bij deregulering gaat het bijvoorbeeld om anticiperende deregulering, herregulering, vereenvoudiging van regels. We spreken niet zonder reden van vocabulaire. Tijdens een periode dat het vocabulaire geldt, worden deze begrippen overgenomen, ontwikkeld, gehanteerd, en soms ook afgevoerd.

We stellen een motieenvocabulaire niet gelijk aan een *ideologie* maar er is zekere verwantschap want ook een ideologie is normatief, omvattend, roept bij 'aanhangers' meestal geen of weinig tegenvragen op, en werkt door in specifieke opvattingen en gedrag. Een ideologie omschrijven we als een geheel van opvattingen van actores. Een politieke ideologie staat gelijk aan het geheel van opvattingen van actores over politiek.

Een motieenvocabulaire onderscheiden we nadrukkelijk van een *sturingsconcept*. Een vocabulaire heeft betrekking op *wat* een overheid moet doen, en een sturingsconcept op het *hoe* en eventueel *met wie*.

### ***Dwars door sectoren***

Een motieenvocabulaire kan specifiek zijn voor een maatschappelijke sector, zoals de gezondheidszorg, of voor een bepaald overheidsniveau, maar is dit meestal niet. Vanuit empirische invalshoek valt op dat vocabulaires zo omvattend, zo algemeen zijn dat ze meestal *dwars door sectoren en overheidsniveaus* heengaan. Een voorbeeld: Het streven naar 'een bedrijfsmatige overheid' had een brede uitwerking in zowel departementen, provincies, gemeenten als non-profitorganisaties. We zien dat aan boek- en congresstitels uit de periode 1988-1997 die aansluiten op werkwijzen en aanpakken uit het bedrijfsleven en op concepten uit vakgebieden die sterk gericht zijn op de private sector, als de bedrijfskunde en bedrijfseconomie. Denk aan uitwerkingen in afgeleide begrippen als: marktgerichtheid; klantgerichtheid; sturen op kwaliteit; ambtelijk ondernemerschap. We denken aan titels van boeken en artikelen als '*Overheidsmanagement en de menselijke factor*' (Korsten, Kluytmans e.a., 1991), '*Sturen op productie en kwaliteit*' (Korsten, Mol en Sorber, 1991), 'klantgericht werken' (Korsten, 1988, 1989), publiek ondernemerschap van ambtenaren (Korsten en Noordegraaf, 1995). Ze komen deels ook tot uiting in het zogenaamde Tilburgs model, een sturingsmodel met elementen als contractmanagement, outputsturing (resultaatgericht werken) en managementrapportages over behaalde resultaten en ingezette middelen (verg. Korsten, 1996).

### ***Dynamiek in een vocabulaire***

We zouden de hypothese willen formuleren dat een motieenvocabulaire een *levenscyclus* kent. Er is sprake van opkomst, groei en verdwijnen van het vocabulaire. Tegen het einde van de levenscyclus ziet men dat begrippen aan werking verliezen en spaarzamer gebruikt gaan worden. Het vocabulaire wordt doorgaans niet vernietigd maar kwijnt weg of gaat op een aangepast vocabulaire. Zo zal het voorspelbaar ook gaan met het denken over 'de bedrijfsmatige overheid'.

### ***Verspreiding van een vocabulaire***

Motieenvocabulaires zijn in een bepaalde periode niet alleen gangbaar, de interesse in 'uitwerkingen' blijkt vaak zelfs groot, getuige de grote aantallen deelnemers voor binnen een 'heersend' of opkomend vocabulaire vallende congressthema's en boeken. Ambtenaren en bestuurders kunnen er zich niet aan onttrekken. Het is vaak zelfs

*sociaal wenselijk* om geen afstand van het vocabulaire te nemen. Wie dat wel doet, wordt ofwel als een voorloper gezien (die al voorbij het heersende vocabulaire kijkt) ofwel als een domoor of 'outcast' die 'niet begrijpt waar het heen moet'.

In sommige organisaties raakt het vocabulair zeer bekend omdat het gekend, verdedigd en uitgewerkt wordt door een kleine groep *entrepeneurs*. Internationaal onderzoek bevestigt dat (Doig en Hargrove, 1987; Teske en Schneider, 1994; Schneider en Teske, 1995; Noordegraaf e.a., 1995). Zo zagen we dat 'de bedrijfsmatige overheid in de vorm van contractmanagement' redelijk verspreid was in gemeenten als Tilburg en Groningen. Een kleine groep personen zorgde voor interne en externe verspreiding.

### ***Waarom een vocabulaire heerst***

Waarom motieenvocabulaires als afdoende worden ervaren, is moeilijk te zeggen, meent De Vries (1995). De legitimiteit van zo'n vocabulaire heeft *weinig* van doen met hun *waarheidsgehalte*. Ook in het Rusland van Stalin bestonden motieenvocabulaires. Stalin werd niet tegengesproken en zijn leugens gingen vervolgens deel uitmaken van een vocabulaire. Machtsontplooiing kan kennelijk geloofsbevorderend werken, meent De Vries, ook voor hen die de leugens kenden.

Wel lijkt een rol te spelen in welke behoefte ze voorzien. Een vocabulaire kan tegemoet komen aan een vaag gevoel in de samenleving, een gedeeld onbehagen, of een oplossing bieden die antagonismen tussen strijdende partijen overstijgt. Een voedingsbodem voor deregulering was dat er toch wel veel regels waren ontstaan waarvan de zinvolheid niet in elk geval werd bevestigd, noch door individuele burgers in verschillende rollen, noch door bedrijven. Deze onvrede bestond ook elders, in de V.S.. Het was een soort 'hoge drukgebied' dat breder werd; het werd beïnvloed door de vertolking, in de vorm van eigentijdse rapporten, van werkgeversorganisaties als VNO en NCW. Er ontstonden geleidelijk *voorwaarden* waaronder een motieenvocabulaire als de deregulering aan overtuigingskracht kon winnen. Er is anders gesteld sprake van onderstromen van bredere ontwikkelingen die maken dat een nieuwe motieenvocabulaire kan ontstaan. Dat blijkt bijvoorbeeld ten aanzien van de 'bedrijfsmatige overheid'. Ombuigingen en bezuinigingen, beleidswijzigingen en het niet voldoende snel hierop inspelen van ambtelijke organisaties hebben de interesse in de wijze van werken vergroot. Daarmee kwam leiding geven, organiseren van het werk en efficiency meer in beeld, en ontstond een voedingsbodem voor een vocabulaire als 'de bedrijfsmatige overheid'.

### ***Vocabulaires: oud in nieuw en nieuw in oud?***

Een motieenvocabulaire kent een levenscyclus en is dus niet tijdloos maar eindig. Na verloop van tijd is een vocabulaire niet langer vanzelfsprekend. Het vocabulaire is dan niet meer te reviseren of uit te breiden, aldus De Vries (1996: 26). Dan komt er ruimte voor een nieuw vocabulaire. Een nieuw vocabulaire komt dus niet uit de lucht vallen.

Een vocabulaire blijkt zelden geheel nieuw, want begrippen en opvattingen staan in een traditie. Wat er dan aan (quasi-) nieuw vocabulair wordt aangedragen, wordt

aangereikt door een bepaalde voorhoede die een oorspronkelijke vertolking vindt. Die voorhoede geeft het door aan de 'snelle volgers' en zo wordt een opvatting verder uitgedragen. Voorbeelden op gemeentelijk vlak zijn: bedrijfsmatig werken, en klantgericht werken. Deze opvattingencomplexen blijken zelden geheel nieuw.

Een ouder vocabulaire verschijnt nogal eens in een nieuw jasje. Is het vocabulaire, zoals het marktdenken, niet geheel nieuw, de omstandigheden waaronder er weer aandacht voor gevraagd wordt, zijn vaak wel anders dan eerder. Klantgerichtheid is niet nieuw, maar wel kan de invulling wijzigen op een moment dat sprake is van een organisatie die werkt met geavanceerde informatie- en communicatietechnologie, zoals ook blijkt uit onderzoek van Scheepers (1991) en anderen (Zuurmond, 1994).

### *Wie reikt het vocabulaire aan?*

Uit het voorgaande blijkt dat een vocabulaire kan ontstaan en groeien onder invloed van probleemsituaties en behoefte, een rol van machthebbers (Stalin), en entrepreneurs die een deel van het vocabulaire uitdragen en uitwerken (voorlopers op cruciale posities in een organisatie). Maar ook beroepsgroepen kunnen een rol spelen, meent De Vries (1995). Groeperingen die een nieuw vocabulaire aanreiken, zijn zeker niet altijd machtig, als Stalin. Soms ontlenen ze hun invloed aan interventies in maatschappelijk of bestuurlijk problematische situaties. Bestuurskundigen, bedrijfseconomen en bedrijfskundigen konden in de jaren '80 en '90 van de twintigste eeuw mede een plek bij de overheid verwerven omdat ze antwoorden konden geven op de gevoelde noodzaak tot bezuiniging, heroverweging, afslanking en efficiencyverbetering. Deze groepen introduceerden jargon als 'kaasschaafoperaties', decrementeel bezuinigen, selectieve afbouw, 'phasing out', unit management, klantgericht werken en 'sturen op afstand'. Dit kreeg een gunstig onthaal na teveel centrale sturing, het failliet van de maakbaarheidsfilosofie, en enig achterstallig onderhoud op het vlak van efficiency, aldus onze vrije vertaling van de opvatting van De Vries (1995: 26). Niet uit te sluiten is dat soms groepen ambtenaren en/of bestuurders een direct belang hebben bij de positieve receptie van een vocabulaire of belang bij een verschuivend vocabulaire, meent De Vries (1996: 27). Het kan de posities van topfunctionarissen veilig stellen.

### *Consequenties van motieenvocabulaires*

Heeft een motieenvocabulaire consequenties voor praktisch bestuurlijk en ambtelijk handelen? Een motieenvocabulaire is een verzameling van gangbare antwoorden op publieke vragen, te herkennen aan het feit dat deze binnen dat tijdsgewricht geen tegenvragen oproepen. Ze worden als afdoende ervaren, zo stelden we. Als dat zo is, betekent het een voordeel voor bestuurders als ze zich met concrete beleidsvoorstellen kunnen beroepen op een motieenvocabulaire. Immers, de aanwezigheid van een vocabulaire zorgt voor een opening, of om met Kingdon te spreken, voor 'een policy window'. En het beleidsvoorstel zal, mits een vocabulaire door volksvertegenwoordigers ook gezien en erkend wordt, de wind mee hebben. Bepaalde argumenten pro het voorstel hoeven niet gegeven te worden. Ambtenaren met politiek gevoel zeggen dan: 'dit soort voorstellen ligt momenteel goed'.

Onderzoek bevestigt de betekenis van motieenvocabulaires. Outshoorn (1986) stelde vast dat als een oplossing voor een probleem ('een eis') spoort met een heersende motieenvocabulaire de kans dat een eis de bestuursagenda bereikt, toeneemt. DeLeon (1982) stelde vast dat het voor het hebben van succes met een voorstel tot beleidsbeëindiging belangrijk is dat sprake is van bezuiningsdruk, een negatieve evaluatie van een beleid en een terminatie die past binnen een vocabulaire. Een factor alleen is blijkens analyse van cases niet voldoende. Combinaties verhogen de kans op een succesvol voorstel tot beëindiging. De drie factoren samen dragen sterk bij aan vergroting van de kans op parlementaire aanvaarding van een voorstel tot beleidsbeëindiging: financiële motieven (bezuiniging, ombuiging), inhoudelijke motieven (beleidsevaluatie) én 'fit' van een voorstel met de heersende motieenvocabulaire. Kent U voorbeelden? De intrekking van de Uitverkopenwet voldeed in elk geval aan twee criteria: negatieve evaluatie, en 'fit' met het vocabulaire (deregulering) (zie Korsten en Polman, 1985).

### ***Achtergrond***

#### ***Voorbeeld: de overgang van sociale vernieuwing naar grote-stedenbeleid en welzijnsbeleid***

Sociale vernieuwing was een van de paradepaartjes van het laatste van drie kabinetten-Lubbers (1990-1994), met name van wijlen minister Ien Dales van Binnenlandse Zaken. Sociale vernieuwing was een vaag concept dat specifieke beleidsmatige invulling in gemeenten toeliet, daarom aanvankelijk gekritiseerd werd maar later toegejuicht. We kijken even terug op deze *sociale vernieuwing* om te zien of het concept versleet en verdween.

De belangrijkste verworvenheid van de sociale vernieuwing is de gegroeide samenwerking tussen gemeenten, maatschappelijke instellingen en burgers. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (1998) meldt deze uitkomst in de studie '*Sociale vernieuwing: van plan naar praktijk*'. Het is eigenlijk een neveneffect van beleid want hierom was het niet in eerste instantie begonnen. Dat neemt niet weg dat de kwaliteit van de samenwerking nog verder te verbeteren was en is. Woningcorporaties en bewonersorganisaties kwalificeren de samenwerking met de gemeente in meerderheid als 'redelijk' of 'matig'. Het doorbreken van de verkokering is een lastige opgave gebleken. Het tot stand brengen van *beleidsintegratie* bleek op de korte termijn een lastige opgave.

Het SCP laat zien dat met sociale vernieuwing meer bereikt is. De sociale vernieuwing heeft een krachtige impuls gegeven aan *integraal wijkbeheer*. Daardoor is de leefomgeving in veel buurten in steden verbeterd. Sociale vernieuwing heeft in die zin een katalyserende werking gehad. Maar de betrokkenheid van de burgers bij geïnitieerde projecten viel tegen.

Bewoners oordelen overigens veel positiever over hun woon- en leefomgeving dan de beleidsmakers. De beleidsmakers moeten daarom omzichtig te werk gaan met het

aanwijzen van achterstandswijken, meent het SCP. Het SCP noemt het ook effectiever om de aandacht te richten op specifieke probleemgroepen dan op wijken in hun geheel.

Toch zijn niet alle doelen bereikt. De bijdrage van de sociale vernieuwing aan de vermindering van de werkloosheid bleek minder duidelijk vast te stellen.

Gemeenten krijgen het advies bij de aanpak van problemen niet te blijven steken op wijkniveau. De wijk of buurt is weliswaar een vindplaats van problemen, zij is vaak niet het geëigende schaalniveau voor het oplossen van problemen. Werkloosheid is daarvan een voorbeeld. Werkloosheid moet op lokaal of regionaal niveau worden aangepakt (naast de landelijke aanpak). Datzelfde advies gaf de commissie-Brinkman in 1998. Deze commissie bekeek de effecten van het grote-stedenbeleid in vijftien steden.

Vooraf in grote steden is de sociale vernieuwing overgegaan in het grote-stedenbeleid, in kleine(re) gemeenten is sociale vernieuwing geleidelijk opgenomen in welzijnsbeleid. De verwachting is dat sociale vernieuwing als concept binnenkort onder het stof verdwijnt.

#### *Literatuur over modes in management*

- Bos, R. ten, Fashion and utopia in management thinking, KUB, Tilburg, 2000.

#### **4 Sociale vernieuwing: sensitizing concept (1)**

In Nederland is sociale vernieuwing een 'sensitizing concept' geweest. Hoe moeten we dat zien?

In Nederland kenden we wijk- en buurtbeheer in het kader van de stadsvernieuwing. Dat was VROM-beleid. We kenden uit de jaren tachtig ook achterstandenbeleid en later probleemaccumulatiegebieden. Dat was beleid uit de CRM-hoek. Uit de Justitiehoeck kwam het beleid gericht op bestuurlijke criminaliteitspreventie. Later kwam Dales vervolgens met met sociale vernieuwing, een integratiepoging van BiZa. Sociale vernieuwing was een beleidsopvolger. Die sociale vernieuwing werd weer opgevolgd door het grote-stedenbeleid.

Het rijk heeft niet alleen met de vier grote steden convenanten afgesloten maar voor de periode 1995-1998 ook met vijftien andere grote steden uit *het grote steden-beleid*. Het grote stedenbeleid is 'logische' voortzetting van het destijds geformuleerde probleemcumulatiebeleid en het vervolg daarvan, de sociale vernieuwing. Aldus minister Hans Dijkstal van Binnenlandse Zaken in juni 1997 op het VNG-congres.

Dat sociale vernieuwing overgegaan is in grote stedenbeleid blijkt niet alleen vanuit de analyse van veiligheidsbeleid maar ook vanuit rapportages over sociale vernieuwing (SCP, 1998) en over grote-stedenbeleid (commissie-Brinkman, 1998). Sociale vernieuwing is een voorbeeld van beleidsintegratie op lokaal niveau met in het



bijzonder *de wijk* als integratiekader. Sociale vernieuwing was een van de paradepaartjes van het laatste kabinet-Lubbers (1990-1994), met name van wijlen minister Ien Dales van Binnenlandse Zaken. De belangrijkste verworvenheid van de *sociale vernieuwing* is de gegroeide samenwerking tussen gemeenten, maatschappelijke instellingen en burgers. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (1998) meldt deze uitkomst in de studie '*Sociale vernieuwing: van plan naar praktijk*'. Het is eigenlijk een *neveneffect* van beleid want hierom was het niet in eerste instantie begonnen. Dat neemt niet weg dat de kwaliteit van de samenwerking nog verder te verbeteren was en is. Woningcorporaties en bewonersorganisaties kwalificeren de samenwerking met de gemeente in meerderheid als 'redelijk' of 'matig'. Het doorbreken van de verkokering is een lastige opgave gebleken. Het tot stand brengen van *beleidsintegratie* bleek op de korte termijn een lastige opgave.

Het SCP laat zien dat met sociale vernieuwing meer bereikt is. De sociale vernieuwing heeft een krachtige impuls gegeven aan *integraal wijkbeheer*. Daardoor is de leefomgeving in veel buurten in steden verbeterd. Sociale vernieuwing heeft in die zin een katalyserende werking gehad. Vooral in *grote steden* is de sociale vernieuwing overgegaan in het grote-stedenbeleid, in *kleine(re) gemeenten* is sociale vernieuwing geleidelijk opgenomen in welzijnsbeleid.

De sociologe Talja Blokland-Potters (1997) heeft een proefschrift geschreven over sociale vernieuwing onder de titel '*Wat stadsbewoners bindt*'. Het ging haar om de sociale relaties in een achterstandswijk. Waarom werd de sociale vernieuwing uitgevonden? Omdat de stadsvernieuwing uiteindelijk toch vooral een technische aanpak was. Andere doelstellingen dan het opknappen van huizen, zoals emancipatie, integratie en versterking van sociale samenhang waren met stadsvernieuwing niet bereikt. De sociale vernieuwing was dus een beleidsopvolger maar greep ook terug op vroeger. Toen was de buurt (meer) een gemeenschap, waarbij burgers rekening met elkaar hielden. Dat was althans een idee dat sterk leefde in bestuurs- en ambtelijke kringen. Was het ook werkelijk zo. Men leze het beroemde opstel van J.A.A. van Doorn over de wijk als integratiekader. Hij toont daarin reserves op dit punt. Blokland-Potters meent dat het een illusiepolitiek is te denken dat de wijk de gewenste *sociale cohesie* kan terugbrengen. Zij baseert zich voor die conclusie op een onderzoek in het Rotterdamse Hillesluis. Dat is een prototype van een *achterstandswijk*: veel migranten, veel werklozen en veel drugsverslaafden. Blokland-Potters woonde een jaar in die wijk en sprak met 144 buurtbewoners, zoals blijkt uit het proefschrift. Hillesluis was ook in 1920 geen homogene wijk. De wijk was heterogeen qua samenstelling. Ook toen werd wel gesproken van gebrek aan eenheid, ontbinding en moreel verval. Er waren zeker andere contacten dan in de jaren negentig. Men trof elkaar in het badhuis en op de werf. Van telefoon en televisie was geen sprake. Er was zeker enige verbondenheid toen. Dat beeld klopt wel. Maar er was toen ook 'wij' en 'zij'. Tegenwoordig is er nog altijd sprake van 'wij' en 'zij' (vergelijk het boek van N. Elias over buitenstaanders). Sommige bewoners hebben contact maar dan onderling en niet met anderen. Voor andere bewoners is Hillesluis slechts een verblijfplaats. Hun betrokkenheid bij de wijk is niet groot. Conclusie: de buurt of wijk is geen

gemeenschap maar wordt wel gebruikt voor de vorming van vele gemeenschappen, volgens Blokland-Potters.

Volgens schrijfster is de wijk niet het adequate aangrijppingspunt om mensen uit een achterstandssituatie te halen. Daarmee wijkt zij niet af van de rapportage van de commissie-Brinkman na *visitatie* van vijftien steden over grote-stedenbeleid. Dat sociale vernieuwing en grote-stedenbeleid geen zin hebben, zegt Blokland-Potters niet. Het beleid zal het gemeenschapsgevoel niet versterken maar wel kunnen bijdragen aan vreedzame coëxistentie.

### **Literatuur**

#### *Achterstandsbeleid en sociale vernieuwing*

- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Sociale vernieuwing: van plan naar praktijk - Een onderzoek naar de voorwaarden voor een effectief achterstandsbeleid, Rijswijk, maart 1998.

#### *Grote-stedenbeleid*

- Denters, S. en O. van Heffen, Grote steden, gemene problemen, in: InterDisciplinair, aug. 1996, pp. 8-10.

- Verweij, A.O. en B. Goezinne, Jaarboek 1995 Grote-stedenbeleid Rotterdam, 1996.

#### *Internationaal*

- Lane, J.E., Public sector reform, Sage, Londen, 1997.

### **5 Marktwerking versus dereguleringsoperatie: sensitizing concept (2)**

In Nederland is marktwerking een 'sensitizing concept' geweest. Hoe moeten we dat zien?

Marktwerking was een motieenvocabulaire uit de periode 1990-1998 die urgentie opriep (in een bepaalde richting). Het kabinet-Kok (1994-1998) startte de operatie '*Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit*', kortweg MDW.

Het streven naar *deregulering* was niet nieuw. Het eerste kabinet-Lubbers had er zich in de jaren tachtig ook al toe gezet. De commissie-Geelhoed kwam met een spraakmakend rapport met veel voorstellen. Achteraf gezien meende Geelhoed, in 1998 secretaris-generaal op Algemene Zaken: 'Toen waren we zes à zeven jaren te vroeg' (...). volgens hem ontbrak het in die jaren aan een "*maatschappelijk gevoel van urgentie*" om het dichtbegroeide "regelbos" aan te vallen. Dat bos is sindsdien alleen maar dichter geworden terwijl de behoefte aan economische dynamiek toenam' (NRC, 7 sept. 1996). Er was destijds wel een urgentiegevoel maar het was niet breed genoeg en niet krachtig genoeg.

'Urgentiegevoel' is niet genoeg. De MDW-aanpak verschilt van die in de jaren tachtig. De pogingen tot deregulering worden in 1994-1998 meer behoedzaam aangepakt dan destijds, met overzichtelijke en kortlopende projecten, die zich concentreren op bedrijfstakken en beroepsgroepen. Daarbij wordt gezocht naar drempels voor *marktwerking*. 'Niet te groot en niet te klein' is het credo voor de MDW-projecten. Zo

doen de 'jonge Turken' - de naam voor de bij MDW-projecten betrokken ambitieuze ambtenaren- geen studie naar de marktwerking in de gehele openbaar-vervoersector maar beperken ze zich bijvoorbeeld tot taxi's. Evenmin wordt de gehele gezondheidszorg doorgelicht, maar er wordt gekeken naar fysiotherapeuten of tandartsen.

### ***Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit: MDW-operatie nader bezien***

De MDW-operatie startte onder het kabinet-Kok (1994-1998). Het was een van de meest in het oog springende beleidsprojecten van het eerste paarse kabinet. Doel hiervan was het wegnemen van belastende en concurrentiebelemmerende regels en daardoor de economie beter laten functioneren. Als de markt vrij kan werken, worden ondernemingen geprikkeld om de kosten te drukken en krijgen de consumenten een grotere keuzevrijheid. Zie hier het eenvoudige adagium. Naast de MDW-operatie is er ook een verwant project in gang gezet om marktwerking te bevorderen: de herziening van de mededingingswet. Het MDW-project heeft veel aandacht getrokken en gekregen, mede doordat het op concrete markten gericht was, zoals voor advocaten, makelaars, benzinepompen, taxi's, winkels. Het gaat voor een deel om markten '*die sluimeren in een zacht kussen van bescherming*' waar het bordje '*niet storen s.v.p.*' staat, zoals de ESB-redactie het in een themanummer van 11 juni 1998 uitdrukt. Hoe is dit project aangepakt en wat valt ervan te leren?

## ***Achtergrond***

### ***MDW in vogelvlucht***

#### ***• Trends***

Nederland verandert: een mondiger consument, individualisering, technologische ontwikkelingen, internationalisering, liberalisering van markten. Economieën zijn opener geworden en kennisintensiever. Mensen en middelen zijn mobieler door 'Europa 1992'. De concurrentie wordt internationaler en verscherpt. Dus is actie nodig om de marktwerking te bevorderen. Zo werd gedacht bij de start van de MDW-operatie.

#### ***• Doelstellingen achter de operatie***

- Regelgeving doorlichten en zo nodig aanpassing van de regelgeving. Door aanpassing kunnen de oorspronkelijke doelstellingen achter de regels juist beter en tegen lagere maatschappelijke kosten bereikt worden. Dat kan door andere *beleidsinstrumenten* te kiezen, zoals *marktconforme prikkels* in plaats van dwang. Beter handhaafbare regels zijn ook effectievere regels volgens het kabinet.
- Introductie van marktwerking in voorheen (semi)publieke sectoren.
- Invoering van de mededingingswet.

#### ***• De reikwijdte van het MDW-project***

Jaarlijks werd een lijst van onderwerpen gemaakt. Er is ook aandacht besteed aan het terugdringen van administratieve lasten. Nieuwe regels worden kritisch bekeken.

a Bevordering van concurrentie en beperking van concurrentiebeperkende regels. Dit initiatief leidde tot/droeg bij aan:

- de aanpassing van de winkeltijdenwet;
- de verbetering van concurrentie en prijsvorming in de gezondheidszorg;
- vergroting van de concurrentie tussen benzinepompen;
- wijziging van de verhouding markt en overheid: welke (semi-)overheidsdiensten beconcurreren met commerciële nevenactiviteiten particuliere ondernemingen oneerlijk?;

- verlaging van de prijs van taxigebruik, waardoor deze beter het openbaar vervoer kan aanvullen.

b Vrije beroepen. Is de juridische bescherming van een beroepsgroep nog langer verdedigbaar, proportioneel en is de concurrentie onnodig beperkt?

c Wetgevingskwaliteit.

- Wetgeving door de EU. Kan de EU-regelgeving die in Nederlandse regelgeving verwerkt wordt doorzichtiger, minder belastend en beter handhaafbaar worden?

- Electronische 'handtekening'. Ondervinden elektronische rechtshandelingen problemen?

- Levensmiddelenwetgeving. doorlichting van de versnipperde en gedetailleerde levensmiddelenwetgeving.

d Administratieve lasten. De kabinetsdoelstelling omde administratieve lasten binnen vier jaar met 10 procent te verlagen is in 1997 gehaald. De vergunningvereisten zijn vereenvoudigd en procedures gestroomlijnd.

e Toetsing van voorgenomen regelgeving.

Nieuwe regelgeving wordt doorgelicht op belastende effecten voor het bedrijfsleven, voor het milieu en er wordt gekeken naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de nieuwe regels.

Bron: ministerie van EZ; bewerking van overzicht in ESB, 11 juni 1998.

### ***Aanpak***

De bestuurlijke aanpak van de MDW-operatie kenmerkte zich door een *projectmatige benadering* met *strakke politieke en ambtelijke sturing*. In de voorbereidende fase werd géén overleg gevoerd met belangengroepen. Opmerkelijk in een tijd van veel aandacht voor interactieve beleidsvorming. Er moet dus over nagedacht zijn. Dat blijkt ook als we de uitleg van de opzet van de operatie bezien. Geelhoed zelf had van nabij meegemaakt dat een vorige dereguleringsoperatie niet voldoende effect had gehad door te geringe ambtelijke en bestuurlijke sturing. Als sg op Economische Zaken kon hij dat deze keer verhinderen; de MDW-operatie was immers een 'love baby' van EZ. Er werd wel duidelijke sturing aangezet en .. volgehouden. Een beter 'uitvoeringsmanagement', volgens Geelhoed en Oskam (1998: 19). Het aanpassen van wetgeving is doorgaans, als men niet attent is, een slecht beheersbaar procs omdat er aan bestaande wetgeving belangen verbonden zijn, die zich verzetten tegen afschaffing f aanpassing.

De werkwijze blijkt na vier jaar 'effectief' geweest, stellen Geelhoed, destijds secretaris-generaal op EZ, en Oskam, projectleider van de MDw-operatie vanuit EZ.

### ***Heeft de MDW-operatie de gewenste effecten?***

De verruiming van de winkeltijden was het eerste succes van de operatie. In december 1994 leverde de Winkeltijdenwerkgroep het rapport af, anderhalf jaar later waren de winkeltijden verruimd. Het kabinet-Kok was tevreden.

### ***Onvoorziene effecten?***

Van Waarden (1998) signaleert de *paradox van het marktwerkingsbeleid*. De internationalisering van de economie zowel in Europa als daarbuiten leidt tot steeds

meer concentratie en schaalvergroting. Boeing lijft McDonnell Douglas in, enz. Deregulering en een nieuwe mededingingswet, die moeten leiden tot meer concurrentie, kunnen als onvoorzien gevolg hebben dat de concurrentie door de fusies juist afneemt. Waar horizontale samenwerking tussen ondernemingen in kartels verboden wordt neigen ondernemers naar andere samenwerking, bijvoorbeeld door fusie. Dat is eerder ook in het Verenigd Koninkrijk gebleken. en is de burger daar uiteindelijk mee gediend? Of is de consumerende burger een mythe in de economie?, zo vraagt Frans van Waarden zich af. Gaat het de burger niet veel meer om werk?

#### ***De operatie 'Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit' (MDW)***

- Economisch-Statistische Berichten, Themanummer over de MDW-operatie, 11 juni 1998.
- Geelhoed, L.A. en W.A. Oskam, De broedende kip, in: ESB, 11 juni 1998, pp. 18-21.
- Veld, R.J. in 't, En marge, in: ESB, 11 juni 1998, p. 22.
- Visser, R.K., Laat de markt werken en de overheid toezicht houden, in: ESB, 11 juni 1998, pp. 8-12.
- Waarden, F. van, Over Burgers en burgers, in: ESB, 11 juni 1998, p. 16.

#### ***Voorbeeld: marktwerking en milieu***

Veel ambtenaren en bestuurders komen in de praktijk wel eens voor de vraag te staan van het volgende type: het beleid loopt nu goed maar er zijn die en die tendenties; welke weg slaan we nu in? De vraag is welke rol een motieenvocabulaire dan kan hebben. We illustreren dat met een studie naar de vraag wat te doen als per 1 januari 1998 de laatste van de drie subsidieregelingen om regionale samenwerking tussen gemeenten op milieugebied te stimuleren verdwijnt?

Op milieugebied is in sterke mate sprake geweest van intergemeentelijke samenwerking. Deze samenwerking is bevorderd door drie in elkaars verlengde liggende *subsidiereregelingen*. De BUGM is een van de bekendste. Deze staat centraal in een studie van Smits (1993) onder de titel '*Milieubeleid gestuurd - Een onderzoek naar de invloed van de BUGM op het gemeentelijke milieubeleid in Noord-Brabant*', maar er waren ook nog de FUN en de VOGM. Deze drie subsidieregelingen waren succesvol (Herweijer, 1997). De subsidies van het rijk droegen er sterk toe bij dat gemeenten veel meer *milieu-ambtenaren* aanstelden, dan ze waarschijnlijk zonder die subsidie gedaan zouden hebben. Daar bleef het niet bij. De registratie van vergunningplichtige ondernemingen verbeterde. Meer milieu-ambtenaren betekende ook meer toezicht op bedrijven en daarmee meer controle op de toepassing van regels uit vergunningen.

Per 1 januari 1998 vervalt de subsidie van het rijk die bedoeld is om intergemeentelijke samenwerking op milieugebied te bevorderen. Wat is nodig en gaat er gebeuren in de regio's? Tot de mogelijkheden behoort dat de *intergemeentelijke milieusamenwerking* wordt voortgezet en gefinancierd door de betrokken gemeenten. Ze achten de milieusamenwerking wellicht nog steeds van belang. Een tweede mogelijke reactie is voortzetting in ingekrimpte vorm. Een derde mogelijkheid is *beleidsbeëindiging* door opheffing van de intergemeentelijke samenwerking en wellicht een zekere opvolging

in gemeentelijk beleid zelf: zelf doen. Een vierde mogelijkheid is zelf doen maar met uitbesteding van opdrachten aan bepaalde particuliere bureaus.

Het is typisch een rol voor het provinciaal bestuur om te helpen deze discussie goed te voeren. Het provinciaal bestuur van Noord-Brabant heeft niet afgewacht en de argumenten in kaart laten brengen om de afweging door gemeenten en regio's te bevorderen (Smits, 1997). Welke afweging maken gemeenten in Noord-Brabant? Een groot aantal gemeenten denkt aan en neigt tot (meer) 'zelf doen', waarbij uitbesteding van complexe vraagstukken aan een regionaal bureau en specialistische bureaus aanvullend is. Waarom? Veel wethouders zien in de concurrentie tussen regionale samenwerkingsverbanden en adviesbureaus in een tijd van meer *marktwerking* (onder het kabinet-Kok; 1994-1998) voordelen. Er is een *motievenvocabulaire*, die bestuurder meer doet open staan voor concurrentie. Dat is niet de enige factor die een rol speelt. In de overwegingen wordt bijvoorbeeld ook het oordeel over de prestaties van het regionale samenwerkingsverband meegenomen. Bij het aan de orde komen van de vraag of en hoe regionale samenwerking door moet gaan, komen ook visies van milieuwethouders en een milieugedeputeerde aan de orde. Het gaat daarbij niet alleen om de kwaliteit van het milieu maar ook om taakverdeling en bevoegdheden, en dus over *politiek-bestuurlijke macht*.

#### *Literatuur over privatisering*

- Ru, H.J. de, Nieuwe kerntaken door privatisering, in: Staatscourant, 30 juni 1998, p. 5.

### **6 De stadsprovincie als sensitizing concept (3)**

Kabinetten brengen grote operaties op gang, zoals de veranderingen in de volkshuisvesting (Klijn, 1995), in de arbeidsvoorziening (Van Gestel, 1995), in de politie-organisatie (Cachet en Muller, 1995), in de gezondheidszorg (plan-Simons; Van der Made en Maarse, 1995), in het binnenlands bestuur (Schaap, 1997).

Men de operaties in het binnenlandse bestuur valt het qua sensitizing concepts tegen. De organisatie van het binnenlands bestuur is al vele jaren aan veranderingspogingen onderhevig. Er is onder meer gesproken over landsdelig bestuur, mini-provincies, gewesten, agglomeratiegemeenten, stadsprovincies (Huberts en Korsten, 1990; Elzinga, 1995; De Pree, 1997; Schaap, 1997). Veel daadwerkelijke veranderingen zijn er niet geweest, of ze moesten incrementeel verlopen, zoals de gemeentelijke herindeling. Het Openbaar Lichaam Rijnmond is ontstaan en ook weer opgeheven. Hetzelfde lot wat de agglomeratie Eindhoven beschoren.

In Nederland is het concept 'stadsprovincie' een 'sensitizing concept' geweest?

#### *De stadsprovincie Rotterdam: de geschiedenis*

Veel kaarten zijn inde jaren negentig gezet op het realiseren van stadsprovincies, te beginnen in Rotterdam. Na enige jaren van voorbereiding lag er uiteindelijk een voorstel dat brede steun had. Geleidelijk werd *het draagvlak echter kleiner* en toen een in Rotterdam gehouden *referendum* had plaatsgevonden, waarvan de uitslag vernietigend

was voor de stadsprovincie en de opsplitsing van de gemeente Rotterdam als onwenselijk werd beschouwd, lag er een 'huis vol scherven'.

Tabel: Historisch overzicht van voorstellen voor een stadsprovincie Rotterdam

1989 maart	rapport commissie-Montijn: 'Grote Steden, Grote Kansen'
1990 september	nota Bestuur op Niveau I
1991 april september november	Strategische visie Overlegorgaan Rijnmondgemeenten (OOR) nota Bestuur op Niveau II voorstel OOR: de bestuurlijke organisatie in de regio Rotterdam
1992 februari	motie De Cloe-Van der Heijden: Tweede Kamer steunt voorstel
1993 februari zomer november	nota Bestuur op Niveau III: regering kiest voor stadsprovincie voorbereiding reorganisatieproces gestart voorontwerp van wet gepubliceerd; commentaar gemeenten gevraagd
1994 april mei november	gemeenteraadsverkiezingen. OOR wordt stadsregio Rotterdam kamerverkiezingen, indiening wetsontwerp bij de Raad van State Rotterdam overweegt referendum
1995 januari maart juni september	advies Raad van State Rotterdam besluit tot referendum; hoofdlijnen debat Tweede Kamer referendum herzien voorstel kabinet
1996 februari	wetsontwerp ingetrokken

### *Drie interpreties van de geschiedenis van de stadsprovincie*

Deze casus is vanuit meerdere perspectieven te analyseren.

#### *a Verbreding*

Joop Koppenjan en Pien Zaaijer (1997), zelf destijds vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken bij de casus betrokken, zoeken naar een verklaring in het verloop van de besluitvorming door daarbij de theorie van Cohen, March en Olsen over chaotische en ongestructureerde besluitvorming ('garbage can') te gebruiken, en die van Kingdon over agendering. *Naarmate* er in de loop der tijd meer actoren bijkwamen en de problematiek meer en meer werd verbreed doordat velen wat in het vuilnisvat gooiden, bleek *het steeds moeilijker* om met behulp van procesmanagement de gewenste bestuurlijke verandering te realiseren.

#### *b Verstriking?*

Dat is evenwel niet het hele verhaal. Er valt ook te kijken vanuit een meer bestuurspsychologisch perspectief op kleine groepen. Dat leidt tot een analyse van onder andere het functioneren van het dagelijks bestuur van het OOR, het Overlegorgaan Rijnmondgemeenten. Volgens Flierman en Otten (1997), die in hun analyse het *verstrikkingsperspectief* toepasten, ontwikkelde het proces van stadsprovincievorming zich van een successtory van een kleine hechte groep tot een Griekse tragedie: onafwendbaar koersen de hoofdrolspelers op een mislukking aan. De bestuurders hebben zich in een aantal opzichten verkeken. Ze gingen bij herhaling niet in op ambtelijke signalen van ambtenaren, bagatelliseerden signalen en onttrokken zich aan discussie over 'afwijkende' informatie.

*c Haast en een doffer concept.*

Het derde perspectief komt van Schaap (1997). Hij signaleert teveel haast in het proces. En: het concept verloor geleidelijk aan glans.

### ***Casus: Samenvatting van de geschiedenis van 'de stadsprovincie Rotterdam'***

Het tweede perspectief lichten we kort toe om zo de lezer vertrouwd te maken met de casus maar het gaat ons om het concept, waarop we verderop - op basis van de dissertatie van Schaap - ingaan.

Door Flierman en Otten (1997) is een analyse van *het bestuursgedrag* verricht van de medio 1997 dreigende teloorgang van de stadsprovincie Rotterdam. Daarbij gaan ze uit van het verstrikkingsperspectief. De vraag die ze zich stelden, was: hoe de voorstanders van de stadsregio zijn omgegaan met tegenslagen. Drie fasen zijn nader bezien:

- 1 de discussie over de aanpak van het veranderingsproces in april-september 1993;
- 2 de reacties op het voorontwerp van de wet (april-december 1994); en
- 3 de besluitvorming naar aanleiding van het Rotterdamse referendum (november 1994 - juni 1995).

Hoe konden ze aan informatie komen? Anne Flierman was als secretaris-directeur van het Regionaal Overlegorgaan Rijnmond, het OOR, nauw betrokken bij de ontwikkeling van de besluitvorming, de tweede auteur niet. Zij analyseerden onder meer de notulen van vergaderingen.

### ***Het dagelijks bestuur van het OOR en de stadsprovincie***

De voorstellen van het DB van het OOR voor de vorming van een stadsprovincie werden destijds door veel ambtenaren, bestuurders en politici in de regio en in den lande met enthousiasme begroet. Binnen de beperkte kring van het DB en de directe omgeving daarvan ontstond het gevoel dat men als een 'Gideonsbende' het voortouw had bij de eerste succesvolle reorganisatie van het binnenlands bestuur sinds Thorbecke. Uit de analyse van het functioneren van het dagelijks bestuur blijkt echter dat men *overoptimistisch* is geweest. Het *evalueren en aanpassen van de procesgang* heeft niet voldoende plaatsvond. Bestuurders negeerden de aanwijzing dat het draagvlak voor de veranderingen aan het verminderen was. Bestuurders achten zich gebonden aan het initieel concept waardoor ruimte voor heroverweging en bijstelling van de plannen en de werkwijze niet mogelijk was. Dat was niet zo toen het project nog in een wat zij noemen 'succesvolle' fase was en al helemaal niet toen van een openlijk conflict sprake was. 'In tegendeel, het Dagelijks Bestuur van de regio veronderstelde - naar zou blijken ten onrechte - dat ook 'Den Haag' zozeer aan het concept gebonden was, dat ook daar een heroverweging niet zou plaatsvinden'. We volgen hier Flierman en Otten (1997).

### ***Was er verstrikking in de casus stadsprovincie?***

Er was inderdaad sprake van verstrikking, volgens Flierman en Otten (1997). Nog voor de kritiek van de Raad van State op het wetsontwerp voor de stadsprovincie Rotterdam openbaar werd, had burgemeester Bram Peper van Rotterdam reeds aangegeven dat heroverweging van het ontwerp niet



langer mogelijk was: 'Er is ongehoord veel gepresteerd, een weg terug is er niet meer' (BB, 6 januari 1995: 13). Niet iedereen dacht daar destijds zo over.

De uitspraken van Peper kunnen als symptomen van verstrikking, van doorzetten ondanks waarschuwingssignalen, worden gezien volgens Flierman en Otten. We schreven eerder: Verstrikte besluitvorming treedt op onder moeilijke omstandigheden. Er is geen sprake van een mooi weer-situatie. 'Donkere wolken' kondigen zich aan. Sommigen zien als donderslagen en menen dat de koers zeker bijgesteld moet worden. Bezinning is gewenst. Zo kan het niet langer. De besluitvormers daarentegen laten zich onder die omstandigheden niet van slag brengen. Ze houden vast aan een eenmaal ingeslagen weg. Ze heroverwegen een koers niet. Ze doen de somberheid en afwijkende informatie af als onbelangrijk. Ze zijn immuun voor kritiek. Peper had geen behoefte aan heroverweging.

Zien we die verstrikking terug in drie fasen van besluitvorming door het dagelijks bestuur van OOR?

### *Analyse van (potentiële) omslagpunten in de casus stadsprovincie*

#### *Fase een: Aanpak veranderingsproces*

Het kabinet besloot begin 1993 dat de Rotterdamse voorstellen in wetgeving zouden worden omgezet. Het kabinetsbesluit bracht de bestuurders in de regio Rotterdam in een euforische stemming. De lobby had succes gehad. Een lobby van een aantal maanden om hun voorstel in 'Haagse kringen' in goede aarde te laten vallen, was immer succesvol geweest. Maar daarmee was men er niet. Er moest nog veel werk worden verzet. Het besluit van het kabinet moest in een wetsvoorstel worden neergelegd. Dat was een opgave voor het kabinet. Maar er lag ook een opgave voor de regio. De gemeente Rotterdam moest immers worden opgeheven, de provincie Zuid-Holland gesplitst, en tien nieuwe gemeenten en de stadsprovincie dienden te ontstaan. Hierbij was voor de gemeente Rotterdam een grote rol weggelegd.

Bij de twee opgaves zou de regio niet langer de leiding hebben. Voor de regionale bestuurders en ambtenaren die zichzelf als een voorhoede zagen, was het niet eenvoudig dat te erkennen, schrijven Flierman en Otten. Over de inrichting van het reorganisatie-proces ontstond dan ook een fors debat op zowel bestuurlijk, maar als op het ambtelijk niveau. In de kern ging het hierbij om macht. Vooral Rotterdamse ambtenaren vreesden in een sterfhuis terecht te komen. Zij wilden dat de Rotterdamse ambtelijke organisatie, die immers zou worden opgesplitst, het voortouw zou nemen. Ook vragen over welke bevoegdheden de stadsprovincie zou krijgen en welke beleidsvrijheid de gemeenten zou resteren, leidden in 1993 tot meningsverschillen.

Het DB had weinig aandacht voor de oplopende spanning. Men ging niet in op de signalen uit de ambtelijke omgeving, bagatelliseerde ze, of onttrok zich aan de discussie erover. De beperkte interesse voor de ambtelijke strubbelingen was een succesvolle strategie om het tempo en de ingezette koers vast te houden. Dit verstrikkingsmechanisme had echter een keerzijde: de zorgen in de ambtelijke organisatie bleven bestaan. Het DB markeerde zijn positie, liet zich echter niet afleiden door stress in de eigen gelederen. Het proces richting stadsprovincie was niet terug te draaien. Het moest in hoog tempo voortgaan. Er was immers een bijzonder compromis tussen partijen uit de regio bereikt en er lag een acceptabele blauwdruk voor een regionaal bestuur dat geheel aansloot op dat compromis. Er bestond derhalve *veel politieke binding* aan de blauwdruk. Ondernijning of bijstelling van de plannen bracht de gevormde bestuurlijke coalitie in gevaar. De *psychologische binding* van de leden van het DB, we zezen al op het belang hiervan, was gegroeid door de bijdrage aan het eerdere succes van de voorstellen, aldus Flierman en Otten.

#### *Fase twee: Reactie op de wetgeving*

De twee onderzoekers belichtten ook de tweede fase. Wij volgen hen opnieuw. 'Het in november 1993 gepubliceerde voorontwerp van wet riep bij de gemeente Rotterdam twijfels op over de vraag of de stadsprovincie de meerwaarde - dat wil zeggen een verruiming van bestuurskracht - die men eiste, wilde men met opheffing van het stadsbestuur instemmen, zou opleveren. Inhoudelijke kritiek werd

versterkt door de zorgen van de ambtelijke organisatie over de toekomstige positie. De gemeenteraad sprak daarop bij motie in maart 1994 uit dat zij een aantal wezenlijke verbeteringen in het voorontwerp aangebracht wilde zien'. Ook andere gemeenten reageerden kritisch. Het college van B&W van Rotterdam reageerde betrekkelijk laconiek op de wensen van de gemeenteraad en ook in het Dagelijks Bestuur van de regio leidde de raadsbehandeling in Rotterdam of in andere gemeenten niet tot discussie. Het DB beschouwde het ingezette proces als onomkeerbaar. Bovendien was de uiteindelijke besluitvorming over de wetgeving aan regering en parlement, aldus de onderzoekers.

De wensen van de Rotterdamse raad kwamen echter terecht in het bestuursaccord dat in april 1994, na de gemeenteraadsverkiezingen, tot stand kwam. Wethouder Hans Kombrink zette zich namens Rotterdam, zowel in het DB als in het overleg met Binnenlandse Zaken, met succes in voor het verwezenlijken van deze wensen. De opstelling van Kombrink bracht in het DB een aanmerkelijke verandering in de sfeer teweeg, aldus Flierman en Otten. Zij vervolgen: 'Van een eensgezinde voorhoede werd het een bestuurscollege waar op het scherp van de snede werd gediscussieerd. In de loop van 1994 liepen de spanningen op. Rotterdam en de regio verwijderden zich van elkaar. De problematiek werd echter niet of nauwelijks bespreekbaar gemaakt: elke partij hield vast aan de eigen stellingname. Dit ondanks het feit dat intussen op ambtelijk niveau de voornaamste zorgen waren weggenomen. In de Rotterdamse politiek gingen de twijfels over de meerwaarde van de voorstellen en over de problemen die de opheffing van het stadsbestuur zou opleveren, een eigen leven leiden'.

Ook in deze fase zijn volgens de onderzoekers tekenen van verstrikking waarneembaar. Het DB continueert de ingeslagen koers. De discussie met de gemeente Rotterdam verloopt moeizaam, maar tot een fundamentele analyse van de problematiek leidt dat niet - ook al omdat moeilijk bespreekbare persoonlijke conflicten een forse rol gaan spelen. Ook het kritische advies van de Raad van State wordt genegeerd. Het DB ondersteunt de indiening van de wetsvoorstellen en richt zich tot de partijen die geacht worden besluiten te nemen, het kabinet en de Tweede Kamer. Het DB laat zich dus niet afleiden.

In deze fase wordt barstjes zichtbaar in het coalitiefront. De politieke binding aan de voorstellen wordt belangrijker. 'Rotterdam eist een eigen rol op. Het DB bijt zich in een reactie daarop nog harder in de plannen vast om de rest van de coalitie bijeen te houden. Psychologisch neemt de binding toe omdat in de discussie in het DB leden van het eerste uur tegenover de nieuwkomer Kombrink komen te staan. De eerstgenoemden voelen zich geroepen zich te verantwoorden en het overeen gekomen voorstel te verdedigen. Bovendien voelt men er niet voor om de onderhandelingen te heropenen en een proces waarin intussen al veel geld en energie was geïnvesteerd in gevaar te brengen', aldus de onderzoekers.

#### *Fase drie: Het referendum*

We komen in de derde fase en volgen de onderzoekers opnieuw; we parafraseren hun betoog. In het na de raadsverkiezingen van 1994 gesloten bestuursaccord van de Rotterdamse gemeenteraad werd de mogelijkheid geopend om te experimenteren met een correctief referendum. Voor zover bekend, had bij het sluiten van dat accord geen van de partijen een referendum over de stadsprovincie voor ogen. In het DB werd dan ook niet gedacht aan een referendum. Pas in het najaar van 1994 kwamen in die kring signalen over een referendum over de stadsprovincie op. Aanvankelijk werd op deze geluiden niet gereageerd. Pas begin 1995 stelde het DB, mede naar aanleiding van vragen gesteld in de regioraad, een notitie op, waarin kritisch op het referendumplan werd gereageerd. In de regioraad werd deze notitie voor kennisgeving aangenomen. Men ging uit van de assumptie dat uiteindelijk regering en parlement de beslissing zouden nemen zonder doorslaggevende betekenis aan de opvattingen van Rotterdam toe te kennen. Binnenlandse Zaken bevestigde die veronderstelling.

Zo ontstond in de bestuurlijke verhoudingen tussen Rotterdam, regio en Binnenlandse Zaken een merkwaardige situatie. De Rotterdamse gemeente en samenleving bereidde zich volop voor op het referendum en refereerde regelmatig aan de gevolgen die aan een negatieve uitslag verbonden zouden worden. De andere partijen liepen aan het referendum zo goed en zo kwaad als dat ging voorbij. Het bestuur van de stadsregio repte in de correspondentie met met de Tweede Kamer met geen woord over het referendum.

DB-leden konden niet geheel afzijdig blijven. Vlak voor het plaatsvinden van het referendum namen zij wel actief deel aan de discussies in Rotterdam. De leden konden niet om het referendum heen. De DB-leden wezen nadrukkelijk naar de rol van de Tweede Kamer, die zich inmiddels in maart op hoofdlijnen al achter de wetgeving had geschaard. In moties en persberichten werd het parlement opgeroepen de behandeling snel af te ronden, nog steeds zonder gewag te maken van het komende referendum. Over de vraag hoe men na een eventuele negatieve uitslag verder moest gaan, sprak men niet; niet in het dagelijks bestuur en al helemaal niet in de openbare debatten.

‘Ook na het voor het DB dramatische referendum hield men zich vast aan de gedachte dat de Kamer, die de plannen steeds had gesteund, de beslissing moest nemen. Geleidelijk werd evenwel duidelijk dat de enorme politiek ‘impact’ van het referendum niet kon worden genegeerd. Ruimte om te zoeken naar een oplossing was er in de regio nauwelijks. De Rotterdamse gemeenteraad kon alleen nog maar vasthouden aan plannen voor een stadsprovincie met een ongedeeld Rotterdam; voor de stadsregio en de overige gemeenten was enige vorm van opdeling juist een *conditio sine qua non*. Men probeerde elkaar de loef af te steken en dat leidde tot een aantal harde incidenten tussen de Rotterdamse en de andere bestuurders’, aldus Flierman en Otten (1997).

De staatssecretaris liet wel onderzoeken welke mogelijkheden voor een oplossing er nog waren. Zij speelde echter geen actieve, bemiddelende rol. Over haar compromis-voorstellen was in de regeringscoalitie overeenstemming bereikt, maar de partijen in de regio waren er niet aan gecommiteerd. Die wezen haar voorstellen dan ook af, waardoor ook de steun van de coalitie wegviel. Had eerder het DB ten onrechte verwacht dat de Tweede Kamer knopen zou doorhakken ongeacht opvattingen van gemeenten en met name Rotterdam, nu bleek Binnenlandse Zaken eenzelfde taxatiefout te hebben gemaakt’, aldus de onderzoekers.

In de derde fase zijn veel indicaties voor verstrikking te zien, menen Flierman en Otten. De DB-leden wijken niet. Ze hebben zich met huid en haar gebonden aan de plannen. Er is sprake van *een sterke persoonlijke, politieke en economische binding*. voor twijfel over de koers was geen plaats. In de eerste fase had de sterke bestuurlijke binding aan de plannen het behouden van momentum als positief effect. Verstrikking werkte niet negatief. In de derde fase werd dat echter *anders*. Nu pakte het negatief uit. Een discussie over alternatieven is in deze fase niet mogelijk. Het DB benadrukt dat het niet meer aan zet is. Het referendum wordt georganiseerd door een partij die niet beslist. Regering en parlement beslissen, zo laat het DB weten.

#### *Van successtory tot tragedie*

‘Uit de drie beschreven momentopnames dringt zich een beeld op van een DB dat aanvankelijk als een homogene groep successen boekt en daarmee bewondering en aanzien oogst. Kritische signalen en informatie van buiten de groep worden genegeerd of geherinterpreteerd. De spanningen die ontstonden over de aanpak van het veranderingsproces en de discussies over de uitwerking van voorstellen in wetgeving gaven geen aanleiding tot een fundamentele bezinning. Ook werd niet onderkend dat Rotterdam en de regio geleidelijk uit elkaar dreven. Met het aantreden van een nieuw bestuur, na de verkiezingen van 1994, trad deze spanning aan het licht, maar dat leidde wederom niet tot een herbezinning op de samenwerking. In het perspectief van het naderend referendum klampt men zich vast aan de gedachte dat "Den Haag" de knoop zou doorhakken. Het DB veronderstelde bij de regering en het parlement een even grote binding aan de plannen als men zelf had.

In de loop van het proces zien we de binding aan de voorstellen sterker worden en van karakter veranderen: Aanvankelijk is vooral sprake van een politieke en psychologische binding aan een goed plan en een succesvol proces; geleidelijk echter neemt daarnaast de economische binding en vooral ook de persoonlijke binding die voortvloeit uit een prestigestrijd sterk in betekenis toe. Daarmee wordt het proces van een successtory van een kleine hechte groep tot een Griekse tragedie: onafwendbaar koersen de hoofdrolspelers op een mislukking aan”, aldus de conclusie van Flierman en Otten (1997).

### ***De aantrekkelijkheid van het concept 'stadsprovincie' en de voorstellen***

Volgens Linze Schaap (1997) is de ontwikkeling van de stadsprovincie Rotterdam te haastig geweest. Dat stelt hij in 'Op zoek naar prikkelende overheidssturing'.

Sinds begin jaren negentig zijn er voorstellen gedaan voor een stadsprovincie. Die zijn uiteindelijk afgewezen nadat er in Rotterdam een referendum is gehouden. De uitslag daarvan was sterk negatief. Maar volgens Schaap is de referendum-uitslag niet de enige oorzaak geweest dat de stadsprovincie er tot 1998 niet is gekomen. Minstens zo belangrijk is dat de betrokken bestuurders voortdurend haast hebben willen maken. Schaap constateert dat de voorstellen voor een stadsprovincie steeds minder aantrekkelijk zijn geworden.

Oorspronkelijk was het de bedoeling een geheel nieuwe bestuursvorm in het leven te roepen, een stadsregio. Die zou op vele punten afwijken van wat gebruikelijk is in de gewone gemeenten en provincies. Zo zou de voorzitter van het dagelijks bestuur gekozen moeten worden en zouden allochtonen kiesrecht krijgen voor de stadsregioraad. Maar een dergelijke bestuursvorm kon alleen doorgevoerd worden als de Grondwet zou worden gewijzigd. En dat kost tijd. Om die reden, om haast te kunnen maken, hebben de gemeentebesturen vervolgens besloten een stadsprovincie te suggereren. Daardoor werden de voorstellen steeds traditioneler en sneuvelde het ene na het andere idee. In de onderhandelingen kwam de nadruk steeds meer te liggen op de meningsverschillen en op de vraag 'wie mag wat doen: de gemeente of de stadsprovincie?'. Het enthousiasme ebde langzaam weg. Niet alleen voor voorstanders van een sterk regionaal bestuur was er weinig eer te behalen, ook voor aanhangers van krachtige gemeenten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken is mede schuldig aan deze ontwikkeling, stelt Schaap.

### ***Literatuur over de stadsprovincie en 'sensitizing concepts' in de tijd***

- Schaap, L. en M.J.W. van Twist, Regionalisering in Rotterdam: een stap terug is een stap vooruit, in: Bestuurswetenschappen, 1995, nr. 5, pp. 339-351.
- Schaap, L., M. van Twist en R.J. in 't Veld, De eigenwijze samenleving, in: Openbaar Bestuur, nov. 1990, pp. 263-267.
- Schaap, L., Op zoek naar prikkelende overheidssturing, Eburon, Delft, 1997 (diss.).
- Schaap, L., Leren van de Rotterdamse stadsprovincievorming, in: Openbaar Bestuur, 1998, nr. 1, pp. 8-11.
- Edzes- Van Loon, H.A., Necrologie Rijnmondraad, in: Namens, jrg. 1, 1986, nr. 1, pp. 42-52.

## **7 Bestuurlijke vernieuwing in gemeenten**

We werken een operatie nader uit, de bestuurlijke vernieuwing, en baseren ons daarbij letterlijk op een artikel van Korsten (1997) in het tijdschrift *Beleidswetenschap*. Bestuurlijke vernieuwing bezien we vanuit de vraag of het een illusie is. De

achterliggende vraag is echter hier belangrijker: waarom bleef bestuurlijke vernieuwing een bindend, uitdagend, inspirerend concept, ook in de tweede helft van de jaren negentig? Ook hier ligt een verbinding met een motieenvocabulaire.

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).

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-akkoord 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-akkoord 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 entrepreneursfunctie 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, productbegrotingen 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-ontkenner (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 losser 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 leentjebuurtje 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 SGBO, 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).

### *Functies*

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 het 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.

### ***Organisatieverandering en grote operaties***

Wie een grote operatie succesvol wil laten verlopen, moet een uitdagend concept hebben. Dat is niet genoeg. De organisatie moet ook ingericht zijn op een grote operatie: organisatieverandering als voorwaarde. Ze moet misschien zelf veranderen als gevolg van een grote operatie. Dat betekent dat wie aan een grote operatie begint, toch eigenlijk wel benul moet hebben van mogelijkheden tot en barrières bij organisatieverandering. Is de organisatiecultuur geschikt om aan een grote operatie te beginnen? Is het opleidingsbeleid hierop afgestemd? Een nieuwe structuur of structuuraanpassing plegen? Welk leidinggevend concept past bij een dergelijke grote operatie? Enz.

### ***Literatuur over organisatieverandering***

- Boonstra, J.J., H.O. Steensma en M.I. Demenint (red.), Ontwerpen en ontwikkelen van organisaties - Theorie en praktijk van complexe veranderingsprocessen, De Tijdstroom, Utrecht, 1996.
- Gerrichhauzen, J. e.a. (red.), Interventies bij organisatieverandering, Kluwer, Deventer, 1994.
- Amelsvoort, P. van, Het programmeren en regisseren van veranderingsprocessen - vormgeven aan complexe veranderingsprocessen van organisatievernieuwing, ST-Groep, Vlijmen, 1996.
- Haastrecht, R. van, Kantelen - Het realiseren van organisatieverandering; een praktische handleiding, Lemma, Utrecht, 1995.



## 8 Slot: Grote operaties en wervende ideeën voor verandering

We geven ene samenvatting. Er bestaan drie bestuurlijke uitdagingen tot verandering. In afnemende abstractie gaat het om: motieenvocabulaires, 'sensitizing concepts' en 'grote operaties'.

Motieenvocabulaires zijn de actie zelf nog niet, het gaat om motieven voor actie. 'Sensitizing concepts' zijn ook de actie nog niet maar geven al iets meer dan een motieenvocabulaire een richting aan.

Het volgende is kenmerkend voor motieenvocabulaires.

- Motieenvocabulaires werken *indirect* in op wat gebeurt in het openbaar bestuur. Ideeën die in een bepaalde periode algemeen richting geven aan een overheidsbeleid, zoals 'de overheid als bedrijf' met uitwerkingen in de vorm van privatisering en verzelfstandiging van 'meer bedrijfsmatig werkende eenheden' in 1988-1997 kunnen worden beschouwd als motieenvocabulaires. Het gaat dus om *brede algemene concepten*. Deze concepten zijn over het algemeen breder dan een bepaalde grote operatie.
- Een motieenvocabulaire is *omvattend* en *normatief*. Deze zegt iets over wat behoort. Bijv. dat een meer bedrijfsmatige overheid is gewenst.
- Motieenvocabulaires zijn verzamelingen van *gangbare antwoorden* op publieke vragen, te herkennen aan het feit dat ze binnen dat tijdsgewricht *geen tegenvragen* oproepen. Ze worden als *afdoende* ervaren.
- Motieenvocabulaires zijn in principe onbeperkt in aantal, maar in een bepaalde periode komen er maar *een beperkt aantal* voor. Er is door de algemeenheid als het ware geen ruimte voor een groot aantal.
- Binnen het 'heersende' vocabulaire komen allerlei *specifieke* termen voor. We spreken niet zonder reden van vocabulaire. Tijdens een periode dat het vocabulaire geldt, worden deze begrippen overgenomen, ontwikkeld, gehanteerd, en soms ook afgevoerd.
- Een motieenvocabulaire is zo omvattend, zo algemeen zijn dat deze meestal *dwaars door sectoren en overheidsniveaus* heengaan.
- Een motieenvocabulaire kent een *levenscyclus*. Er is sprake van opkomst, groei en verdwijnen van het vocabulaire. Tegen het einde van de levenscyclus ziet men dat begrippen aan werking verliezen en spaarzamer gebruikt gaan worden. Het vocabulaire wordt doorgaans niet vernietigd maar kwijnt weg of

gaat op een aangepast vocabulaire. Zo zal het voorspelbaar ook gaan met het denken over 'de bedrijfsmatige overheid'.

- In sommige organisaties raakt het vocabulaire zeer bekend omdat het gekend, verdedigd en uitgewerkt wordt door een kleine groep *entrepreneurs*.
- De legitimiteit van zo'n vocabulaire heeft *weinig* van doen met hun *waarheidsgehalte*. Wel lijkt een rol te spelen in welke behoefte ze voorzien. Een vocabulaire kan tegemoet komen aan een vaag gevoel in de samenleving, een gedeeld onbehagen, of een oplossing bieden die antagonismen tussen strijdende partijen overstijgt.
- Er ontstaan meestal geleidelijk *voorwaarden* waaronder een motieenvocabulaire aan overtuigingskracht kon winnen. Er blijkt sprake van onderstromen van bredere ontwikkelingen die maken dat een nieuwe motieenvocabulaire kan ontstaan. Dat blijkt bijvoorbeeld ten aanzien van de 'bedrijfsmatige overheid'. Ombuigingen en bezuinigingen, beleidswijzigingen en het niet voldoende snel hierop inspelen van ambtelijke organisaties hebben de interesse in de wijze van werken vergroot. Daarmee kwam leiding geven, organiseren van het werk en efficiency meer in beeld, en ontstond een voedingsbodem voor een vocabulaire als 'de bedrijfsmatige overheid'.
- Onderzoek bevestigen de betekenis van motieenvocabulaires. Outshoorn (1986) stelde vast dat als een oplossing voor een probleem ('een eis') spoort met een heersende motieenvocabulaire de kans dat een eis de bestuursagenda bereikt, toeneemt.

Deregulering en bestuurlijke vernieuwing lijken het meest weg te hebben van een motieenvocabulaire. We hebben hier echter bestuurlijke vernieuwing niet als een motieenvocabulaire opgevat maar als een 'sensitizing concept'.

Van de (lokale) grote operaties is die van de bestuurlijke vernieuwing als de meest hardnekkige te beschouwen. Bestuurlijke vernieuwing blijkt in gemeenten een waardevol proces, het is geen lege huls. Althans zo kijken bestuurders er tegen aan. Dat is een empirisch resultaat. Het is *meer dan een dossier* en *minder dan een ideologie*. Het is een 'sensitizing concept': een wervend idee dat urgentie uitdrukt en als zodanig initiatief en creativiteit losmaakt. Een concept dat tot actie stimuleert. Het is een ijsbreker, die de vaart openbreekt voor andere schepen, zoals het schip met de naam 'wijkgericht werken', het schip 'co-productie', het schip 'stadspanel', het schip 'vraaggericht bestuur', en dergelijke. Bestuurlijke vernieuwing op gang brengen, is zo gezien politiek management van betekenisgeving (Korsten, 1997). Door een voorstel onder te brengen in een nota over bestuurlijke vernieuwing wordt de realisatie al een stuk verder gebracht. Bepaalde argumenten voor actie kunnen dan achterwege blijven.

Dat bestuurlijke vernieuwing een ijsbreker is, wil niet zeggen dat alle schepen die zich in konvooi willen voegen ook mee mogen en mee kunnen. Elk gemeentebestuur maakt zijn eigen vaargeul. Soms past het schip van 'het referendum' daar bijvoorbeeld niet in of een schip met een andere naam.

Bestuurlijke vernieuwing is dus functioneel; het is, anders gezegd, een voertuig voor het in gang zetten van zaken die politiek-bestuurlijk gewenst worden. De belangrijkste les is: Bestuurlijke vernieuwing is een voertuig voor begeestering in openbaar bestuur. Uit een oogpunt van bestuurlijk management is het advies kort en duidelijk: als men echt iets wil veranderen in het openbaar bestuur, zorg dan voor een concept dat als ijsbreker kan fungeren, waarachter schepen vol ideeën kunnen varen. Of elk schip dan een echte verbetering oplevert, is de vraag.

### *Nog andere concepten?*

We aandacht besteed aan motieenvocabulaires, 'sensitizing concepts' en 'grote operaties' als middel om 'bestuurlijk zaken aan de gang te krijgen' komt niet om het gebruik van andere concepten heen. Kent u er nog? Raadpleeg een planoloog.

Een ruimtelijk planconcept als 'compacte stad' of 'bufferzone' kent ook een wervende inhoud. Er is sprake van uitdagende intenties. Zo'n ruimtelijk concept fungeert als een communicatiemiddel tussen vakgenoten, bestuurders en de samenleving (Zoete, 1997). Een ander voorbeeld hiervan is '*stedelijke knooppunt*'.

Bij het verschijnen van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening werd het concept '*stedelijk knooppunt*' geïntroduceerd. Aan een *negental* steden, of combinaties van steden, werd een specifieke betekenis toegekend. Deze steden werden gekozen omdat er al sprake was van topvoorzieningen en kansrijke bedrijvigheid. Het doel was om de internationale concurrentiepositie te versterken en de positie in de regio. Motieven hiervoor waren te vinden in het wegvallen van de binnengrenzen in Europa (Europa '92) waardoor de mobiliteit van kapitaal en bedrijvigheid groter kon worden en de condities op het vlak van infrastructuur, bereikbaarheid, wonen, cultuur, milieu en dergelijke om bedrijven, en hun werknemers, vast te houden en om bedrijven aan te trekken van groter belang werden geacht. Het motto werd 'versterk wat versterkt kan worden', ook buiten de Randstad, zodat de steden de concurrentie tussen regio's internationaal aan kunnen. Daaruit kwam een kaartbeeld naar voren. De Vierde nota geeft een in eerste instantie economisch ontwikkelingsmodel met ruimtelijke implicaties.

Dit concept '*stedelijk knooppunt*' was een concept van de rijksoverheid, met name uit het ruimtelijk orderingsbeleid. Wat een stedelijk knooppunt is, is 'oorspronkelijk slechts mager gedefinieerd' (Zoete, 1997: 25). Het is geleidelijk een koepelbegrip geworden. Het parlement heeft er geen aparte geldstroom aan willen koppelen. Het concept is door het rijk amper geïnstrumentaliseerd. Het is niet erg 'uitgebaat' wat ook tot kritiek vanuit de knooppunt-gemeenten leidde. Dat lijkt te duiden op een geringe betekenis. Wat zijn de feiten?

Evaluator Paul Zoete (1997), die een tijd werkzaam was bij de knooppunt-gemeente Breda, meldt in zijn evaluerend proefschrift:

*'Toch heeft het in het land geweldige discussies opgeroepen, energie los gemaakt en menige stad een duidelijke impuls gegeven' (1997: 25). 'De bezieling heeft zelfs doorgewerkt in het totale zelfbeeld van het knooppunt. Het concept werd veel breder dan een begrip op het terrein van de ruimtelijke ordening: het werd een paraplu voor het gehele gemeentelijke handelen' (1997: 189).*

Een effect dat niet is opgetreden is de versterking van de relaties tussen de gemeente en andere relevante lokale en regionale partners. Het concept heeft geen rol gespeeld om te komen tot meer co-productie of interactieve beleidsvorming. Dat is ook wel begrijpelijk omdat dat geen inherent kenmerk was.

Van een zijdelingse werking vanuit het departement van VROM naar andere departementen (ook wel 'horizontale doorwerking' genoemd) en naar provincies is amper sprake geweest (1997: 189). In andere beleidsterreinen is het knooppuntcriterium niet of nauwelijks toegevoegd. Wellicht kwam dat mede doordat er strijd ontstond over welke gemeenten nog toegevoegd konden worden aan de lijst knooppunten. En er ontstonden in de jaren negentig ook andere lijstjes van gemeenten die de aandacht van 'Den Haag' vroegen (G 19 enz.).

De conclusie is dat het concept 'knooppunt' meer ideëel werkte dan een materiële rol vervulde. Het concept is ook gesleten na verloop van tijd waardoor er behoefte bestond aan een nieuwe impuls (1997: 191).

Bij de bespreking van het proefschrift van Zoete, tijdens de promotie, werd door de hoogleraar Korsten de parallel tussen de concepten 'sociale vernieuwing', 'bestuurlijke vernieuwing' en 'stedelijk knooppunt' gelegd. Zoete bevestigde de overeenkomst: alle concepten *'werken' als ijsbreker, genereren elan, werken ambitieverhogend, en vervullen een rol vervullen in het op een noemer brengen van percepties binnen een gemeente* ('perceptiemanagement; Zoete, 1997: 197).

De Amsterdamse hoogleraar planologie W. Salet kwam tot de hypothetische vaststelling dat de planologie al een lange traditie kent van werken met concepten, terwijl dat elders minder zou zijn. Hij waarschuwde voor te ver gaande *'conceptologie'* en *'metafoorgebruik'* waarbij elk gemeente in het kader van de interne symbolische interactie tot een concept komt, maar dat nationaal ertoe leidt dat niet meer duidelijk is welk algemeen normatief kader beoogd wordt!

Conclusie over het gebruik van *open concepten*: deze concepten zijn een gruwel voor 'centralisten' die een strak beleidsprogramma ontwikkelen en willen uitvoeren.