

Universiteit
Leiden
The Netherlands

Venieuwing van de lokale democratie: Een ordening van de discussie

Tops, P.W.; Depla, P.

Citation
Tops, P. W., & Depla, P. (1993). Venieuwing van de lokale democratie: Een ordening van de discussie. *Acta Politica*, *28: 1993*(3), 327-361. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/3450095

Version:	Publisher's Version
License:	Leiden University Non-exclusive license
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/3450095

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Vernieuwing van de lokale democratie: Een ordening van de discussie

P.W. Tops en P. Depla

Inleiding

Democratie is één van die begrippen, waarvan de essentie continu ter discussie staat. Naast de inhoudelijke en procedurele normering van democratie, vormt de verhouding tussen norm en werkelijkheid onderwerp van permanent debat. Zo af en toe verhevigt het debat zich, meestal aangezwengeld door een concrete gebeurtenis met veelal een zekere symbolische betekenis. Voor de lokale democratie in Nederland vervulden de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 1990 deze katalyserende en symbolische rol.

Het is niet overdreven te stellen, dat deze gemeenteraadsverkiezingen met name in grote gemeenten voor een schok zorgden. In paragraaf 1 zullen wij daar op ingaan. Bij de discussies en probleemdefinities is, mede op basis van recent onderzoek, een aantal kanttekeningen en relativeringen te plaatsen. Desondanks lijkt een bezinning op het functioneren en de positie van de lokale democratie wenselijk. De discussie over de kwaliteit van de democratie beperkt zich zeker niet tot het lokale niveau. In zekere zin lijken de analyses en beschouwingen, die in het kader van de commissie-Deetman en de verschillende vernieuwingscommissies van de politieke partijen zijn uitgevoerd, ook van toepassing op de lokale democratie. In paragraaf 2 zullen wij echter betogen, dat een zelfstandige, aparte discussie over de vernieuwing van de lokale democratie gerechtvaardigd is. Aan de hand van enkele specifieke kenmerken zal het karakter van de lokale democratie kort worden getypeerd. Deze typering plaatst de discussie over de kwaliteit van de lokale democratie in een breder kader. Bovendien wordt op deze manier duidelijk, dat het systeem en de werking van de democratie op lokaal niveau niet in alle opzichten identiek zijn aan die van het nationale politieke systeem. De bijzondere kenmerken van de lokale democratie vormen het, overigens mobiele, decor waarin de actuele discussies over politieke en bestuurlijke vernieuwing plaatsvinden. Onder deze noe-

mer worden in een groot aantal gemeenten activiteiten ontwikkeld, die beogen de lokale democratie te vernieuwen. In paragraaf 3 zullen wij deze activiteiten ordenen en laten zien, dat zij refereren aan geheel verschillende benaderingen van democratie.

1. De gemeenteraadsverkiezingen van 1990: Aanleiding tot een discussie

Het resultaat van de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 deed veel stof opwaaien, meer dan gebruikelijk is na verkiezingen. Deze animositeit kende enkele oorzaken. In de eerste plaats lieten de gemeenteraadsverkiezingen een voor Nederlandse verhoudingen vrij forse daling van het opkomstpercentage zien. Het landelijk gemiddelde opkomstpercentage daalde van 73% naar 62%. Achter dit gemiddelde gaan echter redelijk grote verschillen schuil. Per categorie van gemeentegrootte liep de opkomst bij voorbeeld sterk uiteen, zoals blijkt uit tabel 1. Met name de magere opkomst in de grote gemeenten trok veel aandacht: gemiddeld genomen werd in de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners een opkomstpercentage bereikt dat maar net boven de symbolische grens van 50% bleef. In een aantal grote gemeenten, zoals Eindhoven, Den Haag, Rotterdam en Tilburg, zakte de opkomst onder dit percentage.

Tabel 1: Opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1986 en 1990 per gemeentegrootte

Gemeentegroote in aantal inwoners	1986	1990
< 3.000	85,9	81,6
3.000 tot 10.000	80,3	73,3
10.000 tot 25.000	78,3	69,6
25.000 tot 50.000	74,4	64,2
50.000 tot 100.000	70,3	57,4
> 100.000	64,4	51,9
totaal	73,2	62,3

Bron: Databestand CELS, Rijksuniversiteit Limburg

Het tweede opvallende kenmerk van de gemeenteraadsverkiezingen was het verlies van de PvdA. Ook op dit punt kreeg de uitslag in de grotere gemeenten de meeste aandacht, juist omdat de PvdA van oudsher, in de meeste grote steden, de dominante politieke formatie was. Over het gehele land genomen daalde het stemmenpercentage van de PvdA van 29% naar 22%, maar in de grote steden was het verlies vaak veel groter, zoals blijkt uit tabel 2.

Tabel 2: Electorale positie PvdA in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, 1986 en 1990

gemeente	GR '86 (in %)	GR '90 (in %)	verschil '86-'90 (in %)	verschil tweede partij '86 (in zetels)	verschil tweede partij '90 (in zetels)
Amsterdam	43,8	26,1	−17,7	+14	+3
Apeldoorn	32,3	20,2	−12,1	+1	−4
Arnhem	43,5	23,7	−19,8	+8	−1
Breda	33,8	25,5	−8,3	+1	−3
Dordrecht	40,6	28,7	−11,9	+8	+2
Eindhoven	33,2	25,8	−7,4	−2	−6
Enschede	45,3	34,9	−10,4	+10	+3
Groningen	41,4	25,5	−15,9	+12	+3
Den Haag	36,4	24,4	−12,0	+7	+2
Haarlem	39,0	27,3	−11,7	+6	+2
Leiden	38,2	25,7	−12,5	+8	+3
Maastricht	39,5	32,9	−6,6	+4	−2
Nijmegen	38,1	28,3	−9,8	+6	−1
Rotterdam	48,0	36,1	−11,9	+16	+9
Tilburg	31,3	19,9	−11,4	−1	−7
Utrecht	39,2	25,8	−13,4	+9	+2
Zaanstad			−12,6	+10	+5

Leesvoorbeeld: In Amsterdam had de PvdA in 1986 een aanhang van 43,8%, in 1990 was de aanhang nog 26,1%. In vergelijking met 1986 verloor de PvdA dus 17,7%. Terwijl in 1986 de PvdA 14 zetels meer had dan de tweede partij in de gemeenteraad, is de fractie van de PvdA sinds 1990 drie zetels groter dan de tweede partij in de Amsterdamse gemeenteraad.

Bron: Gemeentegids VNG 1986, Gemeentegids VNG 1993.

In vergelijking met de Tweede-Kamerverkiezingen van september 1989 verloor de PvdA een aanzienlijk deel van haar aanhang. Dit grote verschil lijkt echter niet zonder meer te kunnen worden geïnterpreteerd als een afrekening van het electoraat met de lokale PvdA-bestuurders.

De toetreding van de landelijke PvdA tot het kabinet-Lubbers III in 1989 is op het eerste gezicht een belangrijkere oorzaak; uit vrijwel alle opiniepeilingen is namelijk gebleken dat deze toetreding is samengegaan met een aanzienlijke vermindering van de electorale populariteit van de sociaal-democraten. De meeste lokale PvdA-bestuurders hebben vooral geleden onder een nationale trend. Ook de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 kenmerkten zich door een sterke mate van nationalisering, of beter gezegd: door een bescheiden invloed van de lokale component. De aan het proefschrift van Van Tilburg (1993) ontleende tabel 3 geeft een overzicht.

Tabel 3: De correlatie tussen plaatselijke trends in gemeenten zonder lokale lijsten, 1974-1990

	CDA	PvdA	VVD
1974-'78	0,95 (N=121)	0,95 (N=100)	0,94 (N=120)
1978-'82	0,95 (N=134)	0,94 (N=110)	0,92 (N=131)
1982-'86	0,96 (N=141)	0,94 (N=115)	0,94 (N=141)
1986-'90	0,96 (N=147)	0,89 (N=124)	0,93 (N=144)

Toelichting: in het patroon van verkiezingsuitslagen 1974-'78 van het CDA bestond in alle 121 gemeenten een samenhang van 0,95.
In de tabel zijn gemeenten opgenomen waar alleen de landelijke partijen met succes deelnamen aan de gemeenteraadsverkiezingen.

In de tabel wordt, via de *Pearson product-moment correlatiecoëfficiënt*, de samenhang aangegeven in het uitslagenpatroon van een partij bij twee opeenvolgende gemeenteraadsverkiezingen in de verschillende gemeenten. Indien een partij in iedere gemeente relatief gezien even veel wint of verliest, is de samenhang maximaal en kent de coëfficiënt de score 1,0. In de tabel zien we dat er sprake is van zeer hoge correlaties.[1] Dit duidt erop dat lokale factoren een zeer geringe invloed hebben uitgeoefend op de plaatselijke trends bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1990. Alleen bij de PvdA is er sprake van een daling van de samenhang; dit wijst erop dat de lokale component in 1990 in de uitslagen van de PvdA iets sterker is geworden. In bepaalde gemeenten heeft het optreden van plaatselijke PvdA-bestuurders dus een positieve of negatieve invloed gehad op de uitslag van de sociaal-democraten; desondanks is ook in 1990 voor de PvdA de sterke bovenlokale trend dominant voor de score.

De gemeenteraadsverkiezingen van 1990 werden dus gekenmerkt door een betrekkelijk gering animo van het electoraat en een nationalisering van het kiesgedrag. De lokale politici en gemeentebestuurders beschouwden vooral de lage opkomst als een probleem. In de collegeprogramma's komt deze verontrusting duidelijk tot uitdrukking. In het *Groningse beleidsprogramma '90-'94* wordt in dit opzicht wel een heel somber toekomstbeeld geschetst. 'Als we er niet in slagen het roer snel om te gooien, dreigt de kloof tussen overheid en burger onoverbrugbaar te worden', zo wordt gesteld. Gerept wordt van een 'serieuze bedreiging voor het democratische gehalte van onze plaatselijke samenleving, waaraan een halt moet worden toegeroepen.' Zo somber als in Groningen wordt het in niet veel gemeenten gezien, maar men stelt wel vast, dat 'de lage opkomst een opgave voor de politiek inhoudt' (Eindhoven), dat 'het draagvlak voor de lokale politiek door de lage opkomst wordt aangetast' (Amsterdam) en dat 'de inwoners zich onvoldoende bij bestuurlijke beslissingen betrokken voelen' (Zaanstad).

De citaten uit de college-programma's weerspiegelen de gevoelens, die direct na de gemeenteraadsverkiezingen in veel grote gemeenten bestonden. Van verschillende kanten werd de lage opkomst gedramatiseerd. De geringe aantrekkingskracht van de lokale stembus zou een teken zijn van de toegenomen politieke vervreemding van veel burgers. *De kloof tussen burger en bestuur* en *de crisis van de lokale democratie* deden hun intrede in de beschouwingen over de lokale politiek. Alhoewel opkomstcijfers zeker een symbolische betekenis hebben, lijkt een relativering van de negatieve oordelen over de lage opkomst gerechtvaardigd. Zo blijkt het afzien van het stemrecht bij gemeenteraadsverkiezingen nauwelijks samen te hangen met het oordeel over het functioneren van het gemeentebestuur (Tops et al. 1991). Van een systematische vertekening van kiezersvoorkeuren door een lage opkomst lijkt geen sprake te zijn (Van der Eijk 1990). Bovendien is deelname aan verkiezingen zeker niet de enige wijze waarop burgers blijk kunnen geven van hun betrokkenheid bij maatschappelijke en politieke vraagstukken. De activiteiten van zeer vele uiteenlopende maatschappelijke organisaties laten bij voorbeeld zien, dat veel burgers zich inzetten voor collectieve belangen (Castenmiller 1988). Ten slotte lijkt – wellicht onbewust – de norm van de opkomstplicht nog steeds het perspectief waarmee opkomstcijfers worden beoordeeld. Deze norm gaat echter voorbij aan het feit dat het ook een democratisch recht is om af te zien van het stemrecht. Het gemotiveerd thuisblijven bij gemeenteraadsverkiezingen is niet meer of minder verwerpelijk dan het ongemotiveerd gaan stemmen (Van den Berg 1992).

De opkomst is dus niet de enige maat waaraan de kwaliteit van de (lokale) democratie kan worden afgemeten. Impliceert dit dat de noodzaak van een discussie over bestuurlijke en politieke vernieuwing vervalt? Is er dan niets aan de hand met de organisatie en het functioneren van de lokale democratie? Om deze vraag te beantwoorden, is, in opdracht van zeven grote gemeenten, een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de lokale democratie (Tops et al. 1991).[2]

Het is opvallend dat de resultaten in alle onderzochte gemeenten min of meer met elkaar overeen komen. Van Zwolle tot Amsterdam laat het oordeel van burgers over de lokale democratie zich samenvatten in drie punten (Tops en Depla 1992a).

Allereerst bestaat er grote tevredenheid over de *gemeentelijke dienstverlening*. Bijna iedereen heeft voor bij voorbeeld het afhalen van een paspoort, het aanvragen van een vergunning of het inwinnen van informatie wel

eens contact gehad met ambtenaren van gemeentelijke diensten of instellingen. Zeer veel burgers tonen zich content over de wijze waarop dit contact is verlopen. Indien er onvrede bestaat, hebben de klachten meestal betrekking op het lange wachten. De positieve ervaringen met de dienstverlening leiden overigens niet tot een positief imago van de ambtenaren. Betrekkelijk grote groepen burgers tonen weinig vertrouwen in de lokale bureaucratie. Voor de ambtelijke organisatie staan concrete ervaringen en bestaande beelden bij burgers enigszins op gespannen voet met elkaar.

Behalve dat ze tevreden zijn over de dienstverlening, zijn burgers over het algemeen ingenomen met hun *directe woon- en leefomgeving*. Afgezien van de veiligheid, zijn de meeste mensen tevreden over het leefklimaat in hun woonplaats. Daarnaast zijn grote groepen burgers tevreden over voorzieningen in hun wijk waarvoor het gemeentebestuur direct of indirect verantwoordelijk is. Over de vuilnisophaal, het onderhoud van straten en wegen, het groen, het winkelaanbod, de bereikbaarheid van wijken met het openbaar vervoer en over de voorzieningen voor ouderen zijn de meeste burgers bij voorbeeld goed te spreken. Deze tevredenheid over wijkvoorzieningen betekent niet dat gemeentebestuurders tevreden achterover kunnen leunen. Op specifieke terreinen, zoals de verkeersveiligheid, de speelgelegenheden voor kinderen en de bestrijding van het vandalisme bestaat betrekkelijk veel onvrede. Bovendien tonen veel bewoners in enkele grote steden, zoals Den Haag en Utrecht zich ontevreden over het schoonhouden van hun wijken.

Het oordeel over de *lokale politiek* steekt schril af tegen de algemene tevredenheid over de gemeentelijke dienstverlening en de meeste wijkvoorzieningen. De kritiek op het functioneren van politici en politieke partijen bestaat uit drie punten. Allereerst is er sprake van een bleek profiel. De lokale politiek is voor een belangrijk deel van de bevolking gehuld in een stevige mist. Wethouders zijn bij slechts een beperkt deel van de bevolking bekend en veel burgers zien nauwelijks verschillen tussen de politieke partijen die in de gemeenteraad actief zijn. Daarnaast wordt de lokale politiek als betrekkelijk ontoegankelijk ervaren. Politici weten volgens de meeste burgers niet wat er onder de plaatselijke bevolking speelt en zouden daarin ook eigenlijk nauwelijks zijn geïnteresseerd. Ten slotte bestaat er grote twijfel over de daadkracht van de lokale politiek. Het gemeentebestuur zou, gegeven zijn mogelijkheden, tekort schieten in de aanpak van de belangrijkste problemen van de stad.[3]

Burgers hebben dus een betrekkelijk negatief beeld van het functioneren van lokale politici en politieke partijen. Zonder deze kritiek te bagatelliseren, lijkt enige nuancering op zijn plaats. Allereerst vormt de politiek een eenvoudig doelwit van kritiek (Koole 1990). Wat politici ook doen, zeg-

gen, kiezen of beslissen, het is altijd mogelijk hiertegen te ageren. In dit opzicht vervult de politiek wellicht ook een belangrijke functie als permanente *kop van Jut*.

Hiernaast blijkt de onvrede met het functioneren van politici en politieke partijen samen te gaan met een algemene steun voor het democratisch systeem als zodanig. Binnen de Europese Gemeenschap behoort de Nederlandse burger al jarenlang tot degenen die het meest tevreden zijn over het functioneren van de parlementaire democratie. De ontevredenheid over concrete beslissingen en bepaalde politici of partijen vertaalt zich niet of nauwelijks in een afnemende legitimiteit van het politiek systeem (Van Deth 1990). Wellicht is dit meer diffuse vertrouwen in de politiek wel één van de oorzaken van de bestaande onvrede over het functioneren van politici. Zeker waar het bereik van de politiek steeds groter wordt, zullen burgers van tijd tot worden geconfronteerd met hun onwelgevallige besluiten. Terwijl men vertrouwen heeft in het parlementair systeem, worden burgers dus wel haast per definitie geconfronteerd met maatregelen waarin zij zich niet kunnen herkennen. Het zou:

> 'kortom vreemd zijn, indien burgers massaal tevreden waren over politieke interventies. Het is dan ook geen wonder dat – blijkens alle onderzoek – de Nederlandse burger de parlementaire democratie aanvaardt, maar tegelijkertijd voortdurend (zeer) ontevreden is over haar functioneren.' (Van den Berg 1992: 17)

De kritiek op het functioneren van de politiek is tenslotte allerminst nieuw. Met enige regelmaat duikt de discussie over de kwaliteit van de democratie weer op. Een 'duik' in de politicologische literatuur leert dat deze discussies veelal samengaan met allerlei onheilstijdingen over het *einde van de politiek* of *de crisis van de democratie* (Korsten 1979; Van den Berg en Molleman 1974; Tromp 1990). Wanneer dergelijke krasse uitspraken ook in de huidige discussie over de lokale democratie weer worden geuit, lijkt enige voorzichtigheid gepast.

Deze relativeringen leiden onzes inziens echter niet tot de conclusie dat een bezinning op de positie en het functioneren van de lokale politiek een overbodige luxe is. Daarvoor raakt de geuite kritiek, zoals deze naar voren kwam in het reeds aangehaalde onderzoek, te zeer het hart van de lokale democratie. Van een crisis van de lokale democratie is dan wel geen sprake, maar de wijze waarop de lokale politiek is georganiseerd lijkt echter onvoldoende aan te sluiten bij de verwachtingen en eisen van burgers. Een modernisering van de lokale politiek, waardoor deze een meer eigentijds karakter krijgt, lijkt daarom wenselijk (Tops en Depla 1992b).

2. Kenmerken van de lokale democratie: het decor van de moderniseringsdiscussie

De huidige discussie over de modernisering van de lokale democratie vindt niet in het luchtledige plaats. Discussies over de kwaliteit van de democratie zijn namelijk allerminst nieuw en beperken zich geenszins tot het lokale niveau. De commissie-Deetman buigt zich bij voorbeeld over de positie en het functioneren van de parlementaire democratie in zijn algemeenheid, terwijl verschillende politieke partijen zich recentelijk hebben bezonnen op hun rol en positie in de veranderende samenleving (Zie bij voorbeeld Commissie-Van Laarhoven 1991; Commissie-Van Kemenade 1991; en Commissie-Duyvendak 1993). In een aantal opzichten kan de discussie over de lokale democratie natuurlijk aansluiting zoeken bij deze meer algemene discussies over de parlementaire democratie en politieke partijen. Dit impliceert echter niet dat een aparte discussie over de modernisering van de lokale democratie achterwege kan blijven. De lokale democratie heeft onzes inziens namelijk enkele bijzondere kenmerken, waardoor politicologische begrippen en theorieën, die doorgaans zijn gebaseerd op analyses van de werking van 'landelijke politiek' niet zonder meer van toepassing zijn op 'de' lokale democratie. In deze paragraaf zullen we enkele van deze bijzondere kenmerken bespreken.

2.1. Monisme en dualisme

De gemeenteraad vervult twee rollen (Denters, De Jong en Thomassen 1990). Allereerst is de raad de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging. Vanuit dit perspectief is het de functie van de raad om hetgeen er leeft onder de plaatselijke bevolking te vertalen in gemeentelijk beleid. Naast deze extern gerichte rol, vervult de raad een rol in het gemeentelijk beleidsproces. Voor wat de interne positie van de gemeenteraad betreft, is de verhouding met het dagelijks bestuur, het college van B&W, van belang. Om deze verhouding te typeren wordt doorgaans gebruik gemaakt van de begrippen *monisme* en *dualisme*. Op zichzelf gaat het hier om heldere begrippen (Elzinga 1989). Monisme duidt op een situatie waarin de verhouding tussen bestuursorganen wordt gekenmerkt door onderschikking – de raad is het hoogste orgaan, het college bereidt voor en voert uit. Dualisme heeft daarentegen betrekking op een verhouding tussen bestuursorganen, die gekenmerkt wordt door nevenschikking – zowel raad als college beschikken over eigen bevoegdheden en zijn op elkaar aangewezen, hebben elkaar nodig om tot besluitvorming te komen.

In praktijk blijkt het nog niet zo gemakkelijk om beide begrippen te hanteren, noch in formeel-juridische zin, noch als het gaat om de feitelijke verhoudingen. Formeel-juridisch is er in gemeenten sprake van een mengvorm van monistische en dualistische elementen, zij het dat het gemeentelijk bestel in de kern vaak monistisch wordt genoemd (Konijnenbelt 1981; Elzinga 1989). Wat betreft de feitelijke verhoudingen wordt doorgaans geconstateerd, dat de positie van het college vaak minder ondergeschikt en volgend is, dan in de wettelijke structuur bedoeld zou zijn. Het college van B&W zou de centrale kracht in de gemeentelijke besluitvorming zijn, zij het dat het op veel punten de instemming van de gemeenteraad nodig heeft om zijn gang te kunnen gaan. Feitelijk zou er dus eerder sprake zijn van een *omgekeerd monisme*, waarin het college van B&W het *hoogste orgaan* is.[4] Toch is ook dit een te grofmazige typering van de feitelijke verhoudingen, die waarschijnlijk veel gedifferentieerder zijn: nu eens is het college de *baas*, dan weer de gemeenteraad, soms is er sprake van eensgezind optrekken, dan weer van grote verdeeldheid (zie ook Andeweg en Nijzink 1992). Factoren als de onderlinge politieke machtsverhoudingen in raad en college, de publieke aandacht voor bepaalde zaken en de rol van politieke persoonlijkheden spelen daarbij een belangrijke rol. Systematisch inzicht in het relatieve belang van de verschillende factoren is evenwel niet voorhanden.

2.2. College-samenstelling en -vorming

Ondanks de onduidelijkheid over de feitelijke machtsverhouding op lokaal niveau, lijkt het een feit dat de positie van het college van B&W in de gemeentelijke besluitvorming doorgaans prominent is. De wijze waarop dit college wordt samengesteld en gevormd is overigens bijzonder, zeker als deze bij voorbeeld worden vergeleken met de wijze waarop een kabinet in Nederland wordt samengesteld.

Zo is de voorzitter van het college een door de Kroon benoemde functionaris, op wiens aanstelling raadsleden en wethouders weliswaar invloed kunnen uitoefenen via *vertrouwenscommissies* en via informele, vaak partijpolitieke kanalen, maar waarbij het toch nooit zeker is, dat de voorkeur van de gemeenteraad, of een meerderheid daarvan, zal worden gevolgd. Bovendien, en dat is voor de positie van de burgemeester waarschijnlijk nog van meer belang, is hij doorgaans niet afkomstig uit het lokale politieke circuit, en is zijn aanstelling en functioneren ook hoogst zelden een onderwerp in de lokale verkiezingen. Daarmee is de positie en het functioneren van de burgemeester, die vaak de meest herkenbare bestuurder is in een gemeente, tot op zekere hoogte aan het lokale politieke proces onttrokken.[5]

De andere leden van het college van B&W, de wethouders, zijn uit de gemeenteraad afkomstig en blijven na hun benoeming ook deel uitmaken van de gemeenteraad. Dit betekent in de eerste plaats een zekere beperking van het recruteringspotentieel voor wethouders, omdat zij op de verkiezingslijsten moeten staan en, bij benoeming, in de gemeente zelf woonachtig moeten zijn. Bovendien is niet iedereen bereid de activiteiten te verrichten die binnen politieke partijen doorgaans noodzakelijk zijn om een verkiesbare plaats op de raadslijst te krijgen. Het betekent dat de wethouderskandidaten meestal afkomstig zijn uit het actieve plaatselijke kader, dat binnen de partij een bepaalde carrière heeft doorlopen (Commissie-Van Kemenade 1990).

Het feit dat de wethouder na zijn benoeming deel blijft uitmaken van de gemeenteraad, heeft enkele, nog nauwelijks onderzochte consequenties. Het betekent bij voorbeeld, dat wethouders in de gemeenteraad meestemmen over de voorstellen die zij zelf, als college, aan de gemeenteraad hebben voorgelegd. Zeker bij controversiële onderwerpen kan dat merkwaardige effecten hebben, vooral ook omdat het niet zelden lijkt voor te komen – systematische cijfers ontbreken hier – dat het college als één blok stemt; sommige wethouders stemmen dan afwijkend van de fractie, waarvan zij zelf deel uitmaken.[6]

Ook dit laatste aspect, het feit dat wethouders deel blijven uitmaken van de raadsfracties van hun partij, heeft interessante, maar nog nauwelijks in kaart gebrachte gevolgen. Men kan stellen, dat het primaat van de gemeenteraad, voorzover bestaand, juist in het fractielidmaatschap van wethouders tot uitdrukking kan komen. Het stelt gemeenteraadsfracties immers in staat reeds vroegtijdig invloed uit te oefenen op de positiebepaling van hun eigen wethouders. Maar de beïnvloedingsrelatie kan ook andersom werken: wethouders, vaak de best geïnformeerde en niet zelden ook de meest getalenteerde fractieleden, kunnen hun positie gebruiken om de fractie reeds in een vroeg stadium aan de collegestandpunten te committeren.

Het raadslidmaatschap van wethouders heeft regelmatig ter discussie gestaan. Ook de laatste tijd is dit weer het geval (Commissie-Van Thijn 1993). Volgens sommigen compliceert het de verantwoordelijkheidsverhouding tussen raad en college (Elzinga 1989: 229). Bij de verantwoording van collegebeleid speelt de wethouder immers een dubbele rol: enerzijds is hij degene die verantwoording moet afleggen, anderzijds maakt hij deel uit van de raad die om verantwoording vraagt. Het loskoppelen van het raadslidmaatschap en het wethouderschap zou dit probleem kunnen verminderen, en bovendien het potentieel aan wethouders vergroten (Commissie-Van Thijn 1993).

In relatie tot de samenstelling van het college van B&W staat de lokale coalitievorming, dat wil zeggen de wijze waarop na gemeenteraadsverkiezingen de colleges van B&W worden gevormd. Ook deze is in zekere zin bijzonder, omdat colleges in het algemeen op een brede tot zeer brede basis worden gevormd. Dit is een structurele trend, die zich in elke na-oorlogse collegevormingsperiode heeft voorgedaan. De breed samengestelde colleges (*afspiegelingscolleges*) hebben dus ook het streven naar polarisatie en politisering van de gemeentepolitiek, in de jaren zeventig in het algemeen door de *progressieve partijen* – met name PvdA, D66, PPR en PSP – voorgestaan, weten te overleven. Belangrijk onderdeel van de lokale polarisatiestrategie was immers het streven *meerderheidscolleges*, colleges op een smalle basis, te vormen. De institutionele en politieke context waarin lokale coalitievormers in Nederland opereren, maakt in het algemeen een niet-maximaliserende coalitie-strategie dominant (Tops 1990). Ook op dit punt lijkt de lokale politiek in Nederland daarom gekenmerkt te worden door eigen mechanismen en wetmatigheden.

2.3. Nationalisering

De lokale democratie is in veel opzichten verbonden met en gebonden aan het landelijke bestuur. Voor een analyse van de werking van de lokale democratie is dit een gegeven van groot belang. De speelruimte voor de lokale democratie lijkt in belangrijke mate te worden bepaald door ontwikkelingen op landelijk niveau. Dit geldt niet alleen voor de *beleidsruimte* voor gemeenten – daarover komen wij zo meteen te spreken – maar ook voor de politieke krachtsverhoudingen in de gemeenteraad. In dat opzicht lijkt er zelfs sprake te zijn van een dubbele *nationalisering* van de lokale politiek; één op het niveau van de partijenstructuur en één op het niveau van het stemgedrag bij gemeenteraadsverkiezingen.

De eerste vorm van nationalisering heeft betrekking op de *partijverhoudingen* op lokaal niveau: deze vertonen in toenemende mate gelijkenis met de verhoudingen op nationaal niveau (Dittrich 1978; Van Tilburg 1993). Deze vorm van nationalisering uit zich op drie fronten. Allereerst is er de electorale achteruitgang van lijsten die niet verbonden zijn met een landelijke politieke partij. Het percentage stemmen uitgebracht op deze zogenaamde lokale lijsten is afgenomen van 18,9% in 1974 tot 13,3% in 1990; vooral in Noord-Brabant en Limburg hebben de lokale lijsten veel van hun eertijds overheersende positie verloren (Van Tilburg 1993). In de tweede plaats, en met het voorgaande samenhangend, nemen in steeds meer gemeenten die partijen aan de gemeenteraadsverkiezingen deel, die ook het

gezicht van de Tweede Kamer bepalen. Zo werd in 1974 in 52,7% van de gemeenten door alle drie de landelijke politieke hoofdstromingen (progressieven, confessionelen en liberalen) aan de gemeenteraadsverkiezingen deelgenomen, terwijl dit percentage in 1990 was gestegen tot 86,4 (Van Tilburg 1993). In de derde plaats wordt de structuur van de politieke verhoudingen op nationaal niveau steeds vaker weerspiegeld op lokale niveau. Terwijl in veel gemeenten specifieke politieke partijen of stromingen lange tijd dominant zijn geweest, is het lokaal niveau gedurende het laatste decennium steeds meer een systeem met politieke minderheden geworden. Pluralistische verhoudingen hebben de plaats van politieke mono-culturen ingenomen (Tops 1990).

De tweede vorm van nationalisering heeft betrekking op het *stemgedrag* van kiezers bij de gemeenteraadsverkiezingen. Het gaat hier waarschijnlijk om een al lang bestaand fenomeen, dat echter pas recent wetenschappelijke aandacht heeft gekregen (Denters 1986; Tops 1990; Van Tilburg 1991; Van der Eijk et al. 1992). Uit de analyses blijkt, dat in het algemeen gesproken de lokale component in het stemgedrag bij verkiezingen vrij beperkt is.[7] Dit betekent dat er doorgaans slechts een zwakke relatie bestaat tussen het doen en laten van lokale politici en het stemgedrag van kiezers bij gemeenteraadsverkiezingen. Door welke factoren het stemgedrag bij lokale verkiezingen dan wel wordt bepaald, is nog niet erg duidelijk. Is het een algemene partijbinding? Is het de opvatting die kiezers hebben over de landelijke prestaties van politieke partijen? Is het de speciale betekenis van gemeenteraadsverkiezingen als zodanig, dus zonder dat deze kan worden herleid tot het gedrag van politici in een afzonderlijke gemeente?[8] Deze en nog andere mogelijke verklaringen zullen alle wel een zekere geldigheid hebben, maar we zijn nog ver verwijderd van een sluitend verklaringsmodel.

Inmiddels zijn er wel enkele hypothesen ontwikkeld over de mogelijke effecten van de 'nationalisering' van het stemgedrag op de werking van het lokale politieke systeem. Deze concentreren zich op de vraag wat het betekent dat er doorgaans een zwak verband bestaat tussen het gedrag van lokale kiezers en het gedrag van lokale politici. Volgens sommigen impliceert het in ieder geval dat *goed gedrag* van lokale politici niet wordt beloond en dat *slecht gedrag* niet wordt bestraft, op welke wijze goed of slecht verder ook worden gedefinieerd (Derksen 1992; Tops en Depla 1992a; Van Tilburg 1993). De harde noodzaak voor politici zich in hun doen en laten op de lokale samenleving te richten en een eigen electorale achterban te verwerven, waardoor een zekere congruentie tussen de opvattingen van de politieke elite en van burgers kan worden bereikt, is daardoor minder sterk aanwezig dan in andere politieke systemen wellicht het geval is. De

corrigerende werking van het electorale mechanisme heeft in de lokale politiek maar een beperkte betekenis. Voor de politieke elite betekent dit bovendien, dat men slechts beperkte invloed heeft op een verschijnsel dat voor haar functioneren, althans voor de onderlinge verhoudingen, van groot belang is, namelijk de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen.

2.4. Centralisering of vervlechting

Gemeenten zijn geen soevereine eenheden. Zij maken deel uit van een breder staatsverband. Bij veel van hun activiteiten dienen gemeentebesturen rekening te houden met de opvattingen en voorkeuren van 'hogere' overheden. Bovendien is het doen en laten van gemeentebesturen onderworpen aan allerlei vormen van repressief of preventief toezicht. Het is daarbij de vraag wat er dan nog bestaat aan vrij beleidsruimte voor gemeenten. Daaronder verstaan wij de vrijheid die gemeenten hebben om naar eigen inzicht en met inzet van eigen middelen beleidsbeslissingen te nemen en/of te beïnvloeden.

Bij een analyse van de lokale beleidsruimte is het zinvol een onderscheid te maken tussen de *formele* en de *materiële* beleidsruimte (Veldheer 1987: 50). Bij de formele beleidsruimte wordt de positie van de gemeente vooral bekeken vanuit een bestuurs-juridische optiek; centraal staat daarin de formeel-juridische verhouding tussen de gemeente en andere overheidslagen, met name de centrale overheid. Bij de materiële beleidsruimte wordt gekozen voor een meer bestuurskundige optiek; daarin wordt het accent gelegd op de feitelijke invloed van gemeenten op de totstandkoming van overheidsbeleid.

Als wordt uitgegaan van de formele beleidsruimte, is de conclusie doorgaans dat de gemeentelijke beleidsruimte klein is, of dat deze in ieder geval de laatste decennia aanmerkelijk is afgenomen. De nadruk wordt daarbij gelegd op de sterke centralisatietendenzen, die zich sinds het begin van deze eeuw hebben voorgedaan en die erin hebben geresulteerd dat de macht van de centrale overheid sterk is toegenomen ten koste van met name de gemeenten (Hennekens 1986; Fleurke et al. 1983: 83). Toonen spreekt in dit verband van een *centralisatie-theorie* (Toonen 1987: 30). Deze centralisatietheorie is met name gestoeld op de volgende overwegingen.

In de eerste plaats wordt gewezen op de hiërarchische opbouw *tout court* van het binnenlands bestuur. Binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat berust de zelfstandigheid van de gemeente niet op een eigen constitutie of een of ander extern beginsel waaraan een zekere mate van soevereiniteit kan worden ontleend (Toonen 1987: 31). Voor haar zelfstandigheid is de ge-

meente daarom afhankelijk van de centrale overheid.[9] Ook wordt wel gewezen op enkele andere hiërarchische trekjes van de formele opbouw van het binnenlands bestuur, zoals de centrale benoeming van de burgemeester (Derksen 1985: 247) en de vaak overvloedig geachte toezichtsverhoudingen (Ministerie van Binnenlandse Zaken 1982). In de tweede plaats wordt door aanhangers van de centralisatietheorie gewezen op het feit dat het autonome takenpakket van de gemeenten sterk is afgenomen terwijl de taken die in medebewind worden uitgevoerd sterk in aantal zijn toegenomen. Bij medebewindstaken worden gemeenten verwacht medewerking te geven aan de uitvoering van nationaal beleid, zij het dat er vaak een zekere ruimte wordt overgelaten voor lokale invulling. De grote uitbreiding van de overheidstaak, die vooral na 1945 tot stand kwam, heeft met name plaatsgevonden in de vorm van medebewindswetgeving (Toonen 1987: 22). Daarnaast heeft de centrale overheid een groot aantal oorspronkelijk lokale taken en bevoegdheden naar zich toe getrokken; slechts een deel daarvan is weer aan de gemeenten teruggegeven in de vorm van medebewind. Deze verschuivingen van autonomie naar medebewind worden in het algemeen gezien als een vorm van *centralisatie* (VNG 1981).[10] Een derde argument heeft betrekking op de financiële autonomie van de gemeenten. In het Nederlandse bestuur heeft zich een ontwikkeling voltrokken waardoor de gemeenten voor hun financiën nagenoeg geheel afhankelijk zijn geworden van het rijk (Toonen 1987: 32). In de eerste plaats beschikken Nederlandse gemeenten over een internationaal gezien erg klein belastinggebied (Hoogerwerf 1980: 330). Het omvat op dit moment slechts 6% van de totale gemeentelijk inkomsten; in 1955 was dat nog 14% en in 1920 nog ongeveer 80% (Veldheer 1987: 47).[11] Een groter deel van hun inkomsten verkrijgen de gemeenten uit het in 1929 ingestelde gemeentefonds.[12] De uitkeringen uit het fonds zijn voor gemeenten vrij besteedbaar. Het gemeentefonds wordt daarom wel gezien als een *second best*-alternatief voor het eigen belastinggebied. Als aandeel in de inkomsten van de Nederlandse gemeenten zijn de algemene uitkeringen uit het gemeentefonds sinds de jaren vijftig echter systematisch teruggelopen: van 56% in 1955 tot 27% in 1985 (Toonen 1987: 34).[13] De derde – en grootste – inkomstenbron van de gemeenten wordt gevormd door de specifieke uitkeringen. Deze worden door het rijk onder bepaalde voorwaarden aan de gemeente ver-strekt. Door deze voorwaarden oefenen de ministeries invloed uit op de manier waarop de gemeenten de uitkeringen aanwenden. Specifieke uitkeringen worden dan ook, aldus de Raad voor Gemeentefinanciën, gebruikt voor een min of meer gedetailleerde inmenging van het rijk in het beleid van de gemeenten (1986: 76). Uit een onderzoek van de Raad voor Gemeentefinanciën uit 1980 is gebleken dat de lagere overheden worden

geconfronteerd met 532 verschillende uitkeringen. In de vorm van specifieke uitkeringen werd in dat jaar een bedrag van 24 miljard gulden aan de lagere overheden verstrekt, terwijl de algemene uitkering uit het gemeentefonds ongeveer 13 miljard gulden beliep. Deze verhouding van 2:1 betekent een aanmerkelijke verslechtering ten opzichte van 1960 toen beide inkomstencategorieën nog ongeveer in evenwicht waren. In 1980 werd 63% van alle gemeente inkomsten gevormd door specifieke uitkeringen (Raad voor Gemeentefinanciën 1980). Overigens is in de laatste jaren wel getracht om de invloed van specifieke uitkeringen op de gemeentelijke beleidsvrijheid enigszins terug te dringen (Havermans 1989: 100-103).

Onderzoekers die de materiële beleidsruimte van gemeenten centraal stellen, komen tot andere conclusies dan de aanhangers van de centralisatietheorie. In hun analyses onderzoeken zij de machts- en invloedsverhoudingen tussen bestuurslagen. Daaruit concluderen zij dat er sprake is van een grote wederzijdse afhankelijkheid tussen gemeente en rijk, dat beide bestuurslagen beschikken over zelfstandige machts- of invloedsbronnen, en dat het van de concrete verhoudingen afhangt in welke mate de gemeenten dan wel het rijk hun zin kunnen doorzetten (Toonen 1981, 1987, 1989; Derksen 1985, 1992). Zij ontkennen niet, dat de gemeentelijke autonomie is afgenomen in vergelijking met een eeuw geleden. Van een centralisering lijkt echter geen sprake, omdat de gemeentelijke autonomie, zo wordt gesteld, is afgelost door een sterke *vervlechting* en wederzijdse afhankelijkheid van bestuurslagen. In dit bestuurlijke *netwerk* is de invloed van gemeenten geenszins bij voorbaat inferieur aan die van de centrale overheid. Als specifieke machtsbronnen die gemeenten in de *play of power* tussen bestuurslagen kunnen inzetten, worden onder meer genoemd:

1. De uitvoering van door de centrale overheid vastgesteld beleid vindt bijna altijd plaats op lokaal niveau. De meeste door het rijk gewenste maatregelen moeten uiteindelijk door de gemeenten tot stand worden gebracht. Tegenover de financiële afhankelijkheid van gemeenten staat daarom de beleidsinhoudelijke afhankelijkheid van departementen (Toonen 1989: 362).

2. In het verlengde daarvan ligt de constatering dat de gemeenten voor de uitvoering van beleid over een enorme kennisvoorsprong op departementen beschikken. De afstand tussen departementen en de plaats waar het beleid uiteindelijk moet worden geëffectueerd, is groot en bemoeilijkt de centrale controle op de gemeenten. De *local presence* is daarom een belangrijke machtsbron van gemeenten (Toonen 1989: 363; Derksen 1985: 254-255).

3. De rijksoverheid is opgedeeld in een groot aantal elkaar soms beconcurrerende of tegenwerkende organisaties. Deze bestuurlijke fragmentatie

biedt aan de gemeenten soms de mogelijkheid om verschillende departementsorganisaties tegen elkaar uit te spelen opdat op een door gemeenten gewenste wijze uitvoering wordt gegeven aan centrale maatregelen (Toonen 1989: 364; Derksen 1985: 256).

4. De gemeenten beschikken over een invloedrijke spreekbuis bij de centrale overheid in de vorm van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, die wel bekend staat als een van de machtigste pressiegroepen in Nederland (Berg en Hillenius 1979; Toonen 1989: 363). Bovendien bestaat er een heel netwerk van organisaties van gemeentelijke functionarissen, die vaak gesprekspartner zijn voor collega-specialisten op rijksniveau (Tops en Kors-ten 1986). Ook weten de gemeenten zich soms gesteund door de publieke opinie, die, aldus Derksen, de laatste twintig jaar nogal eens heeft gekozen voor het 'zelfbeschikkingsrecht' van gemeenten, bij voorbeeld in het geval van burgemeesterbenoemingen (Derksen 1985: 256). Uit onderzoek is gebleken dat gemeenten deze machtsbronnen met succes weten te gebruiken.[14]

Welke conclusie kan nu worden getrokken over de omvang van de gemeentelijke beleidsruimte? Als deze beleidsruimte in een strikte (of formele) zin wordt gedefinieerd – als een *freies Ermessen* waarin men niet gestoord of beïnvloed door andere overheden zijn eigen gang kan gaan – is er van gemeentelijke zelfstandigheid (autonomie) niet of nauwelijks sprake. In deze zin is de gemeentelijke beleidsruimte dus erg klein. Hanteert men daarentegen een minder strikt, materieel, machtspolitiek perspectief – waarin de beleidsruimte wordt gedefinieerd als de mogelijkheid om de totstandkoming van overheidsbeleid te beïnvloeden – dan is er wel degelijk sprake van een substantiële invloed van de gemeentelijke bestuurslaag. De gemeentelijke beleidsruimte is dan aanmerkelijk groter dan in het formele perspectief.

2.5. Ideologie

Een populaire opvatting is dat het besturen van een gemeente eigenlijk niets met 'politiek' te maken heeft. *Een lantaarnpaal is niet socialistisch of christen-democratisch, maar gewoon een lantaarnpaal*, zo wordt dan wel gesteld. Deze populaire waarneming bevat een kern van waarheid, maar is tegelijkertijd ook te simpel. Laten we eens proberen om enkele dimensies van dit ingewikkelde vraagstuk – hoe politiek is de lokale politiek? – uiteen te rafelen.

In Nederland is een aantal studies verricht naar de relatie tussen de politieke samenstelling van het gemeentebestuur – raad of college van B&W – en het gevoerde beleid in de betreffende gemeente. Deze studies laten

maar één conclusie toe, namelijk dat de genoemde relatie betrekkelijk zwak is. Het maakt voor het gevoerde beleid met andere woorden niet zo veel uit of nu christen-democraten, sociaal-democraten of liberalen dominant zijn in een gemeente. Dat blijkt zowel uit enkele meer omvattende studies, opgezet in de traditie van het kwantitatief vergelijkend beleidsonderzoek (*does politics matter?*) als uit een reeks van case-studies.[15]

Op zichzelf hoeft deze conclusie niet zo te verbazen, mede gezien de zojuist gemaakte opmerkingen over de formele en materiële beleidsruimte, waarin gemeenten hun beleid kunnen ontwikkelen. Gaat men uit van de formele beleidsruimte dan is het gebied waarop de gemeenten zelfstandig beleid kunnen ontwikkelen nogal beperkt. Bovendien blijkt dan dat de onderwerpen met de sterkste politieke of ideologische lading aan de lokale politiek onttrokken zijn (bij voorbeeld inkomensbeleid, sociale zekerheid, buitenlands beleid, alsmede immateriële kwesties als abortus en euthanasie).

Als men daarentegen de materiële beleidsruimte centraal stelt, dan is het gebied waarop gemeenten hun activiteiten kunnen ontplooien veel uitgebreider. Dan blijkt bij voorbeeld dat gemeenten zich tot op zekere hoogte wel degelijk kunnen bezighouden met inkomensbeleid of buitenlands beleid. Maar in deze en de meeste van de andere activiteiten zijn gemeentebesturen doorgaans afhankelijk van de medewerking of instemming van andere organen. Men kan nooit zomaar zijn gang gaan. Er dient steeds rekening te worden gehouden met de regels en opvattingen die elders bestaan. Het gemeentelijk beleid komt dan tot stand door te onderhandelen en afspraken te maken die voor alle partijen acceptabel zijn; daarvoor zijn vaak weer compromissen nodig, moeten concessies worden gedaan, moet naar een bevredigend in plaats van een optimaal resultaat worden gezocht. In dit politiek-bureaucratische proces van *schikken en plooien*, dat zich zowel tussen gemeenten onderling als tussen gemeenten en andere bestuurslagen afspeelt, verdwijnen veel van de eventueel bestaande politiek-ideologische verschillen naar de achtergrond.

Een conclusie – beter nog: hypothese – kan dus zijn, dat de institutionele context waarin gemeenten opereren niet erg bevorderlijk is voor de realisering van politiek-ideologische programma's. Toch is het nog maar de vraag of dit betekent, dat politiek er helemaal niet toe doet op lokaal niveau. Politieke verschillen hoeven immers niet noodzakelijkerwijs inhoudelijk te zijn, maar kunnen ook te maken hebben met een verschil in *bestuursstijl* of politieke stijl (Bailey 1969). Het gaat dan bij voorbeeld om zaken als de mate waarin men in een lokale samenleving geworteld is, de manier waarop men met welke groeperingen contacten onderhoudt, de wijze waarop men over allerlei onderwerpen tot meningsvorming en standpuntbepaling komt en de manier waarop men de verhouding tussen

overheid en samenleving definieert. Het is niet uitgesloten -onderzoek hiernaar ontbreekt evenwel – dat dit soort zaken voor de verhouding en concurrentie tussen lokale politieke groeperingen en partijen van minstens zo groot belang zijn als de politiek-inhoudelijke verschillen.

2.6. Conclusie: het authentieke decor van vernieuwing

In het bovenstaande zijn althans de contouren van het decor geschetst, waarin de lokale politici zich bewegen. Veel waarnemingen bevinden zich nog in het stadium van de hypothesevorming en moeten door systematisch onderzoek worden onderbouwd en uitgebreid. Maar het moge duidelijk zijn, dat de institutionele structuur en de politieke mechanismen van de lokale democratie een eigen benadering rechtvaardigen. Lokale politiek is wel politiek, maar toch op een andere manier dan de *landelijke* politiek. Daarbij lijkt nog steeds de stelling van Brasz te gelden, dat *de politiek*, althans in klassieke zin, in het Nederlandse gemeentelijke bestuur niet zo ver doordringt als elders wel het geval is (Brasz 1960: 131). Het is tegen deze achtergrond, dat de discussie over de vernieuwing van de lokale democratie kan worden geplaatst.

3. Modernisering van de lokale democratie: drie perspectieven op vernieuwing

In de voorafgaande paragraaf is het bijzondere karakter van de lokale democratie geschetst. Deze typering vormt het kader waarin de discussie over de vernieuwing van de lokale democratie concreet vorm krijgt. De verhouding tussen raad en college, de college-samenstelling, de nationalisering, de verhouding met andere bestuurslagen en het beperkte ideologische karakter van de lokale politiek vormen de context waarin voorstellen voor de vernieuwing van de lokale democratie ontwikkeld worden.

Op dit terrein tonen verschillende gemeentebesturen een grote bedrijvigheid. Sinds de gemeenteraadsverkiezingen van maart 1990 worden onder de noemer van politieke en bestuurlijke vernieuwing in tal van gemeenten nieuwe initiatieven ontwikkeld of reeds bestaande initiatieven geïntensiveerd (Depla, Schalken en Tops 1991). Uit een analyse van deze initiatieven blijkt dat het proces van politieke en bestuurlijke vernieuwing een veelvormig karakter heeft. Concrete voorstellen voor bestuurlijke en politieke vernieuwing lijken vanuit uiteenlopende ideeën over de positie en het functioneren van de lokale democratie te zijn ontwikkeld. Ze richten zich op uiteenlopende aspecten van (lokale) democratie; de problemen van en de oplossingsrichtingen voor de lokale democratie worden op specifieke wijze gedefinieerd. Globaal kunnen drie moderniseringsstrategieën voor de lokale democratie worden onderscheiden. Deze strategieën refereren aan verschillende concepties van de lokale democratie: *de rationele democratie*, *de representatieve democratie* en *de directe democratie*.

3.1. Rationele democratie

In dit eerste moderniseringsperspectief staat het beleidsproces centraal. De problemen van de lokale politiek worden hoofdzakelijk gedefinieerd in termen van een ineffectief en inefficiënt overheidsbeleid. In de lokale democratie worden doelstellingen van gemeentelijk beleid vaak niet of tegen te hoge kosten gerealiseerd. Deze geringe doeltreffendheid en doelmatigheid kan ook politieke gevolgen hebben: de legitimiteit van het gemeentebestuur kan er door worden aangetast. Indien de lokale bestuurders bij voorbeeld niet in staat blijken te zijn om de belangrijkste problemen van de stad op een effectieve manier aan te pakken, dan is het niet onwaarschijnlijk dat ontevreden en teleurgestelde burgers zich langzaam maar zeker afkeren van de lokale politiek.

Beter beleid is het sleutelbegrip in dit eerste moderniseringsperspectief voor de lokale politiek. Rationalisering van het beleidsproces is hiervoor een noodzaak. Vanuit twee uiteenlopende benaderingen kan vorm worden gegeven aan de stimulering van de doelmatigheid van het gemeentelijk beleid.

Structuur-benadering – In de structuur-benadering wordt beleid primair als een intellectueel produkt beschouwd. Beleid is het min of meer logische antwoord op een bestaand of te verwachten maatschappelijk probleem (Hoogerwerf 1992). Een *heldere* organisatie van het beleidsproces kan ertoe bijdragen dat het beleid ook daadwerkelijk de gewenste resultaten oplevert.

Rationalisering van het lokale overheidsbeleid impliceert in deze eerste benadering vooral een betere en meer inzichtelijke structurering van het gemeentelijke beleidsproces. Hieraan wordt op verschillende manieren aandacht besteed. In de eerste plaats door de ontwikkeling van nieuwe methodieken en organisatievormen voor de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Op dit punt is het gemeentelijke bestuursjargon de afgelopen jaren verrijkt met een groot aantal nieuwe begrippen, zoals ambtelijk zelfbeheer, contract-management, managementrapportages en kengetallen (Herweyer 1992). Ook een toenemende aandacht voor de bete-

kenis van een realistische begroting, een goede financiële administratie en een snel beschikbare jaarrekening past in het streven naar een betere beheersing en een grotere transparantie van het gemeentelijke beleidsproces. In de tweede plaats is de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan de verhoging van de kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening aan burgers in een gemeente. De burger is ontdekt in zijn rol als 'klant' van het gemeentebestuur en in veel gemeenten wordt getracht om de 'klantvriendelijkheid' van de gemeentelijke organisatie zoveel mogelijk te vergroten (VNG 1992). Zeker omdat burgers vooral op lokaal niveau relatief vaak in contact komen met het ambtelijk apparaat, vormt de klantvriendelijkheid van de gemeentelijke organisatie een belangrijke indicatie voor de kwaliteit van het gemeentelijk beleid. Ook daarvoor is een heldere en efficiënte gemeentelijke organisatie vereist.

Pleidooien om de (formele) beleidsvrijheid van gemeenten te vergroten vallen ook onder deze benadering; gemeenten zouden – als overheidslaag die het dichtst bij de burger staat – beter in staat zijn dan andere overheden om burgers op een zo goed mogelijke wijze te bedienen.

Netwerk-benadering – In de tweede benadering wordt beleid benaderd als een resultante van een interactie-proces in een beleidsnetwerk. In een netwerk komen de verschillende belangen die verbonden zijn aan een specifiek beleidsproces tot uitdrukking (Hufen en Ringeling 1990). Actoren nemen vanuit eigen doelstellingen, belangen en meningen deel aan de beleidsvorming. De maatschappelijke werkelijkheid is hierdoor vaak complex en veelvormig, waardoor overheidsorganisaties niet in staat zijn om eenzijdig hun werkelijkheidsdefinitie aan de beleidssectoren op te leggen.

De effectiviteit van het overheidsbeleid kan in deze benadering toenemen, indien binnen beleidsnetwerken consensus ontstaat tussen de verschillende betrokken actoren en organisaties. De bevordering van informatie-uitwisseling, de versterking van formele en informele contacten en de verbetering van communicatiepatronen kunnen een gemeenschappelijke beeldvorming en probleemdefinitie stimuleren en daardoor de consensusvorming vergemakkelijken. Het actief betrekken van actoren bij het beleidsproces, waarbij deze medeverantwoordelijk worden voor de totstandkoming, de uitvoering of het beheer van beleid, kan het maatschappelijke commitment ten aanzien van het beleid vergroten. Door op deze manier het beleidsproces te vermaatschappelijken, kan de effectiviteit en efficiency van het lokale overheidsbeleid worden verbeterd.

Initiatieven van sociale vernieuwing, zoals wijk- en buurtbeheer, en ook experimenten met ronde-tafelgesprekken en expertmeetings, zijn enkele

voorbeelden waarmee aan de vermaatschappelijking van het beleidsproces vorm kan worden gegeven.

3.2. Representatieve democratie

Het functioneren van de gemeenteraad staat centraal in dit tweede moderniseringsperspectief voor de lokale democratie. Modernisering van de lokale democratie impliceert versterking van de positie van de gemeenteraad. Vanuit twee benaderingen wordt aan deze versterking van de positie van de lokale volksvertegenwoordiging gewerkt (Denters, De Jong en Thomassen 1990).

Interne rol – De eerste benadering richt zich primair op de positie van de gemeenteraad in het gemeentelijke besluitvormingsproces. De raad, als enige rechtstreeks door de bevolking gekozen orgaan binnen de lokale politiek, zou een belangrijk stempel moeten drukken op het gemeentelijk beleid. Binnen de bestaande verhoudingen in het politiek systeem zou de gemeenteraad echter onvoldoende mogelijkheden beschikken om deze beleidsbepalende rol naar behoren te vervullen. Er wordt verondersteld dat de interne positie van de volksvertegenwoordiging onder druk is komen te staan. De gemeenteraad zou te veel worden gedomineerd door het college van B&W en de ambtelijke organisatie. Het primaat van de raad zou hierdoor langzaam maar zeker een fictie zijn geworden (Ringeling 1989).

De modernisering van de lokale democratie moet in deze eerste benadering van de representatieve democratie leiden tot een grotere invloed van de raad op het gemeentelijk beleid. Dit streven zou kunnen worden ondersteund door bij voorbeeld een adequatere informatievoorziening, waarbij de raad in een vroegtijdig stadium wordt geïnformeerd over voorstellen van het college en mogelijke beleidsalternatieven. Vooral de raadscommissies zouden in dit opzicht een belangrijke rol kunnen spelen. De raad zou daarnaast nieuwe bevoegdheden kunnen krijgen om het beleidsproces nadrukkelijker te volgen. Vergelijkbaar aan de parlementaire enquête, zou de raad bij voorbeeld over de mogelijkheid moeten kunnen beschikken om beleidsonderzoek uit te voeren.

De interne positie van de gemeenteraad zou ook kunnen worden versterkt door de burgemeester te laten verkiezen door raadsleden.[16] Naast het verkrijgen van directe invloed op de keuze van één van de belangrijkste actoren in de lokale politiek, zou de raad langs deze weg over meer mogelijkheden beschikken het functioneren van het college van B&W te controleren en te sanctioneren. De mogelijkheden voor controle zouden ook

kunnen toenemen indien de vervlechting tussen raad en college van B&W wordt doorbroken. De verkiezing van wethouders van buiten de raad is in dit opzicht een optie (Commissie-Van Thijn 1993). Door de – formele – versterking van het dualistische element in de lokale democratie, zouden raadsfracties zich wellicht onafhankelijker kunnen opstellen van het college. Hierdoor zouden de eigen taak en functie van de raad beter tot zijn recht kunnen komen. Ten slotte zou een vergroting van ambtelijke, secretariële en financiële ondersteuning van raadsleden de interne positie van de gemeenteraad kunnen versterken.

Externe rol – De tweede benadering binnen het perspectief van de representatieve democratie richt zich op de verhouding tussen het electoraat en de gemeenteraad. In deze benadering staat niet de interne rol, maar de externe rol van raadsleden centraal. Deze externe rol veronderstelt dat raadsleden de plaatselijke bevolking representeren. Voor volksvertegenwoordigers is het belangrijk dat men weet wat er onder de plaatselijke bevolking leeft. Om deze externe rol te kunnen vervullen, is het daarom wenselijk dat zij met *beide benen in de lokale samenleving staan.*

Vanuit deze benadering van de rol van raadsleden ligt het voornaamste probleem van de lokale democratie in de geringe toegankelijkheid van het lokale politieke systeem. Volgens een grote groep burgers zijn de meeste lokale politici nauwelijks op de hoogte van de opvattingen en wensen van de plaatselijke bevolking. Veel burgers veronderstellen dat de gemeenteraadsleden daar eigenlijk ook niet in zijn geïnteresseerd (Tops et al. 1991).

Modernisering van de lokale democratie impliceert in deze benadering vooral de versterking van het responsieve karakter van de gemeenteraad. Als rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging heeft de gemeenteraad de functie dat wat er leeft onder de plaatselijke bevolking om te zetten in gemeentelijk beleid.

Tal van initiatieven kunnen de toegankelijkheid van de gemeenteraad vergroten. Hierbij valt bij voorbeeld te denken aan het regelmatig organiseren van burgerraadplegingen, het benadrukken van de ombudsfunctie van lokale politici, het organiseren van openbare hoorzittingen en het streven naar een meer pluriforme samenstelling van de gemeenteraad door een verbreding van de recruteringsbasis. Bij de recrutering, selectie en beoordeling van potentiële raadsleden zou ook nadrukkelijk aandacht moeten worden geschonken aan de kwaliteiten die essentieel zijn voor de vervulling van de externe rol van volksvertegenwoordigers. Politieke partijen hebben in dit opzicht de sleutel in handen om de responsiviteit van de gemeenteraad te vergroten.

Ook in andere opzichten spelen de partijen een belangrijke rol bij de pogingen de lokale politiek toegankelijker te maken. De partijen lijken de laatste jaren te veel gericht te zijn geweest op het gemeentelijk beleidsproces. Hierdoor is hun rol als intermediair tussen burger en bestuur onder druk komen te staan. De partijen zouden weer als een politiek aanspreekpunt voor burgers moeten functioneren. Dit veronderstelt dat partijen herkenbaar zijn en dat zij openstaan voor wensen, problemen en belangen van de plaatselijke bevolking. De laatste jaren hebben enkele politieke partijen zich bezonnen op eigen positie en functioneren. In deze rapporten wordt geconstateerd dat *politieke partijen onder de kaasstolp vandaan moeten komen, niet naast de samenleving moeten functioneren*, maar *dichter bij burgers moeten opereren* en weer *moeten communiceren met de samenleving* (resp. Commissie-Van Kemenade, -Van Laarhoven en -Duyvendak). De vernieuwing en heroriëntatie van politieke partijen kunnen in dit opzicht de pogingen ondersteunen om tot een meer responsieve lokale politiek te komen.

3.3. Directe democratie

Binnen het derde perspectief concentreert men zich op de positie en functie van burgers in het lokale politieke systeem. Als voornaamste probleem wordt dan gedefinieerd dat burgers over te weinig mogelijkheden zouden beschikken om daadwerkelijk invloed uit te oefenen op belangrijke lokale beslissingen. Het nadrukkelijker betrekken van de bevolking bij de plaatselijke politiek vormt daarom het centrale element in dit moderniseringsperspectief. Er zijn twee benaderingen te onderscheiden om dit streven te verwezenlijken.

Plebiscitair – In de eerste benadering richt de aandacht zich primair op het uitbrengen van een stem en de betekenis van deze stem voor de politieke besluitvorming. De formele invloed van burgers in de lokale politiek staat centraal. De bevolking zou te weinig kansen bezitten om zich te kunnen uitspreken over de beslissingen die in de lokale politiek worden genomen. Ook de gemeenteraadsverkiezingen zouden in dit opzicht tekort schieten. Door de nationalisering van het stemgedrag spreken de meeste burgers zich bij deze verkiezingen namelijk nauwelijks uit over lokale politici of issues.

In de plebiscitaire variant van de directe democratie wordt getracht burgers meer te betrekken bij de formele politieke besluitvorming. Naast bekende ideeën, zoals de introductie van lokale referenda, de oprichting van wijk- en deelraden, en het verkiezen van de burgemeester door de bevolking, kan een vergroting van de lokale factor bij gemeenteraadsverkiezingen bijdragen aan een grotere politieke invloed van burgers. Spreiding van

de verkiezingen, uitbreiding van het lokale belastinggebied en introductie van een lokaal districtenstelsel, zijn slechts enkele voorbeelden van voorstellen waarmee gepoogd wordt de lokale factor bij gemeenteraadsverkiezingen te vergroten.

Actief burgerschap – In de tweede benadering van de directe democratie staat niet de formele invloed van burgers op politieke besluitvorming centraal. Er wordt verondersteld dat de bevolking ook buiten verkiezingen en andere momenten van formele besluitvorming invloed moet kunnen uitoefenen op de politieke en maatschappelijke processen.

Met betrekking tot het functioneren van de lokale democratie worden er twee problemen gesignaleerd. Allereerst bieden de bestaande lokale politieke instituties te weinig ruimte aan de maatschappelijke democratie; de maatschappelijke betrokkenheid van burgers zou te weinig worden gehonoreerd door de institutionele politiek. Daarnaast zouden de burgers onvoldoende de mogelijkheid hebben zich actief te mengen in de lokale politiek. De bestaande participatie-mogelijkheden, zoals bij voorbeeld geïnstitutionaliseerd in allerlei inspraakprocedures, zouden verouderd zijn en burgers onvoldoende aanspreken. De geringe participatie leidt geleidelijk tot een zeker isolement van de lokale politiek. Het politiek en het maatschappelijk debat zouden hierdoor ook steeds minder op elkaar zijn betrokken (Commissie-Duyvendak 1993).

Binnen de benadering van het actief burgerschap wordt de modernisering van de lokale democratie beschouwd als een manier om burgers nadrukkelijker te betrekken bij ontwikkelingen in de gemeente. Erkenning van de waarde en betekenis van maatschappelijke initiatieven past in deze benadering. Het primaat van de politiek zou hierbij bewust moeten worden gerelativeerd, zodat vormen van zelforganisatie van en zelfregulering door burgers een betere kans krijgen.

Hiernaast is een kritische evaluatie van de bestaande mogelijkheden voor politieke participatie noodzakelijk. De participatie-democratie zoals deze vanaf de jaren zestig is gegroeid, maakt het, mede wegens de vaak hoge participatiekosten, voor slechts weinigen aantrekkelijk om politiek actief te zijn (Commissie-Van Kemenade 1991). Er wordt daarom gezocht naar politieke participatie-mogelijkheden die beter aansluiten bij de veranderende interessen en tijdsbestedingspatronen van burgers. Nieuwe fora voor het politiek en het maatschappelijk debat, zoals stadsgesprekken en stedelijke conferenties, zouden burgers opnieuw kunnen betrekken bij de lokale politiek.

3.4. Competitief of complementair

De verschillende moderniseringsstrategieën hebben uiteenlopende perspectieven op het functioneren van de lokale democratie. Ondanks hun verschillende kijk zijn de strategieën in zekere zin *complementair*. Vanuit verschillende doelstellingen kunnen namelijk gelijksoortige voorstellen en ideeën worden ontwikkeld. Deze concrete initiatieven voor politieke en bestuurlijke vernieuwing hebben dan voor meerdere moderniseringsstrategieën betekenis. Het voorstel om het buurt- en wijkbeheer te stimuleren kan in dit opzicht als illustratie dienen. Vanuit het perspectief van de rationele democratie zal dit voorstel worden beschouwd als een instrument waarmee het beleidsproces kan worden verbeterd. Toekennen van eigen verantwoordelijkheid aan burgers en organisaties voor het beheer van hun wijk, vindt een basis in de opvatting dat beleid alleen effectief kan worden gerealiseerd wanneer het in samenspraak met betrokkenen is ontwikkeld. Het wijk- en buurtbeheer kan echter ook worden beschouwd als een instrument waardoor burgers worden betrokken bij de discussies, besluitvorming en uitvoering van maatregelen die betrekking hebben op hun directe woon- en leefomgeving. Vanuit dit perspectief levert dit instrument door de bevordering van het actief burgerschap een bijdrage aan de modernisering van de lokale democratie.

Ook burgerraadplegingen (in de vorm van omnibusenquêtes en stadspanels), waarmee in veel gemeenten reeds ervaring is opgedaan, hebben voor de verschillende moderniseringsstrategieën betekenis. Met behulp van regelmatige enquêtes onder de bevolking kan bij voorbeeld worden vastgesteld of het gemeentelijk beleid de beoogde effecten heeft opgeleverd. Burgerraadplegingen kunnen in dit opzicht worden beschouwd als een instrument waarmee het gemeentelijk beleid kan worden geëvalueerd, zodat de effectiviteit van het beleidsproces kan worden vergroot. Zij kunnen echter ook dienen om raadsleden op de hoogte te stellen van de opvattingen en wensen van burgers. Bij de ontwikkeling van en de besluitvorming over beleid kunnen de raadsleden hierdoor meer rekening houden met de verlangens en de meningen van de bevolking. Ook vanuit het perspectief van de representatieve democratie dragen opiniepeilingen dus bij aan de modernisering van de lokale democratie. Door de deze peilingen kan ten slotte ook de invloed van burgers in het politieke afwegingsproces toenemen, alhoewel niet in formele zin. In dit opzicht past dit instrument van bestuurlijke vernieuwing dus ook binnen de strategie van de directe democratie (Depla, Schalken en Tops 1993).

Deze twee concrete initiatieven van politieke en bestuurlijke vernieuwing laten zien dat de verschillende moderniseringsstrategieën zich op uit-

eenlopende aspecten van de lokale democratie concentreren. In zekere zin zijn ze drie brillen om de werkelijkheid van de lokale democratie te analyseren. De strategieën zijn in dit opzicht complementair.

De moderniseringsstrategieën hebben echter uiteenlopende doelstellingen, die ook op gespannen voet met elkaar kunnen staan. Het streven naar een grotere politieke betrokkenheid kan bij voorbeeld conflicteren met pogingen de beleidsbepalende rol van de gemeenteraad te versterken. Het voorstel voor een lokaal referendum kan dit illustreren. Vanuit het perspectief van de directe democratie zal dit voorstel positief worden beoordeeld, omdat het burgers de mogelijkheid geeft zich uit te spreken over politieke beslissingen. Volksraadplegingen kunnen echter de autonome beslissingsbevoegdheid van de gemeenteraad aantasten. Vanuit het perspectief van de representatieve democratie wordt het referendum daarom veel minder beschouwd als een instrument om de lokale democratie te moderniseren. Ook de andere strategieën hebben doeleinden die in sommige opzichten op gespannen voet met elkaar lijken te staan. De vaak aangehaalde spanning tussen de technisch-wetenschappelijke rationaliteit en de politieke rationaliteit (Snellen 1987), geeft bij voorbeeld aan dat het streven naar een effectiever beleid ten koste kan gaan van de positie van de gemeenteraad. De structurering van het beleidsproces kan bij voorbeeld leiden tot een beperking van de autonomie van de gemeenteraad. De mogelijkheden om op grond van politieke afwegingen en voorkeuren in de gemeenteraad beslissingen te nemen, kunnen beperkt worden indien via managementrapportages en kengetallen wordt gestreefd naar een efficiënter en effectiever gemeentelijk beleid. In dit opzicht kan de rationalisering van het beleidsproces er toe leiden dat politieke voorkeuren en afwegingen bij de feitelijke besluitvorming langzaam maar zeker naar de achtergrond worden gedrongen.

Doordat verschillende aspecten van de lokale democratie als uitgangspunt worden genomen, vullen de verschillende moderniseringsstrategien elkaar in sommige opzichten aan. Tegelijkertijd streven ze naar uiteenlopende doelstellingen. Hierdoor kan tussen de verschillende strategieën een zekere spanning bestaan; ze zijn in sommige opzichten *concurrenten*.

De spanning bestaat overigens niet alleen *tussen*, maar ook *binnen* de verschillende moderniseringsstrategieën. De onderscheiden benaderingen binnen ieder perspectief vormen een uitdrukking van deze tegenstellingen. De benaderingen kennen weliswaar een gelijke doelstelling, maar de wijze waarop dit doel wordt nagestreefd, vertoont steeds grote verschillen. Door de uiteenlopende interpretaties van de doelstellingen en de wijze waarop deze kunnen worden gerealiseerd staan de benaderingen op gespannen voet met elkaar. In het perspectief van de rationele democratie, neemt de netwerk-benadering maatschappelijke complexiteit en pluriformiteit als uitgangspunten, terwijl in de structuur-benadering wordt gestreefd naar een grotere transparantie van het beleidsveld. Maatregelen, die in de netwerk-benadering worden beschouwd als instrumenten van bestuurlijke vernieuwing, zullen in de structuur-benadering daarom veelal worden beschouwd als veroorzakers van een ineffectief en inefficiënt lokaal overheidsbeleid.

Binnen het perspectief van de representatieve democratie doet zich een vergelijkbare spanning voor. Pogingen de interne rol van de volksvertegenwoordiging te versterken, kunnen leiden tot een grotere fixatie van raadsleden op het gemeentelijk beleidsproces. Invloed uitoefenen op het beleid veronderstelt dat raadsleden op de hoogte zijn van ambtelijke nota's, de finesses van raadsvoorstellen kennen en begrijpen, en het werk van het college van B&W nauwgezet volgen. Een versterking van de beleidsbepalende rol van raadsleden kan daarmee leiden tot een grotere oriëntatie van raadsleden op het interne gemeentelijke beleidsproces. In de benadering waarin vooral wordt gestreefd naar een versterking van de vertegenwoordigende rol van raadsleden zal deze fixatie allerminst positief worden beoordeeld. Indien raadsleden zich namelijk vooral richten op hun interne rol, kan bij burgers het beeld van de ontoegankelijke lokale politiek worden bevestigd en versterkt. De versterking van de externe rol van raadsleden veronderstelt dat lokale politici zich minder op het stadhuis en meer op de lokale samenleving oriënteren. In deze benadering moeten raadsleden niet streven naar een grotere bestuurlijke invloed, maar moeten zij daarentegen meer afstand bewaren ten aanzien van dagelijks bestuur.

Ook binnen het perspectief van de directe democratie bestaat een zekere tegenstelling tussen de twee onderscheiden benaderingen om burgers bij de lokale politiek te betrekken. De plebiscitaire variant concentreert zich eenzijdig op de formele beïnvloedingskanalen in de lokale politiek. De institutionele politiek vormt het uitgangspunt. Het officiële politieke systeem blijft richtinggevend voor collectieve besluitvorming; in de plebiscitaire benadering moeten burgers hierop meer invloed kunnen uitoefenen. In de benadering van het actief burgerschap wordt daarentegen in zekere zin afstand genomen van het politieke systeem. Politieke betrokkenheid wordt breder gedefinieerd. Maatschappelijke activiteiten worden hierbij ook beschouwd als een aspect van politiek. In deze tweede benadering ontstaat daarmee aandacht voor een meer maatschappelijke democratie. Het politieke systeem is niet het enige instituut dat bindende waarden aan de samenleving oplegt, de centrale rol van de politiek wordt gerelativeerd. Modernisering van de lokale democratie impliceert vooral erkenning en stimulering van de positie en functie van maatschappelijke organisaties en verbanden bij discussies, besluitvorming en uitvoering van maatregelen in de collectieve sfeer.

3.5. Vervolmaking of vermaatschappelijking

Er bestaan drie strategieën voor de modernisering van de lokale democratie. Elke strategie kent twee verschillende benaderingen. Indien de tegenstellingen tussen de benaderingen in ogenschouw worden genomen, blijken er binnen de verschillende strategieën twee typen benaderingen van politieke en bestuurlijke vernieuwing te bestaan. Het eerste type richt zich op het bestaande politieke systeem. De rol van beleid, gemeenteraad en burgers wordt gerelateerd aan de vertrouwde *institutionele politiek*. In de structuur-benadering wordt gestreefd naar een beleidsproces dat zorgt voor rationele oplossingen van maatschappelijke problemen. Volgens de interne benadering van de representatieve democratie moet de gemeenteraad aangeven welke maatschappelijke problemen op welke manier worden opgelost. In de plebiscitaire benadering zijn burgers in de eerste plaats staatsburgers die via verkiezingen of officile inspraak aangeven wat hun opvattingen zijn. Binnen deze drie benaderingen staat herstel en versterking van de traditionele politieke rollen en functies centraal. Vervolmaking van het bestaande politieke systeem vormt de doelstelling van de modernisering van de lokale democratie.

Het tweede type benaderingen neemt meer afstand van het formele politieke systeem. De rol van beleid, gemeenteraad en burgers wordt vooral gedefinieerd in *maatschappelijke termen*. In de netwerk-benadering wordt gestreefd naar een zekere consensus of afstemming tussen verschillende maatschappelijke belangen en organisaties. In de externe benadering van de representatieve democratie wordt vooral gestreefd naar een meer responsieve lokale politiek; de gemeenteraad moet toegankelijker worden voor burgers en maatschappelijke organisaties. In de benadering van het actief burgerschap staat ten slotte de betrokkenheid van burgers bij maatschappelijke organisaties en initiatieven centraal. Deze drie benaderingen richten zich niet op het herstel van het bestaande politieke systeem. Maatschappelijke verankering van de lokale democratie vormt hier de centrale doelstelling bij de modernisering.

4. Besluit

Sinds de gemeenteraadsverkiezingen van maart 1990 staat de modernisering van de lokale democratie hoog op de politieke agenda. In menige gemeente zijn inmiddels tal van voorstellen ontwikkeld en uitgevoerd om de gewenste modernisering concreet gestalte te geven. Ondanks alle goede bedoelingen, blijkt het in de praktijk vaak niet eenvoudig met de initiatieven de gewenste effecten te bereiken. Het *Amsterdamse auto-referendum*

vormt hiervan het meest bekende en wellicht ook wel het meest dramatische voorbeeld (Van Praag 1993). Alhoewel naar de meeste experimenten nog geen systematisch onderzoek is gedaan, kunnen wel enkele mogelijke verklaringen voor het moeizame verloop van het moderniseringsproces worden gegeven.

Allereerst liggen, zoals uit dit artikel is gebleken, verschillende perspectieven ten grondslag aan concrete vernieuwingsvoorstellen. Deze ge-zichtspunten sluiten aan bij specifieke opvattingen over het karakter en het verloop van het democratisch proces op lokaal niveau. Deze opvattingen kunnen met elkaar botsen, waardoor bepaalde voorstellen van bestuurlijke en politieke vernieuwing op – meer of minder bewust georganiseerde – tegenstand moeten rekenen. De houding van sommige raadsleden in de aanloop naar het Amsterdamse auto-referendum is in dit opzicht illustratief (Olst-Breebaart 1992).

Naast de houding van bepaalde actoren, lijkt ook het karakter van specifieke voorstellen van politieke en bestuurlijke vernieuwing van invloed op hun uiteindelijk effect. Zoals aan het einde van de derde paragraaf is aangegeven, beogen bepaalde initiatieven vooral een vervolmaking van het bestaande politieke systeem. Voorbeelden van dergelijke initiatieven zijn: een betere voorlichting van de burgers, het eerder informeren van de gemeenteraad over de voorstellen van het college van B&W, vergroting van de klantvriendelijkheid van de gemeentelijke dienstverlening, meer nadrukkelijke profilering van partij-politieke verschillen, instelling van inspraakrecht voor burgers bij commissie- en raadsvergaderingen, het optreden van raadsleden als voorzitter bij commissie-vergaderingen en vergroting van de ambtelijke en financiële ondersteuning van raadsleden. Het zijn in zekere zin standaardoplossingen, die de bestaande cultuur en structuur van de lokale democratie niet of nauwelijks ter discussie stelden. Vooral direct na de gemeenteraadsverkiezingen werd dit type voorstellen voor politieke vernieuwing vaak naar voren gebracht (Depla, Schalken en Tops 1991). De lokale politiek is in dit opzicht te beschouwen als een prototype van een zelf-referentieel systeem, dat vanuit het eigen kader, de eigen instituties en omgangsvormen, voorstellen formuleert voor de vernieuwing van de lokale democratie zonder zich af te vragen of dit een verandering is waar burgers op zitten te wachten. Zoals het Sociaal en Cultureel Rapport van 1992 terecht opmerkt:

> '[L]igt in het idee dat lokale politiek relevant is en interessant zou moeten zijn, niet ook een eigen belang van politici bij publieke erkenning besloten? Als het nu eens simpelweg zo is dat mensen andere dingen aan het hoofd hebben, geen grote lokale idealen of klachten hebben en hun eventuele politieke engage-

ment welbewust niet wensen te associëren met het gemeentebestuur? Dan bestaat toch het risico dat nog meer informatie en meer uitnodigingen tot discussie voornamelijk als penetrant worden ervaren en ergernis oproepen.' (SCP 1992: 518).

Bestuurlijke en politieke vernieuwing in gemeenten vraagt in dit kader om een nadere plaatsbepaling van de lokale democratie. Eerder in deze bijdrage gaven we aan dat algemene noties over de werking van politieke democratie niet zonder meer van toepassing zijn op wat er op lokaal niveau gebeurt. Bovendien constateerden we in de moderniseringsstrategieën een spanning tussen enerzijds de optimalisering van het bestaande politieke systeem en anderzijds het streven naar een verdere vermaatschappelijking van de lokale democratie. Meer duidelijkheid over wat nu de essentie van de gemeentelijke democratische besluitvorming is, lijkt een voorwaarde om de door velen gewenste modernisering van de lokale democratie vorm te geven.

Noten

1. Van Tilburg wijst erop, dat men zich kan afvragen of het mogelijk is dat de plaatselijke stempercentages bij twee opeenvolgende verkiezingen helemaal geen samenhang vertonen. Dit is waarschijnlijk niet het geval, hetgeen impliceert dat de correlaties niet onder een bepaald basisniveau kunnen uitkomen. Dit tast het onderscheidende vermogen van deze methode enigszins aan (Van Tilburg 1993: 249). Overigens wijzen de resultaten van alle andere door Van Tilburg ontwikkelde methoden in dezelfde richting als de hier gepresenteerde methode, namelijk een geringe invloed van lokale factoren bij gemeenteraadsverkiezingen in gemeenten zonder lokale lijsten, en een bescheiden toename van de lokale component in de uitslag van de PvdA bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990.

2. Deze zeven steden waren: Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle. Het onderzoek, waaraan in totaal ongeveer 3.400 burgers deelnamen, werd uitgevoerd door een interuniversitaire onderzoeksgroep uitgevoerd, waarin medewerkers van de Universiteit Twente, de Universiteit van Amsterdam, de Katholieke Universiteit Nijmegen en de Katholieke Universiteit Brabant participeerden.

3. De resultaten van dit onderzoek komen overeen met de belangrijkste conclusies uit het VNG/SGBO-rapport *Bouwstenen voor bestuurlijke vernieuwing*, dat in het najaar van 1991 verscheen. In dit onderzoeksverslag blijkt ook in Almere de tevredenheid over dienstverlening en wijk-voorzieningen samen te gaan met ongenoegens over de lokale politiek.

4. De term *omgekeerd monisme* is van Denters en De Jong (1992).

5. In het eerder gememoreerde onderzoek onder burgers van zeven grote gemeenten, bleek de burgemeester ver uit de meest bekende lokale politicus te zijn. Voorbeeld: in Amsterdam wist 92% van de ondervraagden dat Van Thijn burgemeester is; de meest bekende wethouder, de Grave, was bij 11% van de ondervraagden bekend. In andere steden deed zich een vergelijkbaar patroon voor. (Zie: Tops et al. 1991.)

6. De *roll call analysis* (analyse van hoofdelijke stemmingen) is in dit verband een interessante maar tegelijkertijd zeer arbeidsintensieve methode, met name wat de dataverzameling betreft; zie Tops en Wolters 1986; Quanjel 1988.

7. Belangrijke uitzondering op deze regel wordt gevormd door gemeenten waar lokale lijsten nog een substantiële rol vervullen (Van Tilburg 1993).

8. Bijvoorbeeld: bij gemeenteraadsverkiezingen blijft men eerder thuis, omdat zij minder betekenis hebben, als minder belangrijk worden ervaren. Of: bij gemeenteraadsverkiezingen stemt men niet strategisch omwille van de machtsvraag, maar volgt men zijn *echte* voorkeur. Zelfs een stem op een lokale lijst kan ingegeven zijn door een algemene afkeer of afkeuring van het functioneren van *de* Haagse politiek, waar dan ook de lokale afdelingen van de landelijke partijen mee geïdentificeerd worden. Zo er dus al sprake is van een speciaal effect van gemeenteraadsverkiezingen, dan is het vervolgens nog de vraag in hoeverre dit tot het doen en laten van de lokale politici te herleiden is.

9. Daarenboven is de gemeentelijke autonomie slechts negatief begrensd als al datgene wat niet door een hoger gezag aan zich getrokken is. Pogingen om in het kader van de *driekringenleer* een objectief criterium te vinden ter afbakening van de *eigen huishouding* van de gemeenten zijn op niets uitgelopen (Oud 1959: 10, 48). Slechts *doelmatigheid* kan beslissen over de vraag welke bevoegdheden door welke bestuurslaag kunnen worden uitgeoefend.

10. Naar een schatting van Vis bedraagt de verhouding tussen gemeentelijke taken in autonomie en in medebewind in het midden van de vorige eeuw ongeveer 95:5 (Vis 1975: 310). De huidige verhouding is bij benadering het omgekeerde (VNG 1981). Behalve door deze medebewindswetgeving is de betrokkenheid van het Rijk bij het gemeentelijk beleid groter en de beleidsvrijheid van gemeenten kleiner geworden door pseudowetgeving via circulaires (VNG 1985), richtlijnen en voorgeschreven planprocedures en door de invloed van gedeconcentreerde inspecties en consulentschappen van de ministeries (Raad voor Gemeentefinanciën 1986: 9).

11. Over het algemeen wordt een ruim eigen belastinggebied gezien als een voorwaarde voor gemeentelijke zelfstandigheid. In de woorden van Van Poelje: 'Autonomie zonder financiële autonomie is een lege schil' (Van Poelje 1951: 85).

12. Dit gemeentefonds is een zelfstandig fonds. De middelen uit het fonds zijn van oorsprong gemeentelijke middelen. Het rijk is slechts intermediair om een egalisatie tussen de gemeenten te waarborgen.

13. Bovendien is vooral in de jaren tachtig de kwetsbaarheid – vanuit gemeentelijke optiek – van de gemeentefondsconstructie gebleken, onder andere bij bezuinigingen en profijtkortingen (Raad voor Gemeentefinanciën 1986: 46).

14. Voorbeelden: de aanwijzing van Groningen als groeistad heeft de stad een aardig drukmiddel gegeven bij de verwerving van financiële middelen voor de aanleg van infra-structurele werken (Bleker en Van den Bremen 1983: 88). Groningen maakt daarbij een handig gebruik van onenigheid tussen het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening enerzijds en Rijkswaterstaat anderzijds (Bleker en Van den Bremen 1983: 73-74). De effectiviteit van het lokale monumentenbeleid blijkt meer afhankelijk te zijn van de wil van de betreffende gemeenten om een monumentenbeleid te voeren dan van de inspanningen van de centrale overheid om de gemeenten tot een monumentenbeleid te bewegen (Derksen et al. 1983: 183). Vertrouwenscommissies bij burgemeestersbenoemingen beschikken over een aantal *instrumenten* waarmee kan worden voorkomen dat hun advies al te vaak en al te gemakkelijk wordt veronachtzaamd, zoals steun van de publieke opinie en een slechte ontvangst van de nieuwe burgemeester (Derksen 1985: 250). De Vereniging van Leerplichtambtenaren slaagt er aan het be-

gin van de jaren tachtig in, het probleem van de verhevigde ontduiking van de leerplichtwet een hogere plaats op de departementale agenda te geven (Korsten en Tops 1983: 255).

15. Behalve de breed opgezette studies van Brasz (1960), Fried (1980) en Renaud/Van Winden (1988) (zich concentrerend op respectievelijk de jaren vijftig, eind jaren zestig en begin jaren tachtig), zijn ook studies verschenen waarin de politieke invloed op afzonderlijke beleidsterreinen is onderzocht. Zij leiden onverminderd tot dezelfde conclusies: de rol van politieke variabelen is zeer beperkt op het terrein van sportbeleid (Bos en Braam 1980); de factor politiek is vrijwel afwezig in het beleid gericht op de totstandkoming van buurt- en wijkwinkelcentra (Ten Heuvelhof 1982); ideologische motieven spelen nauwelijks een rol bij lokale privatiserings- en dereguleringsoperaties; de politieke kleur van de gemeente is dan ook geen verklaring voor het gemeentelijk gedrag ter zake (VNG 1986); er blijkt geen verband te bestaan tussen de politieke orintatie van de gemeentebesturen en hun beleidsprestaties op het gebied van stads- en dorpsgezichten (Van Venetië en Derksen 1986); en bij het arbeidsmarktbeleid bestaat geen samenhang tussen omvang en inhoud van beleid enerzijds en politieke kleur anderzijds (Van Dam 1992).

16. Een meerderheid van de Commissie-Van Thijn, door de Tweede Kamer ingesteld om te adviseren over verkiezing/benoemingsprocedure van de burgemeester, heeft in haar eindrapport van 31 maart 1993 geadviseerd om de burgemeester voortaan door de gemeenteraad te laten verkiezen.

Literatuur

Andeweg, R.B., en H.W. Nijzink (1992), 'De verhouding tussen parlement en regering'. In: J.J.A. Thomassen, M.P.C.M. van Schendelen en M.L. Zielonka-Goei (red.), *De geachte afgevaardigde....* Muiderberg: Coutinho, p.158-194.

Bailey, F.G. (1969), *Stratagems and spoils, a social anthropology of politics*. Oxford: Blackwell.

Berg, E.L. en D. Hillenius (1979), *De VNG in de jaren 70, portret van een belangenorganisatie*. Den Haag: VNG.

Berg, J.Th.J. van den (1991), 'Staatkundige vernieuwing anno 1992: kiezer en gekozene, is er een probleem?'. *Namens 7/2*, p.17-23.

Berg, J.Th.J. van den en H. Molleman, (1977), *Crisis in de Nederlandse politiek*. Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Bos, J.M. en G.P.A. Braam (1980), 'Invloed van voetbalclubs op de gemeentelijke overheid'. *Sociologische Gids 27/6*, p.456-482.

Brasz, H.A. (1960), *Veranderingen in het Nederlandse communalisme, de gemeentebesturen als element in het Nederlandse stelsel van sociale beheersing*. Assen: Van Gorcum.

Bleker, H. en W.M. van den Bremen (1983), *Macht in het binnenlands bestuur*. Deventer: Kluwer.

Camps, Th. (1992), *De charmes van amateurbestuur, beschouwingen over lokaal bestuur*. Nijmegen.

Castenmiller, P., (1988), *Participatie in beweging. Ontwikkelingen in politieke participatie in Nederland*. SCP-cahier, nr. 59. Rijswijk.

Commissie-Duyvendak. *Duurzame Democratie, Groenlinks en politieke vernieuwing*. Amsterdam.

Commissie-Van Kemenade (1991), *Een partij om te kiezen, partijvernieuwing en de PvdA*. Amsterdam.

Commissie-Van Laarhoven (1991), *Politiek dicht bij mensen, CDA-rapport over de versterking van het politiek functioneren*. Den Haag.

Commissie-Van Thijn (1993), *De burgemeester ontketend*. Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nrs. 34-35.

Dam, M. van (1992), *Regio zonder regie, verschillen in en effectiviteit van gemeentelijk arbeidsmarktbeleid*. Amsterdam: Thesis Publishers.

Denters, S.A.H. (1985), 'Towards a conditonal model of coalition behaviour'. *European Journal of Political Research*, p.295-309

Denters, S.A.H. (1987), *Partijen, kiezers en gemeentelijk beleid, een empirische toetsing van een politiek-economische theorie*. Amsterdam: CT-Press.

Denters, S.A.H., H.M. de Jong en J.J.A. Thomassen (1990), *Kwaliteit van gemeenten. Een onderzoek naar de relatie tussen de omvang en gemeenten en de kwaliteit van het lokaal bestuur*. Den Haag: Vuga.

Denters, S.A.H. en H.M. de Jong (1992), *Tussen burger en bestuur, een empirisch onderzoek naar de positie van het raadslid in de Overijsselse gemeenten*. Enschede: CBOO-boekenreeks, nr.81.

Depla, P., K. Schalken en P.W. Tops (1991),'Lokale partijpolitiek onderbelicht bij bestuurlijke vernieuwing'. *Namens 6/7*, p.16-26.

Depla, P. K. Schalken en P.W. Tops (1993), *Public opinion research in the light of the modernisation of Dutch local democracy*. Paper for ECPR Joint Sessions, Leiden. Tilburg: KU Brabant.

Derksen, W., M. Gonggrijp-van Mourik, R.A.F. Smook en Th.H.M. de Beer (1983), *Monumentenzorg en effecten van centraal beleid; een analyse van de bescherming van stads- en dorpgezichten*. Deventer: Kluwer.

Derksen (1985), 'Centrale sturing van lokale waarden'. In: M.A.P. Bovens en W. Witteveen (red.), *Het schip van staat, beschouwingen over recht, staat en sturing*. Zwolle: Tjeenk Willink, p.237-260.

Derksen (1992), *Gemeente als gemeenschap, naar een nieuw lokaal bestuur*. Den Haag: Vuga.

Deth, J.W. van (1990), *Op zoek naar de verloren politiek*. Nijmegen.

Deth, J.W. van, (1992), 'De politieke betekenis van maatschappelijke partipatie'. *Acta Politica 27/4*, p.425-443.

Dittrich, K.L.L.M. (1978), *Partij-politieke verhoudingen in Nederlandse gemeenten, een analyse van de gemeenteraadsverkiezingen 1962-1974*. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden.

Eijk, C. van der (1990), 'Ongerustheid over kiezersopkomst – terecht of niet?'. *Namens 5/8*, p.18-22.

Eijk, C. van der, I. van Geest, P. Kramer en L. Tiddens (red.) (1992), *Verkiezingen zonder mandaat. Politieke communicatie en provinciale verkiezingen*. Den Haag: SDU.

Elzinga, D.J. (1989), 'Monisme en dualisme'. In: Derksen, W., en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland, inleiding in de gemeentekunde*. Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, p.223-232.

Fleurke F., E. Palstra, J. de Ridder en A. Rook (1983), *Invloeds-verhoudingen in het openbaar bestuur*. RBB-Reeks Bestuur in Beweging. Den Haag: SDU

Fried, R.C. (1980), 'Party politics and performance: the case of Dutch cities'. *Acta Politica 15/1*, p.61/110

Havermans, A.J.E. (1989), 'Gemeentelijke taken en gemeentefinanciën'. In: Derksen, W., en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland, inleiding in de gemeentekunde*. Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, p.93-112.

Hennekens, H.Ph.J.A.M. (1986), *Spelregels of rechtsregels tussen overheden.* Den Haag: VNG.
Herweijer, M. (1992), Effecten van zelfbeheer: het debacle van de Groninger Kredietbank, in: *Beleidswetenschappen, kwartaalschrift voor beleidsonderzoek en beleidspraktijk 1992/3.*
Heuvelhof, E.H. ten (1982), *Naar een empirische beleidstheorie, gemeentelijke beleidsvorming inzake nieuwe buurt- en wijkwinkelcentra.* Amsterdam.
Hoogerwerf (1980), 'Relaties tussen centrale en lokale overheden in Nederland. *Beleid en Maatschappij 7/12* , p.330-346.
Hoogerwerf (1992), 'Het ontwerpen van beleid als wetenschapstoepassing'. In A. Hoogerwerf (red.) *Het ontwerpen van beleid.* Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, p.13-33.
Hufen, J.A.M. en A.B. Ringeling (red.) (1990), *Beleidsnetwerken: overheids, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking.* Den Haag: VUGA.
Konijnenbelt, W. (1981), 'De rollen verdeeld'. *Bestuurswetenschappen 35/4*, p.231-243.
Koole, R.A. (1990), 'De permanente kritiek op politieke partijen.' *Beleid en Maatschappij 17/1*, p.2-10.
Koole, R.A. (1992), *De opkomst van de moderne kaderpartij, veranderende partij-organisatie in Nederland 1960-1990.* Utrecht: Het Spectrum.
Korsten, A.F.A. (1979), *Het spraakmakende bestuur, een studie naar de effekten van participatie in relatie tot demokratiemodellen en sociale ongelijkheid.* Den Haag: Vuga.
Korsten, A.F.A. en P.W. Tops (1983), 'De leerplicht, probleemverschuiving en lokale beleidsuitvoering'. *Beleid en Maatschappij 10*, p.246-256.
Ministerie van Binnenlandse Zaken (1982), *Inventarisatie bestuursinstrumenten, rapport van een onderzoek naar instrumenten waarmee de rijksoverheid invloed uitoefent op gemeenten en provincies.* Den Haag: SDU.
Olst-Breebaart, A. (1992) *Het Amsterdamse referendum van 25 maart, een experiment om te onderzoeken.* Amsterdam: gemeente Amsterdam en Universiteit van Amsterdam.
Oud, P.J. (1959), *Handboek voor het Nederlandse gemeenterecht, deel II.* Zwolle: Tjeenk Willink.
Poelje, G.A. van (1951), 'Met ledige handen, enkele algemene opmerkingen in het jaar van het eeuwfeest der gemeentewet'. In: VNG, *Gedenkboek gemeentewet 1851-1951.* Den Haag, p.82-133.
Praag, Ph. jr. van (red.) (1993), *Een stem verder, het referendum in de lokale politiek.* Amsterdam: Het Spinhuis.
Quanjel, M.M.H. (1988), *Coalitievorming als continu proces, coalitie-gedrag op lokaal niveau: een stemanalyse van de gemeenteraden van Roermond en Sittard.* Nijmegen: stageverslag Bestuurskunde KU Nijmegen.
Raad voor Gemeentefinanciën (1980), *Overzicht specifieke uitkeringen 1980 die voor gemeenten en provincies van belang zijn.* Den Haag: VNG.
Raad voor Gemeentefinanciën (1986), *Na een collier de misère.* Den Haag: VNG.
Renaud, P.S.A. en F.A.A.M. Van Winden (1988), *Gemeentefinanciën en gedecentraliseerde besluitvorming.* Leiden/Antwerpen: Stenfert/Kroese.
Ringeling, A.B. (1989), 'De gemeenteraad' In: W. Derksen en A.F.A. Korsten, *Lokaal Bestuur in Nederland, inleiding in de gemeentekunde.* Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, p.115-127.
SCP, (1992), *Sociaal en cultureel rapport 1992.* Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Snellen, I.Th.M. (1987), *Boeiend en geboeid, ambivalenties en ambities in de bestuurskunde.* Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Tilburg, M. van (1991), 'Provinciaal of nationaal? Het provinciale en democratische karakter van Statenverkiezingen.' *Jaarboek 1990 Documentatie-centrum Nederlandse Politieke Partijen.* Rijksuniversiteit Groningen, p.154-167.
Tilburg, M. van (1993), *Lokaal of nationaal?, het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen in Nederlandse gemeenten (1974-1990)*, Den Haag: VNG-uitgeverij.
Toonen, Th.A.J. (1981), 'Gemeentelijk invloed in een vervlochten Bestuur'. *Beleid en Maatschappij 6/10*, p.286-296.
Toonen, Th.A.J. (1987), *Denken over binnenlands bestuur, theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd.* Den Haag: Vuga.
Toonen, Th.A.J. (1989), 'Gemeenten en hogere overheden'. In: W. Derksen en A.F.A. Korsten (red.) *Lokaal bestuur in Nederland, inleiding in de gemeentekunde.* Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, p.355-370.
Tops, P.W. en A.F.A. Korsten (1986), 'Categoriale organisaties van gemeente-ambtenaren'. In: A.F.A. Korsten en W. Derksen (red.) *Uitvoering van overheidsbeleid, gemeenten en ambtelijk gedrag belicht.* Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese, p.123-136.
Tops, P.W. en M. Wolters (1986), 'Stempatronen in de Tilburgse gemeenteraad, de steun aan het college van B&W'. In: J.E.L. Costongs, en P.W. Tops (red.) *Tilburg na 1945, van dominantie naar evenwicht.* Tilburg, p.102-116.
Tops, P.W. (1990), *Afspiegeling en afspraak, coalitietheorie en college-vorming in Nederlandse gemeenten.* Den Haag: Vuga.
Tops, P.W., S.A.H. Denters, P. Depla, J.W. van Deth, M.H. Leijenaar, B. Niemöller (1991), *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle.* Delft: Eburon.
Tops, P.W. en P. Depla (1992a), 'Modernisering van de lokale politiek. Beschouwingen naar aanleiding van een onderzoek in zeven grote gemeenten'. *Openbaar Bestuur 2/4*, p.20-29.
Tops, P.W. en P. Depla (1992b), *Naar een modernisering van de lokale politiek, jaarbericht 1992 Centrum voor Lokaal Bestuur.* Amsterdam: WBS.
Tromp, B. (1990), *Het einde van de politiek?* Schoonhoven: Academic Service.
Veldheer, V. (1987), 'De positie van gemeenten in historisch perspectief'. In: SCP. *Gemeente, burger, klant.* SCP-cahier, nr. 41. Rijswijk.
Venetië, E. van, en W. Derksen (1986), 'De neutralisatie van politieke verschillen in de gemeentelijke beleidsuitvoering'. In: A.F.A. Korsten en W. Derksen (red.) *Uitvoering van overheidsbeleid, gemeenten en ambtelijk gedrag belicht.* Leiden/Antwerpen: Sten-fert Kroese, p.101-112.
Vis, B.C. (1975), 'Over bestuurlijke herindeling'. *Recht en Kritiek 1/4*, p.301-313.
VNG (1981), *De zeven functies: een bijdrage aan de discussie over decentralisatie.* Den Haag: VNG.
VNG (1986), *Gemeentelijke heroverwegingen.* Den Haag: VNG.
VNG/SGBO (1991), *Bouwstenen voor bestuurlijke vernieuwing. Politieke en maatschappelijke betrokkenheid van inwoners van Almere bij de gemeente.* Den Haag: VNG-uitgeverij.
VNG/SGBO (1992), *Dienstverlening, een zaak van aandacht II.* Den Haag/VNG