



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Lokale bestuurlijke vernieuwing in Nederland

Gilsing, R.

Citation

Gilsing, R. (1994). Lokale bestuurlijke vernieuwing in Nederland. *Acta Politica*, 29: 1994(1), 3-36.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450173>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450173>

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

Niets in deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.



Lokale bestuurlijke vernieuwing in Nederland

R. Gilsing

1. Inleiding

De gemeenteraadsverkiezingen van 1990 leidden tot nogal wat onrust onder politici. Deze werd met name veroorzaakt door de lage opkomst. Landelijk gezien daalde de opkomst van 73% in 1986 naar 62% in 1990. Dit was de laagste opkomst bij lokale verkiezingen sinds de afschaffing van de opkomstplicht. Daarnaast was er sprake van grote invloed van de nationale politiek op het lokale stemgedrag: lokale politieke overwegingen blijken een ondergeschikte rol te spelen bij het bepalen van de partijkeuze (Tops e.a. 1991: 4-5). In veel gemeenten was globaal hetzelfde uitslagenpatroon waar te nemen, met als belangrijkste blikvangers de aanzienlijke winst van D66 en het forse verlies van de PvdA. De lage opkomst en het generationaliseerde stemgedrag maakten 'de kloof' tussen burgers en lokaal bestuur tot een veelbesproken onderwerp. Nogal wat lokale bestuurders kwamen tot de conclusie dat de relatie met de burger verbeterd moest worden. In college-akkoorden werd expliciet aandacht besteed aan 'de kloof' en er werden commissies ingesteld met als taak het probleem te analyseren en met voorstellen tot 'bestuurlijke vernieuwing' te komen. Dit gebeurde niet alleen in de grote steden,¹ zoals blijkt uit de volgende passages:

'Alom wordt erkend dat overheid en burgers uit elkaar zijn gegroeid.'
(uit: Concept-nota Bestuurlijke Vernieuwing gemeente Stadskanaal)

'De betrokkenheid van burgers wordt vergroot door waar mogelijk burgers, belangengroepen en dergelijke rechtstreeks aan te spreken en hen uit te nodigen tot deelname aan het proces van beleidsvoorbereiding en -uitvoering.' (uit: Collegeprogramma 1990-1994 gemeente Slochteren)

'De belangrijkste kenmerken van een op de toekomst gericht bestuur zijn: openheid, grote betrokkenheid van de burger, een sterke positie van de

gemeenteraad en een slagvaardig en op kwaliteit berustend college. Bestuurlijke vernieuwing dient voornamelijk tot uitdrukking te komen in de manier van communicatie tussen burger en overheid.'

(uit: Collegeprogramma 1990-1994 gemeente Stein)

'Aan de hand van dergelijke constatering [lage opkomst, nationalisering, rg] komt al snel de vraag naar boven waardoor het gevoerde beleid van de gemeenteraad dan wel wordt gelegitimeerd. Immers de gemeenteraad ontvangt zijn mandaat van de kiezers en slechts één keer in de vier jaar kan er worden "afgerekend". Als op dat belangrijke moment bijna de helft van de burgers niet komt opdagen en de andere helft spreekt zich nog niet eens uit op basis van lokale preferenties, dan komt de vraag naar boven waar het maatschappelijk draagvlak voor het lokale beleid gevonden mag worden. Wat voor het gemeentelijk beleid hooguit lijkt te reteren is het politieke draagvlak. Dat draagvlak wordt gevormd door het op lokaal niveau actieve partijpolitieke kader. Een over het geheel genomen betrekkelijk kleine groep mensen.'

(uit: (Start-) Notitie Bestuurlijke Vernieuwing gemeente Zutphen)

In dit artikel wordt verslag gedaan van een onderzoek naar bestuurlijke vernieuwing in Nederlandse gemeenten. Lokale bestuurlijke vernieuwing is hier gedefinieerd als de poging van gemeentebesturen de relatie tussen burgers en lokaal bestuur te verbeteren.² Doel van het onderzoek is in de eerste plaats te inventariseren in welke mate Nederlandse gemeenten zijn overgegaan tot bestuurlijke vernieuwing, of overwegen dit te doen. In de tweede plaats willen we weten hoe die bestuurlijke vernieuwing eruit ziet, en op welke aspecten van de lokale democratie zij is gericht. Tot slot komt de vraag aan de orde of er verschillen zijn tussen grote en kleine gemeenten, plattelandsgemeenten en steden, en gemeenten met een hoge en lage opkomst, in de mate waarin zij tot (bepaalde wijzen van) bestuurlijke vernieuwing besluiten, en of de partijpolitieke samenstelling van gemeenteraad of College van Burgemeester en Wethouders hier enig effect op heeft.

Allereerst worden in de volgende paragraaf enige achtergronden van en theoretische overwegingen bij bestuurlijke vernieuwing geschetst. In paragraaf 3 worden de data beschreven. In paragraaf 4 volgt een beschrijving van de resultaten. Daarbij komen eerst aard en omvang van lokale bestuurlijke vernieuwing aan de orde. Vervolgens zijn aard en omvang gerelateerd aan de hierboven genoemde gemeentekenmerken. Met behulp van multivariate analyses bekijken we welke van deze factoren het meest van belang zijn voor het verklaren van verschillen in bestuurlijke vernieuwing tussen gemeenten.

2. Achtergronden en theoretische overwegingen

De bezorgdheid onder politici, tot uiting komend in de gedachte dat er een 'kloof' bestaat tussen burger en lokaal bestuur, is gebaseerd op de lage opkomst en de nationalisering van het lokale kiesgedrag. Bij beide zaken is echter een aantal kanttekeningen te plaatsen.

In de eerste plaats is er wat betreft de opkomst bij lokale verkiezingen geen sprake van een neerwaartse trend. Het opkomstniveau schommelt sinds de afschaffing van de opkomstplicht in 1970 tussen de 74% (1978) en 62% (1990); de opkomst in 1986 was de op één na hoogste sinds 1970. De opkomst is in 1990 weliswaar laag, maar gezien de sterk fluctuerende opkomst bij eerdere gemeenteraadsverkiezingen wijst niets op blijvend lage of verder afnemende opkomst bij toekomstige lokale verkiezingen. Bij vergelijking van de ontwikkeling in opkomst bij Tweede-Kamer- en gemeenteraadsverkiezingen in de periode 1970-1990 lijkt het er bovendien op dat de ontwikkeling in opkomst bij lokale verkiezingen die bij nationale verkiezingen volgt (zie Leijenaar 1993: 236), hetgeen een extra argument is te spreken van de nationalisering van lokale verkiezingen.³

Een tweede kanttekening betreft de betekenis van een lage opkomst. Behoort er in een representatieve democratie sprake te zijn van massale participatie? Wenst men deze vraag bevestigend te antwoorden, dan moet bedacht worden dat stemmen slechts één van de vele vormen van participatie is. Geringe electorale participatie zegt op zich zelf niets over de mate waarin op andere wijzen geparticipeerd wordt (Van der Eijk 1990: 18; Van den Berg 1992: 18). Van der Eijk (1990) vindt geen empirische ondersteuning voor de argumenten dat een lage opkomst de legitimiteit van politieke systemen aantast, of leidt tot selectieve electorale representatie. Er is ook betoogd dat geringe politieke participatie een uiting van tevredenheid ten aanzien van het politieke systeem is (zie Korsten 1979: 34). In ieder geval zegt alleen de mate van electorale participatie weinig over de mate van betrokkenheid bij de besluitvorming in de lokale samenleving (Van Deth 1992: 441).

Een laatste kanttekening: de nationalisering van gemeenteraadsverkiezingen is geen nieuw fenomeen. Tops (1990: 187) concludeert dat ook in de periode 1946-1986 gesproken kan worden van sterk door de nationale politiek bepaalde lokale verkiezingen.⁴ Dit neemt niet weg dat de nationalisering als problematisch voor de lokale politiek kan worden gezien, wegens het ontbreken van enigerlei relatie tussen het gedrag van kiezers en gekozenen op lokaal niveau.

De bezorgdheid om de relatie tussen burger en lokaal bestuur dient

dus op zijn minst genuanceerd te worden. Niettemin vormt de relatie tussen burger en bestuur een punt van voortdurende aandacht in een democratie. Dit geldt in versterkte mate als alom een 'kloof' wordt gepercipieerd.

De gedachte dat er een 'kloof' bestaat tussen burger en lokaal bestuur behoeft nadere toelichting. Hoe ziet die 'kloof' eruit? De relatie tussen burger en bestuur bestaat uit verschillende elementen. Een analyse van knelpunten in de relatie burger-bestuur is noodzakelijk om een strategie op te stellen ter verbetering van die relatie, oftewel voor bestuurlijke vernieuwing.

Het belangrijkste onderscheid dat gemaakt kan worden in de relatie burger-lokaal bestuur is die naar de inhoud van de relatie: tussen een politieke relatie enerzijds en een dienstverleningsrelatie anderzijds (Thomassen 1979). Eerstgenoemde relatie betreft die tussen de burger in de rol van *staatsburger*, als deelnemer in de collectieve besluitvorming, en de gemeente als *politiek lichaam*. De tweede relatie is die tussen de burger in de rol van *cliënt*, als gebruiker van gemeentelijke diensten, en de gemeente als *dienstverlenende organisatie*.

Bovendien kan een onderscheid worden gemaakt naar de aard van de relatie: tussen een directe en een indirecte relatie. De directe relatie betreft contacten tussen burger en lokaal bestuur. De indirecte relatie heeft betrekking op het interne functioneren van het lokaal bestuur en zijn actoren, voorzover dat invloed heeft op de relatie tussen burger en bestuur.

De maatregelen van bestuurlijke vernieuwing zijn analoog aan deze onderscheidingen te verdelen in vier categorieën. In figuur 1 zijn deze schematisch weergegeven.⁵

De relatie tussen burger en lokaal bestuur is de laatste decennia ingrijpend veranderd (zie Leijenaar 1993: 242-244). Het is de vraag in hoeverre daarbij de hierboven onderscheiden aspecten van de relatie tussen burger en bestuur beïnvloed zijn.

De processen van individualisering en deconfessionalisering die plaats vonden vanaf de tweede helft van de jaren zestig, leidden tot een veranderde relatie tussen burger en bestuur. Openheid, polarisatie, politisering en duidelijkheid werden veel gebruikte begrippen (Tops 1990: 3). Met name de democratisering van het openbaar bestuur heeft belangrijke gevolgen gehad voor de lokale democratie. De democratisering kwam oorspronkelijk vooral tot uiting in meer inspraakmogelijkheden voor en meer openbaarheid ten opzichte van burgers (Dittrich en Cohen 1989: 183-185). In de jaren tachtig heeft een verdere verschui-

		INHOUD RELATIE	
		POLITIEK	DIENST- VERLENING
AARD RELATIE	DIRECT	DIRECT DEMOCRATISCH	CLIËNTELIS- TISCH
	INDIRECT	INDIRECT DEMOCRATISCH	INTERN AMBTELIJK

Figuur 1: Categorisering relatie burger-bestuur

ving plaats gevonden naar het leggen van meer eigen verantwoordelijkheid en zelfbestuur bij burgers (Roes e.a. 1987: 154). Inspraak is in de loop der tijd meer geïntegreerd geraakt in formele processen en procedures (Roes e.a. 1987: 143).

De democratisering zou gepaard gegaan zijn met 'overvraging' van het openbaar bestuur (Daudt 1978; Dalton 1988: 225). Burgers mochten niet alleen hun voorkeuren naar voren brengen, zij verwachtten tevens dat deze geëffectueerd zouden worden. Deze overvraging zou tot aantasting van de legitimiteit van het politieke systeem kunnen leiden. Hoewel Van Deth (1990) deze 'onregeerbaarheidshypothese' weerlegt, had het mondig worden van burgers wel degelijk gevolgen voor de relatie tussen burger en bestuur.

De aspecten van directe democratie die de democratisering met zich meebracht, hebben ook geleid tot een veranderde functie van politieke partijen. Korsten (1979: 440) ziet als één van de effecten van het geven van inspraak dat het monopolie van politieke partijen op voorkeuren en belangenarticulatie opgeheven werd.⁶ Daarnaast droeg de ontzuiling bij aan een veranderde relatie tussen maatschappelijke organisaties en politieke partijen: maatschappelijke organisaties en politieke partijen kwamen veel zelfstandiger ten opzichte van elkaar te staan (Koole 1989: 91-92). Politieke partijen kregen concurrentie van maatschappelijke organisaties die in steeds grotere mate de politieke agenda hielpen bepa-

len (Koole 1989: 90; zie ook Roes e.a. 1987: 146; Nauta 1989: 143-144).

Hebben de hierboven genoemde ontwikkelingen invloed uitgeoefend op de verhouding tussen burger en bestuur in algemene zin, er speelden ook zaken die met name voor de verhouding op lokaal niveau van belang zijn. Zo is er het geringe ideologische karakter van de lokale politiek. Volgens Tops en Depla (1992b: 11) vloeit het geringe ideologische karakter van de lokale politiek noodzakelijkerwijs voort uit de besluitvormingsruimte van het Nederlandse lokale bestuur. Het is dan ook niet zeer opzienbarend dat volgens een aanzienlijk deel van de bevolking lokale politieke partijen niet in staat zijn zich duidelijk te profileren (Tops e.a. 1991: 8). Anders dan op landelijk niveau zien de meeste kiezers op lokaal niveau weinig verschillen tussen partijen. Bovendien blijken zij weinig vertrouwen te hebben in die partijen, en kennen nauwelijks de namen van wethouders.

De beperkte profilering van lokale politieke partijen hangt ook samen met de veranderde positie van de gemeenteraad. De gemeenteraad is behalve volksvertegenwoordiging het belangrijkste bestuursorgaan van de gemeente (zie Denters en De Jong 1992). In een steeds complexer geworden openbaar bestuur is de nadruk meer op de bestuursrol komen te liggen (Elzinga 1979). Daarnaast is de positie van het College van Burgemeester en Wethouders ten opzichte van die van de raad de laatste decennia sterker geworden. Deze ontwikkeling hangt samen met het grote aantal aan gemeenten opgelegde medebewindstaken, hetgeen ten koste is gegaan van het aantal autonome taken (Veldheer 1989: 88-89; Toonen 1981). Bovendien bestaat de raad uit 'amateurs', die het op moeten nemen tegen de professionele bestuurders van het college, dat ook nog eens kan rekenen op steun van het ambtelijk apparaat (Ringeling 1989: 122). Het politieke primaat van de raad is door deze ontwikkelingen aangetast, en daarmee is de mogelijkheid voor lokale politieke partijen om zich te profileren, verminderd.

Het proces van individualisering heeft ertoe bijgedragen dat het belang van traditionele organisaties en verbanden is afgenomen (Castenmiller 1989: 70). Deze factor heeft eveneens de positie van politieke partijen aangetast.⁷ Daarnaast was er sprake van emancipatie van burgers ten opzichte van de overheid, hetgeen er volgens sommige auteurs toe heeft geleid dat het gezag van die overheid minder vanzelfsprekend is geworden (Tops en Depla 1992a: 24). Dit zou een bedreiging kunnen vormen voor de effectiviteit van overheidsbeleid.

Samengevat hebben de veranderingen vanaf het midden van de jaren zestig vooral gevolgen gehad voor de politieke relaties tussen burger en bestuur; de dienstverleningsrelaties zijn in veel mindere mate beïnvloed.

Door de verzwakte, of in ieder geval veranderde positie van politieke partijen⁸, door het afgenomen belang van de gemeenteraad en door de nadruk op de bestuursrol in plaats van op de vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad, is de indirect democratische relatie tussen burger en lokaal bestuur verzwakt. Tegelijkertijd is een grotere nadruk komen te liggen op de direct democratische relatie, door de uitbreiding en institutionalisering van inspraakmogelijkheden.

De relatie tussen burger en bestuur wordt ook beïnvloed door kenmerken van politieke systemen, zoals de omvang van politieke systemen (zie ook Dahl en Tufte 1973):

'Hun loutere omvang dwingt grotere gemeenten tot formele procedures om de participatie van burgers mogelijk te maken. In kleinere gemeenten zijn deze maatregelen wellicht niet nodig omdat daar de afstand tussen bestuurders en burgers veel korter is.' (Denters e.a. 1990: 66)

De 'kloof' tussen burger en lokaal bestuur wordt waarschijnlijk meer gevoeld naarmate de omvang van gemeenten toeneemt. Als indicator voor de omvang van gemeenten gebruiken we het inwonertal. In grotere gemeenten zal eerder en op ruimere schaal worden overgegaan tot bestuurlijke vernieuwing dan in kleinere gemeenten.

In een aangepaste versie van het 'decline of community'-model van Verba en Nie (zie Denters e.a. 1990: 75-77) is de omvang van een gemeente als zodanig van ondergeschikt belang voor de afstand tussen burger en bestuur. In dit model neemt de mate waarin een gemeente een sociale eenheid vormt een centrale plaats in. Een hoge mate van sociale eenheid heeft een positieve invloed op het niveau van politieke participatie; de afstand tussen burger en bestuur is relatief klein. In gemeenten met een hoge mate van sociale eenheid zou dus minder behoefte bestaan aan bestuurlijke vernieuwing. In Nederland lijkt de urbanisatiegraad zoals die door het CBS gehanteerd wordt een geschikte indicator voor de mate van sociale eenheid.⁹ In urbane gemeenten, zo luidt de verwachting, wordt meer aan bestuurlijke vernieuwing gedaan dan in plattelandsgemeenten.

De directe aanleiding voor de onrust die ontstond na de lokale verkiezingen van 1990 was de lage opkomst in veel gemeenten. De opkomst was laag in vergelijking met eerdere verkiezingen, maar bovendien kende een aantal gemeenten een opkomst van minder dan vijftig procent, waarmee een soort psychologische grens gepasseerd leek. Andere gemeenten zagen deze grens zeer dichtbij komen. Omdat de lage opkomst werd aangevoerd als één van de belangrijkste redenen om de relatie tussen burger en lokaal bestuur te verbeteren, verwachten

we dat de mate van bestuurlijke vernieuwing in een gemeente toeneemt naarmate de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 lager was.

Met betrekking tot de opkomst is het ook mogelijk te kijken naar hoe deze zich heeft ontwikkeld in vergelijking met de opkomst bij de vorige gemeenteraadsverkiezingen. In gemeenten waar de opkomst relatief sterk is terug gelopen, zou de 'kloof' sterker worden gevoeld. Daardoor zou verbetering van de relatie met de burgers in die gemeenten noodzakelijker geacht worden dan in gemeenten met een gestegen, gelijk gebleven of relatief minder sterk gedaalde opkomst. Op basis daarvan valt te verwachten dat in gemeenten waar de opkomst in 1990 vergeleken met die bij de lokale verkiezingen in 1986 relatief sterk is verminderd, eerder en in grotere mate tot bestuurlijke vernieuwing is overgegaan.

Ook de partijpolitieke samenstelling van raad en college kan van invloed zijn op de mate van bestuurlijke vernieuwing. De veronderstelling is dat de vertegenwoordiging van GroenLinks en D66 in raad en college de mate van bestuurlijke vernieuwing positief beïnvloedt, wegens de aandacht die deze partijen zeggen te hebben voor de relatie tussen kiezer en gekozene. D66 pleit sinds de oprichting voor verbetering van die relatie. Daarentegen zou de vertegenwoordiging van lokale lijsten in raad en college een negatieve invloed hebben op de mate van bestuurlijke vernieuwing. In communalistische gemeenten, waar dergelijke lijsten sterk vertegenwoordigd zijn, is de afstand tussen burger en bestuur kleiner dan elders. Hoe communalistischer de gemeente, hoe meer lokale politieke verhoudingen, in plaats van nationale, overheersen. Dit heeft een positieve invloed op het niveau van politieke participatie (Denters e.a. 1990: 77).¹⁰ De 'kloof' is smaller en de noodzaak tot bestuurlijke vernieuwing geringer.

Het is bekend dat de genoemde kenmerken van gemeenten niet onafhankelijk van elkaar zijn.¹¹ De omvang van gemeenten hangt natuurlijk samen met de urbanisatiegraad. Opkomst hangt, ook bij andere dan lokale verkiezingen, samen met omvang en urbanisatiegraad (Denters e.a. 1990; Roes e.a. 1987). Ook bestaan er samenhangen tussen omvang, urbanisatiegraad en opkomst enerzijds en de ontwikkeling in opkomst anderzijds. Het is de vraag welke van deze factoren het grootste effect heeft op mate en aard van bestuurlijke vernieuwing. Met andere woorden: is er naast de invloed van omvang en urbanisatiegraad, sprake van een zelfstandige invloed van het opkomstniveau, de ontwikkeling in opkomst, of de partijpolitieke samenstelling van raad en college?

3. Data

Teneinde een antwoord te verkrijgen op de gestelde vragen is eind 1991 een enquête gehouden onder de 647 Nederlandse gemeenten. In een begeleidende brief, gericht aan de gemeentesecretarissen, werd het doel van de enquête uiteengezet: te komen tot een inventarisatie van maatregelen van bestuurlijke vernieuwing zoals die na de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 door Nederlandse gemeenten getroffen zijn. Daarbij werd opgemerkt dat maatregelen werden beoogd die tot doel hebben de relatie tussen burger en lokaal bestuur te verbeteren.

De gemeentesecretarissen werd in de eerste plaats gevraagd naar de 'institutionele aandacht' voor bestuurlijke vernieuwing: is of zijn er in het college-akkoord één of meer passages over bestuurlijke vernieuwing opgenomen (gevraagd is copieën van de betreffende passages, indien aanwezig, mee te sturen); is in de gemeente een wethouder belast met bestuurlijke vernieuwing; is er na de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 een 'ad-hoc-commissie bestuurlijke vernieuwing' ingesteld en zo ja, heeft deze commissie een (tussen-) rapport/nota over haar werkzaamheden en bevindingen uitgebracht; en zijn er, anders dan door een 'commissie bestuurlijke vernieuwing', door of in opdracht van het gemeentebestuur rapporten of nota's over bestuurlijke vernieuwing uitgebracht?

In de tweede plaats werd de secretarissen gevraagd bij een reeks van mogelijke maatregelen van bestuurlijke vernieuwing voor elke maatregel apart aan te geven of het college al dan niet voornemens is die maatregel aan de raad voor te leggen, en of over de betreffende maatregel door de raad reeds een besluit tot uitvoering genomen is. Expliciet werd de mogelijkheid geboden andere dan de op het antwoordformulier genoemde maatregelen te noemen.

Tot slot werd de gemeenten gevraagd rapporten of nota's met betrekking tot bestuurlijke vernieuwing mee te sturen.

Van de 647 Nederlandse gemeenten reageerden er 570, ofwel 88,1%.¹² De non-respons hangt niet samen met factoren als inwonertal, urbanisatiegraad, provincie en opkomst bij de verkiezingen van 1990.¹³ Ruim negentig procent van de gemeenten met passages over bestuurlijke vernieuwing in het college-akkoord zond de gevraagde copieën mee; voor gemeenten met rapporten of nota's ligt dit percentage boven de zeventig procent. Vergelijking van passages uit college-akkoorden en rapporten/nota's met de antwoorden op het enquêteformulier geeft de indruk dat de formulieren serieus en nauwgezet zijn ingevuld. De resultaten weerspiegelen de stand van zaken in de periode januari tot april

1992, ongeveer twee jaar na de laatste gemeenteraadsverkiezingen.

Gegevens over de omvang van gemeenten, de urbanisatiegraad, de opkomst en partijpolitieke samenstelling van raad en college zijn alle afkomstig van het CBS.

4. Resultaten

4.1. Institutionele aandacht voor bestuurlijke vernieuwing

In tabel 1 is de mate van institutionele aandacht voor bestuurlijke vernieuwing weergegeven. Slechts een klein aantal gemeentebesturen heeft een ad-hoc-commissie bestuurlijke vernieuwing ingesteld, waarvan bijna negentig procent een rapport heeft uitgebracht of nog zal uitbrengen. In ongeveer een vijfde van de gemeenten is bestuurlijke vernieuwing expliciet toebedeeld aan één van de leden van het College van Burgemeester en Wethouders.¹⁴ In totaal is in bijna een kwart van de gemeenten een rapport of nota met betrekking tot bestuurlijke vernieuwing verschenen, al dan niet van de hand van een ad-hoc-commissie. Slechts één procent van de gemeenten heeft naast een rapport van een ad-hoc-commissie ook andere rapporten uitgebracht. Van de gemeenten die over een college-akkoord beschikken (ruim acht op de tien gemeenten) schenkt veertig procent daarin aandacht aan bestuurlijke vernieuwing. In totaal heeft bijna de helft van de gemeenten op tenminste één van bovengenoemde manieren institutionele aandacht voor bestuurlijke vernieuwing.

Tabel 1: Institutionele aandacht voor bestuurlijke vernieuwing: % gemeenten

		(N)
ad-hoc-commissie bestuurlijke vernieuwing ingesteld	7,4	(565)
lid college B&W belast met bestuurlijke vernieuwing	18,3	(563)
rapporten/nota's bestuurlijke vernieuwing ¹	24,1	(551)
passage bestuurlijke vernieuwing in college-akkoord ²	40,7	(479)
totaal institutionele aandacht ³	47,5	(570)

1. Zowel rapporten/nota's van ad-hoc-commissies als andere rapporten/nota's.

2. In totaal 78 gemeenten gaven aan niet over een college-akkoord te beschikken. Overigens vallen hieronder ook beleidsprogramma's, programma-akkoorden, samenwerkingsprogramma's etc.

3. Positief als op tenminste één van bovenstaande wijzen institutionele aandacht is.

De items in tabel 1 blijken een eendimensionale, cumulatieve schaal 'institutionele aandacht' te vormen.¹⁵ Nadere analyse wijst uit dat een kwart van de gemeenten op één van de genoemde wijzen institutionele aandacht heeft, ongeveer een achtste op twee wijzen en circa een tiende op drie of vier wijzen.

4.2. Maatregelen van bestuurlijke vernieuwing

Tabel 2 geeft een overzicht van de mate waarin gemeentebesturen tot bepaalde maatregelen van bestuurlijke vernieuwing zijn overgegaan. De meest (voor-) genomen maatregelen van bestuurlijke vernieuwing zijn respectievelijk sociale vernieuwing, verbetering van de efficiëntie van het ambtelijk systeem, verbetering van de informatievoorziening van het bestuur aan de burger over gemeentelijke dienstverlening en over de lokale politiek, verandering van de ambtelijke cultuur, en verbetering van de informatievoorziening van het college aan de raad. Andere maatregelen die door ten minste de helft van de gemeenten overwogen worden, zijn: meer aandacht schenken aan het beleidsresultaat, verbetering van de informatievoorziening van het ambtelijk apparaat aan het bestuur, en besturen op hoofdlijnen. Weinig populaire maatregelen zijn het houden van een referendum, het instellen van wijk- of deelraden, het invoeren van fractie-ondersteuning en partij-politieke vernieuwing. Ten aanzien van de invoering van fractie-ondersteuning en met name partij-politieke vernieuwing werd op een klein aantal antwoordformulieren opgemerkt dat het initiatief hiertoe bij politieke partijen ligt. Niet alle gemeenten denken er echter zo over.¹⁶

In tabel 2 is een onderverdeling aangebracht, analoog aan die in figuur 1 betreffende de relatie tussen burger en lokaal bestuur. De vier categorieën bestuurlijke vernieuwing blijken ieder een eendimensionale, cumulatieve schaal te vormen.¹⁷ Samengevoegd vormen deze schalen de score voor 'totale bestuurlijke vernieuwing': het totale aantal maatregelen dat een gemeente (voor-)neemt.

Tot de categorie 'direct democratische relatie', het direct zeggenschap geven aan burgers in de lokale besluitvorming, behoren ook maatregelen in het kader van de sociale vernieuwing. Sociale vernieuwing is er immers op gericht burgers te betrekken bij het vormgeven aan leef- en woonomgeving en andere zaken van gemeenschappelijk belang. Zo zijn wijk- en buurtbeheer veel voorkomende vormen van sociale vernieuwing. Ruim tachtig procent van de gemeenten staat positief tegenover

Tabel 2: Voornemens tot maatregelen van bestuurlijke vernieuwing: % gemeenten

		(waarvan raadsbesluit) (N)	
<i>Direct democratische relatie burger-bestuur</i>	92,5	(570)	
invoering deelraden	1,2	(28,6)	(564)
invoeren wijkraden	5,0	(64,3)	(564)
mogelijkheid tot referendum	10,2	(27,6)	(569)
verbeteren politieke informatievoorziening			
van burger aan bestuur	26,5	(42,0)	(567)
versterken rol maatschappelijke organisaties	27,2	(23,2)	(556)
uitbreiden/invoeren inspraak raadscommissies	48,7	(80,4)	(557)
verbeteren politieke informatievoorziening			
van bestuur aan burger	69,9	(44,3)	(562)
sociale vernieuwing	80,7	(70,8)	(564)
overig direct democratische relatie ¹	2,5	(50,0)	(570)
<i>Cliëntelistische relatie burger-bestuur</i>	80,4	(570)	
invoeren/verbeteren klachtenprocedures	34,3	(35,6)	(566)
verbeteren informatievoorziening over dienstverlening			
van burger aan bestuur	34,1	(40,8)	(560)
verbeteren informatievoorziening over dienstverlening			
van bestuur aan burger	76,6	(47,1)	(565)
overig cliëntelistische relatie ²	0,2	(0,0)	(570)
<i>Indirect democratische relatie burger-bestuur</i>	80,9	(570)	
partij-politieke vernieuwing	6,8	(39,5)	(559)
invoeren fractie-ondersteuning	9,9	(82,1)	(566)
versterken positie raad(s-commissies)	36,8	(50,7)	(562)
betere scheiding politieke en ambtelijke			
verantwoordelijkheden	39,6	(39,5)	(563)
besturen op hoofdlijnen	55,4	(35,0)	(567)
verbeteren informatievoorziening van ambtelijk			
apparaat aan bestuur	58,3	(44,6)	(542)
verbeteren informatievoorziening van college aan raad	60,9	(54,7)	(565)
overig indirect democratische relatie ³	1,8	(60,0)	(570)
<i>Intern ambtelijke relatie</i>	82,9	(570)	
meer aandacht beleidsresultaat	57,7	(30,4)	(558)
verandering ambtelijke cultuur	64,7	(54,1)	(566)
verbeteren efficiency ambtelijk systeem	77,7	(56,1)	(566)
overig intern ambtelijke relatie ⁴	0,2	(0,0)	(570)
<i>Totaal bestuurlijke vernieuwing</i>	95,8	(570)	

1. Voorbeelden hiervan: vragenronde burgers of inspraakrecht tijdens raadsvergaderingen, informeren van nieuwe kiezers, invoering van dorpscommissies, instellen van bestuurders-sprekuren, wijkbezoeken door college of raad, instellen van ideeënbus, invoeren integraal inspraakbeleid.

2. Voorbeeld hiervan: verbeteren uitvoering dienstverlening.

3. Voorbeelden hiervan: veranderen bestuurlijke cultuur, verbeteren bestuurlijke werkwijze, voorzitterschap raadscommissies bij raadsleden (niet-wethouders), deregulering gemeentelijke regelgeving

4. Voorbeelden hiervan: invoering budgettering en produktenbegroting, opleiding personeel in het kader van cultuurverandering, mandatenconvenant aan ambtenaren voor verstrekken vergunningen, BBI-project, evaluatie formatieplaatsenplan, verbetering kwaliteitszorg, management-rapportage.

sociale vernieuwing; in tweederde van deze gemeenten heeft de raad al een positief besluit genomen. Andere relatief veel genoemde maatregelen in deze categorie zijn het verbeteren van de informatievoorziening over lokale politiek door het bestuur aan de burgers, via bij voorbeeld voorlichting in huis-aan-huisbladen of stadsgesprekken, en het invoeren of uitbreiden van de inspraak in gemeenteraadscommissies. De meest directe vorm van democratie, het referendum, staat in slechts tien procent van de gemeenten op de politieke agenda. Ook de invoering van wijk- of deelraden komt niet vaak voor. In totaal schenkt meer dan negentig procent van de gemeenten aandacht aan de direct democratische relatie, hetgeen voor een belangrijk deel samenhangt met het grote aantal gemeenten dat met de rijksoverheid een convenant over sociale vernieuwing heeft afgesloten of van plan is dat te doen.

De meest genomen maatregel betreffende de cliëntelistische relatie is het verbeteren van de informatievoorziening van het bestuur aan de burger. Voorbeelden hiervan zijn het instellen van één loket voor alle gemeentelijke diensten of het verbeteren van de voorlichting. Tot het verbeteren van de informatievoorziening langs omgekeerde weg – wat wil de burger, hoe tevreden is hij/zij over de gemeentelijke dienstverlening, in welke mate maakt hij/zij daarvan gebruik etc. – en tot het invoeren en/of verbeteren van klachtenprocedures, zoals de ombudsfunctie, heeft nog altijd zo'n derde van de gemeenten voornemens, of heeft deze omgezet in besluiten. In totaal heeft tachtig procent van de gemeenten op zijn minst een voornemen tot minimaal één maatregel uit deze categorie.

De maatregelen uit de categorie 'indirect democratische relatie', waarin politieke partijen als samenstellende organen van de gemeenteraad een belangrijke rol spelen, zijn erop gericht de lokale politiek een duidelijker gezicht te geven, bij voorbeeld door het 'primaat bij de raad' te leggen. De burgers moeten zich op de hoogte kunnen stellen van de politieke keuzes die gemaakt worden door gemeenteraadsleden, zodat zij bij verkiezingen in staat zijn partijen en/of politici te straffen of te belonen voor hun politieke gedrag. De meest (voor-)genomen maatregelen in deze categorie betreffen verbetering van de informatievoorziening door het college en ambtelijk apparaat aan de raad en het besturen op hoofdlijnen door de raad: de raad verliest zich niet in allerlei details, maar zet de grote lijnen voor het te voeren beleid uit. Dit kan bij voorbeeld bewerkstelligd worden door de raad in een vroeger stadium te betrekken bij de besluitvorming. Tot zowel het verbeteren van de informatievoorziening als het besturen op hoofdlijnen, is in ongeveer zestig procent van de gemeenten een besluit genomen, of bestaat daar-

toe een voornemen. Het invoeren van fractie-ondersteuning komt niet vaak voor; hetzelfde geldt voor partij-politieke vernieuwing. Deze laatste maatregel betreft vier belangrijke functies van politieke partijen: aggregatie van belangen, het zorgdragen voor de communicatie tussen burger en lokaal bestuur, het politiek mobiliseren van burgers, en recruitering van kandidaten voor de gemeenteraad.¹⁸ Voorbeelden van deze maatregelen zijn het vergroten van de openheid van partijen, het verbeteren van de recruitering, het bezoeken van wijken door partijen of raadsfracties, en de invoering van het stadslidmaatschap. In totaal werkt ruim tachtig procent van de gemeenten aan de indirect democratische relatie tussen burger en bestuur, of heeft daartoe het voornemen.

De maatregelen in de categorie 'intern ambtelijke relatie' zijn exclusief op het functioneren van het ambtelijk apparaat gericht. Verhoging van de efficiëntie, verandering van de ambtelijke cultuur, en uitbreiding van de aandacht voor de resultaten van beleid zijn voorbeelden van deze maatregelen. De drie typen maatregelen die in deze categorie zijn opgenomen, komen relatief vaak voor. Verbetering van de efficiëntie van het ambtelijk apparaat is zelfs in bijna tachtig procent van de gemeenten aan de orde. In totaal schenkt meer dan tachtig procent van de gemeenten aandacht aan het functioneren van het ambtelijk apparaat.¹⁹

Het overgrote deel van de Nederlandse gemeenten tracht na de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 dus verbetering te brengen in de relatie tussen burger en bestuur. Kijken we naar 'totale bestuurlijke vernieuwing' in tabel 2, dan blijkt dat slechts vier procent van de gemeenten in de eerste maanden van 1992 (nog) geen enkele maatregel van bestuurlijke vernieuwing heeft (voor-)genomen. Op het eerste gezicht lijkt er niet veel verschil te bestaan tussen de verschillende categorieën bestuurlijke vernieuwing.

Tabel 3 geeft een overzicht van de *mate* waarin gemeentebesturen voornemens tot maatregelen uit een bepaalde categorie hebben, of daartoe hebben besloten, en van de *mate* van totale bestuurlijke vernieuwing. De schaalscores zijn getransformeerd tot scores van nul tot één, zodat vergelijking tussen de verschillende categorieën mogelijk is. Een score van nul betekent dat geen maatregelen in de betreffende categorie zijn (voor-) genomen, een score van één dat alle genoemde maatregelen in die categorie zijn (voor-) genomen. Uit elke categorie staat tenminste één maatregel in ruim tachtig procent van de gemeenten op de politieke agenda. Verder valt op dat de gemeenten relatief veel maatregelen nemen die betrekking hebben op de intern ambtelijke relatie. De overige categorieën ontlopen elkaar niet veel. Zeventig procent van de gemeenten heeft voor totale bestuurlijke vernieuwing een schaalscore

hoger dan 0,25, hetgeen betekent dat zij minimaal zes maatregelen overwegen, of daartoe besloten hebben. Met uitzondering van de intern ambtelijke relatie is er dus niet één aspect van de relatie tussen burger en bestuur dat bij gemeenten relatief hoge prioriteit geniet.

Tabel 3: Mate van bestuurlijke vernieuwing per categorie: % gemeenten (N=570)

	mate van bestuurlijke vernieuwing				(N)
	0	0,01-0,25	0,26-0,50	>0,50	
direct democratische relatie	7,5	37,2	43,2	12,1	(570)
cliëntelistische relatie	19,6	32,5	32,5	15,4	(570)
indirect democratische relatie	19,1	29,6	30,2	21,1	(570)
interne ambtelijke relatie	17,0	13,5	23,3	46,1	(570)
totale bestuurlijke vernieuwing	4,2	25,8	47,5	22,5	(570)

Het aantal gemeenten dat maatregelen (voor-)neemt is veel groter dan het aantal dat institutionele aandacht heeft voor bestuurlijke vernieuwing. Dat betekent dat daadwerkelijke voornemens of besluiten tot bestuurlijke vernieuwing lang niet altijd samen gaan met institutionele aandacht. Ruim negentig procent van de gemeenten zonder institutionele aandacht onderneemt wat op het gebied van bestuurlijke vernieuwing, en in meer dan zestig procent van deze gemeenten worden meer dan vijf maatregelen (voor-)genomen. Wel is er sprake van een duidelijke, positieve samenhang tussen institutionele aandacht en de verschillende categorieën van bestuurlijke vernieuwing. De samenhang is minder voor de maatregelen die gericht zijn op de intern ambtelijke relatie.²⁰

4.3. Bestuurlijke vernieuwing en kenmerken van gemeenten: bivariate analyses

In deze paragraaf komt de samenhang aan de orde tussen bestuurlijke vernieuwing en een aantal kenmerken van gemeenten die verschillen in aard en omvang van bestuurlijke vernieuwing tussen gemeenten zouden kunnen verklaren. De factoren die in aanmerking worden genomen, zijn de omvang, de mate van sociale eenheid, de absolute opkomst bij de laatste lokale verkiezingen, en de ontwikkeling in opkomst ten opzichte van de voorafgaande lokale verkiezingen. Deze kenmerken worden gerelateerd aan totale bestuurlijke vernieuwing. De score voor totale bestuurlijke vernieuwing is simpelweg het totale aantal maatregelen dat een gemeente (voor-) neemt. De score is niet, zoals in tabel 3,

lineair getransformeerd tot een variabele met een score van nul tot één.

Tabel 4 laat zien dat er, zoals verwacht, een verband bestaat tussen de omvang van gemeenten en de mate van bestuurlijke vernieuwing. In elke naar omvang onderscheiden groep gemeenten worden of zijn tenminste zes maatregelen overwogen door minimaal zo'n zestig procent. Bij gemeenten met tenminste tienduizend inwoners ligt dit percentage boven de tachtig procent, en bij gemeenten met vijftigduizend of meer inwoners tegen de negentig procent. In het algemeen geldt: hoe groter de gemeente, hoe meer maatregelen van bestuurlijke vernieuwing.²¹

Tabel 4: Mate van bestuurlijke vernieuwing en omvang van gemeenten: % gemeenten

maatregelen bestuurlijke vernieuwing	inwoneraantal		
	0-9.999	10.000-49.999	50.000 en groter
0	6,3	2,6	4,3
1-5	34,8	13,9	6,5
6-10	40,3	37,6	13,0
11-25	18,6	45,9	76,1
(N)	(221)	(303)	(46)

In tabel 5 is de samenhang tussen urbanisatiegraad en bestuurlijke vernieuwing bekeken.²² Er is sprake van een duidelijke, negatieve samenhang tussen de mate van bestuurlijke vernieuwing en de mate van sociale eenheid.²³ De positie van 'forensengemeenten' is echter wat problematisch. Deze zijn niet zelden groter dan 'kleine steden' en de inwoners bestaan voor een relatief groot deel uit 'allochtonen', mensen oorspronkelijk uit andere gemeenten afkomstig. Het is daarom mogelijk dat de mate van sociale eenheid in een kleine stad groter is dan in een forensengemeente.²⁴

Tabel 5: Mate van bestuurlijke vernieuwing en urbanisatiegraad: % gemeenten

maatregelen bestuurlijke vernieuwing	urbanisatiegraad				
	plattelands-gemeenten	verstedelijkte plattelandsgem.	forensen-gemeenten	kleine steden	(middel-)grote steden
0	4,1	5,0	1,0	7,8	2,4
1-5	33,8	21,6	20,2	3,1	7,3
6-10	39,2	35,8	41,4	39,1	17,1
11-25	23,0	37,6	37,4	50,0	73,2
(N)	(148)	(218)	(99)	(64)	(41)

In tabel 6 wordt de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 gerelateerd aan de mate van bestuurlijke vernieuwing. Zoals verwacht is er sprake van een negatieve samenhang. Hoe lager de opkomst, hoe meer bestuurlijke vernieuwing.²⁵

Tabel 6: Mate van bestuurlijke vernieuwing en opkomst 1990: % gemeenten

maatregelen bestuurlijke vernieuwing	opkomst in 1990 (%)		
	45,1-65,0	65,1-80,0	80,1-93,1
0	3,9	2,6	4,3
1-5	34,8	13,9	6,5
6-10	40,3	37,6	13,0
11-25	18,6	45,9	76,1
(N)	(153)	(355)	(62)

In tabel 7 is de mate van bestuurlijke vernieuwing afgezet tegen het verschil tussen de opkomst in 1990 en 1986, uitgedrukt als percentage van de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1986.²⁶ De samenhang tussen bestuurlijke vernieuwing en ontwikkeling in opkomst blijkt zwakker dan in voorgaande gevallen; de achteruitgang in opkomst hangt minder samen met bestuurlijke vernieuwing dan de absolute opkomst.²⁷

Tabel 7: Mate van bestuurlijke vernieuwing en ontwikkeling in opkomst 1990-1986: % gemeenten

maatregelen bestuurlijke vernieuwing	ontwikkeling in opkomst 1990-1986 (%)					
	-32--20,01	-20--15,01	-15--10,01	-10--5,01	-5--0,01	0-18
0	10,0	2,9	1,4	6,1	6,8	10,0
1-5	10,0	11,8	21,8	24,5	40,9	20,0
6-10	30,0	37,3	39,3	38,0	25,0	30,0
11-25	50,0	48,0	37,4	31,3	27,3	40,0
(N)	(40)	(102)	(211)	(163)	(44)	(10)

Rest, voor wat betreft de bivariate analyse, nog de samenhang tussen partijpolitieke samenstelling van raad en college en bestuurlijke vernieuwing. De resultaten van deze analyse worden verderop gepresenteerd.

4.4. Bestuurlijke vernieuwing en kenmerken van gemeenten: multivariate analyses

Met behulp van regressie-analyse zal nu de relatieve invloed van de gemeentekenmerken op bestuurlijke vernieuwing worden vastgesteld. Omdat de regressievergelijking met inbegrip van de variabelen die betrekking hebben op de partijpolitieke samenstelling van raad en college erg omvangrijk zou worden, worden deze buiten de regressievergelijking gehouden. Later komen deze variabelen met behulp van partiële correlaties alsnoeg aan de orde.

De regressievergelijking voor totale bestuurlijke vernieuwing ziet er als volgt uit:

bestuurlijke vernieuwing =

β_1 omvang + β_2 urb.graad + β_3 opkomst + β_4 ontwikkeling in opkomst + ε

De andere regressievergelijkingen zijn identiek, met dien verstande dat voor de afhankelijke variabele respectievelijk institutionele aandacht en de categorieën van bestuurlijke vernieuwing ingevuld dienen te worden.

In tabel 8 zijn de resultaten van de regressie-analyse opgenomen.²⁸ Het blijkt dat omvang de belangrijkste verklarende factor is voor bestuurlijke vernieuwing. Dat geldt voor institutionele aandacht, de verschillende categorieën, en totale bestuurlijke vernieuwing. Het effect van omvang op de dienstverleningsrelaties is iets kleiner dan dat op de politieke relaties. De overige gemeentekenmerken hebben veel minder effect op bestuurlijke vernieuwing. Urbanisatiegraad speelt een rol in de verklaring van institutionele aandacht, en opkomst in de mate waarin gemeenten maatregelen betreffende de direct democratische relatie en de intern ambtelijke relatie (voor-)nemen. De invloed is in beide gevallen in de voorspelde richting. Dat is niet het geval bij de ontwikkeling in opkomst. Gecontroleerd voor de overige gemeentekenmerken bestaat er een positieve samenhang tussen de ontwikkeling in opkomst en de mate waarin gemeenten maatregelen betreffende de cliëntelistische relatie nemen. Met andere woorden, controleren we voor de overige kenmerken, dan neemt een gemeente in die categorie meer maatregelen naarmate de achteruitgang in opkomst kleiner, of de vooruitgang in opkomst groter is. De ongecontroleerde correlaties tussen de ontwikkeling in opkomst en bestuurlijke vernieuwing zijn daarentegen zoals verwacht wel negatief.²⁹ Een verklaring voor de hier gevonden (zwak) positieve samenhang is niet voorhanden. De zojuist vermelde invloeden

van opkomst en de ontwikkeling in opkomst op verschillende categorieën van bestuurlijke vernieuwing leiden er toe dat deze factoren ook een, weliswaar zwakke, rol spelen in de verklaring van de totale omvang van bestuurlijke vernieuwing. Overigens zijn de verklaarde varianties matig, met uitzondering van die voor de institutionele aandacht.

Tabel 8: Bestuurlijke vernieuwing en gemeentekenmerken: regressie-analyse

afhankelijke variabele	β_1 (omvang)	β_2 (urb.graad)	β_3 (opkomst)	β_4 (ontw. opk.)	R^2_{adj}
institutionele aandacht	.30	.20	—	—	.26
direct democratische relatie	.31	—	-.16*	—	.14
cliëntelistische relatie	.31	—	—	-.18	.13
indirect democratische relatie	.27	—	—	—	.12
interne ambtelijke relatie	.26	—	-.15*	—	.08
totale bestuurlijke vernieuwing	.35	—	-.18	-.14*	.18

N.B. Alle predictoren gedwongen opgenomen in de analyse

— : β -coëfficiënt niet significant op .05-niveau

* : β -coëfficiënt niet significant op .01-niveau

Tot slot gaan we in op de vraag of de partijpolitieke samenstelling van raad en/of college enige invloed heeft op de mate van bestuurlijke vernieuwing. De vertegenwoordiging van politieke partijen in de raad is berekend door het aantal raadszetels van een partij te delen door het totale aantal raadszetels. Voor de vertegenwoordiging van partijen onder de wethouders is het aantal wethouders van een partij gedeeld door het totale aantal wethouders. Het aandeel van partijen in het college is berekend door het aantal wethouders plus de eventuele burgemeester van die partij te delen door het totale aantal leden van het college, dat wil zeggen burgemeester plus wethouders. De partijvariabelen hebben in theorie dus een bereik van nul tot en met één.

In tabel 9 worden, naast de ongecontroleerde correlaties, partiële correlaties gepresenteerd. Met het oog op de overzichtelijkheid worden alleen de correlaties voor institutionele aandacht en totale bestuurlijke vernieuwing gepresenteerd. Bij institutionele aandacht fungeren de twee significante predictoren uit de regressie-analyse, omvang en urbanisatiegraad, zowel afzonderlijk als gezamenlijk als controlevariabelen. Ook voor totale bestuurlijke vernieuwing nemen we de twee belangrijkste predictoren als controlevariabelen, in dit geval omvang en opkomst.

De ongecontroleerde correlaties voor institutionele aandacht lijken de verwachting te bevestigen dat de aanwezigheid van D66 of GroenLinks in raad en college de aandacht voor bestuurlijke vernieuwing doet toenemen. Met name voor D66 bestaat er een matige tot redelijke samenhang. Een zwak positief effect op institutionele aandacht heeft ook de aanwezigheid van de PvdA in het college. Hetzelfde kan gezegd worden van de positie van de Socialistische Partij en de Centrum Democraten in de raad. Ook de vermoedens ten aanzien van lokale lijsten lijken te worden bevestigd: er bestaat een zwakke, negatieve samenhang tussen de aanwezigheid van lokale lijsten in raad en college, en institutionele aandacht. Echter, gecontroleerd voor omvang verdwijnen de meeste samenhangen. Er is nog slechts sprake van zwak positieve, maar significante effecten van de positie van D66 in raad en college, en GroenLinks in de raad. Als daarenboven gecontroleerd wordt voor urbanisatiegraad, nemen deze effecten verder af. Slechts de aanwezigheid van D66 in raad en college heeft effect op de mate van institutionele aandacht.³⁰

De correlaties met totale bestuurlijke vernieuwing laten globaal hetzelfde beeld zien, met dien verstande dat de ongecontroleerde effecten van D66 en GroenLinks zwakker zijn dan op institutionele aandacht. Voor lokale lijsten, de PvdA en de SP zijn de effecten ongeveer even zwak, terwijl de aanwezigheid van de CD in de raad geen effect heeft op de totaalscore voor bestuurlijke vernieuwing. Controle voor omvang doet alle gesignaleerde effecten op zijn minst ernstig verbleken, extra controle voor opkomst voegt daar weinig aan toe.

Uit nadere analyse blijkt dat de ongecontroleerde, zwak positieve effecten van de positie van D66 in raad en college op totale bestuurlijke vernieuwing vooral veroorzaakt worden door het effect van D66 op de direct democratische en cliëntelistische relatie: de directe relaties burger-bestuur. De effecten van de PvdA op totale bestuurlijke vernieuwing zijn het gevolg van effecten van de PvdA op de indirect democratische en, in mindere mate, de direct democratische relatie: de politieke relaties burger-bestuur. De negatieve effecten van lokale lijsten op bestuurlijke vernieuwing worden niet duidelijk door bepaalde categorieën van maatregelen veroorzaakt. Tot slot blijken de effecten van de SP en GroenLinks in de raad voort te komen uit alle categorieën bestuurlijke vernieuwing, met uitzondering van de intern ambtelijke relatie.

De geringe verschillen tussen de correlaties voor de 'wethouders'- en 'college'-variabelen doen vermoeden dat de politieke kleur van de bur-

Tabel 9: Partijpolitieke samensmelting raad/college en bestuurlijke vernieuwing: (partiële correlaties)

	institutionele aandacht				totale bestuurlijke vernieuwing			
	controle voor				controle voor			
	geen	omvang	urb.graad	beide	geen	omvang	opkomst	beide
CDA raad	-.07	-.08*	.01	-.03	.03	.03	.01	.03
CDA wethouders	-.03	-.06	-.01	-.04	.05	.04	.04	.04
CDA college	-.09*	-.08*	-.03	-.05	-.02	-.01	-.01	-.01
PvdA raad	.09*	.03	.03	.01	.10*	.06	.03	.04
PvdA wethouders	.13**	.06	.09*	.06	.14**	.09*	.09*	.08*
PvdA college	.14**	-.07*	.07*	.05	.15**	.09*	.09**	.08*
VVD raad	-.00	-.02	-.05	-.04	-.01	-.02	-.08*	-.04
VVD wethouders	-.04	-.07	-.08*	-.08*	-.06	-.08*	-.10**	-.09*
VVD college	-.03	-.03	-.05	-.04	-.04	-.05	-.07*	-.05
D66 raad	.36**	.16**	.18**	.11**	.21**	.01	.09*	.00
D66 wethouders	.27**	.14**	.16**	.11**	.15**	.03	.08*	.02
D66 college	.27**	.16**	.16**	.13**	.15**	.04	.09*	.04
GroenLinks raad	.29**	.11**	.16**	.08*	.21**	.05	.11**	.04
GroenLinks wethouders	.10**	.03	.03	.01	.08	.02	.03	.01
GroenLinks college	.12**	.05	.04	.02	.08	.00	.02	-.00
Klein rechts raad	-.04	-.02	-.02	-.01	-.06	-.04	.01	-.03
Klein rechts wethouders	-.02	.00	.03	.03	-.09*	-.08*	-.03	-.06
Klein rechts college	-.04	.01	.01	.00	-.09*	-.07*	-.02	-.06
Lokale lijsten raad	-.17**	-.02	-.08*	-.01	-.16**	-.03	-.05	-.02
Lokale lijsten wethouders	-.16**	-.02	-.08*	-.01	-.16**	-.04	-.06	-.03
Lokale lijsten college	-.16**	-.02	-.08*	-.02	-.15**	-.04	-.06	-.02
SP raad	-.13**	.03	.07*	.03	-.14**	.06	.09*	.06
CD raad	-.18**	.07	.09*	.05	.06	-.06	-.02	-.07

* = significant op .05-niveau

** = significant op .01-niveau

gemeester nauwelijks invloed heeft op bestuurlijke vernieuwing. Uit nadere analyse blijkt dat de correlaties tussen de politiek kleur van de burgemeester en bestuurlijke vernieuwing inderdaad gering zijn.³¹

Uit de multivariate analyse blijkt dat de omvang van gemeenten relatief het grootste effect heeft op bestuurlijke vernieuwing. De effecten van de overige gemeentekennmerken zijn veel zwakker. Als de omvang van gemeenten in aanmerking wordt genomen, zijn de urbanisatiegraad, het opkomstniveau, de ontwikkeling in opkomst vergeleken met voorgaande lokale verkiezingen, en de partijpolitieke samenstelling van

raad en college van relatief geringe betekenis voor de verklaring van bestuurlijke vernieuwing. Dat neemt niet weg dat er duidelijk sprake is van een opkomsteffect op totale bestuurlijke vernieuwing: hoe lager de opkomst, hoe meer maatregelen van bestuurlijke vernieuwing (voor-) genomen worden. Ook de partijpolitieke samenstelling heeft effect op de aandacht voor de 'kloof', alhoewel van dat effect vooral sprake is met betrekking tot institutionele aandacht, en nauwelijks met betrekking tot daadwerkelijke bestuurlijke vernieuwing. De vertegenwoordiging van D66 in raad en college, en in mindere mate van GroenLinks in de raad, heeft een positief effect op institutionele aandacht, terwijl de VVD daar een gering negatief effect op heeft. Als we de effecten op totale bestuurlijke vernieuwing in ogenschouw nemen, dan is slechts sprake van een klein, respectievelijk positief en negatief, effect van de aanwezigheid van PvdA en VVD in het college.

5. Samenvatting en discussie

Een groot gedeelte van de Nederlandse gemeenten zet zich in om de relatie tussen burger en lokaal bestuur te verbeteren. Slechts vier procent onderneemt helemaal niets op het gebied van bestuurlijke vernieuwing. Bijna vijfenzeventig procent heeft tenminste zes maatregelen (voor-) genomen. De meest voorkomende maatregelen zijn sociale vernieuwing, besturen op hoofdlijnen en maatregelen gericht op het ambtelijk apparaat. Bovendien zijn populair de maatregelen gericht op een betere informatievoorziening tussen verschillende lokale actoren: van bestuur aan burgers over zowel politieke aangelegenheden als over de gemeentelijke dienstverlening, van college aan raad, en van ambtelijk apparaat aan bestuur. Weinig populaire maatregelen zijn het houden van een referendum, binnengemeentelijke deconcentratie of decentralisatie, het invoeren van fractie-ondersteuning, en partij-politieke vernieuwing. Institutionele aandacht voor bestuurlijke vernieuwing komt beduidend minder vaak voor dan feitelijke activiteiten, alhoewel er een duidelijke samenhang bestaat.

Als we de maatregelen onderscheiden in verschillende categorieën, dan blijkt dat vooral het verbeteren van het functioneren van het ambtelijk apparaat relatief hoge prioriteit geniet. Tussen de overige categorieën bestaan geen opvallende verschillen. De mate van institutionele aandacht hangt aanzienlijk sterker samen met deze drie categorieën dan met de categorie 'intern ambtelijke relatie'. Voor maatregelen gericht op de intern ambtelijke relatie bestaan er kleinere verschillen tussen

kleine en grote gemeenten, tussen plattelandsgemeenten en steden, tussen gemeenten met een hoge en met een lage opkomst, en gemeenten met een sterke achteruitgang in opkomst en gemeenten waar dit niet het geval was, dan voor de overige categorieën van bestuurlijke vernieuwing.

Bestuurlijke vernieuwing in Nederlandse gemeenten hangt sterk samen met de omvang van die gemeenten. Er is sprake van meer maatregelen in grotere gemeenten, die vaak een relatief lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 kenden. Daarnaast is in beperkte mate sprake van opkomsteffecten: los van de omvang wordt in gemeenten die een relatief lage opkomst kenden meer aan bestuurlijke vernieuwing gedaan, dan in gemeenten met een relatief hoge opkomst. De aanwezigheid van D66 in raad of college en, in beperkte mate, van GroenLinks en VVD in de raad, heeft enig effect op de mate van institutionele aandacht voor bestuurlijke vernieuwing. Voor daadwerkelijke bestuurlijke vernieuwing speelt de partijpolitieke samenstelling van raad en college een beperkte rol.

In eerste instantie lijkt het er dus op dat Nederlandse gemeenten op grote schaal werken aan versmalling van de kloof. Laten we de resultaten echter eens bekijken in het licht van de eerder in dit artikel geschetste relatie tussen burger en lokaal bestuur. Daaruit zou je mogen afleiden dat, als er al sprake is van een 'kloof', deze in hoofdzaak voortkomt uit een verzwakking van de indirect democratische relatie tussen burger en lokaal bestuur. De intermediaire positie van politieke partijen is verzwakt, het belang van de gemeenteraad is afgenomen, en bovendien is de raad vooral gericht op zijn rol van bestuursorgaan in plaats van op zijn rol van volksvertegenwoordiger. Het lokale kiesgedrag wordt veelal bepaald door nationale politieke overwegingen, en een aanzienlijk deel van de kiezers ziet op lokaal niveau weinig verschillen tussen de aan lokale verkiezingen deelnemende lijsten. Het ligt dus voor de hand bestuurlijke vernieuwing te richten op de indirect democratische relatie tussen burger en lokaal bestuur.

Daarmee is niet alles gezegd. Er bestaan, zoals opgemerkt, ook meer directe vormen van politieke participatie. Een zwakke indirect democratische relatie zou gecompenseerd kunnen worden door een sterke direct democratische relatie. Een dergelijke strategie voor bestuurlijke vernieuwing betekent echter dat een lage opkomst bij en nationalisering van gemeenteraadsverkiezingen als minder problematisch moeten worden gezien. In deze zienswijze zou er pas sprake zijn van een 'kloof' als burgers met dergelijke direct democratische instrumenten niet bereikt worden. In ieder geval lijkt het duidelijk dat de problemen in de lokale

democratie vooral in de politieke relatie tussen burger en bestuur gezocht moeten worden: 'Dit alles moet reden zijn voor een serieuze bezinning op de wijze waarop de gemeenten hun besluitvorming hebben ingericht en op de rol die politieke partijen en burgers daarin spelen.' (Tops e.a. 1990: 14-15)

Uit onderzoek in zeven (middel-)grote Nederlandse gemeenten (Tops e.a. 1991), en uit onderzoek in Almere (VNG 1991), blijkt dat burgers in het algemeen tevreden zijn over de gemeentelijke dienstverlening. De 'kloof' lijkt dus niet in de dienstverleningsrelaties te zitten.

Toch zijn, zoals we gezien hebben, maatregelen die de dienstverleningsrelaties betreffen populair. Dit geldt in sterke mate voor maatregelen die gericht zijn op verbetering van het functioneren van het ambtelijk apparaat. Het beter laten functioneren van het ambtelijk apparaat en het verbeteren van de dienstverlening naar burgers, zullen echter, hoe nuttig op zich ook, de relatie tussen burgers en lokaal bestuur nauwelijks verbeteren.

De meest populaire maatregelen die de indirect democratische relatie betreffen, het verbeteren van de informatievoorziening van college aan raad en van ambtelijk apparaat aan bestuur, en besturen op hoofdlijnen, kunnen ertoe bijdragen dat de gemeenteraad meer aandacht zal krijgen voor zijn rol als volksvertegenwoordiger. Op die manier zouden lokale politieke partijen zich duidelijker kunnen profileren. Of dat ook daadwerkelijk gebeurt, en of de maatregelen door gemeenteraden niet louter aangegrepen zullen worden om hun posities tegenover de colleges en het ambtelijk apparaat te versterken, blijft de vraag.

Verbetering van de direct democratische relatie vindt vooral plaats door de invoering of de uitbreiding van de inspraak in raadscommissies, door de verbetering van de informatievoorziening over lokale politiek aan de burgers, en door sociale vernieuwing. Met betrekking tot de laatste maatregel moet opgemerkt worden dat deze sterk gestimuleerd is door de rijksoverheid. Het afsluiten van een convenant over sociale vernieuwing met de rijksoverheid biedt de gemeenten op een aantal terreinen meer beleidsvrijheid. De regering beoogt hiermee onder meer de betrokkenheid van burgers bij zaken die hen aangaan te vergroten. Het is echter onduidelijk of gemeentebesturen zo massaal tot sociale vernieuwing zijn overgegaan uit bezorgdheid over de relatie tussen burgers en lokaal bestuur, of wegens de grotere beleidsvrijheid die zij daardoor verkregen. Deze beide zaken sluiten elkaar overigens niet uit. De overige twee veel gebruikte instrumenten uit deze categorie zijn niet bepaald revolutionair. Verruiming van inspraakmogelijkheden vindt al jaren plaats, en het is maar zeer de vraag of een betere informatievoorziening

over lokale politiek de betrokkenheid van burgers vergroot. Datzelfde geldt overigens voor lokale referenda, zoals uit onderzoeken naar een aantal hiervan blijkt (Van Holsteyn en Hillebrand 1991; Hillebrand en Van Holsteyn 1991; Neijens e.a. 1993). Bovendien kan, zoals al eerder opgemerkt, versterking van de direct democratische relatie leiden tot aantasting van de representatieve democratie, of het primaat van de politiek.

De uitkomst van de multivariate analyse dat de omvang van gemeenten de belangrijkste verklarende factor is voor bestuurlijke vernieuwing, en dat opkomst(-verschil) en partijpolitieke samenstelling van raad en college een veel beperkter rol spelen, wijst op een andere mogelijke verklaring van bestuurlijke vernieuwing dan de gangbare. Lokale bestuurlijke vernieuwing is dan weliswaar het gevolg van de veronderstelde 'kloof' op lokaal niveau, maar de veronderstelling dat er op lokaal niveau een 'kloof' bestaat is vooral het gevolg van de op nationaal niveau aanwezige bezorgdheid over de relatie burger-bestuur.³² In deze verklaring is de lokale politiek ook op een andere wijze dan met verkiezingen sterk genationaliseerd: de lokale democratie wordt teveel gespiegeld aan het landelijke democratie-ideaal. Daarin vervult de indirect democratische relatie tussen burgers en bestuur een prominente rol (zie Roes e.a. 1987: 109), terwijl juist het argument van de korte afstand tussen burger en lokaal bestuur vaak wordt gebruikt om versterking van het lokale bestuur te bepleiten. Dat argument zou betekenen dat de lokale politiek die korte afstand moet uitbuiten, hetgeen impliceert dat de direct democratische relatie met de burger moet worden versterkt. Bovendien zou aan de eerder geconstateerde verzwakking van de indirect democratische relatie minder waarde moeten worden gehecht. Immers, een zekere afstand tussen burger en bestuur is inherent aan de indirect democratische relatie. In deze visie wordt de betekenis van lokale verkiezingen voor de lokale politiek, en daarmee de functie van lokale verkiezingen, beperkt.

De hier gepresenteerde analyse geeft aan dat het denken over de 'kloof' op lokaal niveau voor een deel het gevolg is van aan de nationale politiek ontleende normen die worden opgelegd aan de lokale politiek. Het spreken over de 'kloof' tussen burger en lokaal bestuur zou ondersteund moeten worden door een gedegener analyse van de bestaande relatie tussen die burger en dat bestuur. En niet in de laatste plaats zou de lokale politiek zich moeten bezinnen op de *gewenste* relatie met haar burgers.

Noten

1. Voor een overzicht van een aantal grote steden: Depla, Schalken en Tops (1991).
2. Het gaat dus niet om al die andere processen die aangeduid worden met het begrip bestuurlijke vernieuwing, zoals regiovorming, decentralisatie of deregulering van overheidstaken (zie Thewissen en Klootwijk 1992:6-7).
3. Voor het bestaan van een omgekeerde relatie – de ontwikkeling in opkomst bij nationale verkiezingen is afhankelijk van de ontwikkeling bij lokale verkiezingen – lijken weinig argumenten te bestaan.
4. Ook is er geen sprake van een exclusief Nederlandse aangelegenheid, zie bij voorbeeld Miller (1988). Zie verder Van Tilburg (1993).
5. De categorisering komt sterk overeen met de 'dimensies van bestuurlijke vernieuwing' van Tops en Depla (1992a); de gebruikte termen verschillen echter.
6. Jolles (1974:260) stelt daarentegen dat inspraak een positieve invloed heeft op de representatieve democratie, omdat inspraak de legitimiteit van beslissingen vergroot.
7. Het percentage kiezers dat lid is van een politieke partij is gedaald van 15% in 1946, via 8% in 1968, naar ruim 4% in 1986 (Koole 1990:8). De neergang lijkt nog niet te zijn gestopt: het absolute aantal leden van politieke partijen is van 387.029 gedaald tot 343.267 in 1990 (Koole 1992:170-171).
8. Koole (1989:8) stelt dat wegens de dominante positie die partijen in het politieke bestel innemen, en die voortkomt uit het monopolie op de selectie van politiek personeel, geen sprake kan zijn van 'neergang' van politieke partijen. Wel erkent hij dat de rol van Nederlandse partijen veranderd is.
9. Bij vaststelling van de urbanisatiegraad wordt onder meer rekening gehouden met het rurale, gemengde, of urbane karakter van een gemeente, en met het aantal 'allochtone' inwoners: inwoners niet geboren in de betreffende gemeente. Zie Centraal Bureau voor de Statistiek (1991:6-7, 48).
10. De samenhang tussen de positie van lokale lijsten in de raad en opkomst is .37, tussen aandeel in wethouders en opkomst .32, en tussen aandeel in college (inclusief burgemeester) en opkomst .31.
11. Zie tabel C in de appendix voor een overzicht van de correlaties tussen de gemeentekennmerken.
12. Daarbij dient opgemerkt dat zes weken na verzending van de brieven met antwoordformulieren de gemeenten die op dat moment nog niet gereageerd hadden, een rappelbrief werd gestuurd.
13. Zo blijkt uit een c^2 -toets voor de ordinale variabelen inwonertal (gehercodeerd tot een variabele met zes categorieën) en urbanisatiegraad, en de nominale variabele provincie, en uit een t-toets voor de intervalvariabele opkomst dat de verschillen tussen respondenten en non-respondenten voor de genoemde factoren niet significant zijn.
14. Op een aantal antwoordformulieren werd bij de betreffende vraag opgemerkt dat bestuurlijke vernieuwing de verantwoordelijkheid van het gehele college is. In die gevallen is 'nee' gecodeerd.
15. De resultaten van toepassing van Mokkens stochastisch cumulatieve schaalmodel zijn opgenomen in de appendix, tabel A.
16. Zie voor een voorbeeld de beschrijving van partij-politieke vernieuwing

in Rotterdam, *Binnenlands Bestuur* 41(1992):13.

17. Zie voor de resultaten van toepassing van Mokkens stochastisch cumulatieve schaalmodel de appendix, tabel A. De in tabel 2 opgenomen items voor cliëntelistische relatie lopen niet op in frequentie, in tegenstelling tot in de schaal. Dit heeft te maken met de verschillende manieren van uitsluiting van cases bij de univariate beschrijving in tabel 2 en bij de toepassing van het schaalmodel, zoals beschreven in de appendix, tabel A.

18. Achtereenvolgens de aggregatie-, communicatie-, integratie-, en recrutingsfunctie van politieke partijen, zie Nijzink (1992).

19. Op sommige antwoordformulieren wordt opgemerkt dat dergelijke maatregelen doorgevoerd worden in het kader van een algemene ambtelijke reorganisatie, die niet altijd wat met de relatie burger-bestuur te maken heeft. Soms is al voor de lokale verkiezingen van 1990 tot deze maatregelen besloten. Hiermee is geen rekening gehouden in de dataverwerking, omdat het onwaarschijnlijk is dat alle gemeenten waar een dergelijke situatie zich voordoet dit op het antwoordformulier vermeld hebben.

20. De correlatiecoëfficiënt van institutionele aandacht met direct democratische relatie is .40, met cliëntelistische relatie .38, met indirect democratische relatie .33, met ambtelijk systeem .25, en met totale bestuurlijke vernieuwing .42 (alle correlaties significant op .01-niveau).

21. De correlaties tussen bestuurlijke vernieuwing, de verschillende categorieën daarvan en institutionele aandacht enerzijds en omvang anderzijds zijn (significant) zwak tot matig positief. Uitschieter naar boven is de samenhang tussen institutionele aandacht en omvang, naar beneden de correlatie tussen ambtelijk systeem en omvang. Bij de berekening van de correlaties is omvang gehercodeerd tot een variabele met zes categorieën wegens de scheve verdeling van de inwoneraantallen en de grote invloed die daarmee aan steden als Amsterdam, Rotterdam en Den Haag zou worden toegekend. Omvang is als volgt gehercodeerd: tot 5.000 inwoners: 1, 5.000 tot 10.000: 2, 10.000 tot 20.000: 3, 20.000 tot 50.000: 4, 50.000 tot 100.000: 5, 100.000 en groter: 6. Daarbij is uitgegaan van de inwoneraantallen per 1 januari 1991, zoals vermeld in Centraal Bureau voor de Statistiek (1991). Voor een overzicht van de correlaties zie tabel B in de appendix.

22. Urbanisatiegraad is gehercodeerd zoals door het Sociaal en Cultureel Plan-bureau (1992:491): a1-a4: plattelandsgemeenten, b1-b2: verstedelijkte plattelandsgemeenten, b3: forensengemeenten, c1-c2: kleine steden, c3-c5: (middel-) grote steden.

23. Ook hier zijn de correlaties met institutionele aandacht, bestuurlijke vernieuwing en de verschillende categorieën daarvan (significant) zwak tot matig positief. De correlatie met institutionele aandacht is relatief hoog, die met ambtelijk systeem relatief laag. Zie ook de appendix, tabel B. Bij het berekenen van de correlaties is uitgegaan van oplopende urbanisatiegraad zoals in tabel 5 weergegeven (zie ook noot 22).

24. De indeling naar urbanisatiegraad door het CBS dateert uit 1971, en lijkt in sommige gevallen achterhaald te zijn. Zo is Zaltbommel (ruim 9.000 inwoners op 1 januari 1991) gecategoriseerd als plattelandstadje (c1), terwijl Zoetermeer (bijna 100.000 inwoners op dezelfde datum) te boek staat als een specifieke forensengemeente (b3).

25. De correlaties met institutionele aandacht en (typen van) bestuurlijke

vernieuwing zijn alle (significant) zwak tot matig negatief. De samenhang met institutionele aandacht is relatief sterk. Zie ook de appendix, tabel B.

26. Voor de gemeenten die tussen de verkiezingen van 1986 en 1990 te maken hebben gehad met gemeentelijke herindelingen waarbij inwoners zijn overgegaan, is het opkomstpercentage van 1986 als volgt bepaald: gelijk aan dat van de grootste samenstellende gemeente als uit de overige samenstellende gemeenten niet meer dan 1000 personen zijn overgekomen; als er meer dan één samenstellende gemeenten is die meer dan 1000 personen meebrengt, zijn de opkomstpercentages van die samenstellende gemeenten gewogen en is aldus een opkomstpercentage voor 1986 berekend. Bron met betrekking tot de gemeentelijke herindelingen is de jaarlijkse CBS-uitgave 'Bevolking der gemeenten van Nederland op 1 januari 19..', 's-Gravenhage: SDU-uitgeverij.

27. Dit komt ook tot uiting in de correlatiecoëfficiënten. Deze zijn zwakker dan in andere gevallen. Weer vormt institutionele aandacht een uitzondering. Zie de appendix, tabel B. Overigens maakt de kleine groep gemeenten waar de opkomst gelijk gebleven of gestegen is het trekken van conclusies over deze groep riskant. Uit tabel 7 blijkt de drastische daling van de opkomst: in ruim zestig procent van de gemeenten is de relatieve achteruitgang in opkomst meer dan tien procent, terwijl in nog geen twee procent de opkomst in 1990 gelijk is aan of hoger is dan die in 1986.

28. De onafhankelijke variabelen omvang en urbanisatiegraad zijn op dezelfde wijze gehercodeerd als eerder. De variabele opkomst is gelijk aan de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1990. De variabele verschil in opkomst is berekend zoals in de vorige paragraaf. Voor institutionele aandacht en de vier categorieën van bestuurlijke vernieuwing worden de eerder genoemde stochastisch cumulatieve schalen gebruikt. Voor totale bestuurlijke vernieuwing wordt, zoals in de vorige paragraaf, het totale aantal (voor-) genomen maatregelen als score gebruikt.

De onafhankelijke variabelen zijn gedwongen opgenomen in de vergelijking: de volgorde van de variabelen in de vergelijking is niet relevant (in SPSS-taal: method = enter).

29. Voor deze correlaties, zie de appendix, tabel B.

30. D66 is vertegenwoordigd in de gemeenteraden in 36% van de 570 in het onderzoek betrokken gemeenten. In 11% van deze gemeenten heeft D66 een wethouder. Als we ook de politieke kleur van de burgemeester in ogenschouw nemen, is D66 in 12% van de colleges vertegenwoordigd. GroenLinks zit in 22% van de gemeenten in de raad, heeft in 3% wethouders en is in eveneens 3% in het college vertegenwoordigd. Voor de PvdA zijn de cijfers: raad 94%, wethouders 61% en college 67%. De SP zit in 4% van de gemeenten in de raad, de CD in 1%.

31. De hoogste van de significante correlaties, die gering in aantal zijn, is die tussen een PvdA-burgemeester en maatregelen betreffende de indirect democratische relatie: .10 (significant op .05-niveau).

32. De commissie-Deetman spreekt in dit verband zelfs over een kwaliteits- en legitimiteitscrisis (zie het rapport 'Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing' (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 427 nr. 3, p.3).

Literatuur

- Berg, J.Th.J. van den (1992), 'Staatkundige vernieuwing anno 1992: kiezer en gekozene, is er een probleem'. *Namens* 7/2, p. 17-23.
- Castenmiller, P. (1989), 'Politieke participatie en politieke vorming'. In: Ivo Hartman en Hetty Flug (red.), *Tussen burgerschap en eigenbelang. Participatie, legitimiteit en politieke vorming in de jaren '90*. Amsterdam/Leiden: Nederlands Centrum voor Democratische Burgerschapsvorming/Stichting Burgerschapskunde, Nederlands Centrum voor Politieke Vorming, p. 61-77.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (1991), *Bevolking der gemeenten van Nederland op 1 januari 1991*. 's-Gravenhage: SDU-uitgeverij / CBS-publicaties.
- Dahl, R. en E.R. Tufte (1973), *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Dalton, Russell J. (1988), *Citizen politics in western democracies. Public opinion and political parties in the United States, Great Britain, West Germany, and France*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.
- Daudt, H. (1978), 'De politieke toekomst van de verzorgingsstaat'. In: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*. Meppel: Boom, p. 189-219.
- 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: Universiteit Twente, Centrum voor Bestuurskundig Onderzoek en Onderwijs.
- Denters, S.A.H., H.M. de Jong, J.J.A. Thomassen (1990), *Kwaliteit van gemeenten: een onderzoek naar de relatie tussen omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokaal bestuur*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Depla, Paul, Kees Schalken en Pieter Tops (1991), 'Lokale partijpolitiek onderbelicht bij bestuurlijke vernieuwing'. *Namens* 6/7, p. 16-26.
- Deth, J.W. van (1990), *Op zoek naar de verloren politiek* (oratie). Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Deth, J.W. van (1992), 'De politieke betekenis van maatschappelijke participatie'. *Acta Politica* 27/4, p. 425-443.
- Dittrich, K.L.L.M. en J.M. Cohen (1989), 'Burgers in de lokale politiek'. In: W. Derksen en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde* (tweede, geheel herziene druk). Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, p. 174-190.
- Eijk, C. van der (1990), 'Ongerustheid over kiezersopkomst - terecht of niet?'. *Namens* 5/8, p. 18-21.
- Elzinga, D.J. (1979), *Politieke controle in de lokale democratie*. Deventer: Kluwer.
- Hillebrand, R. en J.J.M. van Holsteyn (1991), *Haarlem geraadpleegd. Evaluatie van het referendum van 6 maart 1991*. Rijksuniversiteit Leiden, Vakgroep Politieke Wetenschappen.
- Holsteyn, J.J.M. van, en R. Hillebrand (1991), *Leiden geraadpleegd. Evaluatie van het referendum van 6 maart 1991*. Rijksuniversiteit Leiden, Vakgroep Politieke Wetenschappen.
- Jolles, H.M. (1974), *De poreuze democratie. Een sociologisch onderzoek naar het inspraakverschijnsel*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Koole, Ruud (1989), 'Politieke partijen op de drempel van de jaren negentig'. In: Ivo Hartman en Hetty Flug (red.), *Tussen burgerschap en eigenbelang*.

- Participatie, legitimiteit en politieke vorming in de jaren '90. Amsterdam/Leiden: Nederlands Centrum voor Democratische Burgerschapsvorming/Stichting Burgerschapskunde, Nederlands Centrum voor Politieke Vorming, p. 79-97.
- Koole, R.A. (1990), 'De permanente kritiek op politieke partijen'. *Beleid en Maatschappij* 1990/1, p. 2-10.
- Koole, Ruud (1992), *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*. Utrecht: Het Spectrum.
- Korsten, A.F.A. (1979), *Het spraakmakende bestuur. Een studie naar effecten van participatie in relatie tot democratiemodellen en sociale ongelijkheid*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Leijenaar, M.H. (1993), 'Lokale politiek'. In: J.W. van Deth (red.), *Handboek politicologie*. Assen: Van Gorcum, p. 229-249.
- Miller, William R. (1988), *Irrelevant elections. The quality of local democracy in Britain*. Oxford: Clarendon Press.
- Nauta, Jan (1989), 'Binnengemeentelijke decentralisatie en politieke participatie'. In: Ivo Hartman en Hetty Vlug (red.), *Tussen burgerschap en eigenbelang. Participatie, legitimiteit en politieke vorming in de jaren '90*. Amsterdam/Leiden: Nederlands Centrum voor Democratische Burgerschapsvorming/Stichting Burgerschapskunde, Nederlands Centrum voor Politieke Vorming, p. 135-149.
- Neijens, Peter, Mark Minkman, Jeroen Slot, Willem Saris en Jan de Ridder (1993), 'Meningsvorming en stemgedrag bij het Amsterdamse referendum'. In: Philip van Praag jr. (red.), *Een stem verder. Het referendum in de lokale politiek*. Amsterdam: Het Spinhuis, p. 145-171.
- Nijzink, H.W. (1992), 'Politieke partijen in Nederland: hun plaats in de representatieve democratie en het recht'. *Acta Politica* 27/3, p. 261-296.
- Ringeling, A.B. (1989), 'De gemeenteraad'. In: W. Derksen en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde* (tweede, geheel herziene druk). Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, p. 115-127.
- Roes, Theo, Vic Veldheer, Hans de Groot, Paul Dekker en Peter Castenmiller (1987), *Gemeente, burger, klant*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1992), *Sociaal en cultureel rapport 1992*. Rijswijk/'s-Gravenhage: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA.
- Thewissen, Paul en Henk Klootwijk (1992), *Bestuurlijke vernieuwing. Naar een betere relatie tussen burgers en gemeente*. Amsterdam/Leiden: Nederlands Centrum voor Democratische Burgerschapsvorming en Stichting Burgerschapskunde, Nederlands Centrum voor Politieke Vorming.
- Thomassen, J.J.A. (1979), *Burgers in twee gedaanten* (oratie). Enschede: Technische Hogeschool Twente.
- Tilburg, M.F.J. van (1993), *Lokaal of nationaal? Het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen in Nederlandse gemeenten (1974-1990)*. 's-Gravenhage: VNG-uitgeverij.
- Toonen, Theo A.J. (1981), 'Gemeentelijke invloed in een vervlochten bestuur. De relaties tussen nationale en lokale overheden'. *Beleid en Maatschappij* 1981/11, p. 334-342.
- Tops, P.W. (1990), *Afspiegeling en afspraak. Coalitietheorie en collegevorming in Nederlandse gemeenten (1946-1984)*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Tops, P.W., S.A.H. Denters, P. Depla, J.W. van Deth, M.H. Leijenaar en B.

- Niemöller (1991), *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Nijmegen, Tilburg, Utrecht en Zwolle. Samenvatting van een onderzoek in zeven gemeenten*. Delft: Eburon.
- Tops, P.W. en P. Depla (1992a), 'Modernisering van de lokale politiek'. *Openbaar Bestuur* 1992/4, p. 20-28.
- Tops, Pieter en Paul Depla (1992b), *Naar een modernisering van de lokale politiek*. Wiardi Beckman Stichting/Centrum voor Lokaal Bestuur, Jaarbericht 1992.
- Veldheer, V.C. (1989), 'Gemeentelijke taken in historisch perspectief'. In: W. Derksen en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde* (tweede, geheel herziene druk). Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, p. 80-92.
- VNG (1991), *Bouwstenen voor bestuurlijke vernieuwing. Politieke en maatschappelijke betrokkenheid van inwoners van Almere bij de gemeente*. 's-Gravenhage: VNG.

Appendix

Tabel A: Stochastische cumulatieve schaalanalyse¹

A1. Institutionele aandacht

item	schaal- alternatief	diff.	H _i
ad hoc-commissie	ja	0.07	0.60
collegelid belast met bv	ja	0.18	0.44
rapport bv*	ja	0.24	0.45
passage college-akkoord	ja	0.34	0.47
schaalcoëfficiënt H	0.48		

* dichotome variabele: rapport van ad hoc-commissie en/of anderszins rapport
N.B. geen schendingen dubbele monotonie

A2. Direct democratische relatie

item	schaal- alternatief	diff.	H _i
deelraad	voornemen/besluit	0.01	0.51
wijkraad	voornemen/besluit	0.05	0.39
referendum	voornemen/besluit	0.10	0.35
pol.info burgers-overheid	voornemen/besluit	0.25	0.36
maatschappelijke org's	voornemen/besluit	0.26	0.37
inspraak	voornemen/besluit	0.48	0.32
pol.info overheid-burgers	voornemen/besluit	0.69	0.48
sociale vernieuwing	voornemen/besluit	0.80	0.38
schaalcoëfficiënt H	0.38		

N.B. drie schendingen dubbele monotonie in +/+ matrix (max. 0.01)
één schending in -/- matrix (0.01)
H_i deelraad-pol.info burgers-overheid niet significant afwijkend van nul

1. Van de analyse zijn uitgesloten de cases met meer dan twee 'missing values' op de items van institutionele aandacht en bestuurlijke vernieuwing samen. Dat heeft geresulteerd in een N van 551.

A3. Cliëntelistische relatie

item	schaal- alternatief	diff.	H _i
klachtenprocedure	voornemen/besluit	0.33	0.31
info burgers-overheid	voornemen/besluit	0.34	0.36
info overheid-burgers	voornemen/besluit	0.76	0.73
schaalcoëfficiënt H	0.42		

N.B. één schending dubbele monotonie in -/- matrix (0.02)

A4. Indirect democratische relatie

item	schaal- alternatief	diff.	H _i
partijpolitieke vernieuwing	voornemen/besluit	0.07	0.41
fractie-ondersteuning	voornemen/besluit	0.10	0.41
positie raad	voornemen/besluit	0.36	0.50
scheiding verantw'heden	voornemen/besluit	0.40	0.53
besturen op hoofdlijnen	voornemen/besluit	0.55	0.50
info ambt.systeem-bestuur	voornemen/besluit	0.56	0.49
info college-raad	voornemen/besluit	0.60	0.52
schaalcoëfficiënt H	0.50		

N.B. acht schendingen dubbele monotonie in +/+ matrix (max. 0.11, 6 < 0.02)
vier schendingen dubbele monotonie in -/- matrix (max. 0.01)

A5. Intern ambtelijke relatie

item	schaal- alternatief	diff.	H _i
aandacht beleidsresultaat	voornemen/besluit	0.56	0.63
ambtelijke cultuur	voornemen/besluit	0.64	0.63
verbetering efficiency	voornemen/besluit	0.77	0.76
schaalcoëfficiënt H	0.67		

N.B. geen schendingen dubbele monotonie

Tabel B: Correlaties tussen gemeentekennmerken, en institutionele aandacht, mate en typen van bestuurlijke vernieuwing (correlatiecoëfficiënten)

	urbanisatie- graad	omvang	opkomst	ontw. in opkomst
institutionele aandacht	.43	.48	-.39	-.29
direct democratische relatie	.25	.37	-.29	-.19
cliëntelistische relatie	.25	.34	-.23	-.11
indirect democratische relatie	.26	.34	-.26	-.16
intern ambtelijke relatie	.16	.29	-.23	-.15
totale bestuurlijke vernieuwing	.29	.41	-.32	-.19

alle correlaties significant op .01-niveau

Tabel C: Samenhangen tussen gemeentekennmerken (correlatiecoëfficiënten)

	urbanisatie- graad	omvang	opkomst
urbanisatiegraad	—		
omvang	.60	—	
opkomst	-.51	-.65	—
ontwikkeling in opkomst	-.34	-.52	.77

alle correlaties significant op .01-niveau

Geest en wereld in Hannah Arendts politieke fenomenologie

W. Denayer*

1. Inleiding

Er bestaat momenteel grote interesse voor het werk van de politieke theoretica Hannah Arendt (1906-1975). Haar innovatieve en indringende studie over het totalitarisme, de ontologie van het actieve, de studie over revoluties en het boek over Eichmann bereiken een groot lezerspubliek. Het laatste, onvoltooid gebleven, werk over de faculteiten van de geest wekt daarentegen weinig belangstelling. Voor de lezers die Arendts meeslepende, polemische, stijl kennen, vertegenwoordigt het postuum uitgegeven *The Life of the Mind* (1978) waarschijnlijk de anticlimax van haar oeuvre.

Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te geven. *The Life of the Mind* begint met een probleem – behoedt het denken ons tegen boosaardigheid en zo ja, hoe? – waaraan de schrijfster in het verloop van de studie nauwelijks aandacht lijkt te besteden. Door Arendts overlijden blijft het werk ook onvolledig. Zonder het afsluitende, derde deel ontbreekt niet alleen de tekst over het oordelen. De delen over het denken en het willen blijven achter zonder de in het vooruitzicht gestelde synthese, de bespreking van het *leven* van de geest. De belangrijkste reden waarom *The Life of the Mind* niet in dezelfde mate als de overige studies in de belangstelling staat, is dat moeilijk is in te zien wat de teksten over het denken, het willen en het oordelen te maken hebben met Arendts vroegere reflecties over politiek.

In de literatuur bestaat grote onduidelijkheid over hetgeen Arendt in *The Life of the Mind* wilde aantonen. Van het boek werd een beschrijving van de verbinding tussen de geest en de wereld verwacht. Uit de onvoltooide tekst blijkt volgens de meeste commentatoren daarentegen dat de faculteiten van de geest niet werkzaam zijn in de leefwereld.¹ Deze vast-

* Ik dank drs. R. Hons voor de medewerking bij de totstandkoming van dit artikel.