

Bestuur in beweging: veranderingen in het lokale politiek-bestuurlijke landschap

MARCEL BOOGERS, BAS DENTERS & RIK REUSSING

Dr. M.J.G.J.A. Boogers is universitair hoofddocent aan de Universiteit van Tilburg bij de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur. Prof. dr. S.A.H. Denters (hoofdredacteur Bestuurswetenschappen) en dr. G.H. Reussing (redactiesecretaris Bestuurswetenschappen) zijn respectievelijk als hoogleraar en universitair docent werkzaam bij de faculteit Management en Bestuur van de Universiteit Twente.

•• 6 ••

1 Inleiding

Een centraal kenmerk van het openbaar bestuur is haar dynamiek (Caiden, 1971). Het bestuur is, ook op lokaal niveau, constant in beweging. In deze bijdrage staan we stil bij de vraag naar de dynamiek van de politiek bestuurlijke verhoudingen in de Nederlandse gemeenten. Die dynamiek wordt pas goed duidelijk indien we de recente en te verwachten ontwikkelingen plaatsen in een historische context. Daarom relateren we actuele ontwikkelingen aan de situatie van 15 jaar geleden. Daarbij gaan we achtereenvolgens in op:

- De externe relaties: zowel intergouvernementeel als in de relatie van het openbaar bestuur naar maatschappelijke organisaties en instellingen en de private sector.
- De politiek-electorale verhoudingen: de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen en de veranderingen in de politieke krachtsverhoudingen in gemeenten.
- De verhoudingen binnen het gemeentebestuur zowel in de relatie van raad en college van B&W als in de politiek-ambtelijke betrekkingen.

Onze beschouwing mondt uit in de formulering van een aantal uitdagingen waarvoor de gemeenten anno 2010 komen te staan.

Hoe ziet het algemene politiek-bestuurlijke landschap eruit anno 1995? Het is de tijd van de definitieve overwinning van het liberalisme na de val van de muur in 1989 (het ‘einde van de geschiedenis’ in de terminologie van Francis Fukuyama) en het eerste “paarse” kabinet zonder confessionele partijen.

Voor wat betreft de intergouvernementele verhoudingen wordt met de komst van Paars een nieuwe impuls gegeven aan de *reorganisatie van het binnenlands bestuur*. Waar het derde kabinet Lubbers nog een voorzichtige koers had van ‘verandering van onderop’ dat zich richtte op een beperkt aantal stedelijke regio’s (BON-regio’s), laten de plannen van het nieuwe Paarse kabinet Kok een terugkeer zien naar uniformiteit, centrale regie en integrale voorstellen die een herinrichting van het hele huis van Thorbecke impliceren via een herverdeling van regionale taken en groot-schalige gemeentelijke herindeling (Denters, 1996: 71-87). Anno 1995 signaleren Mark Bovens (1995) en anderen ook “De verplaatsing van de politiek” waarin ze wijzen op het toenemende belang van politieke beslissingen die worden genomen door maatschappelijke organisaties en bedrijven. Deze *vermaatschappelijking* en de opmars van onderhandelend bestuur (Bert de Vroom) waarbij (lokale) overheden in toenemende mate in overleg met deze maatschappelijke actoren trachten vorm te geven aan maatschappelijke ontwikkelingen, manifesteert zich op onder meer het terrein van het welzijnsbeleid (Veldheer, 1996: 107-126).

In de politiek-electorale zin markeert het jaar 1995 een periode waarin wordt afge-rekend met de “mislukte polarisatie” (Aarts, 1996) en waarin een herwaardering plaatsvindt van het sinds het einde van de jaren zestig verguisde regentendom. De tijdgeest blijkt uit de titels van publicaties zoals Pieter Tops’ “Moderne regenten” (1994) en Hans Daalder’s “Van oude en nieuwe regenten, of: politiek als beroep” (1993). Ondanks de aanwezigheid van D66 in het kabinet wordt op het vlak van de staatkundige vernieuwing geen wezenlijke voortgang geboekt (Aarts, 1996), ook niet als in het tweede Paarse kabinet een minister wordt belast met de staatkundige vernieuwing.

Voor wat betreft de *bestuurlijke verhoudingen binnen het gemeentebestuur* kenmerkt de periode rond 1995 zich door een herbevestiging van de in essentie monistische verhouding tussen raad en college, middels de nieuwe Gemeentewet van 1994. Ook hier is sprake van consolidatie van de bestaande verhoudingen. De verhoudingen tussen het politiek bestuur en het ambtelijk apparaat kenmerkten zich door een bedrijfsmatige aanpak. Het zogenaamde Tilburgse model werd alom de maat der dingen en de verhoudingen tussen politiek en bestuur werd in toenemende mate gemodelleerd op basis van bedrijfskundige en bedrijfseconomische principes (Tops, 1994).

In deze uitgangssituatie is – niettegenstaande vormen van continuïteit – veel veranderd. We bespreken achtereenvolgens de ontwikkelingen in de externe relaties (paragraaf 2), het electoraal-politieke landschap (paragraaf 3) en de intern-bestuur-

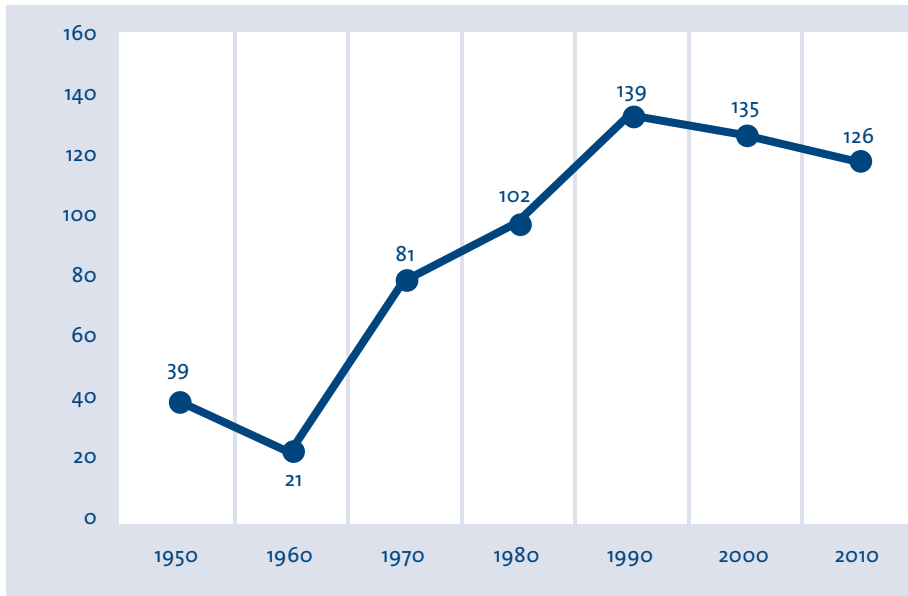
lijke relaties (paragraaf 4). We sluiten af met een conclusie waarin we de belangrijkste uitdagingen voor de gemeenten vanaf 2010 nog eens op een rij zetten (paragraaf 5).

2 Externe relaties

2.1 INTERGOVERNEMENTELE VERHOUDINGEN

Ontwikkelingen in de *intergouvernementele verhoudingen* laten zich het beste samenvatten onder de noemers schaalvergroting en decentralisatie. Toen de plannen voor de vorming van stadsprovincies aan het midden van de jaren negentig politiek onhaalbaar bleken, werd er gezocht naar andere mogelijkheden om de bestuurlijke slagvaardigheid van stedelijke gebieden te versterken. In een achttal stadsregio's ging een bijzonder regime van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen gelden, die de samenwerking tussen de gemeenten minder vrijblijvend maakten. Verder kregen deze zogenaamde WGR+ - regio's ook provinciale taken toebedeeld, onder meer op het gebied van ruimtelijke ordening, woningbouw en verkeer en vervoer (Boogers & Hendriks, 2006). Het gebruik van andere gemeentelijke samenwerkingsverbanden op grond van de WGR is vanaf de jaren negentig ook in de rest van het land sterk gegroeid, vooral voor uitvoerende taken (Pröpfer e.a., 2005). Naast deze regionalisering 'van onder op' was er in dezelfde periode ook sprake van een min of meer opgelegde regionalisering 'van boven af'. Dat geldt vooral voor de vorming van politieregio's in 1994, die later maatgevend bleken voor de ontwikkeling van veiligheidsregio's. Deze voortgaande regionalisering van binnenlands bestuur ontmoet een aantal weerstanden. Daarbij wordt allereerst gewezen op de toegenomen 'bestuurlijke drukte' die een snelle en slagvaardige reactie op maatschappelijke vraagstukken in de weg zou staan (Gemengde commissie bestuurlijke coördinatie, 2005; VNG, 2006). Daarnaast zijn er zorgen over de democratische legitimatie van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en regiobesturen (BZK, 2005).

Een andere vorm van schaalvergroting waarmee het lokaal bestuur geconfronteerd bleef, was die van de gemeentelijke herindeling. Het al eerder ingezette herindelingsbeleid kreeg een impuls toen de VINEX-woningbouw-opgaven een sterkere beleidsmatige en maatschappelijke verflechting van stad en agglomeratiegemeenten tot gevolg hadden (Boogers, 1998: 98). Grote steden mochten uitbreiden door de annexatie van randgemeenten. Sinds het aantreden van het eerste kabinet-Balkenende in 2002 worden er geen herindelingen meer afdgedrongen, maar dit heeft nauwelijks tot een daling van het aantal nieuwe gemeentelijke samenvoegingen geleid (zie figuur 1).



Figuur 1: Afname van het aantal gemeenten per decennium

Waar gemeenten eerst werden gefuseerd om – vooral in stedelijke gebieden – gemeenschappelijke ruimtelijke en economische opgaven te kunnen realiseren, kiezen zij vanaf 2000 steeds vaker voor vrijwillige samenvoegingen ter versterking van de gemeentelijke bestuurskracht. Het belang van dit bestuurskrachtmotief is terug te voeren op de tweede trend in de interbestuurlijke verhoudingen: decentralisatie. Grote decentralisatie-operaties, vooral op het gebied van zorg, welzijn, onderwijs en arbeidsvoorziening, stellen immers hogere eisen aan de lokale bestuurskracht. Om aan die eisen tegemoet te komen, worden steeds vaker gemeentelijke samenvoegingen ingezet. Ook wordt er voor de uitvoering van gedecentraliseerde taken veel gebruik gemaakt van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (Boogers e.a., 2009).

De overdracht van rijkstaken naar gemeenten heeft de interbestuurlijke verhoudingen sterk gecompliceerd. Ook op dit terrein bestaat er inmiddels veel ‘bestuurlijke drukte’. Er is steeds sprake van een tamelijk halfslachtige decentralisatie, waarbij departementen via monitors, richtlijnen en handleidingen het gedecentraliseerde beleid blijven controleren en beheersen. In de publieke opinie en de politiek heerst een sterk gelijkheidsstreven, wat vaak op gespannen voet staat met het vergroten van de lokale beleidsruimte door decentralisatie. Dat er tussen gemeenten verschillen zijn in het voorzieningenniveau of de hoogte van de lokale lasten, druist voor veel burgers in tegen het rechtsgelijkheidsbeginsel. Dat de gemeente

hiermee maatwerk probeert te leveren of gewoon andere politieke keuzes maakt dan de andere gemeente, is voor burgers soms maar lastig te aanvaarden (Rob, 2006). Het principe dat in iedere gemeente tot op zekere hoogte andere regels kunnen gelden, wordt niet automatisch geaccepteerd. Ook belangenorganisaties, die meestal landelijk zijn georganiseerd en daarom lokaal geen sterke invloed kunnen laten gelden, hebben vaak grote bezwaren tegen lokale variëteit. Eigen lokale afwegingen, bijvoorbeeld bij het vaststellen van een gemeentelijk gehandicaptenbeleid, worden door hen al snel opgevat als willekeur (Moulijn, 2003). Wat de werking van het gelijkheidsbeginsel verder versterkt, is dat lokale verschillen snel onderwerp worden van landelijke discussies. Als gemeenten op verschillende manieren invulling geven aan landelijk beleid of heel eigen keuzes maken in de vaststelling van gemeentelijk beleid, is dat vaak aanleiding voor vette krantenkoppen en Kamervragen waarin de minister om opheldering wordt gevraagd. Hoewel bewindspersonen deze vragen gemakkelijk naast zich neer zouden kunnen leggen met een verwijzing naar de gemeentelijke beleidsvrijheid op het betreffende terrein, kunnen ze de verleiding meestal niet weerstaan om hier inhoudelijk op te reageren. De minister is immers verantwoordelijk voor het geheel van afspraken dat aan gemeenten op een bepaald beleidsterrein beslissingsruimte toekent. En als het om een autonome taak van gemeenten gaat, kan de minister altijd worden gevraagd landelijk beleid te ontwikkelen dat de gemeentelijke zelfstandigheid (en daarmee lokale variëteit) inperkt. Als het eropaan komt, zijn er dus maar weinig formele argumenten voorhanden om gemeentelijke politieke keuzes buiten de landelijke politieke discussie te houden. Omdat de teneur van deze discussies is dat de gevonden verschillen tussen gemeenten ongewenst zijn, hebben ze een sterk uniformerende werking op de uitkomsten van de lokale politieke besluitvorming (Boogers, 2009: 97-98; Raad van State, 2009: 26).

Onder druk bezuinigingsdoelstellingen van de Rijksoverheid, wordt erover gedacht om het interbestuurlijke verkeer tussen Rijk en gemeenten te vereenvoudigen, onder meer door een reductie van verantwoordings-, controle- en toezichtsarrangementen. In het kader hiervan wordt verder gepleit voor een forse schaalvergroting van gemeenten, waarbij de vorming van 25 à 30 regiogemeenten niet wordt uitgesloten (Werkgroep openbaar bestuur, 2010: 34 e.v.). Ook voor een meer vergaande taakoverdracht van Rijk naar gemeenten, wordt een verdere schaalvergroting van het lokaal bestuur wenselijk geacht. Om decentralisatie-doelstellingen van lokaal maatwerk en democratische betrokkenheid te kunnen realiseren, is het noodzakelijk dat de voor decentralisatie benodigde schaalvergroting niet ten koste gaat van de burgers nabijheid van het gemeentebestuur (Interbestuurlijke taakgroep gemeenten, 2006). Mogelijkheden hiervoor liggen op het gebied van

taakdifferentiatie (waarbij niet alle gemeenten dezelfde taken krijgen toebedeeld), andere vormen van gemeentelijke schaalvergroting (zoals shared service centra) of vormen van binnengemeentelijke decentralisatie (Korsten, 2002; Rob, 2003).

2.2 VERMAATSCHAPPELIJING VAN HET BESTUUR

De vermaatschappelijking van het lokaal bestuur heeft zich vanaf 1995 verder voortgezet. Het besturen van de gemeente is niet meer een zaak van het gemeentebestuur alleen, maar is een samenspel tussen de verschillende onderdelen van het gemeentebestuur, instellingen, bedrijven, organisaties en individuele inwoners. Die ontwikkeling kent een normatieve en empirische component. Normatief waren er sinds de vorige economische crisis van de jaren tachtig steeds vaker pleidooien te horen voor een kleinere overheid die meer uitbesteedt en overlaat aan de samenleving (Nieuwenhuijsen, 1985). Naast deze bezuinigingsdoelstelling kwam er na 1990 ook een democratiseringsdoelstelling toen de opkomstcijfers bij gemeenteraadsverkiezingen plotseling daalden: door de samenleving meer bij het besturen van de gemeente te betrekken moest de vermeende kloof tussen burger en bestuur, die op lokaal niveau het kleinst hoort te zijn, worden gedicht (Tops e.a., 1991). Tot slot lagen effectiviteitsoverwegingen ten grondslag aan dit vermaatschappelijkingsstreven. Door de kennis in de samenleving over lokale problemen beter te benutten en door maatschappelijke partners medeverantwoordelijk te maken voor het realiseren van de oplossingen hiervoor, zou de effectiviteit van het lokaal beleid vergroot kunnen worden.

Deze wens tot vermaatschappelijking heeft in de praktijk geleid tot een groot aantal veranderingen in en om het lokaal bestuur. Daarbij kan allereerst gewezen worden op de toename van het aantal publiek-private arrangementen waarin gemeenten samenwerken met projectontwikkelaars, bedrijven, woningbouwcorporaties, onderwijs- en zorginstellingen en anderen bij het realiseren van publieke voorzieningen (Camps, 2001; Canoy e.a., 2001). De vermaatschappelijking van het lokaal bestuur was verder te zien in een opleving van het wijk- en gebiedsgericht werken. Een decennium eerder was hier – toen nog onder de noemer ‘sociale vernieuwing’ – in de grote steden al ervaring mee opgedaan; vanaf het midden van de jaren negentig heeft het een hoge vlucht genomen (Boogers e.a., 2002). In het kader van wijkgericht werken zoeken de verschillende diensten van de gemeente samen met woningbouwcorporaties en andere maatschappelijke instellingen naar integrale oplossingen voor problemen in de wijk. Vaak gebeurt dat samen met bewonersorganisaties, buurtcomités of andere wijkplatforms, die meepraten over de problemen in een wijk en meestal ook een actieve bijdrage aan de oplossingen hiervoor leveren. Zo krijgen wijkbewoners zeggenschap bij opstellen van wijkontwikke-

lingsplannen, bij de verdeling van wijkbudgetten en bij de besteding hiervan (Wijdeven & Hendriks, 2009). Deze manieren om inwoners in een vroegtijdig stadium bij de ontwikkeling van het beleid te betrekken concentreren zich op wijk- en buurtniveau, maar er zijn ook voorbeelden waarbij inwoners om een inbreng wordt gevraagd bij de ontwikkeling van stedenbouwkundige plannen of stedelijke toekomstvisies (Edelenbos & Monnikhof, 2001; De Graaf, 2007). Burgerfora en burgerjury's, waarin een selecte groep burgers zich verdiept in een maatschappelijk vraagstuk en hier advies over uitbrengt, zijn laatste voorbeelden van deze interactieve besluitvormingsmethoden (Leyenaar, 2007). De laatste loot aan de stam van participatievormen, is de zogenaamde derde generatie participatie. Het initiatief ligt hier niet bij de overheid, maar bij inwoners die uit verantwoordelijkheidsbesef en welbegrepen eigenbelang de oplossing van een probleem in hun wijk of gemeente zelf ter hand nemen (Oude Vrielink & Van de Wijdeven, 2008).

Al deze vormen van vermaatschappelijking leveren in de praktijk verschillende democratische spanningen op. Bij publiek-private samenwerking speelt vooral het probleem van de democratische sturing en controle. Gezien de grote financiële en economische belangen die op het spel staan, voltrekken onderhandelingen tussen het gemeentebestuur, projectontwikkelaars en anderen zich niet volledig in de openbaarheid, waardoor democratische controle niet altijd gemakkelijk is. De afhankelijkheid van private financiers voor het welslagen van een project staat snel op gespannen voet met de wens van de gemeenteraad om sturing te laten geven aan een publiek-private samenwerking. Bij vormen van directe bewonersparticipatie gaat het vooral om de vraag hoe de rechtstreekse inbreng van burgers en organisaties in besluitvormingsprocessen zich moet verhouden tot de vertegenwoordigde rol van de gemeenteraad. De raad laat zich gemakkelijk voor een voldongen feit plaatsen als een meerderheid van de belanghebbenden een raadsvoorstel ondersteunt, of kiest ervoor de opvattingen van betrokkenen in het besluitvormingsproces terzijde te schuiven. In het ene geval staat de raad buitenspel, in het andere wordt de inbreng van betrokkenen gefrustreerd; een werkbare middenweg is mogelijk maar moeilijk (Boogers & Hendriks, 2000; Bogmans & Cornelissen, 2005). In het verlengde hiervan speelt het probleem van de representativiteit en inhoudelijke kwaliteit van de participatie. Het gegeven dat een betrekkelijk selecte groep participeert, zou de inhoudelijke kwaliteit en legitimiteit van de uitkomst van het besluitvormingsproces kunnen hinderen (Denters & Klok, 2009; Boedeltje, 2009: 197-200). Mogelijke oplossingen hiervoor zijn pogingen om groepen die normaal minder gemakkelijk participeren bij de besluitvorming te betrekken, maar er kan ook worden gedacht aan manieren om te bevorderen dat de zogenoemde participatie-elite deze groepen actief vertegenwoordigt (Saward, 2005; Esmark, 2007). Voor

de derde generatie participatievormen bestaat ten slotte het probleem dat bewonersinitiatieven gemakkelijk onderdeel worden van gemeentelijke beleidsdoelstellingen, waarmee betrokken bewoners het initiatief wordt ontnomen en hun betrokkenheid verdwijnt. De kunst is hier om bewonersinitiatieven te stimuleren en te ondersteunen, zonder dat het *bottom-up*-karakter ervan verdwijnt (Bang & Sørensen, 2001).

3 Politieke veranderingen

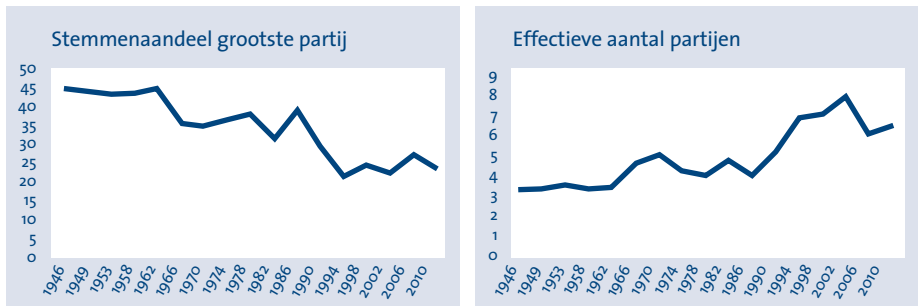
3.1 INSTABILITEIT EN STRIJD

“Politiek is strijd en moet dat ook blijven” zo stelt de Tilburgse bestuurskundige Paul Frissen in zijn laatste boek “Gevaar verplicht” (2009: 38). Vanuit dit perspectief zal er de komende raadsperiode in gemeenteland veel te beleven blijven. De uitkomsten van de verkiezingen van 3 maart 2010 garanderen dat het politieke toneel in de Nederlandse gemeenten zich zal blijven kenmerken door stevige politieke conflicten en een hoge mate van politieke instabiliteit. De politieke verhoudingen zoals die na 3 maart zijn ontstaan, staan borg voor strijd, onenigheid en dissensus, met de bijbehorende politieke bedrijfsongevallen in de vorm van vallende wethouders, struikelende burgemeesters en gefrustreerd afhakende raadsleden.

3.2 VERSPLINTERING

Als we aan de hand van een beschrijving van de situatie in de grootste gemeenten van het land het politieke slagveld dat na 3 maart 2010 is ontstaan in kaart proberen te brengen, dan valt een aantal zaken op.¹ In de eerste plaats is er in de afgelopen decennia een sterke *politieke versplintering* opgetreden. Dat blijkt onder meer als we kijken naar de omvang van de grootste partij in de gemeenteraden. In de hoogtijdagen van de verzuiling kon de grootste partij gemiddeld nog rekenen op bijna 45 procent van de stemmen. In de kleinere gemeenten, met een vaak homogener samengestelde bevolking lag dat aandeel veelal nog hoger en kwam het met een zekere regelmaat voor dat een partij mocht rekenen op een absolute meerderheid in de raad. In de jaren zeventig en tachtig werd de positie van de grootste partij aanzienlijk verzwakt; het stemmenaandeel van de grootste partij fluctueerde rond 35 procent. In de jaren negentig neemt de electorale steun voor de grootste partij in de raad verder af en schommelt rond 25 procent. Deze trend gaat hand in hand met een sterke fragmentatie van het politieke strijdtoneel. Deze fragmentatie kan worden bepaald met behulp van een kengetal dat in de literatuur bekend staat als het effectieve aantal partijen. Als dit kengetal de minimale waarde 1.0 aanneemt is er één partij die alle zetels bezet. Zijn er twee even grote partijen dan is het effectieve

aantal partijen 2.0 en neemt de index een waarde aan van circa 4.0 dan zijn er vier partijen die min of meer gelijk sterk zijn. In de periode na de Tweede Wereldoorlog is het effectieve aantal partijen ongeveer drie. Daarna neemt het effectieve aantal partijen toe naar circa vier. In de jaren negentig van de vorige eeuw stijgt het effectieve aantal partijen verder tot een voorlopig “hoogtepunt” van 7.6 in de hoogtijdagen van de Fortuyn-revolutie in 2002. Uit deze gegevens blijkt eens te meer dat de introductie van het dualisme samenviel met een historisch ongeëvenaarde politieke fragmentatie. Tegen deze achtergrond wordt duidelijk dat de schuld van het “dualisme” dat door menigeen karakteristiek wordt geacht voor de periode na 2002 wel eens al te gemakkelijk in schoenen van het dualisme wordt geschoven. In de periode neemt de fragmentatie enigszins af en ligt het effectieve aantal partijen rond de zes.

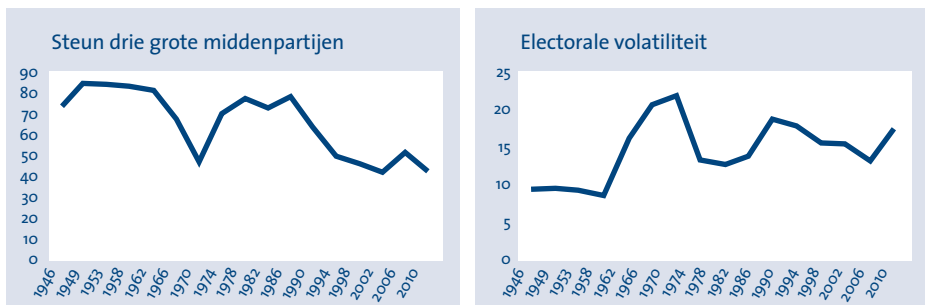


Figuur 2: Versplintering partijstelsel in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners in de periode 1946-2010.

Hierdoor wordt de collegevorming een steeds moeizamere aangelegenheid. Uit een analyse van NICIS, blijkt dat in de G31 (dat wil zeggen de 31 gemeenten die deelnemen in het landelijke grote stedenbeleid) in maar 15 van de 36 gemeenten de zittende coalitie de meerderheid wist te behouden. Tevens constateren de onderzoekers dat in veel gemeenten breed samengestelde colleges onvermijdelijk zijn om verzekerd te zijn van voldoende steun in de gemeenteraad (Van Ooijen & Vliegert, 2010: 18). Tijdens de hoogtijdagen van de verzuiling was er getalsmatig geen noodzaak voor de breed samengestelde colleges en werden ze beschouwd als een uitvloeisel van de pacificatiedemocratie (zie bijvoorbeeld Tops, 1990; voor een alternatieve interpretatie van deze “oversized coalitions” zie Denters, 1989). Anno 2010 zijn breed samengestelde coalities echter veelal noodzakelijk om ervoor te zorgen dat het college kan rekenen op de steun van een raadsmeerderheid. Met andere woorden veel van de nieuw te vormen zijn “minimum winning”, terwijl ze vanwege hun brede karakter voor wat betreft hun beleidsoriëntatie verre van homogeen zijn. Dat is reeds een explosieve mix, maar de kans om ongelukken wordt nog

groter door het algemene politieke klimaat dat zich kenmerkt door een stevige polarisatie. De drie grote traditionele middenpartijen (CDA, PvdA en VVD) staan onder toenemende druk door de opkomst van nieuwe politieke partijen op hun rechter- (PVV, TON en de Leefbaar partijen) en linkerflank (onder meer SP en GL) en de populariteit ook in de steden van lokale en onafhankelijke lijsten.

In figuur 3 wordt dit treffend geïllustreerd. De wervingskracht van de drie middenpartijen is spectaculair gedaald. Tot 1966 konden de “Grote Drie” samen rekenen op 80 procent of meer van de stemmen. In de polarisatie van de jaren zeventig lijkt daarin een dip te komen, maar dat is voor een belangrijk deel het gevolg dat één van de “Grote Drie” (de PvdA), bewust polariseert en in veel steden via Progressieve Akkoorden (PAK) samenwerkt met kleine linkse partijen (D66, PPR en PSP). De stemmen die op deze PAK-lijsten zijn uitgebracht zijn niet in het stemmenaandeel van de “Grote Drie” meegenomen, waardoor in veel gemeenten in de jaren zeventig in feite alleen de steun voor twee van de drie grote partijen wordt gemeten. In de jaren negentig lijkt de steun voor de middenpartijen structureel bijna gehalveerd tot circa 45 procent van de kiezers. Ook is onverminderd sprake van een electoraat dat op drift is. Veel minder dan in de naoorlogse periode is er sprake van partijtrouw. De volatiliteitindex (zie figuur 2) laat zien dat de tot midden jaren zestig stabiele electorale krachtsverhoudingen hebben plaatsgemaakt voor een labiel en stemmingsgevoelig opinieklimaat.



Figuur 3: Verandering electorale steun voor drie grote middenpartijen (CDA, PvdA en VVD) en electorale volatiliteit (mutatiegraad steun voor partijen tussen verkiezingen)

In dit “nerveuze” en door polarisatie gekenmerkte klimaat wordt het voor van de kiezersgunst afhankelijke lokale politici verleidelijk - en met het oog op politiek lijfsbehoud wellicht zelfs noodzakelijk - om zich nadrukkelijker te profileren. Wat dit betekent voor de stabiliteit van lokale coalities en de overlevingskansen van wethouders en burgemeesters laat zich raden ...

3.3 HET EINDE VAN PARTIJPOLITIEK?

Een tweede belangrijke ontwikkeling raakt aan het hart van de representatieve democratie. Voor wat betreft zijn institutionele structuur heeft de Nederlandse lokale democratie in belangrijke mate het karakter van een partijdemocratie: ons land kent geen direct gekozen burgemeester, geen door kiezers te initiëren bindende lokale referenda, de greep van politieke partijen op de kandidatenlijsten (is ondanks de verruiming van de voorkeurstemmen) nog steeds stevig en ondanks de toenemende populariteit van lokale en onafhankelijke lijsten wordt de gemeentepolitiek in het merendeel van de gemeenten gedomineerd door landelijke politieke partijen (Vetter, 2007; Denters & Klok, 2010). De Nederlandse partijdemocratie kent een aantal, inmiddels ruimschoots gekende problemen:

- een lage en nog steeds dalende opkomst bij raadsverkiezingen die in de ogen van velen, ook die van betrokken raadsleden zelf, de legitimiteit van de gekozen volksvertegenwoordiging aantast (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000: 88-89; Smeets e.a., 1998);
- lokale verkiezingen die in belangrijke worden gedomineerd door de landelijke politiek (zie onder meer Van Tilburg, 1993; Van der Kolk, 1997; Depla & Tops, 1998; Boogers 2007: 29-31) en
- het zielogende bestaan van de lokale partijafdelingen die een beslissende stem hebben in de samenstelling van verkiezingsprogramma's en kandidatenlijsten voor de raadsverkiezingen (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000: 90-91; Boogers & Voerman, 2010).

Tegen deze achtergrond weerklinkt met een zekere regelmaat de roep om een versterking van het personalistische element in de lokale politiek en het verminderen van de rol van de gevestigde partijen (zie onder meer Ankersmit, 2010). Vanwege het tamelijk bleke politieke profiel van de lokale politiek zijn dergelijke pleidooien niet onbegrijpelijk (zie bijvoorbeeld Denters, 2000/2001). Niettemin is de vraag gerechtvaardigd of dergelijke hervormingen het gewenste effect sorteren. In dat opzicht stemmen de ervaringen in Italië tot nadenken. In een interessante congresbijdrage laat Busso (2010) zien dat daar de introductie van het personalistische element en het persoonlijk leiderschap van gekozen burgemeester heeft geleid tot "hyperpersonalisatie" en een bedenkelijke leiderschapscultus. Dit wordt nog versterkt door het ontbreken van competente volksvertegenwoordigers die in staat zijn om het doen en laten van de burgemeesters te controleren. Busso wijt dit aan de teloorgang van de traditionele politieke partijen (zoals de christendemocraten en de communisten) die een van oudsher belangrijke functie vervulden bij de politieke scholing, selectie en rekrutering van lokale volksvertegenwoordigers.

Uiteraard zijn de problemen die spelen in de afdelingen van de landelijke partijen serieus en is ook bij ons de rekrutering van raadsleden in toenemende mate lastig. Paul Dekker (2000: 89) constateert – terecht bezorgd – dat het partijlidmaatschap als “participatievorm [...] vooral onder hoogopgeleiden en sociale participanten maatschappelijk sterk [is] afgenomen”, waardoor “partijpolitiek [...] aan populariteit [verliest] onder een moderniseringsvoorhoede en [...] ook] haar verankering [verliest] in het maatschappelijk middenveld”. Nadat tijdens de ontzuiling de institutionele verankering van de gevestigde partijen in de lokale samenleving goeddeels teloor is gegaan (Denters & Klok, 2005), komt ook de persoonlijke binding – via de partijleden – van de gevestigde partijen met de lokale gemeenschappen onder druk te staan.

Deze ontwikkelingen vragen zonder twijfel om bezinning op de toekomst van politieke partijen in de plaatselijke democratie. De Italiaanse ervaringen suggereren evenwel dat een ontmanteling van de vigerende politieke partijen en een sterk personalistische politiek als middel wel eens erger kan zijn dan de kwaal. VNG, BZK en de partijen (zowel de landelijke als de lokale lijsten) doen er goed aan zich te bezinnen op de vraag hoe de aloude functies van de partijen op het terrein van selectie, rekrutering en scholing van politiek kader nieuw leven kan worden ingeblazen. Daar ligt een belangrijke uitdaging voor de toekomst van het lokaal bestuur.

4 Intern-bestuurlijke verhoudingen

4.1 INTERNE ORGANISATIE:

HET NEW PUBLIC MANAGEMENT VOORBIJ

Ook de verzakelijking van het lokaal bestuur heeft zich vanaf 1995 verder voortgezet. Rond 1995 zijn in gemeenten op het gebied van de interne organisatie (Reussing, 1996: 427-430) diverse ontwikkelingen in gang gezet, vooral waar het gaat om de verhouding tussen politiek bestuur en ambtenaren, die positief kunnen worden beoordeeld in het licht van criteria als efficiëntie en machtscheiding en daarom verder zouden moeten worden versterkt. Een voorbeeld is de verdere ontwikkeling van het besturingsinstrumentarium in de richting van interne verzelfstandiging van ambtelijke diensten (zelfbeheer en contractmanagement). Een ander voorbeeld is de snelheid en kwaliteit van de ambtelijke advisering en de kwaliteit van het ambtelijk management. De gemeenten onderkennen problemen op dit gebied en zoeken ook naar oplossingen voor deze problemen in de richting van plattere organisaties (minder hiërarchische lagen), kortere communicatielijnen (minder parafen en meer overleg) en een veel grotere nadruk bij de selectie van directeuren op

managementkwaliteiten. Gemeenten zijn kortom al bezig met het doorvoeren van de ideeën van het New Public Management. Een belangrijke stimulans kwam uit de Verenigde Staten, waar Osborne en Gaebler (1992) hun bestseller 'Reinventing Government' publiceerden. Daarnaast zien we de eerste stappen in de richting van wijkgericht werken. Deventer is hierin een belangrijke voorloper met haar unieke wijkaanpak in het kader van sociale vernieuwing met twee sporen: zelfbeheer door bewoners en wijkgericht werken door de gemeente en andere instanties. (Reussing, 1996: 301-302).

Verdere doorvoering van de ideeën het New Public Management op het gebied van het meer bedrijfsmatig werken in het openbaar bestuur heeft zeker een heilzame werking gehad, zoals op het terrein van de prestatiemeting. Prestatiemeting heeft als (mogelijke) positieve functies dat het leidt tot transparantie en daarmee een prikkel is voor innovatie, het prestaties beloont en bureaucratie voorkomt en bevorderlijk is voor het leren van organisaties (De Bruijn, 2006: 19-22). Prestatiemeting heeft echter ook uitdrukkelijk zijn beperkingen. De producten van de overheid hebben een aantal kenmerken waardoor toepassing van prestatiemeting op zijn minst problematisch is. Het gaat bij de overheid vaak om een variëteit aan meervoudige producten, die in coproductie met andere partijen tot stand komen in een dynamische omgeving en in een organisatie die procesgeoriënteerd is (De Bruijn, 2006: 22-25). Bij de toepassing van deze marktgeoriënteerde beleidsinstrumenten in de publieke sector is daarom grote voorzichtigheid geboden, zeker als de kwaliteit van de producten niet gemakkelijk te definiëren is. Voor een succesvolle introductie zijn drie ontwerpprincipes van doorslaggevend belang: maatwerk in het ontwerp, doordachte invoering en bijsturing op basis van ervaring. We moeten ons goed afvragen in welke situaties en welke voorwaarden dit soort instrumenten zinvol kan worden toegepast (Pestman, 2007: 111-113).

Naast deze praktische beperkingen is het voornaamste bezwaar van New Public Management dat het teveel naar binnengericht is op het realiseren van de eigen doeleinden van de overheid. Een meer naar buiten gerichte houding is nodig, om verbindingen te zoeken met de burger. De 'Reinventing Government' beweging biedt daartoe meer aanknopingspunten, omdat ze niet alleen inzet op een bedrijfsmatig werkende overheid, maar vooral op een meer ondernemende overheid, via principes als 'anticipatory government' en 'community-owned government'. 'Anticipatory government' (anticiperend bestuur) houdt in dat de nadruk in het beleid moet meer liggen op preventie en minder op 'genezing'. De nadruk op preventie betekent dat de aandacht vooral moet worden gericht op het oplossen van maatschappelijke problemen, niet op het verlenen van diensten. Het betekent dat de

politiek zich meer op de langere termijn en minder op de kortere termijn dient te richten (Osborne & Gaebler, 1992: 219-249). Daarnaast is het uitgangspunt van 'community-owned government' (bestuur van de gemeenschap) van belang. Dat legt de nadruk op 'empowering' in plaats van dienstverlening. Daarmee bedoelen ze dat gemeenschappen die de mogelijkheden krijgen hun eigen problemen op te lossen, beter functioneren dan gemeenschappen die voor de dienstverlening volledig afhankelijk zijn van buitenstaanders (Osborne & Gaebler, 1992: 49-75; Lako & Nelissen, 1996: 309-327).

De uitdagingen die de gemeenten in de komende tijd te wachten staan, zijn verwoord in twee recente pleidooien van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en de Vereniging voor Bestuurskunde (VB). Het eerste pleidooi is dat naast de bestuurskracht van gemeenten de maatschappelijke veerkracht centraal moet staan. Dat betekent in de eerste plaats dat ze coalities en allianties moeten aangaan om opgaven te identificeren en minder producerende rollen te spelen. Het betekent in de tweede plaats dat ze het organiserend vermogen in steden moeten versterken, zodat bewoners en bedrijven zelf deelnemer worden. Het betekent in de derde plaats dat ze maatschappelijke initiatieven moeten signaleren en faciliteren (VGS & VB, 2007: 29). Het tweede pleidooi is dat de gemeenten de relatie met de gemeenschappen van burgers en maatschappelijke instellingen dienen te herstellen en hun vertrouwen dienen te herwinnen. We moeten daarom binnen de gemeenten ons gezamenlijk leerproces organiseren en tot een nieuw sociaal contract komen tussen burgers, maatschappelijk ondernemingen en overheid. Anders blijft de onvrede onder de bevolking bestaan (VGS & VB, 2008: 41).

Dat zijn mooie woorden, maar hoe ziet dat eruit in de gemeentelijke praktijk? Net als bij het wijkgericht werken aan het begin van de jaren negentig is opnieuw de gemeente Deventer één van de voortrekkers. In de Rivierenwijk draaide in 2004 en 2005 het project 'Kolonisten van de Wijk'. Wijkbewoners werden in dat project van de gemeente, de woningcorporatie Rentré Wonen en de Raster Groep (opbouw-werk) uitgedaagd om zelf een herstructureringsplan voor hun wijk te maken. Dat gebeurde via innovatieve instrumenten, zoals: terreinverkenningen, proefboringen, keukentafelgesprekken en kampvuren (Hofman & Van Straaten, 2006). Een evaluatie wees uit dat het project heeft geleid tot een versterking van de externe oriëntatie van de gemeente en de corporatie. Het project maakte het de gemeente mogelijk zich op een met de wijkaanpak vergelijkbare 'van binnen naar buiten-achtige' manier van werken te verbinden met de vernieuwing van wijken. Ook heeft het de blik naar buiten van de woningcorporatie versterkt (Weterings e.a., 2006: 33-34). Het vervolgproject Laboratorium van de Alledaagse Kansen was nog

ambitieuzer. Dat project richt zich sociale positieverbetering van de huidige wijkbewoners: de wijk, het leven van de bewoners, de werkwijze van de instellingen en de regelgeving van de overheid gaan daarin radicaal op de kop. Het Project Alledaagse Kansen leverde een eigen PAK-methodiek op, die is opgenomen in het nieuwe project Sterrenvinder, dat zich vooral richt op de economische activering van de wijkbewoners (Abels, 2009).

4.2 VERHOUDING TUSSEN RAAD EN COLLEGE:

DUALISERING VAN HET GEMEENTEBESTUUR

Op het gebied van de *verhouding tussen raad en college* spelen anno 1995 twee belangrijke problemen. Het eerste probleem is het monistische bestuursstelsel met een discrepantie tussen de formele heerschappij van de raad in de theorie en de feitelijke centrale rol van het college van B&W in de bestuurspraktijk. Het tweede probleem betreft de positie van de burgemeester tegenover de raad. De burgemeester is net als het college verantwoording schuldig aan de raad, maar heeft als benoemde functionaris geen vertrouwensrelatie met de raad en kan niet door de raad worden gestuurd (Reussing, 1996: 420). Over het oplossen van deze problemen binnen de lokale democratie bestaan twee opvattingen (Tops, 1995: 57-71). In het 'grote verhaal' moet er een krachtig bestuur komen dat beslissingen kan nemen en draagvlak weet te organiseren. Een direct door de bevolking gekozen burgemeester kan op basis van een eigen mandaat een politiek programma uitvoeren en zijn eigen team van dagelijkse bestuurders samenstellen. In het 'kleine verhaal' gaat het om een modernisering van het lokaal bestuur via de mogelijkheid om wethouders van buiten de raad te benoemen en het wethouderschap los te koppelen van het lidmaatschap van de raad. In deze dualistische verhoudingen is het logisch de burgemeester net als wethouders door de raad te laten kiezen (Reussing, 1996: 430-432). Er wordt dus in 1995 al volop nagedacht over alternatieven voor het monistische stelsel, maar de veranderingen beperken zich voorlopig nog tot experimenten van onderop met aanvullende instituties, zoals een lokale klachtenprocedure en een lokale rekenkamervoorziening.

In de herziene Gemeentewet van 2002 is een duidelijke keuze gemaakt voor dualisering ('het kleine verhaal'). Op basis van het advies in het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000) is een gematigd parlementair stelsel ingevoerd op lokaal niveau. De wethouders worden daarin nog wel door, maar niet uitsluitend uit de gemeenteraad benoemd. Wethouders hebben nog wel het vertrouwen van de raad nodig, maar blijven niet meer lid van de raad. De gemeentelijke bestuursfunctie wordt geconcentreerd bij het college van B&W. De raad concentreert zich op haar rol van volksvertegenwoordiger en controleur. De positie

van de burgemeester wordt in enige mate versterkt via de agenderingsbevoegdheid. Hij wordt geen collegeformateur, maar hij geeft wel zijn oordeel over het collegeprogramma, inclusief het benoemingsvoorstel voor wethouders. Omdat de eindverantwoordelijkheid bij raad blijft en het college de raad niet kan ontbinden, gaat het om gematigd parlementair stelsel (zie Reussing, 2001: 145-146). Het advies over de burgemeestersaanstelling is niet opgevolgd. De commissie stelde een experimentele periode van drie jaar voor met een differentiatie in drie modellen. In de vier grote steden rechtstreekse verkiezing van de burgemeester; in kleinere gemeenten de kroonbenoeming met enkelvoudige aanbeveling door de raad; en in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners een keuze uit deze beide mogelijkheden. In plaats daarvan is gekozen voor een experiment met het burgemeestersreferendum, dat is mislukt. Wel vond een versterking van de positie van de raad ten opzichte van de burgemeester, omdat haar invloed op de benoeming is vergroot (de minister van BZK neemt de eerste op de voordracht over) en de raad de burgemeester in de praktijk ook kan wegsturen als een vertrouwensbasis ontbreekt.

De ervaringen tot nu toe met dualisering in de praktijk zijn gemengd. Het eindrapport van de Stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur (2004: 27) stelt vast dat de doelstellingen van de wet nog niet zijn bereikt. “In onvoldoende mate is gebleken dat de positie van de raad als het belangrijkste lokale politieke forum is hersteld, de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad is hersteld en de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger is versterkt. In veel gemeenten is er onvoldoende samenspel tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders”. De haperingen in de samenwerking zijn volgens de stuurgroep zeker niet alleen toe te schrijven aan overgangsproblemen. “Door het parlement en via de vernieuwingsimpuls is aandacht besteed aan voorlichting over de dualisering, maar binnen gemeenten voelt niemand zich eindverantwoordelijk voor het veranderingsproces”. Ook vindt dezelfde stuurgroep dat de veronderstelling dat de structuurwijzigingen als hefboom zouden functioneren voor de noodzakelijke cultuurveranderingen te optimistisch is gebleken. Een recent onderzoek naar de effecten van dualisering is positiever (De Groot, 2009: 252). Het blijkt dat raadsleden een responsieve opstelling en het bewerkstelligen van verantwoording belangrijker zijn gaan vinden. Ook is de dominantie van het college bij de bepaling van de inhoud van het raadsbesluit in 2007 aanzienlijk kleiner dan in 1999 (voor de invoering van het dualisme) en lijkt het college minder invloed te hebben bij de bepaling van de raadsagenda.

Uitdagingen voor gemeenten in de toekomst liggen in de eerste plaats in het verder uitdiepen van de dualisering. Ook hier is een meer naar buiten gerichte houding

van belang. Gemeenten zijn bij uitstek geschikt om een antwoord te geven op de in het Rob-rapport 'Vertrouwen op democratie' beschreven kloof tussen burgers en bestuur, ook al richt de analyse van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) zich vooral op de Rijksoverheid. Een oplossing voor deze kloof zoekt de Rob in 'verbonden verticaal bestuur'. De Rob (2010: 17-21) denkt daarbij niet alleen aan meer directe invloed van burgers op beleid en de besluitvorming, maar ook aan het bedrijven van politiek vanuit waarden en beginselen. Als politieke partijen minder gedetailleerde collegeakkoorden zouden afsluiten, kan de discussie in de raad zich ook meer op hoofdlijnen concentreren en kan de raad beter inspelen op onverwachte gebeurtenissen en veranderde omstandigheden. De Rob vindt ook dat burgers meer invloed moeten hebben op de keuze van hun politieke bestuurders. Over de aanstellingswijze, positie en bevoegdheden van de burgemeester in het gemeentelijke bestel bestaan zeer uiteenlopende visies. Bij de discussie kunnen de twee scenario's uit de verkenning van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (2009) een nuttige rol vervullen: tegenover de burgemeester als 'gewonere bestuurder' in een netwerksamenleving staat de burgemeester als 'lokale leider' met doorzettingsmacht, die inspeelt op de behoefte aan sterk leiderschap.

5 Conclusie

Waar staat de gemeente anno 2010? De politiek-bestuurlijke omgeving heeft zich intussen (in vergelijking met 1995) ingrijpend veranderd. De aanslag op de Twin Towers te New York in 2001 en de Fortuyn-revolutie in 2002 hebben gezorgd voor repolitisering: een terugkeer van de polarisatie en een verdere versplintering van de politiek. De opkomst van Wilders en de uitslag van de raadsverkiezingen van 3 maart laten zien dat aan dit proces nog geen einde is gekomen. De problemen voor de nieuwe gemeentebesturen geworden nog vergroot door de gevolgen van de financiële en economische crisis. In de komende tijd worden de gemeenten geconfronteerd met de noodzaak van het doorvoeren van ingrijpende bezuinigingen.

Het is de kunst voor gemeenten bij het maken van pijnlijke keuzen een aantal belangrijke uitdagingen niet uit het oog te verliezen:

- het voorkomen van 'bestuurlijke drukte' en het zorgen voor democratische legitimatie bij intergemeentelijke samenwerking en regionaal bestuur;
- zorgen voor gemeenten van voldoende omvang en met voldoende bestuurskracht om haar via decentralisatie uitgebreide takenpakket te kunnen uitvoeren;

- het vinden van een goed evenwicht in het voorzieningenniveau tussen gemeentelijk 'maatwerk' en ongewenste verschillen tussen gemeenten;
- het vinden van een goede middenweg tussen het betrekken van bewoners bij het beleid en de vertegenwoordigende rol van de raad;
- zorgen voor een goede democratische controle bij publiek-private samenwerking;
- grote voorzichtigheid betrachten bij het invoeren van bedrijfsmatig werken en het toepassen van marktgeoriënteerde beleidsinstrumenten in de publieke sector;
- het oog vooral richten op de maatschappelijke veerkracht door creatieve verbindingen te zoeken met burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en instellingen;
- het herstellen van het vertrouwen via een sociaal contract tussen bestuur en burger;
- het verder uitdiepen van de dualisering en zorgen voor een meer inhoudelijke politiek via minder gedetailleerde collegeakkoorden en discussies op hoofdlijnen;
- een duidelijke, toekomstbestendige keuze maken voor de positie van de burgemeester in het gemeentelijke bestel;
- het vormen van brede, maar tegelijk ook werkbare colleges, met voldoende steun in de gemeenteraad en een zo homogeen mogelijke beleidsoriëntatie;
- betrachten van terughoudendheid bij het versterken van het personalistische element in de gemeentepolitiek, zoals bij de direct gekozen burgemeester;
- het nieuw leven inblazen van de rol van politieke partijen in de plaatselijke democratie op het terrein van selectie, rekrutering en scholing.

Literatuur

- Aarts, K., Van polarisatie naar reparatie. Democratische vernieuwing in Nederland 1976-1996, in P. Hulsen & R. Reussing (red.), *Keuzen maken. Nederland tussen 1976 en 1996*, Universiteit Twente, Enschede, 1996, p. 31-49.
- Abels, P., *PAK van mijn hart! Werken aan alledaagse kansen in de Rivierenwijk te Deventer*, Raster Welzijn, Deventer, 2009.
- Ankersmit, F. R., En weer overschreeuwt Den Haag de raadsverkiezingen. Een gekozen burgemeester maakt raadsverkiezingen spannend, in: *NRC Handelsblad* (zaterdag 20-02-2010).
- Bang, H. & E. Sørensen, 'The Everyday Maker: Building Political Rather than Social Capital', in P. Dekker & E. Uslaner (eds.), *Social Capital and Participation in Everyday Life*, Londen, 2001, p. 148-161.
- Boedeltje, M., *Draagvlak door interactief bestuur: fictie of feit?!*, Enschede, 2009.
- Bogmans, R., & E. Cornelissen, Gescheiden werelden: over de wereld van de raad en de wereld van interactief beleid, in: *Bestuurskunde*, 2005, nr. 2, p. 2-9.
- Boogers, M., *Het onderste uit de KAN: maatschappelijk draagvlak voor stadsregionaal bestuur in het Knooppunt Arnhem-Nijmegen*, Delft, 1998.
- Boogers, M. & P.W. Tops, Herindeling als 'mobilisation of bias'. Twee recente studies naar de effecten en betekenis van gemeentelijke herindeling, in: *Beleidswetenschap*, 1999, nr. 1, p. 90-101.
- Boogers M. & F. Hendriks, 'Stadspolitiek in tijden van interactief bestuur', in: F. Hendriks & P.W. Tops (red.) *Stad in spagaat. Institutionele innovatie in het stadsbestuur*, Assen, 2000, p. 129-149
- Boogers, M., Hendriks, F., Kensen, S., Tops, P.W., Weterings, R. & Zouridis, S., *Stadsbespiegelingen deel A. Ervaringen en observaties uit het stedennetwerk*, Tilburg, 2002.
- Boogers, M. & F. Hendriks, *Naar een toekomstbestendig middenbestuur*, in: *Bestuurswetenschappen*, 2006, nr. 4, p. 274-292.
- Boogers, M., *Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van plaatselijke politiek*, Den Haag, 2007
- Boogers, M., *Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van lokale politiek (tweede herziene druk)*, Den Haag, 2009.
- Boogers, M.J.G.J.A., L. Schaap, N. Karsten & E.D. van den Munckhof, Decentralisatie als opgave, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 1, 2009, p. 29-49.
- Boogers, M. & G. Voerman, Independent Local Political Parties in the Netherlands, in: *Local Government Studies*, jaargang 36, nr. 1, 2010, p. 75-90.
- Bovens, M., e.a., *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*, Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam, 1995.
- Bruijn, H. de, *Prestatiemeting in de publieke sector*, tweede druk, Den Haag, 2006.

- Busso, S., What space for councillors? The role of councillors in Italy, between strong mayors and new venues of citizen participation, ECPR Joint Sessions; Workshop 6: The developing role of the councillor in a comparative European context, Münster, 2010.
- Caiden, G.E., *The dynamics of public administration*, Hinsdale, 1971.
- Camps, Th.W.A., *Bij het scheiden van de markt. Symbiose en antibiose in publiek-private relaties*, Assen, 2001.
- Canoy, M., M. Janssen, B. Vollaard, *PPS: een uitdagend huwelijk, publiek-private samenwerking bij combinatieprojecten*, Den Haag, 2001.
- Daalder, H., *Van oude en nieuwe regenten, of: politiek als beroep*, Leiden (afscheidsrede), Rijksuniversiteit Leiden, 1993.
- Dekker, P., Politieke participatie, in: J. Thomassen, K. Aarts & H. van der Kolk (red.), *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998: kiezers en de smalle marges van de politiek*, Den Haag, 2000, p. 77-92.
- Denters, B., Towards a conditional model of coalition behavior, in: *European Journal of Political Research*, jaargang 13, nr. 3, 1985, p. 295-309.
- Denters, B., Van nieuw Babylon naar de nieuwe beelding? Binnenlands bestuur tussen 1976 en 1996, in P. Hulsen & R. Reussing (red.), *Keuzen maken. Nederland tussen 1976 en 1996*, Universiteit Twente, Enschede, 1996, p. 71-87.
- Denters, S.A.H., Wat is er eigenlijk mis met een campagnepartij? Enige algemene beschouwingen met bijzondere relevantie voor de gemeentelijke democratie, in: *Socialisme & Democratie*, 2000.
- Denters, B., Urban democracies in the Netherlands: social and political change, institutional continuities?, in: O. Gabriel, V. Hoffmann-Martinot & H.V. Savitch (eds.), *Urban Democracies*, Opladen, 2000, p. 73-126.
- Denters, B. & P.J. Klok, The Netherlands. In search of responsiveness, in: B. Denters & L.E. Rose (eds.), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, Houndmills etc., 2005, p. 65-88.
- Denters, B. & P.J. Klok, Full participation, drive and quality in the rebuilding of Roombeek, in: *Urban Research and Practice*, 2009, vol. 2, nr 2, p. 218-221.
- Denters, B. & P. J. Klok, Parties versus citizens. The effects of the institutionalization of local democracy on councilor role orientations and behavior, ECPR Joint Sessions; Workshop 6: The developing role of the councillor in a comparative European context, Münster, 2010.
- Depla, P., Tops, P.W. e.a., De lokale component bij raadsverkiezingen: de invloed van de gemeentegrootte, in: S.A.H. Denters (red.), *Lokale democratie in Nederland. burgers en hun gemeentebestuur*, Bussum, 1998, p. 141-159.

- Edelenbos, J. & R. Monnikhof (red.), *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Utrecht, 2001.
- Esmark, A., *Democratic Accountability and Network Governance-Problems and Potentials*, in: E. Sørensen & J. Torfing (eds.), *Theories of Democratic Network Governance*, London, 2007, p. 274-296.
- Frissen, P.A.H., *Gevaar verplicht! Over de noodzaak van aristocratische politiek*, Amsterdam, 2009.
- Gemengde commissie bestuurlijke coördinatie (commissie De Grave), *Je gaat erover of niet*, Den Haag, 2005.
- Graaf, L. de, *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht, Delft*, 2007.
- Groot, M. de, *Democratic effects of institutional reform in local government. The case of the Dutch Local Government Act 2002*, Universiteit Twente, Enschede, 2009.
- Hofman, J. & A. van Straaten, *Kolonisten van de wijk. Een methodiek*, Raster Groep, Deventer, 2006.
- Interbestuurlijke taakgroep gemeenten, *Vertrouwen en verantwoord: voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht*, Den Haag, 2008.
- Kolk, H. van der, *Electorale controle. Lokale verkiezingen en responsiviteit van politici*, Enschede, Universiteit Twente, 1997.
- Korsten, A.F.A., *Samen en toch apart. Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*, Heerlen, 2002.
- Lako, C.J. & N.J.M. Nelissen, 'Reinventing government' en bestuurlijke vernieuwing, in: N.J.M. Nelissen e.a (red.), *Vernieuwing van bestuur. Inspirerende visies*, Bussum, 1996, p. 309-327.
- Leyenaar, M.H., *De last van Ruggespraak (oratie RUN)*, Nijmegen, 2007.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*, Den Haag, 2005.
- Moulijn, M., *Decentralisatie: een geluk of een ongeluk?. De casus Wet Voorzieningen Gehandicapten beoordeeld op rechtszekerheid en rechtsgelijkheid*, in: *Bestuurskunde*, 2003, nr. 7, p. 286-295.
- Nederlands Genootschap van Burgemeesters, *Tussen trends en toekomst. Verkenning naar de ontwikkeling van de burgemeestersfunctie*, Den Haag, 2009.
- Nieuwenhuijsen, P., *Gemeenten als proeftuin voor een houdbare verzorgingsstaat*, Deventer, 1985.
- Ooijen, D. van & A. Vliegthart, *Politieke aardverschuiving in grote steden. Analyse en duiding van de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart 2010 voor het steden- en wijkenbeleid*, NICIS, Den Haag, 2010 .

- Osborne, D. & T. Gaebler, *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, 1992.
- Oude Vrielink, M.J. & T.M.F. van de Wijdeven, *Bewonersinitiatieven, een prachtkans voor wijken?*, in: *Bestuurswetenschappen*, 2008, nr. 3, p. 66-83.
- Pestman, P, *NPM-instrumenten in de praktijk. Van ideologisch debat naar kritische toepassing*, in: *Bestuurskunde*, 2007, jaargang 16, nr. 3, p. 104-114.
- Pröpfer, I., H. Kessens & E. Westeijn, *Trendstudie samenwerking decentrale overheden*, Vught, 2005.
- Raad van State, *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag, 2009.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Binnengemeentelijke decentralisatie*, Den Haag, 2003.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Vershil moet er zijn. Bestuur tussen discriminatie en differentiatie*, Den Haag, 2006.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Vertrouwen op democratie*, Verkorte versie, Den Haag, februari 2010.
- Reussing, G.H., *Politiek-ambtelijke betrekkingen en het beginsel van de machtscheiding*, Enschede, Universiteit Twente, 1996.
- Reussing, G.H., *Dualisering van het lokaal bestuur en de constitutionele theorie*, in *Bestuurswetenschappen*, 2001, jaargang 55, nr.2, p. 136-154.
- Saward, M., *Governance and the transformation of political representation*, in: J. Newman (ed.), *Remaking governance. Peoples, politics and the public sphere*, Bristol, 2005, p.179-196.
- Smeets, I. S. M. A., S.A.H.Denters e.a., *Stemintentie bij verkiezingen*, in: *Lokale democratie in Nederland. Burgers en hun gemeentebestuur*, Bussum, 1998, p. 109-140.
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (commissie Elzinga), *Dualisme en lokale democratie*, Eindrapport, Alphen aan den Rijn, 2000.
- Stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur, *Aangelegd om in vrijheid samen te werken. Dualisering: bijsturing geboden*, Rapport, Den Haag, 2004.
- Tilburg, M. F. J. van, *Lokaal of nationaal? Het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen in Nederlandse gemeenten (1974-1990)*, Den Haag, 1993.
- Tops, P. W., *Afspiegeling en afspraak. Coalitietheorie en collegevorming in Nederlandse gemeenten (1946-1986)*, Den Haag, 1990.
- Tops, P.W., S.A.H. Denters, P. Depla, J.W. van Deth, M.H. Leyenaar & B. Niemöller, *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam*, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle, Delft, 1991.
- Tops, P., *Moderne regenten. Over lokale democratie*, Amsterdam / Antwerpen, 1994.
- Tops, P.W., *De wethouder van de buiten de raad*, in: S.A.H. Denters e.a. (red.), *Decentrale democratie*, Enschede, 1995.

- Veldheer, V., Van planmatig naar onderhandelend bestuur. Veranderingen in het welzijnsbeleid tussen 1976 en 1996, in P. Hulsen & R. Reussing (red.), *Keuzen maken. Nederland tussen 1976 en 1996*, Universiteit Twente, Enschede, 1996. p. 107-126.
- Vereniging van Gemeentesecretarissen & Vereniging van Bestuurskunde, *Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht*, Den Haag, mei 2007.
- Vereniging van Gemeentesecretarissen & Vereniging van Bestuurskunde, *Veerkracht en democratie*, Den Haag, mei 2008.
- Vetter, A., Citizens versus parties. Explaining institutional change in German local government, 1989-2008, in: *Local Government Studies*, jaargang 35, 2009. p. 125-142
- VNG-Commissie toekomst lokaal bestuur, *Wil tot verschil. Gemeenten in 2015*, Den Haag, 2006.
- Weterings, R., B. Staffhorst & P.W. Tops, *Kolonisten van de wijk. Nieuwe ontmoetingsplaats in Deventer*, Raster Groep, Deventer, 2006.
- Wijdeven, T. van de & F. Hendriks, A little more action, a little less conversation, Real-life expressions of vital citizenship in city neighborhoods', in: J.W. Duyvendak, F. Hendriks, M van Niekerk (eds.), *City in sight. Dutch dealings with urban change*, Amsterdam, 2009, p. 121-141.

Noten

- 1 Voor de hier gepresenteerde analyses is gebruik gemaakt van het URBAN databestand van het Institute for Governance Studies (IGS) van de Universiteit Twente. De data in dit bestand zijn ontleend aan gegevens van het CBS en de Kiesraad en voor de resultaten van de verkiezingen van 2010 aan Van Ooijen en Vliegenthart (2010). Het bestand bevat een overzicht van de uitslagen van de raadsverkiezingen van alle raadsverkiezingen sinds 1946 voor alle gemeenten die in een bepaald verkiezingsjaar meer dan 100.000 inwoners hebben. Over deze data is eerder gepubliceerd in Denters (2000).