

Tilburg University

Democratisering van governance

Schaap, L.; de Graaf, L.J.; van Ostaaijen, J.J.C.

Published in:
Bestuurskunde

Publication date:
2010

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Schaap, L., de Graaf, L. J., & van Ostaaijen, J. J. C. (2010). Democratisering van governance: Oplossingen voor het democratisch tekort in intergemeentelijke samenwerking. *Bestuurskunde*, 19(4), 58-66.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

DEMOCRATISERING VAN GOVERNANCE: OPLOSSINGEN VOOR HET DEMOCRATISCH TEKORT IN INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING

Grondwet en gemeentewet mogen uitgaan van de idee dat de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur bestaat uit drie autonome bestuurslagen (en de functionele waterschappen), in de praktijk wordt Nederland mede bestuurd in tal van samenwerkingsverbanden. Zonder samenwerking komt weinig tot stand. Maar de democratische legitimatie van die samenwerking is matig, terwijl goed bestuur sterke democratie vereist. Voor zover er gezocht wordt naar verbeteringen, blijven die beperkt tot de bestaande representatieve democratie. Aanvullende democratiemodellen bieden meer mogelijkheden. Die worden in dit artikel onderzocht.

Vrijwel alle gemeenten, ook (grote) steden, werken samen met andere gemeenten (met buurgemeenten of met gemeenten met vergelijkbare opgaven; vrijwillig of verplicht). Dat is nodig om strategische krachten te bundelen of de uitvoering en dienstverlening beter te maken. Deze ontwikkeling past bij de internationale trend naar netwerkbestuur en 'governance' (onder meer John, 2001; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Kjær, 2004; Pierre & Peters, 2000).

**Linze Schaap,
Laurens de Graaf en
Julien van Ostaaijen¹**

De auteurs zijn allen werkzaam bij de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg.

Dr L. Schaap als Universitair Hoofddocent, L.J. de Graaf en J.J.C. van Ostaaijen als onderzoeker.

Maar samenwerken gaat niet zonder problemen. Een van die problemen is de gebrekkige democratische legitimatie van samenwerkingsverbanden: zij vindt formeel bekeken uitsluitend indirect plaats via besluitvorming door, en bestuurlijke verantwoording aan de raden van de deelnemende gemeenten. Die gemeenteraden zijn echter maar matig in staat die rol te spelen. Het zijn vooral de bestuurders die in het regionale overleg een rol spelen; hun verantwoording vindt achteraf plaats, en dan vooral in de vorm van het presenteren van regionale besluiten. Het representatieve democratiemodel, toch zo dominant in Nederland, biedt wel

enkele oplossingen. Eén daarvan is het instellen van een direct gekozen regionale volksvertegenwoordiging (Heinelt & Kübler, 2005).

In Nederland is gekozen voor een andere strategie: intergemeentelijke samenwerking, zonder nieuwe bestuurslaag (ook wel 'new regionalism' genoemd, zie Heinelt & Kübler, 2005). De mate van institutionalisering van de samenwerking verschilt. Gemakshalve onderscheiden wij 'lichte' samenwerking en 'stevige' samenwerking. In de lichte vorm werken gemeenten vrijwillig samen en behouden zij volledige zeggenschap over geld en bevoegdheden. De stevige samenwerking wordt gekenmerkt door zelfbinding en gezamenlijke besluitvorming, al of niet bij meerderheid van stemmen.

Zowel bij de lichte als de stevige vorm van samenwerking is de democratische legitimatie in het geding: de legitimatie is indirect, via de betrokken gemeenteraden. Daar valt weliswaar nog het een en ander te verbeteren, maar aanvullende ideeën lijken wenselijk om het regionale democratische gat te vullen. Democratiemodellen als het participatieve en het directe kunnen relevante inspiratiebronnen zijn. Dat betekent dan wel dat het concept 'democratische legitimatie' van inhoud verandert (vergelijk Sørensen & Torfing, 2007).

De eerste kwestie die hier wordt behandeld is, welke problemen er ten aanzien van de democratische legitimatie van intergemeentelijke samenwerking bestaan, gegeven het representatieve stelsel van de Nederlandse democratie. Wij gaan vervolgens op zoek naar oplossingen die het representatieve democratiemodel hiervoor biedt. Omdat die oplossingen beperkt zijn, gaan wij vervolgens op zoek naar aanvullende

oplossingen op basis van andere democratiemodellen.

Dit artikel is bedoeld als een theoretische zoektocht naar versterking van de democratische legitimatie van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Anders dan gebruikelijk, gaan wij uitdrukkelijk op zoek naar inspiratie buiten het representatieve democratiemodel. Tal van interessante vraagstukken (hoe staan samenwerkingsverbanden ervoor, hebben zij innovatieve werkwijzen weten te ontwikkelen; en wat betekent een en ander voor het functioneren van het binnenlands bestuur?) laten we noodzakelijkerwijze onbesproken.

Het probleem van de democratische legitimatie

Gemeenteraden ervaren problemen in het beïnvloeden van intergemeentelijke besluitvorming en het ter verantwoording roepen van collegeleden voor de bereikte resultaten (ROB, 2000). Die collegeleden (en onderhandelende ambtenaren) kunnen zich tamelijk onafhankelijk opstellen; beleidsvorming in samenwerkingsverbanden is nogal discreet. Dat kan negatief uitpakken voor de bereidheid in de samenleving de beslissingen te accepteren (iets wat geldt voor beleidsnetwerken in het algemeen; vergelijk Börzel & Panka, 2007, p. 160). Wij onderscheiden drie algemene problemen.

In de eerste plaats is daar de gebrekkige rol van gemeenteraden in de intergemeentelijke beleidsvorming. Mede door het medebewind (Derksen & Schaap, 2010; Toonen, 1987, 1990) en vanwege doorgaande decentralisatie (Boogers, Schaap, Collignon & Karsten, 2009) hebben gemeenten op tal van beleidsterreinen taken. In veel gevallen vereist een efficiënte en effectieve uitvoering van de taken samenwerking

met buurgemeenten. Daarnaast werken gemeenten samen op strategisch niveau, om zo beter op te komen voor regionale belangen en om kennis en krachten te bundelen. In beide gevallen leidt samenwerking tot het ontstaan van een intergemeentelijke organisatie, waar ambtenaren en de afgevaardigde gemeentebestuurders de dienst uitmaken en waar raadsleden weinig greep op hebben.

In de tweede plaats wordt de hiervoor genoemde afname van de democratische zeggenschap in intergemeentelijke kwesties niet gecompenseerd door intergemeentelijke democratie: er bestaat hooguit een orgaan samengesteld door en uit de raden van de deelnemende ge-

Legitimatie van intergemeentelijke samenwerking

meenten. Democratische legitimatie is dan indirect (Ruano & Schaap, 2007). En de desbetreffende raadsleden hebben een lokaal mandaat, geen intergemeentelijk of regionaal.

Deze twee problemen laten zien dat met het representatieve democratiemodel de democratische legitimatie van de intergemeentelijke beleidsvorming niet gegarandeerd is. Dat heeft ook te maken met een derde probleem. In het politiek-bestuurlijke discours betekent 'democratie' eerst en vooral: representatie. Andere democratiemodellen zijn in de vormgeving van de democratie niet terug te vinden. Zeker, er is veel consultatie en participatie (Beukenholdt, Daemen & Schaap, 2002; Boogers, 2010, De Graaf, 2007), geïnspireerd door andere democra-

tiemodellen (vergelijk Held, 2006; Hendriks, 2006). Maar het politieke primaat van de volksvertegenwoordiger staat stevig overeind. Dat zien we ook terug in de evaluatie van de stadsregio's door de commissie-Nijpels: voor zover die evaluatie aandacht besteedt aan de democratische legitimatie, gaat het uitsluitend over betrokkenheid van de raden. Overigens constateert die commissie dat die betrokkenheid er niet altijd is, doordat de raadsleden 'niet altijd in de gelegenheid zijn' de 'nodige investeringen in tijd en aandacht' te geven. Maar een probleem ziet zij daar niet in: 'een eenvoudige administratieve procedure (...) lost het probleem al voor een groot deel op', stelt de evaluatiecommissie zonder onderbouwing (Commissie toekomst stadsregionale samenwerking, 2009, pp. 46-49). De hierboven genoemde problemen, en hun oplossing, zoeken we tevergeefs in het evaluatierapport. In de volgende paragrafen zullen wij nagaan in hoeverre de legitimatieproblemen oplosbaar zijn. In de eerste plaats gaan wij, anders dan de commissie-Nijpels, serieus op zoek naar mogelijkheden die het representatieve stelsel biedt. Vervolgens onderzoeken wij in hoeverre andere democratiemodellen aanvullende oplossingen kunnen bieden. Steeds is de vraag in hoeverre zij aanvullende of alternatieve manieren aanreiken voor het vergroten van de democratische legitimatie van intergemeentelijke (lichte of stevige) samenwerking.

Oplossingen vanuit het representatieve democratiemodel

In de representatieve democratie krijgt een kleine groep burgers het mandaat om de bevolking te vertegenwoordigen in publieke beleidsvorming. De democratie kan de vorm krijgen van een penduledemocratie (waarin een meer-

derheidsbesluitvorming bepalend is), en een consensusdemocratie, waarin een meerderheidsbesluit een minimale voorwaarde is voor legitiem bestuur en geprobeerd wordt zo veel mogelijk mensen daarbij betrokken te laten zijn (Hendriks, 2006; Lijphart, 1984, 1999). Democratische legitimatie geschiedt door (a) rechtstreekse verkiezingen voor de volksvertegenwoordiging, (b) besluitvorming door en verantwoording aan de gekozen vertegenwoordigers, en (c) het direct kiezen van bestuurders. In de lichte vorm van regionale samenwerking (dus met instandhouding van bestaande democratische structuren) zijn bestuurders van de deelnemende gemeenten de besluitvormers. De gemeenteraden hebben hier kortweg twee instrumenten om hun inbreng te hebben: voordat intergemeentelijk beleid gemaakt wordt aan hun bestuurders kenbaar maken wat wel en niet acceptabele uitkomsten zijn (desgewenst een gebonden mandaat), en achteraf adequate verantwoording eisen. De stevige vorm van samenwerking kent een intergemeentelijk bestuursorgaan. Dit is benoemd door de gemeenteraden, en het kent geen direct gekozen regionale vertegenwoordigers. Het representatieve democratiemodel suggereert hier nog twee oplossingen: laat de bevolking rechtstreeks een regionaal dan wel een

regionale bestuurder kiezen (oplossingen waarvoor in Nederland niet gekozen is).

Oplossingen vanuit het directe democratiemodel

Geinstitutionaliseerde directe democratie ontstaat waar mensen zelf, direct en dus niet door vertegenwoordiging, beslissingen nemen, over een langere periode (Dahl, 2000; Hendriks, 2006). Legitimiteit vloeit dan voort uit de activiteiten van de burgers. In de praktijk zal overigens vaak sprake zijn van een combinatie van representatieve en directe democratie; beide vormen van democratie sluiten elkaar niet uit (Budge, 2001). Directe democratie kan verschillende vormen aannemen. Cronin (1989, p. 2) noemt drie arrangementen. Het eerste is het (burger)initiatief, waarmee burgers zelf een voorstel kunnen doen voor een wet of beleidsmaatregel. Het tweede is het referendum, waarmee burgers zich kunnen uitspreken over een voorstel (referenda kunnen raadplegend en -gevend zijn, of bindend; zie onder anderen Steur, 2005; De Graaf e.a., 2009). Het derde voorbeeld van directe democratie is de 'recall': het afzetten van gekozen bestuurders (de recall is daarmee ook te beschouwen als een instrument van representatieve democratie).

In de lichte vorm van samenwerking zijn lokale referenda mogelijk: het gaat im-

Figuur 1 Verbetering intergemeentelijke samenwerking met representatieve instrumenten

	Lichte samenwerking	Stevige samenwerking
Instrument: gemeenteraden roepen bestuurders ter verantwoording	Ja, en daarmee versterken zij de democratische controle	Ja, en daarmee versterken zij de democratische controle. Maar de gemeentelijke beleidsvrijheid is beperkt, controle door de raden zal dat daardoor ook zijn
Instrument: creëren van direct gekozen regionaal	Nee	Ja, in potentie, mits de gekozen regionaal wezenlijke bevoegdheden krijgt
Instrument: directe verkiezingen van regionale bestuurders	Nee	Ja, de kwaliteit van de representatie wordt versterkt: de bestuurder heeft een eigen direct kiezersmandaat

mers om intergemeentelijke afspraken, zonder zelfbinding. Dan kan de bevolking zich per gemeente uitspreken over tal van maatregelen, ook zaken die voorwerp zijn van intergemeentelijk overleg. In de stevige vorm van samenwerking past het lokale referendum eveneens,

mogelijkheid tot) uitgebreide participatie van alle deelnemers aan besluitvorming (Saward, 2003, p. 149). Participatieve democratie beperkt zich niet slechts tot burgerparticipatie, het gaat ook om de deelname van gemeenschappen (Pateman, 1970; Barber, 1984). In Nederland wordt vooral gesproken over interactief beleid of burgerparticipatie (Edelenbos, 2000). In de bestuurlijke praktijk is er, met name op lokaal niveau, een keur aan methoden ontwikkeld om de burger te betrekken bij beleid en bestuur: burgerjury's, burgerpanels, bewonersplatforms, wijktafels, buurtbudgetten enzovoort. De participatieve democratische praktijk heeft een sterk lokaal karakter. Lowndes (1995, p. 165) vindt dat niet verwonderlijk en zegt: 'Participation is most likely to take place at the local level where people live and work and socialize, raise their families, and draw upon the services and benefits of the state.' Maar ook op regionaal niveau krijgt participatie steeds meer aandacht. De regio speelt dan een specifieke, vooral coördinerende rol (Addink, 2009). De

Deelname van burgers en gemeenschappen

maar daar is ook een regionaal referendum denkbaar (zij het dat de regeling die mogelijkheid dan wel moet creëren). Eveneens zou recall van een regiobestuurder een optie kunnen zijn, althans in de stevige vorm, mits er sprake is van een rechtstreeks gekozen bestuurder.

Oplossingen vanuit het participatieve democratiemodel

Participatieve democratie is een democratievorm die de nadruk legt op (de

Figuur 2 Verbetering intergemeentelijke samenwerking met directe democratie-instrumenten

	Lichte samenwerking	Stevige samenwerking
Instrument: lokaal referendum	Ja, daarmee (a) vergroting participatiemogelijkheden voor burgers, (b) nieuwe manieren van collectieve besluitvorming, en (c) verbetering van checks-and-balances.	Gelijk aan 'lichte samenwerking'.
Instrument: regionaal referendum	Nee	Ja, daarmee (a) vergroting participatiemogelijkheden voor burgers, (b) nieuwe manieren van collectieve besluitvorming, en (c) verbetering van checks-and-balances.
Instrument: recall	Nee	Ja, daarmee (a) de kwaliteit van de representatie versterkend en (b) de publieke verantwoording.
Instrument: initiatief	Ja, maar alleen lokaal, leidend tot een opener agenda en de responsiviteit van het politiek systeem.	Ja, leidend tot een opener agenda en de responsiviteit van het politiek systeem.

regio kan verschillende lokale participatieve praktijken overzien en voor afstemming zorgen. Het hangt dan van de ontvankelijkheid van lokale overheden af of en zo ja hoe de participatieve democratie wordt geïnstitutionaliseerd. Participatieve democratische praktijken kunnen zowel lichte als stevige vormen van samenwerking behelzen. Dit hangt af van de mate van institutionalisering van de participatie. Het onderscheid is gebaseerd op Arnstein (1969). Zij benadrukt dat de mate van invloed voor participanten afhangt van de manier waarop het participatie proces is georganiseerd. Ze introduceerde als eerste de zogenaamde participatieladder, waar later ook variaties op zijn ontwikkeld (Edelenbos & Monnikhof, 2001; Milbrath & Goel, 1982; OECD, 2001; Pateman, 1970; Pröpper & Steenbeek, 2001). Lichte participatievormen gaan uit van het ‘informereren’ of ‘raadplegen’ van participanten, waarbij de mate van institutionalisering (zeer) gering is. Verdergaande vormen van participatie zijn meer geïnstitutionaliseerd. Edelenbos (2000) spreekt bijvoorbeeld over

‘coproduceren’ en ‘meebeslissen’. Dit zijn vaak publiek-publieke of publiek-private samenwerkingsvormen, waarbij de deelnemers gezamenlijk besluiten nemen en waarbij participatie stevig is geïnstitutionaliseerd.

Discussie en conclusies

In dit artikel hebben we laten zien dat gemeenten samenwerken om tal van

Participatie op lokaal en regionaal niveau

redenen, en dat dit problemen oplevert op het vlak van de democratische legitimatie. Die legitimatie is in het Nederlands lokaal bestuur immers vooral vormgegeven door directe verkiezingen van de gemeenteraden. Die raden echter hebben moeite invloed uit te oefenen op intergemeentelijke beslissingen, en degenen die de beslissingen nemen ter verantwoording te roepen.

Figuur 3 Verbetering intergemeentelijke samenwerking met participatieve instrumenten

	Lichte samenwerking	Stevige samenwerking
Instrument: lokale burgerparticipatie	Ja, daarmee (a) vergroting participatiemogelijkheden voor burgers, (b) nieuwe manieren van collectieve besluitvorming en (c) verbetering van checks-and-balances.	Ja, daarmee (a) vergroting participatiemogelijkheden voor burgers, (b) nieuwe manieren van collectieve besluitvorming, en (c) verbetering van checks-and-balances. Coproduceren en meebeslissen stimuleren (d) de kwaliteit van participatie en (e) de kwaliteit van checks-en-balances.
Instrument: regionale burgerparticipatie	Ja, in kaart brengen welke lokale participatiepraktijken er in de regio bestaan en daarover informeren. Daarmee draagt het bij aan (a) vergroting participatiemogelijkheden voor burgers, (b) nieuwe manieren van collectieve besluitvorming, en (c) verbetering van checks-and-balances.	Ja, in kaart brengen welke lokale participatiepraktijken er in de regio bestaan en zorgen voor actieve afstemming daartussen. Daarmee draagt het bij aan (a) vergroting participatiemogelijkheden voor burgers, (b) nieuwe manieren van collectieve besluitvorming, en (c) verbetering van checks-and-balances. Coproduceren en meebeslissen stimuleren (d) de kwaliteit van participatie en (e) de kwaliteit van checks-en-balances.

De legitimatie, zo stelden wij, lekt weg. Dat is een groeiend probleem naarmate gemeenten meer samenwerken, zeker als die samenwerking gericht is op gezamenlijke strategieën.

We zijn vervolgens op zoek gegaan naar mogelijkheden de legitimatie te versterken. In de eerste plaats binnen het representatieve stelsel. Het meest voor de hand ligt het creëren van een direct gekozen regionale raad of een direct gekozen regiobestuurder. Burgers kunnen dan zelf hun voorkeuren uitspreken

Dominantie van de grote monden

over de regionale koers. Beide oplossingen ogen als een extra bestuurslaag en zullen daarom niet snel ingevoerd worden (nog los van de weerzin in Nederland tegen direct gekozen bestuurders). Of, als een direct gekozen regiораad een brug te ver is, kan de positie van de raden versterkt worden, bijvoorbeeld door de gemeentelijke afgevaardigden in het intergemeentelijk verkeer een 'last' mee te geven: een inhoudelijk mandaat. Nadeel is wel dat deze optie kan leiden tot vermindering van effectiviteit van de samenwerking.

Voorgaande noopt dus tot zoeken naar oplossingen voorbij het representatieve democratiemodel. Directe democratie biedt enkele aanvullende instrumenten: referenda en burgerinitiatieven. Correctieve referenda kunnen bijdragen aan de versterking van de legitimiteit, doordat burgers het laatste woord heb-

ben (althans: bij een bindend referendum). Dat geldt ook voor het burgerinitiatief, zij het dat daarbij raadsleden het laatste woord hebben.

De participatieve democratie kent diverse vormen en wordt steeds vaker in de bestuurlijke praktijk gehanteerd, maar vooral in de lokale. Burgers en belanghebbenden kunnen echter ook actieve rollen hebben in de intergemeentelijke samenwerkingsvormen. Zij worden dan, al of niet georganiseerd, als gelijkwaardige partners van de regio opgevat. Participatie kan dan zeker bijdragen aan het verhogen van legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking. Participatie draagt ertoe bij dat wensen en behoeften van burgers en belanghebbenden worden meegenomen in het samenwerkingsproces, waardoor de kans op draagvlak eerder ontstaat en wellicht groter is. Waakzaamheid is dan wel geboden: participatie kan leiden tot dominantie van bepaalde grote belangen (de grote monden).

Definitieve antwoorden op het gebrek aan democratische legitimatie van intergemeentelijke samenwerking zijn hiermee uiteraard niet gegeven. Maar het mag duidelijk zijn dat er een probleem is, althans, dat vertegenwoordigende raden een probleem ervaren (iets waar de commissie-Nijpels (Commissie toekomst stadsregionale samenwerking, 2009) wel erg snel overheen stapt). Het mag ook duidelijk zijn, dat het representatieve democratiemodel maar in beperkte zin oplossingen kan bieden, en dat enkele van die oplossingen in Nederland taboe zijn (direct gekozen regiораden dan wel -bestuurders). Alleen al daarom is het noodzakelijk op zoek te gaan naar inspiratie vanuit aanvullende democratiemodellen, bijvoorbeeld de directe democratie, of de

participatieve; andere modellen kunnen eveneens interessante oplossingen bieden (bijvoorbeeld klantendemocratie: cliëntenraden).

Naast theoretische verkenningen zijn empirische toetsing en internationale inspiratie zinvol; de auteurs zijn daar in diverse projecten mee doende. Maar ook samenwerkende gemeenten zelf kunnen bijdragen. Gegeven het belang van samenwerkingsverbanden in het bestuur van het land, en gegeven de problemen in de Nederlandse democratie, ligt hier een mooie kans: analyseer waar de problemen liggen, ontwikkel een visie op democratische legitimiteit van interbestuurlijke verhoudingen (*multi-level democracy*), en formuleer oplossingen. Onze aanbeveling daarbij is om het innovatieve vermogen ten aanzien van de democratie (vanaf 1990 sterk aangesproken) niet te laten stoppen bij de gemeentegrens.

Noot

I De auteurs danken de redactie van het themanummer voor het gegeven commentaar en Tamara Metz en Casper Geurtz voor de samenwerking bij een eerdere versie. NWO en NICIS zijn zij erkentelijk voor het mogelijk maken van het onderliggende onderzoek.

Literatuur

Addink, G. (2009), *Local and Regional Participation in Europe. A comparative exploratory study on the application of participation principle at local and regional level within the framework of the Council of Europe*, Utrecht: Utrecht University.

Arnstein, S. (1969), A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 34, 216-224.

Barber, B. (1984), *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: University of California Press.

Beukenholdt-ter Mors, M.A., H.H.F.M. Daemen, & L. Schaap. (2002), *Participatiebevordering in het Nederlands openbaar bestuur*, Rotterdam: CLD.

Boogers, M. (2010), *Lokale politiek in Nederland*, Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Boogers, M.J.G.J.A., L. Schaap, E.D. Collignon, & N. Karsten. (2009), Decentralisatie als opgave. *Bestuurswetenschappen*, 63, 29-49.

Börzel, T.A., & D. Panka. (2007), Network Governance: Effective and Legitimate? In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 153-166). Basingstoke: Palgrave.

Budge, I. (2001), Political Parties in Direct Democracy. In M. Mendelsohn & A. Parkin (Eds.), *Referendum Democracy* (pp. 67-87). Basingstoke: Palgrave.

Commissie toekomst stadsregionale samenwerking (2009), *De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio's*, Den Haag: VNG.

Cronin, T. (1989), *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Cambridge: Harvard University Press.

Dahl, R.A. (2000). *On Democracy*. New Haven: Yale Nota Bene.

Derksen, W. & L. Schaap (2010), *Lokaal bestuur*, Dordrecht: Convoy Uitgevers BV.

Edelenbos, J. (2000), *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Lemma: Utrecht.

Edelenbos, J. en R. Monnikhof. (Eds.), (2001), *Lokale interactieve beleidsvorming, een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Utrecht: Lemma.

Graaf, L. de (2007), *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*, Delft: Eburon.

Graaf, L.J. de, L. Schaap, M.J.G.J.A. Boogers, & L. Mulder, (2009), Lokale referenda in Nederland sinds 1990, *Openbaar bestuur*, 19(8), 23-31.

Heinelt, H. & D. Kübler (Eds.), (2005), *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, London & New York: Routledge.

Held, D. (2006), *Models of Democracy. Second edition*. Cambridge: Polity Press.

Hendriks, F. (2006), *Vitale Democratie: theorie van democratie in actie*, Amsterdam: University Press.

John, P. (2001), *Local governance in Western Europe*. London: Sage.

Kickert, W.J.M., E.H. Klijn, & J.F.M. Koppenjan (Eds.) (1997), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, London: Sage.

Kjær, A.M. (2004), *Governance*, Cambridge: Polity Press.

Lijphart, A. (1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven: Yale University Press.

Lijphart, A. (1999), *Patterns of Democracies: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven & London: Yale University Press.

Lowndes, V. (1995). Citizenship and Urban Politics, In D. Judge, G. Stoker en H. Wolman (Eds.), *Theories of Urban Politics* (pp. 160-180), Londen: Sage Publications.

Milbrath, L.W. & Goel, M.L. (1982). *Political participation: how and why do people get involved in politics?* Second edition. Lanham: University Press of America.

- OECD (2001), *Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in policy-making*, Parijs: OECD.
- Pateman, C. (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierre, J. & B.G. Peters (2000), *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan.
- Pröpper, I. & D. Steenbeek (2001), *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum: Coutinho.
- ROB (Raad voor het openbaar bestuur) (2000). *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*, Den Haag.
- Ruano de la Fuente, J.M. & L. Schaap (2007), Democratic legitimacy of inter-municipal and regional governance. In V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards & M. Fenger (Eds.), *Governance and the Democratic Deficit*, Aldershot: Ashgate, 203-223.
- Saward, M. (2003), *Democracy*, Bodmin & Cornwall: Polity Press.
- Sørensen, E., & J.Torfin (Eds.) (2007), *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave.
- Steur, B.D. (2005), *De keuze om te kiezen. Referenda in Nederland*, 's-Gravenhage: Elsevier Overheid.
- Toonen, Th.A.J. (1987), *Denken over binnenlands bestuur, theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, Den Haag: VUGA Uitgeverij.
- Toonen, Th.A.J. (1990), The unitary state as a system of co-governance: the case of the Netherlands, *Public Administration* 68(3), 281-296.