

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/138856> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Westerweel, J.

Title: Lokale democratische innovatie: Een juridische analyse

Issue date: 2021-01-14

Lokale democratische innovatie
Een juridische analyse

Verkorte citeerwijze:

Westerweel, *Lokale democratische innovatie (R&P nr. DR2) 2021*/[paragraafnummer]

Volledige citeerwijze:

J. Westerweel, *Lokale democratische innovatie. Een juridische analyse (Recht en Praktijk nr. DR2) (diss. leiden)*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Ontwerp omslag: Bert Arts BNO

ISBN 978 90 13 15904 2

ISBN 978 90 13 15905 9 (E-book)

NUR 823-301

© 2021, Wolters Kluwer Nederland B.V.

Onze klantenservice kunt u bereiken via: www.wolterskluwer.nl/klantenservice.

Auteur(s) en uitgever houden zich aanbevolen voor inhoudelijke opmerkingen en suggesties. Deze kunt u sturen naar: boeken-NL@wolterskluwer.com.

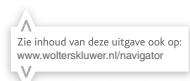
Alle rechten in deze uitgave zijn voorbehouden aan Wolters Kluwer Nederland B.V. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Wolters Kluwer Nederland B.V.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h t/m 16m Auteurswet jo. Besluit van 27 november 2002, Stb. 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (www.reprorecht.nl).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en Wolters Kluwer Nederland B.V. geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor gevolgen hiervan.

Op alle aanbiedingen en overeenkomsten van Wolters Kluwer Nederland B.V. zijn van toepassing de Algemene Voorwaarden van Wolters Kluwer Nederland B.V. U kunt deze raadplegen via: www.wolterskluwer.nl/algemene-voorwaarden.

Indien Wolters Kluwer Nederland B.V. persoonsgegevens verkrijgt, is daarop het privacybeleid van Wolters Kluwer Nederland B.V. van toepassing. Dit is raadpleegbaar via www.wolterskluwer.nl/privacy-cookies.



NAVIGATOR

Lokale democratische innovatie

Een juridische analyse

Proefschrift

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus prof. mr. C.J.J.M. Stolker,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op donderdag 14 januari 2021
klokke 16.15 uur

door

Joost Westerweel

geboren te Tholen

in 1989

Promotoren

prof. mr. G. Boogaard
prof. mr. dr. M.J. Cohen

Promotiecommissie

prof. mr. dr. W. van der Woude (Rijksuniversiteit Groningen)
dr. A.M.B. Michels (Universiteit Utrecht)
prof. mr. drs. W. den Ouden
prof. dr. W.J.M. Voermans
prof. mr. L.F.M. Verheij

Voorwoord

Laat ik vooropstellen dat ik ervan overtuigd ben dat vrijwel alles leuker wordt als je het positief benadert. Dat gezegd hebbende, wil ik me in de categorie ‘open deur’ toch één verzuchting toestaan: een proefschrift schrijven is zeker niet altijd leuk. Ik heb er nooit aan getwijfeld of ik het af zou moeten maken, maar ik heb me wel vaak afgevraagd of ik er ooit aan had moeten beginnen. Gelukkig heb ik vooral veel geleerd in de afgelopen jaren dat ik aan dit boek heb gewerkt, dus tot zover het negatieve. Rechten en promoveren hebben mij bijgebracht dat het ook goed is zo nu en dan naar de toekomst te kijken. Dat was voor mij geen overbodige luxe, want als historicus ben ik juist geneigd naar het verleden te kijken en als persoon ben ik vooral met het hier en nu bezig. Het promoveren heeft mij daarnaast beter zicht gegeven op de dingen die ik in mijn werk belangrijk vind. Ook dat komt goed uit, want daardoor kan ik nu meer gericht beginnen aan een hopelijk mooie carrière in het openbaar bestuur. Verder heeft werken aan de universiteit mij erop gewezen dat het bloed toch echt kruipt waar het niet gaan kan: college geven vond ik een van de leukste en meest waardevolle ervaringen van het hele promotietraject. Dat zou ik voor geen goud gemist willen hebben.

Gezien het voorgaande spreek ik graag mijn dank uit aan verschillende personen die mijn promotie mogelijk hebben gemaakt. Allereerst dank ik de leden van de leescommissie dat zij bereid zijn geweest het manuscript te beoordelen en van commentaar te voorzien. Daarnaast dank ik mijn beide promotoren Job Cohen en Geerten Boogaard voor de begeleiding die zij mij de afgelopen jaren gegeven hebben. Job, ik heb altijd ontzettend veel steun van je ervaren en wil je bedanken voor alle harten die je me onder de riem hebt gestoken. Geerten, zeer veel dank voor alle tijd die je nam om me te helpen. Het moment dat ik na anderhalf jaar je kamer binnenliep met een vraag en ik eindelijk het gevoel had dat het er een was waar jij ook niet meteen mee uit de voeten kon, was een van de mooiste momenten uit het promotietraject. Misschien was het gewoon een domme vraag, maar jij hebt me ook geleerd om bij twijfel zaken in mijn eigen voordeel uit te leggen, dus bij dezen. Verder wil ik mijn collega’s bij de afdeling Staats- en bestuursrecht bedanken. Al jullie collegialiteit en al jullie gevraagde en ongevraagde advies heeft dit boek beter gemaakt dan het anders zou zijn geweest. Ik ben met name mijn collega’s van de a-gang Gert Jan, Ali, Heleen, Georgina en Catheel ook nog een excuus verschuldigd: sorry dat ik zo veel van jullie tijd heb opgemaakt aan koffiepauzes, hopelijk vergeven jullie het me!

Dat brengt mij ten slotte bij de categorie vrienden en familie. Het glas is bij mij (minstens) halfvol en dat komt door jullie. Mijn paranimf: Karien, bedankt voor je gezelligheid en relativeringsvermogen op werk en daarbuiten. Mijn studiegenoten van geschiedenis: Kim, Lieske, Marit en Jelmer, bedankt voor de prachtige studietijd! Mijn huisgenoten van de Peli: Dean, Rosalie, Nadja, Gijs, Thom, Marika, Johan en natuurlijk Sjon, bedankt voor de fenomenale studententijd! Mijn vrienden van thuis: Chris, Frank, Cedric, Phát, Ferry, Vincent, Jurre, Steven en Daan, bedankt dat jullie het al zo lang met mij uithouden. Jullie betekenen meer voor mij dan dat ik in woorden kan vatten, sukkels. Mijn broers: ik ben ongelooflijk trots op jullie en hou zielsveel van jullie. En uiteraard mijn ouders: ik hou van jullie en bedankt, voor alles. Ik had het niet beter met jullie kunnen treffen.

Leiden, maart 2020

Inhoudsopgave

VOORWOORD		V
1	INLEIDING	1
1.1	Lokale democratische innovatie	1
1.2	Achtergrond	2
1.3	Doelstelling en centrale vraagstelling	5
1.4	Onderzoeksofzet en verantwoording	6
1.5	Opbouw	10
2	THEORETISCH KADER	15
2.1	Inleiding	15
2.2	Drie manieren om het concept democratie te benaderen	16
	2.2.1 De politiek-theoretische benadering	16
	2.2.2 De benadering op basis van democratische waarden	18
	2.2.3 De modelbenadering	21
2.3	De modellen	23
	2.3.1 De penduledemocratie	24
	2.3.2 De consensusdemocratie	25
	2.3.3 De kiezersdemocratie	27
	2.3.4 De participatiedemocratie	28
2.4	De ontwikkeling van de geïnstitutionaliseerde gemeentelijke democratie	30
	2.4.1 De vroege jaren: 1848-1917	31
	2.4.2 Onderhevig aan de praktijk: 1917-1992	35
	2.4.3 Een ultieme poging: 1992-2002	39
	2.4.4 Over een andere boeg: 2002-heden	41
	2.4.5 Burgers als geïnstitutionaliseerde actoren	46
2.5	Conclusie	47
	2.5.1 Het wettelijk kader bezien door de bril van democratiemodellen	47
	2.5.2 Beginselen van de lokale democratie	49

3	DE COÖPERATIEVE WIJKRAAD IN GRONINGEN	53
3.1	Inleiding	53
3.2	Het gebiedsgericht werken in de gemeente Groningen	54
3.3	De bedoeling van de Coöperatieve Wijkraad	57
3.4	De opzet en spelregels van de Coöperatieve Wijkraad	61
	3.4.1 De definitieve opzet van de CWR	61
	3.4.2 Opvallende verschillen met concepten	62
3.5	Conclusie	68
4	MAATSCHAPPELIJK EIGENAARSCHAP EN PUBLIEKE ZEGGENSCHAP OP DORPS- EN WIJKNIVEAU	71
4.1	Inleiding	71
4.2	Attributie, delegatie en mandaat	72
	4.2.1 Attributie	72
	4.2.2 Delegatie	72
	4.2.3 Mandaat	78
	4.2.4 Tussenconclusie: attribueren, delegeren of mandateren aan initiatieven	82
4.3	Het commissiestelsel	83
	4.3.1 De introductie in 1964	83
	4.3.2 De gemeentewet 1992	86
	4.3.3 De Gemeentewet 2002	87
	4.3.4 De afschaffing van de deelgemeenten in 2014	92
	4.3.5 Tussenconclusie: de bruikbaarheid van het commissiestelsel voor initiatieven	96
4.4	Het bestuursorgaanbegrip uit de Awb	98
	4.4.1 Klassieke overheidsorganen: a-organen	99
	4.4.2 Materiële overheidsorganen: b-organen	107
	4.4.3 Tussenconclusie: het bestuursorgaanbegrip en initiatieven	113
4.5	Algemeen vertegenwoordigende organen	114
	4.5.1 De grondwetsherziening van 1983	115
	4.5.2 De gemeentewet 1992	117
	4.5.3 De Gemeentewet 2002	117
	4.5.4 De afschaffing van de deelgemeenten in 2014	119
	4.5.5 Tussenconclusie: algemeen vertegenwoordigende organen en initiatieven	122
4.6	Conclusie	124
5	DE SOCIALE RAAD	129
5.1	Inleiding	129
5.2	De doelstellingen van de Sociale Raad	130
5.3	De opzet van de Sociale Raad	131
5.4	De bijeenkomsten in de praktijk	134
	5.4.1 De eerste bijeenkomst	134
	5.4.2 De tweede bijeenkomst	136
	5.4.3 De derde bijeenkomst	138
	5.4.4 De evaluatie en stopzetting van het experiment	141

5.5	Conclusie	142
6	VERTEGENWOORDIGING, LAST EN HET HOOFDSCHAP VAN DE GEMEENTERAAD	145
6.1	Inleiding	145
6.2	De raad als vertegenwoordiging	146
	6.2.1 De negentiende eeuw: klassiek liberalisme	147
	6.2.2 De twintigste eeuw: politieke partijen	148
	6.2.3 Het heden: nieuwe ontwikkelingen	151
	6.2.4 Zelfbinding	152
	6.2.5 Tussenconclusie: de betekenis van vertegenwoordiging en het lastverbod voor initiatieven	158
6.3	Het hoofdschap van de raad	161
	6.3.1 Principeel monistisch	162
	6.3.2 De mogelijkheid om te delegeren	164
	6.3.3 Van driekringenleer naar vervaagd onderscheid	166
	6.3.4 Staatscommissies voorafgaand aan de grondwetsherziening van 1983	169
	6.3.5 De grondwetsherziening van 1983	170
	6.3.6 De gemeentewet 1992	174
	6.3.7 De dualisering van 2002	175
	6.3.8 Het hoofdschap en de gekozen burgemeester	182
	6.3.9 Het hoofdschap vandaag de dag	186
	6.3.10 Tussenconclusie: de betekenis van het hoofdschap voor initiatieven	188
6.4	Conclusie	190
7	DE ROTTERDAMSE BURGERJURY	193
7.1	Inleiding	193
7.2	De doelstelling van de Burgerjury	195
7.3	De opzet van de Burgerjury	195
7.4	De bijeenkomsten in de praktijk	197
	7.4.1 De eerste bijeenkomst	197
	7.4.2 De tweede bijeenkomst	198
	7.4.3 De derde bijeenkomst	199
	7.4.4 De vierde bijeenkomst	200
	7.4.5 De vijfde bijeenkomst	201
	7.4.6 De zesde bijeenkomst	202
	7.4.7 Evaluatiebijeenkomst	203
7.5	Conclusie	204
8	CONTROLE OP GEMEENTELIJK NIVEAU	207
8.1	Inleiding	207
8.2	De juridische grondslag	208
8.3	Controle door de jaren heen	209
	8.3.1 Controle in de negentiende eeuw	210
	8.3.2 Controle in de eerste helft van de twintigste eeuw	213

8.3.3	De uitbreiding van controle door de raad over medebewind	218
8.3.4	Controle in de gemeentewet 1992	219
8.3.5	Tussenconclusie	221
8.3.6	Controle in het gedualiseerde bestel	222
8.3.7	De verhouding tussen controleurs	237
8.3.8	Tussenconclusie	240
8.4	De betrokkenheid van burgers bij de controlerende functie	242
8.4.1	Controle zonder formele bevoegdheden	244
8.4.2	Overdracht van bestaande bevoegdheden	245
8.4.3	Institutionaliseren van een nieuwe controleur met eigen bevoegdheden	247
8.5	Conclusie	250
9	DE BREDASE BURGERBEGROTING	253
9.1	Inleiding	253
9.2	Het concept burgerbegroting	254
9.3	De doelstelling en opzet van Breda Begroot	256
9.4	Uitvoering en resultaten van de pilots	259
9.5	Debat en vervolg	260
9.6	Conclusie	262
10	DE VERDELING VAN PUBLIEKE MIDDELEN	265
10.1	Inleiding	265
10.2	Het wettelijk kader	266
10.2.1	De onderdelen van de gemeentebegroting	266
10.2.2	De begrotingsvereisten	268
10.2.3	De uitvoeringsinformatie	270
10.3	Huidige beperkingen voor burgerbegrotingen	271
10.3.1	Delegatie van bevoegdheden	272
10.3.2	Procedurale verplichtingen	275
10.3.3	Verplichte uitgaven	277
10.3.4	Subsidies als oplossing?	278
10.4	De begrotingsfuncties en hun betekenis voor de raad en het college	280
10.4.1	De begrotingsfuncties	281
10.4.2	Autorisatie	282
10.4.3	Allocatie	285
10.4.4	Controle en verantwoording	294
10.5	Mogelijkheden binnen het wettelijk kader	295
10.5.1	Betrokkenheid van burgerbegrotingen bij het allocatieniveau van de raad	296
10.5.2	Betrokkenheid van burgerbegrotingen bij het allocatieniveau van het college	297
10.5.3	Een kanttekening	299
10.6	Conclusie	299

11	CONCLUSIE	303
11.1	Inleiding	303
11.2	De centrale vraag en het toetsingskader	304
11.3	Aanvulling of aanpassing? De bevindingen op een rij	306
	11.3.1 De Coöperatieve Wijkraad	306
	11.3.2 De Sociale Raad	308
	11.3.3 De Burgerjury	309
	11.3.4 Breda Begroot	311
11.4	Duiding	312
11.5	Tot slot	316
	Summary	319
	Literatuurlijst	327
	Jurisprudentie	345
	Officiële stukken	347
	Lijst van casusdocumenten	351
	Trefwoordenregister	355
	Curriculum vitae	359

1 | Inleiding

1.1 Lokale democratische innovatie

‘Democratisch experiment zoekt buurt’, kopt de website van de gemeente Haarlem op 28 juni 2019.¹ Het is een oproep aan buurt- en wijkbewoners om zich aan te melden voor een van vier experimenten die in de periode 2019-2022 in de gemeente ondernomen zullen worden. Concreet gaat het om de volgende vier experimenten:

- Een democratische buurtbegroting; buurt- of wijkbewoners dienen plannen en ideeën in, voeren hier zelf campagne voor én gaan, na een toets op haalbaarheid van de gemeente en een stemming onder bewoners, zelf aan de slag met de uitvoering.
- Een gelote wijkraad; een buurt of wijk waar op dit moment geen wijkraad actief is, maar waar het goed zou zijn als er een wijkraad komt die door middel van loting wordt samengesteld. Deze gelote wijkraad, kan met behulp van een peiling in de buurt verschillende onderwerpen ophalen die belangrijk zijn, en die aanpakken. Met een buurtbudget kan de wijkraad samen met bewoners initiatief nemen voor verbetering van de wijk.
- Het Right to Challenge; een wijkraad of maatschappelijk initiatief daagt de gemeente uit. Zij neemt een uitvoerende taak van de gemeente over voor dezelfde prijs als de gemeente of een partner van de gemeente dit uitvoert. Met de gedachte dat betrokken Haarlemmers dit door creativiteit en als buurtinitiatief beter kunnen.
- Een wijkcontract; per jaar kan er in twee wijken van Haarlem een wijkcontract worden opgesteld tussen bewoners, partners en gemeente over de aanpak van prioriteiten op gebied van leefbaarheid en ontmoeting in de wijk. Door opgaves, wensen en behoeften van de wijk voortijdig met elkaar te delen kan gezocht worden naar een gemeenschappelijke agenda voor verbeteringen in de buurt.²

De vier experimenten vloeien voort uit het Actieprogramma Nieuwe Democratie dat de gemeenteraad van Haarlem op 11 juli 2019 heeft vastgesteld. Maatschappelijke ontwikkelingen vormden daarvoor de aanleiding. In de woorden van de gemeente:

1 www.haarlem.nl/nieuws/democratisch-experiment-zoekt-buurt, geraadpleegd op 15 oktober 2019.

2 www.haarlem.nl/nieuws/democratisch-experiment-zoekt-buurt, geraadpleegd op 15 oktober 2019.

³ Actieve Haarlemmers nemen de laatste jaren vaker het initiatief om iets voor de stad en voor elkaar te betekenen. Daarnaast willen Haarlemmers steeds vaker invloed op plannen en beslissingen die de gemeente Haarlem neemt. Meer invloed op besluitvorming die hen direct raakt, minder via geïnstitutionaliseerde instellingen, minder via vaste organisatievormen maar meer op thema of issues in wisselende samenstellingen. Deze ontwikkeling vraagt een nieuwe rol van de overheid, ambtenaren, college én gemeenteraad en Haarlemmers zelf.³

Met het Actieprogramma Nieuwe Democratie hoopt de gemeente te verhelderen hoe aan de nieuwe rol van betrokkenen invulling kan worden gegeven. De vier experimenten zijn bedoeld om daaraan bij te dragen. Zij moeten verduidelijken hoe Haarlemmers meer invloed kunnen hebben op hun directe leefomgeving, hoe aan nieuwe democratische vormen zeggenschap en eigenaarschap kan worden overgedragen.⁴ Daarover bestaan nog de nodige vragen, zoals blijkt uit het feit dat het college na behandeling van het Actieprogramma een themabijeenkomst wil organiseren over de rol van de raad in relatie tot het geven van ruimte aan stad en inwoners. Tijdens die bijeenkomst moet onder andere aandacht worden besteed aan de vraag waar de spanning zit in relatie tussen raad en stad en hoe de raad wil omgaan met de experimenten.

De gemeente Haarlem is in haar aanpak en de vragen waar zij mee zit verre van uniek in Nederland. In talloze gemeenten worden door raadsleden, wethouders, ambtenaren en burgers initiatieven op poten gezet waarin geëxperimenteerd wordt met nieuwe vormen van democratie en democratische besluitvormingsprocessen. Net als in de gemeente Haarlem is daarbij op voorhand lang niet altijd duidelijk hoe het gemeentebestuur zich tot dergelijke initiatieven moet en mag verhouden en hoeveel ruimte er aan geboden kan worden. In dit onderzoek staat deze ontwikkeling en een aantal juridische vragen die daar verband mee houden centraal.

1.2 Achtergrond

Over ontwikkelingen in het openbaar bestuur op gemeentelijk niveau is de laatste jaren, op zijn zachtst gezegd, behoorlijk wat geschreven. Vrijwel elk denkbaar onderwerp is in een schijnbaar eindeloze stroom aan rapporten, artikelen, boeken en opinies de revue gepasseerd: van ondermijning van het lokale gezag tot de aanpak van klimaatverandering en van de werkdruk onder gemeenteraadsleden tot de effectiviteit van decentralisaties en schaalvergrotingen.⁵ Enerzijds kan deze aandacht als iets positiefs gezien worden: het duidt op een grote mate van belangstelling voor het gemeentelijke bestuursniveau. Anderzijds kan het ook als iets negatiefs gezien worden: wanneer een onderwerp in de belangstelling staat, betekent dat vaak dat er problemen zijn. Bij een groot deel van de bijdragen is

3 Raadsbesluit nr. 2019/316944 (Actieprogramma Nieuwe Democratie), vastgesteld in de raadsvergadering van 11 juli 2019, p. 2.

4 Raadsbesluit nr. 2019/316944 (Actieprogramma Nieuwe Democratie), vastgesteld in de raadsvergadering van 11 juli 2019, p. 3-4.

5 Respectievelijk WODC 2017; VNG 2017; ROB 2016; Boogers en Reussing 2018.

dat laatste inderdaad de teneur, met name bij dat deel dat zich richt op de (toe) stand van de lokale democratie. Enkele conclusies daarvan zijn dat raadsleden te weinig tijd hebben om al hun taken te verrichten,⁶ dat er weinig interesse onder de bevolking is voor de lokale politiek,⁷ dat politieke ambtsdragers met grote regelmaat slachtoffer zijn van agressief en gewelddadig gedrag,⁸ dat het belastinggebied van gemeenten te klein is om uitdrukking te kunnen geven aan lokale beleidskeuzes,⁹ dat de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen nauwelijks boven de 50% uitkomt¹⁰ en dat het voor gemeenteraden te moeilijk is om bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden goed te kunnen controleren.¹¹ De oorzaken voor de problemen zijn al even divers als de problemen zelf, maar doorgaans wordt gewezen naar een gebrek aan tijd en geld als grootste boosdoeners. De oplossing ligt dan voor de hand: investeer meer tijd en geld in de lokale democratie. De laatste jaren gaan er echter ook geluiden op dat de problemen waarmee de lokale democratie geconfronteerd wordt een dieperliggende oorzaak hebben. Tijd- en geldgebrek is uiteraard niet bevorderlijk, maar de problemen zouden worden verergerd doordat de gemeentelijke democratie vooral en bijna exclusief gezien wordt als een representatieve democratie. Bijdragen die op deze lijn zitten, hebben titels als *Democratie is méér dan politiek alleen*, *Op weg naar meervoudige democratie* en *Tegen verkiezingen*.¹² In grote lijnen komt het betoog in deze stukken op het volgende neer. Er bestaat een verschil tussen wat bestuurskundigen de politieke democratie en de maatschappelijke democratie noemen, oftewel de ‘systeemwereld’ en de ‘leefwereld’.¹³ De systeemwereld omvat de manier waarop politieke ambtsdragers gekozen of aangesteld worden, hoe formele beslissingen genomen worden en wat de invloed van burgers daarop is. De leefwereld omvat de inzet van burgers voor de samenleving in het dagelijks leven, al dan niet los van de overheid. Als gevolg van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen, zoals het mondiger worden van burgers, het terugtrekken van de overheid en de verplaatsing van de politiek,¹⁴ is de democratie zoals die in de systeemwereld is geïnstitutionaliseerd steeds verder af komen te staan van de democratie zoals die in de leefwereld tot uitdrukking komt. Beide werelden sluiten niet goed meer op elkaar aan, met als gevolg dat burgers zich door de overheid niet begrepen voelen, dat de overheid als een obstakel wordt ervaren bij het realiseren van hun ideeën en dat zij uiteindelijk in het geheel niet meer participeren in de systeemwereld (‘de afhakers’).¹⁵

6 ROB 2016; Nationaal raadsledenonderzoek 2017.

7 Boogers en Salome 2014; SCP 2013/4; Lokaal Kiezersonderzoek 2018.

8 I&O Research 2016, p. 37.

9 ROB 2019; Vgl. Rfv 2011.

10 <https://verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen/detail/GR20180321>, geraadpleegd op 18 september 2019.

11 ROB 2015.

12 Respectievelijk ROB 2017; Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur 2016; Van Reybrouck 2015.

13 Van Ostaaijen 2018, p. 19-20; ROB 2017; Putters 2015.

14 Met de verplaatsing van de politiek wordt doorgaans bedoeld dat de discussie en besluitvorming over belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen zich buiten de traditionele politieke arena's afspelen. Macht is verplaatst van gekozen volksvertegenwoordigingen naar bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties, ambtelijke voorportalen, Europa en de rechterlijke macht. Bovens e.a. 1995, p. 13-25.

15 Vgl. De Beus 2001, p. 33-34. De Beus stelt dat door de uitbreiding van het politieke centrum er een hybride geheel van netwerken is ontstaan waarin het formele politieke gezag geen macht heeft en de informele macht geen politiek gezag. Het constitutionele bestel is volgens hem nog niet aan deze situatie aangepast.

Om de systeemwereld en leefwereld weer beter op elkaar te kunnen laten aansluiten en zo de problemen van de lokale democratie te kunnen oplossen, wordt ervoor gepleit wijzigingen door te voeren aan de kant van de systeemwereld. Welke wijzigingen dat dan zouden moeten zijn, daar bestaan verschillende opvattingen over. Andeweg en Thomassen, bijvoorbeeld, menen dat bestaande regels en instellingen moeten worden vervangen door regels en instellingen die beter passen bij recente maatschappelijke ontwikkelingen. Zij pleiten enerzijds voor ‘een accentverschuiving in de opvatting van democratie van het beschermen en bij het beleid betrekken van alle minderheden naar een grotere doorzettingsmacht voor de wil van de meerderheid’ en anderzijds voor ‘een accentverschuiving van het vooraf beïnvloeden van het beleid naar het achteraf afrekenen over het gevoerde beleid’.¹⁶ Anderen menen dat de bestaande gemeentelijke democratie niet per se vervangen hoeft te worden, maar dat zij vooral moet worden aangevuld door andere vormen van democratie.¹⁷ Deze richting pleit er juist voor burgers meer en op een betekenisvolle wijze te betrekken bij het maken van beleid voor hun directe leefomgeving, ook aan de voorkant van het beleidsproces. Met name deze laatste oplossingsrichting is de afgelopen jaren niet alleen in theorie maar ook in de praktijk populair gebleken.

Hoewel de aantallen ondertussen lijken af te nemen, worden er op lokaal niveau nog steeds initiatieven gelanceerd die de gemeentelijke democratie willen vernieuwen en aanvullen, zoals het voorbeeld van de gemeente Haarlem aantoont.¹⁸ In dit onderzoek staat dit type initiatief centraal. Ze komen in alle soorten en maten voor, maar wat zij met elkaar gemeen hebben is dat zij het zwaartepunt van zeggenschap over zaken die traditioneel tot het domein van het (lokale) openbaar bestuur worden gerekend, zoals de verdeling van publieke middelen en het normeren van gemeentelijk beleid, willen verplaatsen van gemeentelijke organen naar georganiseerde groepen burgers. Bekende voorbeelden daarvan zijn de G1000-beweging¹⁹ en Code Oranje,²⁰ maar er zijn tientallen, zo niet honderden andere voorbeelden te geven. Deze initiatieven houden meestal het midden tussen de tweede en de derde generatie burgerparticipatie, een onderscheid dat afkomstig is uit de bestuurskunde.²¹ De eerste generatie burgerparticipatie ontstond in de jaren 70 en houdt niet meer in dan dat burgers inspraakmogelijkheden krijgen om hun mening over overheidsbeleid te geven.²² De tweede generatie burgerparticipatie ontstond in de jaren 90 en is bekend komen te staan als interactief beleid of coproductie. Burgers krijgen hierbij meer invloed op het overheidsbeleid doordat zij ook tijdens het bedenken en uitwerken daarvan betrokken worden. De voorwaarden en regels waaronder burgers een bijdrage

16 Andeweg & Thomassen 2011, p. 115.

17 ROB 2017; Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur 2016; Van Reybrouck 2015.

18 Westerweel & Cohen 2018, p. 50-53.

19 www.g1000.nu.

20 www.wijzijncodeoranje.nl/informatie. Ondertussen is dit initiatief uitgegroeid tot een landelijke beweging, maar de oorsprong ervan ligt duidelijk op lokaal niveau bij lokale ambtsdragers.

21 Van Ostaaijen 2018, p. 74; Schram, Van Twist en Van der Steen 2018, p. 9-14.

22 Uit deze ontwikkeling is uiteindelijk de inspraakverordening van artikel 150 Gemeentewet voortgekomen.

mogen leveren worden daarbij wel nog steeds door de overheid bepaald. Bij de derde generatie burgerparticipatie, die recent tot ontwikkeling is gekomen, ligt het initiatief voor een project of idee juist bij burgers en is het de overheid die als het ware bij hen participeert.²³ De initiatieven die in dit onderzoek centraal staan, houden het midden tussen de tweede en derde generatie. Enerzijds worden veel ervan namelijk opgestart vanuit (een onderdeel van) het gemeentebestuur, waardoor er niet echt gesproken kan worden van een initiatief vanuit de samenleving. Anderzijds wordt in de opzet van de meeste initiatieven de rol van de gemeentelijke overheid teruggebracht tot een faciliterende. De inhoud van een besluit over gemeentelijk beleid dat uit een participatieproces rolt, wordt volledig bepaald door de deelnemende burgers.²⁴

1.3 Doelstelling en centrale vraagstelling

Door burgers op deze wijze bij het openbaar bestuur te betrekken, hoopt men de politieke democratie van de systeemwereld aan te vullen met de maatschappelijke democratie van de leefwereld. De aanvulling zit hem er dan bijvoorbeeld in dat burgers als ervaringsdeskundigen nieuwe perspectieven inbrengen voor het maken van beleid, dat er onder burgers een gevoel van eigenaarschap ontstaat en dat besluiten meer legitimiteit genieten doordat zij voor en door de maatschappij als geheel worden genomen in plaats van ‘alleen’ door de overheid. Het is niet het doel van dit onderzoek om vast te stellen of deze veronderstelde effecten van burgerparticipatie zich in de praktijk ook daadwerkelijk voordoen. Met andere woorden: dit onderzoek is géén sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar (de effecten van) burgerparticipatie op lokaal niveau. Het doel van dit onderzoek ligt stevig in de juridische sfeer. Dit onderzoek moet vaststellen of de aanname die ten grondslag ligt aan lokale initiatieven, namelijk dat zij de bestaande gemeentelijke democratie institutioneel kunnen *aanvullen*, vanuit juridisch perspectief houdbaar is. Het is duidelijk dat de initiatieven andere besluitvormingsprocessen hanteren dan bestaande democratische instellingen en daarmee andere waarden en belangen proberen te behartigen. De vraag die alleen bijna nooit gesteld wordt, is wat het voor de in het wettelijk kader geïnstitutionaliseerde democratie betekent wanneer men een dergelijk initiatief probeert te realiseren.

Dit is bij uitstek een vraag met belangrijke juridische componenten omdat het in wezen gaat over hoe publieke zeggenschap, en dus macht, wordt uitgeoefend en door wie. Dit wordt natuurlijk niet alleen in de politieke praktijk bepaald, maar is eerst en vooral vastgelegd in een heel scala aan wet- en regelgeving over de uitoefening van publieke zeggenschap. Dit onderzoek beoogt allereerst vast te stellen of de manier waarop verschillende initiatieven invulling geven aan de vragen hoe en door wie publieke zeggenschap wordt uitgeoefend in botsing

23 Alle drie de generaties burgerparticipatie komen op dit moment voor in Nederland, ook binnen één en dezelfde gemeente.

24 Althans, dat is de bedoeling. Zoals verderop in dit onderzoek zal blijken, worden de hooggespannen verwachtingen in de praktijk niet altijd waargemaakt.

komt met de manier waarop dit is vastgelegd in het wettelijk kader. Met andere woorden: kan de opzet van een initiatief zonder meer worden gerealiseerd of staat er één of meerdere wettelijke bepalingen aan in de weg?

Dit onderzoek beoogt vervolgens vast te stellen, als er van een botsing sprake is, waarom de opzet van een initiatief botst met het wettelijk kader. Dit is van bijzonder belang omdat er in het geval van een botsing natuurlijk altijd de mogelijkheid bestaat om het wettelijk kader te wijzigen om zo de opzet van initiatieven te faciliteren. De vraag of dat moet gebeuren, moet men idealiter beantwoorden met kennis van de reden waarom de bepaling waarmee een initiatief botst in de wet is opgenomen en wat het voor de lokale democratie betekent wanneer deze bepaling gewijzigd wordt of verwijderd. Op dit punt moet worden benadrukt dat niet elke wettelijke bepaling die vorm geeft aan de lokale democratie van cruciaal belang daarvoor is. Stel dat een initiatief niet gerealiseerd kan worden omdat de opzet botst met een bepaling die niet van cruciaal belang is, dan zou het wettelijk kader eventueel gewijzigd kunnen worden om het initiatief te faciliteren zonder dat dit neerkomt op een wezenlijke aanpassing van de lokale democratie en de waarborgen die in het wettelijk kader zijn vastgelegd ten aanzien van de uitoefening van publieke macht. In zo'n geval zou er sprake zijn van een juridisch-technische aanpassing van het wettelijk kader om een praktische drempel weg te nemen die in de weg staat aan de realisatie van een initiatief. Maar de opzet van een initiatief kan ook botsen met een bepaling die wél van cruciaal belang is voor de lokale democratie. In zo'n geval zou een wijziging van het wettelijk kader om de opzet van een initiatief te faciliteren niet alleen een juridisch-technische aanpassing inhouden, maar tevens een principiële wijziging van de manier waarop het wettelijk kader vorm geeft aan de lokale democratie.²⁵ In juridische zin is er dan niet zozeer sprake van een aanvulling van de lokale democratie door een initiatief, maar eerder van een principiële aanpassing.²⁶ De centrale vraag van dit onderzoek luidt daarom:

In hoeverre kan de in het wettelijk kader geïnstitutionaliseerde lokale democratie worden aangevuld met initiatieven die alternatieve vormen van democratie en democratische besluitvormingsprocessen nastreven?

1.4 Onderzoeksopzet en verantwoording

De centrale vraag kan natuurlijk op verschillende manieren worden onderzocht en voor een deel van een antwoord is het zelfs niet eens nodig om onderzoek te doen. Voor bijvoorbeeld een initiatief dat in plaats van de gemeenteraad wil komen, biedt het wettelijk kader uiteraard geen ruimte en elke wijziging in die richting kan niet anders dan als een principiële wijziging van de lokale

25 Dat wil uiteraard niet zeggen dat het wettelijk kader in het geval van een principiële aanpassing moeilijker te wijzigen zou zijn. Ongeacht of het een praktische of principiële aanpassing betreft, wordt dezelfde procedure gevolgd.

26 Zie verder paragraaf 2.5.

democratie worden getypeerd. Wanneer in dit onderzoek doorlopend op dit soort zaken zou worden gewezen, zou dat niets toevoegen aan de kennis die er al is van de geïnstitutionaliseerde lokale democratie. Belangrijker is dat het raadsleden, wethouders, ambtenaren, burgers en alle anderen die te maken hebben met initiatieven die de lokale democratie wensen te hervormen niet verder helpt bij het vinden van een antwoord op de vraag wat er allemaal wél mogelijk is. Omdat dit onderzoek resultaten wil opleveren waar niet alleen de academicus wat aan heeft maar ook de praktijk, is er voor een onderzoeksopzet gekozen die bij die praktijk aansluit. Meer specifiek is ervoor gekozen de centrale vraag aan te vliegen vanuit vier verschillende casestudies van initiatieven die beoogden de lokale democratie te vernieuwen. Welke dat zijn, zal hierna in paragraaf 1.5 duidelijk worden gemaakt. Ten aanzien van elk initiatief is vastgesteld of het kon worden gerealiseerd en op welke wettelijke bepalingen het eventueel stuitte.

De selectie van de casestudies is als volgt tot stand gekomen. Eerst is geïnventariseerd wat voor soort initiatieven er zoal in de gemeentelijke praktijk voorkwamen en wat zij wilden bereiken. Daarvoor is naast een eigen inventarisatie gebruikgemaakt van informatie afkomstig van de Democratic Challenge (DC) Dit was een experimenteer- en leerprogramma van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) dat tot doel had initiatieven die de lokale democratie wilden vernieuwen te verzamelen, bundelen en begeleiden.²⁷ Uit de inventarisatie van lokale initiatieven zijn vervolgens vier initiatieven geselecteerd op basis van hoe verstrekkend en ambitieus hun opzet was met betrekking tot democratische vernieuwing. Bij de selectie is er tevens voor gezorgd dat de vier casestudies samen de belangrijkste institutionele aspecten van de gemeentelijke democratie afdekken. Het betreft die van vertegenwoordiging, normering, controle, budgettering en bestuur. Elk van de vier onderzochte initiatieven legt de nadruk op een ander aspect, zij het dat er ook sprake is van enige overlap.²⁸ Met betrekking tot elk aspect wordt behandeld welke bevoegdheden er een rol bij spelen, hoe ervan gebruik dient te worden gemaakt en wat het belang ervan is voor de verhoudingen tussen gemeentelijke organen. Hierdoor kan de structuur van de lokale democratie zo compleet mogelijk worden beschreven en de centrale vraag zo volledig mogelijk worden beantwoord. Overigens was bij de selectie van de casestudies onderlinge vergelijkbaarheid geen criterium van betekenis. Het nut en de noodzaak van de casestudies zit hem erin dat zij representatief zijn voor andere initiatieven in Nederland die niet onderzocht zijn maar waarbij wel soortgelijke vragen spelen. Met andere woorden, de antwoorden die hier worden geformuleerd op vragen die spelen bij een burgerbegroting, zijn relevant voor andere burgerbegrotingen in Nederland en niet per se voor de andere in dit onderzoek onderzochte initiatieven.

27 <http://democraticchallenge.nl/over-de-challenge>, geraadpleegd op 23 september 2019.

28 Zie paragraaf 1.5.

Zoals gezegd is het niet alleen het doel van dit onderzoek om vast te stellen of initiatieven botsen met het wettelijk kader, maar ook om te bepalen of daaraan een praktische of principiële reden ten grondslag ligt. Van een praktische botsing is sprake wanneer er aan de realisatie van een initiatief een wettelijke bepaling in de weg staat die gewijzigd kan worden zonder dat dit wezenlijke gevolgen heeft voor de aard van de gemeentelijke democratie. Van een principiële botsing is sprake wanneer een dergelijke wijziging van het wettelijk kader wél wezenlijke gevolgen heeft voor de aard van de gemeentelijke democratie. In paragraaf 1.5 en hoofdstuk twee wordt uitgebreid stilgestaan bij het beoordelingskader dat is ontwikkeld om te kunnen komen tot een oordeel dat er van een principiële botsing sprake is.

In het onderzoek gaat logischerwijs de meeste aandacht uit naar de positie en bevoegdheden van de gemeenteraad. Veranderingen met betrekking tot de lokale democratie hebben immers vooral daarvoor gevolgen omdat de raad het enige democratisch gelegitimeerde orgaan op gemeentelijk niveau is. Aan de positie en bevoegdheden van het college zal ook de nodige aandacht worden besteed. Dat komt enerzijds doordat de ambities van sommige initiatieven daarop betrekking hebben. Anderzijds zien veel van de bevoegdheden van de raad, zeker op de terreinen van normering, controle en budgettering, op zijn verhouding tot het college, waardoor elke verandering in de positie van het college op die terreinen wellicht ook gevolgen heeft voor de positie van de raad. Aan de positie van de burgemeester en diens bevoegdheden zal vrijwel geen aandacht worden besteed. De belangrijkste reden daarvoor is dat geen enkel initiatief op diens terrein actief is. De burgemeester komt alleen ter sprake in het kader van de discussies rondom de invoering van een gekozen burgemeester.

Wat betreft de onderzoeksmethode is voor een nieuwe aanpak gekozen. De centrale vraag van het onderzoek kon alleen beantwoord worden wanneer duidelijk was wat bepaalde beginselen van de lokale democratie zijn en hoe initiatieven zich daartoe verhouden. Om die beginselen en verhoudingen helder te krijgen, was het noodzakelijk de betekenis en ontwikkeling van verschillende wettelijke bepalingen op een samenhangende, integrale wijze te bestuderen. Samen geven deze bepalingen namelijk vorm aan de lokale democratie en geven zij aan hoe hij dient te functioneren. Zij staan niet op zichzelf, maar vormen onderdeel van een stelsel dat historisch gegroeid is. Bij het verrichten van het onderzoek is daarom niet alleen gebruikgemaakt van meer traditionele juridische onderzoeksmethoden zoals de grammaticale wetsinterpretatie, maar zijn de lokale democratie en de bepalingen die daar vorm aan geven met name geanalyseerd vanuit historisch systematisch perspectief. Aan de hand van een grammaticale interpretatie van de tekst van een bepaling kan immers wel worden bepaald of een initiatief botst met de bepaling, maar om te kunnen achterhalen wat de reden van die botsing is, moet vastgesteld worden wat de bedoeling van de wetgever is geweest die de bepaling geïntroduceerd of gehandhaafd heeft én welke plek de bepaling in het stelsel inneemt. Een zeer belangrijk onderdeel van de historische ontwikkeling van het (Grond)wettelijk kader is uiteraard de dualiseringsoperatie uit 2002, waarmee de positie en functies van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders gescheiden

werden. Maar naast deze recente geschiedenis zal in veel gevallen ook verder terug in de tijd moeten worden gegaan om de betekenis van bepalingen te achterhalen. De gemeentelijke democratie en veel van de wettelijke bepalingen die daaraan vormgeven zijn immers oud en in sommige gevallen zelfs stokoud. De bepaling dat de raad aan het hoofd van de gemeente staat, nu vastgelegd in artikel 125 lid 1 Grondwet, staat bijvoorbeeld al sinds 1848 onafgebroken in de Grondwet. Zoals zal blijken heeft niet elke Grondwetgever of gemeentewetgever bij het overnemen van een bepaling uit een eerdere versie van de Grondwet of Gemeentewet opnieuw gemotiveerd waarom hij dat gedaan heeft. Misschien was het voor alle betrokkenen wel duidelijk waarom dat gebeurde of wilde de (Grond)wetgever het bewust in het midden laten. Feit is in ieder geval dat om de hedendaagse betekenis van een bepaling helder te kunnen krijgen het niet voldoende is om alleen de meest recente wijzigingen van het wettelijk kader erop na te slaan. Soms blijkt de betekenis van een bepaling namelijk niet alleen uit wat een wetgever ermee in de toekomst heeft willen bereiken, maar ook uit wat hij van het verleden heeft willen afschaffen of wijzigen.

In de juridische literatuur is er hier en daar enige aandacht besteed aan democratische initiatieven en de verhouding tot de lokale democratie.²⁹ Deze literatuur is echter fragmentarisch en geeft geen overzicht of algemeen beeld van de materie van dit onderzoek. Op basis van de beschikbare literatuur kan niet worden vastgesteld op welke punten een initiatief schuurt met het wettelijk kader en ook niet waarom precies. Onderzoek dat verricht is naar de nationale democratie kan in deze leemte niet voorzien. Enerzijds geldt ook voor de nationale democratie dat nauwelijks onderzocht is hoe andere vormen van democratie zich verhouden tot de geïnstitutionaliseerde democratie. Een uitzondering hierop vormen onderzoeken naar referenda,³⁰ maar deze zijn slechts beperkt bruikbaar omdat de initiatieven die in dit onderzoek centraal staan zich juist vaak afzetten tegen deze vorm van democratische besluitvorming. Anderzijds is kennis over de nationale democratie lang niet altijd van toepassing op de lokale democratie omdat deze altijd anders bedoeld is geweest en daardoor ook een andere institutionele inrichting kent. Van oudsher is hij vormgegeven als een vereniging, waarbij de stemgerechtigden de algemene ledenvergadering vormen en een dagelijks bestuur kiezen. Dit beeld is na verloop van tijd genuanceerder geworden, maar een overblijfsel ervan, het hoofdschap van de gemeenteraad, staat zoals gezegd nog steeds in de Grondwet. Het idee dat de lokale democratie wezenlijk anders is dan de nationale democratie wordt tegenwoordig minder vaak verkondigd dan vóór de dualisering van 2002, maar geldt in grote lijnen nog steeds. Dit onderzoek is daarom niet alleen nieuw in de vraag die erin beantwoord wordt, maar is ook nieuw in de zin dat het een overzicht geeft van de (organisatorische) aard van de hedendaagse lokale democratie.

29 Zie bijvoorbeeld Binnema en Boogaard 2016 en Voermans en Waling 2018, p. 238-265.

30 Zie bijvoorbeeld het themanummer over referenda van *RM Themis* 2017/4.

In dit onderzoek zal slechts spaarzaam gebruik worden gemaakt van jurisprudentie. Dat zal weinig verbazing wekken aangezien de institutionele inrichting van de lokale democratie eerst en vooral een zaak is van de (Grond)wetgever en de rechter weinig gelegenheden heeft om zich daarin te mengen, als hij daar überhaupt al zin in heeft. Overigens wil dit niet zeggen dat er aan de weinige jurisprudentie die er is slechts geringe betekenis kan worden toegekend. Soms heeft een rechterlijke uitspraak wel degelijk belangrijke gevolgen gehad voor de materie van dit onderzoek. Waar dat het geval is, zal dat uiteraard worden benoemd.

In dit onderzoek zal verder nauwelijks expliciete aandacht worden besteed aan allerlei materiële rechtsgebieden. De belangrijkste reden hiervoor is dat zij van ondergeschikt belang zijn voor de institutionele aspecten van de lokale democratie. Dat blijkt ook wel uit de opzet van de bestudeerde initiatieven: deze richten zich niet op een bepaald materieel terrein maar juist in het algemeen op publieke zeggenschap van de gemeentelijke overheid. Materiële rechtsgebieden passeren daarom alleen de revue voor zover zij gebruikt zijn om institutionele verhoudingen te duiden. Voor de Europese dimensie en voor rechtsvergelijkend onderzoek geldt hetzelfde. Nederland heeft weliswaar het Europees Handvest inzake lokale autonomie geratificeerd, maar heeft tegelijkertijd voorbehouden gemaakt op de bepalingen die van betekenis zijn voor het onderwerp van dit onderzoek.³¹ Rechtsvergelijkend onderzoek is daarnaast misschien interessant om te reflecteren op de Nederlandse situatie, maar helpt niet bij het geven van een antwoord op de vraag wat de aard van de Nederlandse lokale democratie is, of een initiatief daarmee verenigbaar is en, zo nee, waarom niet.

Ten slotte dient in het kader van verantwoording hier benoemd te worden dat dit onderzoek gefinancierd is door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

1.5 Opbouw

Dit onderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste deel omvat alleen hoofdstuk twee met daarin het theoretisch kader. In dit hoofdstuk wordt een nieuw beoordelingskader uitgewerkt dat is gebruikt om te bepalen of een initiatief praktisch of principieel botst met het wettelijk kader. Het beoordelingskader is deels ontleend aan sociaalwetenschappelijk onderzoek. Het betreft dan bijvoorbeeld onderzoek naar hoe het concept democratie kan worden aangevlogen, welke soorten democratie er zijn en hoe deze soorten zich tot elkaar verhouden. De bevindingen van deze onderzoeken kunnen niet direct worden aangevend om de *juridische* verenigbaarheid van initiatieven met het wettelijk kader en de daarin vervatte ideeën over democratie te toetsen. Immers, de onderzoeken zijn primair verricht met sociaalwetenschappelijke vragen in het achterhoofd.

31 Trb. 1987/63.

Toch kunnen de resultaten van de onderzoeken helpen bij het beantwoorden van juridische vragen omdat het wettelijk kader en de opzet van verschillende initiatieven uitdrukking geven aan bepaalde opvattingen over democratie. Deze opvattingen zijn te herkennen in bepaalde belangrijke juridische beginselen die aan de lokale democratie ten grondslag liggen. Met deze beginselen wordt niet bedoeld op meer materiële juridische beginselen zoals het gelijkheidsbeginsel, maar op beginselen die vormgeven aan de organisatorische structuur van de lokale democratie. Deze beginselen zullen in hoofdstuk twee zichtbaar worden gemaakt door de historische ontwikkeling van de belangrijkste institutionele bepalingen uit de Grondwet en Gemeentewet te beschrijven. Het sociaalwetenschappelijk onderzoek fungeert daarbij als een lens om meer gericht het wettelijk kader te bestuderen. Het vormt een bepaalde bril om het wettelijk kader mee te kunnen bestuderen. De stelling die in dit hoofdstuk geponeerd wordt, is dat de opzet van een initiatief principieel botst met het wettelijk kader wanneer een wijziging van dit wettelijk kader om de opzet van een initiatief mogelijk te maken, raakt aan een beginsel. Dit hoofdstuk vormt daarmee de achtergrond waartegen de rest van het onderzoek wordt afgezet. Benadrukt moet worden dat het beoordelingskader in hoofdstuk twee nieuw is. Het net om beginselen te ontwaren is daarbij weliswaar zo breed mogelijk uitgeworpen, maar elke onderzoeksmethode brengt zijn beperkingen mee. Volledigheid ten aanzien van de beginselen is zo veel mogelijk nagestreefd, maar met behulp van een andere onderzoeksmethode kunnen andere of meer beginselen geïdentificeerd worden.

In het tweede deel van dit onderzoek worden de verschillende casestudies beschreven en worden de juridische vragen behandeld die daarbij spelen. Per casestudy wordt eerst in een hoofdstuk beschreven wat de bedoeling ervan was, hoe de precieze opzet ervan eruitzag en hoe het initiatief in de praktijk functioneerde. Uit deze beschrijving worden de juridische vragen afgeleid die vervolgens in het hoofdstuk daarna in detail worden uitgewerkt. Per casestudy wordt in dit inhoudelijke hoofdstuk de vraag beantwoord of een initiatief binnen het wettelijk kader gerealiseerd kan worden, of er wettelijke bepalingen aan in de weg staan en, zo ja, of een wijziging van het wettelijk kader om de opzet van het initiatief mogelijk te maken, neerkomt op een principiële wijziging van de lokale democratie. De opzet van de casestudies wordt daarvoor in de aan hen gewijde inhoudelijke hoofdstukken getoetst aan de organisatorische beginselen die tot uitdrukking komen in wettelijke bepalingen. Overigens is in sommige gevallen de opzet van een initiatief ambitieuzer gebleken dan dat in de praktijk om wat voor reden dan ook gerealiseerd kon worden. Voor het doel van dit onderzoek is dat geen probleem. Het is immers de bedoeling vast te stellen of het initiatief tegen bepaalde juridische grenzen aan liep en, zo ja, waarom. In de juridisch-inhoudelijke hoofdstukken is daarom uitgegaan van de veronderstelling dat de initiatieven optimaal gerealiseerd zijn.

Elke casus legt de nadruk op een ander institutioneel aspect, waardoor het tweede deel van het onderzoek een min of meer thematische opzet kent. Het voordeel daarvan is dat de hoofdstukken waarin de juridische vraagstukken worden behandeld zelfstandig leesbaar zijn. Uiteraard is het voor een volledig begrip van de materie beter het onderzoek in zijn geheel te lezen, maar iemand die benieuwd

is naar de mogelijkheden van burgerbegrotingen om de lokale democratie al dan niet aan te vullen, hoeft niet per se ook het hoofdstuk over controlebevoegdheden te lezen. Dat gezegd hebbende, wordt er hier en daar wel naar andere delen van het onderzoek verwezen voor extra uitleg en is er soms sprake van enige overlap tussen hoofdstukken. Dat bleek onvermijdelijk aangezien de materie tussen de verschillende casestudies weliswaar verschilt, maar bijvoorbeeld de procedurele bepalingen voor het organiseren van burgerparticipatie in elke casus dezelfde zijn.

In hoofdstuk drie en hoofdstuk vier wordt als eerste casestudy de Coöperatieve Wijkraad in de gemeente Groningen behandeld. De Coöperatieve Wijkraad was een uit burgers en raadsleden bestaande gelote wijkraad die als doel had zeggenschap over publieke zaken in de wijk te beleggen bij inwoners van de wijk. Oorspronkelijk was het daarbij de bedoeling dat er bevoegdheden aan deze wijkraad zouden worden overgedragen zodat de inwoners van de wijk zelf formele besluiten zouden kunnen nemen. Bij dit initiatief speelt daarom vooral het institutionele aspect van bestuur een rol. In het inhoudelijke hoofdstuk gaat veel aandacht uit naar binnengemeentelijke decentralisatie. Daarvoor worden de mogelijkheden om bevoegdheden te attribueren, delegeren of mandateren bestudeerd, evenals het gemeentelijk commissiestelsel. Daarnaast wordt onderzocht of een initiatief als de Coöperatieve Wijkraad moet worden aangemerkt als bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 lid 1 Algemene wet bestuursrecht³² en of het moet worden aangemerkt als algemeen vertegenwoordigend orgaan in de zin van artikel 4 Grondwet.³³

In hoofdstuk vijf en hoofdstuk zes wordt de tweede casestudy behandeld, namelijk die van de Sociale Raad in de gemeente Peel en Maas. De Sociale Raad moest een gelote tweede volksvertegenwoordiging zijn naast de gemeenteraad en moest burgers invloed geven op het beleid van de gemeente. Bij dit initiatief spelen daarom vooral de institutionele aspecten van vertegenwoordiging en normering van beleid een rol. In het inhoudelijke hoofdstuk wordt beschreven hoe de opzet van het initiatief zich verhoudt tot de vertegenwoordigingsbepaling uit artikel 7 Gemeentewet,³⁴ tot het lastverbod uit artikel 129 lid 6 Grondwet en artikel 27 Gemeentewet³⁵ en tot het hoofdschap van de gemeenteraad uit artikel 125 lid 1 Grondwet.³⁶ Veel aandacht gaat daarbij uit naar de ontwikkeling van het kiesrecht, het kiesstelsel en de betekenis van de dualisering van het gemeentebestuur uit 2002 voor het hoofdschap van de gemeenteraad.

32 Artikel 1:1 lid 1 Awb: 'Onder bestuursorgaan wordt verstaan:

a. Een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
b. Een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.'

33 'Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen.'

34 'De raad vertegenwoordigt de gehele bevolking van de gemeente.'

35 'De leden stemmen zonder last' respectievelijk 'De leden van de raad stemmen zonder last.'

36 'Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad. Hun vergaderingen zijn openbaar, behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen.'

In hoofdstuk zeven en hoofdstuk acht staat de Burgerjury in de gemeente Rotterdam centraal als derde casestudy. De Burgerjury was een groep burgers die het college moest controleren en eventueel corrigeren. Bij dit initiatief speelt daarom vooral het institutionele aspect van controle een rol. In het inhoudelijke hoofdstuk wordt beschreven hoe controle op het lokale niveau zich in de loop der jaren ontwikkeld heeft, welke vormen het aanneemt, welke controleurs er geïstitutionaliseerd zijn, wat hun bevoegdheden zijn en hoe zij zich tot elkaar verhouden. De opzet van de Burgerjury wordt aan dit geheel getoetst, waarbij veel aandacht wordt besteed aan de betekenis van de dualisering voor de controlerende functie van de raad.

In hoofdstuk negen en hoofdstuk tien wordt ten slotte als vierde casestudy Breda Begroot uit de gemeente Breda behandeld. Breda Begroot was een burgerbegroting waarin burgers in staat werden gesteld om publieke middelen toe te kennen aan gemeentelijk beleid. Bij dit initiatief speelt, weinig verrassend, vooral het aspect van budgettering een rol. Ten aanzien van dit aspect heeft niet alleen de raad een belangrijke rol op grond van zijn budgetrecht uit artikel 189 lid 1 Gemeentewet³⁷ maar ook het college. Het college is namelijk het orgaan dat de begroting moet uitwerken en uitvoeren, waarbij het keuzes dient te maken over de aanwending van middelen voor concrete taken en activiteiten. Een initiatief dat het gemeentelijk beleid wil beïnvloeden door middel van het uitoefenen van invloed op de besteding van publieke middelen kan dus zowel te maken krijgen met de positie van de raad als het college. In het inhoudelijke hoofdstuk wordt beschreven hoe de verhouding tussen de raad en het college op dit terrein liggen, waarom deze zo zijn vastgelegd en hoe de ambities van burgerbegrotingen zich daartoe verhouden.

Dit onderzoek sluit in hoofdstuk elf af met een conclusie waarin de centrale vraag wordt beantwoord. Daarnaast zal in een algemene slotbeschouwing gereflecteerd worden op de afzonderlijke bevindingen uit de verschillende casestudies en zal hun betekenis voor de vernieuwing van de lokale democratie worden geduid.

37 'Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden.'

2.1 Inleiding

Dit onderzoek moet antwoord geven op de vraag in hoeverre lokale democratische initiatieven de geïnstitutionaliseerde gemeentelijke democratie in juridische zin kunnen aanvullen. Dat roept uiteraard een vervolgvraag op, namelijk: wanneer is er dan sprake van een aanvulling? Dit onderzoek gaat ervan uit dat van een aanvulling sprake is wanneer een initiatief dat alternatieve vormen van democratie en democratische besluitvormingsprocedures nastreeft, gerealiseerd kan worden zonder dat daarmee afbreuk wordt gedaan aan beginselen die ten grondslag liggen aan de gemeentelijke democratie. Dat is, voor alle duidelijkheid, niet hetzelfde als de vraag of een initiatief volgens het huidige recht al dan niet gerealiseerd kan worden. Die vraag wordt ten aanzien van de verschillende casussen beantwoord in de aan hen gewijde inhoudelijke hoofdstukken. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe gekomen is tot het beoordelingskader om een initiatief al dan niet aanvullend te verklaren op de geïnstitutionaliseerde gemeentelijke democratie. Daarvoor wordt allereerst in paragraaf 2.2 beschreven op welke wijzen het concept democratie benaderd kan worden. Voor het doel van dit onderzoek moet het type democratie van initiatieven en dat van de geïnstitutionaliseerde democratie met elkaar kunnen worden vergeleken. Niet elke benadering leent zich daar evengoed voor. In paragraaf 2.3 wordt de benadering besproken die het meest geschikt is en die in dit onderzoek gehanteerd wordt, namelijk de modelbenadering. Deze modelbenadering komt voort uit sociaalwetenschappelijk onderzoek, waardoor er nog een vertaalslag naar de juridische discipline moet worden gemaakt om tot juridisch bruikbare bevindingen te kunnen komen. Dat gebeurt in paragraaf 2.4, waarin de historische ontwikkeling wordt beschreven van de in het wettelijk kader geïnstitutionaliseerde gemeentelijke democratie en een aantal van de belangrijkste institutionele kenmerken daarvan. De modelbenadering functioneert daarbij als lens om de blik te kunnen focussen op elementen uit het wettelijk kader die relevant zijn voor de beantwoording van de centrale vraag van dit onderzoek. Op basis van de bevindingen uit paragraaf 2.4 worden vervolgens in paragraaf 2.5 een drietal beginselen geformuleerd die te herkennen zijn in het wettelijk kader en die uitdrukking geven aan het democratiemodel dat daarin geïnstitutionaliseerd is. Zoals in de inleiding werd aangestipt, betreffen dit geen materiële juridische beginselen zoals het gelijkheidsbeginsel, maar beginselen die vormgeven aan de organisatorische structuur van de lokale democratie. Het democratiemodel dat tot uitdrukking komt in de opzetten van de verschillende onderzochte casussen wordt behandeld in de aan hen gewijde afzonderlijke hoofdstukken.

2.2 Drie manieren om het concept democratie te benaderen

Het concept democratie vormt een belangrijk onderzoeksobject in een groot aantal verschillende wetenschappelijke disciplines en het wekt dan ook weinig verbazing dat er hele bibliotheken vol over zijn geschreven. Ondanks of juist dankzij deze interesse bestaat er over de definitie van wat een democratie of wat democratisch is geen overeenstemming. Wel zijn er grosso modo in de literatuur drie manieren te onderscheiden waarop het concept benaderd kan worden: ten eerste een politiek-theoretische, ten tweede een op waarden gebaseerde en ten derde een modelmatige benadering.¹ In deze paragraaf zullen de drie benaderingen en hun bruikbaarheid voor het doel van dit onderzoek worden toegelicht.

2.2.1 *De politiek-theoretische benadering*

Het concept democratie kan allereerst bestudeerd worden als een samenhangende politieke theorie. Dit is de meest klassieke benadering van het concept en is terug te vinden in het werk van bijvoorbeeld Plato, Montesquieu, Rousseau, John Stuart Mill, Schumpeter, Dahl, en Pateman.² Deze denkers hebben met elkaar gemeen dat er normatieve uitgangspunten ten grondslag liggen aan hun uitwerkingen van het concept democratie. Zij kunnen verschillen in de manier waarop zij tot die normatieve uitgangspunten komen. Enerzijds kan vertrokken worden vanuit een idee over wat democratie zou moeten zijn. Anderzijds kan een bepaalde praktijk voor democratisch worden aangenomen en deze worden beschreven.³ John Stuart Mill viel bijvoorbeeld in de eerste categorie. Hij vertrok vanuit het idee dat een politiek systeem eerst en vooral de vrijheid van het individu dient te waarborgen. Dit was voor hem de leidraad voor het vormgeven van het ideale politieke systeem en het bepalen van de reikwijdte van de democratische staat.⁴ Hij pleitte uiteindelijk voor een representatieve democratie waarin er onder andere sprake was van algemeen kiesrecht en waarin burgers konden participeren in het lokaal bestuur en de (jury)rechtspraak.⁵ Een soortgelijke aanpak, zij het dat de uitkomsten anders zijn, wordt gehanteerd door Pateman. Ook zij meent dat een politiek systeem vrijheid moet waarborgen, maar zij stelt daarnaast het idee van gelijkheid centraal. Om gelijkheid (en daarmee vrijheid) te realiseren is volgens haar vereist dat burgers uitgebreid kunnen participeren in besluitvormingsprocessen en dat democratische besluitvorming niet beperkt moet zijn tot politieke instituties maar dat het ook de norm moet worden in maatschappelijke organisaties en op de werkvloer.⁶ Mill en Pateman houden beiden bij het uitwerken van hun ideale politieke

1 Vgl. Engels en Sie Dhian Ho 2004.

2 Zie voor een uitgebreide en nauwgezette beschrijving van de ideeën van deze denkers Held 2006.

3 Deze tegenstelling is hier wat sterker aangezet dan dat hij in werkelijkheid is. Voor de doeleinden van dit onderzoek is het alleen niet nodig uitgebreider stil te staan bij de nuances in de aanpak van verschillende denkers.

4 Een praktische beperking is bijvoorbeeld de onmogelijkheid in een moderne staat om ieder individu over elk besluit een standpunt te laten innemen. Dat zou simpelweg te veel tijd van iedereen vergen, waardoor er geen tijd meer zou overblijven voor niet-politieke zaken.

5 Held 2006, p. 79-93.

6 Held 2006, p. 209-216.

systeem rekening met praktische beperkingen, maar stellen voorop dat dit systeem bepaalde beginselen dient te waarborgen. Denkers als Plato en Schumpeter kozen juist voor een omgekeerde aanpak. Zij observeerden de praktijk, of wat zij als zodanig beschouwden, en formuleerden vanuit daar een idee over wat democratie is of hoe de samenleving zo democratisch mogelijk kon worden ingericht. Plato bijvoorbeeld nam de Atheense democratie als uitgangspunt en meende op basis daarvan dat loting als selectiemechanisme een wezenlijk onderdeel was van democratische systemen.⁷ Schumpeter vond dat er simpelweg niet zoiets bestond als het algemeen belang en beschouwde het electoraat als fundamenteel incompetent en onwetend voor zover het zaken van publiek belang betreft. Dit zijn uiteraard normatieve opvattingen, maar het punt is dat Schumpeter de beperkingen die hij in de praktijk meende te observeren als gegeven beschouwde. Daaromheen formuleerde hij wat volgens hem het maximaal haalbare en nastrevenswaardige democratische systeem behoorde te zijn. In zijn geval kwam dat neer op een systeem waarin elites die door middel van algemeen kiesrecht geselecteerd en vervangen worden, leiding geven aan samenlevingen.⁸ Burgers vervullen verder geen enkele rol van betekenis.

Welke van de twee manieren men ook kiest om tot een theorie over democratie te komen, uiteindelijk liggen er aan zo'n theorie normatieve uitgangspunten ten grondslag over wat een democratie is of hoort te zijn. In beginsel is deze benadering daardoor geschikt om de verenigbaarheid vast te stellen van een democratisch initiatief met de geïnstitutionaliseerde gemeentelijke democratie. Als de uitgangspunten van de twee van elkaar verschillen, dan is er sprake van een principiële botsing tussen verschillende ideeën over democratie. Verschillen de uitgangspunten niet, maar kan het initiatief desondanks toch niet binnen het huidige wettelijke kader gerealiseerd worden, dan moet er sprake zijn van een praktische botsing.

Op het eerste gezicht is deze benadering redelijk eenvoudig te hanteren. Om twee redenen is hij echter voor dit onderzoek toch niet geschikt. De eerste reden is dat politieke theorieën een soort alles of niets karakter hebben. Plato beschouwde loting bijvoorbeeld als inherent aan een democratisch systeem. Op grond van zijn theorie kan dan bijvoorbeeld de conclusie worden getrokken dat elk systeem dat volksvertegenwoordigers selecteert via verkiezingen in plaats van via loting niet democratisch is. Kort en goed komt het probleem erop neer dat politieke theorieën de neiging hebben elkaar uit te sluiten, waardoor een vergelijking tussen zaken waaraan verschillende theorieën ten grondslag liggen vrijwel meteen mank gaat. Er is geen ruimte voor aanvulling, alleen voor vervanging. De tweede reden dat de politiek-theoretische benadering voor dit onderzoek ongeschikt is, is praktischer van aard maar niet minder zwaarwegend. De tweede reden is dat de theorieën noch in de opzet van initiatieven noch in het wettelijk kader als zodanig te herkennen zijn. Theorieën zijn samenhangende gedachten waarin een min of meer coherent idee is uitgewerkt en die een abstractie van de

7 Held 2006, p. 11-28.

8 Held 2006, p. 141-157.

werkelijkheid vormen, ook degene die gebaseerd zijn op praktijkwaarnemingen. Een dergelijke theorie ligt aan verreweg de meeste democratische initiatieven niet ten grondslag. Zoals in de rest van dit onderzoek zal blijken, zijn de meeste initiatieven opgezet vanuit het idee dat gewone burgers meer zeggenschap moeten krijgen. Daar kan natuurlijk wel het een en ander uit worden afgeleid, maar wat er precies mee bedoeld wordt en of er een samenhangend idee over democratie aan ten grondslag ligt, valt niet te zeggen. Kort en goed willen initiatiefnemers vaak vooral iets doen en daarvoor is het niet nodig allerlei abstracte theoretische overwegingen aan hun initiatief te wijden. Als er dan überhaupt al sprake is van een coherente theorie aan de kant van initiatieven die vergeleken kan worden met het wettelijk kader, dan stuit men op het probleem dat aan dat wettelijk kader zelf geen alomvattende democratische theorie ten grondslag ligt. Uiteraard is de gemeentelijke democratie bedoeld als een representatieve democratie, maar zodra men voorbij dit algemene uitgangspunt gaat en de gemeentelijke democratie preciezer wil ontleden, stuit men al snel op kenmerken die voor meerdere interpretaties vatbaar zijn. Dat aan de gemeentelijke democratie niet één theorie ten grondslag ligt, hoeft niet te verbazen. De gemeentelijke democratie zoals die in het wettelijk kader is geïnstitutionaliseerd, is een organisch gegroeid geheel dat zich in de loop van meer dan anderhalve eeuw heeft ontwikkeld. Verschillende (Grond)wetgevers hebben verschillende opvattingen naar voren gebracht en het stelsel zoals het er nu ligt, is het resultaat van een historische ontwikkeling met alle compromissen die daarbij komen kijken in een land als Nederland. Het is, kortom, een gefragmenteerd geheel waarin niet altijd een lijn te ontdekken is. Om dit geheel dan aan de hand van één bepaalde theorie die men erin denkt waar te kunnen nemen te gaan analyseren, brengt het risico met zich mee van normatieve vooringenomenheid en cherry picking.

Om deze twee redenen is een vergelijking aan de hand van politieke theorieën tussen de in het wettelijk kader geïnstitutionaliseerde democratie en die van initiatieven een vrij vruchteloze exercitie. Wellicht dat er vanuit een bepaalde theoretische bril wel iets gevonden kan worden, maar het gevaar van normatieve vooringenomenheid ligt dan op de loer. Om een zinvolle vergelijking te kunnen maken, is daarom een andere methode vereist.

2.2.2 *De benadering op basis van democratische waarden*

De tweede manier om democratie te benaderen, vertrekt niet vanuit een samenhangende theorie over het concept democratie, maar vanuit het door de Britse politicoloog Smith ontwikkelde (of in ieder geval gepopulariseerde) idee dat elk besluitvormingsproces vier verschillende waarden in enige mate moet behartigen om als democratisch te kunnen worden aangemerkt. De vier waarden die Smith onderscheidt zijn (1) inclusiviteit, (2) invloed op beleid, (3) deliberatie en (4) transparantie.⁹

⁹ Smith 2009. Soms worden andere democratische waarden onderscheiden, vgl. Michels en De Graaf 2010, Michels 2011a en Michels 2011b. Smith noemt verder nog twee institutionele waarden, namelijk efficiëntie en overdraagbaarheid. Deze waarden zullen in dit onderzoek buiten beschouwing worden gelaten.

Inclusiviteit

Inclusiviteit als democratische waarde komt voort uit het gelijkheidsideaal. Volgens dit ideaal moet ieder mens gelijk behandeld worden en heeft iedereen gelijke rechten. Voor het democratische proces heeft dat twee gevolgen. Ten eerste, wanneer iedereen gelijkwaardig is en ieders mening even waardevol is, dan zou niemand een beslissing voor een ander mogen nemen. Er moet collectieve besluitvorming zijn. Ten tweede betekent een gelijke behandeling dat het systeem onpartijdig moet zijn. Iedereen moet gelijke mogelijkheden hebben om deel te nemen aan het besluitvormingsproces.¹⁰ Inclusiviteit ziet op de mate waarin dit ideaal in de praktijk tot uiting komt. Smith onderscheidt daarbij twee kenmerken. Inclusiviteit wordt allereerst bepaald door de mate waarin individuen en verschillende sociale groepen aanwezig kunnen zijn bij het besluitvormingsproces. Daarnaast wordt inclusiviteit bepaald door de mate waarin die verschillende stemmen ook gehoord worden in dat proces. Om van een inclusief proces te kunnen spreken moet men, met andere woorden, niet alleen aanwezig kunnen zijn bij maar ook deel kunnen nemen aan het besluitvormingsproces.¹¹

Invloed op beleid

Als democratie betekent dat de macht bij het volk ligt, dan moet dat volk zeggenschap hebben over het beleid dat uiteindelijk gevoerd wordt. Het volk moet invloed kunnen uitoefenen. Smith maakt daarbij onderscheid tussen verschillende fasen van een besluitvormingsproces en de mate waarin de voorkeur van deelnemers tot uiting komt in het uiteindelijke beleid. De fasen van een proces zijn (1) de definitie van het probleem, (2) een analyse van de opties, (3) de keuze voor een optie en (4) de implementatie daarvan. Traditioneel is vanuit juridisch oogpunt vooral de derde fase interessant en de vraag bij wie of wat de bevoegdheid ligt om een keuze te maken. De rol van de burger in de drie andere fasen kan echter ook in juridische documenten zijn vastgelegd, en zijn daarom niet minder interessant.¹²

Deliberatie

De legitimiteit van democratische besluiten berust voor een deel op de wijze waarop de besluiten tot stand komen. Volgens Smith moeten besluiten idealiter op een deliberatieve manier genomen worden. Enerzijds betekent dit dat beslissingen moeten berusten op feiten en kennis. Anderzijds moeten degenen die zeggenschap hebben met meer rekening houden dan alleen de persoonlijke voorkeur. Redenen die ten grondslag liggen aan persoonlijke voorkeuren moeten vertaald kunnen worden naar het publieke domein, anders kunnen zij niet dienen als grondslag voor een publiek besluit. Dit betekent dat participanten van een besluitvormingsproces zich moeten kunnen verplaatsen in de positie van anderen. Zij moeten er ook voor open staan om van mening te kunnen veranderen.¹³

10 Catt 2002, p. 7. Het is evident dat de praktijk niet aan dit hooggespannen ideaal voldoet. In verreweg de meeste landen geldt er bijvoorbeeld een leeftijdsgrens om mee te mogen doen aan het politieke besluitvormingsproces.

11 Smith 2009, p. 20-22.

12 Smith 2009, p. 22-24.

13 Smith 2009, p. 24-25. Vgl. Held 2006, p. 231-246.

Transparantie

Transparantie is de vierde cruciale waarde voor een democratisch besluitvormingsproces. Als burgers niet kunnen controleren hoe bevoegde organen handelen en waarom, dan zullen die organen minder vertrouwen genieten of zelfs gewantrouwd worden. Smith maakt een onderscheid tussen interne en externe transparantie. In het eerste geval moet de werking van het besluitvormingsproces helder zijn voor deelnemers. Zij moeten bijvoorbeeld zicht hebben op het traject dat voorafging aan hun betrokkenheid en op dat wat zal volgen op hun besluit. Het moet voor hen duidelijk zijn wat van hen verwacht wordt en welke rol zij spelen in het besluitvormingsproces. In het tweede geval is een transparant proces van belang voor burgers en organisaties die niet bij de besluitvorming betrokken zijn. Aan hen zal verantwoording moeten worden afgelegd en de mogelijkheid tot het leveren van commentaar moeten worden geboden. Volgens Smith helpt deze verplichting mee aan het deliberatief maken van het besluitvormingsproces. Verantwoording zal namelijk op zo'n manier worden afgelegd dat niet-deelnemers kunnen instemmen met of in ieder geval begrip kunnen opbrengen voor de beslissing.¹⁴

De vier democratische waarden sluiten elkaar in theorie zeker niet uit, maar kunnen dat in de praktijk wel doen. De kwaliteit van deliberatie is bijvoorbeeld afhankelijk van de grootte van de groep waarin gedeliberereerd wordt. De groep moet niet te groot zijn, omdat het dan ondoenlijk wordt om iedere deelnemer van voldoende kennis te voorzien en om met elkaar van gedachten te wisselen. Dit betekent echter dat de discussie minder inclusief zal zijn. Niet iedereen zal immers bij de beraadslaging aanwezig zijn. De keuzes die met betrekking tot het behartigen van de waarden gemaakt worden, verklaren de verschillen tussen democratische systemen.¹⁵ Een systeem waarin bijvoorbeeld bindende referenda gehouden kunnen worden, kent meer belang toe aan de waarde invloed op beleid dan een systeem waarin dat niet kan. Een verschil met de democratische theorieën die hiervoor kort besproken zijn, is dat dit het ene systeem volgens Smith niet meer of minder democratisch maakt dan het andere, maar wel anders.

In vergelijking met de politieke theorieën biedt de benadering van Smith goede handvatten om de praktijk te analyseren. Door de opzet van een initiatief en het functioneren ervan te onderzoeken, kan worden vastgesteld welke democratische waarden het initiatief behartigt. De resultaten daarvan zouden dan kunnen worden vergeleken met de resultaten van een soortgelijk onderzoek van de opzet en het functioneren van het wettelijk kader. Deze benadering brengt echter weer zijn eigen beperkingen met zich mee. Doordat er geen normatief referentiepunt is, biedt de benadering namelijk alleen de mogelijkheid om een beschrijving te geven van de waarden die behartigd worden zonder dat daaraan een normatief oordeel kan

14 Smith 2009, p. 25-26.

15 Smith 2009, p. 12.

worden gekoppeld. Om de behartiging van democratische waarden vast te kunnen stellen, is het niet per se nodig de achterliggende motieven van initiatiefnemers of de wetgever te bestuderen, maar dit is nu juist wel nodig om te kunnen bepalen of er sprake is van een praktische of principiële botsing tussen initiatief en wettelijk kader. Daarnaast zou een vergelijking tussen een initiatief en het wettelijk kader in zekere zin scheef zijn doordat het een vergelijking zou zijn tussen de opzet van een concreet initiatief en de opzet van een veralgemeniseerd wettelijk kader. Om de vergelijking recht te trekken, zou moeten worden onderzocht hoe elke gemeente in Nederland concreet uitvoering geeft aan het wettelijk kader, of toch in ieder geval de gemeente waar het onderzochte initiatief plaatsvindt. Dat zou niet alleen een grote hoeveelheid (sociaalwetenschappelijk) onderzoek vergen, dat om te beginnen al niet voorhanden is, maar zou ook het nut van het onderzoek tenietdoen omdat de resultaten uit de vergelijking dan alleen iets zouden zeggen over enkele concrete situaties terwijl het institutionele recht juist algemeen van aard is. Verder bestaat het risico dat er conclusies worden verbonden aan observaties over het functioneren van de gemeentelijke democratie in de praktijk, terwijl die democratie niet functioneert zoals de wetgever het bedoeld heeft. Een goed voorbeeld daarvan is uiteraard de discrepantie die tot 2002 bestond tussen het monistische uitgangspunt van het wettelijk kader en de gedualiseerde bestuurspraktijk in gemeenten.¹⁶ Een hypothetisch voorbeeld van een initiatief met een gedualiseerde opzet zou vóór 2002 op basis van praktijkwaarnemingen wellicht niet als principieel botsend met het wettelijk kader zijn beschouwd, terwijl het dit gezien de achterliggende bedoelingen van de wetgever wel was.

Kort en goed zijn er dus een aantal redenen waarom onderzoek aan de hand van democratische waarden geen antwoord kan geven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Het biedt (1) geen kader om te bepalen of er sprake is van een praktische of principiële botsing tussen initiatieven en het wettelijk kader, (2) de vergelijking tussen de twee is in zekere zin scheef, (3) er bestaat een behoorlijk risico dat het tot verkeerde conclusies leidt over de waarden die het wettelijk kader wilt behartigen en (4) het benodigde (sociaalwetenschappelijke) onderzoek is niet verricht. Wederom geldt daarom dat een andere benadering van het concept democratie vereist is om de hoofdvraag van dit onderzoek op een juridisch relevante manier te kunnen beantwoorden.

2.2.3 *De modelbenadering*

De derde manier om democratie te benaderen, is door gebruik te maken van modellen. In sociaalwetenschappelijk literatuur wordt een model gezien als een veralgemenisering van een complexe werkelijkheid. Het is een constructie waarin geabstraheerd wordt van concrete gevallen. Noodzakelijkerwijs gaan daarbij in de omschrijving bepaalde individuele kenmerken van de concrete gevallen verloren. Er kan immers geen categorisering plaatsvinden als doorlopend onderscheidende

¹⁶ In paragraaf 2.4 wordt dieper op deze materie ingegaan.

kenmerken worden benadrukt. Binnen modellen spelen verschillen daarom een ondergeschikte rol en staan vooral overeenkomsten centraal. Tussen modellen is het precies andersom en zijn het juist de verschillen die centraal staan.¹⁷

De modelbenadering is om een aantal redenen het meest geschikt als hulpmiddel voor het beantwoorden van de hoofdvraag van dit onderzoek. Ten eerste zijn de verschillende hierna te bespreken modellen gebaseerd op praktijkonderzoek naar de belangrijkste kenmerken van verschillende democratische systemen. Daardoor doet het probleem zich niet voor dat speelt bij de politiek-theoretische benadering van democratie, namelijk dat de theorieën als zodanig niet terug te vinden zijn in het wettelijk kader of bij initiatieven. De kenmerken op basis waarvan de verschillende modellen zijn geformuleerd, zijn voornamelijk institutioneel van aard en als zodanig goed te herkennen in het wettelijk kader en in de opzet van initiatieven. Ten tweede kunnen er op basis van de modelbenadering algemene normatieve conclusies getrokken worden over hoe een systeem behoort te functioneren. Zoals hierna in meer detail uiteengezet zal worden, kunnen democratieën bij een model worden ingedeeld op basis van (1) de manier waarop democratische besluitvorming verloopt en (2) wie de besluiten neemt. Aan de hand daarvan zijn vier modellen geformuleerd welke op minimaal een van deze twee aspecten van elkaar verschillen. Op basis van de opzet van een initiatief en het wettelijk kader kan in algemene zin beoordeeld worden welke kenmerken van welk model zij vertonen. Als daartussen verschil bestaat, is er een grote kans dat er sprake is van een principiële botsing tussen een initiatief en het wettelijk kader. Ten derde zijn de modellen vastgesteld op een algemeen niveau dat goed aansluit op het niveau van de institutionele bepalingen over de gemeentelijke democratie in het wettelijk kader. De modelbenadering vliegt dus voor een vergelijking niet te hoog over (te abstract), zoals de benadering op basis van politieke theorieën, en ook niet te laag (te individueel), zoals de benadering op basis van democratische waarden.

Tegelijkertijd moet benadrukt worden dat de modelbenadering op zichzelf genomen niet voldoende is om de hoofdvraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden. De modellen zijn een veralgemenisering van de werkelijkheid en zij komen in geen enkele democratie in hun zuivere vorm voor. Wanneer alleen gebruik zou worden gemaakt van een algemeen model om verschillende concrete democratische systemen met elkaar te vergelijken, zouden er bepaalde nuances verloren kunnen gaan. Het is daarom van belang de concrete democratische systemen in detail te bestuderen. Op die manier kan worden achterhaald van welk model een democratisch systeem kenmerken vertoont én welke kenmerken normatief door het wettelijk kader worden voorgeschreven. Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al werd aangegeven, wordt de modelbenadering bij die exercitie als lens gebruikt om gericht het wettelijk kader te bestuderen. In paragraaf 2.4 zal aan de hand van

17 Held 2006, p. 6.

de historische ontwikkeling van de geïnstitutionaliseerde gemeentelijke democratie beschreven worden welke kenmerken van welk model normatief in het wettelijk kader tot uitdrukking komen. Voor de bestudeerde initiatieven zal dat gebeuren in de afzonderlijke aan hen gewijde hoofdstukken. Dit moet als een noodzakelijke uitwerking worden beschouwd van de modellen die nu eerst in paragraaf 2.3 beschreven worden.

2.3 De modellen

De politicoloog Lijphart is van grote invloed geweest op het gebruik van de modelbenadering voor het analyseren van het democratisch karakter van verschillende staten. In zijn boek uit 1984, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, onderscheidt hij twee verschillende vormen van democratische samenlevingen. Dat doet hij voor een belangrijk deel aan de hand van de wijze waarop besluiten tot stand komen. Enerzijds zijn er landen die een majoritair of meerderheidssysteem kennen, waarin besluiten worden genomen op basis van een gewone meerderheid (50+1). Het klassieke voorbeeld van dit type democratie is het Verenigd Koninkrijk, waardoor het bekend staat als het Westminster-model. Anderzijds zijn er landen die een consensusbenadering hanteren, waarin voor een besluit een zo groot mogelijk draagvlak wordt gezocht. Klassieke voorbeelden van dit type democratie zijn landen als Nederland en Duitsland, waardoor het bekend staat als het Rijnland-model.¹⁸

De twee modellen van Lijphart zijn door de bestuurskundige Hendriks aangevuld met twee extra modellen. Hendriks komt tot vier modellen doordat hij democratieën categoriseert aan de hand van een tegenstelling op twee assen. De eerste as kent een verschil tussen democratieën met aggregatieve besluitvorming en democratieën met integratieve besluitvorming en komt in principe neer op het onderscheid van Lijphart tussen majoritaire en consensuele besluitvorming. De tweede as kent een tegenstelling tussen directe en indirecte besluitvorming, wat ziet op degene die besluiten neemt. In het eerste geval worden beslissingen door burgers zelf genomen, waarbij natuurlijk gedacht kan worden aan referenda. In het tweede geval worden er vertegenwoordigers aangewezen om besluiten te nemen.¹⁹ Aan de hand van de tegenstelling op de assen aggregatief-integratief en direct-indirect komt Hendriks zoals gezegd tot vier democratiemodellen die hierna worden toegelicht, namelijk:

- De penduledemocratie (aggregatief en indirect).
- De consensusdemocratie (integratief en indirect).
- De kiezersdemocratie (aggregatief en direct).
- De participatiedemocratie (integratief en direct).

¹⁸ Lijphart 1984.

¹⁹ Hendriks 2006, p. 41.

2.3.1 *De penduledemocratie*

Zoals de naam al doet vermoeden, kan een penduledemocratie gekarakteriseerd worden als een ouderwetse hangklok met slinger: het beleid zwaait dan weer de ene en dan weer de andere kant uit. De voornaamste oorzaak daarvan is het sterk aggregatieve karakter van het stelsel, wat bij verkiezingen en besluitvormingsprocessen tot uiting komt. Zo wordt er vaak gewerkt met kiesdistricten met een *winner takes all*-systeem en worden beslissingen, ook de zwaarwegende, doorgaans genomen bij normale meerderheid. Dit leidt tot concentratie van de macht bij één partij, die daardoor het beleid kan bepalen zonder water bij de wijn te hoeven doen. Het stelsel is daarnaast sterk indirect van aard. De vraag wie een besluit neemt valt vrijwel altijd uit in het voordeel van vertegenwoordigers. Burgers hebben alleen tijdens verkiezingen een actieve rol in het besluitvormingsproces en worden daarna geacht weer aan de zijlijn te gaan staan.

Een penduledemocratie kent op het niveau van de staat een tiental kenmerken. De eerste vijf kenmerken betreffen de politieke machtsconfiguratie en de organisatie van de uitvoerende macht. De tweede vijf kenmerken betreffen de organisatie van de macht voorbij het regeringscentrum.

- 1) Er is sprake van machtsconcentratie bij een éénpartijregering, gesteund door een enkelvoudige meerderheid in het parlement.
- 2) De regering is dominant en staat in een monistische verhouding met het parlement.
- 3) Er is een tweepartijstelsel, waarbij de ene partij regeert en de andere niet.
- 4) Er is sprake van een majoritair, disproportioneel vertegenwoordigend districtstelsel.
- 5) Belangengroepen zijn pluralistisch en onderling verdeeld, waarbij het ieder voor zich is.
- 6) De staat neemt de vorm aan van een gecentraliseerde eenheidsstaat.
- 7) Bicameralisme is afwezig of onevenwichtig. De wetgevende macht is geconcentreerd bij één vertegenwoordigende kamer van het parlement.
- 8) Er is sprake van constitutionele flexibiliteit, tot uiting komend in een ongeschreven grondwet.
- 9) Het parlement is soeverein en er is geen externe grondwettelijkheidstoetsing.
- 10) Er is een van de regering afhankelijke centrale bank.²⁰

Het democratiemodel komt ook op lokaal niveau tot uiting in een tiental kenmerken. De eerste vijf daarvan zijn identiek aan die op het landelijke niveau, met natuurlijk als kanttekening dat het decentrale instituties betreft. De tweede vijf kenmerken verschillen enigszins.

- 1) Er is sprake van een gecentraliseerd en unitair bestuur, met slechts zwakke sublokale instituties.

20 Hendriks 2006, p. 64-65. Zoals Hendriks al opmerkt, zien de kenmerken, op het vijfde punt na, op de interne staatsstructuur. Volgens Hendriks werkt het model echter ook door in de relatie tussen de staat en de maatschappij.

- 2) Regelende machten zijn samengebond en er is een fusie langs sectorale lijnen. Boven sectoren geplaatste organen als het college van burgemeester en wethouders die machtsdeling zouden bevorderen, bestaan niet.
- 3) Decentrale overheidslagen hebben hun eigen werkterrein en er is weinig medebewind.
- 4) Vanuit de centrale overheid is er weinig bestuurlijk-juridisch toezicht en het preventief en repressief toezicht is zwak ontwikkeld.
- 5) Er is geen onafhankelijke rekenkamer(commissie).²¹

De manier waarop een penduledemocratie is georganiseerd, leidt tot bepaalde voor- en nadelen. Omdat er vaak maar twee partijen zijn die aan verkiezingen meedoen, ligt er na de verkiezingen bij de partij die de meerderheid heeft behaald een duidelijk mandaat om beleid te gaan maken. Doordat besluitvorming bij normale meerderheid plaatsvindt, kan de winnende partij daarmee ook voortvarend aan de slag. De verliezende partij kan de winnaar weinig in de weg leggen, en de voorkeur van de meerderheidsfractie kan daardoor snel tot uiting komen in het beleid. De keerzijden daarvan zijn onder andere dat minderheden door het alles of niets-karakter van verkiezingen voor langere tijd buitenspel staan en er electorale vertekening kan optreden door de inrichting van verkiezingen. In een *first past the post*-systeem kan het bijvoorbeeld voorkomen dat de winnaar van een verkiezing een minderheid van het totale aantal kiezers vormt. Daarnaast bestaat er een groot risico op een fixatie op één probleemanalyse en één oplossingsrichting. De meerderheid hoeft immers niet te luisteren naar andere geluiden uit de politiek of samenleving. Reflectiviteit, oftewel het bezien of de ingeslagen weg wel de juiste is, wordt door een gebrek aan tegenmachten in een penduledemocratie niet gestimuleerd.

2.3.2 *De consensusdemocratie*

Een consensusdemocratie is het model dat vooral voorkomt in verdeelde samenlevingen, waarbij scheidingen lopen langs bijvoorbeeld etnische, religieuze of sociaal-economische lijnen.²² Nederland en België zijn traditionele voorbeelden van consensusdemocratieën, maar ook Zwitserland wordt ertoe gerekend. In het model wordt, anders dan in penduledemocratieën, sterk de nadruk gelegd op gezamenlijk overleg. Voor een besluit moet er liefst zo veel mogelijk draagvlak bestaan onder zo veel mogelijk verschillende groepen. Het besluitvormingsproces is met andere woorden sterk integratief van aard. Als uiteindelijk toch niet alle groepen zich kunnen vinden in een conceptbesluit, kan er alsnog bij gewone meerderheid worden besloten. In de praktijk komt het dan ook voor dat minderheden buitenspel staan, maar men zal proberen dit tot een minimum te beperken. In consensusdemocratieën spelen burgers in de regel een kleine rol in het besluitvormingsproces. Besluiten worden genomen door vertegenwoordigers en burgers zijn, net als in penduledemocratieën, alleen tijdens verkiezingen speler in het proces. Een belangrijk verschil met de penduledemocratie is dat het maatschappelijk middenveld, oftewel het geheel van

21 Hendriks 2006, p. 69-70.

22 Hendriks 2006, p. 81.

professionele organisaties en georganiseerde burgers, wel sterk betrokken wordt bij besluitvorming. De belangen die deze groepen vertegenwoordigen moeten namelijk worden meegenomen om het nodige draagvlak te creëren. Het gevolg van dit alles is dat vertegenwoordigers en bestuurders van overheidsorganen minder macht hebben dan hun ambtgenoten in penduledemocratieën en dat professionele belangenbehartigers tussen verkiezingen in meer invloed kunnen uitoefenen op het besluitvormingsproces.

Ook dit stelsel kent op het niveau van de staat een tiental kenmerken.

- 1) De macht wordt gedeeld in brede coalities.
- 2) Er is een dualistische en evenwichtige verhouding tussen de regering en het parlement.
- 3) Er zijn meerdere politieke partijen.
- 4) Het kiesstelsel is proportioneel vertegenwoordigend.
- 5) Er is een corporatistisch belangengroepensysteem en er vindt georganiseerd overleg plaats met koepelorganisaties.
- 6) Het bestuur is gedecentraliseerd en federaal. Er is sprake van meervoudig, geleed en complementair bestuur.
- 7) Er is sprake van bicameralisme, waarbij de wetgevende macht verspreid is over relatief gelijkwaardige vertegenwoordigende kamers.
- 8) Er is een geschreven grondwet, die slechts gewijzigd kan worden met een gekwalificeerde meerderheid.
- 9) De grondwettelijkheid van wetgeving wordt niet door de wetgever zelf bepaald, maar door een externe instantie.
- 10) De centrale bank is onafhankelijk van de regering.²³

Net als in een penduledemocratie komen in een consensusdemocratie op lokaal niveau de eerste vijf kenmerken overeen met de landelijke, maar verschillen de tweede vijf kenmerken.

- 1) Het bestuur is gedecentraliseerd en gefederaliseerd, waarbij de macht verspreid is over krachtige sublokale instituties zoals wijkraden of deelgemeenten.
- 2) Regelende machten zijn versnipperd over wederzijds afhankelijke sectoren.
- 3) De onderlinge afhankelijkheid is geïnstitutionaliseerd. Een decentraal bestuur kent eigen bestuurlijke verantwoordelijkheden, maar daarnaast ook verantwoordelijkheden in medebewind en coproductie.
- 4) Het bestuurlijk-juridisch toezicht is goed ontwikkeld, met de mogelijkheid tot preventief en/of repressief toezicht door hogere instanties.
- 5) Er zijn onafhankelijke rekenkamer(commissie)s.²⁴

²³ Hendriks 2006, p. 82-83. Hoewel Nederland, zoals gezegd, gekwalificeerd kan worden als consensusdemocratie, blijkt uit de kenmerken eens te meer dat de werkelijkheid weerbarstiger is dan de theorie. Zo kan voor Nederland niet worden volgehouden dat de wetgevende macht van de Eerste en Tweede Kamer gelijkwaardig is, en geldt in Nederland het toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet.

²⁴ Hendriks 2006, p. 87-88.

Deze kenmerken zorgen ervoor dat het beeld er na verkiezingen in consensusdemocratieën geheel anders uitziet dan in penduledemocratieën. Door het proportionele kiesstelsel bieden de vertegenwoordigende organen plaats aan een bonte verzameling partijen. Geen enkele daarvan zal een absolute meerderheid weten te behalen, waardoor partijen gedwongen zijn samen te werken. Besluitvormingsprocessen zijn hierdoor inclusiever en het betekent dat ook kleinere politieke groeperingen kunnen meebesturen. Een keerzijde daarvan is dat besluitvormingsprocessen langzaam kunnen verlopen. Het vormen van een regeringscoalitie, bijvoorbeeld, kan maanden duren, terwijl in een penduledemocratie de nieuwe regering vaak de dag na de verkiezingen al aan het werk kan. Coalitievorming betekent ook dat de voorkeur van kiezers minder doorklinkt in het uiteindelijke beleid. Iedereen zal water bij de wijn moeten doen om tot een werkbaar compromis te komen. Daarnaast staat de voorkeur van de kiezer onder druk door de betrokkenheid van professionele belangenvertegenwoordigers bij besluitvorming buiten verkiezingstijd. Hierdoor wordt weliswaar een breder draagvlak gecreëerd voor besluiten en is er minder vaak georganiseerd verzet, maar het betekent ook dat politici en bestuurders minder doorzettingsmacht hebben dan in penduledemocratieën. Ook zijn zij minder politiek verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op het gevoerde beleid. Dat is immers in samenspraak met veel andere, al dan niet gekozen, belangenvertegenwoordigers tot stand gekomen.

2.3.3 *De kiezersdemocratie*

Het derde democratiemodel, de kiezersdemocratie, is de directe tegenhanger van de consensusdemocratie. De besluitvorming in een kiezersdemocratie is sterk aggregatief van aard en burgers behartigen hun eigen belangen direct in de besluitvormingsarena.²⁵ Het bekendste instrument van dit type democratie is uiteraard het referendum. Het is belangrijk te benadrukken dat een kiezersdemocratie nergens ter wereld de democratische hoofdstructuur van een staat vormt. In een moderne staat van enige omvang is het simpelweg niet mogelijk burgers direct te laten beslissen over alle of zelfs maar de meerderheid van de te nemen besluiten. Een kiezersdemocratie is daarom altijd ingebed in een consensusdemocratie, zoals in Zwitserland, of een penduledemocratie, zoals in de Amerikaanse staat Californië. Niet geheel verrassend nemen burgers in een kiezersdemocratie een centrale plaats in. Hun rol is niet alleen reactief, maar vooral ook actief als initiatiefnemers van bijvoorbeeld burgerinitiatieven en referenda. Burgers zijn dus veel meer spelers dan toeschouwers. Een kanttekening daarbij is dat burgers vooral betrokken zijn bij het maken van keuzes. Het uitvoeren van de gemaakte keuzes is iets dat in een kiezersdemocratie nog altijd overgelaten wordt aan professionele instanties.

Hoewel kiezersdemocratieën zoals gezegd in geen enkele staat de hoofdstructuur vormen van democratische besluitvormingsprocessen, zijn er desondanks wel een aantal kenmerken van op te sommen.

25 Hendriks 2006, p. 102-103.

- 1) Er is sprake van begrensd bestuur. De bestuursmacht is opgesplitst en ingeperkt.
- 2) Burgers besturen actief mee via bijvoorbeeld volksraadplegingen en referenda.
- 3) Burgers controleren het bestuur actief. Ze vormen als het ware zelf de checks and balances door het bestuur te corrigeren wanneer zij dat nodig vinden.
- 4) Er zijn veel verschillende belangen die op verschillende manieren behartigd worden.
- 5) Er is sprake van decentralisatie en federalisme. Decentrale instituties zijn op eigen terreinen bevoegd.
- 6) Er is sprake van reductionisme, waarbij het geheel minder is dan de som der delen en waarbij het geheel afhankelijk is van de delen.
- 7) Marktlogica is dominant. Coördinatie vindt van onderop plaats. De kiezer is eerder een consument dan een klassieke goed geïnformeerde, meedenkende kiezer die deelneemt aan het publieke debat.
- 8) Het individu wordt beschermd door allerlei waarborgen tegen de tirannie van de meerderheid.²⁶

Anders dan in een penduledemocratie en consensusdemocratie zijn verkiezingen voor vertegenwoordigende organen minder bepalende momenten voor gewone burgers in een kiezersdemocratie. Er zijn naast deze verkiezingen namelijk nog meer mogelijkheden om direct voorkeuren duidelijk te maken, waarbij burgers ook zelf het initiatief kunnen nemen tot een stemming. De keerzijde van de medaille is dat burgerinitiatieven een rem kunnen zijn op beleid dat door vertegenwoordigende organen wordt gevoerd. Dit hoeft niet per se negatief te zijn, maar vooral in combinatie met het gevaar van tragedies of the commons²⁷ kan het de behartiging van het algemeen belang bemoeilijken. Daarnaast legt een kiezersdemocratie veel verantwoordelijkheid voor het behartigen van eigen belangen bij de individuele burger. Aan de ene kant betekent dit dat er een grote mate van gelijkheid is tussen burgers. Het maakt voor het gewicht van een stem bij een referendum immers niet uit of je een bankier of bouwvakker bent. Aan de andere kant worden zwakkeren in de samenleving, die vaak niet de tijd, het geld of de kennis hebben om zelfstandig hun belangen te behartigen, door de nadruk op individuele verantwoordelijkheid benadeeld.

2.3.4 *De participatiedemocratie*

Het vierde democratiemodel is de participatiedemocratie. In dit type democratie wordt het van groot belang geacht dat iedereen aan het besluitvormingsproces mee kan doen op een directe wijze. Daarnaast moet dat proces in een participatiedemocratie integratief verlopen. Net als in een consensusdemocratie moeten minderheden bij de beleidsvorming worden betrokken om zo meer draagvlak te

²⁶ Hendriks 2006, p. 111.

²⁷ Tragedies of the commons zijn situaties waarin een keuze om iets te doen of te laten voordelig kan zijn voor een individu, terwijl het voor het geheel (zeer) nadelig kan uitpakken. Wanneer iedereen kiest voor zijn eigenbelang zal dit gevaar zich verwezenlijken.

creëren en tot betere besluiten te komen. Gezien dit doel is gelijkheid een ideaal dat zeer hoog in het vaandel staat. Meer nog dan de kiezersdemocratie, is de participatiedemocratie een in de praktijk moeilijk te realiseren vorm van democratie. De nadruk op integratieve besluitvorming betekent dat besluitvorming een proces is van de soms zeer lange adem. Daar komt bij dat in participatiedemocratieën burgers niet alleen direct actief zijn bij het bepalen van het beleid dat gevoerd moet worden, maar ook bij de uitvoering van dat beleid. Er wordt, kortom, in participatiedemocratieën zoveel actieve betrokkenheid van burgers gevraagd dat het concept, als het überhaupt te realiseren valt, alleen werkbaar is op lokale schaal.²⁸

Voor zover het te realiseren valt, komt een participatiedemocratie zoals gezegd alleen voor op het lokale niveau. De kenmerken die Hendriks beschrijft, zien dan ook op dat niveau.

- 1) Het bestuur is kleinschalig, net als de eenheid waarop dat bestuur betrekking heeft.
- 2) Het bestuur is collectief. Iedereen is in beginsel betrokken bij de uitvoering.
- 3) Het bestuur legt collectief verantwoording af. Iedereen die participeert controleert voortdurend en eist continu verantwoording.
- 4) Er is sprake van gedeelde idealen en ideeën over het algemeen belang, wat zorgt voor afstemming en gecoördineerde actie.
- 5) Organisatie vindt plaats van onderop. Autonome eenheden zijn vrijwillig bij het geheel betrokken.
- 6) Het geheel is meer dan de som der delen en is betekenis gevend.
- 7) Er is sprake van radicale loyaliteit. In het geval van onenigheid is meepraten en loyaliteit het uitgangspunt, maar is afscheiding in het uiterste geval een optie.
- 8) Belangen worden op groepsniveau behartigd.²⁹

Een voordeel van een participatiedemocratie is dat burgers verantwoordelijk worden gemaakt voor hun eigen samenleving. Dit kan veel positieve energie losmaken in een gemeenschap en saamhorigheidsgevoelens genereren. Het gevaar dat het model in zich draagt is dat het besluitvormingsproces vastloopt zodra de praktijk niet aan hooggespannen verwachtingen voldoet. Overleg kost veel tijd, geld en energie en in verdeelde, heterogene samenlevingen is het ondenkbaar dat over alle kwesties consensus kan worden bereikt. Er zullen daarover toch beslissingen moeten worden genomen, maar daarvoor biedt de participatiedemocratie geen andere oplossing dan dat de groepen die het fundamenteel niet met de beslissing eens zijn zich dan maar moeten afscheiden. Daarnaast is het beroep dat op burgers wordt gedaan om te besturen groter dan dat zij kunnen en/of willen behappen. De participatiedemocratie kan daarom nooit de democratische hoofdstructuur van een

28 Hendriks 2006, p. 127 en p. 134.

29 Hendriks 2006, p. 134.

staat vormen. Hendriks stelt dat het wel een waardevolle aanvulling op de andere drie democratiemodellen kan zijn. Het confronteert de penduledemocratie met het gegeven dat het voor goed bestuur nodig is om tussen verkiezingen in signalen uit de samenleving op te vangen. Het confronteert de consensusdemocratie met het gegeven dat politieke partijen en professionele belangenbehartigers niet over alle kennis beschikken en alle standpunten in een maatschappij vertegenwoordigen. Het confronteert de kiezersdemocratie met het gegeven dat aan een voor- of tegenstem verschillende beweegredenen ten grondslag kunnen liggen en dat mensen van elkaar kunnen leren door met elkaar in gesprek te gaan.

2.4 De ontwikkeling van de geïnstitutionaliseerde gemeentelijke democratie

Iedereen met minimaal een basale kennis van het Nederlandse constitutionele recht zal tijdens het lezen van de voorgaande paragraaf de indruk hebben gehad dat, hoewel geen van de vier modellen precies op de Nederlandse situatie past, het wettelijk kader de meeste kenmerken vertoont van een consensusdemocratie. Dit is in grote lijnen een correcte indruk. Om de hoofdvraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden, is het echter noodzakelijk deze algemene indruk uit te werken in concrete, juridisch relevante kenmerken. Alleen op die manier kan worden vastgesteld hoe initiatieven op verschillende institutionele terreinen zich verhouden tot de gemeentelijke democratie zoals die in het wettelijk kader is vastgelegd. In deze paragraaf zal de algemene indruk worden uitgewerkt aan de hand van de historische ontwikkeling van de geïnstitutionaliseerde gemeentelijke democratie.

Voor een volledig en correct beeld van de belangrijkste kenmerken van de geïnstitutionaliseerde gemeentelijke democratie is het niet voldoende alleen de artikelen in de Grondwet en de Gemeentewet erop na te slaan. De betekenis die de meest recente (Grond)wetgevers daaraan geven is uiteraard juridisch zeer relevant, maar in veel gevallen wordt ook verwezen naar de uitleg van eerdere (Grond)wetgevers of worden artikelen nauwelijks toegelicht, waarbij aan bepalingen een betekenis werd toegekend die voor deelnemers aan de beraadslaging klaarblijkelijk evident was. Met andere woorden, een blik op bijvoorbeeld de Memorie van Toelichting bij de dualiseringswet van 2002 is niet altijd voldoende om duidelijk te krijgen welke betekenis een bepaald artikel vandaag de dag nog heeft. Daarvoor is het nodig de historische ontwikkeling van de belangrijkste institutionele bepalingen uiteen te zetten. Op die manier kan worden vastgesteld welke betekenis er oorspronkelijk aan een bepaling werd toegekend, welke betekenis in de loop der tijd verdwenen is, welke betekenis de tand des tijds heeft doorstaan en welke nieuwe betekenis de bepaling eventueel heeft gekregen. In deze paragraaf wordt de algemene historische ontwikkeling van de gemeentelijke democratie met zevenmijlslaarzen beschreven. De beschrijvingen van individuele onderwerpen zoals het budgetrecht en controlerende bevoegdheden volgen in de specifiek daaraan gewijde hoofdstukken.

De beschrijving die hierna volgt, ziet overigens alleen op de geïnstitutionaliseerde kenmerken van de gemeentelijke democratie. Meer specifiek doel ik daarmee op de juridische vormgeving van de gemeentelijke democratie. Relevant is bijvoorbeeld welke plaats de gemeenteraad in de Grondwet inneemt en hoe het college van burgemeester en wethouders zich op grond van de Gemeentewet tot de raad dient te verhouden. Dit soort geïnstitutionaliseerde aspecten vormen natuurlijk maar een deel van wat de gemeentelijke democratie is. Minstens zo belangrijk voor het functioneren daarvan is wat de politieke cultuur zou kunnen worden genoemd. Dit omvat het geheel van acties, gedragingen, uitlatingen en omgangsvormen van instanties en actoren die invulling geven aan de geïnstitutionaliseerde democratie.³⁰ Het is de democratie zoals die in de praktijk gemaakt en beleefd wordt. Daaronder valt bijvoorbeeld hoe een oppositie zich gedraagt tegenover een coalitie, hoe er verantwoording wordt afgelegd door bestuurders en wanneer vertegenwoordigers die verantwoording afdoende achten. Dit zijn aspecten die ontegenzeggelijk van groot belang zijn voor het functioneren van de gemeentelijke democratie. Toch vallen zij alleen binnen het bereik van dit onderzoek voor zover zij (deels) ingekleurd worden door een norm uit het wettelijk kader of een structurering die daarin is aangebracht. Een raadslid is bijvoorbeeld behoorlijk vrij om een eigen invulling te geven aan het raadslidmaatschap, maar hij mag op grond van het lastverbod uit artikel 129 lid 6 Grondwet en artikel 27 Gemeentewet nooit een bindend mandaat aannemen. In de beschrijving die volgt, staat de bedoeling centraal die de (Grond)wetgever heeft gehad met de invoering van dit soort bepalingen.

2.4.1 *De vroege jaren: 1848-1917*

De moderne geschiedenis van de gemeentelijke democratie in Nederland vangt aan met de introductie van de Grondwet van 1848. Daarvoor bestond de gemeente als bestuurlijke eenheid zoals wij die vandaag de dag kennen niet. De Grondwet van 1815 kende wel bepalingen over het lokaal bestuur, maar deze sloten nog aan bij het van oudsher bestaande onderscheid tussen stad en platteland. De inrichting van beide vormen van lokaal bestuur werd in respectievelijk artikel 132 en artikel 154 Grondwet 1815 opgedragen aan de regering. De reglementen waarin de regering uitvoering gaf aan deze opdracht werden per provincie vastgesteld, waardoor er theoretisch ruimte was om onderscheid tussen gebieden aan te brengen. Het zal weinig verbazen dat de regering onder leiding van de centralistisch ingestelde koning Willem I daar geen gebruik van heeft gemaakt.³¹

Al met al was het bestuur dat op basis van de reglementen werd ingesteld zowel in de stad als op het platteland erg ondoorzichtig en gesloten.³² Controle ervan was daardoor vrijwel ondoenlijk en verantwoording werd nauwelijks afgelegd. Deze situatie was voor liberalen als Thorbecke een doorn in het oog en toen zij in 1848 de kans kregen om het roer radicaal om te gooien, grepen zij deze

30 Vgl. Van der Pot 2014, p. 177-179.

31 Dölle en Elzinga 2004, p. 16-17; Van der Pot 2014, p. 907-908.

32 Dölle en Elzinga 2004, p. 16-17; Van der Pot 2014, p. 907-908.

met beide handen aan. De aanpak was tweeledig. Allereerst werd het niet langer aan de regering overgelaten om de inrichting van het lokaal bestuur te bepalen, maar werd die taak in artikel 138 Grondwet 1848 aan de wetgever opgedragen. Daarnaast werden in de Grondwet enkele belangrijke bepalingen opgenomen waarmee de wetgever rekening diende te houden bij het uitvoeren van die taak. Artikel 139 Grondwet 1848 vormde het belangrijkste kader door in lid 1 te bepalen dat de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente stond en dat de leden ervan rechtstreeks verkozen werden door ingezetenen. Dit systeem gold voor alle gemeenten in Nederland, waardoor het onderscheid tussen stad en platteland tot het verleden ging behoren. Uiteraard was er nog geen sprake van algemeen kiesrecht, maar gold er censuskiesrecht. Artikel 139 lid 3 Grondwet 1848 bepaalde daarover dat de belasting som die moest worden betaald om voor het kiesrecht in aanmerking te komen de helft zou bedragen van de som die gold voor het kiesrecht van de Tweede Kamer.³³ Ten slotte werd in artikel 140 Grondwet 1848 verankerd dat regeling en bestuur van de gemeentelijke huishouding aan de gemeenteraad werd overgelaten. Daarmee creëerde de Grondwet een autonome sfeer voor de gemeenteraad om beleid te maken dat kon worden afgestemd op de plaatselijke omstandigheden. De Kroon behield ten aanzien daarvan op grond van artikel 140 jo. artikel 133 Grondwet 1848 wel het recht om besluiten van de raad te schorsen of te vernietigen wanneer zij met een wet of het algemeen belang strijdig waren. Dit vernietigingsrecht toont aan dat gemeenten weliswaar een bepaalde mate van autonomie genoten onder de Grondwet van 1848, maar dat hun belangen altijd opzij konden worden gezet wanneer de rijksoverheid dit nodig achtte. Met andere woorden, het decentralisatiebeginsel was voor de grondwetgever ondergeschikt aan het beginsel van de eenheidsstaat.

De wetgever gaf in 1851 met invoering van de door Thorbecke ontworpen gemeentewet uitvoering aan de opdracht uit artikel 138 Grondwet 1848. Naast de taken en bevoegdheden van de gemeenteraad werden in de gemeentewet ook die van het college van burgemeester en wethouders en van de burgemeester vastgelegd. Het college en de burgemeester waren niet als zodanig in de Grondwet omschreven maar maakten desondanks vanaf het begin onderdeel uit van het gemeentebestuur.³⁴ Met betrekking tot de verhouding tussen de drie organen vertoonde de gemeentewet een subtiel verschil met de Grondwet. De laatste kende alle gemeentelijke bevoegdheden toe aan de gemeenteraad als hoofd van de gemeente. De gemeentewet week hiervan af door bepaalde bevoegdheden in artikel 134 Gemeentewet 1851 direct aan het college toe te kennen. Het betrof een limitatieve lijst bevoegdheden die volgens de wetgever beter bij het college als dagelijks bestuur van de gemeente konden worden belegd.³⁵ Daarnaast werden ook bepaalde bevoegdheden direct aan de burgemeester toegekend met als argument dat deze bevoegdheden, op het terrein van de openbare orde, thuis hoorden bij een eenhoofdig orgaan dat snel beslissingen kon nemen.³⁶ Hoewel deze

33 Op basis van artikel 76 Grondwet 1848 zou de census daarvoor op zijn beurt worden bepaald door de wetgever in de Kieswet.

34 Het bestaan van de burgemeester viel wel af te leiden uit artikel 139 lid 2 Grondwet 1848, waarin stond dat de voorzitter van de gemeenteraad door de Koning werd benoemd en ontslagen.

35 Memorie van Toelichting gemeentewet 1951, geciteerd in: De Vries en Van Poelje 1931, p. 124.

36 Memorie van Toelichting gemeentewet 1951, geciteerd in: De Vries en Van Poelje 1931, p. 125.

gang van zaken niet geheel in overeenstemming met de Grondwet was, werden er weinig bezwaren tegenin gebracht en was het vanuit praktisch oogpunt ook alleszins begrijpelijk. Wat voor de acceptatie ervan meehielp, was dat de raad de mogelijkheid had om toezicht te houden op de uitoefening van de bevoegdheden die aan het college waren toegekend.³⁷

Naast de introductie van het college en de burgemeester, was in de Gemeentewet 1851 ook de werkwijze en samenstelling van het gemeentebestuur uitgewerkt.³⁸ Een aantal aspecten verdienen een individuele vermelding. Allereerst werd voor de gemeenteraad in artikel 43 Gemeentewet 1851 bepaald dat deze in beginsel in het openbaar vergaderde, wat voor Thorbecke een langgekoesterde wens was.³⁹ Daarnaast werd in artikel 10 Gemeentewet 1851 geregeld dat raadsleden werden verkozen op basis van een meerderheidsstelsel, waarbij de gemeente op grond van artikel 6 Gemeentewet 1851 kon worden verdeeld in verschillende afdelingen (kieskringen). Verder werd in artikel 45 Gemeentewet 1851 vastgelegd dat de raadsleden stemden volgens eed en geweten en zonder last of ruggenspraak. Op de betekenis daarvan wordt hierna ingegaan. Ten aanzien van de wethouders werd bepaald dat zij benoemd moesten worden uit de raad, met behoud van hun raadszetel. Dit betekende dat kiesgerechtigden niet alleen hun volksvertegenwoordigers kozen, maar automatisch ook hun bestuurders. Dit is decennialang een van de bepalende kenmerken van de gemeentelijke democratie geweest en een van de meest in het oog springende verschillen met de democratie zoals die op nationaal niveau geïnstitutionaliseerd was. Een van de andere verschillen met het nationale niveau was dat er op lokaal niveau geen mogelijkheid werd gecreëerd om de raad tussentijds te ontbinden en dat de raad niet bevoegd was wethouders te ontslaan. Ten slotte verdient vermelding dat het gemeentebestuur op zeer veel terreinen te maken had met preventief toezicht. Dit valt te verklaren door de al genoemde nadruk van de Grondwet op het beginsel van de eenheidsstaat.

Het systeem zoals dat uit deze aspecten naar voren komt, vertoont institutioneel gezien kenmerken van zowel een penduledemocratie als een consensusdemocratie. Het eerste type uit zich in het feit dat de verkiezingen plaatsvonden op basis van een disproportioneel vertegenwoordigend meerderheidsstelsel en in de sterk monistische relatie tussen de volksvertegenwoordiging en het dagelijks bestuur. Het tweede type uit zich in het feit dat de lokale overheid weliswaar over een eigen autonoom bestuursterrein beschikten, maar dat er ook een sterk ontwikkeld systeem was van preventief en repressief toezicht. Wat bij beide democratiemodellen aansluit, is dat de burger in het systeem van 1851 een zeer passieve rol vervulde en alleen tijdens verkiezingen, voor zover men kiesrecht had, of door het indienen van een petitie betrokken was bij het openbaar bestuur. De geïnstitutionaliseerde gemeentelijke democratie had dus aan het begin van zijn bestaan een hybride karakter.

37 Memorie van Toelichting gemeentewet 1951, geciteerd in: De Vries en Van Poelje 1931, p. 125.

38 Veel daarvan is vandaag de dag nog terug te vinden in de Gemeentewet. Zonder Thorbecke heilig te willen verklaren, is het toch op zijn minst indrukwekkend te noemen dat zijn raamwerk het al zo lang uithoudt.

39 Thorbecke 1847, p. 2 en p. 88.

Overigens moet men van de democratische aspiraties van de Grondwet 1848 en de Gemeentewet 1851 geen al te rooskleurig beeld koesteren. Ja er werd een gekozen volksvertegenwoordiging gecreëerd en ja dit orgaan werd aan het hoofd van de gemeente geplaatst, maar daarmee was er allerminst sprake van een democratisch bestuur in de moderne zin van het woord. Voor een groot deel kwam dat uiteraard doordat het kiesrecht slechts aan een zeer beperkt deel van de bevolking toekwam. Maar misschien wel van even groot belang was de reden waarom er überhaupt verkiezingen werden gehouden. Verkiezingen waren voor Thorbecke een middel tot een doel, of liever gezegd, doelen. Het was allereerst een manier om de geslotenheid van het bestuur open te breken en zo nu en dan een wisseling van de wacht mogelijk te maken.⁴⁰ Daarnaast werd het kiesrecht *toegekend* aan geschikt geachte personen om een vertegenwoordiging samen te stellen die uit de meest capabele personen zou bestaan die samen het algemeen belang zouden behartigen. Dat is wat Thorbecke bedoelde met ‘een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij’.⁴¹ Wat het algemeen belang was en hoe dat het beste kon worden gediend, moest door deze capabele vertegenwoordigers in onderling debat in de raad worden bepaald. Om hen daarbij te ondersteunen werd het lastverbod voor gemeenteraadsleden in het al genoemde artikel 45 Gemeentewet 1851 geïntroduceerd. Dit moest garanderen dat raadsleden vrij waren om hun eigen opvattingen te vormen.

Als democratie niet het belangrijkste organisatieprincipe was dat ten grondslag lag aan de gemeente als bestuurslaag, welk principe dan wel? Voor Thorbecke was dat het idee van het communalisme. Het communalisme is geen helder afgebakend concept, maar omvat in navolging van Brasz en Ten Berge elke vorm van normatief denken, waarin aan het plaatselijke politieke proces – hoe dan ook – een positief gewaardeerde rol wordt toegekend, alsmede de verwerkelijking van deze idealen in de praktijk.⁴² De gemeentewet van Thorbecke was, zoals gezegd, deels een reactie op de praktijk van de reglementen die vóór 1848 de inrichting van het lokale bestuur bepaalden. Deze reglementen waren centralistisch ingestoken en lieten geen ruimte voor plaatselijke politieke opvattingen en voor zelfbestuur van lokale gemeenschappen. Dit stond haaks op de opvatting van Thorbecke dat de Staat moest worden opgevat als een levend organisme, waarin verschillende afzonderlijke onderdelen samen vorm gaven aan het geheel.⁴³ Om dat ideaalbeeld te verwezenlijken, moesten reeds bestaande maatschappelijke verbanden in de overheid worden geïncorporeerd via de gemeenteraad. Het communalisme omvat ook een element van wat wij vandaag de dag subsidiariteit zouden noemen. Beslissingsbevoegdheid moest immers zo veel mogelijk belegd worden bij die groepen die het direct aanging. Dit subsidiariteitsstreven was overigens niet absoluut en werd in zekere zin doorkruist door het andere organisatieprincipe dat aan de gemeente als bestuurslaag ten grondslag lag, namelijk het beginsel van de

40 Van den Berg en Boogaard 2018, p. 45.

41 Rapport Staatscommissie-Thorbecke 1848, p. 15-16.

42 Brasz 1960, p. 1; Ten Berge 1978, p. 19; Van den Berg en Boogaard 2018, p. 46.

43 Thorbecke 1841, p. 77-78.

eenheidsstaat. Feitelijk moest dit voorop worden gesteld. Dat valt af te leiden uit het al genoemde vernietigingsrecht van de Kroon en uit de uniforme structuur die de Gemeentewet 1851 oplegde aan alle gemeenten in Nederland.⁴⁴ Thorbecke vond het bieden van ruimte voor plaatselijk gegroeide verbanden belangrijk, maar die ruimte strekte niet zo ver dat gemeenten aan hun eigenheid uitdrukking mochten geven bij de inrichting van hun bestuur.

2.4.2 *Onderhevig aan de praktijk: 1917-1992*

Onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen zoals de schoolstrijd, de emancipatie van de arbeidersbeweging en de opkomst van georganiseerde confessionele stromingen onderging de geïnstitutionaliseerde democratie in Nederland op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau in 1917 een belangrijke wijziging. Allereerst werd er voor verkiezingen een stelsel van evenredige vertegenwoordiging in de Grondwet opgenomen. Daarnaast werd het algemeen kiesrecht voor mannen in de Grondwet geïntroduceerd, gevolgd door het algemeen kiesrecht voor vrouwen in de Kieswet in 1919 en in 1922 in de Grondwet. Deze maatregelen waren volgens toenmalig premier Cort van der Linden nodig om 'meer waarheid te brengen in het stelsel van vertegenwoordiging'.⁴⁵ Zoals in hoofdstuk zes uitvoeriger zal worden besproken, moesten vertegenwoordigende organen een afspiegeling worden van de in de maatschappij aanwezige politieke opvattingen. Met andere woorden, elke politieke stroming die er enigszins toe deed, moest een plekje in de zon krijgen. Als gevolg van deze wijzigingen schoof de geïnstitutionaliseerde democratie in beslissende mate op in de richting van een consensusdemocratie.

Naast deze twee uiterst belangrijke institutionele wijzigingen deden zich op gemeentelijk niveau ondertussen nog meer veranderingen voor. Zoals is besproken, was een van de belangrijkste kenmerken van de door Thorbecke gevormde gemeentelijke democratie dat raadsleden niet alleen regelgevende bevoegdheden hadden, maar ook geacht werden de gemeente te besturen. Met de toename van het aantal bestuurstaken aan het einde van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw raakten raadsleden steeds meer belast door deze taken. Tegelijkertijd werd het college steeds meer een professioneel bestuursorgaan met een groeiend ambtenarenapparaat dat feitelijk de raad overvleugelde. Er werd daarom gezocht naar manieren om de handen van de raad vrij te maken voor andere taken dan de bestuurlijke zodat hij weer meer als hoofd van de gemeente zou kunnen functioneren. In de eerste decennia van de twintigste eeuw dacht de regering de oplossing gevonden te hebben in een voorstel tot het deconstitutionaliseren van de exclusieve bestuursbevoegdheid van de raad ten aanzien van de gemeentelijke huishouding uit artikel 144 Grondwet 1917. Tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel bleek dat de Tweede Kamer daar niets van wilde weten, waardoor de bestuursbevoegdheid exclusief

⁴⁴ Brasz 1960, p. 55 en p. 69-70.

⁴⁵ Rapport Staatscommissie-Oppenheim 1914, p. 2.

bij de raad bleef liggen.⁴⁶ In plaats daarvan werd in de Grondwet voor de raad de mogelijkheid geopend tot het delegeren van bevoegdheden aan andere organen, waarbij men in de eerste plaats dacht aan het college. Deze bepaling zette de deur voor delegatie open, maar dan wel op een kier. De bepaling kende namelijk een drietal beperkingen. De raad mocht alleen 'in te bepalen gevallen, met inachtneming van te stellen regels, onder zijn toezicht, het bestuur van te bepalen takken van de huishouding der gemeente geheel of ten dele aan andere organen opdragen'.⁴⁷ Of er bevoegdheden overgedragen zouden worden, was aan de raad om te beslissen. Daarmee bleef het uitgangspunt intact dat de raad ook het bestuur van de gemeente voerde.

Op de grondwetswijziging uit 1922 volgde een wijziging van de gemeentewet in 1931. Deze was bedoeld als grootschalige herziening van de Gemeentewet 1851, maar het bleef vooral bij technische aanpassingen. Noemenswaardig is dat van de nieuwe opening in de Grondwet om bevoegdheden te delegeren, gebruik werd gemaakt. De raad kon voortaan onder andere algemene bestuursbevoegdheden met betrekking tot de uitvoering van verordeningen overdragen aan het college evenals de bevoegdheid om nadere regels vast te stellen.

Een ontwikkeling die, zeker met kennis achteraf, van groot gewicht was, is de introductie in 1964 van het gemeentelijke commissiestelsel. Dit wordt in hoofdstuk vier in meer detail besproken, maar voor nu is relevant te weten dat met het commissiestelsel voor het eerst de mogelijkheid gecreëerd werd om binnengemeentelijk te decentraliseren. Er kon gekozen worden voor functionele decentralisatie, waarbij een commissie met een specifieke taak werd belast en een specifieke bevoegdheid kon verkrijgen, of territoriale decentralisatie, waarbij een commissie voor een bepaald gebied kon worden ingesteld en bevoegdheden kon krijgen. Het commissiestelsel was bedoeld om gewone burgers meer mogelijkheden te bieden om bij het openbaar bestuur betrokken te zijn. Op deze manier kon het gemeentebestuur interesse wekken bij de burger voor het openbaar bestuur én gebruik maken van de in de maatschappij aanwezige expertise bij het maken van beleid. Dat laatste kon vóór de introductie van het commissiestelsel alleen via privaatrechtelijke rechtsvormen. Omdat men dat voor het behartigen van in wezen publieke taken onwenselijk achtte, werd het commissiestelsel als publiekrechtelijke tegenhanger geïntroduceerd.⁴⁸

De invoering van het commissiestelsel is om een aantal redenen een voor het onderwerp van dit onderzoek interessante ontwikkeling. Ten eerste is het de eerste serieuze poging om participatie van burgers binnen het gemeentebestuur uit te breiden buiten het lidmaatschap van de raad. Dat gebeurde niet vanuit een democratisch motief, maar om experts van buiten aan te trekken en om interesse te wekken onder burgers voor met name het raadslidmaatschap. Ten tweede wordt er impliciet uit duidelijk dat het niet als problematisch werd beschouwd dat ongekozen burgers invloed konden uitoefenen op het gemeentelijk beleid

46 Huart 1925, p. 265-270.

47 Artikel 144 lid 1 Grondwet 1922.

48 *Kamerstukken II* 1961/62, 6627, nr. 3, p. 3.

via de commissies. Sterker nog, dit werd juist positief gewaardeerd. Ten derde wordt er ook uit duidelijk dat wijkvertegenwoordiging, wat voor Thorbecke en Oppenheim nog wezensvreemd was aan de gemeentelijke democratie, in de vorm van territoriale commissies in het gemeentelijk bestel paste. Een kanttekening daarbij is wel dat van territoriale decentralisatie niet werd verwacht dat het een grote vlucht zou nemen. Men verwachtte juist veel meer van functionele decentralisatie. Ook lag het volgens de minister niet in de lijn der verwachting dat een wijkraad een geheel ander beleid zou voorstaan dan de gemeenteraad. Als dat wel gebeurde, dan kon er volgens hem beter over worden gegaan tot de vorming van een aparte, nieuwe gemeente dan tot territoriale decentralisatie.⁴⁹ Ten vierde werd het met de introductie van het commissiestelsel voor gemeenten mogelijk om de uniforme structuur die voor elke gemeente gold en geldt, waarbij er een raad, college en burgemeester moet zijn, aan te vullen met de optionele commissies. Vanaf dit moment konden er tussen gemeenten verschillen bestaan in hun publiekrechtelijke institutionele inrichting, hoe bescheiden ook. Ten vijfde kan de introductie van het commissiestelsel gezien worden als een poging om aan te sluiten bij het door Thorbecke gehuldigde ideaal van het communalisme. Thorbecke was geen voorstander van wijkvertegenwoordigingen, maar door territoriale decentralisatie mogelijk te maken, konden de maatschappelijke verbanden die aanwezig waren in dorpen en wijken binnen het openbaar bestuur worden gebracht, waar hij wel voorstander van was.⁵⁰

De grondwetsherziening van 1983 en de wijzigingen die daarbij werden aangebracht in het hoofdstuk over de decentrale overheden vormde het logische sluitstuk van de hiervoor beschreven periode. Veel bepalingen werden gedeconstitutionaliseerd, waaronder die waarin de exclusieve bestuursbevoegdheid ten aanzien van de gemeentelijke huishouding aan de raad werd toegekend. Het exclusieve karakter moest natuurlijk al sinds de introductie van de Gemeentewet in 1851 met een korreltje zout worden genomen en de ontwikkelingen in de praktijk hadden zeker ook niet geholpen. Desondanks is het vreemd dat een bepaling die lang een essentieel kenmerk van de gemeentelijke democratie verwoordde, namelijk dat burgers zichzelf via de raad niet alleen regels stelden maar ook bestuurden, zonder verdere toelichting uit de Grondwet werd geschrapt. De verklaring moet gezocht worden in het streven van de grondwetgever van 1983 om de wetgever meer ruimte te geven voor het maken van eigen keuzes. Overigens betekende de grondwetswijziging niet het einde van het burgerbestuur in de gemeente. De grondwetswijziging zelf veranderde immers niets aan de bevoegdheidsverdeling in de gemeentewet. Het bleef mogelijk daarin bestuursbevoegdheden aan de raad toe te kennen en zolang wethouders uit de raad werden benoemd, kon ook over die band worden volgehouden dat burgers zichzelf bestuurden. Een grondwetsbepaling die in 1983 wel behouden bleef, was het hoofdschap van de gemeenteraad. Volgens de grondwetgever moest de raad op basis daarvan het laatste woord hebben over de hoofdlijnen van

49 *Handelingen II* 15 april 1964, 6627, p. 1642-1643.

50 Ten Berge 1978, p. 19-21.

het gemeentelijke beleid, waaronder ondertussen ook het medebewind werd gerekend.⁵¹ Anders dan in 1848 werd deze positie van de raad gerechtvaardigd door te verwijzen naar het feit dat hij als enige gemeentelijke bestuursorgaan direct democratisch gelegitimeerd was, niet omdat hij een ‘wezenlijke vertegenwoordiging’ zou zijn.⁵²

Wat door de grondwetgever niet aan het hoofdschap van de gemeenteraad werd gekoppeld, maar wat er in de praktijk gedurende lange tijd wel uit werd afgeleid, was de norm dat colleges brede afspiegelingscolleges behoorden te zijn waaraan de raadsfracties naar evenredigheid wethouders leverden.⁵³ Deze norm is nooit als zodanig door enige grondwetgever (of gemeentewetgever) benoemd, maar hij lijkt het logische gevolg te zijn van enerzijds de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, als gevolg waarvan de raad een afspiegeling moest zijn van de in de maatschappij aanwezige politieke stromingen, en anderzijds het gegeven dat de raad ook bestuurde. Omdat het hoofdschap bij de gehele raad berustte en niet alleen bij de meerderheid, lag het voor de hand de afspiegeling en de evenredigheid die erbij hoorden ook in het college als eerste commissie uit de raad tot uitdrukking te laten komen. Deze norm kwam in de jaren 70 onder druk te staan door een politisering van het gemeentebestuur. Voorstanders daarvan meenden dat de democratie op gemeentelijk niveau gebaat was bij het uitspreken van verschillen tussen fracties zodat het voor kiezers duidelijk was wat er te kiezen viel. Verschillen moesten niet weggemasseed worden in colleges waarin iedereen zijn zegje mocht doen, maar juist worden uitvergroot zodat zij zichtbaar waren. Meerderheidscolleges die beleid voerden op grond van coalitieprogramma’s waren het gevolg van deze visie.⁵⁴ Deze opvatting van democratie sluit beter aan op het idee van een penduledemocratie, waarin er sprake is van een duidelijke wisseling van de wacht bij verkiezingen, het voeren van oppositie door de verliezer en het controleren van de macht. Een democratie waarin afspiegelingscolleges worden gevormd, sluit juist beter aan op het idee van een consensusdemocratie, waarin het van groot belang wordt geacht dat iedereen die er enigszins toe doet kan deelnemen aan de machtsuitoefening. Hoewel niet iedereen gelukkig was met de vorming van meerderheidscolleges, volgden er vanuit de regering geen sancties. Dit betekent dat er blijkbaar binnen het wettelijk kader ruimte was voor dit type college en de achterliggende opvattingen over democratie. De praktijk viel overigens vrij snel terug in de oude plooi van afspiegelingscolleges. Pas met de dualisering in 2002 kwam daar verandering in, waarop later zal worden ingegaan.

Een andere ontwikkeling die eveneens aantoont dat het wettelijk kader, ondanks het overwicht van het consensusmodel, flexibel genoeg was om elementen van andere democratiemodellen op lokaal niveau tot uitdrukking te laten komen, was de opkomst vanaf de jaren 70 van lokale referenda. Het referenduminstrument

51 Zie paragraaf 6.3.3.

52 *Kamerstukken II 1975/76*, 13990, nr. 3, p. 13.

53 Boogaard en Van den Berg 2018, p. 68; Boogaard 2015, p. 331-334.

54 Boogaard 2015, p. 331-334.

past bij uitstek bij de kiezersdemocratie omdat het aggregatieve besluitvorming combineert met directe betrokkenheid van burgers. In 1916 oordeelde de regering nog dat zelfs de niet-bindende variant van dit instrument en de achterliggende opvattingen over democratie niet met het wettelijk kader verenigbaar waren. De regering vernietigde namelijk wegens strijd met het lastverbod een besluit van de gemeenteraad van Almelo om een niet-bindend referendum te houden.⁵⁵ Vanaf de jaren 70 nam de populariteit van het instrument weer toe. De besluiten om niet-bindende referenda te organiseren werden niet langer door de regering vernietigd, terwijl er ondertussen ogenschijnlijk niets aan het lastverbod was veranderd. Klaarblijkelijk was het wettelijk kader dus onder invloed van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen meer ruimte gaan bieden voor instrumenten die gerekend kunnen worden tot andere democratiemodellen. Dit toont eens te meer aan waarom het belangrijk is voorbij de tekst van bepalingen te kijken om het karakter van de gemeentelijke democratie scherp te krijgen.

2.4.3 *Een ultieme poging: 1992-2002*

De grondwetsherziening van 1983 werd gevolgd door een herziening van de gemeentewet in 1992. Deze herziening is vooral het bespreken waard omdat het een laatste poging was belangrijke kenmerken van het oorspronkelijke karakter van de gemeentelijke democratie te behouden. Nauwelijks tien jaar later werd met de dualisering uit 2002 een andere weg voor de gemeentelijke democratie ingeslagen.

Hiervoor kwam al aan bod dat in 1983 bij de grondwetsherziening de exclusieve bestuursbevoegdheid van de raad gedeconstitutionaliseerd was. Daarmee werd voor de wetgever meer ruimte gecreëerd om bestuursbevoegdheden naar eigen inzicht over de gemeentelijke bestuursorganen te verdelen. De gemeentewetgever van 1992 koos ervoor om op dit terrein dichterbij het oorspronkelijke uitgangspunt van het gemeentelijk bestel aan te sluiten door in beginsel alle algemene bestuursbevoegdheden, zowel in autonomie als in medebewind, bij de gemeenteraad te beleggen. Het college bleef belast met het dagelijks bestuur, maar het artikel waarin die taak aan de hand van specifieke bevoegdheden werd omschreven, verdween in 1992 uit de gemeentewet. In plaats daarvan werd het aan de raad overgelaten om te bepalen welke bevoegdheden hij wilde delegeren aan het college en welke hij zelf wilde behouden. Ook werd voor de raad de bevoegdheid gecreëerd om beleidsregels vast te stellen ten aanzien van door het college of de burgemeester uitgeoefende bevoegdheden. Volgens de wetgever werd op deze manier het meeste recht gedaan aan het primaat van de raad zoals dat uit het hoofdschap volgde.⁵⁶

Naast de herschikking van de bevoegdheden over raad en college, omvatte de Gemeentewet 1992 nog enkele noemenswaardige wijzigingen. Ten eerste werd in een nieuw artikel 7 een algemene taakomschrijving voor de raad opgenomen,

55 *Stb.* 1914, 301; Van der Krieken 2015, p. 30. Zie verder paragraaf 6.2.4.

56 *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 58; *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 10, p. 52 en 64.

namelijk dat de gemeenteraad de gehele bevolking van de gemeente moest vertegenwoordigen. Dit artikel was ontleend aan artikel 50 Grondwet, waarin hetzelfde is bepaald voor de Staten-Generaal, en legt de raad de verplichting op om bij zijn besluiten de belangen van de gehele bevolking van de gemeente mee te laten wegen.⁵⁷ Ten tweede werd het informatierecht van de raad gewijzigd naar een recht op informatie voor individuele raadsleden. Hiermee werd de positie versterkt van raadsminoriteiten die niet in het college vertegenwoordigd waren.⁵⁸ Ten derde werd een nieuw artikel 151 in de Gemeentewet geïntroduceerd, waarin de verplichting voor de raad was opgenomen om een inspraakverordening vast te stellen. Onder inspraak werd verstaan 'het proces, waarbij individuele burgers of groepen uit de bevolking hun mening kenbaar maken omtrent voorgenomen of voorgesteld beleid, langs de weg van door de overheid geregelde procedures'.⁵⁹ De regering had twee redenen om tot invoering van het artikel over te gaan. Allereerst werd er in de samenleving steeds meer belang gehecht aan mogelijkheden voor burgers en organisaties om hun mening over voorgenomen beleid te geven en invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces. Daarnaast was inspraak van groot belang voor raadsleden om op de hoogte te raken van de wenselijkheid en haalbaarheid van beleidsvoornemens.⁶⁰ Inspraak hielp raadsleden in die zin om bij hun besluitvorming de belangen van de gehele bevolking van de gemeente mee te wegen. Onder inspraak werd overigens expliciet niet meebeslissen gerekend.⁶¹ Dat bleef voorbehouden aan de bevoegde organen. Het werd daarnaast aan de raad overgelaten om te bepalen op welke wijze en in welke gevallen inspraak mogelijk was. Ook kon er alleen ingesproken worden over voorgenomen beleid, waarmee de inspraakverordening dus geen mogelijkheid bood voor burgers om met eigen voornemens te komen. De inspraakverordening kan daardoor als een manier worden gezien om maatschappij en gemeentebestuur beter op elkaar te laten aansluiten, maar dan wel onder de voorwaarden van die laatste. Ondanks deze kanttekeningen is de inspraakverordening wel een van de weinige instrumenten waarin de individuele burger als geïnstitutionaliseerde speler binnen de gemeentelijke democratie te herkennen is. In die zin is de inspraakverordening vergelijkbaar met de introductie van het commissiestelsel.

Op het commissiestelsel heeft ten slotte de vierde noemenswaardige wijziging betrekking die de Gemeentewet 1992 invoerde. Bij de grondwetsherziening van 1983 was een nieuw artikel 4 geïntroduceerd, waarin het passieve en actieve kiesrecht voor algemeen vertegenwoordigende organen werd vastgelegd. Op gemeentelijk niveau had het kiesrecht eerst en vooral betrekking op de gemeenteraad, maar het kon ook gelden voor andere organen. Hoofdstuk vier gaat dieper in op de vraag wanneer dat het geval is. Voor nu is het voldoende te weten dat de gemeentewetgever van 1992 in een nieuw artikel 87 lid 1 bepaalde dat wanneer aan een territoriale commissie een zodanig samenstel van bevoegdheden van de raad was overgedragen dat zij als algemeen vertegenwoordigend moest

57 *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 74.

58 *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 40-41.

59 *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 34.

60 *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 33.

61 *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 33.

worden aangemerkt, de commissie rechtstreeks gekozen moest worden door de stemgerechtigde ingezetenen van dat deel van de gemeente. Naast het recht van burgers om invloed uit te oefenen op de samenstelling van de gemeenteraad werd hierdoor in de Gemeentewet ook het recht van burgers vastgelegd om invloed uit te oefenen op de samenstelling van bepaalde territoriale commissies. Met andere woorden, over de band van artikel 4 Grondwet was in artikel 87 lid 1 de individuele burger te herkennen als geïnstitutionaliseerde speler binnen de gemeentelijke democratie.

2.4.4 *Over een andere boeg: 2002-heden*

Dé grote recente wijziging van de geïnstitutionaliseerde gemeentelijke democratie vond plaats in 2002 met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur.⁶² Net als de gemeentewetgever van 1992 had die van 2002 het doel de positie van de raad te versterken, maar zoals hierna zal blijken, kon de manier waarop beide wetgevers dit probeerden te realiseren nauwelijks meer van elkaar verschillen. Waarom er zo kort na een algehele herziening van de gemeentewet over werd gegaan tot een grootschalige wijziging van het stelsel is niet bijzonder relevant, maar verdient wel enige toelichting. Er bestond aan de ene kant een bepaald gevoel van urgentie om de gemeentelijke democratie te revitaliseren omdat de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen sinds de afschaffing van de opkomstplicht in 1970 een daling vertoonde die in de jaren 90 sterk doorzette.⁶³ Aan de andere kant bood het feit dat het CDA, traditioneel voorstander van een monistisch stelsel, tijdens de kabinetten-Kok-I en Kok-II in de oppositie zat kansen om stelselwijzigingen die al langer geopperd werden nu ook daadwerkelijk door te voeren. Het coalitieakkoord van het kabinet-Kok-II bepaalde dan ook dat het gemeentelijk bestuursstelsel gedualiseerd zou worden. De termen monisme en dualisme zien overigens op de interne verhoudingen tussen een vertegenwoordigend en een uitvoerend orgaan binnen dezelfde bestuurslaag, in dit geval dus de verhouding tussen de raad en het college. Van een monistische verhouding is sprake wanneer het uitvoerende orgaan zijn bevoegdheden geheel of in overwegende mate ontleend aan het vertegenwoordigende orgaan en de leden van het uitvoerende orgaan worden benoemd uit en lid blijven van het vertegenwoordigende orgaan. Het moge duidelijk zijn dat het gemeentelijke bestuursstelsel oorspronkelijk monistisch van aard was. Van een dualistische verhouding is sprake wanneer zowel het vertegenwoordigende als het uitvoerende orgaan beschikt over substantiële eigen op de (Grond)wet gebaseerde bevoegdheden en de organen in personele zin van elkaar gescheiden.⁶⁴

Om de afspraak uit het coalitieakkoord uit te werken, werd de Staatscommissie-Elzinga (hierna: de Staatscommissie) in het leven geroepen. Deze moest onderzoeken hoe er gedualiseerd kon worden. Omdat er haast geboden was bij de operatie werd daarbij sterk aangestuurd op een type dualisering waarvoor geen

62 *Srb.* 2002, 111.

63 Boogaard en Van den Berg 2018, p. 75.

64 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 65. ROB 1997, p. 5-6.

voorafgaande grondwetsherziening noodzakelijk was. Alvorens de ideeën van de Staatscommissie in detail te bespreken, dient eerst vermeld te worden wat volgens de Staatscommissie precies het probleem was met het oude stelsel. Daarvoor kan het beste een passage uit het rapport zelf aangehaald worden. Nadat de Staatscommissie eerst heeft aangegeven dat het gemeentelijke bestuursstelsel historisch gegroeid is, schrijft zij:

‘Er is echter een steeds scherpere discrepantie gegroeid tussen de *norm* van een beleidsbepalende, met de algemene bestuursbevoegdheid belaste raad die sturing geeft aan het dagelijks bestuur door het college, en het *feit* dat de uitoefening van de gemeentelijke bestuurstaak in hoge mate door het college wordt gedomineerd waardoor de raad is aangewezen op zijn verantwoordings- en controle instrumentarium om althans het laatste woord nog te kunnen spreken. Daarnaast is bovendien sprake van een daarmee samenhangende tegenstrijdigheid in het stelsel omdat het de raad de keuze laat tussen twee wezenlijk concurrerende rollen (meebesturen of controleren). Omdat deze rollen op gespannen voet met elkaar staan, zijn zij voorts niet consequent vormgegeven. De achtergrond hiervan is dat de gemeentewetgever binnen het grondwettelijk kader geen andere keuze had het voortschrijdend machtsverlies van de raad ten gunste van het college op te vangen, dan het steeds verder vervlechten van de bestuursposities van de raad en het college. Deze strategie is bij de laatste herziening van de Gemeentewet tot in zijn uiterste consequentie doorgevoerd omdat de raad enerzijds het college in beginsel dagelijks bestuurstaken kan ontnemen terwijl de raad anderzijds veel van zijn bevoegdheden, slechts enkele uitgezonderd (zoals zijn budgetrecht), aan het college kan overdragen. De vraag is of de raad zijn centrale positie in het gemeentelijk stelsel, behalve in zuiver formele zin, ook feitelijk nog wel kan waarmaken. Rechtstreeks daarmee hangt samen de vraag of de raad binnen de geldende formele structuur in de huidige maatschappelijke en bestuurlijke omstandigheden, een herkenbare rol als lokale volksvertegenwoordiging kan vervullen.’⁶⁵

Kort en goed meende de Staatscommissie dat er tussen de norm van een besturende raad en de praktijk van een bestuurlijk dominant college een kloof was ontstaan. Daarnaast was het stelsel in de loop der tijd een institutionele weeffout gaan vertonen doordat de controlerende rol van de raad, die zich als gevolg van het dominant worden van het college ontwikkeld had, inherent onvereenigbaar was met een bestuurlijke rol. In algemene zin was volgens de Staatscommissie de rolverdeling op lokaal niveau tussen de verschillende organen zeer onduidelijk, waar vooral de raad als volksvertegenwoordiging de dupe van was. Deze institutionele onduidelijkheid ten aanzien van macht, bevoegdheid en verantwoordelijkheid nodigde op zijn beurt weer uit tot het afschuiven van verantwoordelijkheden en het verplaatsen van besluitvorming naar achterkamertjes.⁶⁶

Om de gesignaleerde problemen het hoofd te bieden, kwam de Staatscommissie met voorstellen die primair beoogden de herkenbaarheid en transparantie van het openbaar bestuur én de politieke besluitvorming te vergroten.⁶⁷ De twee belangrijkste voorstellen waren aan de ene kant het ontvlechten van de posities van de raad en het college en aan de andere kant het herschikken van bevoegdheden

65 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 61.

66 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 15.

67 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 15.

over deze twee organen en het herdefiniëren van hun rollen.⁶⁸ Daartoe moest enerzijds het lidmaatschap van de raad en het college onverenigbaar met elkaar worden verklaard. Anderzijds moest het bestuurlijke primaat verplaatst worden van de raad naar het college. Dit moest ervoor zorgen dat de raad de details van het gemeentebestuur aan het college zou laten, waardoor hij zelf zijn handen vrij zou hebben voor het stellen van kaders en het controleren van het bestuur. De verwachting was daarnaast dat het verschuiven van de bestuurlijke taken en het verwijderen van wethouders uit de raad, de raad in staat zou stellen zich meer als een politiek orgaan te profileren. De raad moest weer de beleidsarena worden waar het politieke debat plaatsvindt en waar de aandacht van het publiek gegrepen wordt.⁶⁹

Nadat de voorstellen van de Staatscommissie eenmaal tot wet waren verheven, brachten zij een belangrijke institutionele wijziging aan in de gemeentelijke democratie. Voor het eerst sinds de introductie van de Gemeentewet 1851 werd het voor de lokale democratie zo kenmerkende uitgangspunt losgelaten dat burgers zichzelf via de raad niet alleen regels stelden maar ook bestuurden, al dan niet over de band van raadslid-wethouders. Dit uitgangspunt was in 1983 natuurlijk al uit de Grondwet verdwenen en de praktijk liet al veel langer een ander beeld zien, maar het verdween nu ook in normatieve zin uit de wet. Overigens kon volgens de Staatscommissie het monistische stelsel nog niet volledig verlaten worden. Op grond van het hoofdschap van de gemeenteraad kwamen namelijk de onbepaalde (autonome) bestuursbevoegdheden aan de raad toe. Deze konden niet aan het college worden toegekend zonder voorafgaande grondwetswijziging.⁷⁰

De voorstellen van de Staatscommissie waren niet alleen bedoeld om de gemeentelijke democratie in institutionele zin te wijzigen, maar moesten een opmaat vormen voor een bredere vernieuwing van het gemeentelijk bestuur en de lokale democratie.⁷¹ Het was de bedoeling dat er na de dualisering in de raad meer politiek zou worden bedreven. De raad moest weer als politieke arena gaan functioneren, waarin raadsfracties elkaar de maat zouden nemen en aan kiezers lieten zien dat er wat te kiezen viel. Ook moest er een oppositie komen die het bestuur krachtig controleerde om zo verantwoording van het bestuur richting de burger te garanderen. Alleen door de lokale democratie in deze richting te vernieuwen, kon volgens de Staatscommissie de helderheid en transparantie gerealiseerd worden die het monistische bestel ontbeerde.⁷²

68 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, o.a. p. 357.

69 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 356. Vgl. Voermans en Waling 2018, p. 122, die de dualisering duiden als 'een wezenlijke stap in de werkelijke democratisering van de gemeenteraden.'

70 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 214-215 en p. 409. In hoofdstuk zes wordt dieper op deze kwestie ingegaan.

71 De Staatscommissie erkende dat haar voorstellen alleen daarvoor onvoldoende waren: 'de commissie acht vernieuwing van de politieke cultuur, vernieuwing van werkwijzen en methodieken een even bepalend element voor een daadwerkelijke verandering van het gemeentelijk bestel en de lokale democrati'. Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 344.

72 Dit alles doet sterk denken aan de politisering van de lokale democratie in de jaren 70 van de twintigste eeuw. Dölle 2008, p. 112; Boogaard 2015, p. 334.

Hoewel in het rapport van de Staatscommissie logischerwijs de meeste aandacht uitging naar de verhoudingen binnen het gemeentebestuur, werd er ook een enkele opmerking gewijd aan de verhoudingen tussen het gemeentebestuur en de samenleving. Dit gebeurde met name in het kader van wat de Staatscommissie de volksvertegenwoordigende rol van de raad noemde.⁷³ Raadsleden moesten deze rol meer buiten het gemeentehuis gaan uitoefenen en de opvattingen en meningen die zij daar aangereikt kregen, moesten zij vertalen naar politieke visies, in te brengen in de politieke arena van de raad.⁷⁴ Daarnaast dienden raadsleden ook een belangrijke rol te spelen bij interactieve beleidsprocessen. Vanuit hun positie als democratisch gelegitimeerde volksvertegenwoordigers moesten zij kaders stellen aan dergelijke processen en toezien op de kwaliteit ervan.⁷⁵ Wat in algemene zin aan het rapport opvalt, is dat wanneer er gesproken wordt over het herstel van de verbinding tussen de lokale samenleving en de geïnstitutionaliseerde democratie, ervan uit wordt gegaan dat dit gebeurt door geïnstitutionaliseerde spelers. Ter verduidelijking kan het beste weer een passage uit het rapport worden aangehaald:

‘De commissie hecht zeer grote waarde aan het behouden van de klassiek-vertegenwoordigende instellingen als uiteindelijk forum voor politieke integratie en afweging. Er zijn daarnaast vele nieuwe vormen van participatie ontstaan. Het is voor de vitaliteit van de lokale democratie van wezenlijke betekenis dat deze nieuwe vormen van participatie [kunnen] integreren. Politieke partijen zullen leiding moeten geven aan dit integratieproces opdat de lokale representatieve democratie, al heeft het zijn monopolie verloren, dan toch in ieder geval zijn primaat behoudt. Zonder actieve verbindingen met de lokale samenleving kan de lokale democratie niet meer functioneren. Dit vereist een grote inspanning van politieke partijen en een ingrijpende herdefiniëring van de rollen van raadsleden en bestuurders.’⁷⁶

Raadsleden en politieke partijen dienden de samenleving in te gaan, signalen op te pikken, deze mee terug te nemen de raad in en daar vervolgens over te debatteren en een besluit te nemen. Of daarbij aan (initiatieven van de kant van) burgers een zelfstandige betekenis binnen het besluitvormingstraject kon toekomen, is lastig te zeggen. Het lijkt in de opvatting van de Staatscommissie niet uitgesloten. Wat in ieder geval wel duidelijk is, is dat er formeel noch materieel het primaat aan toe kan komen aangezien dit de positie van de raad als forum voor politieke integratie en afweging ondergraaft. Een andere conclusie valt niet te rijmen met het doel van de dualiseringsoperatie om de positie van de raad te versterken.

In de volgende hoofdstukken wordt uitgebreid stilgestaan bij de uitwerking van de verschillende voorstellen van de Staatscommissie in de dualiseringswetgeving. Voor nu is het genoeg te vermelden dat de probleemanalyse en oplossingsrichtingen van de Staatscommissie in grote lijnen door het kabinet-Kok-II werden overgenomen. Ook het kabinet wilde de rollen van de raad en het college verduidelijken en zorgen voor een heldere bevoegdheidsverdeling om zo de herkenbaarheid van de lokale politiek te vergroten.⁷⁷ Het

73 Zie hoofdstuk zes.

74 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 347.

75 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 348.

76 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 351.

77 *Kamerstukken II 1999/00, 26800 VII, nr. 42, p. 6 en 8; Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 4.*

uiteindelijke wetsvoorstel bevatte daarom een personele scheiding tussen de raad en het college en de bestuursbevoegdheden werden in beginsel bij het college geconcentreerd. De raad moest zich voortaan concentreren op zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol.⁷⁸ Interessant is dat het kabinet ook de overwegingen van de Staatscommissie ten aanzien van interactieve beleidsprocessen overnam. De raad moest bij zo'n proces van tevoren inhoudelijke en procedurele kaders vaststellen en erop toezien dat alle relevante belangen in het proces aan bod konden komen.⁷⁹ Stelliger dan de Staatscommissie meende het kabinet dat zo'n proces evenwel tegen grenzen aan kon lopen. Volgens het kabinet kon interactieve beleidsvorming namelijk het representatieve stelsel aantasten.⁸⁰ Helaas wordt dit standpunt niet toegelicht, maar aangenomen mag worden dat het kabinet hier, overeenkomstig de Staatscommissie, doelde op een situatie waarin het primaat van de besluitvorming niet langer bij de raad lag maar bij de partijen betrokken bij het interactieve beleidsvormingsproces. Wanneer van zo'n situatie sprake is, blijkt niet uit de parlementaire stukken.

Ten aanzien van de dualiseringsoperatie is hier ten slotte nog een laatste opmerking op zijn plaats. Wellicht dat het recordtempo waarin de dualisering door het parlement is geloodst een verklaring biedt, maar het is simpelweg verbazingwekkend hoe weinig fundamenteel debat er in het parlement plaatsvond over de stelselwijziging. De enige noemenswaardige uitzonderingen hierop vormden de bijdragen van Dölle (CDA) en Platvoet (GroenLinks) in de Eerste Kamer, waarin ook nog eens niet zozeer de uitgangspunten van de dualisering ter discussie stonden maar meer de uitwerking daarvan door de regering.⁸¹ Het gebrek aan discussie is met gevoel voor understatement vreemd te noemen aangezien de wijzigingen van het bestel behoorlijk fundamenteel van aard waren. Dat is zeker het geval nu er bij de probleemanalyse en oplossingsrichtingen van de Staatscommissie de nodige vraagtekens geplaatst kunnen worden en de dualisering in de praktijk ook geen onverdeeld succes is gebleken. Ironisch is het in ieder geval wel dat er in het nationale parlement nauwelijks gediscussieerd werd over een operatie die ten doel had de politieke discussie terug te brengen in de raad.

Na de dualisering volgde er nog één wetswijziging die in het kader van het betrekken van burgers binnen het lokale bestuur een korte bespreking verdient. Het betreft de afschaffing van de deelgemeenten in 2014. Het kabinet-Rutte-I was van mening dat de deelgemeenten in de loop der tijd steeds meer trekken waren gaan vertonen van een vierde bestuurslaag. Dat bracht volgens de regering veel kosten met zich mee, vormde een inbreuk op de bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland en leidde tot een ondoorzichtig bestuur.⁸² De deelgemeenten

78 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 2 en 26.

79 *Kamerstukken II* 1999/00, 26800 VII, nr. 42, p. 14-15; *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 4.

80 *Kamerstukken II* 1999/00, 26800 VII, nr. 42, p. 14.

81 *Handelingen I* 26 februari 2002, 27751, p. 1022-1030.

82 *Kamerstukken II* 2011/12, 33017, nr. 3, p. 1-2.

moesten daarom worden afgeschaft. Wel bleef de mogelijkheid bestaan om lichtere vormen van territoriale bestuurscommissies in te stellen op grond van artikel 83 Gemeentewet, maar deze konden volgens het kabinet niet over een met de deelgemeenten vergelijkbaar taken- en bevoegdhedenpakket beschikken.⁸³ Bij het maken van de keuze om de deelgemeenten af te schaffen, was voor het kabinet niet van doorslaggevend belang geweest of de deelgemeenten hadden bijgedragen aan een goede dienstverlening en het overbruggen van de afstand tussen overheid en burger. Volgens het kabinet konden die doelstellingen namelijk ook bereikt worden op andere manieren en zonder ‘politiek-bestuurlijke kop’.⁸⁴ Dat laatste is ontegenzeggelijk waar, maar doet niet af aan het feit dat met het schrappen van de deelgemeenten een geïnstitutionaliseerde mogelijkheid voor burgers uit de gemeentewet verdween om aan het lokale bestuur deel te nemen binnen een met de gemeente vergelijkbare structuur.

2.4.5 *Burgers als geïnstitutionaliseerde actoren*

In het voorgaande is hier en daar ter sprake gekomen dat burgers in de loop der tijd buiten verkiezingen om meer geïnstitutionaliseerde mogelijkheden hebben gekregen om invloed uit te oefenen op het gemeentelijk beleid. Deze ontwikkeling verloopt met horten en stoten, maar is tegelijkertijd al langer aan de gang dan op het eerste gezicht gedacht zou worden. Een van de vroegste voorbeelden heeft betrekking op de financiële controle van de gemeentelijke boekhouding. In 1909 werd in de gemeentewet een facultatieve bepaling opgenomen waarin het college bevoegd werd verklaard om zich bij de opnemings van de boeken en de kas van de Ontvanger te laten bijstaan door een deskundige.⁸⁵ Veelzeggend over de positie van externen in het gemeentebestuur in deze periode is dat de wetgever het schijnbaar nodig achtte een expliciete bevoegdheid te creëren voor het vragen van bijstand aan externen. In 1931 werd deze nog steeds facultatieve bevoegdheid uitgebreid naar andere terreinen van financiële controle. In 1950 werd het benoemen van een externe deskundige voor bepaalde financiële controle door de wetgever verplicht gesteld, iets dat tot op de dag van vandaag terug te vinden is in het wettelijk kader.⁸⁶ De burger wordt in deze gevallen bij het openbaar bestuur betrokken niet als lid van een politieke partij of als vertegenwoordiger van een maatschappelijke organisatie, maar in de hoedanigheid van deskundige. Hij is in dezelfde hoedanigheid te herkennen bij de introductie van het gemeentelijk commissiestelsel in 1964. Het was een expliciete doelstelling van de wetgever om daarmee een mogelijkheid te creëren voor het gemeentebestuur om de in de maatschappij aanwezige kennis en expertise aan te wenden bij het maken van beleid. Deze burger-experts konden plaatsnemen in functionele commissies. Daarnaast kwam de burger ook nog in een andere hoedanigheid in dit commissiestelsel naar voren,

83 Zie hoofdstuk vier.

84 *Kamerstukken II* 2011/12, 33017, nr. 3, p. 2.

85 Van der Woude 2011, p. 99-100. De Ontvanger was belast met de invordering van alle inkomsten en ontvangsten en het doen van de uitgaven van de gemeente. Daarvan moest hij tevens de boekhouding bijhouden en de jaarrekening overleggen aan het college. Artikel 120, 121 en 123 Gemeentewet 1931.

86 Zie voor meer toelichting bij deze voorbeelden hoofdstuk acht.

namelijk als potentieel lid van een territoriale commissie. De burger werd daarin niet als expert bij het gemeentebestuur betrokken, maar in zijn hoedanigheid als inwoner van een wijk. Overigens moet nogmaals benadrukt worden dat deze territoriale commissies weinig om het lijf hadden. Het waren wijkraden waarvan de wetgever niet verwachtte dat zij een hoge vlucht zouden nemen. Het was daarnaast ook eigenlijk niet de bedoeling dat er bevoegdheden aan werden overgedragen, waardoor hun gewicht binnen het openbaar bestuur behoorlijk gering moet worden geacht.⁸⁷ Desondanks is het een eerste voorbeeld van het betrekken van burgers bij het openbaar bestuur anders dan als deskundige. Een tweede voorbeeld waarin de burger in deze hoedanigheid te herkennen is, is in de verplichting tot het vaststellen van een inspraakverordening. Deze verplichting biedt burgers een mogelijkheid om bij het openbaar bestuur betrokken te zijn en invloed uit te oefenen, zonder er in een speciale hoedanigheid onderdeel van uit te maken. Ook in het geval van interactieve beleidsvorming is er voor de burger in deze hoedanigheid ruimte om deel te nemen aan het openbaar bestuur. De toename van het gebruik van het referenduminstrument op lokaal niveau is eveneens een ontwikkeling die duidelijk maakt dat de betrokkenheid van burgers bij het gemeentelijk beleid allang niet meer beperkt is tot het uitbrengen van een stem bij verkiezingen.

De bovengenoemde voorbeelden tonen enerzijds aan dat er in de loop der tijd meer geïnstitutionaliseerde mogelijkheden zijn gekomen voor burgers om in hun hoedanigheid als burger te participeren bij het lokale bestuur, maar anderzijds ook dat dit meestal beperkt is tot een adviserende capaciteit. Er kan daarom wel een ontwikkeling worden waargenomen in de richting van de democratiemodellen van de kiezers- en participatiedemocratie, maar er is zeker geen sprake van de beslissende directe invloed van burgers die tot de kern van deze modellen behoort.

2.5 Conclusie

2.5.1 *Het wettelijk kader gezien door de bril van democratiemodellen*

Bestudering van het wettelijk kader en de ontwikkeling daarvan door de jaren heen door de bril van democratiemodellen brengt een tweetal belangrijke punten aan het licht. Het eerste punt is dat de consensusdemocratie gaandeweg steeds sterker verankerd is geraakt in het wettelijk kader. Een cruciaal moment in dat opzicht is de introductie in het wettelijk kader van het algemeen kiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917. Het is daarna vooral kracht bijgezet door de introductie van het commissiestelsel in 1964 en de dualisering uit 2002. Het commissiestelsel opende immers de mogelijkheid tot binnengemeentelijke decentralisatie en het betrekken van de samenleving

⁸⁷ Later kregen de territoriale commissies in Rotterdam en Amsterdam uiteraard wel een belangrijke plaats binnen het gemeentebestuur. Toch is de betekenis van territoriale commissies zelfs met deze twee voorbeelden gering te noemen, aangezien dit de enige twee gemeenten zijn waar ooit op grote schaal en langdurig met het de commissies gewerkt is.

bij het behartigen van publieke taken binnen een publiekrechtelijke context. De dualisering bracht daarnaast een strikte scheiding aan tussen het bestuur en het vertegenwoordigende orgaan.⁸⁸ Beide zaken zijn kenmerkend voor de consensusdemocratie. Naast deze twee grote wijzigingen van het wettelijk kader waren er nog een aantal kleinere wijzigingen die het karakter van de gemeentelijke democratie als consensusdemocratie versterkten. Voorbeelden daarvan zijn de introductie van het individuele recht op informatie voor raadsleden in 1992 en de verplichte invoering van lokale rekenkamer(commissie)s in 2002.

Het tweede punt dat uit bovenstaande beschrijving naar voren komt, is dat de consensusdemocratie weliswaar het sterkst verankerd is in het wettelijk kader, maar dat dit kader ook kenmerken bevat van andere modellen. Het meest evidente voorbeeld daarvan zijn de niet-bindende lokale referenda die sinds de jaren 70 van de vorige eeuw in toenemende mate georganiseerd worden. Dit is een instrument dat tot het model van de kiezersdemocratie moet worden gerekend. Een ander voorbeeld vormen instrumenten die bedoeld zijn om burgers in staat te stellen direct te participeren aan de vorming van het gemeentelijk beleid, zoals inspraakverordeningen, interactieve beleidvormingsprocessen en het gemeentelijk commissiestelsel. Deze instrumenten vertonen karaktertrekken van het model van de participatiedemocratie en zijn vooral sinds de afgelopen decennia duidelijker waar te nemen.

Dat het wettelijk kader kenmerken bevat van meer dan één democratiemodel is op zichzelf al een interessante bevinding. Het geeft aan dat er blijkbaar ruimte is voor verschillende opvattingen over democratie en democratische besluitvormingsprocessen in één wettelijk kader. Tegelijkertijd moet erkend worden dat de ruimte om kenmerken van andere modellen dan de consensusdemocratie te incorporeren, beperkt is. Bindende referenda, kenmerkend voor de kiezersdemocratie, mogen bijvoorbeeld om verschillende redenen niet georganiseerd worden. Waarom deze volgens het huidige recht niet georganiseerd mogen worden, kan niet achterhaald worden met behulp van de modelbenadering alleen. Die is namelijk te algemeen om normatieve conclusies te kunnen trekken in individuele gevallen. De bruikbaarheid van de modelbenadering voor dit onderzoek stuit daarmee op een grens. Om de hoofdvraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden, moeten de resultaten van bovenstaande bestudering van het wettelijk kader vertaald worden naar een juridisch instrumentarium waarmee de mogelijkheden en grenzen voor initiatieven kan worden bepaald. In dit onderzoek is ervoor gekozen dat te doen door de analyse van het wettelijk kader uit paragraaf 2.4 terug te brengen tot een drietal beginselen die samen uitdrukking geven aan de lokale democratie zoals de (Grond)wetgever die voorschrijft.

⁸⁸ De situatie vóór de dualisering sloot juist beter aan bij de penduledemocratie, waarin het uitvoerende orgaan onderdeel is van het vertegenwoordigende orgaan.

2.5.2 *Beginselen van de lokale democratie*

De analyse van paragraaf 2.4 richtte zich vooral op institutionele verhoudingen die in het wettelijk kader genormeerd zijn. Daarbij kunnen aan de ene kant institutionele verhoudingen tussen organen van de gemeentelijke overheid onderling onderscheiden worden en aan de andere kant institutionele verhoudingen tussen de lokale overheid en de lokale samenleving. Op basis daarvan zijn drie beginselen geformuleerd die leidend zijn in de vormgeving van deze verhoudingen:

- 1) Het politieke primaat ligt bij de gemeenteraad als het meest pluriforme orgaan.
- 2) Het gemeentelijk bestuursmodel is gedualiseerd in de zin dat er een scheiding bestaat tussen een gepolitiseerde gemeenteraad en een geprofessionaliseerd college van burgemeester en wethouders.
- 3) De gemeente als bestuurslaag wordt gekenmerkt door subsidiariteit in de zin dat de waarden van maatschappelijk eigenaarschap en publieke zeggenschap in direct verband met elkaar staan.

Voordat een toelichting wordt gegeven op de inhoud van de beginselen, moet eerst worden benadrukt dat zij het resultaat zijn van de specifieke onderzoeksmethode die hiervoor beschreven is. Er is zoals gezegd door een bepaalde bril naar het wettelijk kader gekeken en de poging om de resultaten daarvan juridisch bruikbaar te maken, heeft geresulteerd in bovenstaande beginselen. Zij geven vorm aan de organisatorische structuur van de lokale democratie en zijn in die zin anders dan meer materiële juridische beginselen zoals het gelijkheidsbeginsel. Er is bij het verrichten van het onderzoek geprobeerd om zo veel mogelijk relevante facetten van de lokale democratie te belichten, waarbij altijd geprobeerd is voor de praktijk bruikbare antwoorden te leveren, maar dit onderzoek heeft niet de pretentie uitputtend te zijn. De politieke cultuur is bijvoorbeeld grotendeels buiten beschouwing gebleven als relevant aspect van de gemeentelijke democratie. Dat is het gevolg van de gekozen onderzoeksmethode en betekent dat de lokale democratie niet beperkt hoeft te zijn tot de drie beginselen die hierboven zijn opgesomd. Met een andere onderzoeksmethode kunnen andere of meer beginselen geïdentificeerd worden. Hoe dan ook zijn dit de beginselen die geïdentificeerd zijn als essentieel voor de organisatorische structuur van de geïstitutionaliseerde lokale democratie.

Het eerste beginsel vindt zijn oorsprong in de wijze waarop de raad is samengesteld, namelijk door rechtstreekse verkiezingen door de kiesgerechtigde ingezetenen van de gemeente op basis van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Het beginsel komt ook tot uitdrukking in de integratieve wijze waarop de besluitvorming van de raad is georganiseerd, met verschillende wettelijke waarborgen voor een deliberatief proces waarin ook de standpunten van minderheden vertegenwoordigd kunnen worden. De wijze waarop de raad wordt samengesteld en tot besluiten komt is de reden dat hem het politieke primaat toekomt en waarom hij in staat moet worden gesteld om de richting van het gemeentelijk beleid te bepalen. Daarvoor beschikt hij over verschillende instrumenten die in de volgende hoofdstukken nader bestudeerd zullen worden en die verband houden met zijn hoofdschap, zoals het budgetrecht, controlerende bevoegdheden en de verordenende bevoegdheid.

Het tweede beginsel vindt zijn oorsprong in de in 2002 doorgevoerde dualisering van het gemeentelijk bestuursmodel. Deze wijziging van het wettelijk kader had als belangrijkste doel het revitaliseren van de gemeentelijke democratie door de functies van raad en college te herdefiniëren en van elkaar te scheiden. Dit moest leiden tot een geprofessionaliseerd college dat zou besturen en uitvoeren en een gepolitiseerde raad die tegenstellingen niet zou wegmassen maar ze juist bespreekbaar en inzichtelijk zou maken. Met andere woorden, het politieke debat moest terug de raad in. Daartoe zijn verschillende nieuwe bevoegdheden gecreëerd, vooral op het controlerende terrein, maar zijn er ook bestaande bevoegdheden gedualiseerd. De belangrijkste daarvan is de budgetbevoegdheid, die met de dualisering als politiek instrument aan gewicht heeft gewonnen. Overigens staat het tweede beginsel in direct verband met de dualisering uit 2002, maar zoals in het vervolg van dit onderzoek zal blijken, zijn sporen ervan ook al daarvoor in bepaalde wijziging van het wettelijk kader te herkennen.

Het derde beginsel vindt zijn oorsprong in het staatsrechtelijke decentralisatiebeginsel. Dit beginsel ziet in eerste instantie op de verdeling van bevoegdheden over verschillende bestuurslagen. Het schrijft voor dat alle overheidsbevoegdheden die aan provincie- en gemeentebesturen kunnen worden toevertrouwd, ook aan hen moeten worden toevertrouwd, met zoveel beleidsvrijheid als dat gegeven kan worden. Gemeentebesturen zijn de eerste in aanmerking komende kandidaten om bevoegdheden te krijgen of te houden.⁸⁹ Konijnenbelt duidt dit overigens aan als het subsidiariteitsbeginsel en kwalificeert het als een rechtsnorm. De grondslag daarvoor vindt hij in artikel 124 lid 1 Grondwet, waarin de gemeentelijke autonomie gewaarborgd is.⁹⁰ Nehmelman is ten aanzien van dit artikel minder stellig, maar meent dat het decentralisatiebeginsel wel sterk(er) tot uitdrukking komt in artikel 4, lid 3 en lid 4, van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, in artikel 116 en artikel 117 Gemeentewet en in aanwijzing 2.13 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.⁹¹ De juridische doctrine is vrij eensgezind in het oordeel dat het decentralisatiebeginsel geen materiële waarborgen biedt voor decentrale overheden.⁹² Dölle en Elzinga spreken in die zin van een instructienorm, waarbij zij overigens decentralisatie typeren als een structuurprincipe en organisatiebeginsel.⁹³ Het decentralisatiebeginsel mag dan niet juridisch afdwingbaar zijn, maar het is wel degelijk met een reden als instructienorm in wet- en regelgeving opgenomen. Binnen de grenzen van de eenheidsstaat en met oog voor een doelmatige taakverdeling, moeten bevoegdheden zo veel als mogelijk bij dat overheidsverband worden belegd dat het dichtste bij de burger staat zodat die burger, als degene die de effecten ondervindt van de bevoegdheidsuitoefening, daar zo direct mogelijk invloed op kan uitoefenen. Daarmee wordt het meeste recht gedaan aan het idee van autonomie dat ten grondslag ligt aan het bestaan van gemeenten en provincies. Het

89 Konijnenbelt 1995, p. 26-31; Nehmelman 2013, p. 92; De Gier 2012, p. 362-363.

90 Konijnenbelt 1995, p. 26-31. Vgl. De Gier 2012, p. 362-363.

91 Nehmelman 2013, p. 94-97.

92 Kortman 1987, p. 348-349; Dölle en Elzinga 2004, p. 37. De Gier 2012, p. 362-363; Nehmelman 2013, p. 93-97.

93 Dölle en Elzinga 2004, p. 35.

vormt een uitdrukking van het ideaal van Thorbecke dat de Staat een organisch geheel is dat is opgebouwd uit verschillende maatschappelijke verbanden.⁹⁴ De gemeente neemt daarbij een bijzondere plaats in omdat dit de bestuurslaag is die het meeste aan dient te sluiten op bestaande maatschappelijke verbanden. De gemeente dient de bestuurslaag te zijn van, voor en door ingezetenen van de gemeente. Het decentralisatiebeginsel impliceert een connectie tussen de gemeentelijke overheid, waar de publieke zeggenschap berust, en dat wat de ingezetenen als van hen beschouwen, wat tot het maatschappelijk eigendom behoort. Naast dat dit beginsel tot uitdrukking komt in überhaupt het bestaan van gemeenten, is het ook terug te vinden in de al genoemde gemeentelijke autonomie, in bepalingen over het commissiestelsel en in het deeltijdkarakter van het raadslidmaatschap. Al deze zaken zijn bedoeld om publieke zeggenschap te verbinden met maatschappelijk eigenaarschap en om bevoegdheden bij die verbanden te beleggen die er het meest direct mee te maken krijgen. De gemeente als bestuurslaag wordt zodoende gekenmerkt door subsidiariteit.

Het hoofddoel van dit onderzoek is het verschaffen van duidelijkheid over de verenigbaarheid van verschillende initiatieven met de gemeentelijke democratie en de manier waarop deze in het wettelijk kader is geïnstitutionaliseerd. De beginselen vormen een cruciaal onderdeel van deze toets omdat zij een kader geven om te beoordelen of een initiatief, als het niet al gerealiseerd kan worden, om principiële redenen of praktische redenen botst met het wettelijk kader. De beginselen komen in een aantal cruciale bepalingen in het wettelijk kader tot uitdrukking, waarvan er al enkele hiervoor globaal beschreven zijn. Van een principiële botsing is sprake wanneer er voor de realisatie van het initiatief een of meerdere bepalingen gewijzigd moeten worden en deze wijziging tot gevolg heeft dat een bepaling niet langer bijdraagt aan het in stand houden van (een van) de drie beginselen van de gemeentelijke democratie. In het geval van een principiële botsing kan het wettelijk kader uiteraard gewijzigd worden om ruimte te bieden aan het initiatief, maar daarmee wordt de botsing niet verholpen. Vice versa betekent dit dat op het moment dat een bepaling gewijzigd moet worden om een initiatief te kunnen realiseren en deze wijziging geen gevolgen heeft voor de beginselen, er sprake is van een praktische botsing die met een technische aanpassing verholpen kan worden.

Om vast te kunnen stellen wanneer een initiatief principiële of praktisch botst met het wettelijk kader, dient te worden bepaald welke bepalingen cruciaal zijn en hoe zij precies bijdragen aan het stutten van de beginselen. In dit onderzoek is ervoor gekozen de bepalingen te identificeren aan de hand van de opzet van verschillende casestudies. Deze dekken zoals gezegd samen de institutionele terreinen af en geven inzicht in de vraag welk effect een bepaalde wetswijziging op die terreinen heeft op de gemeentelijke democratie. Het is belangrijk te benadrukken dat de beginselen in zekere zin in alle vier de casussen aan bod

94 Thorbecke 1841, p. 77.

komen, maar doordat elke casus de nadruk legt op een ander institutioneel terrein, kunnen zij vanuit verschillende invalshoeken belicht worden en ontstaat er een vollediger beeld. In de conclusie die volgt op de behandeling van de casestudies worden de afzonderlijke bevindingen in een algemene slotbeschouwing gecombineerd en hun betekenis geduid.

De eerste casestudy betreft de Coöperatieve Wijkraad in de gemeente Groningen. De Coöperatieve Wijkraad was een gelote wijkraad die bestond uit burgers en raadsleden die als doel had zeggenschap te beleggen bij inwoners van de wijk over publieke zaken. In deze casus spelen vooral vragen rondom de gedualiseerde verhoudingen én subsidiariteit. Met name wordt verduidelijkt hoe het wettelijk kader uitdrukking geeft aan het derde en in mindere mate het tweede beginsel van de gemeentelijke democratie. De tweede casestudy betreft de Sociale Raad in de gemeente Peel en Maas. De Sociale Raad moest een gelote tweede volksvertegenwoordiging zijn naast de gemeenteraad. Het initiatief speelt zich daarom vooral af op het institutionele terrein van vertegenwoordiging en normering van beleid. Het is vooral de vraag hoe het streven om een tweede volksvertegenwoordiging te zijn zich verhoudt tot het politieke primaat van de raad dat besloten ligt in het eerste beginsel. De derde casestudy betreft de Burgerjury in de gemeente Rotterdam. De Burgerjury was een groep gewone burgers die het college moest controleren en eventueel corrigeren. Dit initiatief speelt zich daarom vooral af op het institutionele terrein van controle. Ook bij dit initiatief is het vooral de vraag hoe dit streven zich verhoudt tot het politieke primaat van de raad dat besloten ligt in het eerste beginsel. De vierde casestudy, ten slotte, betreft Breda Begroot in de gemeente Breda. Breda Begroot was een burgerbegroting waarin gewone burgers in staat werden gesteld om publieke middelen toe te kennen aan gemeentelijk beleid. Dit initiatief speelt zich, weinig verrassend, vooral af op het terrein van budgettering. De vraag die hier met name speelt, is hoe dit zich verhoudt tot de gedualiseerde verhoudingen binnen het gemeentelijke bestuursmodel. Zoals in hoofdstuk tien uitgebreid zal worden toegelicht, speelt namelijk niet alleen de raad een belangrijke rol bij de allocatie van middelen, maar ook het college. De casus van Breda Begroot geeft dus inzicht in de manier waarop de wettelijke bepalingen rondom de gemeentefinanciën uitdrukking geven aan het tweede beginsel.

In het resterende deel van dit onderzoek wordt per casestudy eerst in een apart hoofdstuk een beschrijving van het initiatief gegeven, waarna de juridische vragen die daaromheen spelen in een afzonderlijk hoofdstuk worden beantwoord.

3.1 Inleiding

Op 20 december 2017 is in de gemeente Groningen officieel de Coöperatieve Wijkraad Oosterparkwijk (hierna: de CWR) geïnstalleerd.¹ De CWR is een wijkraad die is samengesteld uit zowel gemeenteraadsleden als wijkbewoners. Het doel van de CWR is het geven van zeggenschap aan inwoners van de Oosterparkwijk over zaken die hun wijk aangaan. Het experiment sluit aan op wat in Groningen het gebiedsgericht werken wordt genoemd, wat voor het gemeentebestuur al langer een belangrijk uitgangspunt is en wat hierna toegelicht zal worden. Volgens de coalitie uit de periode 2014-2018 sluit het experiment daarnaast goed aan op de veranderende verhouding tussen de burger en de overheid in de moderne samenleving.² In het coalitieakkoord is daarover het volgende te lezen:

‘Samenwerken wordt het sleutelwoord. En samenwerken betekent een gedragsverandering van beide kanten [samenleving en overheid]. Niet meer achterover leunen en denken dat de overheid het wel oplost, hetzij financieel, hetzij met regelgeving. Aan de andere kant heeft de overheid de wijsheid niet meer in pacht, het ‘wij weten wel wat goed voor u is’ behoort tot het verleden. De aanpak van maatschappelijk-economische vraagstukken gebeurt in gezamenlijkheid, er wordt naar elkaar geluisterd op basis van gelijkwaardigheid.’³

Ook is in het coalitieakkoord te lezen:

‘We willen invloed en betrokkenheid vergroten en ruimte geven en ruimte laten voor initiatieven uit de samenleving [...]. De belangrijkste aanjager van de wijkontwikkeling zijn de bewonersinitiatieven. We faciliteren en stimuleren deze.’⁴

Deze citaten laten zien dat er in ieder geval in de periode 2014-2018 een goede voedingsbodem aanwezig was in de gemeente Groningen voor initiatieven als de CWR. Zoals zal blijken, doet de CWR sterk denken aan een vorm van

1 Agenda van de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 20 december 2017 (punt 2a, raadsvoorstel 7 december 2017, nr. 6698214). Zie ook: <http://cooperatiewijkraad050.nl/cooperatieve-wijkraad-oosterparkwijk-geinstalleerd>, geraadpleegd op 20 augustus 2019.

2 Coalitieakkoord D66, PvdA, GroenLinks en VVD 2014-2018, p. 5.

3 Coalitieakkoord D66, PvdA, GroenLinks en VVD 2014-2018, p. 5.

4 Coalitieakkoord D66, PvdA, GroenLinks en VVD 2014-2018, p. 23.

binnengemeentelijke decentralisatie. Bij de manier waarop deze binnengemeentelijke decentralisatie is vormgegeven, is geprobeerd de waarden van maatschappelijk eigenaarschap en publieke zeggenschap zo optimaal mogelijk met elkaar te combineren. De CWR is bedoeld als instrument van, voor en door de wijk, waarvan de wensen door middel van medewerking van de gemeentelijke overheid vertaald moesten worden naar het publieke domein. Rondom dit voor-nemen spelen verschillende vragen van juridisch-institutionele aard die in het volgende hoofdstuk uitvoerig behandeld zullen worden. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar de vraag hoe het initiatief past in het gemeentelijk commissiestelsel en welke mogelijkheden er zijn om bevoegdheden aan het initiatief te delegeren of mandateren. Ook gaat er aandacht uit naar de samenstelling van de CWR en de vraag hoe dit zich verhoudt tot de institutionele wijzigingen die met de dualisering in het gemeentebestuur zijn aangebracht. Voordat aan deze juridisch inhoudelijke bespreking van de CWR toegekomen kan worden, wordt in dit hoofdstuk eerst de bedoeling en opzet van de CWR beschreven. Om te beginnen zal in paragraaf 3.2 kort worden stilgestaan bij de inbedding van de CWR in het gebiedsgericht werken van de gemeente Groningen. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 beschreven welke bedoelingen men had met het installeren van de CWR op 20 december 2017. Daarna wordt in paragraaf 3.4 de opzet van de CWR behandeld en de spelregels die erop van toepassing zijn verklaard. Dit hoofdstuk sluit in paragraaf 3.5 af met een conclusie, waarbij ook zeer kort wordt aangegeven hoe het initiatief in de praktijk functioneert.

3.2 Het gebiedsgericht werken in de gemeente Groningen

De CWR is een onderdeel van wat in Groningen het gebiedsgericht werken heet. De coalitie uit de periode 2014-2018 noemde dit een van de pijlers van het coalitieakkoord. Het is bedacht als een methode om vanuit het gemeentebestuur maatwerk te leveren voor specifieke wensen in de wijken van de stad, waarbij zo veel mogelijk samengewerkt wordt met lokale belanghebbenden.⁵ Onder die laatsten moeten bijvoorbeeld marktpartijen, corporaties, buurtverenigingen en bewoners worden begrepen. Het college uit de periode 2014-2018 heeft het gebiedsgericht werken een stimulans gegeven door elke wethouder naast een inhoudelijke portefeuille ook een specifiek stadsdeel en bijbehorende wijken in beheer te geven. Door het creëren van deze ‘wijkwethouders’ werd onder andere beoogd de aanspreekbaarheid van het bestuur op wijkniveau te vergroten en verkokering van beleid tegen te gaan.⁶ De praktijk van wijkwethouders is door het college uit de periode 2019-2022 voortgezet.⁷

5 Coalitieakkoord D66, PvdA, GroenLinks en VVD 2014-2018, p. 23.

6 Coalitieakkoord D66, PvdA, GroenLinks en VVD 2014-2018, p. 5 en 24.

7 Coalitieakkoord 2019-2022 GroenLinks, PvdA, D66 en ChristenUnie, Gezond, Groen, Gelukkig Groningen, p. 38.

Op initiatief van het college zijn er vanaf 2015 nieuwe accenten binnen het gebiedsgericht werken aangebracht. Dit lijkt te maken te hebben met de democratische vernieuwingsgolf die over de Nederlandse gemeenten trok en die ook Groningen niet onberoerd liet. Uit notities uit die periode blijkt dat er sterker de nadruk werd gelegd op het participatieve element in het gebiedsgericht werken. Beleid moest meer in samenspraak met bewoners ontwikkeld worden en er moest meer ruimte komen voor initiatieven uit de wijk. In maart 2016 werd hierover een notitie voor de raad geschreven als aanzet voor een gesprek over de rolverdeling en verhoudingen tussen de raad, het college, ambtenaren van de gemeente en inwoners.⁸ In de notitie werd de mening van de raad gevraagd over het voornemen om in vijf gebieden te gaan experimenteren met een grotere betrokkenheid van bewoners bij het opstellen van een gebiedsagenda voor hun wijk.⁹ De gebiedsagenda werd omschreven als een sturingsinstrument, vergelijkbaar met de begroting. Het was de bedoeling dat elk gebiedsteam, verantwoordelijk voor een wijk en bestaande uit de wijkwethouder en ambtenaren, een democratisch proces op poten zou zetten om tot de gebiedsagenda te komen. Volgens de notitie moest de agenda de zaken omvatten die voor de wijk het meest relevant waren en zou er antwoord in worden gegeven op drie vragen, namelijk:

- Wat is er nodig en wenselijk in de wijk?
- Hoe en met wie wordt het gesprek in de wijk gevoerd?
- Hoeveel budget en inzet is er nodig om de doelstellingen te verwezenlijken?

Deze vragen vertonen veel overeenkomsten met de drie w-vragen die centraal staan bij het opstellen van de programmabegroting voor de gehele gemeente. De gebiedsagenda moest ook, net als de programmabegroting, worden vertaald naar concrete inzet in de wijken. Deze concrete vertaling zou in de gemeentebegroting worden opgenomen en zou daarmee jaarlijks worden vastgesteld door de raad.¹⁰

Aan de raad werden in de notitie van maart 2016 een flink aantal vragen voorgelegd over hoe hij zijn rol zag ten aanzien van de gebiedsagenda en wat de verhouding van dit instrument zou zijn ten opzichte van bijvoorbeeld het budgetrecht van de raad. Drie vragen werden daarbij als hoofdvraag geïdentificeerd:

- ‘– Welke rol ziet de Raad in het proces van totstandkoming van de gebiedsagenda? Een inhoudelijke, procesmatige of een controlerende rol?
- Hoe ver wil de Raad gaan met gebiedsgericht werken? Is de Raad bereid om zeggenschap over onderdelen van de gemeentebegroting naar de wijk te brengen? Welke kaders geeft de Raad daarbij mee?
- Hoe gaat de Raad om met bottom-up (wijk- en stedelijke) initiatieven in relatie tot zijn kader stellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol? (Kaders vooraf met betrekking tot inhoud, budget, legitimiteit? Of goedkeuring achteraf?).’¹¹

8 Agenda van de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 23 maart 2016 (bijlage bij punt 2, Gebiedsgericht werken en de rol van de Gemeenteraad).

9 Agenda van de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 23 maart 2016 (bijlage bij punt 2, Gebiedsgericht werken en de rol van de Gemeenteraad), p. 3.

10 Agenda van de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 23 maart 2016 (bijlage bij punt 2, Gebiedsgericht werken en de rol van de Gemeenteraad), p. 2-5.

11 Agenda van de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 23 maart 2016 (bijlage bij punt 2, Gebiedsgericht werken en de rol van de Gemeenteraad), p. 2.

Over deze en andere vragen werd op 23 maart 2016 door de gemeenteraad vergaderd. Uiteindelijk werden geen concrete antwoorden geformuleerd, maar werden wel vier punten overgenomen die als richtlijnen moesten dienen bij de verdere uitwerking van het gebiedsgericht werken. Het betrof de volgende punten:

- De gemeenteraad zet de beweging in gang dat het gesprek, de afweging en de prioriteitsstelling van de gebiedsagenda steeds meer in de wijken plaatsvindt.
- De gemeenteraad wil zeggenschap naar de buurten brengen. Met buurtbegrotingen brengt de Raad (in een groeimodel) de budgetten voor vraagstukken die niet direct wijk overstijgend zijn, naar de wijken. De gemeenteraad geeft kaders (programmadoelen) mee waarbinnen de budgetten moeten worden besteed.
- Bij de totstandkoming en realisatie van de gebiedsagenda's is de gemeenteraad betrokken bij het proces in de wijken, als borger van het democratisch proces.
- De gemeenteraad wenst te experimenteren met vormen van loting, right to challenge en andere instrumenten, om de betrokkenheid, deelname, zeggenschap en het eigenaarschap van bewoners en samenwerkingspartners te vergroten.¹²

Uit deze vier uitgangspunten blijkt dat het college en de raad het gebiedsgericht werken zo wilden uitwerken dat er in feite sprake was van binnengemeentelijke decentralisatie.¹³ Anders dan het geval was bij de voorheen wettelijk vastgelegde binnengemeentelijke decentralisaties in de vorm van deelgemeenten, wilde het college de precieze manier waarop er gedecentraliseerd zou worden juist laten afhangen van de wensen van en omstandigheden in de verschillende wijken. Het college wilde daarom vijf verschillende experimenten aangaan, waaronder de CWR, in vijf verschillende wijken, die al in de notitie van maart 2016 werden genoemd. In een voorstel aan de raad van januari 2017 werden de experimenten uitgebreider toegelicht en werd tevens aangegeven waarom er geëxperimenteerd moest worden. Onder verwijzing naar de doelstellingen in het coalitieakkoord en landelijke rapporten over de stand van de lokale democratie, werd gesteld dat er experimenten nodig waren om te leren hoe de representatieve democratie en participatieve democratie beter konden functioneren en beter met elkaar verbonden konden worden. Omdat het tegelijkertijd het streven was zo veel mogelijk zeggenschap bij de wijk te beleggen, benadrukte het college wel dat het democratisch proces in de wijk goed geborgd moest zijn en dat er duidelijkheid moest zijn over de rol van de raad.¹⁴ Het voorstel aan de raad werd uiteindelijk na enige discussie en met een kleine wijziging aangenomen, waarop hierna dieper wordt ingegaan.

12 Agenda van de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 23 maart 2016 (bijlage bij punt 2, Gebiedsgericht werken en de rol van de Gemeenteraad), p. 8; Agenda van de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 25 januari 2017 (bijlage bij punt 9, Experimenteren in het gebiedsgericht werken, raadsvoorstel 12 januari 2017, nr. 6132960), p. 2.

13 Vgl. Van Ostaaijen 2013, p. 97.

14 Agenda van de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 25 januari 2017 (bijlage bij punt 9, Experimenteren in het gebiedsgericht werken, raadsvoorstel 12 januari 2017, nr. 6132960), p. 1-3.

3.3 De bedoeling van de Coöperatieve Wijkraad

De CWR is één van de vijf experimenten waarnaar het college in de notitie van maart 2016 en het raadsvoorstel van januari 2017 verwees. Het idee voor de wijkraad werd voor het eerst concreet in 2015, toen het als experiment werd aangemeld bij het Democratic Challenge-project van BZK/VNG.¹⁵ Uit de aanmelding blijkt wat de oorspronkelijke bedoeling van de CWR was. Onder het kopje ‘droom’ was daarover het volgende opgenomen:

‘Wat zou er gebeuren als we beslissingen, en daarmee daadwerkelijke macht, weer dichterbij mensen brengen? Als bewoners zich weer sámen ‘eigenaar’ van hun eigen straat, buurt en wijk voelen? Als mensen in hun buurt weer samen vraagstukken rond hun eigen belang versus collectief belang bespreken? Het is de tijd dat veel gemeenten zoeken naar nieuwe vormen van lokale democratie en experimenten uitvoeren. Waarbij ze burgers zeggenschap en eigenaarschap willen geven over de zaken die hen en hun woon- en leefomgeving aangaan. Vormen die verder gaan dan stemmen, of zoals steeds vaker: niet meer stemmen. Vormen die uitgaan van dialoog, deliberatie, opdoen van democratische ervaring, loting, creativiteit en pro-activiteit.’¹⁶

Uit deze passage blijkt dat de CWR twee doelstellingen had. Men wilde allereerst beslissingsbevoegdheid decentraliseren naar het niveau van de wijk. Daarnaast wilde men democratische besluitvormingsprocessen organiseren waarin meer de nadruk werd gelegd op participatieve elementen dan dat gangbaar was binnen de gemeentelijke organisatie. Op deze manier moest de CWR zo goed mogelijk maatschappelijk eigenaarschap en publieke zeggenschap met elkaar combineren. Om deze doelstellingen te bereiken, waren volgens de aanmelding drie zaken van cruciaal belang: (1) in de CWR moesten zowel inwoners als gemeenteraadsleden plaatsnemen, (2) de deelnemers moesten worden geselecteerd op basis van loting en (3) de CWR moest beslissingsbevoegd zijn over een beperkt budget.¹⁷ Alle drie deze zaken zijn later teruggekomen in de notitie aan de raad van maart 2016.

In de zomer van 2016 werd door het college een voorlopige opzet van de CWR uitgewerkt in een intern document. Dit betrof nog geen definitief ontwerp, maar een korte bespreking ervan is desondanks zinvol omdat het goed de ontwikkeling van het experiment laat zien. In het document zijn enkele uitgangspunten voor de CWR als experiment geformuleerd, namelijk:

- ‘– Er moet sprake zijn van een **coöperatieve gedachte**.¹⁸
- De CWR moet daadwerkelijk **invloed** kunnen uitoefenen, wat bereikt moet worden door beslissingsbevoegdheid over te dragen en de CWR budgetrecht te geven.

15 Aanmelding Democratic Challenge, <http://democraticchallenge.nl/experiment/cooperatieve-wijkraad>, geraadpleegd op 20 augustus 2019.

16 Aanmelding Democratic Challenge, <http://democraticchallenge.nl/experiment/cooperatieve-wijkraad>, geraadpleegd op 20 augustus 2019.

17 Aanmelding Democratic Challenge, <http://democraticchallenge.nl/experiment/cooperatieve-wijkraad>, geraadpleegd op 20 augustus 2019.

18 Een coöperatie is in juridische zin een onderneming. Dat is wellicht wat verwarrend, aangezien de CWR op geen enkele manier economische activiteiten ontplooit of dient te ontplooiën. De naam coöperatie is vooral gekozen vanwege de democratische associaties die het oproept: personen verenigen zich in een organisatie waarin zij gezamenlijk en op gelijke voet hun gedeelde belangen behartigen.

- De CWR moet **representatief** zijn. Zowel wijkbewoners als deelnemende raadsleden worden daartoe door middel van loting aangewezen.
- De CWR moet bij het bedenken en uitwerken van voorstellen de methode van **coproductie** tussen wijkbewoners en raadsleden hanteren.
- De CWR moet proberen zoveel mogelijk **participatie van de wijk** te bewerkstelligen, waarmee wordt bedoeld dat de CWR zoveel mogelijk moet beslissen zoals de wijk zou beslissen.
- De CWR moet **inclusief** te werk gaan, in de zin dat de groepen die hij bij zijn werk betreft een afspiegeling vormen van de diversiteit in de wijk.
- Besluiten moeten op **deliberatieve wijze** tot stand komen.
- De CWR moet **toegankelijk** zijn voor iedereen die een bijdrage wil leveren.
- De besluitvorming moet **transparant** zijn, in de zin dat duidelijk moet zijn welke informatie is ingebracht en welke invloed dit heeft gehad op het uiteindelijke besluit.
- Ten slotte moet de CWR gaandeweg **geëvalueerd** worden en moeten er **aanpassingen** kunnen worden gemaakt als dat nodig blijkt.¹⁹

Uitgaande van een coöperatieve gedachte, waarbij de wijkbewoners als leden van de coöperatie werden gezien, werd de CWR aangemerkt als het dagelijks bestuur van de wijk. De beslissingen die door de CWR genomen zouden worden, zouden gelden voor iedereen die in de wijk woont. De zaken waarover de CWR zeggenschap moest krijgen, moesten de wijk aangaan. Het college ging ervan uit dat dit praktische zaken zouden zijn, waarmee wijkbewoners direct te maken hadden.²⁰ Benadrukt werd dat van tevoren duidelijk moest zijn waarover de CWR kon beslissen en waarover niet, maar tegelijkertijd werd niet duidelijk of de CWR überhaupt wel zelfstandig besluiten in juridische zin zou kunnen nemen. Daarover werden verschillende, tegenstrijdige signalen afgegeven. Een van de uitgangspunten was dat de CWR invloed moest kunnen uitoefenen, waartoe hij beslissingsbevoegdheid en budgetrecht overgedragen zou krijgen. Van de raad werd verwacht dat deze ruimte open zou houden voor en budget beschikbaar zou stellen aan de CWR. De raad moest zich verder naar het oordeel van de CWR voegen.²¹ Even verderop staat echter de volgende passage:

‘Fungeert hij [de gemeenteraad] louter als geldschietter door een zak met geld te geven en zich verder buiten het besluitvormingsproces te houden? Juridisch gezien niet, omdat er officieel geen sprake is van delegatie [...]. Daarnaast is er een juridisch aspect. Want wanneer de gemeenteraad en het college bevoegdheden en budget overdragen aan een nieuw en ander orgaan, dan wordt dit orgaan automatisch een zelfstandig bestuursorgaan. Dat betekent dat zijn beslissingen zijn aan te merken als besluiten waartegen men in bezwaar kan gaan.’²²

Net als over de uitgangspunten was ook de gedachtevorming over het al dan niet overdragen van bevoegdheden dus nog niet afgerond in de zomer van 2016. Dat geldt in feite ook voor de vraag hoe de CWR precies moest worden samengesteld.

19 Intern document Coöperatieve wijkraad, p. 4-5.

20 Intern document Coöperatieve wijkraad, p. 5.

21 Intern document Coöperatieve wijkraad, p. 6.

22 Intern document Coöperatieve wijkraad, p. 6.

Zoals gezegd was er een duidelijke keuze gemaakt om deelnemers te selecteren via loting, maar hoeveel er ingeloot moesten worden en uit welke poule er geloot moest worden, stond nog niet vast. Het document gaf daarvoor enkele opties ter overweging waarop hier verder niet hoeft te worden ingegaan.²³

In januari 2017 werd aan de gemeenteraad een collegevoorstel voorgelegd waarin werd gevraagd in te stemmen met het starten van de vijf experimenten in de wijken. In dit collegevoorstel was de opzet van de CWR weer wat verder uitgewerkt. De hiervoor genoemde doelen en uitgangspunten waren ongewijzigd gebleven. Het een en ander was wel scherper aangezet en minder dubbelzinnig. De vraag, bijvoorbeeld, of de wijkraad zelf bevoegdheden moet krijgen, was verdwenen. In plaats daarvan werd twee keer ondubbelzinnig gesteld dat de wijkraad invloed en directe beslissingsbevoegdheid zou krijgen. De gemeenteraad moest daartoe aan de wijkraad budget beschikbaar stellen en mandaat verschaffen.²⁴ Niet duidelijk is of hiermee bedoeld werd dat de raad een mandaat zou geven aan de wijkraad in de juridische zin van artikel 10:1 Awb. Overigens was ook nog niet duidelijk welke bevoegdheden de wijkraad precies zou gaan uitoefenen. Dat was een bewuste keuze omdat de organisatie samen met de wijkraad zelf wilde bepalen over welke (wijkgerelateerde) onderwerpen de wijkraad kon en wilde beslissen. Nogmaals werd benadrukt dat het van belang was hierover voor de start van het experiment duidelijkheid te verschaffen.²⁵

Over de samenstelling van de wijkraad waren ondertussen wel knopen doorgehakt. Het was de bedoeling dat de CWR zelf zou bestaan uit zeventien personen, namelijk elf gelote burgers en zes gelote raadsleden. Zij moesten het dagelijks bestuur van de coöperatie gaan vormen. Daarnaast moest er een panel komen van 400 gelote wijkbewoners waaraan keuzes zouden worden voorgelegd en wat betrokken zou worden bij besluitvorming.²⁶ Er waren twee redenen om de CWR met dit panel aan te vullen. Enerzijds was het de bedoeling dat de CWR een representatieve afspiegeling van de wijk zou vormen. Statistisch gezien is het onwaarschijnlijk dat dit het geval zou zijn wanneer er maar elf burgers zouden worden ingeloot. Wanneer er echter meer burgers zouden worden ingeloot, zou de CWR onbestuurbaar worden qua grootte. Het panel was daarom bedoeld als een voor de representatie van de wijk compenserende maatregel zonder dat de CWR zelf onbestuurbaar groot zou worden. Anderzijds was de CWR als experiment mede opgezet om zo veel mogelijk wijkbewoners bij het besluitvormingsproces over zaken in hun wijk te betrekken om daarmee de participatie op een hoger plan te tillen. Het panel was bedoeld om wijkbewoners hiertoe de kans te geven zonder dat zij plaats hoefden te nemen in de CWR zelf.²⁷ Een laatste interessant

23 Intern document Coöperatieve wijkraad, p. 8-9.

24 Agenda van de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 25 januari 2017 (bijlage bij punt 9, Experimenteren in het gebiedsgericht werken, raadsvoorstel 12 januari 2017, nr. 6132960), p. 15.

25 Agenda van de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 25 januari 2017 (bijlage bij punt 9, Experimenteren in het gebiedsgericht werken, raadsvoorstel 12 januari 2017, nr. 6132960), p. 14.

26 Agenda van de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 25 januari 2017 (bijlage bij punt 9, Experimenteren in het gebiedsgericht werken, raadsvoorstel 12 januari 2017, nr. 6132960), p. 14.

27 Deze redenen voor het invoeren van het wijkpanel blijken niet uit het collegevoorstel zelf, maar kunnen uit voorgaande gedachtevorming worden afgeleid. Intern document Coöperatieve wijkraad, p. 8-9.

punt dat uit het collegevoorstel naar voren komt, is dat het de bedoeling was dat de CWR verantwoording zou afleggen aan zowel de gemeenteraad als de wijk.²⁸ Hoe dit moest gebeuren, werd niet gespecificeerd noch werd ingegaan op wat dit zou betekenen voor de positie van de raadsleden die in de CWR plaats zouden nemen.

De gemeenteraad stemde op 25 januari 2017 in grote lijnen in met het collegevoorstel. De enige wijziging van betekenis volgde op een aangenomen amendement. Dit amendement bepaalde dat raadsleden nog steeds zitting zouden nemen in de CWR, maar dat zij niet geloot zouden worden. In plaats daarvan moest er een representatieve afvaardiging van de gemeenteraad in de CWR plaatsnemen.²⁹ Raadsleden zouden zich daarvoor vrijwillig kunnen opgeven. Er werden twee redenen gegeven waarom het onwenselijk was raadsleden te loten. Allereerst zou het bijvoorbeeld op het gebied van controle onduidelijkheid opleveren over de verhouding tussen raadsleden die in de wijkraad zouden plaatsnemen en hun collega's uit de raad die niet zouden worden ingeloot. Daarnaast werd het niet verstandig geacht de representatieve democratie als een systeem van evenredige vertegenwoordiging te vermengen met een systeem van loting. Het amendement werd met 37 stemmen voor en één stem tegen aangenomen.³⁰ Twee andere amendementen, één waarin gepoogd werd duidelijker de taken en bevoegdheden van de CWR af te bakenen en één dat beoogde te regelen dat raadsleden in de CWR buiten de besluitvorming van dat orgaan zouden blijven, kregen respectievelijk twaalf en vijftien stemmen voor en haalden zodoende de eindstreep niet.³¹ Uiteindelijk werd het gewijzigde collegevoorstel met 36 stemmen voor en twee stemmen tegen aangenomen door de raad.³² Beide tegenstemmen kwamen van de partij Student en Stad. Deze partij meende dat de experimenten niet ten goede zouden komen aan de doelgroep die de partij vertegenwoordigde.³³ Er waren meer partijen die over bepaalde aspecten van de voorstellen sceptisch waren, met name over het nut van loting. Deze partijen stemden toch voor omdat zij de experimenten een kans wilden geven. De SP was tegen experimenteren met een coöperatieve wijkraad, maar stemde toch voor het collegevoorstel omdat de CWR onderdeel was van een pakket en de partij de andere vier experimenten wel zag zitten.³⁴

28 Agenda van de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 25 januari 2017 (bijlage bij punt 9, Experimenteren in het gebiedsgericht werken, raadsvoorstel 12 januari 2017, nr. 6132960), p. 14.

29 Agenda van de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 25 januari 2017 (Amendement 2 onder punt 9, 'geen gelote raadsleden').

30 Besluitenlijst van de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 25 januari 2017 (punt 9).

31 Agenda van de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 25 januari 2017 (Amendementen 4 en 3, respectievelijk 'taken en bevoegdheden' en 'geen gelote raadsleden en buiten de besluitvorming').

32 Notulen van de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 25 januari 2017, p. 68.

33 Notulen van de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 25 januari 2017, p. 66.

34 Notulen van de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 25 januari 2017, p. 68.

3.4 De opzet en spelregels van de Coöperatieve Wijkraad

In de raadsvergadering van januari 2017 had het college toegezegd te onderzoeken hoe de afspraken met de raad geformaliseerd konden worden. In eerste instantie was het de bedoeling een verordening uit te vaardigen waarbij de CWR als bestuurscommissie ex artikel 83 Gemeentewet zou worden ingesteld. Van deze verordening zijn twee conceptversies opgesteld. De eerste versie dateert van 20 juni 2017, de tweede versie van 28 augustus 2017.³⁵ Uiteindelijk is ervan afgezien de CWR als een bestuurscommissie in te stellen en is er geen formele verordening uitgevaardigd. In plaats daarvan zijn er in september 2017 ‘spelregels’ opgesteld. In de begeleidende brief aan de raad motiveerde het college deze beslissing door te wijzen op het experimentele karakter van de CWR. Een formele verordening, waarin bevoegdheden worden overgedragen, zou geen recht doen aan dat karakter omdat dit het moeilijker zou maken om al doende te achterhalen waarover de CWR wil gaan en hoe de CWR wil opereren.³⁶ Het college beschouwde de spelregels daarom ook niet als uitputtend. De toelichting bij de spelregels noemt de bepalingen in het document een ‘vertrekpunt’, wat al enigszins de status ervan weergeeft.³⁷ Toch worden de spelregels in de begeleidende brief ook beschreven als een formalisering van de door de gemeenteraad vastgestelde uitgangspunten en van de opzet van het experiment.³⁸ Dit maakt het des te interessanter om te constateren dat er naast overeenkomsten ook een aantal opvallende en belangrijke verschillen bestaan tussen de uitgangspunten zoals die door de raad waren geformuleerd, de conceptverordeningen en de uiteindelijke spelregels. Dat de vormgeving van de CWR in deze documenten verschilt, laat zien dat het voor gemeentebesturen vaak een zoektocht is om te achterhalen hoe een democratisch initiatief het beste gefaciliteerd kan worden. De keuzes die gemaakt zijn, geven inzicht in de achterliggende motieven en zijn daarom hier het bespreken waard. Alvorens daaraan toe te komen, wordt hieronder eerst nog beschreven hoe de CWR uiteindelijk in de spelregels is vormgegeven.

3.4.1 De definitieve opzet van de CWR

De gemeenteraad is het experiment aangegaan voor een periode van twee jaar. Overeenkomstig het geamendeerde collegevoorstel dat de gemeenteraad in januari 2017 heeft aangenomen, is in de spelregels bepaald dat de CWR bestaat uit elf wijkbewoners en zes raadsleden. De wijkbewoners worden geloot uit bewoners van de Oosterparkwijk die achttien jaar of ouder zijn. Raadsleden mogen zich via de griffie van de raad aanmelden voor deelname, waarna de raad als geheel zorgdraagt voor een evenredige vertegenwoordiging van

35 Conceptverordening Coöperatieve Wijkraad Oosterpark 20 juni 2017 en Conceptverordening Coöperatieve Wijkraad Oosterpark 28 augustus 2017.

36 Lijst van ingekomen collegebrieven voor de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 27 september 2017 (nr. 60, Spelregels Experiment Coöperatieve Wijkraad), p. 2.

37 Spelregels Experiment Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, <http://cooperatievewijkraad050.nl/cooperatieve-wijkraad-oosterparkwijk/waarover-gaat-het>, geraadpleegd op 20 augustus 2019.

38 Lijst van ingekomen collegebrieven voor de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 27 september 2017 (nr. 60, Spelregels Experiment Coöperatieve Wijkraad), p. 1.

maximaal zes raadsleden. De eis van evenredige vertegenwoordiging vertoont een kleine discrepantie met dat waarmee de raad in januari 2017 heeft ingestemd. Het aangenomen amendement spreekt immers van een representatieve afspiegeling van de raad, wat niet hetzelfde hoeft te zijn als een evenredige vertegenwoordiging. Daarnaast valt op dat in de spelregels onder het kopje ‘samenstelling en zittingsperiode CWR’ lid 1 dwingend bepaalt dat er zes raadsleden lid zijn van de CWR, terwijl lid 3 spreekt van maximaal zes leden. Dat lijkt te impliceren dat het er ook minder mogen zijn, wat eveneens afwijkt van het eerder door de raad aangenomen voorstel. De raad moet verder zowel de wijkbewoners als de raadsleden benoemen tot lid van de CWR. Ambtenaren van de gemeente Groningen zijn van deelname uitgesloten. Het lidmaatschap geldt voor maximaal twee jaar en vervalt van rechtswege als men niet meer in de wijk woont of geen raadslid meer is. Dwingend is voorgeschreven dat een van de wijkraadsleden door de CWR als voorzitter wordt benoemd. De CWR gaat verder zelf over zijn agenda. De voorzitter moet de voorlopige agenda vaststellen en maakt deze minstens een week voor een geplande vergadering bekend. Bewoners van de Oosterparkwijk mogen voorstellen doen voor de agenda en deze tijdens de vergadering toelichten. De vergadering is openbaar tenzij de voorzitter anders verklaart. Alle leden van de CWR hebben stemrecht en besluiten worden genomen bij gewone meerderheid van stemmen. Er geldt wel een quorum van ten minste zes wijkraadsleden en drie raadsleden.³⁹

Naast bepalingen over de CWR zelf, bevatten de spelregels ook bepalingen over het wijkpanel. Dit bestaat uit 400 gelote wijkbewoners van zestien jaar of ouder die voor maximaal twee jaar zitting hebben. Net als bij het lidmaatschap van de CWR vervalt het lidmaatschap van het wijkpanel als een lid niet meer in de wijk woont. Daarnaast kunnen ingelote wijkbewoners zich afmelden voor het wijkpanel, maar alleen bij gegronde redenen. Opvallend is dat de spelregels geen soortgelijke regeling bevatten voor de leden van de CWR. Het wijkpanel speelt een belangrijke rol bij het bepalen van de onderwerpen die de CWR moet oppakken en moet actief betrokken worden bij besluitvorming door de CWR. De CWR mag volgens de spelregels alleen tot besluitvorming overgaan nadat hij het wijkpanel en eventueel andere bewoners of belanghebbenden in staat heeft gesteld hun opvattingen kenbaar te maken. Hoe het wijkpanel bij het besluitvormingsproces betrokken wordt, moet aan het begin van elk proces door de CWR worden bepaald.⁴⁰

3.4.2 *Opvallende verschillen met concepten*

De spelregels bevatten een flink aantal bepalingen die verschillen van de eerder door de raad vastgestelde uitgangspunten en van de conceptverordeningen. Het eerste belangrijke verschil betreft de taken van de CWR. De spelregels bepalen daarover het volgende:

39 Spelregels Experiment Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, <http://cooperatiewijkraad050.nl/cooperatieve-wijkraad-oosterparkwijk/waarover-gaat-het>, geraadpleegd op 20 augustus 2019.

40 Spelregels Experiment Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, <http://cooperatiewijkraad050.nl/cooperatieve-wijkraad-oosterparkwijk/waarover-gaat-het>, geraadpleegd op 20 augustus 2019.

1. De CWR levert een bijdrage aan de ontwikkeling van de Oosterparkwijk.
2. De CWR komt regelmatig bij elkaar en be vraagt het wijkpanel en/of de wijk voor draagvlak van beslissingen. De manier van vergaderen en betrekken van bewoners staat vrij.
3. De CWR werkt mee aan het onderzoek en evaluatie van het experiment.⁴¹

Beide versies van de conceptverordening rekenen de volgende zaken tot taak van de CWR:

1. Een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling en uitvoering van de gebiedsagenda/het gebiedsprogramma Oosterparkwijk.⁴²
2. Adviseren over zaken die de Oosterparkwijk aangaan.
3. De gebiedsagenda/Het gebiedsprogramma vast te stellen.
4. Het uitoefenen van bevoegdheden als bedoeld in artikel 3 [van de conceptverordeningen], welke betrekking hebben op de Oosterparkwijk.⁴³

Naast het verschil dat in de conceptverordeningen de CWR de taak krijgt bevoegdheden uit te oefenen, waarover hierna meer, is het meest opvallende verschil dat in de spelregels de CWR niet langer tot taak heeft de gebiedsagenda/het gebiedsprogramma vast te stellen. Dat is opvallend omdat het experiment in eerste instantie gericht was op het organiseren van grotere betrokkenheid bij en zeggenschap van de wijk over dit gebiedsprogramma, waarin de belangrijkste zaken van de wijk zouden zijn vastgelegd. In de toelichting bij de bepaling wordt niets over deze wijziging opgemerkt. Nu kan betrokkenheid bij het gebiedsprogramma alsnog onder de eerste taak van de spelregels worden geschaard, maar het had voor de hand gelegen deze betrokkenheid te expliciteren. Het feit dat dat in de conceptverordeningen wel gebeurde, duidt er wellicht op dat de opvattingen over de taken en de zwaarte van de CWR in het besluitvormingsproces in de loop der tijd wijzigden.

Het tweede belangrijke verschil tussen de conceptverordeningen en de spelregels is dat in de spelregels geen bepaling is te vinden over door de CWR uit te oefenen bevoegdheden. In plaats daarvan is onder het kopje 'besluitvorming' opgenomen dat de raad en het college zich in principe committeren aan beslissingen van de CWR en daar, waar nodig, uitvoering aan geven.⁴⁴ Dit komt materieel neer op een vorm van zelfbinding, wat in hoofdstuk zes uitgebreid behandeld wordt. Het college kwam op haar oorspronkelijke voornemen terug om bevoegdheden toe te kennen in een verordening. Volgens het college zou het toekennen van bevoegdheden namelijk niet passen bij het experimentele karakter van de CWR en bij het voornemen om de wijk zelf te laten bepalen waar de CWR over moet

41 Spelregels Experiment Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, <http://cooperatievewijkraad050.nl/cooperatieve-wijkraad-oosterparkwijk/waarover-gaat-het>, geraadpleegd op 20 augustus 2019.

42 In de conceptverordening van 20 juni wordt gesproken over de gebiedsagenda, terwijl in de versie van 28 augustus de term gebiedsprogramma wordt gehanteerd. In de begrippenlijst wordt het gebiedsprogramma omschreven als 'paragraaf 1 van de begroting van de Gemeente Groningen, waar het de Oosterparkwijk betreft', terwijl de gebiedsagenda niet in de begrippenlijst wordt omschreven.

43 Conceptverordening Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, artikel 2 versie 1 en 2.

44 Spelregels Experiment Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, <http://cooperatievewijkraad050.nl/cooperatieve-wijkraad-oosterparkwijk/waarover-gaat-het>, geraadpleegd op 20 augustus 2019.

gaan.⁴⁵ Het is opvallend dat in de conceptverordeningen precies dezelfde reden werd gegeven om de bepaling waarin bevoegdheden werden toegekend aan de CWR in beide versies blanco te laten.⁴⁶ Eerst leek men dus te denken dat de CWR zou kunnen worden ingesteld zonder dat direct zou worden aangegeven over welke bevoegdheden hij zou beschikken. Dat het college uiteindelijk van gedachten veranderde is met het oog op de tekst van artikel 83 Gemeentewet goed te begrijpen. Zoals in het volgende hoofdstuk uitgebreider zal worden toegelicht, is het beschikken over bevoegdheden een wezenskenmerk van bestuurscommissies. Dit betekent dat er geen bestuurscommissie kan worden ingesteld zonder dat daaraan gelijk bevoegdheden worden toegekend. Of dit de reden is dat er uiteindelijk gekozen is voor het uitvaardigen van spelregels in plaats van het instellen van een bestuurscommissie middels een verordening is niet duidelijk, maar het lijkt op zijn minst waarschijnlijk. Hoe dit ook zij, door geen bevoegdheden over te dragen is in juridische zin de zeggenschap van de CWR minder groot dan oorspronkelijk de bedoeling was.

Het derde belangrijke verschil tussen de conceptverordeningen en de spelregels ligt in het verlengde van het tweede verschil. In plaats van een bepaling op te nemen over bevoegdheden is in de spelregels een bepaling opgenomen over de onderwerpen die de CWR aangaan:

1. De CWR bepaalt na raadpleging van het wijkpanel over welke onderwerpen zij beslissingen willen nemen, deze hebben alleen betrekking op de Oosterparkwijk.
2. Het uitgangspunt is dat de standaard wordt gehandhaafd wat betreft schoon, heel en veilig en dat elke bewoner toegang moet houden tot (wettelijke) basisvoorzieningen.⁴⁷

Dat er geen opsomming is gegeven van de onderwerpen waarover de CWR gaat, is volgens de toelichting wederom een gevolg van de wens om de CWR zelf met de wijk te laten beslissen waarover hij wil gaan. In de toelichting is wel een limitatieve lijst opgenomen van onderwerpen waarover de CWR niet kan beslissen, namelijk:

- a. een besluit in bezwaar of in beroep, klachten, bezwaarschriften en andere zaken, voor zover die op individuele burgers betrekking hebben;
- b. onderwerpen waarbij de belangen van kwetsbare groepen in de samenleving in het geding zijn;⁴⁸
- c. vergunningen, zoals omgevingsvergunningen en evenementenvergunningen;
- d. bestemmingsplannen;

45 Lijst van ingekomen collegebrieven voor de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 27 september 2017 (nr. 60, Spelregels Experiment Coöperatieve Wijkraad), p. 2.

46 Conceptverordening Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, toelichting algemeen deel versie 1 en 2.

47 Spelregels Experiment Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, <http://cooperatievewijkraad050.nl/cooperatievewijkraad-oosterparkwijk/waarover-gaat-het>, geraadpleegd op 20 augustus 2019.

48 Deze categorie is ook vaak terug te vinden in lokale referendumverordeningen. Westerweel en Van Tienen 2017, p. 187.

- e. arbeidsrechtelijke posities, zoals benoemingen, ontslagen, schorsingen, schenkingen en kwijtscheldingen, rechtspositionele regelingen, alsmede beslissingen met betrekking tot geldelijke voorzieningen voor ambtsdragers en hun nabestaanden;
- f. het vaststellen van de gemeentebegroting en de -rekening, en de vaststelling van gemeentelijke tarieven en belastingen;
- g. onderwerpen die andere instanties en overheden dan de gemeente aangaan.⁴⁹

In de toelichting staat dat de CWR niet over deze onderwerpen kan gaan omdat de bevoegdheden die daarbij komen kijken ergens anders liggen of omdat zij niet overgedragen kunnen worden.⁵⁰ Wat er precies bedoeld wordt met bevoegdheden die ergens anders liggen, blijkt niet uit de toelichting. De onderwerpen worden ook overigens niet toegelicht, waardoor het bijvoorbeeld de vraag blijft wat er verstaan moet worden onder 'kwetsbare groepen'. Evenmin wordt toegelicht wat moet worden begrepen onder de standaard van schoon, heel en veilig uit het tweede lid van de bepaling.

Het vierde verschil ziet op het budget dat de CWR ter beschikking staat. In de spelregels is daarover bepaald:

Tijdens het tweejarige experiment wordt in het gebiedsprogramma een budget opgenomen waarover de CWR vrij kan beslissen. Daarnaast kan de CWR invloed uitoefenen op de besteding van gemeentebudget die betrekking hebben op de Oosterparkwijk.⁵¹

Dit komt min of meer overeen met de bepaling over het budget in de eerste conceptverordening, maar gaat aanmerkelijk minder ver dan de bepaling in de tweede conceptverordening.⁵² Die luidde namelijk:

1. Gedurende het tweejarige experiment wordt in het gebiedsprogramma, als onderdeel van de begroting van de gemeente, een budget opgenomen waarover de CWR kan beslissen.
2. In het tweede experimenteerjaar heeft de CWR de mogelijkheid om andere budgetten binnen de begroting van de gemeente op een andere manier aan te wenden, al naargelang de onderwerpen waarover de CWR wil beslissen en daar waar het de Oosterparkwijk betreft.
3. Waar nodig treedt de CWR in overleg met het college over de uitvoering van de beslissingen.⁵³

Vooraf lid 2 van dit artikel trekt de aandacht. Dit lid komt er namelijk op neer dat het budgetrecht voor wat betreft de Oosterparkwijk materieel wordt overgedragen aan de CWR. In het tweede experimenteerjaar zou de CWR

49 Spelregels Experiment Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, <http://cooperatievewijkraad050.nl/cooperatievewijkraad-oosterparkwijk/waarover-gaat-het>, geraadpleegd op 20 augustus 2019.

50 Spelregels Experiment Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, <http://cooperatievewijkraad050.nl/cooperatievewijkraad-oosterparkwijk/waarover-gaat-het>, geraadpleegd op 20 augustus 2019.

51 Spelregels Experiment Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, <http://cooperatievewijkraad050.nl/cooperatievewijkraad-oosterparkwijk/waarover-gaat-het>, geraadpleegd op 20 augustus 2019.

52 Conceptverordening Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, artikel 6 versie 1.

53 Conceptverordening Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, artikel 6 versie 2.

op grond van deze bepaling en zonder enig voorbehoud budgetten naar eigen voorkeur kunnen aanwenden. Zoals in hoofdstuk tien uiteengezet zal worden, zou dit neerkomen op een (behoorlijk heftige) inbreuk op het budgetrecht van de raad. Wellicht dat het college zich dit zelf ook realiseerde, want de bepaling is dus niet in de spelregels terug te vinden. In plaats van te beslissen, kan de CWR alleen invloed uitoefenen op de besteding van gemeentebudget dat betrekking heeft op de Oosterparkwijk. Wat onder het uitoefenen van invloed begrepen moet worden, blijkt niet uit de toelichting. Het lijkt er in ieder geval niet op dat dit ook de mogelijkheid behelst om beslissingen te nemen over het aanwenden van het budget. Die mogelijkheid wordt namelijk expliciet wel geopend ten aanzien van het budget van € 200.000 dat door de gemeenteraad in de begroting is gereserveerd voor de Oosterparkwijk in het desbetreffende gebiedsprogramma.⁵⁴ Dit geld krijgt de CWR overigens niet zelf in beheer maar blijft berusten bij het gebiedsteam dat de CWR ondersteunt en de financiële afhandeling van de uitgaven regelt.⁵⁵

Het vijfde en laatste belangrijke verschil tussen de conceptverordeningen en de uiteindelijke spelregels betreft het afleggen van verantwoording. In de spelregels is daarover bepaald:

Na afloop van het kalenderjaar legt de CWR verantwoording af aan de wijk over beslissingen, ontwikkelingen, resultaten en besteding van het budget.⁵⁶

Hoe er verantwoording moet worden afgelegd, moet volgens de toelichting nog worden bepaald. Naar alle waarschijnlijkheid zal dat aan de CWR zelf worden overgelaten, aangezien de CWR bijvoorbeeld ook zelf bepaalt hoe wijkbewoners bij het beslissingsproces betrokken worden.⁵⁷ In de conceptverordeningen werd voor een andere aanpak gekozen:

Na afloop van het kalenderjaar legt de CWR verantwoording af over de besteding van de aan hen toegekende budgetten via het college aan de raad. De verantwoording vindt plaats op een door de raad te bepalen wijze.⁵⁸

Ten opzichte van de spelregels vallen hieraan twee zaken op. Allereerst is de verantwoordingsplicht beperkter aangezien er alleen verantwoording diende te worden afgelegd over de besteding van het budget in plaats van ook over beslissingen, ontwikkelingen en resultaten. Daarnaast en opvallender dient er aan de raad via het college verantwoording te worden afgelegd op een door de raad te

54 Spelregels Experiment Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, <http://cooperatievewijkraad050.nl/cooperatievewijkraad-oosterparkwijk/waarover-gaat-het,geraadpleegd-op-20-augustus-2019>; Begroting voor het jaar 2017 van de gemeente Groningen, p. 243; Begroting voor het jaar 2018 van de gemeente Groningen, p. 295.

55 Spelregels Experiment Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, <http://cooperatievewijkraad050.nl/cooperatievewijkraad-oosterparkwijk/waarover-gaat-het,geraadpleegd-op-20-augustus-2019>; Verslag van de vergadering van de commissie Financiën en Veiligheid van de gemeenteraad Groningen 18 oktober 2017, p. 4.

56 Spelregels Experiment Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, <http://cooperatievewijkraad050.nl/cooperatievewijkraad-oosterparkwijk/waarover-gaat-het,geraadpleegd-op-20-augustus-2019>.

57 Spelregels Experiment Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, <http://cooperatievewijkraad050.nl/cooperatievewijkraad-oosterparkwijk/waarover-gaat-het,geraadpleegd-op-20-augustus-2019>.

58 Conceptverordening Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, artikel 7 versie 1 en 2.

bepalen wijze in plaats van aan de wijk. Waarom de spelregels op dit punt anders bepalen dan de conceptverordeningen is niet duidelijk. Het kan te maken hebben met het gegeven dat er uiteindelijk geen bevoegdheden zijn overgedragen aan de CWR. In dat geval zou er sprake zijn geweest van een bestuurscommissie en had volgens artikel 85 lid 1 Gemeentewet het orgaan dat de commissie instelde ook moeten regelen hoe er aan dat orgaan verantwoording zou worden afgelegd. Nu er geen sprake is van een bestuurscommissie, kan ook het afleggen van verantwoording anders geregeld worden. Het past dan beter in het concept van de CWR als vertegenwoordiging van de wijk om aan diezelfde wijk verantwoording af te leggen in plaats van aan de gemeenteraad. Deze keuze valt dus wel te verklaren, maar is desondanks opvallend omdat hij niet overeenkomt met de uitgangspunten zoals die in januari 2017 door de raad zijn vastgesteld. Daarin was immers bepaald dat de CWR verantwoording zou afleggen aan zowel de wijk als aan de raad.

Er is ten slotte ook nog een overeenkomst tussen de tweede conceptverordening en de spelregels die het bespreken waard is. Het betreft de bepaling over bezwaar- en beroepsmogelijkheden, die in de spelregels als volgt luidt:

Er is een mogelijkheid om in bezwaar of beroep te gaan tegen beslissingen van de CWR. Deze volgen de gewone procedure van bezwaar en beroep tegen beslissingen van de gemeente.⁵⁹

Hiermee moet de bezwaar- en beroepsprocedure uit de Awb worden bedoeld, aangezien dat de procedure is die normaliter bij beslissingen van gemeentelijke bestuursorganen wordt gevolgd. Het probleem met deze conclusie is dat deze route in het geval van de CWR niet gevolgd kan worden, wat de spelregels daar zelf ook over bepalen. De Awb bepaalt in artikel 7:1 lid 1 jo. artikel 8:1 namelijk dwingend dat men alleen in bezwaar en beroep kan gaan tegen besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb. Voor het zijn van een besluit is onder andere vereist dat er sprake is van een beoogd rechtsgevolg. Omdat de CWR niet beschikt over publiekrechtelijke bevoegdheden, kan dit rechtsgevolg zich bij zijn beslissingen nooit voordoen en kan er ook geen sprake zijn van een besluit. Wanneer iemand daarom tegen een beslissing van de CWR in bezwaar of beroep wil gaan, zal zijn bezwaar of beroep niet-ontvankelijk moeten worden verklaard. Min of meer dezelfde bepaling over een bezwaar- en beroepsmogelijkheid was opgenomen in de tweede conceptverordening. Hij was daarin niet misplaatst omdat er daadwerkelijk bevoegdheden aan de CWR zouden worden overgedragen. Men lijkt zich onvoldoende te hebben gerealiseerd dat, nu er geen bevoegdheden zijn overgedragen, de bezwaar- en beroepsprocedure van de Awb niet openstaat voor beslissingen van de CWR.

59 Spelregels Experiment Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, <http://cooperatievewijkraad050.nl/cooperatievewijkraad-oosterparkwijk/waarover-gaat-het>, geraadpleegd op 20 augustus 2019.

3.5 Conclusie

Zoals in de inleiding al werd aangegeven, zijn uiteindelijk op 20 december 2017 de wijkraadsleden van de CWR door de gemeenteraad beëdigd. Uit het openbare jaarverslag over 2018 valt op te maken dat het in eerste instantie zoeken was naar een goede werkwijze. Daarbij speelde ongetwijfeld een rol dat er na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018 enkele raadsleden in de CWR vervangen werden door andere raadsleden. Ook stapten sommige wijkraadsleden tussentijds op. Ondanks deze personele wisselingen lijkt de CWR uiteindelijk zijn draai te hebben gevonden. In 2018 zijn er achttien vergaderingen geweest en in 2019 wordt geprobeerd elke twee weken te vergaderen. Het wijkpanel is verschillende keren bevraagd over thema's die de CWR kan oppakken. Op basis daarvan zijn er een aantal werkgroepen gevormd die met de aangereikte thema's aan de slag zijn gegaan. Het gaat dan om de thema's milieu, verkeer en veiligheid en sociale cohesie. Op elk van deze terreinen heeft de CWR concrete activiteiten georganiseerd en zijn er projecten gefinancierd met het budget dat door de gemeente ter beschikking is gesteld.⁶⁰

De twee uitgangspunten die zowel aan het gebiedsgericht werken als aan de CWR ten grondslag liggen, zijn van begin tot eind ongewijzigd gebleven. Het doel was en bleef om zeggenschap te verplaatsen van het gemeentelijk niveau naar dat van de wijken en om die zeggenschap uit te laten oefenen op een manier die burgers meer en anders bij het democratisch besluitvormingsproces zou betrekken. De organisatie is er redelijk in geslaagd om dat laatste punt te realiseren, ook al kan niet gezegd worden dat de CWR gekenmerkt wordt door een compleet ander democratiemodel dan dat van de geïnstitutionaliseerde gemeentelijke democratie. De CWR vertoont namelijk vooral trekken van een consensusdemocratie. Het besluitvormingsproces is immers integratief van aard en er wordt weliswaar via het wijkpanel geprobeerd om zo veel mogelijk wijkbewoners bij de besluitvorming te betrekken,⁶¹ maar de CWR zelf kan niet anders gekenmerkt worden dan als een vertegenwoordiging van de bewoners van de wijk. Doordat het aantal plaatsen in de CWR (en het wijkpanel) beperkt is, kan niet iedere wijkbewoner direct invloed uitoefenen op de besluitvorming, waardoor er geen sprake is van een participatie- maar van een consensusdemocratie. Dat doet natuurlijk niets af aan de conclusie dat het besluitvormingsproces belangrijke verschillen vertoont met dat van de gemeenteraad en er daarmee wel degelijk sprake is van een democratische innovatie.

De verschillende wijzigingen van de opzet laten ondertussen zien dat het gemeentebestuur moeite had om een concreet initiatief rond de doelstellingen van het gebiedsgericht werken en de CWR vorm te geven en geconcludeerd kan worden dat de opzet, zoals die uiteindelijk in de spelregels is vastgelegd, minder ver-

60 Jaarverslag Coöperatieve Wijkraad 2018.

61 En andere organisaties die een rol spelen in de wijk: Jaarverslag CWR 2018, p. 6.

strekking is dan dat oorspronkelijk de bedoeling was. Het meest in het oog springende verschil is dat er geen juridische bevoegdheden zijn toegekend aan de CWR. Uiteindelijk is daar bewust voor gekozen en heeft het gemeentebestuur zich vrijwillig geëngaat aan het uitvoeren van de besluiten van de CWR voor zover dat nodig is. De vraag die vanuit het onderwerp van dit onderzoek interessant is, is of het ook mogelijk is voor een andere werkwijze te kiezen, bijvoorbeeld een waarbij de CWR wel over eigen bevoegdheden zou kunnen beschikken. Anders gezegd, is het de vraag in hoeverre het wettelijk kader de ambitie van het gemeentebestuur kan faciliteren om maatschappelijk eigenaarschap en publieke zeggenschap met elkaar te combineren op een wijze zoals de CWR dat doet. Gezien de uitgangspunten van het gebiedsgericht werken en de CWR, moet voor een antwoord op deze vraag vooral onderzocht worden wat het wettelijk kader bepaalt over het gemeentelijk commissiestelsel en het mandateren en delegeren van bevoegdheden. Ook moet worden onderzocht wat de juridische gevolgen zijn voor een initiatief als de CWR als ervoor gekozen wordt van deze wettelijke mogelijkheden gebruik te maken. Deze zaken worden in het volgende hoofdstuk uitvoerig behandeld.

4.1 Inleiding

Het wettelijk kader biedt al geruime tijd mogelijkheden voor gemeentebesturen om initiatieven als de Coöperatieve Wijkraad te faciliteren. Zoals in paragraaf 4.3.1 zal blijken, zijn die mogelijkheden zelfs oorspronkelijk geïntroduceerd met het oog op veelal dezelfde doelstellingen als die van democratische experimenten als de CWR, namelijk het betrekken van burgers bij het bestuur en het overdragen van zeggenschap aan instanties op een lager niveau dan dat van het gemeentebestuur. In hoofdstuk twee is de verbinding tussen maatschappelijk eigenaarschap en publieke zeggenschap, oftewel subsidiariteit, genoemd als beginsel dat ten grondslag ligt aan de gemeentelijke democratie. De manier waarop de CWR maatschappelijk eigenaarschap probeert te realiseren, is in het vorige hoofdstuk beschreven. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welke mogelijkheden het wettelijk kader biedt om aan dergelijke initiatieven publieke zeggenschap te geven en wat de grenzen zijn die daarbij in acht moeten worden genomen. Verreweg het belangrijkste instrument dat het gemeentebestuur ter beschikking staat, is uiteraard het gemeentelijk commissiestelsel uit de artikelen 82 tot en met 86 Gemeentewet. Dit wordt in paragraaf 4.3 behandeld. Daarvoor moet eerst worden stilgestaan bij drie manieren waarop gemeentebesturen juridische bevoegdheden kunnen toekennen, overdragen of delen. Het betreft dan de leerstukken van attributie, delegatie en mandaat. Deze worden behandeld in paragraaf 4.2. Wanneer bevoegdheden worden geattribueerd, gedelegeerd of gemandateerd, is het van belang te realiseren dat bepaalde publiekrechtelijke institutionele kaders geactiveerd (kunnen) worden. Gezien de opzet van de Coöperatieve Wijkraad is het dan allereerst relevant te weten of het initiatief moet worden aangemerkt als bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 lid 1 Awb. Als dat het geval is, zijn namelijk de normen uit de Awb van toepassing, wat gevolgen kan hebben voor de werkwijze van initiatieven als deze. Daarnaast is het van belang te weten of het initiatief als algemeen vertegenwoordigend orgaan in de zin van artikel 4 Grondwet moet worden aangemerkt. Wanneer dat het geval is, moet het orgaan worden samengesteld door middel van verkiezingen en kan er dus niet worden gewerkt met loting. Deze twee kwalificaties worden in respectievelijk paragraaf 4.4 en 4.5 behandeld. Paragraaf 4.6 sluit af met een conclusie.

4.2 Attributie, delegatie en mandaat

Met het uitoefenen van publieke zeggenschap wordt in juridische zin bedoeld het uitoefenen van publiekrechtelijke bevoegdheden. Het gemeentebestuur kan een initiatief als de CWR daartoe in staat stellen door middel van attributie, delegatie en mandaat. In deze paragraaf staat de vraag centraal in hoeverre deze instrumenten kunnen worden aangewend om de doelstellingen van de CWR en vergelijkbare initiatieven te realiseren. De voor de beantwoording van die vraag niet-relevante aspecten zullen achterwege worden gelaten. Deze paragraaf is dan ook niet bedoeld als uitputtende beschrijving van de leerstukken attributie, delegatie en mandaat.

4.2.1 *Attributie*

Attributie houdt in het creëren van een geheel nieuwe, ‘originaire’, bevoegdheid. Op grond van het legaliteitsbeginsel dient dat te gebeuren middels een wettelijk voorschrift. Dat betekent dat alleen organen die met wetgevende bevoegdheid zijn bekleed, bevoegdheden kunnen attribueren, zoals de formele wetgever (artikel 81 Grondwet), provinciale staten en gemeenteraden (beide artikel 127 Grondwet). Het orgaan dat de bevoegdheid attribueert, oefent de bevoegdheid niet zelf uit. Dat wordt gedaan door het orgaan dat de bevoegdheid geattribueerd krijgt. Bij het toekennen van de bevoegdheid kan het attribuerende orgaan tevens bepalen dat het orgaan dat de bevoegdheid ontvangt deze verder mag delegeren aan een ander orgaan.¹ Ten slotte bestaat er nog een belangrijk verschil tussen attribuerende organen op centraal en decentraal niveau. De grondwetgever en formele wetgever kunnen nieuwe organen creëren waaraan zij bevoegdheden kunnen attribueren. Decentrale wetgevende organen kunnen dit echter niet. Voor hen geldt een gesloten stelsel van bevoegdheidstoedeling, wat betekent dat zij alleen bevoegdheden kunnen attribueren (en delegeren) aan organen met een grondslag in hun respectievelijke organieke wet, oftewel de Provinciewet en de Gemeentewet. In de paragraaf over delegatie wordt nader op het gesloten stelsel ingegaan. Hier volstaat te zeggen dat het stelsel de bruikbaarheid van het attributie-instrument in zoverre beperkt dat de gemeenteraad alleen bevoegdheden aan een burgerinitiatief kan attribueren wanneer dit initiatief vormgegeven wordt op een wijze die de Gemeentewet (of een andere wet in formele zin) voorschrijft.

4.2.2 *Delegatie*

In het geval van delegatie wordt er geen nieuwe bevoegdheid gecreëerd maar wordt een bestaande bevoegdheid overgedragen van het ene orgaan naar het andere orgaan. Artikel 10:13 Awb definieert delegatie als ‘het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent’. De bepalingen in

¹ Kortmann 2012, p. 28-29; Bröring en De Graaf 2016, p. 137-141; Schlössels e.a. 2017, p. 110-111.

de Awb met betrekking tot delegatie zijn daarmee in eerste instantie alleen van toepassing wanneer er sprake is van overdracht van de bevoegdheid tot het nemen van besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb. In artikel 10:21 Awb is echter bepaald dat de bepalingen van overeenkomstige toepassing zijn op de overdracht door een bestuursorgaan van de bevoegdheid tot het verrichten van andere handelingen dan besluiten.²

Wanneer een bevoegdheid wordt gedelegeerd, blijkt uit de definitie van artikel 10:13 Awb dat tevens de verantwoordelijkheid voor de uitoefening daarvan overgaat naar het nieuw bevoegde orgaan. Het oorspronkelijk bevoegde orgaan is niet meer verantwoordelijk en kan de bevoegdheid volgens artikel 10:17 Awb zelf ook niet meer uitoefenen.³ Het oorspronkelijk bevoegde orgaan kan op grond van artikel 10:18 Awb wel te allen tijde het delegatiebesluit intrekken en is op grond van artikel 10:16 lid 1 Awb bevoegd beleidsregels te geven over de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid.

Aan delegatie zijn verder twee belangrijke voorwaarden verbonden. Ten eerste verbiedt artikel 10:14 Awb de delegatie van bevoegdheden aan ondergeschikten. Hiërarchische verhoudingen en de mogelijkheid die dat met zich meebrengt voor een hoger orgaan om bijzondere aanwijzingen over de uitoefening van een functie te geven, staan haaks op het idee dat bij delegatie de bevoegdheid onder eigen verantwoordelijkheid wordt uitgeoefend. Ten tweede, en belangrijker, is op grond van artikel 10:15 Awb voor delegatie van bevoegdheden altijd een wettelijke grondslag vereist. De reden hiervoor is dat delegatie een wijziging betekent van de bevoegdheidsverdeling zoals de wetgever die beoogd heeft. Alleen wanneer de wetgever zelf toestemming heeft gegeven voor een wijziging van de verdeling mag een orgaan overgaan tot delegatie. Artikel 10:15 Awb biedt zelf geen grondslag voor delegatie. Die moet meestal gezocht worden in het wettelijk voorschrift waarin de bevoegdheid is vastgelegd. Gemeentelijke bestuursorganen kennen algemene delegatiegrondslagen die in de Gemeentewet zijn terug te vinden. Voor de gemeenteraad is dat artikel 156 en voor het college artikel 165. De grondslag voor delegatie van bevoegdheden van de burgemeester is artikel 178, maar deze blijft hier verder buiten beschouwing.

Algemene delegatiegrondslagen in de Gemeentewet

Artikel 156 en artikel 165 Gemeentewet vormen de delegatiegrondslag voor zowel delegatie van autonome bevoegdheden als voor bevoegdheden die in medebewindswetten aan respectievelijk de raad of het college zijn toegekend.⁴ Soms staat echter het feit dat de artikelen *algemene* delegatiegrondslagen vormen aan delegatie in de weg. Hoewel het contextafhankelijk is wanneer daar precies sprake van is, kan in het algemeen gezegd worden dat wanneer de formele wetgever in een medebewindswet specifieke bevoegdheden aan specifieke gemeentelijke bestuursorganen heeft toegekend, er voor de delegatie daarvan

2 Andere handelingen kunnen zowel rechtshandelingen als feitelijke handelingen omvatten. Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht 2019, commentaar op artikel 10:21 Awb.

3 Dit orgaan is uiteraard nog wel verantwoordelijk voor het besluit om de bevoegdheid te delegeren.

4 *Gst.* 2008/7304, nr. 115, m.nt. J.M.H.F. Teunissen.

een specifieke grondslag vereist is.⁵ Delegatiebesluiten zelf dienen daarnaast op grond van het rechtszekerheidsbeginsel duidelijk te vermelden welke bevoegdheid wordt overgedragen en welke taak ermee behartigd moet worden.⁶ Een delegatiebesluit waarin bijvoorbeeld aan een burgerinitiatief ‘de bevoegdheid wordt gedelegeerd om de belangen van de wijk te behartigen’ is onvoldoende concreet en in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

Het uitgangspunt van zowel artikel 156 als artikel 165 Gemeentewet is verder dat delegatie is toegestaan. In lid 2 van artikel 156 Gemeentewet is wel nog een niet-limitatieve lijst van bevoegdheden opgenomen die zich in ieder geval tegen delegatie verzetten, waaronder de bevoegdheid uit artikel 189 lid 1 om de begroting vast te stellen. Daarnaast bepaalt zowel artikel 156 als artikel 165 Gemeentewet dat delegatie niet is toegestaan wanneer de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Dit criterium is pas in 2002 in de Gemeentewet opgenomen, maar werd in de jurisprudentie al daarvoor gebruikt om bepaalde delegatie ontoelaatbaar te oordelen.⁷ Of de aard van een bevoegdheid zich tegen delegatie verzet, is deels afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Bij die afweging dienen twee algemene factoren betrokken te worden. Allereerst is van belang of de medebewindswetgever beoogd heeft aan het in de wet aangewezen orgaan een exclusieve bevoegdheid toe te kennen. Dit aspect komt veelvuldig naar voren in jurisprudentie over bevoegdheden in het sociaal domein. Zo bepaalt artikel 8a lid 1 sub d van de Participatiewet dat de gemeenteraad in een verordening de hoogte van de premie moet vastleggen die het college uitkeert aan belanghebbenden wanneer zij gedurende zes maanden additionele werkzaamheden hebben verricht en gedurende die zes maanden voldoende hebben meegewerkt aan het vergroten van de kans op inschakeling in het arbeidsproces. Op grond van jurisprudentie gewezen onder de voorloper van de Participatiewet, de Wet werk en bijstand, is meermaals geoordeeld dat de gemeenteraad de bevoegdheid tot vaststelling van de hoogte van die premie niet mag delegeren omdat de wetgever dit expliciet aan hem heeft opgedragen.⁸ Onder de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en diens voorganger is soortgelijke jurisprudentie gewezen.⁹ Een tweede factor die een rol speelt bij de vraag of de aard van de bevoegdheid zich tegen delegatie verzet, betreft de verhouding tussen het delegerende orgaan en het orgaan dat de bevoegdheid gedelegeerd krijgt. Duidelijke voorbeelden daarvan zijn de bevoegdheden van de raad uit artikel 35 lid 1 en artikel 49 Gemeentewet om wethouders te benoemen en te ontslaan. Het is ondenkbaar dat de raad deze bevoegdheden zou mogen

5 Broeksteeg 2010, p. 358.

6 Broeksteeg 2010, p. 352.

7 Bijvoorbeeld *Gst.* 1997/7052, nr. 10, m.nt. J.M.H.F. Teunissen; *Gst.* 1999/7098, nr. 2, m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens. In beide zaken betrof het verboden delegatie van de bevoegdheid van de gemeenteraad tot het vaststellen van een bestemmingsplan.

8 Rechtbank Limburg 22 augustus 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:7917, r.o. 11; Rechtbank Limburg 22 augustus 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:7919, r.o. 11; CRvB 10 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK2862, r.o. 4.4.2. Zie bijvoorbeeld ook *Gst.* 2008/7304, nr. 115, m.nt. J.M.H.F. Teunissen.

9 Rechtbank Noord-Holland 19 januari 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:304; Rechtbank 's-Gravenhage 24 februari 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BL6114.

delegeren aan het college aangezien het college dan over zijn eigen benoeming en ontslag zou kunnen beslissen. Andere voorbeelden zijn de bevoegdheid van de raad om te besluiten dat het wethouderschap in deeltijd kan worden uitgeoefend (artikel 36 lid 2 Gemeentewet) en de bevoegdheid van de raad om te regelen van welke collegebesluiten aan de raad kennisgeving wordt gedaan (artikel 60 lid 1 Gemeentewet).¹⁰

De ratio van het verbieden van delegatie van de zojuist genoemde bevoegdheden ligt in het feit dat het college te veel in een onafhankelijke relatie ten opzichte van de raad zou komen te staan wanneer het bijvoorbeeld over zijn eigen benoemingen zou kunnen besluiten. De bevoegdheid uit artikel 60 lid 1 Gemeentewet kan daarnaast niet worden gedelegeerd omdat dit het college te veel invloed zou geven over het functioneren van de raad. Achter deze delegatieverboden zit daarom een soort rechtsstatelijke gedachte dat het college geen *judge, jury and executioner* zou moeten zijn. Achter het verbod om bepaalde bevoegdheden genoemd in artikel 156 lid 2 Gemeentewet te delegeren, zitten dan weer eerder gedachten over democratie. Het opleggen van belastingen en het vaststellen van straffen op overtreding van gemeentelijke verordeningen dient democratisch gelegitimeerd te zijn.¹¹ Naast de verhouding tussen organen of de legitimatie ervan, kan de ratio van het verbieden van delegatie aan een bepaald orgaan ook gelegen zijn in de functie van dat concrete orgaan. In een uitspraak uit de jaren 90 verbood de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan aan het bestuur van een bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam wegens strijd met artikel 10 Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) (oud). Bij het vaststellen van het bestemmingsplan diende een objectieve afweging plaats te vinden van alle betrokken belangen. Het bestuur van het openbaar lichaam had volgens de Afdeling een te beperkte en eenzijdige taakstelling om dit te kunnen doen. In dit concrete geval verzette de aard van de bevoegdheid uit de WRO zich daarom tegen delegatie.¹² De zaak illustreert dat de functie van het ontvangende orgaan doorslaggevend kan zijn voor de vraag of delegatie is toegestaan aangezien in een eerdere zaak delegatie van dezelfde bevoegdheid aan een deelgemeenteraad in Amsterdam, met een algemene en brede taakstelling, wel toelaatbaar werd geacht.¹³

Zoals gezegd bepaalt ook artikel 165 dat de aard van de bevoegdheid zich tegen delegatie kan verzetten. Informatie over wanneer dat het geval is, is nauwelijks voorhanden. Uit de rechtspraak zijn geen voorbeelden bekend en in de parlementaire geschiedenis wordt voor een toelichting op de aan overdracht gestelde beperkingen alleen verwezen naar de toelichting bij artikel 156, waar op zijn beurt ook vrijwel niets bij vermeld staat.¹⁴ Hoewel er over artikel 165 Gemeentewet

10 *Kamerstukken I* 1990/91, 19403, nr. 64b, p. 4-5.

11 Kortmann 2004b.

12 *Gst.* 1999/7098, nr. 2, m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens.

13 *Gst.* 1997/7066, nr. 4, m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens.

14 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 112.

dus zelf geen jurisprudentie beschikbaar is, is het logisch aan te sluiten bij de jurisprudentie over artikel 156. Ook voor het college geldt immers dat de wetgever bevoegdheden exclusief aan hem kan hebben toegekend. Of er ook collegebevoegdheden zijn die niet overgedragen kunnen worden vanwege de institutionele verhoudingen op lokaal niveau, net als dat het geval is bij bevoegdheden van de raad, is moeilijk te zeggen. Het valt te verdedigen dat bepaalde bevoegdheden naar hun aard niet overgedragen kunnen worden omdat dit te veel de institutionele positie van het college zou aantasten. Dat is zeker het geval nu het college sinds de dualisering meer een zelfstandige positie naast de raad heeft verkregen met eigen taken en bevoegdheden. Zo zou betoogd kunnen worden dat de primaire taak van het college, namelijk het voeren van het dagelijks bestuur van de gemeente, in gevaar kan komen wanneer het college niet meer zelf zou beschikken over de bevoegdheid tot het benoemen, schorsen en ontslaan van ambtenaren uit artikel 160 lid 1 sub d. Toch lijkt het er al met al op dat collegebevoegdheden zich minder snel naar hun aard zullen verzetten tegen overdracht.

Het gesloten stelsel van bevoegdheidsverdeling

Het laatste punt dat met betrekking tot delegatie op gemeentelijk niveau behandeld moet worden, betreft het gesloten stelsel van bevoegdheidsverdeling. Dit stelsel houdt kort gezegd in dat er alleen bevoegdheden kunnen worden geattribueerd en gedelegeerd aan organen met een grondslag in een formele wet.¹⁵ Het gesloten stelsel is daarmee een uitdrukking van het legaliteitsbeginsel.¹⁶ Naast de raad, het college en de burgemeester kunnen er bevoegdheden worden geattribueerd of gedelegeerd aan gemeentelijke commissies en bepaalde ambtenaren zoals de belastinginspecteur uit artikel 231 lid 2 sub b Gemeentewet. In andere formele wetten zijn geen grondslagen te vinden voor het toekennen van publiekrechtelijke bevoegdheden aan andere organen dan deze die in de Gemeentewet zijn genoemd. Dat is ook wel te verklaren vanuit de gedachte dat de Gemeentewet een systeemwet is waarin de organisatiestructuur van gemeenten hoort te zijn vastgelegd. Hoewel het mag, is het ongewenst om in andere wetten belangrijke aanvullingen op of afwijkingen van de Gemeentewet op te nemen.¹⁷ Dit is dan ook tot op heden niet gebeurd.

In de rechtspraak is het gesloten stelsel van bevoegdheidsverdeling enkele malen naar voren gekomen. Een klassieke uitspraak betreft een zaak uit 1993 bij de voorzitter van de (toenmalige) Afdeling Rechtspraak van de Raad van State met betrekking tot het festival Pinkpop. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Landgraaf had aan één organisatie een algemene standplaatsvergunning verleend. Op basis van die vergunning verdeelde deze organisatie vervolgens een aantal standplaatsen onder derden zonder dat het college daar nog enige bemoeienis bij had. De voorzitter oordeelde dat dit neerkwam op een

15 Zie uitgebreid Zijlstra 1997, p. 349-363.

16 Van Ommeren 2016, p. 49-60; Uitgebreid Van Ommeren 1996.

17 Vgl. artikel 115 lid 1 Gemeentewet.

‘ingevolge de gemeentewet niet toegestane overdracht van de bij en krachtens die wet aan burgemeester en wethouders opgedragen publiekrechtelijke taken en bevoegdheden’.¹⁸ Een meer recent voorbeeld van rechtspraak waarin het gesloten stelsel naar voren komt, betreft een uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant uit 2018. Daarin toetste de rechtbank ambtshalve of een subsidieregeling die was vastgesteld door de privaatrechtelijke Stichting Cultuur Eindhoven (hierna: SCE) kon worden aangemerkt als wettelijk voorschrift. De rechtbank oordeelde dat daarvan geen sprake kon zijn omdat de stichting naar burgerlijk recht niet de bevoegdheid had wettelijke voorschriften vast te stellen. Volgens de rechtbank was de bevoegdheid daartoe niet door de raad gedelegeerd en zou dat ook niet hebben gekund zonder in strijd te zijn met artikel 10:15 Awb gelezen in samenhang met artikel 156 lid 1 Gemeentewet.¹⁹ Met die laatste overweging doelt de rechtbank op het feit dat de Gemeentewet geen grondslag biedt voor het overdragen van verordenende bevoegdheid aan privaatrechtelijke rechtspersonen. Er bestaat op gemeentelijk niveau, met andere woorden, een gesloten stelsel. Dat blijkt ook uit een toelichting van de regering op artikel 10:15 Awb bij de introductie van de derde tranche van de Awb. De regering merkt op dat bij autonome bevoegdheden de grondslag voor delegatie gezocht moet worden in de autonome verordening waarin de bevoegdheid is neergelegd. Maar: ‘een en ander laat onverlet, dat de organieke wetgeving grenzen kan stellen en heeft gesteld aan de mogelijkheid om bij autonome verordening delegatie toe te staan. Zo geven Provincie- en Gemeentewet limitatieve opsommingen van de organen waaraan kan worden gedelegeerd’.²⁰ De raad mag dus wel autonome bevoegdheden delegeren, maar alleen aan die organen die een plaats hebben gekregen in een formele wet.

Met betrekking tot dit laatste punt dient nog wel gewezen te worden op de uitspraak in hoger beroep van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in de zaak SCE. Daarin lijkt de Afdeling namelijk een uitzondering op het gesloten stelsel van bevoegdheidsverdeling te suggereren. Net als de rechtbank oordeelt de Afdeling dat SCE niet bevoegd was om subsidiebesluiten te nemen omdat deze bevoegdheid haar niet bij wettelijke grondslag was toegekend. Ook de Afdeling hield dus onverkort vast aan het vereiste van een wettelijke grondslag uit artikel 4:23 Awb. Deze principiële keuze leverde vervolgens wel een probleem op. De zaak kwam in eerste instantie voort uit een subsidieverstrekking door SCE aan een bibliotheek in Eindhoven. De bibliotheek was in bezwaar gegaan tegen deze beslissing omdat ze meende dat het toegekende bedrag te laag was. Het bezwaar werd door SCE gegrond verklaard, maar het toegekende bedrag werd niet verhoogd, waarop de bibliotheek in beroep ging bij de rechtbank. Omdat de Afdeling net als de rechtbank oordeelde dat SCE überhaupt niet bevoegd was om subsidies toe te kennen, werd de beslissing op bezwaar vernietigd, waardoor het bezwaar van de bibliotheek weer open kwam te liggen. Dat leverde een probleem op omdat

18 AB 1994/333, m.nt. S.E. Zijlstra.

19 Rb. Oost-Brabant 30 mei 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:2592, r.o. 5 en 6.

20 Kamerstukken II 1994/95, 23700, nr. 5, p. 121.

SCE ondertussen niet meer bevoegd was om op dit bezwaar te beslissen en SCE het gebrek aan een wettelijke bevoegdheid ook niet zelf kon repareren. De Afdeling onderkende dit en droeg als potentiële oplossing aan dat de gemeenteraad het gebrek aan een wettelijke grondslag bij gemeentelijke verordening zou kunnen repareren. Op dit punt wijkt de uitspraak af van het gesloten stelsel van bevoegdheidsverdeling. Volgens dat stelsel kan de gemeenteraad namelijk helemaal geen publiekrechtelijke bevoegdheden toekennen aan privaatrechtelijke rechtspersonen.

Uit de uitspraak wordt niet duidelijk of de Afdeling ook daadwerkelijk de bedoeling heeft gehad een uitzondering op het gesloten stelsel te formuleren en om af te wijken van de uitspraak in de Pinkpop-zaak die hiervoor is genoemd. De oplossing die door de Afdeling wordt aangedragen wordt niet opgelegd, maar als optie meegegeven aan de gemeente Eindhoven. De Afdeling stelt dat de gemeenteraad ook de politieke keuze kan maken om aan SCE geen bevoegdheid tot het verstrekken van subsidies toe te kennen bij gemeentelijke verordening. In dat geval kunnen privaatrechtelijke rechtspersonen zoals SCE in staat worden gesteld tot het verdelen van publieke middelen door gebruik te maken van privaatrechtelijke constructies.²¹ Privaatrechtelijke rechtspersonen als SCE verstrekken in dat geval geen subsidie in de zin van artikel 4:21 Awb omdat SCE dan geen buitenwettelijk b-orgaan en dus geen bestuursorgaan is.²² Dat betekent dat er ook geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat tegen beslissingen van dit soort rechtspersonen. Wellicht dat de Afdeling deze uitkomst niet voor wenselijk hield en de gemeente daarom een andere optie aanbood waarbij bestuursrechtelijke rechtsbescherming wel in stand zou blijven. Dat zou passen in de redenering van de Afdeling om überhaupt buitenwettelijke b-organen te erkennen. Tegelijkertijd is het vreemd dat de Afdeling in een uitspraak waarin principieel wordt vastgehouden aan het vereiste van een wettelijke grondslag voor het verstrekken van subsidies, en dus aan het legaliteitsbeginsel, een optie aanreikt die neerkomt op een uitzondering op datzelfde legaliteitsbeginsel. Het is nog niet te zeggen of met deze uitspraak daadwerkelijk een uitzondering op het gesloten stelsel van bevoegdheidsverdeling in de jurisprudentie is ontwikkeld. Als daar uiteindelijk toch sprake van blijkt te zijn, dan mag worden aangenomen dat deze uitzondering alleen betrekking heeft op bevoegdheden die zien op het verstrekken van subsidies.

4.2.3 *Mandaat*

Mandaat wordt in artikel 10:1 Awb omschreven als: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. Daarmee is gelijk een van de kenmerkende verschillen met delegatie gegeven, namelijk dat er bij mandaat geen bevoegdheid wordt overgedragen. De gemandateerde besluit alleen in naam van de mandaatgever. Deze laatste blijft ten aanzien van de gemandateerde bevoegdheid zelf bevoegd, aldus artikel 10:7 Awb. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor het uitoefenen van de bevoegdheid blijft berusten bij de

21 AB 2019/321, m.nt. W. den Ouden. Zie daarover paragraaf 4.4.2.

22 Zie daarover paragraaf 4.4.2.

mandaatgever. De verantwoordelijkheid volgt immers altijd de bevoegdheid. Artikel 10:2 Awb bepaalt dit met zoveel woorden: een door de gemandateerde binnen de grenzen van zijn bevoegdheid genomen besluit geldt als een besluit van de mandaatgever. De definitie uit artikel 10:1 Awb laat overigens zien dat de bepalingen over mandaat in eerste instantie betrekking hebben op het nemen van een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Net als bij delegatie geldt echter dat er een schakelbepaling in de Awb is opgenomen (artikel 10:12 Awb) die de bepalingen omtrent mandaat van overeenkomstige toepassing verklaart wanneer een bestuursorgaan aan een ander, onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam, volmacht verleent tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen of machtiging verleent tot het verrichten van handelingen die noch een besluit, noch een privaatrechtelijke rechtshandeling zijn. Mandaat kan verder volgens artikel 10:5 lid 1 Awb voor een bepaald geval worden verleend maar er kan ook een algemeen mandaat worden gegeven. In het laatste geval moet dat altijd schriftelijk gebeuren. Uit jurisprudentie blijkt daarnaast dat het mandaatbesluit, of dat nu algemeen is of ziet op een bepaald geval, voldoende duidelijk moet zijn over de bevoegdheid die gemandateerd wordt. Het mag niet aan de gemandateerde worden overgelaten om de precieze uitwerking van de mandaatverlening te bepalen.²³

Een tweede kenmerkend verschil met delegatie is dat voor mandaat geen wettelijke grondslag vereist is. Elk bestuursorgaan is in beginsel bevoegd tot het verlenen van mandaat, wat terug te vinden is in artikel 10:3 lid 1 Awb. Daarin staat ook dat geen mandaat wordt verleend wanneer dat bij wettelijk voorschrift is bepaald of wanneer de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening verzet. Een voorbeeld van een wettelijk voorschrift dat mandaatverlening verbiedt, is artikel 10:3 lid 2 sub a Awb, waarin is bepaald dat de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften niet kan worden gemandateerd tenzij bij de verlening van deze bevoegdheid in mandaatverlening is voorzien. Wat betreft de vraag of de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening verzet, kan onderscheid gemaakt worden tussen verzet in abstracte zin en verzet in concrete zin.²⁴ Een bevoegdheid verzet zich in abstracto tegen mandaatverlening wanneer dit onder alle omstandigheden als onwenselijk moet worden beschouwd, zoals het mandateren van de bevoegdheid tot het nemen van een besluit waarvan is bepaald dat het met versterkte meerderheid moet worden genomen (artikel 10:3 lid 2 sub b Awb). Een ander voorbeeld is het mandateren van de bevoegdheid van de burgemeester tot het uitvaardigen van noodbevelen.²⁵ In de memorie van antwoord bij de invoering van de bepalingen over mandaat ging de regering verder nog in op de mogelijkheid voor toezichthouders om hun bevoegdheden te mandateren. Volgens de regering verzette de aard van de bevoegdheid zich tegen deze mandaatverlening omdat de toezichthouders in de aanwijzingsbesluiten

23 Schlössels en Zijlstra 2017, p. 111-112, zie rechtspraak in noot 3; Broeksteeg 2009, p. 376.

24 *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, nr. 3, p. 170; Schlössels en Zijlstra 2017, p. 108; Dölle 2000, p. 24; Severijnen 2003, p. 26.

25 *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, nr. 3, p. 170.

‘met name en met aanduiding van hun functie [zijn] aangewezen’.²⁶ De vraag of een bevoegdheid zich in concreto tegen mandaatverlening verzet, komt vooral in de jurisprudentie naar voren omdat rechters ambtshalve moeten toetsen of er geldig mandaat is verleend en of een besluit binnen de grenzen van het mandaat is gebleven.²⁷ Bij verzet in concreto is het de vraag of de bevoegdheid zich in dit geval in deze vorm aan deze gemandateerde onder deze voorwaarden verzet tegen mandatering.²⁸ De rechtspraak hierover is uit de aard der zaak erg casuïstisch, maar vooral van belang is of het uitoefenen van de bevoegdheid past in de normale bevoegdheidsuitoefening van de gemandateerde.²⁹ In de Memorie van Toelichting bij de derde tranche van de Awb wordt als voorbeeld van niet-toegestane mandatering genoemd het mandateren van de bevoegdheid om verblijfsvergunningen te verlenen aan de directeur Financieel-Economische Zaken van een gemeente.³⁰ Dölle noemt als voorbeeld het mandateren van de bevoegdheid tot het verlenen van parkeeronthefingen aan een buurtvereniging.³¹ In beide gevallen staat de uit te oefenen bevoegdheid te ver af van de normale werkzaamheden van de gemandateerde.

Voor de vraag of een bevoegdheid in mandaat kan worden uitgeoefend is dus relevant aan wie of wat wordt gemandateerd. In beginsel is mandaat een constructie die dient te worden gebruikt binnen hiërarchische relaties.³² Omdat de verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de bevoegdheid bij mandaat niet verschuift van de mandaatgever naar de gemandateerde, dient de eerste te beschikken over middelen om de uitoefening van de bevoegdheid te kunnen sturen. Dat is het geval wanneer gemandateerd wordt aan personen (ambtenaren) die rechtspositioneel ondergeschikt zijn aan de mandaatgever. De mandaatgever beschikt dan immers over instructie- en sanctiebevoegdheden om de uitoefening van de bevoegdheden te beïnvloeden. Naast mandaat aan ondergeschikten kan er ook gemandateerd worden aan niet-ondergeschikten. Zijlstra onderscheidt ten aanzien daarvan drie varianten, namelijk (a) niet-ondergeschikten binnen dezelfde bestuurslaag, (b) niet-ondergeschikten in een andere bestuurslaag en (c) niet-ondergeschikten buiten de overheidssfeer.³³ In de eerste variant kan gedacht worden aan mandaat van een minister aan een zelfstandig bestuursorgaan of aan een ambtenaar van een ander ministerie. Van de tweede variant is bijvoorbeeld sprake wanneer een minister een bevoegdheid mandateert aan een burgemeester. Zijlstra merkt op dat rechters grote moeite hebben met deze variant omdat bevoegdheden op deze wijze in verschillende provincies of gemeenten op verschillende manieren zouden kunnen worden uitgeoefend.³⁴ Daarnaast zou deze vorm van mandaatverlening neerkomen op het vorderen van medebewind van

26 *Kamerstukken II* 1994/95, 23700, nr. 5, p. 112. Vgl. de hiervoor behandelde jurisprudentie over delegatieverboden en de bedoeling van medebewindswetgevers.

27 ABRvS 4 april 2007, *JB* 2007/101; CRvB 3 maart 2004, *JSV* 2004/70; ABRvS 7 mei 2014, *Gst.* 2014/92.

28 Schlössels en Zijlstra 2017, p. 108; Dölle 2000, p. 24.

29 *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, nr. 3, p. 170.

30 *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, nr. 3, p. 170.

31 Dölle 2000, p. 33.

32 *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, nr. 3, p. 167.

33 Zijlstra 2009, p. 23-24.

34 Het is de vraag of dit vandaag de dag nog steeds als problematisch wordt beschouwd. Immers wordt er al een aantal jaar gepleit door allerlei instanties, inclusief de Rijksoverheid, voor meer differentiatieruimte tussen gemeenten.

decentrale overheden, waarvoor artikel 124 lid 2 Grondwet een formeelwettelijke grondslag verplicht stelt.³⁵ Bij de derde variant, mandaat aan niet-ondergeschikten buiten overheidsverband, komen al snel problematische aspecten naar voren die vooral betrekking hebben op het uitoefenen van publieke bevoegdheden door niet-publieke actoren.³⁶ De transparantie en herkenbaarheid van de overheid neemt er bijvoorbeeld door af en in het geval van commerciële partijen is het de vraag of het verstandig is hen te belasten met de behartiging van het openbaar belang.³⁷ Zeker bij deze variant zal snel worden aangenomen dat het uitoefenen van de gemandateerde bevoegdheden niet past in de normale werkzaamheden van de gemandateerde, die immers niet in de publieke sfeer zullen liggen, en dat de aard van de bevoegdheid zich daarom tegen mandaat verzet.

Hoewel mandaat aan niet-ondergeschikten dus is toegestaan, doet het vreemd aan omdat er geen hiërarchische relatie bestaat tussen de mandaatgever en de gemandateerde. Daarom zijn er in de Awb ten aanzien van deze vorm van mandaat extra waarborgen opgenomen. Zo bepaalt artikel 10:4 lid 1 Awb dat de niet-ondergeschikte gemandateerde, anders dan bij mandaat aan ondergeschikten, moet instemmen met de mandaatverlening. Het idee daarachter is dat de gemandateerde zich door middel van instemming verplicht de aanwijzingen van de mandaatgever op te volgen, waardoor deze net als bij mandaat aan ondergeschikten de wijze van uitoefening van de bevoegdheid kan beïnvloeden. Dit is met zoveel woorden ook terug te vinden in artikel 10:6 lid 1 Awb, waarin is bepaald dat de mandaatgever per geval of in het algemeen instructies kan geven over de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid. Ten aanzien van mandaat aan niet-ondergeschikten is daarnaast in afwijking van mandaat aan ondergeschikten in artikel 10:5 lid 2 bepaald dat ook mandaat voor een bepaald geval altijd schriftelijk dient te worden verleend.

Ten slotte verdient met betrekking tot mandaat nog een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bijzondere vermelding. In die zaak had een burger aan de Stichting Pensioenfonds Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) verzocht om hem alle correspondentie te sturen die betrekking had op een door het ABP genomen besluit over een door hem aangevraagde voorziening en de daaropvolgende beslissing op bezwaar. Artikel 3 lid 1 Wob bepaalt dat een informatieverzoek kan worden gericht tot een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. Het ABP was door de minister van Defensie gemandateerd om te beslissen over de aangevraagde voorziening. Uit deze mandaatverlening leidde de Afdeling af dat het ABP beschouwd moest worden als een onder verantwoordelijkheid van de minister werkzame instelling, dienst of bedrijf, waardoor de bepalingen uit de Wob van

35 Zijlstra 2009, p. 24.

36 Rechtspraak hierover is schaars. Voor een aantal voorbeelden zij verwezen naar Schlössels en Zijlstra 2017, p. 111.

37 Zijlstra 2009, p. 25; Severijnen 2003, p. 23.

toepassing waren.³⁸ Deze uitspraak laat zien dat met het verkrijgen van een mandaat de gemandateerde niet alleen met normen uit de Awb geconfronteerd wordt, maar ook met bestuursrechtelijke normering uit andere wetten.

4.2.4 *Tussenconclusie: attribueren, delegeren of mandateren aan initiatieven*

Als gemeentebesturen initiatieven juridische zeggenschap willen laten uitoefenen in het publieke domein, dan dienen zij gebruik te maken van attributie, delegatie of mandaat. Deze instrumenten bieden mogelijkheden, maar stellen tegelijkertijd zowel qua vorm als inhoud grenzen aan het uitoefenen van zeggenschap door burgerinitiatieven. Een van de voor de praktijk belangrijkste beperkingen is dat er alleen bevoegdheden kunnen worden geattribueerd of gedelegeerd aan organen die genoemd zijn in een wet in formele zin. Concreet komt dit gesloten stelsel van bevoegdheidsverdeling erop neer dat bijvoorbeeld een initiatief als de Coöperatieve Wijkraad alleen over eigen publiekrechtelijke bevoegdheden kan beschikken wanneer het wordt ingesteld als bestuurscommissie in de zin van artikel 83 Gemeentewet. Zoals hierna uitgebreid zal worden toegelicht, wordt het daardoor automatisch een onderdeel van de gemeentelijke overheid en is publiekrechtelijke normering van toepassing. Mocht dit passen in de opzet van een initiatief, dan kan er door middel van delegatie serieuze zeggenschap worden overgedragen. Kanttekening daarbij is nog wel dat de aard van de bevoegdheid zich niet tegen delegatie mag verzetten. Daarvan is sprake wanneer (a) de wetgever de bedoeling heeft gehad de bevoegdheid exclusief aan een orgaan toe te kennen, (b) delegatie leidt tot scheve verhoudingen tussen het delegerende orgaan en het orgaan dat de bevoegdheid gedelegeerd krijgt en (c) voor het uitoefenen van de bevoegdheid een bijzondere legitimatie of taakomschrijving vereist is.

Wanneer een initiatief geen bestuurscommissie wenst te zijn, dan kan het in beginsel gemandateerd worden om bepaalde bevoegdheden uit te oefenen. Voor mandaat is namelijk geen wettelijke grondslag vereist en mandaat kan eventueel ook worden verleend aan niet-ondergeschikte niet-publieke actoren. Het is alleen de vraag welke bevoegdheden in dat geval nog voor mandaat in aanmerking komen. Mandaat kan namelijk niet worden verleend wanneer de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Sommige bevoegdheden verzetten zich in algemene zin, en komen überhaupt niet voor mandaat in aanmerking. Andere kunnen zich in concreto tegen mandaatverlening verzetten. In de afweging of dat het geval is, weegt de positie van de gemandateerde zwaar mee. Een positie buiten de overheid zal niet bevorderlijk zijn voor een positieve uitkomst. Bij dit alles moet in het achterhoofd worden gehouden dat hoewel de mandaatfiguur eventueel zou kunnen worden aangewend om initiatieven buiten de overheid in staat te stellen zeggenschap uit te laten oefenen in het publieke domein, het instrument hier zeker niet voor in het leven is geroepen. Ook over de band van mandaat zijn daarom de mogelijkheden om initiatieven zeggenschap in het publiek domein te geven zonder het als onderdeel van de overheid te organiseren naar alle waarschijnlijkheid zeer beperkt.

38 ABRvS 21 februari 2018, nr. 201703221/1/A3.

4.3 Het commissiestelsel

Als het gemeentebestuur besluit om burgers binnen een publiekrechtelijke context bij het gemeentelijk beleid te betrekken, al dan niet door bevoegdheden te attribueren, delegeren of mandateren, dan dient gebruikgemaakt te worden van het gemeentelijke commissiestelsel uit de artikelen 82 tot en met 86 Gemeentewet. In deze paragraaf wordt behandeld hoe dit commissiestelsel is ontstaan, hoe het is opgezet en welke mogelijkheden het biedt om burgerinitiatieven zoals de Coöperatieve Wijkraad de zeggenschap te geven waar zij naar streven.

4.3.1 *De introductie in 1964*

In 1964 werd in de Gemeentewet de mogelijkheid geïntroduceerd om binnengemeentelijk te decentraliseren door middel van het instellen van commissies. De regering hoopte hiermee drie doelen te bereiken, waarvan de eerste twee ook aan veel hedendaagse democratische initiatieven ten grondslag liggen. Men wilde allereerst de relatie tussen bestuurders en bestuurden versterken door voor die laatsten meer mogelijkheden te creëren om binnen het gemeentebestuur actief te zijn. De gedachte was dat als meer burgers zouden kunnen participeren in het gemeentebestuur, de belangstelling en het begrip voor het werk van dat bestuur zouden toenemen. Daarnaast wilde men door burgers bij het bestuur te betrekken de in de maatschappij aanwezige bestuurskracht en kennis aanwenden voor de publieke zaak. Verder hoopte men dat binnengemeentelijk decentralisatie zou leiden tot een vermindering van de werkdruk van raadsleden, die het met de groei van de verzorgingsstaat alleen maar drukker hadden gekregen. Veel gemeentebesturen streefden deze doelstellingen al na vóór de introductie van het commissiestelsel, maar waren daarvoor aangewezen op privaatrechtelijke constructies. De wetswijziging moest hen de beschikking geven over publiekrechtelijke middelen. Daarvan werd aangegeven dat deze de voorkeur verdienden boven privaatrechtelijke vormen, tenzij privaatrechtelijke constructies in het bijzonder aangewezen moesten worden geacht om het openbare belang te dienen.³⁹

Met de wetswijziging werden er vier soorten commissies geïntroduceerd. Er was een variant om territoriaal te decentraliseren, waarbij aan wijkraden werd gedacht, en een variant voor functionele decentralisatie, die bijzondere raden werden genoemd.⁴⁰ Daarnaast kon de raad vaste adviescommissies voor het college en/of de burgemeester instellen en konden het college en de burgemeester zelf ook eigen adviescommissies in het leven roepen. De nadruk werd in het wetsvoorstel vooral gelegd op de territoriale en functionele commissies. Aan deze commissies konden door de raad bevoegdheden van zowel de raad als het college worden overgedragen. Vier bevoegdheden waren daarbij van overdracht

39 *Kamerstukken II 1961/62, 6627, nr. 3, p. 3.* Vgl. het huidige artikel 160 lid 2 Gemeentewet.

40 Territoriale commissies richtten zich primair op de uitoefening van meerdere bevoegdheden voor een bepaald gebied binnen een gemeente. Functionele commissies richtten zich op de uitoefening van een specifieke taak, zoals sociale zekerheid en groenvoorziening, vergelijkbaar met zelfstandige bestuursorganen.

uitgesloten: het vaststellen van de begroting, het vaststellen van de rekening, het vaststellen van verordeningen door straf of dwang te handhaven en het heffen van belastingen.⁴¹ In het huidige artikel 156 lid 2 zijn deze beperkingen nog steeds terug te vinden. Bevoegdheden van de burgemeester waren geheel uitgesloten van overdracht aan commissies. Vooral van functionele commissies had men hoge verwachtingen omdat men ervan uitging dat burgers eerder bereid zouden zijn op een deelterrein bij te dragen aan het werk van een commissie wanneer deze daadwerkelijk over bevoegdheden zou beschikken.

In het wetsvoorstel waren geen bepalingen opgenomen over de samenstelling van de verschillende commissies. De regering wilde daarmee gemeenteraden zoveel mogelijk vrijheid geven om zelf te bepalen hoe en met wie de commissies gevuld zouden worden.⁴² Commissies mochten zodoende op allerlei wijzen worden samengesteld, waarbij het zelfs mogelijk was een commissie geheel uit niet-ingezetenen van de gemeente te laten bestaan. Wel moest de raad, voor zover dat in verband met de aard en omvang van overgedragen (niet-adviserende) bevoegdheden nodig was, een regeling treffen voor de werkwijze van de commissie, de openbaarheid van vergaderingen, de voorbereiding, de uitvoering en de openbaarmaking van besluiten van de commissie, het toezicht van de raad of van het college op de uitoefening van bevoegdheden door de commissie, de verhouding van de toegekende bevoegdheden tot die van de andere organen van de gemeente, en de verantwoording aan de raad. De gedeputeerde staten werden belast met het toezicht op deze regelingen.⁴³

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer plaatsten een aantal leden kritische kanttekeningen bij elementen van het wetsvoorstel. Sommigen meenden dat het wetsvoorstel een ingrijpende wijziging aanbracht op het uitgangspunt dat het bestuur in gemeenten werd uitgeoefend door gekozen raadsleden die om de vier jaar verantwoording aflegden aan de ingezetenen.⁴⁴ Zoals gezegd hoefden raadsleden namelijk geen onderdeel uit te maken van commissies met bevoegdheden. Daarnaast waren sommige leden bezorgd over de uniformiteit van het gemeentebestuur in Nederland en de eenheid van beleid binnen gemeenten. Zij vroegen zich af of de mogelijkheid tot het instellen van functionele en territoriale commissies niet zou leiden tot een versplintering van gemeentelijk beleid en tot afstemmingsproblemen.⁴⁵ De reactie van minister van Binnenlandse Zaken Toxopeus op het eerste bezwaar was tweeledig. Enerzijds vond er volgens hem feitelijk al overdracht plaats van bestuursbevoegdheden aan niet-gekozenen doordat gemeenten gebruikmaakten van privaatrechtelijke constructies om burgers bij het bestuur te betrekken.⁴⁶ Anderzijds meende hij dat het betrekken van burgers bij het bestuur en het zodoende aanwenden van in de maatschappij aanwezige kennis en expertise onvermijdelijk met zich meebracht dat bestuursbevoegdheden deels in de handen

41 *Kamerstukken II* 1961/62, 6627, nr. 2.

42 *Kamerstukken II* 1961/62, 6627, nr. 3, p. 6.

43 *Kamerstukken II* 1961/62, 6627, nr. 2.

44 *Kamerstukken II* 1963/64, 6627, nr. 4, p. 2.

45 *Kamerstukken II* 1963/64, 6627, nr. 4, p. 2.

46 *Handelingen II* 15 april 1964, 6627, p. 1642.

van niet-gekozenen zouden komen te liggen.⁴⁷ Tegen het bezwaar van potentiële versplintering van het gemeentelijk beleid bracht de minister eveneens twee punten naar voren. Hij meende dat de raad en het college zelf konden waken tegen versplintering doordat zij belast waren met het toezicht op de commissies en de commissies zelf verantwoording moesten afleggen aan de raad.⁴⁸ Daarnaast, en veelzeggend, meende hij dat er specifiek in het geval van territoriale decentralisatie niet voor versplintering gevreesd hoefde te worden omdat hij het simpelweg niet zag gebeuren dat een wijkraad van een stadsdeel een geheel ander beleid zou voeren dan de gemeenteraad zelf. Hij zag niet in hoe een gemeenteraad dit zou kunnen dulden. Volgens de minister lag dit anders wanneer het een dorpskern betrof aan de rand van een gemeente, maar dan verdiende het überhaupt de voorkeur om daar een afzonderlijke gemeente van te maken.⁴⁹ Met andere woorden, van territoriale decentralisatie werd niet verwacht dat het een grote vlucht zou nemen. Kamerleden moeten daar hetzelfde over gedacht hebben. De verplichting die de Kamer per amendement aannam om minimaal één raadslid te laten verkiezen in commissies, gold namelijk alleen voor functionele commissies.⁵⁰ Overigens werd tijdens de parlementaire behandeling verder geen aandacht besteed aan het bezwaar dat het commissiestelsel afbreuk zou doen aan de uniformiteit van het gemeentebestuur in Nederland. Blijkbaar achtte de regering en de meerderheid van de Kamers de introductie van het commissiestelsel geen inbreuk op die uniforme bestuursstructuur. Daar valt wat voor te zeggen aangezien elke gemeente in Nederland op dezelfde wijze gebruik kon gaan maken van de commissies. Anderzijds kan toch ook niet anders geconcludeerd worden dan dat het commissiestelsel, doordat er geen commissies verplicht werden voorgeschreven, wel degelijk de mogelijkheid opende, hoe beperkt ook, tot institutionele differentiatie tussen gemeenten.

Ten Berge schreef in zijn proefschrift uit 1978 dat er oorspronkelijk communalistische⁵¹ en corporatistische drijfveren achter de invoering van het commissiestelsel zaten. De bepalingen over territoriale commissies hadden een communalistische achtergrond, terwijl in de bepalingen over functionele commissies het corporatistische gedachtegoed te herkennen was.⁵² Hij merkte op dat de steun voor deze ideologieën ten tijde van de parlementaire behandeling wel al sterk op zijn retour was. De bepalingen die uiteindelijk in de Gemeentewet terechtkwamen, waren dan ook volgens hem van ideologie ontdaan en hadden vooral een technisch karakter.⁵³ Dit kan gezien de tekst van de bepalingen en de parlementaire behandeling van de wet alleen maar beaamd worden. Met de

47 *Kamerstukken II* 1963/64, 6627, nr. 5, p. 3.

48 *Kamerstukken II* 1963/64, 6627, nr. 5, p. 3.

49 *Handelingen II* 15 april 1964, 6627, p. 1642-1643.

50 *Kamerstukken II* 1963/64, 6627, nr. 8. Dit amendement was bedoeld om de eenheid van het gemeentelijk beleid te waarborgen. Het werd overigens door de minister ontraden. Dat deed hij niet omdat hij geen raadsleden plaats wilde zien nemen in de commissies, maar omdat hij meende dat dit toch wel zou gebeuren en omdat het amendement een van de doelstellingen van het wetsvoorstel tegen zou werken, namelijk vermindering van de werkdruk van raadsleden.

51 Zie paragraaf 2.4.1.

52 Ten Berge 1978, p. 46-47.

53 Ten Berge 1978, p. 48.

invoering ervan heeft de wetgever de gemeenteraad een instrument willen geven om uiteenlopende problemen naar eigen inzicht op te lossen, zonder daarbij normatief te willen sturen. Zoals we zullen zien, heeft het commissiestelsel ook later nooit een normatieve lading gekregen, maar is de wetgever zich op organisatorisch vlak wel richtinggevend gaan opstellen.

4.3.2 *De gemeentewet 1992*

De gemeentewetgever van 1992 bracht op het commissiestel uit 1964 nauwelijks inhoudelijke wijziging aan, maar ging wel over tot een behoorlijk grote herstructurering. De expliciete vermelding dat de raad territoriale en functionele commissies kon instellen, verdween uit de gemeentewet. Volgens de regering was het onnodig om dit te vermelden omdat er geen twijfel over behoefde te bestaan dat de raad hiertoe bevoegd was.⁵⁴ In plaats daarvan werd in artikel 82 gemeentewet 1992 in algemene zin bepaald dat de raad commissies kon instellen. Dit werd in de artikelen 83 en 84 gemeentewet 1992 verder uitgewerkt voor commissies waaraan bevoegdheden van de raad respectievelijk het college of de burgemeester waren overgedragen. De raad moest daarbij een regeling treffen voor de verantwoording van de commissie aan de raad en het toezicht dat door ofwel de raad ofwel het college of de burgemeester zou worden uitgeoefend. In artikel 85 gemeentewet 1992 werden een aantal aanvullende zaken ten aanzien van beroepen bezwaarschriftencommissies apart geregeld en artikel 87 gemeentewet 1992 deed hetzelfde voor territoriale commissies waaraan de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van een deel van de gemeente was opgedragen, oftewel de deelgemeenten. De mogelijkheid voor de raad om vaste commissies van advies voor het college of de burgemeester in te stellen bleef in artikel 91 gehandhaafd. Artikel 92 gemeentewet 1992 deed hetzelfde voor de commissies van advies die het college en de burgemeester voor zichzelf konden instellen.

Naast de herstructurering van de typen commissies, bracht de gemeentewet 1992 nog twee andere wijzigingen van betekenis aan op het commissiestelsel. De eerste betrof een nieuwe verplichting in artikel 87 gemeentewet 1992 om voor zware territoriale commissies verkiezingen te organiseren. Deze verplichting was in de wet opgenomen naar aanleiding van de introductie van artikel 4 Grondwet bij de grondwetsherziening van 1983. Alle Nederlanders hebben op grond van dit artikel het actieve en passieve kiesrecht voor algemeen vertegenwoordigende organen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen. In paragraaf 4.5 wordt nader ingegaan op de betekenis van dit artikel voor binnengemeentelijke decentralisatie. De tweede wijziging betrof een nieuwe verplichting in artikel 91 lid 3 gemeentewet 1992 voor de raad om vaste commissies van advies aan het college of aan de burgemeester die tevens tot taak hadden het college of de burgemeester van advies te dienen bij de voorbereiding van de besluitvorming in de raad, zo samen te stellen dat er, voor zover het de benoeming van leden van de raad betrof, sprake was van een evenwichtige

54 *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 105.

vertegenwoordiging van in de raad vertegenwoordigde groeperingen. De directe aanleiding voor deze bepaling was een besluit uit 1980 van de raad in de gemeente Zevenbergen om bij het samenstellen van vaste commissies van advies één fractie stelselmatig uit te sluiten van deelname.⁵⁵ Toen dit besluit werd aangevochten, bleek dat het twijfelachtig was of tegen dit type besluiten beroep op grond van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (wet Arob) mogelijk was. De regering besloot daarop na aandringen van de PvdA- en D66-fractie in de Tweede Kamer bij nota van wijziging de hiervoor genoemde bepaling in de Gemeentewet op te nemen om zo potentiële toekomstige problemen te kunnen ondervangen.⁵⁶ De bepaling was expliciet bedoeld om raadsminoriteiten te beschermen zodat zij hun oppositietaken goed zouden kunnen vervullen. De bepaling had niet ten doel voor te schrijven dat alle raadsfracties onder alle omstandigheden in alle vaste commissies van advies vertegenwoordigd moesten zijn. Er moest slechts een zekere spreiding over de raadsfracties van de zetels in vaste commissies van advies gerealiseerd worden.⁵⁷

Er zijn ten slotte aan de wetwijziging uit 1992 nog twee zaken vermeldenswaardig. Allereerst werd de bepaling geschrapt dat in functionele bestuurscommissies minstens één lid van de raad moest worden gekozen. Het is gissen naar de reden om deze bepaling niet over te nemen, want de parlementaire stukken zwijgen er in alle toonaarden over. Waarschijnlijk vond men de bepaling onnodig omdat men ervan uitging dat deze commissies toch wel voor minstens een deel uit raadsleden zouden bestaan en anders was achteraf ingrijpen altijd nog mogelijk. Ten tweede werd het mogelijk om bevoegdheden van de burgemeester over te dragen aan commissies. Alleen op verzoek van de burgemeester zelf mocht de raad daartoe overgaan en bepaalde bevoegdheden waren van overdracht uitgesloten, zoals de bevoegdheid om noodverordeningen uit te vaardigen.

4.3.3 *De Gemeentewet 2002*

De grootschalige wijziging van de Gemeentewet in 2002 had logischerwijs ook gevolgen voor het commissiestelsel. De ontvlechting van de posities van de raad en het college moest allereerst ook tot uitdrukking komen in de manier waarop commissies werden ingesteld en hoe zij functioneerden. Daarnaast wilde de regering met de wetwijziging de bepalingen ten aanzien van de commissies systematisch verbeteren en de terminologie in overeenstemming brengen met de praktijk.⁵⁸ De algemene grondslag voor de raad om commissies in te stellen uit de oude gemeentewet, werd niet in de nieuwe wet overgenomen. In plaats daarvan bepaalt de Gemeentewet sinds 2002 specifiek en limitatief welke soorten commissies er kunnen worden ingesteld. De belangrijkste daarvan zijn de raadscommissie (artikel 82 Gemeentewet), de bestuurscommissie (artikel 83 Gemeentewet) en de andere

55 *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 10, p. 175.

56 *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 11.

57 *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 10, p. 175-176.

58 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. A, p. 21.

commissie (artikel 84 Gemeentewet). Daarnaast is het op grond van artikel 81oa Gemeentewet mogelijk een rekenkamercommissie in te stellen als vervanging van een rekenkamer. Verder bestaat er nog de mogelijkheid een gemeentelijke ombudscommissie in te stellen op grond van artikel 81w Gemeentewet. Ten slotte kan de raad in het kader van zijn onderzoeksbevoegdheden op grond van artikel 155a Gemeentewet een gemeentelijke enquêtecmissie instellen. Onder het regime van de gemeentewet 1992 was de raad bevoegd om commissies voor het college en de burgemeester in te stellen. Sinds de dualisering en de scheiding van de posities als gevolg daarvan is elk orgaan zelf bevoegd om zijn eigen commissies in te stellen. Op de inmiddels niet meer bestaande mogelijkheid om deelgemeenten in te stellen, wordt in paragraaf 4.3.4 apart ingegaan. De rekenkamercommissie en de onderzoekscommissie worden in hoofdstuk 8 behandeld.

Artikel 82 Gemeentewet: raadscommissies

De raad is, logischerwijs, als enige bevoegd tot het instellen van raadscommissies. Dit zijn de opvolgers van de vaste commissies van advies aan het college die hielpen de besluitvorming van de raad voor te bereiden.⁵⁹ Met het oog op die taak mogen raadscommissies in overleg treden met het college. Wethouders en de burgemeester mogen volgens artikel 82 lid 2 Gemeentewet geen lid zijn van raadscommissies. Op grond van artikel 82 lid 1 Gemeentewet moet de raad een regeling treffen voor de taken, bevoegdheden, samenstelling en werkwijze van de commissie. Voor zover het de benoeming betreft van leden van de raad zorgt de raad daarnaast op grond van artikel 82 lid 3 Gemeentewet voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de in de raad vertegenwoordigde groeperingen. Deze bepaling is uit de oude Gemeentewet overgenomen om raadsminoriteiten te beschermen en is bedoeld om hen in staat te stellen hun oppositionele rol te vervullen.⁶⁰ Artikel 82 lid 4 Gemeentewet bepaalt verder dat een lid van de raad voorzitter van de commissie is. Ten slotte verklaart artikel 82 lid 5 Gemeentewet de artikelen 19 en 21 tot en met 23 Gemeentewet van overeenkomstige toepassing. Dat betekent onder meer dat burgemeester en wethouders deel kunnen nemen aan de beraadslaging, dat deelnemers aan de beraadslaging immuniteit genieten voor hetgeen zij in vergadering hebben gezegd of schriftelijk hebben overlegd, en dat de beraadslaging in beginsel openbaar is.

Gezien de rechten en verplichtingen die op een raadscommissie rusten, is het belangrijk om te weten wanneer een commissie dan als raadscommissie moet worden beschouwd. Het begrip ‘raadscommissie’ is materieel van aard, wat betekent dat een commissie niet een raadscommissie hoeft te worden genoemd om als zodanig te kunnen worden aangemerkt.⁶¹ Een andere uitleg, namelijk dat er sprake is van een formeel begrip, strookt niet met de bedoeling van de wetgever omdat het op die manier al te gemakkelijk zou zijn voor gemeenteraden om de wettelijke verplichtingen te omzeilen die komen kijken bij het zijn van een raadscommissie. De vraag is dan wat de materiële eisen zijn. Artikel 82 Gemeentewet stelt dat raadscommissies voorbereidend werk voor de gemeenteraad

59 De Greef 2012, p. 349.

60 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 74.

61 De Greef 2012, p. 349.

verrichten, maar legt niet uit wat daar onder verstaan moet worden. Het is redelijk om aan te nemen dat het in eerste instantie aan de raad zelf is om te bepalen of daarvan sprake is. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 82 Gemeentewet kan daarnaast een aanvullend criterium gedestilleerd worden. Om te kunnen spreken van voorbereidend werk voor de gemeenteraad is het een vereiste dat dat werk in ieder geval voor een deel door raadsleden wordt verricht. Dat blijkt ten eerste uit het streven van de regering bij de dualiseringswet om raadscommissies primair commissies van raadsleden te laten zijn.⁶² Ten tweede blijkt het uit de kwalificatie van de werkzaamheden van raadscommissies. Volgens de regering ligt dat werk namelijk in het verlengde van dat van de raad en verrichten de commissies typische raadswerkzaamheden.⁶³ Sterker nog, in de nadere Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer schrijft de minister dat de functie van raadscommissies in het dualistische systeem in wezen hetzelfde is als die van de voltallige gemeenteraad en dat het derhalve een volksvertegenwoordigend, kaderstellend en controlerend lichaam is.⁶⁴ Een volksvertegenwoordigend lichaam dat in wezen dezelfde functie heeft als de voltallige gemeenteraad en die, op de voorzitter na, niet op zijn minst uit een paar raadsleden bestaat, laat zich moeilijk voorstellen. Overigens mogen niet-raadsleden wel lid zijn van een raadscommissie, maar daarbij moet bovenal gedacht worden aan lijsttopvolgers van kleine fracties die niet genoeg raadsleden hebben om alle raadscommissies te bemannen.⁶⁵ Op basis van de tekst van artikel 82 Gemeentewet zou betoogd kunnen worden dat raadscommissies op de voorzitter na volledig uit niet-raadsleden mogen bestaan. Lid 3 bepaalt namelijk dat de raad zorgt voor een evenwichtige vertegenwoordiging van in de raad vertegenwoordigde fracties, maar alleen voor zover dit de benoeming betreft van leden van de raad. A contrario geldt dan dat de raad deze plicht niet heeft wanneer er geen leden van de raad benoemd worden. Toch is het gezien de bedoeling van de wetgever en het werk dat raadscommissies dienen te verrichten niet logisch een dergelijke commissie als raadscommissie aan te merken. Het materiële criterium van het verrichten van voorbereidend werk moet zodoende deels worden ingevuld met het formele criterium dat in ieder geval een paar leden van de commissie raadslid dienen te zijn.

Artikel 83 Gemeentewet: bestuurscommissies

Naast raadscommissies zijn de raad, het college en de burgemeester bevoegd om bestuurscommissies in te stellen. Het belangrijkste kenmerk daarvan is dat deze commissies, anders dan raadscommissies, daadwerkelijk over bevoegdheden beschikken. Dit is tevens het materiële vereiste om te kunnen spreken van een bestuurscommissie. Zoals in paragraaf 4.2 is behandeld is er op grond van artikel 10:15 Awb voor de overdracht van bevoegdheden een wettelijke grondslag nodig.

62 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 14.*

63 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 14; Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 6, p. 70.*

64 *Kamerstukken I 2001/02, 27751, nr. 10d, p. 21.* Dit was overigens de reden voor de regering om in artikel 82 lid 4 dwingend voor te schrijven dat een lid van de raad voorzitter moet zijn van de commissie. De minister wilde verzekeren dat deze positie democratisch gelegitimeerd zou zijn omdat het de taak van de voorzitter is om de ontwerp-agenda voor de vergadering vast te stellen. *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 6, p. 70.*

65 *Kamerstukken II 1988/89, 19403, nr. 10, p. 176.*

Artikel 156 lid 1 Gemeentewet biedt deze grondslag voor zover het bevoegdheden van de raad betreft. De artikelen 165 en 178 Gemeentewet doen hetzelfde voor de bevoegdheden van respectievelijk het college en de burgemeester. Op grond van deze artikelen kunnen in beginsel alle bevoegdheden worden overgedragen, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. In het geval van de raad en de burgemeester worden verder in respectievelijk artikel 156 lid 2 Gemeentewet en artikel 178 lid 2 Gemeentewet een aantal bevoegdheden expliciet van overdracht uitgesloten. Voor de raad geldt daarnaast nog op grond van artikel 156 lid 3 Gemeentewet de beperking dat de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen, door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven, slechts kan worden overgedragen voor zover het betreft de vaststelling van nadere regels met betrekking tot bepaalde door de raad in zijn verordeningen aangewezen onderwerpen.⁶⁶

Uit de redactie van de artikelen 156, 165 en 178 Gemeentewet blijkt dat het alleen mogelijk is bevoegdheden over te dragen aan door het overdragende orgaan zelf ingestelde bestuurscommissies. Aan bestuurscommissies ingesteld door de raad kunnen in beginsel dezelfde bevoegdheden worden overgedragen als aan het college. Het motief om iets aan bestuurscommissies over te dragen in plaats van aan het college kan wel verschillen. Wanneer de raad bijvoorbeeld burgers bij het bestuur wil betrekken, heeft het meer zin bevoegdheden over te dragen aan een uit burgers bestaande bestuurscommissie. Tijdens de parlementaire behandeling bestond er enige onduidelijkheid over de vraag of de raad en het college gezamenlijk een bestuurscommissie mochten instellen. In de Tweede Kamer werd dit door de regering nog ontkend, terwijl deze het in de Eerste Kamer wel tot de mogelijkheden rekende.⁶⁷ Voorwaarde daarvoor was dan wel dat raadsleden en collegeleden geen plaats zouden nemen in deze gezamenlijk ingestelde commissie. Ondertussen blijkt uit rechtspraak dat het mogelijk is om een gezamenlijke bestuurscommissie in te stellen mits er aan de hiervoor genoemde voorwaarde wordt voldaan.⁶⁸

Op grond van artikel 83 Gemeentewet kunnen zowel territoriale als functionele bestuurscommissies ingesteld worden. Territoriale bestuurscommissies richten zich primair op de uitoefening van meerdere bevoegdheden voor een bepaald gebied binnen een gemeente. De regering stelde in 2002 dat het daarbij ging om lichte territoriale commissies.⁶⁹ Zware territoriale commissies dienden namelijk als deelgemeente te worden vormgegeven op grond van het inmiddels afgeschafte artikel 87 Gemeentewet. Paragraaf 4.3.4 gaat hier dieper op in. Functionele bestuurscommissies richten zich op de uitoefening van een specifieke taak, zoals

66 Zie paragraaf 4.3.4 voor een toelichting op wat nadere regels zijn.

67 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 6, p. 68; *Kamerstukken I* 2001/02, 27751, nr. 10b, p. 61.

68 Rb. Amsterdam 8 oktober 2015, *Gst.* 2016/10, m.nt. De Greef.

69 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 73.

sociale zekerheid of groenvoorziening, vergelijkbaar met zelfstandige bestuursorganen.⁷⁰ Het orgaan dat een bestuurscommissie instelt, moet bij het instellingsbesluit ook de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze regelen. Aan de samenstelling van bestuurscommissies worden door de wet geen extra voorwaarden verbonden. Het instellende orgaan is zodoende vrij om zelf te bepalen hoe de commissie wordt samengesteld en wie er plaats in neemt. De Greef leidt verder uit het woord ‘daarbij’ in de tekst van artikel 83 Gemeentewet af dat er na de instelling geen andere bevoegdheden meer aan de commissie gedelegeerd mogen worden dan dat zijn opgenomen in het instellingsbesluit.⁷¹ Dit lijkt een iets te strikte lezing van het artikel te zijn. Nergens blijkt in de parlementaire stukken dat het artikel zo geïnterpreteerd moet worden en zolang bij het besluit waarin de extra bevoegdheden worden gedelegeerd de artikelen 139 lid 2, 140 en 141 Gemeentewet in acht worden genomen, is er ook weinig reden toe.

Op bestuurscommissies rust ten slotte op grond van artikel 85 Gemeentewet een verantwoordingsplicht richting het orgaan dat de commissie heeft ingesteld. Hoe er verantwoording moet worden afgelegd, is aan dit orgaan om te bepalen. Lid 2 geeft het orgaan dat de commissie instelt daarnaast de bevoegdheid om besluiten en andere niet-schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg van de bestuurscommissie te vernietigen. De bevoegdheid van de raad om besluiten en beslissingen van door hem ingestelde bestuurscommissies te schorsen, kan hij overdragen aan het college. Dit is een vrij wonderlijke constructie als bedacht wordt dat het college daarmee invloed krijgt op de werking van raadsbevoegdheden zonder dat het zelf deze bevoegdheden overgedragen heeft gekregen. Ook vanuit het idee dat met de dualisering de positie van de raad en het college juist meer van elkaar gescheiden moesten worden, is het een enigszins aparte constructie. Naast de bevoegdheid tot schorsing en vernietiging kan het orgaan dat een bestuurscommissie instelt op grond van lid 3 ook bepalen dat de beslissingen van de commissie aan goedkeuring van dat orgaan onderhevig zijn. Op de goedkeuring, vernietiging en schorsing van besluiten en niet-schriftelijke beslissingen van bestuurscommissies zijn de afdelingen 10.2.1, 10.2.2 en 10.2.3 van de Awb van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 84 Gemeentewet: andere commissies

Het laatste hier te behandelen type commissie dat in 2002 is geïntroduceerd, is de andere commissie uit artikel 84 Gemeentewet. In tegenstelling tot de raadscommissie en bestuurscommissie, gelden er voor het zijn van een andere commissie geen materiële vereisten. Een dwingende reden daartoe ontbreekt eenvoudigweg. De andere commissies vormen een restcategorie van commissies die geen raadscommissie en ook geen bestuurscommissie zijn. Er moet dan met name gedacht worden aan allerlei adviescommissies. Bezwaarschriftencommissies, die onder de Gemeentewet 1992 nog een aparte bepaling kenden, worden vandaag de dag tot de

70 De Greef 2010, p. 2.

71 De Greef 2010, p. 9.

andere commissies gerekend.⁷² De raad, het college en de burgemeester zijn alle bevoegd tot het instellen van andere commissies. Ook voor deze commissies geldt op grond van artikel 84 lid 2 Gemeentewet dat raadsleden en wethouders geen lid mogen zijn van elkaars commissies. De raad, het college en de burgemeester zijn volgens lid 3 verder niets verplicht te regelen ten aanzien van de andere commissies, op de openbaarheid van de vergaderingen na.

Beperkingen als gevolg van de dualisering

De regering heeft tijdens de parlementaire behandeling van de dualiseringswet twee keer nadrukkelijk aangegeven dat het niet de bedoeling was een wijziging aan te brengen in het open karakter van het commissiestelsel zoals dat bestond sinds de introductie in 1964.⁷³ Die wijziging is bewust of onbewust wel het gevolg geweest van de herstructurering die in 2002 plaatsvond. In beginsel kunnen dezelfde taken worden opgedragen en dezelfde bevoegdheden worden overgedragen aan commissies als onder het oude stelsel, maar raad, college en burgemeester moeten daarbij nu gebruikmaken van verplicht voorgeschreven mallen uit de artikelen 82, 83 en 84 Gemeentewet. Deze mallen brengen bepaalde beperkingen met zich mee voor de inhoudelijke vormgeving en taakstelling van commissies. De meest in het oog springende daarvan is uiteraard dat raadsleden en wethouders niet meer in elkaars commissies mogen plaatsnemen. Daarnaast moet het, zoals ook De Greef betoogt, onmogelijk worden geacht om gecombineerde raads- en bestuurscommissies in te stellen.⁷⁴ De regering heeft deze twee typen commissie duidelijk van elkaar willen scheiden. Raadscommissies kunnen alleen besluitvorming van de raad voorbereiden en mogen zelf geen besluiten nemen terwijl dat nu juist van de bestuurscommissies het wezenskenmerk is. Raadscommissies moeten zich richten op kaderstelling en controle en niet op bestuur. Een gecombineerde raads- en bestuurscommissie zou de scheiding tenietdoen tussen gepolitiseerde beleidsbepaling en geprofessionaliseerd bestuur die de dualisering beoogde aan te brengen. Dat aan die scheiding erg gehecht werd, blijkt uit het feit dat hij ook werd doorgevoerd voor de in 2002 nog bestaande deelgemeenten.⁷⁵ Een combinatie tussen een raads- of bestuurscommissie en een andere commissie moet ook ontoelaatbaar worden geacht. Uit de tekst van artikel 84 lid 1 Gemeentewet volgt namelijk dat een andere commissie juist geen raads- of bestuurscommissie is.

4.3.4 *De afschaffing van de deelgemeenten in 2014*

De grootste (inhoudelijke) beperking van de mogelijkheden tot binnengemeentelijk decentralisatie volgde in 2014 met de afschaffing van de deelgemeenten. De deelgemeenten waren een bijzondere variant van de territoriale commissie en kenden tussen 1992 en 2014 een zelfstandige wettelijk grondslag. Het kabinet-Rutte-I besloot de deelgemeenten, die alleen bestonden in Rotterdam en

⁷² *Gst.* 2003/108, m.nt. R. Kooper. Zie ook *AB* 2003/301, m.nt. J.A.F. Peters en *AB* 2004/140, m.nt. J.A.F. Peters.

⁷³ *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. A, p. 21; *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 72.

⁷⁴ De Greef 2012, p. 351.

⁷⁵ *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. A, p. 21.

Amsterdam, af te schaffen omdat zij te veel een vierde bestuurslaag waren gaan vormen. Dit sloot volgens het kabinet niet aan op de bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland en deed afbreuk aan de eenheid van het gemeentebestuur en het primaat van de drie hoofdorganen.⁷⁶

De afschaffing van de deelgemeenten had tot direct gevolg dat de mogelijkheid voor de raad verdween om de bevoegdheid over te dragen tot het vaststellen van verordeningen die door straffen of bestuursdwang gehandhaafd worden. In artikel 156 lid 5 Gemeentewet (oud) was een uitzondering opgenomen op het verbod op overdracht uit lid 2 van dat artikel voor zover het overdracht aan deelgemeenten betrof. Dit lid verdween in 2014 uit de Gemeentewet. De kabinetten-Rutte-I en Rutte-II meenden daarnaast dat met het verdwijnen van de deelgemeenten de mogelijkheid voor de raad verdween om in het algemeen verordenende bevoegdheid over te dragen aan territoriale bestuurscommissies.⁷⁷ Beide kabinetten baseerden dit op het schrappen van artikel 156 lid 5 Gemeentewet. Deze bewering werd door de regering gedurende de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel niet altijd even consistent aangehouden. In haar reactie op het advies van de RvS gaf de regering aan dat er geen misverstand over kon bestaan dat met het verdwijnen van de deelgemeenten ook de mogelijkheid verdween tot het overdragen van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften.⁷⁸ Tegelijkertijd gaf de regering in de reactie aan dat de mogelijkheid tot overdracht van die bevoegdheid ‘in belangrijke mate’ ongedaan zou worden gemaakt, waaruit zou kunnen worden afgeleid dat hij niet geheel verdween.⁷⁹ In de nota naar aanleiding van het verslag in de Tweede Kamer gaf de regering wederom conflicterende signalen af door in één en hetzelfde document te stellen dat overdracht van de verordenende bevoegdheid in zijn geheel niet meer mogelijk zou zijn én dat de overdracht slechts in beperkte mate mogelijk zou zijn.⁸⁰ In de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer stelde minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat het slechts een theoretische mogelijkheid was om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen die niet door straffen of bestuursdwang te handhaven waren.⁸¹ De bevoegdheid daartoe kon wel overgedragen worden, maar dat was in zijn ogen onzinnig. Even later merkte hij dan weer tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel tot twee keer toe op dat aan bestuurscommissies ex artikel 83 Gemeentewet niet de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen

76 *Kamerstukken II* 2011/12, 33017, nr. 3, p. 1; *Kamerstukken I* 2012/13, 33017, nr. B, p. 7. Het laatste bezwaar lijkt sterk op de bedenkingen die sommige Kamerleden uitten tegen de introductie van het gemeentelijk commissiestelsel in 1964.

77 Het begrip verordening kent in de Grondwet en Gemeentewet geen vastomlijnde definitie. Meestal bevatten verordeningen algemeen verbindende voorschriften, maar er kunnen ook andere regels onder vallen. Tekst en commentaar Grondwet 2015 (Broeksteeg, Commentaar bij artikel 127 Grondwet); Tekst en commentaar Gemeentewet 2017 (Munneke/Van der Laan, Commentaar bij artikel 147 Gemeentewet). Bij de behandeling van dit wetsvoorstel is het vrijwel zeker dat men een verordening heeft gelijkgesteld aan een algemeen verbindend voorschrift.

78 *Kamerstukken II* 2011/12, 33017, nr. 4, p. 9.

79 *Kamerstukken II* 2011/12, 33017, nr. 4, p. 4.

80 *Kamerstukken II* 2011/12, 33017, nr. 6, p. 17 respectievelijk p. 14.

81 *Kamerstukken I* 2012/13, 33017, nr. B, p. 18.

verbindende voorschriften kon worden overgedragen.⁸² Hoewel deze tekstuele tegenstrijdigheden ruimte laten om te betogen dat de regering niet elke verordenende bevoegdheid van overdracht heeft willen uitsluiten, staat zo'n betoog lijnrecht tegenover de bedoeling van het wetsvoorstel. Evident wilde de regering de deelgemeenten afschaffen omdat deze naar haar mening te veel een vierde bestuurslaag waren gaan vormen. Kenmerkend daarvoor was volgens de regering dat zij beschikten over een breed taken- en bevoegdheden pakket en, al dan niet als zelfstandig criterium, over de bevoegdheid algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Omdat deze bevoegdheid als *conditio sine qua non* werd gezien voor het zijn van een zelfstandige bestuurslaag, kan moeilijk een andere conclusie worden getrokken dan dat de regering met het wetsvoorstel beoogde de overdracht van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften in zijn geheel onmogelijk te maken.

Op dit standpunt van de regering is veel kritiek gekomen. Er zijn namelijk verschillende redenen te geven waarom er ook na afschaffing van de deelgemeenten nog verordenende bevoegdheid mag worden overgedragen aan territoriale commissies. Ten eerste gaf de regering zelf aan dat na inwerkingtreding van het wetsvoorstel artikel 156 Gemeentewet het kader bleef voor de overdracht van raadsbevoegdheden.⁸³ Dit artikel gaat er zoals gezegd vanuit dat delegatie aan het college en bestuurscommissies mogelijk is, tenzij de aard van de bevoegdheid zich tegen overdracht verzet. In lid 2 is een niet-limitatieve lijst van bevoegdheden opgenomen die in ieder geval niet mogen worden overgedragen. Lid 3 bepaalt daarnaast dat de raad ten aanzien van verordeningen die door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven zijn alleen de bevoegdheid mag overdragen tot vaststelling van nadere voorschriften met betrekking tot bepaalde door hem in zijn verordeningen aangewezen onderwerpen. Hieruit leidde de Raad van State en anderen af dat de raad wel de bevoegdheid mag overdragen om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen die niet door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven zijn.⁸⁴ Dit punt hangt nauw samen met het tweede argument, namelijk artikel 154 lid 1 Gemeentewet. Daarin is bepaald dat de raad op overtreding van zijn verordeningen *en van die van andere organen waaraan ingevolge artikel 156 verordenende bevoegdheid is gedelegeerd*, straf kan stellen. Dit artikel kan niet anders geïnterpreteerd worden dan dat de raad bevoegd is verordenende bevoegdheid over te dragen aan een ander orgaan. Gek genoeg is het artikel op geen enkel moment tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel afschaffing deelgemeenten ter sprake gekomen. Gezien de vele slordigheden in de parlementaire stukken⁸⁵ is

82 *Handelingen I* 29 januari 2013, 33017, p. 60 en 62.

83 *Kamerstukken II* 2011/12, 33017, nr. 6, p. 11 en 18.

84 *Kamerstukken II* 2011/12, 33017, nr. 4, p. 8; Oosterhagen 2012, p. 192; De Greef, Munneke en Zijlstra 2012, p. 7.

85 Zo stelt de regering dat in het geval van delegatie aan bestuurscommissies de gemeentelijke bestuursvoering niet verplaatst naar een bestuursorgaan met een eigen verantwoordelijkheid op sublokaal niveau, *Kamerstukken II* 2011/12, 33017, nr. 6, p. 18-19. Dit is evident onjuist omdat bestuurscommissies bevoegdheden gedelegeerd krijgen en het een wezenskenmerk van delegatie is dat niet alleen de bevoegdheid wordt overgedragen, maar ook de verantwoordelijkheid voor de uitoefening daarvan (artikel 10:13 Awb). Dat de bestuurscommissie ook ingevolge artikel 85 Gemeentewet verantwoording af moet leggen aan het orgaan dat hem instelt, doet daar niets aan af.

het niet onwaarschijnlijk dat het artikel door de regering over het hoofd is gezien. Het derde argument dat de verordenende bevoegdheid ook na afschaffing van de deelgemeenten nog mag worden overgedragen, is dat het in de praktijk veelvuldig gebeurt. Dit is bijvoorbeeld het geval op het terrein van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Het is schering en inslag dat het college van de raad de bevoegdheid gedelegeerd krijgt om nadere regels te stellen over de uitwerking van een raadsverordening.⁸⁶ Deze nadere regels kunnen algemeen verbindende voorschriften inhouden.⁸⁷ Artikel 156 Gemeentewet, op basis waarvan deze delegatie geschiedt, maakt geen onderscheid tussen het college en eventuele bestuurscommissies, waardoor moet worden aangenomen dat het stellen van nadere regels ook zou kunnen worden gedelegeerd aan bestuurscommissies.

Voor het standpunt van de regering dat na afschaffing van de deelgemeenten de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften niet meer kan worden overgedragen, valt in feite maar één argument te geven. Uiteindelijk is het wetsvoorstel van de regering door de Tweede en Eerste Kamer aangenomen en is ook niet weersproken dat de bevoegdheid niet meer zou kunnen worden overgedragen. De bedoeling van de wet is daarmee duidelijk. In vergelijking met de hiervoor genoemde argumenten vóór de mogelijkheid tot overdracht van verordenende bevoegdheid legt dit ene argument slechts weinig gewicht in de schaal. De tekst en het uitgangspunt van artikel 156 jo. artikel 154 Gemeentewet zijn helder: de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften mag worden overgedragen, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet of de voorschriften door straffen of bestuursdwang zijn te handhaven. Ook de bevoegdheid tot het vaststellen van nadere regels, waaronder algemeen verbindende voorschriften kunnen worden begrepen, bij verordeningen die door straffen of bestuursdwang worden gehandhaafd, mag worden overgedragen aan het college of een bestuurscommissie. Dat is alleen anders wanneer de medebewindswetgeving waarop een verordening is gebaseerd zich tegen overdracht verzet. Het standpunt van de regering moet daarom als onjuist worden beschouwd. Hooguit zou kunnen worden betoogd dat met het afschaffen van de deelgemeenten de mogelijkheid tot blanco delegatie van verordenende bevoegdheid is komen te vervallen. In het geval van voorschriften die door straffen en bestuursdwang te handhaven zijn, is dat al uitgesloten. In artikel 156 lid 3 Gemeentewet is immers geregeld dat het college in het geval van delegatie alleen nadere regels mag stellen met betrekking tot bepaalde door de raad in de verordening aangewezen onderwerpen. Een verbod op blanco delegatie zou passen in het idee van de regering dat zo'n bevoegdheid een territoriale commissie te veel zou doen lijken op een deelgemeente en daarmee een vierde bestuurslaag, die nou juist zijn afgeschaft in 2014. Voor deze gedachte zijn echter geen verdere argumenten aan te dragen.

⁸⁶ Schaake en Corver 2017, p. 752-758.

⁸⁷ Konijnenbelt 2013a, p. 550-559; Konijnenbelt 2013b, p. 709.

Hoe dit ook zij, dat aan bestuurscommissies nog steeds verordenende bevoegdheid kan worden overgedragen, wil nog niet zeggen dat zij daarmee kunnen beschikken over een taken- en bevoegdhedenpakket vergelijkbaar met dat van de voormalige deelgemeenten.⁸⁸ Dat is al sinds de introductie van een aparte wettelijke voorziening voor zware territoriale commissies in de Gemeentewet 1992 niet meer mogelijk. Tijdens de parlementaire behandeling van de Gemeentewet 2002 werd de bestuurscommissie ex artikel 83 Gemeentewet expliciet als lichte commissie naast de zwaardere deelgemeenten aangeduid.⁸⁹ De bestuurscommissies zijn daarmee nooit bedoeld om te beschikken over eenzelfde taken- en bevoegdhedenpakket als de deelgemeenten. Wellicht dat op juridisch-technische gronden zou kunnen worden betoogd dat artikel 156 Gemeentewet de ruimte laat om min of meer dezelfde bevoegdheden over te dragen aan bestuurscommissies als dat er aan deelgemeenten werden overgedragen.⁹⁰ Dat zou evenwel de facto tot het tegenovergestelde leiden van wat de wetgever met het afschaffen van de deelgemeenten heeft willen bereiken. De bedoeling van de wetgever is op dit punt zo helder, dat een dergelijke handelswijze in strijd met de wet moet worden geacht.

4.3.5 *Tussenconclusie: de bruikbaarheid van het commissiestelsel voor initiatieven*

Het commissiestelsel is oorspronkelijk in de Gemeentewet geïntroduceerd onder andere om burgers bij het bestuur te betrekken en de in de samenleving aanwezige kennis en expertise aan te wenden. Dit is voor veel gemeentebesturen nog steeds de reden om aansluiting te zoeken bij democratische initiatieven of om ze zelf te ontplooien. De vraag die nu beantwoord kan worden, is hoe bruikbaar het commissiestelsel is om deze doelstelling te realiseren. Het is belangrijk te benadrukken dat het commissiestelsel flexibel genoeg is om aan een flinke variatie aan initiatieven ruimte te bieden. Zo hebben de raad, het college en de burgemeester een behoorlijke mate van vrijheid bij de inrichting en samenstelling van commissies. Dat geldt met name voor bestuurscommissies en andere commissies, waarvoor als enige voorschrift wat betreft de samenstelling geldt dat raadsleden en wethouders niet in elkaars commissies mogen plaatsnemen. Samenstellingswijzen zoals loting die door initiatieven als de Coöperatieve Wijkraad worden gehanteerd, kunnen daardoor zonder problemen gebruikt worden om deze commissies vorm te geven. Het commissiestelsel geeft daarnaast het instellende orgaan alle vrijheid om zaken te regelen met betrekking tot de duur van een initiatief, het aantal deelnemers, de wijze van besluitvorming⁹¹, de wijze van verslaglegging, inspraakmogelijkheden, etc. Specifiek voor bestuurscommissies

88 Paragraaf 4.5 gaat dieper op deze materie in.

89 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 73.*

90 Met uitzondering van de bevoegdheid verordeningen vast te stellen door straffen of bestuursdwang te handhaven.

91 Behalve in het geval van raadscommissies. Omdat raadscommissies gemeenteraden in het klein zijn, geldt daar het beginsel one man one vote. De Greef 2012, p. 351.

geldt verder dat er alle bevoegdheden aan kunnen worden overgedragen, tenzij ze specifiek zijn uitgezonderd of de aard zich tegen overdracht verzet. Dit betekent dat zolang de wensen van initiatieven zich beperken tot terreinen waarop de gemeente bevoegd is, zij in beginsel zeggenschap overgedragen kunnen krijgen.

Ondanks deze mogelijkheden kent het commissiestelsel zeker sinds de dualisering en de afschaffing van de deelgemeenten toch een aantal beperkingen die ervoor kunnen zorgen dat bepaalde initiatieven er lastig op aan te sluiten zijn. Het betreft dan met name initiatieven die een integrale werkwijze hanteren, waarbij zij zowel op het terrein van de raad als op dat van het college willen opereren. Als gevolg van de dualisering is het niet langer mogelijk een commissie in te stellen die zowel kaderstellend en controlerend te werk gaat als de uitvoering van beleid zelf ter hand neemt. Initiatieven zoals de Coöperatieve Wijkraad zouden in deze categorie vallen wanneer er daadwerkelijk bevoegdheden aan zouden worden overgedragen. Aangezien de opzet van het initiatief ervan uitgaat dat de raad zich in beginsel committeert aan de ideeën die de wijkraad aandraagt, worden er feitelijk hamerstukken aangeleverd en kan betoogd worden dat er sprake is van voorbereidend werk. Samen met de evenwichtige vertegenwoordiging van de raad door de benoeming van een aantal raadsleden, zou de wijkraad daardoor als raadscommissie kunnen worden gekwalificeerd. Overdracht van bestuursbevoegdheden zou de wijkraad tevens een bestuurscommissie doen zijn. Een dergelijke combinatie van raads- en bestuurscommissie is onder het dualistische regime niet meer mogelijk.⁹² Een initiatief kan niet via het commissiestelsel actief zijn op het kaderstellende, controlerende en budgetterende terrein van de raad én het bestuurlijke terrein van het college. Specifiek voor territoriaal ingestoken initiatieven zoals de Coöperatieve Wijkraad geldt verder dat, mocht er voor vormgeving als bestuurscommissie worden gekozen, het sinds de afschaffing van de deelgemeenten niet meer mogelijk is er een taken- en bevoegdhedenpakket aan op te dragen dat vergelijkbaar is met dat van de afgeschafte deelgemeenten. Het is niet geheel duidelijk wanneer daarvan precies sprake is,⁹³ maar blanco delegatie van de verordenende bevoegdheid zou een belangrijke aanwijzing kunnen zijn.

Het commissiestelsel kan een bepaalde mate van bestendigheid garanderen voor burgerinitiatieven die daarnaar verlangen. Ook kunnen er bevoegdheden aan worden overgedragen wanneer zij vorm worden gegeven als bestuurscommissie, waarmee burgerinitiatieven daadwerkelijk juridische zeggenschap krijgen. Als men deze twee elementen waardeert, dan ligt instelling als bestuurscommissie voor de hand. Het is echter zo dat commissies niet geheel gevormd kunnen worden naar de wensen van initiatiefnemers. Het is en blijft een instrument van het gemeentebestuur, en niet van de participerende burger. Als gevolg daarvan gelden

92 Ook zouden raadsleden geen onderdeel van de CWR mogen zijn wanneer er bestuursbevoegdheden van het college zouden worden overgedragen. Sinds de dualisering is het raadsleden en collegeleden immers niet toegestaan plaats te nemen in elkaars commissies.

93 Vgl. Schlössels en Zijlstra 2017, p. 515.

er bepaalde wettelijke voorschriften waar niet van af kan worden geweken. Het commissiestelsel kan, kortom, burgerinitiatieven reguleren, maar niet in strijd met het uitgangspunt van wetmatigheid van bestuur en de uitgangspunten van de dualisering. In de conclusie van dit hoofdstuk zal nog worden ingegaan op de vraag hoe een wijziging van het wettelijk kader om integrale initiatieven als de CWR te faciliteren zich verhoudt tot de beginselen die ten grondslag liggen aan de gemeentelijke democratie. Eerst dient nog in de volgende twee paragrafen behandeld te worden of er uit de Awb en de Grondwet eventueel nog andere verplichtingen en/of beperkingen voortvloeien voor initiatieven als de CWR.

4.4 Het bestuursorgaanbegrip uit de Awb

Wanneer een organisatie of persoon tot een publiekrechtelijke rechtspersoon behoort en/of publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefent, wordt deze doorgaans aangemerkt als bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 lid 1 Awb.⁹⁴ De gevolgen daarvan kunnen verstrekkend zijn, zoals een kleine greep uit de bepalingen in de Awb laat zien: tegen beslissingen van bestuursorganen die als besluit in de zin van artikel 1:3 Awb zijn aan te merken, staat bestuursrechtelijk bezwaar (artikel 7:1 Awb) en beroep (artikel 8:1 Awb) open, er geldt een doorzendplicht voor bepaalde geschriften (artikel 2:3 Awb), besluiten moeten zorgvuldig tot stand komen (artikel 3:2 Awb), een bestuursorgaan draagt zorg voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten over zijn gedragingen (artikel 9:2 Awb), etc. Naast dat de kwalificatie ‘bestuursorgaan’ normering door de Awb met zich meebrengt, is het begrip ook van belang als toegangseis voor de toepassing van normen uit andere wetgeving zoals de Wob. Kortom, de kwalificatie bestuursorgaan brengt nogal wat wettelijke bepalingen in zijn kielzog mee. Burgers die willen participeren bij publieke taken zijn zich daar soms ook van bewust en voor bevreesd. In de ondertussen bekende zaak Stichting Impuls bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) rees de vraag of een regiegroep bestaande uit wijkbewoners uit het Stadsdeel Nieuw-West in de gemeente Amsterdam als bestuursorgaan moest worden aangemerkt vanwege hun betrokkenheid bij het verdelen van publiek geld over burgerinitiatieven.⁹⁵ De regiegroep gaf te kennen niet als bestuursorgaan te willen worden aangemerkt omdat zij door gebrek aan kennis en professionaliteit niet zou kunnen voldoen aan de eisen die aan de besluitvorming door een bestuursorgaan worden gesteld.⁹⁶ Uiteindelijk kon de regiegroep opgelucht ademen omdat de Afdeling hen niet als bestuursorgaan aanmerkte,⁹⁷ maar het is belangrijk te benadrukken dat dat niets te maken had met de wensen van de regiegroep zelf. Een organisatie of persoon hoeft namelijk niet een bestuursorgaan te worden

94 In artikel 1:1 lid 2 worden organen uitgezonderd van het bestuursorgaanbegrip die daar zonder deze bepaling wel toe zouden worden gerekend. Op zijn beurt bevat lid 3 overigens weer enkele uitzonderingen op het bepaalde in lid 2.

95 AB 2015/308, m.nt. W. den Ouden.

96 Den Ouden 2016, p. 389-390.

97 AB 2015/308, m.nt. W. den Ouden. Den Ouden is in haar noot (terecht) kritisch op deze uitkomst. De casus wordt daarnaast uitgebreid beschreven in Den Ouden 2016.

genoemd om als zodanig te kunnen worden aangemerkt. De reden daarvoor is niet minder dan begrijpelijk: op het verrichten van een publieke taak behoort publiekrechtelijke normering van toepassing te zijn. Wanneer overheden zelf zouden kunnen besluiten of iets een bestuursorgaan is, zou het voor hen te makkelijk zijn deze normering te ontwijken door bijvoorbeeld gebruik te maken van privaatrechtelijke constructies. In die zin is het begrip vergelijkbaar met het gemeentelijk commissiestelsel, dat in het geval van raads- en bestuurscommissies ook materieel van aard is.

Gezien het voorgaande is het voor initiatieven als de CWR van groot belang te weten of zij als bestuursorgaan moeten worden aangemerkt en, zo ja, welke dan. De Awb maakt namelijk onderscheid tussen twee verschillende soorten bestuursorganen, te weten a-organen (artikel 1:1 lid 1 sub a Awb) en b-organen (artikel 1:1 lid 1 sub b Awb). A-organen zijn organen van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld. Zij zijn in al hun handelen bestuursorgaan, of dat nu publiekrechtelijk, privaatrechtelijk of feitelijk van aard is. B-organen zijn daarentegen alleen bestuursorgaan voor zover het hun publiekrechtelijk handelen betreft. Dit blijkt ook uit de definitie, namelijk een ander persoon of college met enig openbaar gezag bekleed. Uit dit onderscheid volgt dat bepaalde normen wel op a-organen van toepassing zijn en niet op b-organen. De betekenis daarvan voor initiatieven als de Coöperatieve Wijkraad die een duidelijke connectie hebben met de gemeentelijke overheid en zelf (publiekrechtelijke) zeggenschap willen uitoefenen, staat in deze paragraaf centraal. Achtereenvolgens wordt eerst het a-orgaan behandeld en daarna het b-orgaan.

4.4.1 *Klassieke overheidsorganen: a-organen*

A-organen zijn zoals gezegd organen van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld. Het gaat dan bijvoorbeeld om ministers, gedeputeerde staten, gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders. Dit zijn organen van respectievelijk de publiekrechtelijk rechtspersoon de Staat, de provincie en de gemeente. In het oorspronkelijk wetsvoorstel tot introductie van de Awb was het a-orgaan niet opgenomen als aparte categorie bestuursorgaan.⁹⁸ In eerste instantie werd namelijk voor de definitie van een bestuursorgaan aangesloten bij de voorloper van de Awb, de wet Arob, waarin alleen wat nu het b-orgaan is een plek had gekregen. Omdat het doel van de wet Arob was het openstellen van bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen beschikkingen van de overheid, was het logisch aansluiting te zoeken bij een materiële definitie die het uitoefenen van openbaar gezag centraal stelde als eis voor het zijn van een bestuursorgaan. De Awb had echter naast het bieden van bestuursrechtelijke rechtsbescherming voor burgers nog een primair doel, namelijk het publiekrechtelijk normeren van al het overheidsbestuur.⁹⁹ Omdat daar ook het verrichten van privaatrechtelijk en feitelijk handelen onder kan

⁹⁸ *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 2.

⁹⁹ *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 2.

worden verstaan, volstond de definitie uit de wet Arob alleen niet. Dit werd door de regering onderschreven en zij wijzigde het voorgestelde artikel 1:1 naar zijn huidige vorm.¹⁰⁰ De definitie van het a-orgaan is daarmee formeel van aard: het is niet vereist dat er openbaar gezag wordt uitgeoefend, ook al zal daarvan in de praktijk wel vaak sprake zijn. Twee criteria in de definitie zijn van bijzonder belang, namelijk *publiekrechtelijk rechtspersoon* en *orgaan*. Deze worden hierna afzonderlijk toegelicht.

Rechtspersoon krachtens publiekrecht

Met het begrip ‘rechtspersoon’ wordt bedoeld op de betekenis hiervan naar burgerlijk recht.¹⁰¹ Voor deze betekenis moet gekeken worden naar artikel 1 Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW). In lid 1 van dit artikel wordt rechtspersoonlijkheid toegekend aan de Staat, provincies, gemeenten, waterschappen en alle andere lichamen waaraan de Grondwet verordenende bevoegdheid verleend. In lid 2 is bepaald dat andere lichamen met een overheidstaak rechtspersoonlijkheid bezitten voor zover dit volgt uit de wet. Bij deze laatste categorie moet gedacht worden aan bijvoorbeeld het Centraal orgaan opvang asielzoekers (artikel 2 lid 1 Wet centraal orgaan opvang asielzoekers) of het Commissariaat voor de media (artikel 7 lid 1 en 2 Mediawet). Bij of krachtens de wet worden deze organisaties ingesteld en wordt er rechtspersoonlijkheid aan gegeven. Nogmaals moet benadrukt worden dat het weliswaar organisaties zijn die, net als b-organen, publiek gezag hebben gekregen om een overheidstaak te verrichten, maar dat dit niet de reden is om hun organen als a-organen aan te merken. Dat gebeurt alleen op basis van de formele criteria genoemd in artikel 1:1 lid 1 sub a Awb.

Op de keuze van de wetgever om voor het a-orgaan aan te sluiten op het privaatrechtelijke begrip rechtspersoon kan men kritiek hebben. Dit begrip is in dat rechtsgebied het centrale subjectbegrip zodra er zich vermogensrechtelijke kwesties voordoen. Volgens Peters is het daarmee ‘inherent ongeschikt – of beter gezegd: daarvoor is het niet ontwikkeld – om te worden gehanteerd als subjectbegrip in publiekrechtelijk perspectief. Het publiekrecht richt zich op verwezenlijking en borging van de democratische rechtsstaat en in dat kader vormt het vermogensrecht niet het richtsnoer voor regulering en normering’.¹⁰² Hij stelt terecht dat niet vermogensrechtelijke aspecten het uitgangspunt van het publiekrecht vormen, maar macht en machtsuitoefening. Waarom er dan toch door de Awb-wetgever gekozen is voor aansluiting bij het rechtspersonenbegrip heeft een heel praktische reden. Zoals gezegd beoogde de wetgever met de Awb heel het openbaar bestuur publiekrechtelijk te normeren. Artikel 2:1 BW biedt daarvoor een handig aanknopingspunt door te definiëren wat er allemaal tot de publiekrechtelijke organisatie moet worden gerekend. Door op dit artikel aan te sluiten, konden in één klap vrijwel alle vormen van die publieke organisatie

100 *Kamerstukken II 1990/91, 21221, nr. 5, p. 32; Kamerstukken II 1990/91, 21221, nr. 6, p. 1.*

101 *Kamerstukken II 1990/91, 21221, nr. 8, p. 18.*

102 Peters 2019, p. 272-273.

onder de Awb worden gebracht. Het bestuur dat niet tot deze categorie kon worden gerekend, bijvoorbeeld omdat het privaatrechtelijk was georganiseerd, zou als ‘restcategorie’ door het b-bestuursorgaan worden genormeerd dat materieel van aard is. Peters vat samen: ‘de rechtspersoonlijkheid van artikel 2:1 BW als kernelement in de definitie van het publiekrechtelijke subjectbegrip bestuursorgaan kent geen normatieve noodzaak (‘niet omdat het moet’) maar geeft wel een gewenst bereik aan de definitie (‘maar omdat het kan’)’.¹⁰³

Orgaan van

Het tweede criterium van artikel 1:1 lid 1 sub a Awb houdt in dat een organisatie een bestuursorgaan is als het een ‘orgaan’ is van een publiekrechtelijk rechtspersoon. Dit moet niet verward worden met de rechtspersoon zelf. Zo zijn de gemeenteraad, het college en de burgemeester bestuursorganen van de rechtspersoon de gemeente. Tijdens de parlementaire behandeling van de Awb werd gesteld dat het criterium weinig problemen zou opleveren.¹⁰⁴ Het begrip ‘orgaan’ krijgt als zodanig daarom nauwelijks aandacht in de parlementaire stukken. In de juridische literatuur is aan de vraag meer aandacht besteed. Hiervoor is al geschreven dat de Awb-wetgever niet heeft willen afwijken van het orgaanbegrip zoals dit in het rechtspersonenrecht van boek 2 van het BW wordt gebruikt. Damen meent daarom dat aansluiting moet worden gezocht bij de organisatiestructuur van de in art. 2:3 BW genoemde rechtspersonen.¹⁰⁵ Bij deze rechtspersonen vloeit uit de statuten en reglementen voort welke organen namens de rechtspersoon kunnen handelen. Daarbij moeten deze organen met een zodanige taak zijn belast dat ze een zelfstandige plaats innemen binnen de rechtspersoon. Volgens Damen geldt voor publiekrechtelijke rechtspersonen iets soortgelijks. Hij stelt dat er op drie wijzen kan worden bepaald of een persoon of college als een orgaan van een publiekrechtelijk rechtspersoon moet worden aangemerkt. Ten eerste is een persoon of college een orgaan wanneer deze persoon of dit college in de wet, waarmee Damen doelt op de organieke wet of Grondwet, wordt gepresenteerd als (onderdeel van) het bestuur van de rechtspersoon. Het is niet voldoende enkel genoemd te worden in een organisatie- of instellingswet: ‘waar het om gaat, is of deze persoon of dit college een zelfstandige plaats of functie heeft gekregen binnen (de organisatie van) de desbetreffende rechtspersoon’.¹⁰⁶ Als voorbeelden waarbij dit het geval is, haalt hij de gemeentesecretaris en raadsgriffier (artikel 100 Gemeentewet) en de gemeentelijke commissies uit de artikelen 82 tot en met 84 Gemeentewet aan. Ten tweede kan er sprake zijn van een orgaan wanneer een persoon of college met enig openbaar gezag is bekleed: ‘is aan de persoon of het college een exclusieve bevoegdheid toegekend om eenzijdig de rechtspositie van burgers te bepalen?’¹⁰⁷ Het voorbeeld dat hij hierbij aandraagt is dat van de gemeenteambtenaar belast met de heffing of invordering van gemeentelijke

103 Peters 2019, p. 276.

104 *Handelingen II* 16 december 1991, 21221/21659/22061/22320, p. 42. Zijlstra plaatst hier de kanttekening bij dat zich wel dogmatische problemen kunnen voordoen. Zijlstra 2009, p. 48.

105 Damen 2016, p. 91.

106 Damen 2016, p. 92. Vgl. Damen 1996.

107 Damen 2016, p. 93.

belastingen uit artikel 231 Gemeentewet. Ten derde is er een restcategorie waarbij een persoon of college ‘niet als orgaan in de wet wordt gepresenteerd en evenmin met openbaar gezag is bekleed, maar desondanks als orgaan van de krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon wordt aangemerkt vanwege zijn zelfstandige positie daarin’.¹⁰⁸ Damen geeft aan dat ambtenaren die bij de gemeente werken doorgaans niet als orgaan zullen worden aangemerkt: ‘het enkele feit dat ze bij een gemeentelijke dienst of afdeling burgers te woord staan en inlichtingen verstrekken, besluiten voorbereiden en wellicht zelfs in mandaat namens een bestuursorgaan besluiten nemen, levert immers nog geen zelfstandige plaats of functie binnen de organisatie van de gemeente op’. Hij vervolgt: ‘[d]at ligt alleen anders als aan een ambtenaar een eigen (externe) taak is toegekend (bijvoorbeeld de directeur stadsontwikkeling). In dat geval vervult hij een zelfstandige rol en zal hij als orgaan van de gemeente (en dus als a-bestuursorgaan) zijn aan te merken’.¹⁰⁹

Damen’s eerste manier om te bepalen of er van een orgaan sprake is, is alleszins logisch. De Awb-wetgever heeft willen aansluiten bij het rechtspersonenrecht, waarbij geldt dat voor het bepalen van de organen van een rechtspersoon in de statuten moet worden gekeken. Dit is ook door andere auteurs aangehaald en kan als onomstreden worden beschouwd.¹¹⁰ De tweede wijze doet al wat vreemder aan. Voor het zijn van een a-orgaan is immers niet van belang of het orgaan openbaar gezag kan uitoefenen. Dat is nu juist het materiële kenmerk van een b-orgaan. Het voorbeeld dat Damen geeft, is wellicht ook wat ongelukkig gekozen. Kan de kwalificatie van de gemeentelijke belastinginspecteur niet gewoon worden afgeleid uit het feit dat zijn plaats en functie duidelijk omschreven zijn in de Gemeentewet in plaats van uit het feit dat hij bevoegd is tot het heffen van gemeentelijke belastingen? Dat het beschikken over openbaar gezag betekent dat een orgaan als a-orgaan kan worden beschouwd, kan eventueel onderbouwd worden door te verwijzen naar een uitspraak van de CRvB waarin de directeur van een gemeenschappelijke regeling als een (a-)orgaan van die publiekrechtelijke rechtspersoon¹¹¹ werd aangemerkt omdat hij op grond van de gemeenschappelijke regeling bevoegd was rechtspositionele besluiten te nemen.¹¹² Tegelijkertijd oordeelde de Afdeling in een eerdere zaak dat een directeur van een andere gemeenschappelijk regeling *niet* als bestuursorgaan kon worden aangemerkt omdat de Wgr deze figuur niet noemde, terwijl de gemeenschappelijke regeling zelf hem wel omschreef.¹¹³ Hoe dit ook zij, stellen dat personen of colleges als a-organen kunnen worden gekwalificeerd omdat zij beschikken over openbaar gezag, botst te veel met de niet-materiële definitie van het a-bestuursorgaan. Damen’s standpunt moet dan ook zo worden geïnterpreteerd dat wanneer een persoon of college in een

108 Damen 2016, p. 93.

109 Damen 2016, p. 93.

110 Peters 2016a; AB 2013/407, m.nt. L.M. Koenraad en J.A.F. Peters (tijdelijk rijverbod).

111 Artikel 8 Wet gemeenschappelijke regelingen.

112 CRvB 7 juni 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA6874, r.o. 2.1. Concreet betrof het in dit geval een besluit over een reiskostenvergoeding.

113 AB 1999/196.

organisatie- of instellingswet wordt genoemd en beschikt over enig openbaar gezag, de persoon of het college dan een voldoende zelfstandige plaats en functie heeft gekregen in die wettelijke regeling.¹¹⁴ Peters lijkt dezelfde mening toegedaan aangezien hij stelt dat in de jurisprudentie wordt aangenomen ‘dat organen van publiekrechtelijke rechtspersonen onderscheiden kunnen worden aan de hand van de bevoegdheidstoedeling’.¹¹⁵ Hoewel hierdoor alsnog een bepaalde vermenging met het b-organebegrip lijkt op te treden, is het een begrijpelijk standpunt vanuit de gedachte dat de Awb beoogt al het handelen van het openbaar bestuur te normeren.

De derde wijze van Damen om te bepalen of er sprake is van een orgaan van een publiekrechtelijke rechtspersoon is het meest verstrekkend. Volgens deze opvatting kan een ambtenaar als a-orgaan worden aangemerkt wanneer hij een eigen (externe) taak heeft en op basis daarvan een zelfstandige rol vervult. Het is alleen onduidelijk wat dan precies volgens Damen voldoende is om te spreken van een eigen (externe) taak. Blijkbaar is daarvan niet per se sprake wanneer een ambtenaar besluiten neemt in mandaat. Besluiten in mandaat genomen, worden namelijk genomen *namens* het bevoegde bestuursorgaan. Volgens Damen is een mandaatverhouding daarom niet per se voldoende om te spreken van een voldoende zelfstandige plaats of functie. Los van de onduidelijkheid over het criterium is het ook de vraag of de Awb wel beoogd heeft zover in een organisatie normerend op te treden. Barkhuysen e.a. stellen bijvoorbeeld dat gemeentelijke diensten niet zozeer een *eigen* taak hebben als wel door het college ingesteld zijn om die taken *namens* het college te verrichten.¹¹⁶ Zij verrichten deze onder verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan, waardoor de rechtsbescherming tegen en normering van het gedrag van de gemeentelijke diensten over die band is gewaarborgd. De noodzaak om gemeentelijke diensten als a-orgaan aan te merken is daarmee behoorlijk gerelativeerd. Toch biedt de literatuur aanknopingspunten voor de derde wijze van Damen. Van Wijk/Konijnenbelt en Van Male interpreteren het orgaanbegrip namelijk nog ruimer. Volgens hen kan er bij organen gedacht worden aan ‘ambtenaren die contact hebben met burgers, onafhankelijk van de vraag of ze ‘eigen’ wettelijke bevoegdheden hebben of niet’.¹¹⁷ Dit betekent dat iedereen die optreedt vanwege een publiekrechtelijk rechtspersoon en met een zekere eigen taak is belast, moet worden beschouwd als a-orgaan. De auteurs menen dat hier niet erg nauw naar hoeft te worden gekeken aangezien het de bedoeling van de wetgever was om publiekrechtelijke rechtspersonen en alles wat daaronder valt met huid en haar te binden aan de

114 Hier is een parallel te trekken met de conclusie van A-G Widdershoven bij de zaak Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schiphol. Daarin merkt de staatsraad op dat voor de vraag of iets kan worden aangemerkt als buitenwettelijk b-orgaan (zie paragraaf 4.4.2) weinig relevant is of de overheid naast financiële en inhoudelijke invloed ook institutionele invloed heeft. Maar ‘als additioneel argument voor een positief oordeel over de inhoudelijke band tussen overheid en de rechtspersoon, kan het natuurlijk geen kwaad’. Hier worden dus in eerste instantie irrelevante gegevens gebruikt om wel relevante criteria in te kleuren. Conclusie A-G Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2014:2260, 23 juni 2014.

115 Peters 2016a.

116 Barkhuysen e.a. 2014, p. 27-28.

117 Van Wijk 2014, p. 63.

Awb.¹¹⁸ Ze concluderen dan ook dat ‘de normen van hfdst. 2 Awb [...] op de receptioniste, de portier en de gemeentelijke vuilophaler evenzeer van toepassing [zijn] als op de burgemeester, de wethouder, de politieagent en de minister’.¹¹⁹ Schlössels en Zijlstra zijn min of meer dezelfde mening toegedaan: ‘[c]onclusie moet dan ook zijn, dat het begrip ‘orgaan’ in artikel 1:1 lid 1 onder a Awb niet beoogt onderscheidende betekenis te hebben: iedere functie binnen de publiekrechtelijke rechtspersoon is een bestuursorgaan in de zin van de Awb, en valt met al zijn handelen onder de normen die voor het handelen van bestuursorganen gelden’.¹²⁰

In de literatuur zijn er dus grofweg twee smaken te verkrijgen om te bepalen of er sprake is van een orgaan; een enge(re) en brede variant. Voor de brede variant pleit dat de Awb-wetgever inderdaad de bedoeling heeft gehad al het handelen van het openbaar bestuur aan de Awb te binden. Voor de enge(re) variant pleit dan weer dat het gevoelsmatig wel erg ver gaat de gemeentelijke vuilophaler of de receptioniste op het stadhuis als bestuursorgaan aan te merken.¹²¹ De overheid wordt er op die wijze ook niet overzichtelijker en transparanter op. Daarbij kan het college als verantwoordelijk orgaan ook worden aangesproken op het gedrag van de vuilnismans.¹²² Het niet aanmerken van de vuilnismans als bestuursorgaan betekent dus niet gelijk dat er een hiaat in de rechtsbescherming of normering zou ontstaan. Kort en goed is het in ieder geval zo dat uit de wetgeving, rechtspraak en literatuur geen dwingende conclusie volgt over wanneer iets als een orgaan van een publiekrechtelijk rechtspersoon moet worden beschouwd. Om daarover toch meer helderheid te verschaffen, helpt het om de vraag naar wat een orgaan is te splitsen in twee delen. De literatuur lijkt zich vooral te richten op de vraag wanneer een organisatie nu precies een *plaats* en *functie* in de wet heeft. Maar daar kan eigenlijk nog een vraag aan vooraf worden gesteld, namelijk wat er dan verstaan moet worden onder *wettelijke* of *publiekrechtelijke grondslag*.¹²³ Damen meent dat het moet gaan om een organieke wet of een instellingswet. Bij Barkhuysen e.a. en Van Wijk/Konijnenbelt en Van Male wordt dit punt niet expliciet besproken. Het feit dat die laatsten zelfs vuilnismannen en receptionistes kwalificeren als a-organen lijkt wel te impliceren dat voor hen iets als een rechtspositioneel besluit een voldoende publiekrechtelijke grondslag is. Uit de jurisprudentie, waar meer aandacht is besteed aan de publiekrechtelijke grondslag, komt een genuanceerd beeld naar voren. Gemeentelijke bezwaarschriftencommissies, bijvoorbeeld, worden door de Afdeling als a-orgaan beschouwd, mits ze een publiekrechtelijke grondslag hebben.¹²⁴ In casu was een bezwaarschriftencommissie van de gemeente Leeuwarden ingesteld op basis van een gemeentelijke verordening en werd hij

118 Van Wijk 2014, p. 63.

119 Van Wijk 2014, p. 90.

120 Schlössels en Zijlstra 2017, p. 88.

121 Je kunt je bijvoorbeeld afvragen of het netjes terugzetten van een kliko door de vuilnismans niet eerder een kwestie is van goed fatsoen dan dat het genormeerd zou moeten worden door een juridisch afdwingbare norm.

122 Barkhuysen e.a. 2014, p. 27-28.

123 *Gst.* 2003/108, m.nt. R. Kooper.

124 *Gst.* 2003/108, m.nt. R. Kooper. Zie ook *AB* 2003/301, m.nt. J.A.F. Peters en *AB* 2004/140, m.nt. J.A.F. Peters.

daarom aangemerkt als a-orgaan. Klaarblijkelijk was de gemeentelijke verordening dus een voldoende publiekrechtelijke grondslag. Gemeentelijke welstandscommissies worden ook aangemerkt als a-organen.¹²⁵ De grondslag hiervoor is de bouwverordening die gemeenten verplicht zijn op te stellen op grond van artikel 8 lid 1 Woningwet. In lid 5 van artikel 8 Woningwet wordt dwingend voorgeschreven dat er een gemeentelijke welstandscommissie moet worden ingesteld bij de bouwverordening. Een gemeentelijke adviescommissie inzake nadeelcompensatie in Breda, ten slotte, werd eveneens aangemerkt als a-orgaan.¹²⁶ Het bijzondere aan deze laatste adviescommissie, is dat de publiekrechtelijke grondslag gevonden werd in zowel de Gemeentewet (art. 84) als de gemeentelijke verordening. Kooper heeft in een noot bij een uitspraak van de ABRvS uit 2005 betoogd dat ook het reglement van orde van de gemeenteraad kan dienen als publiekrechtelijke grondslag.¹²⁷ Op basis van de hiervoor genoemde jurisprudentie is dat juist.

De redenering van de Afdeling dat er sprake moet zijn van een publiekrechtelijke grondslag ontleende zij aan de Memorie van Antwoord bij de introductie van de Awb. Daarin schreef de regering: 'In de nieuwe tekst van artikel 1.1 is in beginsel bepalend voor de vraag of sprake is van een bestuursorgaan, de publiekrechtelijke grondslag. Ook een orgaan dat uitsluitend tot taak heeft feitelijke handelingen te verrichten maar wel een publiekrechtelijke grondslag heeft, is derhalve een bestuursorgaan.'¹²⁸ Wat er precies verstaan moet worden onder publiekrechtelijke grondslag, wordt verder niet toegelicht. Kooper stelt dat bij een grondslag eerst en vooral gedacht moet worden aan de formele '(veelal organieke)' wet. Maar hij meent ook dat 'een andere bijzondere wet of een daarop steunend wettelijk voorschrift van lagere orde' evenzeer een orgaan in het leven kan roepen, 'uitdrukkelijk dan wel min of meer terloops door het verstrekken van een taakopdracht'.¹²⁹ Peters stelt dat het orgaan 'een plekje in de organieke opbouw van een publiekrechtelijke rechtspersoon [moet] hebben gekregen'. Volgens hem kan dat variëren van 'vermelding in een formele wet tot die in een plaatselijke verordening en van een bijzonder beheersregime (aanwijzing als baten-lastendienst) tot een bevoegdheidstoebedeling'.¹³⁰ In een latere noot bij de uitspraak over de adviescommissie inzake nadeelcompensatie in Breda stelt Peters wederom dat 'vooreerst aan de organieke regeling van de publiekrechtelijke rechtspersoon [moet] worden gedacht'.¹³¹ Tegelijkertijd wijst hij op de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling over de directeur van een gemeenschappelijke regeling die niet als a-orgaan werd aangemerkt.¹³² In die uitspraak werd de directeur niet als bestuursorgaan aangemerkt omdat dat niet zou volgen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In de Wgr zelf werd

125 AB 2000/424, m.nt. A.G.A. Nijmeijer. Zoals Nijmeijer signaleert gaat de Afdeling niet expliciet in op de vraag of de welstandscommissie een bestuursorgaan is, maar toetst zij direct aan artikel 2:4 Awb.

126 AB 2010/273, m.nt. J.A.F. Peters.

127 *Gst.* 2005/148, m.nt. R. Kooper.

128 *Kamerstukken II* 1990/91, 21221, nr. 5, p. 32.

129 ABRvS 19 maart 2003, nr. 200105178/1, m.nt. R. Kooper.

130 AB 2004/140, m.nt. J.A.F. Peters.

131 AB 2010/273, m.nt. J.A.F. Peters.

132 AB 1999/196.

de directeur inderdaad niet omschreven, waardoor hij in die publiekrechtelijke regeling geen voldoende herkenbare eigen plaats en functie had. Tegelijkertijd werd zijn plaats en functie wel duidelijk omschreven in de gemeenschappelijke regeling zelf, wat ook een publiekrechtelijke regeling is.¹³³ Klaarblijkelijk vond de Afdeling dat deze regeling niet als publiekrechtelijke grondslag kon dienen.¹³⁴ Dat impliceert dat niet elke publiekrechtelijke regeling een voldoende grondslag is om personen of colleges aan te kunnen merken als a-orgaan. Het is de vraag of de Afdeling het wat dit laatste punt betreft bij het rechte eind had. De wetgever maakte immers bij de introductie van de Awb geen onderscheid tussen wat wel en wat niet een voldoende publiekrechtelijke grondslag zou zijn, maar hanteerde simpelweg het criterium dat er sprake moest zijn van *een* publiekrechtelijke grondslag. Nergens werd als extra voorwaarde gesteld dat deze publiekrechtelijke grondslag te herleiden moest zijn tot bijvoorbeeld een organieke wet. De Afdeling lijkt hier in latere jurisprudentie oog voor te hebben. In de uitspraak over de bezwaarschriftencommissie in de gemeente Leeuwarden schrijft de Afdeling bijvoorbeeld dat er sprake moet zijn van niet meer dan een publiekrechtelijke grondslag. Ook de bovengenoemde auteurs zelf gaan er allemaal klaarblijkelijk vanuit dat er meer publiekrechtelijke grondslagen zijn dan organieke wetten door te stellen dat er *eerst* gekeken moet worden naar organieke wetten. Dat lijkt alleen te impliceren dat er onderscheid kan worden aangebracht tussen publiekrechtelijke grondslagen die wel en niet een orgaan in het leven kunnen roepen. Daarvoor zou vereist zijn dat er een zinnig onderscheid kan worden aangebracht tussen publiekrechtelijke grondslagen. Hoe dat zou moeten worden vormgegeven, laat zich niet alleen moeilijk voorstellen, maar gaat tevens in tegen de doelstelling van de Awb-wetgever om met het a-orgaanbegrip de gehele overheid onder de reikwijdte van de Awb te brengen. Het is daarom het meest logisch aan te sluiten bij totstandkomingsgeschiedenis van artikel 1:1 lid 1 sub a Awb en elke publiekrechtelijke grondslag voldoende te achten als grondslag voor het zijn van een orgaan.

Kort en goed kunnen er zich situaties voordoen waarin het lastig is om te bepalen of er van een a-orgaan sprake is. Het probleem zit hem daarbij niet in het publiekrechtelijke karakter van de rechtspersoon, maar vooral in de vraag wanneer iets een orgaan is. Die vraag spitst zich weer toe op de vragen wat een voldoende duidelijke eigen taak en functie is binnen een publiekrechtelijke rechtspersoon en wat als publiekrechtelijke grondslag kan dienen. Op de eerste vraag is helaas geen eenduidig antwoord te geven. Een persoon of college heeft in ieder geval een voldoende duidelijke eigen taak en functie wanneer het genoemd is in een wet in formele zin, zoals het geval is bij gemeentelijke

133 Meer specifiek is het een publiekrechtelijke overeenkomst tussen bestuursorganen die zij per besluit aangaan, HR 10 april 1987, *NJ* 1988/148; *AB* 1987/336 (GCN/Nieuwegein I). Zie ook Tekst en Commentaar Gemeentewet 2017 (De Greef, inleiding), p. 752.

134 Frappant detail daarbij is dat Konijnenbelt een van de drie magistraten was in de zaak bij de Afdeling. Hij is ook verantwoordelijk voor de hiervoor beschreven opvattingen uit Van Wijk/Konijnenbelt en Van Male. Als daarin het standpunt wordt ingenomen dat de gemeentelijke vuilnisman als bestuursorgaan moet worden aangemerkt, dan toch zeker ook de directeur van een gemeenschappelijke regeling. Ofwel Konijnenbelt had dit standpunt ten tijde van de uitspraak nog niet ingenomen, ofwel hij heeft het in de raadskamer moeten afleggen tegen de overige twee magistraten.

commissies, of wanneer het een plaats heeft gekregen in een gemeentelijke verordening. Sommige auteurs gaan verder en menen dat alles wat onder een publiekrechtelijk rechtspersoon valt en daarbinnen een eigen taak vervult als a-bestuursorgaan moet worden aangemerkt. Dat lijkt wat te ver te gaan aangezien al het handelen van zo'n orgaan dan onder de Awb valt en bijvoorbeeld het verbod op vooringenomenheid uit artikel 2:4 lid 1 Awb niet is geschreven met het werk van een vuilnisman in het achterhoofd. Waar dan precies de grens ligt, is op voorhand niet te zeggen en zal deels afhankelijk zijn van de omstandigheden van het geval. Er is eveneens geen panklaar antwoord te geven op de vraag wat als publiekrechtelijke grondslag kan dienen om de plaats en functie van een orgaan in vast te stellen. Wederom geldt dat een formele wet en een decentrale verordening als voldoende moeten worden beschouwd, maar de literatuur en rechtspraak zwijgen over wat nog meer voldoende zou kunnen zijn. Uiteindelijk is het gezien het doel van de Awb om heel de overheid te normen het meest logisch om iedere publiekrechtelijke grondslag als voldoende te beschouwen. Dit betekent dat bijvoorbeeld ook een collegebesluit een a-orgaan in het leven kan roepen. Er zijn simpelweg geen aanwijzingen dat zo'n besluit niet afdoende zou zijn, waardoor het als zodanig moet worden beschouwd tot het tegendeel is bewezen. Wat hierbij uiteraard nog wel moet worden bepaald is of er in de grondslag een voldoende duidelijke eigen plaats en functie is toegekend aan een orgaan. Het vereiste van een publiekrechtelijke grondslag en een voldoende duidelijke eigen plaats en functie zijn immers cumulatieve criteria. Dit betekent bijvoorbeeld in het geval van de Coöperatieve Wijkraad dat deze niet op basis van de begroting van de gemeente Groningen als a-orgaan kan worden aangemerkt. Daarin worden immers alleen middelen toegekend aan de wijkraad en wordt er verder geen plaats en functie omschreven.

4.4.2 *Materiële overheidsorganen: b-organen*

Het tweede type bestuursorgaan is het b-orgaan uit artikel 1:1 lid 1 sub b Awb. Het woord 'ander' in dit artikel duidt erop dat van een b-orgaan alleen sprake kan zijn wanneer de persoon of het college niet als a-orgaan gekwalificeerd kan worden. In tegenstelling tot a-organen, is het voor b-organen een vereiste dat er aan een persoon of college openbaar gezag is toegekend. De definitie van het begrip is daarmee materieel van aard. Dat is logisch wanneer bedacht wordt dat het b-orgaanbegrip door de wetgever is gebaseerd op het begrip 'administratief orgaan' uit de wet Arob en deze wet, zoals gezegd, bestuursrechtelijke rechtsbescherming beoogde open te stellen voor burgers tegen overheidsbesluiten. Een formeel begrip zou geen recht doen aan dit uitgangspunt, dat ook van de Awb een hoofddoel is. Naast het beschikken over openbaar gezag is het voor het zijn van een b-orgaan vereist dat er sprake is van een persoon of college. Deze twee criteria worden hierna langsgelopen.

Ander persoon of college

Over het eerste criterium, een ander persoon of college, is vrij weinig op te merken. Waar het bij a-organen om publiekrechtelijke rechtspersonen gaat, betreft het bij b-organen privaatrechtelijke rechtspersonen of natuurlijke personen. Schlössels en Zijlstra schrijven dat aan de woorden 'persoon of college' geen onderscheidende betekenis toekomt, maar dat het in feite iedere entiteit

kan betreffen.¹³⁵ Vanuit de gedachte dat het b-organabegrip gecreëerd is om rechtsbescherming tegen overheidsmacht open te stellen, ongeacht de vorm van die macht, is dit logisch. Het klassieke voorbeeld van een natuurlijk persoon als b-orgaan is de APK-keurder die op grond van artikel 83 Wegenverkeerswet 1994 door de Dienst Wegverkeer bevoegd kan worden gemaakt keuringsrapporten af te geven. Andere voorbeelden van natuurlijke personen als b-orgaan zijn de notaris (artikel 2 Wet op het notarisambt) en de gerechtsdeurwaarder (artikel 2 Gerechtsdeurwaarderswet). Klassieke voorbeelden van rechtspersonen als b-organen zijn De Nederlandsche Bank (Naamloze Vennootschap) en de Autoriteit Financiële Markten (stichting). De in de inleiding van deze paragraaf genoemde uitspraak over Stichting Impuls laat overigens zien dat ook groepen natuurlijke personen als bestuursorgaan kunnen worden aangemerkt. In die uitspraak ging de Afdeling namelijk na of naast Stichting Impuls ook de regiegroep, die geen privaatrechtelijke rechtsvorm kende en alleen bestond uit wijkbewoners, kon worden aangemerkt als bestuursorgaan. Uiteindelijk was daarvan zoals gezegd geen sprake, maar dat lag niet aan de vorm van de regiegroep.

Enig openbaar gezag

Het tweede criterium, enig openbaar gezag, heeft zowel in de literatuur als in de rechtspraak tot meer discussie geleid. In de Memorie van Toelichting bij de Awb staat dat er sprake is van enig openbaar gezag wanneer een orgaan de publiekrechtelijke bevoegdheid heeft tot het bepalen van de rechtspositie van andere rechtssubjecten, waarbij de regering opmerkt dat het dan gaat om rechten en/of verplichtingen.¹³⁶ Deze formulering komt in rechtspraak (en literatuur) over het b-organabegrip veelvuldig terug, waarbij vaak wordt gesproken van het *eenzijdig* bepalen van de rechtspositie van andere rechtssubjecten.¹³⁷ In beginsel kan deze bevoegdheid alleen verkregen worden bij of krachtens wettelijk voorschrift, dat op zijn beurt te herleiden moet zijn tot een wet in formele zin. Deze eis vindt zijn oorsprong in het legaliteitsbeginsel, dat inhoudt dat eenzijdig verplichtend overheidshandelen van een specifieke wettelijke grondslag moet zijn voorzien.¹³⁸ De bevoegdheden van de hiervoor genoemde Nederlandsche Bank berusten bijvoorbeeld op de Bankwet 1998 en die van de Autoriteit Financiële Markten onder andere op de Wet op het financieel toezicht.

In de literatuur is betoogd dat het gesloten stelsel van bevoegdheidsverdeling tot gevolg heeft dat b-organen op gemeentelijk niveau, behoudens een bijzondere formeelwettelijke grondslag, niet voor kunnen komen.¹³⁹ De redenering daarvoor loopt als volgt: het gesloten stelsel van bevoegdheidsverdeling houdt in dat bevoegdheden van het gemeentebestuur alleen geattribueerd of gedelegeerd mogen worden aan organen die in de Gemeentewet zijn genoemd. Naast het college is

135 Schlössels en Zijlstra 2017, p. 89.

136 *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 27.

137 Zie bijvoorbeeld *AB* 2015/129, m.nt. J.A.F. Peters, r.o. 5.1; *AB* 2015/130, m.nt. J.A.F. Peters, r.o. 5.3; Schlössels en Zijlstra 2017, p. 89; Damen 2016, p. 95.

138 Van Ommeren 1996, p. 153-154.

139 Zijlstra 1997, p. 349-362.

de belangrijkste daarvan de bestuurscommissie uit artikel 83 Gemeentewet, maar er kunnen ook aan bepaalde ambtenaren bevoegdheden worden gedelegeerd, bijvoorbeeld de gemeentelijke belastinginspecteur. Deze organen zijn geen b-orgaan omdat ze behoren tot de organieke structuur van de publiekrechtelijke rechtspersoon de gemeente, waardoor zij op grond van artikel 1:1 lid 1 sub a Awb als a-bestuursorgaan moeten worden aangemerkt. De Gemeentewet biedt verder geen grondslag voor delegatie aan natuurlijke of privaatrechtelijke rechtspersonen, maar omdat de Gemeentewet een wet in formele zin is, kan er in een andere formele wet van worden afgeweken. Er kunnen dus wel b-organen op gemeentelijk niveau bestaan, maar die zouden dan een grondslag moeten hebben in een formele wet. Zolang die er niet is, kunnen er op lokaal niveau op grond van het legaliteitsbeginsel volgens het gesloten stelsel geen b-organen bestaan.

In de praktijk wordt de soep evenwel niet zo heet gegeten. Naast een wettelijke grondslag, zijn in de jurisprudentie namelijk nog twee manieren tot ontwikkeling gekomen waarop een persoon of college openbaar gezag kan verkrijgen. De eerste betreft het geval waarin de overheid overwegende invloed heeft op het beheer van een rechtspersoon. De overheid kan dan ambtenaren aanstellen bij die rechtspersoon en het bestuur van de rechtspersoon is bestuursorgaan voor zover het handelingen verricht met betrekking tot deze ambtenaren.¹⁴⁰ Deze manier van het bekleed zijn met openbaar gezag wordt hier verder buiten beschouwing gelaten. De tweede manier is voor de praktijk van grotere betekenis en is bekend komen te staan als de publieke-taakjurisprudentie.¹⁴¹ De klassieke uitspraak waarin de basis werd gelegd voor deze lijn in de jurisprudentie is de uitspraak in de zaak Stichting Silicose oud-mijnwerkers uit 1995.¹⁴² De zaak draaide om de Stichting Silicose die eenmalige financiële vergoedingen uitkeerde aan oud-mijnwerkers die leden aan de beroepsziekte Silicose. Dit deed de stichting niet op grond van een wettelijk voorschrift, maar de Afdeling besloot desondanks dat er toch sprake was van een b-orgaan. De vergoedingen waren namelijk volledig afkomstig van het Rijk en het reglement op basis waarvan de vergoedingen werden verstrekt, moest, hoewel het door de Stichting was opgesteld, worden goedgekeurd door de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Er bestond daarmee tussen de Stichting en de staatssecretaris een nauwe financiële en inhoudelijke band, waarbij de Stichting fungeerde als doorgeeffluik voor de staatssecretaris. De Afdeling concludeerde hieruit dat er sprake was van uitvoering van een overheidstaak (een publieke taak) en dat de beslissing om een vergoeding toe te kennen of te weigeren moest worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb. Omdat alleen bestuursorganen besluiten in de zin van de Awb kunnen nemen, moest de Stichting worden aangemerkt als een b-orgaan, meer specifiek een buitenwettelijk b-orgaan.

140 Schlössels en Zijlstra 2017, p. 89-90; *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 27-28.

141 Zie daarover uitgebreid onder anderen Jak 2015a; Jak 2015b; Peters 2016a; Peters 2015.

142 *AB* 1996/136, m.nt. S.E. Zijlstra.

Op deze uitkomst kwam al gelijk na het verschijnen van de uitspraak behoorlijk felle kritiek.¹⁴³ Die komt er in de kern op neer dat de rechter met deze aanpak privaatrechtelijke rechtspersonen bekleed met publiekrechtelijke bevoegdheden zonder dat daarvoor een wettelijke grondslag bestaat. De uitspraak vormt, met andere woorden, een inbreuk op het legaliteitsbeginsel. Zijlstra schrijft in zijn noot bij de uitspraak dat de voordelen die de rechter met deze benadering behaalt, namelijk bestuursrechtelijke rechtsbescherming voor de burger, niet opwegen tegen de staatsrechtelijke nadelen die ermee gepaard gaan, namelijk het tekort doen van de eis van wetmatigheid van bestuur en een vermindering van rechtszekerheid in algemene zin.¹⁴⁴ Deze kritiek behoeft voor het doel van dit stuk verder geen uitvoerige bespreking. Feit is dat de bestuursrechter de jurisprudentie ondanks de (terechte) bezwaren ertegen heeft voortgezet.¹⁴⁵

In 2014 werd de zaak Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schiphol door de Afdeling aangegrepen om staatsraad Advocaat-Generaal Widdershoven een conclusie te laten schrijven over het buitenwettelijke b-orgaan.¹⁴⁶ In lijn met die conclusie besliste de Afdeling dat het verrichten van een publieke taak geen zelfstandig criterium is om een orgaan te kunnen kwalificeren als buitenwettelijk b-orgaan.¹⁴⁷ Alleen de twee criteria die hiervoor al genoemd zijn in het kader van de Stichting Silicose-uitspraak zijn daarvoor relevant. Er moet sprake zijn van een financiële en inhoudelijke band met een a-orgaan. In de Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schiphol-uitspraak verduidelijkte de Afdeling deze twee criteria. Van een financiële band is sprake wanneer de verstrekking van de uitkeringen of voorzieningen ‘in overwegende mate, dat wil zeggen in beginsel voor twee derde of meer, wordt gefinancierd door een of meer bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb’.¹⁴⁸ Van een inhoudelijke band is sprake wanneer ‘de inhoudelijke criteria voor het verstrekken van geldelijke uitkeringen of voorzieningen in beslissende mate worden bepaald door een of meer bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb’. De Afdeling voegde hieraan toe dat het betrokken bestuursorgaan (of bestuursorganen) geen zeggenschap hoeft te hebben over een beslissing over een verstrekking in een individueel geval.¹⁴⁹ Ook hoeft het bestuursorgaan dat overwegend de inhoudelijke criteria voor de verstrekking bepaalt niet hetzelfde bestuursorgaan te zijn dat de financiële middelen verstrekt.¹⁵⁰ In een op dezelfde dag gewezen uitspraak, hanteerde de Afdeling dezelfde manier van toetsen. Beide uitspraken zijn sindsdien bekend komen te staan als de 17-septemberuitspraken.¹⁵¹

143 De noot van Zijlstra bij de uitspraak biedt daarvan een goed voorbeeld. Voor overige kritische literatuur zie Overkleef-Verburg 2009, p. 368-370.

144 AB 1996/136, m.nt. S.E. Zijlstra.

145 Zie voor voorbeelden van uitspraken Peters 2016b, p. 676-677.

146 Conclusie A-G Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2014:2260, 23 juni 2014.

147 AB 2015/129, m.nt. J.A.F. Peters, r.o. 5.2. Volgens Peters had de ABRvS hier al eerder buiten de publieke-taakjurisprudentie om een voorschot opgenomen. Peters 2016a.

148 AB 2015/129, m.nt. J.A.F. Peters, r.o. 5.1.

149 AB 2015/129, m.nt. J.A.F. Peters, r.o. 5.1.

150 AB 2015/129, m.nt. J.A.F. Peters, r.o. 5.1.

151 De Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven hebben inmiddels de lijn van de Afdeling overgenomen: JB 2018/166, m.nt. J.A.F. Peters; Gst. 2018/142, m.nt. N. Jak; AB 2019/80, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman; JB 2019/29, Gst. 2019/34, m.nt. N. Jak.

Het is belangrijk te benadrukken dat de Afdeling in de 17-septemberuitspraken het legaliteitsbeginsel als uitgangspunt neemt bij de vraag of een persoon of college openbaar gezag uitoefent en zodoende als bestuursorgaan kan worden aangemerkt. De uitzondering die in de jurisprudentie tot ontwikkeling is gekomen, geldt dan ook alleen voor organen van privaatrechtelijke rechtspersonen die geldelijke uitkeringen of op geld waardeerbare voorzieningen aan derden verstrekken.¹⁵² Is daarvan geen sprake, dan zal een persoon of college niet over openbaar gezag kunnen beschikken zonder wettelijke grondslag. In de jurisprudentie is één geval voorgekomen waarin de rechter heeft getoetst aan de criteria voor buitenwettelijke b-organen zonder dat er sprake was van een doorgeefluikconstructie. In een zaak voor de Afdeling uit 2016 had een taxibedrijf een boete opgelegd gekregen van de minister van Infrastructuur en Milieu wegens het overtreden van de Arbeidstijdenwet. Stichting TX-Keur (STX) had daarop het STX-keurmerk, een soort kwaliteitskeurmerk voor taxibedrijven, van het taxibedrijf ingetrokken. Later bleek dat de minister bij het opleggen van de boete een onjuiste wettelijke grondslag had gehanteerd en dat er een substantieel lagere boete zou zijn opgelegd bij het hanteren van de juiste wettelijke grondslag. In dat geval zou ook het STX-keurmerk niet zijn ingetrokken. Het taxibedrijf betoogde dat het door intrekking van het keurmerk omzetverlies had geleden en verzocht de minister om schadevergoeding, wat door deze werd afgewezen. De vraag waarvoor de Afdeling zich gesteld zag, was of de afwijzing van de minister gekwalificeerd kon worden als besluit in de zin van de Awb. Daarvoor was het vereist (om procesrechtelijke redenen die er hier verder niet toe doen) dat de intrekking van het keurmerk door STX op zijn beurt gekwalificeerd kon worden als besluit. De Afdeling oordeelde dat daarvan geen sprake was omdat de stichting geen bestuursorgaan was omdat hij niet krachtens publiekrecht was ingesteld en ook niet met openbaar gezag was bekleed. Tot die laatste conclusie kwam de Afdeling door expliciet te toetsen aan de criteria geformuleerd in de 17-septemberuitspraken en te bepalen dat aan beide vereisten niet was voldaan.¹⁵³ Peters merkt in zijn noot bij de uitspraak op dat dit beter achterwege gelaten had kunnen worden aangezien de strategische benadering uit de publieke-taakjurisprudentie niet voor dit soort situaties bedoeld is.¹⁵⁴ Het feit dat er daarvoor en sindsdien buiten de situaties van doorgeefluikconstructies nooit meer aan is getoetst en de uitspraak in de STX-zaak enkelvoudig is afgedaan, doet vermoeden dat het een foutje van de bestuursrechter was waaraan verder geen belang moet worden gehecht.

Hoe dit ook zij, de 17-septemberuitspraken waren bedoeld als verduidelijking van de publiek-taakjurisprudentie maar hebben genoeg ruimte gelaten voor vragen. De belangrijkste daarvan is de vraag wanneer er gesproken kan worden van een (voldoende) inhoudelijke band met een a-orgaan. De criteria voor het verstrekken van geldelijke uitkeringen of voorzieningen moeten in beslissende mate bepaald worden door het a-orgaan, maar wanneer is dat het geval?

152 AB 2015/129, m.nt. J.A.F. Peters, r.o. 5.1.

153 AB 2016/246, m.nt. J.A.F. Peters, r.o. 5.

154 AB 2016/246, m.nt. J.A.F. Peters, onder 3.

Widdershoven geeft in zijn conclusie bij de 17-septemberuitspraken aan dat een goedkeuringsrecht voldoende is om te kunnen spreken van een inhoudelijke band.¹⁵⁵ Institutionele invloed van de overheid op de rechtspersoon kan verder ‘een additioneel argument zijn voor een positief oordeel over de inhoudelijke band, maar heeft geen zelfstandige betekenis’.¹⁵⁶ In de Stichting Impulsuitspraak legt de Afdeling het criterium in ieder geval restrictief uit, waardoor aangenomen mag worden dat niet snel voldaan zal zijn aan het inhoudelijkheidsvereiste.¹⁵⁷ Ook in het geval van het criterium van een financiële band met een a-orgaan reist de vraag wanneer hieraan voldaan is aangezien de Afdeling in de 17-septemberuitspraken stelt dat er *in beginsel* sprake moet zijn van twee derden financiering. Dat betekent dat het onder omstandigheden ook een groter of kleiner aandeel mag betreffen, maar wanneer daarvan sprake is zal de jurisprudentie moeten aanwijzen.¹⁵⁸

Ten slotte moet er met betrekking tot het buitenwettelijke b-orgaan nog gewezen worden op de hiervoor in paragraaf 4.2 al aangehaalde uitspraak van de Afdeling in de zaak Stichting Cultuur Eindhoven. Daarin stond centraal de vraag of een stichting die geld verstrekke aan een bibliotheek in Eindhoven subsidiebesluiten kon nemen. De Afdeling toetste aan de criteria uit de 17-septemberuitspraken en kwam tot de conclusie dat de stichting kon worden aangemerkt als buitenwettelijk b-orgaan. Vervolgens stelde de Afdeling dat voor het verstrekken van subsidies op grond van artikel 4:23 Awb in beginsel een wettelijke grondslag is vereist. Daaraan was in casu uiteraard niet voldaan omdat buitenwettelijke b-organen nu juist hun openbaar gezag niet ontlenen aan een wettelijke grondslag. Ook gingen de uitzonderingen op het vereiste van een wettelijke grondslag uit artikel 4:23 Awb niet op. De door de stichting genomen subsidiebesluiten waren daardoor onbevoegd genomen.¹⁵⁹ Hiervoor is al behandeld dat de oplossing die de Afdeling aanreikt om dit bevoegdheidsgebrek te verhelpen, namelijk toekenning bij gemeentelijke verordening van de bevoegdheid om subsidiebesluiten te nemen, botst met het gesloten stelsel van bevoegdheidsverdeling. Dit stelsel brengt zoals gezegd met zich mee dat de gemeenteraad, het college en de burgemeester alleen bevoegdheden mogen attribueren of delegeren voor zover daarin in een formele wet, in dit geval de Gemeentewet, is voorzien. De Gemeentewet biedt geen mogelijkheid om bevoegdheden te delegeren aan privaatrechtelijke rechtspersonen. Zoals gezegd is het de vraag of de Afdeling daadwerkelijk een uitzondering op het gesloten stelsel van bevoegdheidsverdeling heeft willen creëren. De ene uitzondering op het legaliteitsbeginsel wordt dan namelijk vervangen door een andere uitzondering op hetzelfde beginsel. Vanuit dat beginsel bezien, is het

155 Conclusie A-G Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2014:2260, 23 juni 2014, onder 4.20.

156 Conclusie A-G Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2014:2260, 23 juni 2014, onder 4.17 en 4.20.

157 AB 2015/308, m.nt. W. den Ouden.

158 Peters 2016b, p. 676-677.

159 AB 2019/321, m.nt. W. den Ouden; *Gst.* 2019/86, m.nt. E.M.M.A Driessen; *JB* 2019/52.

dan toch een beetje lood om oud ijzer. Het is afwachten hoe dit zich verder in de rechtspraak ontwikkeld. In de tussentijd heeft het oordeel van de Afdeling dat bij het verstrekken van subsidies principieel vastgehouden moet worden aan de eis van een wettelijke grondslag wel de nodige gevolgen. Feitelijk zullen subsidieverstrekken buitenwettelijke b-organen op gemeentelijk niveau erdoor tot het verleden gaan behoren.

4.4.3 *Tussenconclusie: het bestuursorgaanbegrip en initiatieven*

Het bestuursorgaanbegrip uit de Awb is bedacht met het oog op de twee hoofddoelen van die wet, namelijk het normeren van het openbaar bestuur en het bieden van rechtsbescherming tegen overheidsgezag. Op het moment dat een burgerinitiatief zich in deze sferen begeeft, reist de vraag of het dan als bestuursorgaan moet worden aangemerkt. Met betrekking tot die vraag bestaat er over bepaalde aspecten consensus. Ten eerste kan een privaatrechtelijk vormgegeven initiatief niet als a-orgaan worden aangemerkt omdat een privaatrechtelijk orgaan juridisch geen onderdeel kan zijn van een publiekrechtelijk rechtspersoon. Ten tweede hoeft een initiatief niet met openbaar gezag te zijn bekleed om als a-orgaan te kunnen worden aangemerkt. Openbaar gezag kan kwalificatie als zodanig eventueel wel kleuren, maar is niet noodzakelijk.¹⁶⁰ Ten derde kan een initiatief in beginsel alleen op basis van een wettelijk voorschrift over openbaar gezag beschikken. In combinatie met het gesloten stelsel van bevoegdheidsverdeling betekent dit dat initiatieven die over openbaar gezag willen beschikken, in beginsel vormgegeven zullen moeten worden als bestuurscommissie, waarmee zij een a-orgaan zijn. Deze situatie verandert alleen wanneer er voor overdracht van openbaar gezag aan een (privaatrechtelijk) initiatief een specifieke wettelijke grondslag in een bijzondere formele wet wordt gecreëerd.¹⁶¹ In dat geval zal een initiatief als b-orgaan moeten worden aangemerkt. Zolang die grondslag niet bestaat, zal een initiatief alleen als b-orgaan kunnen worden aangemerkt als het op grond van de criteria uit de publieke-taakjurisprudentie beschikt over openbaar gezag. Afgaande op de uitkomst in de zaak Stichting Impuls zal daarvan niet snel sprake zijn.¹⁶²

Voor initiatieven die bekleed zijn met openbaar gezag, is het al met al vrij duidelijk wanneer zij als bestuursorgaan moeten worden aangemerkt. Voor initiatieven die niet met openbaar gezag zijn bekleed, kan dat ingewikkelder liggen. Dat geldt in het bijzonder voor de initiatieven die in dit onderzoek centraal staan. Deze initiatieven beogen zeggenschap bij burgers te beleggen op terreinen die traditioneel tot het openbaar bestuur worden gerekend, daarbij gebruikmakend van alternatieve democratische besluitvormingsprocedures. In de overgrote meerderheid van de gevallen werken deze initiatieven nauw samen met de lokale overheid. De Coöperatieve Wijkraad is hier een goed voorbeeld van. Het initiatief

¹⁶⁰ Dat laat overigens zien dat materiële aspecten bij een formeel begrip als het a-orgaan een belangrijke rol kunnen spelen, net als dat formele aspecten dat kunnen bij een materieel begrip als het b-orgaan.

¹⁶¹ Waarbij een kleine slag om de arm moet worden gehouden ten aanzien van de vraag of dit ook geldt voor subsidieverstrekken privaatrechtelijke rechtspersonen. AB 2019/321, m.nt. W. den Ouden.

¹⁶² Zie voor een kritiek daarop Den Ouden 2016 en Van den Berge 2018.

is ingesteld door de raad, de spelregels zijn opgesteld door het college, zes raadsleden zijn er lid van en het hele initiatief wordt met publiek geld bekostigd. De vraag is of de Coöperatieve Wijkraad daarmee als orgaan van de publiekrechtelijk rechtspersoon de gemeente Groningen kan worden beschouwd. Dat is zeker geen uitgemaakte zaak. Er bestaan verschillende opvattingen over wanneer iets als een orgaan van een publiekrechtelijk rechtspersoon moet worden aangemerkt en ook is er discussie mogelijk over wat precies voldoet als publiekrechtelijke grondslag om de plaats en functie van zo'n orgaan in te omschrijven. Hoewel hierover verschil van mening mogelijk is, dient bij dit alles het doel van de Awb voor ogen te worden gehouden, namelijk het publiekrechtelijk normeren van al het openbaar bestuur. Die normering is niet alleen beoogd voor de gevallen waarin er sprake is van een publiekrechtelijke rechtshandeling, maar expliciet ook in het geval van privaatrechtelijke en feitelijke handelingen door de overheid. De Coöperatieve Wijkraad is zoals gezegd ingesteld door de raad en uit de spelregels kan in sterke mate een eigen plaats en functie onderscheiden worden. Daar komt bij dat (1) het expliciet de bedoeling is zeggenschap over zaken die de wijk aangaan van de gemeentelijke overheid over te dragen aan de wijkbewoners, (2) de wijkraad beschikt over een budget van € 200.000 publiek geld wat hij via ambtenaren kan aanwenden, (3) de gemeenteraad gevraagd wordt zich te committeren aan de beslissingen van de wijkraad, (4) de leden een vergoeding krijgen uit de gemeentelijke kas en (5) de bezwaar- en beroepsprocedure (weliswaar foutief) is opengesteld voor beslissingen van de wijkraad. Dit alles bij elkaar genomen, doet sterk vermoeden dat hier sprake is van openbaar bestuur. In dat geval zou het bij de doelstelling van de Awb passen om de Coöperatieve Wijkraad en soortgelijke initiatieven als a-orgaan aan te merken.

4.5 Algemeen vertegenwoordigende organen

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat de Coöperatieve Wijkraad beslissingen neemt op terreinen die de wijk aangaan, waarbij hij zoveel mogelijk moet beslissen zoals de wijk zou doen. De Coöperatieve Wijkraad kan daardoor gekwalificeerd worden als een vertegenwoordiging van de wijk. Om de wijk echt te kunnen vertegenwoordigen, ook de groepen die niet politiek betrokken zijn, is het volgens de initiatiefnemers cruciaal om de Coöperatieve Wijkraad en het wijkpanel samen te stellen door middel van loting. In theorie zorgt dit instrument namelijk voor een onbevooroordeelde afspiegeling van de wijk. Met het oog daarop is het voor de Coöperatieve Wijkraad (en andere vergelijkbare initiatieven) van groot belang vast te stellen of het als algemeen vertegenwoordigend orgaan moet worden aangemerkt. Als dat namelijk het geval is, dan kan het orgaan niet via loting worden samengesteld omdat artikel 4 Grondwet voorschrijft dat iedere Nederlander het recht heeft de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te kiezen er erin gekozen te worden. Met andere woorden, voor algemeen vertegenwoordigende organen geldt het actieve en passieve

kiesrecht. Hierna wordt daarom behandeld wanneer een orgaan als algemeen vertegenwoordigend in de zin van artikel 4 Grondwet moet worden aangemerkt.

4.5.1 *De grondwetsherziening van 1983*

De introductie van artikel 4 in de Grondwet in 1983 was niet het eerste moment dat men zich afvroeg wanneer (gemeentelijke) organen gekozen zouden moeten worden. Het kwam onder andere al ter sprake tijdens de parlementaire behandeling van de introductie van het gemeentelijk commissiestelsel in 1964. Deze wetwijziging maakte het voor gemeenten zoals gezegd mogelijk over te gaan tot zowel functionele als territoriale decentralisatie door middel van het instellen van commissies. In de Tweede Kamer werd de vraag gesteld of territoriale commissies moesten worden samengesteld door verkiezingen. Minister Toxopeus van Binnenlandse Zaken kon daar in algemene zin geen antwoord op geven. Volgens de minister was het allereerst aan de raad om te bepalen hoe een dergelijke commissie moest worden samengesteld. Wel meende hij dat bij het maken van die keuze de aard en omvang van de toegekende bevoegdheden bepalend moesten zijn: ‘indien bij voorbeeld in de commissie slechts vraagstukken aan de orde komen, die niet of nauwelijks om een oplossing naar politieke criteria vragen, zou het houden van directe verkiezingen minder voor de hand liggen’.¹⁶³

Bij de introductie van artikel 4 Grondwet ten tijde van de grondwetsherziening van 1983 ging er uiteraard expliciet aandacht uit naar de vraag wat een algemeen vertegenwoordigend orgaan is. Voor organen op het lokale niveau golden volgens het kabinet-Den Uyl twee criteria om als zodanig te kunnen worden aangemerkt. Ten eerste moest het orgaan een algemeen karakter hebben en ten tweede moest hij een bepaalde zwaarte in het bestuursproces innemen.¹⁶⁴ Het algemene karakter moest blijken uit een takenpakket dat op meer zag dan slechts een specifiek onderdeel van het totale bestuursterrein. Als voorbeelden van organisaties die hier niet aan voldeden werden de waterschappen en de vroegere product- en bedrijfsschappen genoemd.¹⁶⁵ De zwaarte moest blijken uit de taak en positie van het orgaan, dat een zeker gewicht moest hebben en zich niet moest beperken tot advisering of studie.¹⁶⁶ Het kabinet-Van Agt-I, dat

163 *Kamerstukken II* 1963/64, 6627, nr. 5, p. 3.

164 Voor het gewestelijke niveau hanteerde de regering twee ietwat andere criteria, namelijk (1) samenstelling en (2) bevoegdheden. De samenstelling heeft zowel betrekking op vertegenwoordiging als op afspiegeling. Daarbij geldt de regel hoe groter de groep vertegenwoordigden, hoe algemener het vertegenwoordigend orgaan. Het belang van de bevoegdheden slaat op het takenpakket van het orgaan. Een orgaan behoeft, logischerwijs, meer democratische legitimatie naarmate zijn bevoegdheden ingrijpender en/of omvangrijker zijn. Toch meen ik dat deze criteria niet wezenlijk verschillen van de criteria voor het lokale niveau. Het lijkt er eerder op dat de regering voor zowel het regionale als het lokale niveau een voorbeeld wilde geven, maar daarbij het verschil tussen beide niet wilde aanzetten. Van der Pot 2014, p. 331.

165 *Kamerstukken II* 1976/77, 13872, nr. 7, p. 21-22.

166 *Kamerstukken II* 1976/77, 13872, nr. 7, p. 21. Hoewel de regering in de Memorie van Antwoord deze twee criteria toelicht aan de hand van het voorbeeld van pré-gewesten, geldt deze toelichting naar mijn mening ook voor het lokale niveau. Zie noot 163.

nog tijdens de grondwetswijzigingsprocedure aantrad, hanteerde expliciet een andere interpretatie van het begrip ‘algemeen vertegenwoordigend orgaan’. Volgens dit kabinet was daarvan pas sprake als het orgaan een takenpakket had dat in belangrijke mate overeenkwam met dat van een provincie of gemeente. Er moest dan ook niet te snel worden aangenomen dat sprake was van een algemeen vertegenwoordigend orgaan.¹⁶⁷

De Greef meent dat van deze twee verschillende interpretaties de bredere uitleg die het kabinet-Den Uyl aan het begrip ‘algemeen vertegenwoordigend orgaan’ geeft, leidend moet zijn. Hij draagt daarvoor als argument aan dat de uitleg van het kabinet-Van Agt-I beruiste op een bepaling uit de op het moment van de grondwetsherzieningsprocedure in voorbereiding zijnde nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Deze bepaling is later uit de Wgr is geschrapt, waarmee volgens De Greef ook de grond onder de interpretatie van artikel 4 Grondwet door het kabinet-Van Agt-I is weggevallen en zodoende de uitleg van het kabinet-Den Uyl moet worden aangehouden.¹⁶⁸ Dat is om twee redenen te kort door de bocht. Ten eerste heeft het kabinet-Van Agt-I in het kader van de grondwetsherzieningsprocedure een eigen uitleg gegeven van het begrip ‘algemeen vertegenwoordigend orgaan’ door te stellen dat vereist is dat een orgaan een takenpakket moet hebben dat vergelijkbaar is met dat van een gemeente of provincie. Het kabinet geeft weliswaar aan dat dit met name geldt voor vormen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, maar uit niets blijkt dat de uitleg daaraan is voorbehouden. Ten tweede is de uitleg van het kabinet-Van Agt-I inderdaad ontleend aan een later uit de Wgr geschrapte bepaling, maar dat betekent nog niet dat hij daar ook juridisch op gebaseerd is. Daarnaast heeft het kabinet-Van Agt-I expliciet aangegeven dat er niet te snel moet worden aangenomen dat er sprake is van een algemeen vertegenwoordigend orgaan.¹⁶⁹ De uitleg van het kabinet-Van Agt-I moet daarom leidend worden geacht. Deze interpretatie is in vergelijking met de interpretatie van het kabinet-Den Uyl veel minder normatief. Dit is in lijn met de bedoeling van de grondwetgever ten aanzien van de bepalingen over provincies en gemeenten. Deze moesten zoveel mogelijk gedeconstitutionaliseerd worden en de artikelen die overbleven moesten vooral niet normatief van aard zijn.¹⁷⁰ Op grond van de interpretatie van het kabinet-Van Agt-I schrijft de Grondwet minder snel voor dat er voor een orgaan verkiezingen moeten worden georganiseerd. Dit geeft de formele wetgever meer vrijheid om zelf te bepalen of een orgaan al dan niet via verkiezingen wordt samengesteld. De gemeentewetgevers van 1992, 2002 en 2014 hebben alle drie van deze vrijheid gebruikgemaakt.

167 *Kamerstukken I* 1978/79, 13872 en 13873, nr. 96a, p. 7. Zie ook De Greef 2011, p. 281-282.

168 De Greef 2011, p. 282-283.

169 *Kamerstukken I* 1978/79, 13872 en 13873, nr. 96a, p. 7.

170 Bovend'Eert e.a., *Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet*, Deventer: Kluwer 2011. Zie met name het hoofdstuk van Van Merriënboer.

4.5.2 *De gemeentewet 1992*

Zoals gezegd werd in artikel 87 van de Gemeentewet 1992 de deelgemeente geïntroduceerd als een speciale soort commissie, zij het nog niet bij naam. Lid 1 van dit artikel luidde als volgt:

‘De leden van een commissie waaraan de behartiging van de belangen van een deel van de gemeente is opgedragen en waaraan met het oog daarop een zodanig samenstel van bevoegdheden van de raad is overgedragen, dat zij als een algemeen vertegenwoordigend orgaan moet worden aangemerkt, worden rechtstreeks gekozen door de ingezetenen van dat deel van de gemeente die kiesgerechtigd zijn voor de verkiezing van de leden van de raad.’

Met dit artikel werd voor het eerst in de Gemeentewet een onderscheid aangebracht tussen “normale” en “zware” territoriale commissies. Verkiezingen voor de zware variant werden verplicht gesteld, want ‘naarmate een territoriale commissie een meer algemene en zware bestuurstaak heeft, neemt het belang van de burger om invloed uit te kunnen oefenen op de samenstelling van een dergelijke commissie toe. Het zou dan ook in strijd zijn met de strekking van artikel 4 [Grondwet] indien voor zo’n commissie rechtstreekse invloed van de burger door middel van algemeen kiesrecht in het algemeen zou worden uitgesloten’.¹⁷¹ Het bleef in eerste instantie wel aan de gemeenteraad om te bepalen of van een dergelijke commissie sprake was.¹⁷² Toch kleurde de regering het antwoord op de vraag wanneer er verkiezingen georganiseerd moesten worden deels in. Als belangrijkste criterium gold de omvang van het pakket raadsbevoegdheden dat werd overgedragen: ‘[a]lleen als een aanmerkelijke hoeveelheid bevoegdheden van de raad is overgedragen, kan gesproken worden van een algemeen vertegenwoordigend orgaan. Voor de eerder genoemde beoordeling is niet relevant of daarnaast ook bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders en/of van de burgemeester worden overgedragen’.¹⁷³ De bevoegdheid van de raad die vooral van belang werd geacht, was de verordenende bevoegdheid. Als deze bevoegdheid werd overgedragen, was er meer aanleiding om te concluderen dat er sprake was van een algemeen vertegenwoordigend orgaan.¹⁷⁴

4.5.3 *De Gemeentewet 2002*

Met de dualiseringswet uit 2002 werd de bepaling over zware territoriale commissies op het oog ingrijpend gewijzigd. Het in de praktijk al gangbare begrip ‘deelgemeente’ werd nu ook in de wet geïntroduceerd in artikel 87 lid 1 Gemeentewet. Lid 2 luidde in het oorspronkelijke wetsvoorstel:

‘De raad, het college en de burgemeester kunnen gezamenlijk bij verordening voor een deelgemeente een deelgemeentebestuur instellen, bestaande uit een deelraad en een dagelijks bestuur, waaraan de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van deze deelgemeente wordt opgedragen.’

¹⁷¹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 108.

¹⁷² *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 108.

¹⁷³ *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 10, p. 171.

¹⁷⁴ *Kamerstukken II* 1989/90, 19403, nr. 16, p. 52. Vgl. *Kamerstukken II* 1989/90, 19836, nr. 15, p. 3.

In lid 5 werd bepaald dat de leden van de deelraad rechtstreeks verkozen werden door de ingezetenen van de betrokken deelgemeente die ook kiesgerechtigd waren voor de verkiezing van de leden van de gemeenteraad. De term ‘algemeen vertegenwoordigend orgaan’ was anders dan in de oude bepaling niet in de nieuwe bepaling opgenomen, maar hier moeten geen verregaande conclusies aan verbonden worden. Het was evident de bedoeling deelraden als algemeen vertegenwoordigende orgaan aan te merken. Sterker nog, uit de parlementaire behandeling blijkt dat er een zekere vermenging optrad tussen de begrippen ‘deelraad’ en ‘algemeen vertegenwoordigend orgaan’. Oorspronkelijk gold voor het zijn van dat laatste volgens de minister alleen dat een aanzienlijk deel van de belangen van een deelgemeente aan het deelgemeentebestuur moest zijn opgedragen, meer specifiek aan de deelraad. Tijdens de parlementaire behandeling veranderde de minister van mening: ‘[b]ij nader inzien ben ik van oordeel dat dit criterium niet geheel toereikend is voor de beoordeling of een territoriale commissie als algemeen vertegenwoordigend orgaan kan worden aangemerkt. Het begrip “algemeen vertegenwoordigend orgaan” dient naar mijn mening meer inhoudelijk te worden ingevuld dan in het huidige artikel 87 en artikel 87 van het wetsvoorstel het geval is. Voor de vraag of een territoriale commissie rechtstreeks gekozen moet worden door de ingezetenen, is naar mijn mening bepalend of deze commissie de bevoegdheid heeft om voor deze ingezetenen algemeen verbindende voorschriften vast te stellen [...] Heeft een commissie verordenende bevoegdheid, dan is er van een deelraad in de zin van de Gemeentewet sprake die rechtstreeks door de ingezetenen gekozen dient te worden. Het al dan niet hebben van verordenende bevoegdheid is naar mijn mening een helder en eenduidig criterium om deelraden te onderscheiden van “gewone” territoriale commissies’.¹⁷⁵ Naar aanleiding van vragen van de CDA-fractie in de Eerste Kamer over dit onderwerp, merkte de minister nog op: ‘[o]ok indien slechts de bevoegdheid tot de vaststelling van één verordening is overgedragen, is, mits er uiteraard ook sprake is van twee organen waaraan de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van deelgemeente wordt opgedragen, sprake van een deelgemeentebestuur, bestaande uit een algemeen vertegenwoordigend lichaam, de deelraad, en een dagelijks bestuur’.¹⁷⁶ Uiteindelijk kwam artikel 87 lid 2 Gemeentewet te luiden:

‘De raad, het college en de burgemeester kunnen gezamenlijk bij verordening voor een deelgemeente een deelgemeentebestuur instellen, bestaande uit een deelraad en een dagelijks bestuur, waaraan de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van deze deelgemeente wordt opgedragen, en waarbij de raad aan de deelraad de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften ten aanzien van die deelgemeente geheel of gedeeltelijk overdraagt.’

Uit de tekst en totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling blijkt dat voor het zijn van een deelgemeente vereist is dat er (1) sprake is van een bestuur dat zorg draagt voor een aanzienlijk deel van de belangen van de deelgemeente en (2)

¹⁷⁵ Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 6, p. 72.

¹⁷⁶ Kamerstukken I 2001/02, 27751, nr. 10b, p. 65.

er een orgaan is dat als algemeen vertegenwoordigend kan worden aangemerkt omdat het algemeen verbindende voorschriften mag vaststellen. Deze koppeling tussen de begrippen ‘deelgemeente’ en ‘algemeen vertegenwoordigend orgaan’ was ook al door de gemeentewetgever van 1992 aangebracht, zij het dat het toen zoals gezegd ging om een zware territoriale commissie en er geen scheiding bestond tussen een deelraad en een dagelijks bestuur. Dat laatste was een gevolg van de dualisering en is voor hetgeen hier besproken wordt verder niet relevant. Relevant is wel dat wat hier opgemerkt is over algemeen vertegenwoordigende organen steeds in de juiste context moet worden gezien. De minister lijkt ten tijde van de parlementaire behandeling van de Gemeentewet 2002 te suggereren dat het hebben van verordenende bevoegdheid voldoende is om te kunnen worden aangemerkt als algemeen vertegenwoordigend orgaan. Dat geldt echter alleen voor zover het een orgaan betreft dat onderdeel is van een bestuur dat een aanzienlijk deel van de belangen van een deel van de gemeente behartigt. Wanneer de opmerkingen van de minister zo zouden worden begrepen dat elk orgaan dat over verordenende bevoegdheid beschikt tot algemeen vertegenwoordigend orgaan zou moeten worden verklaard, dan zou dat tot uitkomsten leiden die in strijd zijn met de bedoeling van de grondwetgever. Dan zouden immers ook de waterschappen moeten worden aangemerkt als algemeen vertegenwoordigende organen en dat was nu juist niet de bedoeling van de grondwetgever. Het moest gaan om organen met een takenpakket vergelijkbaar met dat van de gemeente of provincie en niet te snel moest worden aangenomen dat daarvan sprake was. Met andere woorden, wat in de parlementaire geschiedenis van de Gemeentewet 1992 en de Gemeentewet 2002 is gezegd over algemeen vertegenwoordigende organen moet geplaatst worden in de context van binnengemeentelijke decentralisatie en moet grondwetsconform worden geïnterpreteerd.

4.5.4 *De afschaffing van de deelgemeenten in 2014*

De laatste wetgever die gebruik heeft gemaakt van de vrijheid die de Grondwet aan de formele wetgever biedt om te bepalen of een orgaan gekozen moet worden, is de wetgever die de deelgemeenten in 2014 heeft afgeschaft. In paragraaf 4.3.4 is daaraan al gerefereerd, waardoor hier de afschaffing alleen behandeld wordt voor zover deze relevant is voor de interpretatie van artikel 4 Grondwet. Een direct gevolg van de afschaffing van de deelgemeenten was volgens de kabinetten Rutte-I en Rutte-II dat er op lokaal niveau niet langer sprake zou kunnen zijn van andere algemeen vertegenwoordigende organen dan de gemeenteraad.¹⁷⁷ Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot afschaffing van de deelgemeenten zou het namelijk niet langer mogelijk zijn om de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van een deel van de gemeente, alsmede de bevoegdheid tot het

177 *Kamerstukken II 2011/12, 33017, nr. 3, p. 2.*

vaststellen van algemeen verbindende voorschriften over te dragen aan andere organen binnen de gemeente omdat dit nu juist voorbehouden was geweest aan de deelgemeenten.¹⁷⁸ De vraag is of dit klopt.

In haar advies bij het wetsvoorstel schreef de Raad van State dat met het schrappen van de bepalingen over de deelgemeenten de situatie zou herleven van vóór 1994. In die periode bevatte de Gemeentewet zoals gezegd geen specifieke bepaling over deelgemeenten maar bestond er wel een algemene bepaling over territoriale commissies. Aan deze commissies kon een substantieel takenpakket worden overgedragen, in welk geval het noodzakelijk was verkiezingen ervoor te organiseren. Volgens de Raad van State zou zo'n situatie zich na afschaffing van de deelgemeenten weer kunnen voordoen omdat er op grond van artikel 83 Gemeentewet namelijk nog steeds territoriale bestuurscommissies konden worden ingesteld. Deze zouden weliswaar een kleiner takenpakket en minder ruime regelgevende bevoegdheden hebben dan deelgemeenten, maar zij konden nog steeds de bevoegdheid overgedragen krijgen tot het vaststellen van verordeningen die niet door straffen of bestuursdwang te handhaven zijn. Dat betekende volgens de Raad van State dat aan hen een substantieel deel van het takenpakket van de toenmalige deelgemeenten kon worden overgedragen. In zo'n geval zou een bestuurscommissie over zo'n substantieel takenpakket beschikken dat het als algemeen vertegenwoordigend orgaan in de zin van artikel 4 Grondwet moest worden aangemerkt en er dus verkiezingen noodzakelijk waren.¹⁷⁹

De regering was het niet eens met het advies van de Raad van State. Enerzijds betoogde de regering dat een bestuurscommissie niet zou kunnen beschikken over een vergelijkbaar takenpakket als dat van een deelgemeente. Anderzijds en daarmee samenhangende zou een bestuurscommissie in tegenstelling tot een deelgemeente niet kunnen beschikken over verordenende bevoegdheid, waarmee de regering bedoelde de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Het eerste punt werd door de regering onderbouwd met twee argumenten. Het eerste argument, een doelmatigheidsargument, laat ik hier voor wat het is.¹⁸⁰ Het tweede argument richtte zich op het verschil in de tekst van de bepalingen over bestuurscommissies en deelgemeenten. Voor deelgemeenten was expliciet vastgelegd dat daaraan de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van de deelgemeente moest zijn opgedragen. De regering leidde daaruit af dat "gewone" territoriale bestuurscommissies nooit over zo'n breed takenpakket als deelgemeenten konden beschikken. Dat was immers aan die laatste voorbehouden.¹⁸¹ Voor dit argument is een duidelijk aanknopingspunt in de Memorie van Toelichting van de Gemeentewet 2002 te vinden. Daarin wordt over de bestuurscommissies opgemerkt dat het om functionele commissies kan gaan, 'maar ook om lichte territoriale commissies'.¹⁸² Met andere woorden, bestuurscommissies zijn door de gemeentewetgever van 2002 niet bedoeld om

178 *Kamerstukken II* 2011/12, 33017, nr. 3, p. 2.

179 *Kamerstukken II* 2011/12, 33017, nr. 4, p. 8.

180 *Kamerstukken II* 2011/12, 33017, nr. 4, p. 9-10.

181 *Kamerstukken II* 2011/12, 33017, nr. 4, p. 9; *Kamerstukken II* 2011/12, 33017, nr. 6, p. 11 en 14; *Kamerstukken I* 2012/13, 33017, nr. B, p. 16.

182 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 73.

over eenzelfde takenpakket en gewicht als deelgemeenten te beschikken. Datzelfde geldt ook voor de gemeentewetgever van 1992. Het standpunt van de Raad van State, dat bij het schrappen van de bepalingen over de deelgemeenten de situatie van vóór 1994 zou herleven, is in dit licht bezien weinig overtuigend.¹⁸³

Het tweede punt dat de regering inbracht tegen de zienswijze van de Raad van State ligt gecompliceerder. Naast het behartigen van een aanzienlijk deel van de belangen van een deel van de gemeente, gold volgens de wetgever uit 2002 als tweede criterium voor het zijn van een deelgemeente dat er een deelraad moest zijn met de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. In eerste instantie hield ook het kabinet-Rutte-I de lijn aan dat dit als een los criterium moest worden gezien.¹⁸⁴ In de loop van de behandeling van het wetsvoorstel bleek echter dat de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften als een *conditio sine qua non* moest worden beschouwd om te kunnen spreken van een taken- en bevoegdhedenpakket vergelijkbaar met dat van een deelgemeente en daarmee van een algemeen vertegenwoordigend orgaan. Deze zienswijze lijkt voor het eerst door het kabinet te worden gehanteerd tijdens een wetgevingsoverleg met de vaste commissie Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer. Verantwoordelijk minister Spies (CDA) werd daarin gevraagd wanneer het takenpakket van een territoriale bestuurscommissie ex artikel 83 Gemeentewet aanzienlijk genoeg zou zijn om rechtstreekse verkiezingen verplicht te stellen. De minister gaf aan dat het moeilijk was die grens precies te trekken, maar dat er dan gedacht moest worden aan ‘een breed en samenhangend pakket aan taken die van oudsher aan de deelgemeenten worden gegeven’.¹⁸⁵ Het Kamerlid Heijnen (PvdA) vroeg daarop of dan het pakket aan taken dat toen door de deelgemeenten in Rotterdam werd uitgevoerd, minus de bevoegdheid om een verordening op de winkeltijden vast te stellen, na inwerkingtreding van het wetsvoorstel ook door een bestuurscommissie zou kunnen worden uitgevoerd. De minister gaf daarop bevestigend antwoord.¹⁸⁶ Dat zou betekenen dat het verschil tussen het zijn van een deelgemeente met een taken- en bevoegdhedenpakket wat rechtstreekse verkiezingen noodzakelijk maakt en het zijn van een bestuurscommissie met een pakket wat dat niet doet, de bevoegdheid tot het vaststellen van één verordening is. Daarmee lijkt de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen onderdeel te zijn geworden van de vraag of een orgaan een aanzienlijk deel van de belangen van een deel van de gemeente behartigt. Het is onduidelijk of de minister met haar opmerkingen inderdaad heeft willen aangeven dat de regering een nieuwe zienswijze was gaan hanteren. Het kan natuurlijk dat ze zich tijdens het wetgevingsoverleg heeft laten verrassen of op een ondoordacht moment iets heeft gezegd wat niet klopte, waardoor misschien niet te veel betekenis aan het antwoord van de minister moet worden toegekend. Het leidt echter geen twijfel dat het nieuw aangetreden kabinet-Rutte-II tijdens

183 Nog afgezien van het feit dat voor het volgen van de zienswijze van de Raad van State meer dan 25 jaar ontwikkeling in de praktijk en wetgeving moet worden genegeerd.

184 *Kamerstukken II* 2011/12, 33017 nr. 6, p. 14.

185 *Kamerstukken II* 2011/12, 33017 nr. 17, p. 29.

186 *Kamerstukken II* 2011/12, 33017 nr. 17, p. 29-30.

de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer wél duidelijk een nieuwe zienswijze hanteerde. Herhaaldelijk gaf de verantwoordelijke minister Plasterk (PvdA) aan dat de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen als onderdeel moest worden gezien van het hebben van een zodanig zwaar taken- en bevoegdhedenpakket dat verkiezingen verplicht zijn op grond van artikel 4 Grondwet.¹⁸⁷

Het kabinet-Rutte-II beschouwde de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften te kunnen vaststellen als een noodzakelijke maar niet een voldoende voorwaarde om te kunnen spreken van een zodanig zwaar taken- en bevoegdhedenpakket dat een territoriale commissie moest worden aangemerkt als algemeen vertegenwoordigend orgaan. Net als het voorgaande kabinet, vond ook dit kabinet dat zo'n pakket überhaupt niet aan territoriale bestuurscommissies ex artikel 83 Gemeentewet kon worden opgedragen omdat dit voorbehouden was geweest aan deelgemeenten. Daarnaast werd door zowel het kabinet-Rutte-I als Rutte-II betoogd dat met het verdwijnen van de deelgemeenten ook de mogelijkheid voor de raad zou verdwijnen om verordenende bevoegdheid over te dragen aan territoriale bestuurscommissies.¹⁸⁸ In paragraaf 4.3.4 is al aangetoond dat dat betoog niet klopt. Verordenende bevoegdheid, voor zover de algemeen verbindende voorschriften niet door straffen of bestuursdwang te handhaven zijn, mag nog steeds worden overgedragen. Met de afschaffing van de deelgemeenten is wel de mogelijkheid komen te vervallen om een substantieel taken- en bevoegdhedenpakket over te dragen aan binnengemeentelijk gedecentraliseerde territoriale commissies. De bestuurscommissies uit artikel 83 kunnen namelijk net als de deelgemeenten wel territoriaal worden ingericht, maar zijn bedoeld als lichte varianten daarvan.

4.5.5 *Tussenconclusie: algemeen vertegenwoordigende organen en initiatieven*

Dan resteert de vraag wat het bovenstaande betekent voor het bestaan op lokaal niveau van algemeen vertegenwoordigende organen anders dan de raad. Zoals gezegd meende de Raad van State dat bestuurscommissies op grond van artikel 83 Gemeentewet als zodanig kunnen worden aangemerkt wanneer zij beschikken over de bevoegdheid algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Deze interpretatie van artikel 4 Grondwet wordt niet ondersteund door de grondwetsgeschiedenis noch door de ontwikkeling van de Gemeentewet sinds 1992. De grondwetgever meende dat voor het zijn van een algemeen vertegenwoordigend orgaan vereist is dat een orgaan beschikt over een takenpakket vergelijkbaar met dat van een gemeente of provincie. De gemeentewetgevers

187 *Kamerstukken I 2012/13*, 33017, nr. B, p. 7, 15 en 16; *Kamerstukken I 2012/13*, 33017, nr. D, p. 7.

188 Het begrip verordening kent in de Grondwet en Gemeentewet geen vastomlijnde definitie. Meestal bevatten verordeningen algemeen verbindende voorschriften, maar er kunnen ook andere regels onder vallen. Tekst en commentaar Grondwet 2015 (Broeksteeg, Commentaar bij artikel 127 Grondwet); Tekst en commentaar Gemeentewet 2017 (Munneke/Van der Laan, Commentaar bij artikel 147 Gemeentewet). Bij de behandeling van dit wetsvoorstel is het vrijwel zeker dat men een verordening heeft gelijkgesteld aan een algemeen verbindend voorschrift.

van 1992, 2002 en de wetgever van 2014 hebben dit zo geïnterpreteerd dat er van twee criteria sprake moet zijn, namelijk de vereisten dat een orgaan (a) een algemeen en breed takenpakket opgedragen moet krijgen en (b) moet beschikken over verordenende bevoegdheid. Het tweede criterium werd daarbij door de gemeentewetgevers van 1992 en 2014 meer dan door die van 2002 als onderdeel van het eerste criterium gezien. Belangrijk om te benadrukken is dat geen enkele wetgever de verordenende bevoegdheid als voldoende criterium voor het zijn van een algemeen vertegenwoordigend orgaan heeft beschouwd. Dat is precies wat de Raad van State wel deed. Na de terechte constatering dat er na afschaffing van de deelgemeenten nog bepaalde verordenende bevoegdheid kan worden overgedragen aan bestuurscommissies concludeerde de Raad dat deze commissies kunnen beschikken over een substantieel deel van het takenpakket van een voormalige deelgemeente. Dat werd vervolgens gelijkgesteld aan een substantieel takenpakket in de zin van artikel 4 Grondwet. Voor die laatste stap is in de grondwetsgeschiedenis geen steun te vinden en het leidt daarnaast tot een interpretatie van artikel 4 die niet grondwetsconform is. Zelfs als de Raad van State gelijk heeft dat het beschikken over bepaalde verordenende bevoegdheid, welke naar eigen zeggen minder ruim is dan die van deelgemeenten, gelijkstaat aan het beschikken over een substantieel deel van het takenpakket van deelgemeenten, dan nog is dat niet hetzelfde als een takenpakket vergelijkbaar met dat van een gemeente. Verordenende bevoegdheid alleen is daarvoor niet genoeg en kan dat ook niet zijn zonder te botsen met de expliciete verklaring van de grondwetgever dat niet te snel geconcludeerd moet worden dat sprake is van een algemeen vertegenwoordigend orgaan.¹⁸⁹

Verordenende bevoegdheid alleen is dan weliswaar niet voldoende, maar kan wel worden overgedragen. De vraag is dan of er een zodanig met een gemeente vergelijkbaar takenpakket aan een bestuurscommissie ex artikel 83 Gemeentewet kan worden toegekend dat er sprake is van een algemeen vertegenwoordigend orgaan. Om twee redenen kan daarvan geen sprake zijn. Ten eerste is het op grond van artikel 156 lid 3 Gemeentewet verboden de bevoegdheid te delegeren om verordeningen vast te stellen die door straffen of bestuursdwang te handhaven zijn. Dit is een zwaarwegend onderdeel van het bevoegdhedenpakket van de raad en het ontbreken daarvan in het bevoegdhedenpakket van een bestuurscommissie is op zich al reden om aan te nemen dat het daardoor niet te vergelijken is met dat van een gemeente. Ten tweede kan aan gewone territoriale bestuurscommissies sinds 1992 niet een met deelgemeenten (en daarmee gemeenten) vergelijkbaar taken- en bevoegdhedenpakket worden overgedragen. De gemeentewetgever van 1992 bepaalde dit impliciet door onderscheid te maken tussen twee varianten territoriale bestuurscommissies, een lichte en een zware die rechtstreeks gekozen moest worden. Tijdens de parlementaire behandeling van de Gemeentewet 2002 werd de bestuurscommissie ex artikel 83 Gemeentewet

189 Het is overigens wel begrijpelijk dat de RvS aansluiting zoekt bij de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften als criterium voor het zijn van een algemeen vertegenwoordigend orgaan. Deze regels binden namelijk alle burgers, en iedere burger heeft daarmee belang bij het samenstellen van het orgaan dat deze regels vaststelt via het uitoefenen van zijn kiesrecht.

expliciet als lichte commissie naast de zwaardere deelgemeenten aangeduid. Bestuurscommissies zijn nooit bedoeld om te beschikken over eenzelfde taken- en bevoegdhedenpakket als de deelgemeenten, die juist op grond daarvan als algemeen vertegenwoordigend orgaan werden aangemerkt. Wellicht dat op juridisch-technische gronden zou kunnen worden betoogd dat artikel 156 Gemeentewet de ruimte laat om min of meer dezelfde bevoegdheden over te dragen aan bestuurscommissies als dat er aan deelgemeenten werden overgedragen.¹⁹⁰ Dat zou evenwel de facto tot het tegenovergestelde leiden van wat de wetgever met het afschaffen van de deelgemeenten heeft willen bereiken. De bedoeling van de wetgever is op dit punt zo helder, dat een dergelijke handelswijze in strijd met de wet moet worden geacht. Kort en goed betekent dit dat bestuurscommissies ex artikel 83 Gemeentewet niet over een zodanig zwaar taken- en bevoegdhedenpakket kunnen beschikken dat zij moeten worden aangemerkt als algemeen vertegenwoordigend orgaan in de zin van artikel 4 Grondwet. Op zijn beurt betekent dit dat initiatieven in de vorm van territoriale bestuurscommissies niet als algemeen vertegenwoordigend orgaan zullen worden aangemerkt en dat artikel 4 Grondwet niet op hen van toepassing is.

4.6 Conclusie

In de inleiding van dit hoofdstuk werd de vraag gesteld welke mogelijkheden het gemeentebestuur heeft om via publiekrechtelijke weg initiatieven te faciliteren die burgers op dorps- of wijkniveau bij het bestuur willen betrekken en welke mogelijkheden er zijn om aan hen zeggenschap over te dragen. Specifiek was het de vraag of de manier waarop de CWR probeert maatschappelijk eigenaarschap te combineren met publieke zeggenschap gerealiseerd kan worden binnen het wettelijk kader. Het blijkt dat dit in verregaande mate mogelijk is, maar dat er ook bepaalde verplichtingen zijn waar een initiatief als de CWR op botst. De belangrijkste daarvan is ongetwijfeld deze: op het moment dat het gemeentebestuur burgers wil betrekken bij het bestuur en daadwerkelijk publiekrechtelijke zeggenschap wenst te geven aan initiatieven, dan dienen initiatieven zo te worden vormgegeven dat zij onderdeel worden van de gemeentelijke overheid. Meer specifiek moeten zij worden geïnstalleerd als bestuurscommissie in de zin van artikel 83 Gemeentewet. Dat is wellicht een open deur, maar wel een die het waard is nog eens ingetrapt te worden. De gedachte die namelijk herhaaldelijk terug te vinden is, bij zowel gemeentebesturen als initiatiefnemers, is dat er op dit moment aan initiatieven publiekrechtelijke zeggenschap kan worden gegeven zonder dat de gekoesterde afstand tussen de overheid en het maatschappelijk initiatief verdwijnt. Dat is op grond van het huidige recht niet mogelijk. Een initiatief kan ofwel zeggenschap krijgen, waarbij het onderdeel van de overheid is of wordt, ofwel het kan de afstand ten opzichte van de overheid bewaren, waarbij het alleen

¹⁹⁰ Met uitzondering van de bevoegdheid verordeningen vast te stellen door straffen of bestuursdwang te handhaven.

adviserend kan optreden. In het geval van het daadwerkelijk attribueren of delegeren van bevoegdheden is deze tegenstelling absoluut vanwege het gesloten stelsel van bevoegdheidsverdeling.¹⁹¹ In het geval van mandaat is de tegenstelling wat minder zwart-wit aangezien er bevoegdheden gemandateerd mogen worden aan niet-ondergeschikte niet-publieke actoren. In dat geval zal men er echter naar verwachting snel tegenaan lopen dat de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaat verzet vanwege de positie van de gemandateerde.

Dat gezegd hebbende, kan een initiatief als de CWR dus wel over publiek-rechtelijke bevoegdheden beschikken als het als bestuurscommissie wordt vormgegeven. De meeste bevoegdheden komen voor overdracht in aanmerking. Dat is alleen anders wanneer ze specifiek zijn uitgezonderd of wanneer de aard van de bevoegdheid zich tegen overdracht verzet. In de volgende hoofdstukken wordt van enkele van deze niet-overdraagbare bevoegdheden vastgesteld of een wijziging van het wettelijk kader om overdracht ervan mogelijk te maken, zou neerkomen op een principiële wijziging van de gemeentelijke democratie. Voor de conclusies daarover, zij verwezen naar deze hoofdstukken. In dit hoofdstuk is komen vast te staan dat het sinds 2014 niet langer mogelijk is aan territoriaal gedecentraliseerde commissies een taken- en bevoegdhedenpakket over te dragen dat dezelfde omvang heeft als dat van de voormalige deelgemeenten. Deze (potentiële) beperking voor de ambities van initiatieven als de CWR kan uiteraard door de wetgever weer worden teruggedraaid. Een dergelijke wijziging zou neerkomen op een praktische wijziging van het wettelijk kader aangezien geen van de drie beginselen die ten grondslag liggen aan de gemeentelijke democratie erdoor worden geraakt.

In het geval dat er bevoegdheden gedelegeerd worden, kan de concrete opzet van de CWR wel in botsing komen met het wettelijk kader. Dat is afhankelijk van de vraag welk orgaan bevoegdheden delegeert aan de bestuurscommissie. Als dat het college is, dan kunnen raadsleden geen lid zijn van de CWR. Dit zou in strijd zijn met het uitgangspunt van de dualisering dat de raad, het college en hun commissies in personele en functionele zin van elkaar gescheiden moeten zijn. Een wijziging van het wettelijk kader die tot doel heeft de opzet van de CWR ook mogelijk te maken wanneer het college er bevoegdheden aan delegeert, komt neer op een principiële wijziging van de gemeentelijke democratie. Een van de beginselen die daaraan ten grondslag ligt, is namelijk de scheiding tussen de gepolitiseerde raad als kaderstellend, controlerend en budgetterend orgaan en het geprofessionaliseerde college als bestuurlijk en uitvoerend orgaan. Wanneer het college bevoegdheden delegeert en men vasthoudt aan de opzet van de CWR, dan zouden raadsleden betrokken worden bij de uitoefening van collegebevoegdheden, en dat zou afdoen aan het beginsel.

191 Met uitzondering wellicht van het delegeren aan privaatrechtelijke rechtspersonen van de bevoegdheid tot het verstrekken van subsidies.

De bovengenoemde beperkingen waarmee de CWR geconfronteerd wordt, zijn het gevolg van het feit dat het wettelijk kader op dit moment alleen de mogelijkheid biedt om aan initiatieven bevoegdheden toe te kennen wanneer zij georganiseerd worden als bestuurscommissie. De wetgever kan er ook voor kiezen initiatieven als de CWR te faciliteren door de algemene delegatiegrondslagen uit artikel 156 en artikel 165 Gemeentewet zo te wijzigen dat er ook aan privaatrechtelijk georganiseerde maatschappelijke initiatieven bevoegdheden mogen worden overgedragen. Op het nationale niveau is het al veel langer mogelijk om privaatrechtelijke organisaties met publiekrechtelijke bevoegdheden te bekleden. Er zijn natuurlijk redenen om een dergelijke praktijk niet op het gemeentelijke niveau mogelijk te maken. De gemeentelijke overheid wordt er ondoorzichtiger van en besluitvormende bevoegdheden worden beledigd buiten de eigenlijke overheidsorganisatie. Als een initiatief dan geen verantwoordingsrelatie heeft met het gemeentelijke orgaan dat de bevoegdheden overdraagt, zoals dat voor bestuurscommissies wel is geregeld in artikel 85 Gemeentewet, dan kan dat orgaan alleen de uitoefening van de bevoegdheid juridisch beïnvloeden door de delegatie in te trekken. Deze aanpak vermindert dus in het algemeen de invloed van de raad en/of het college over de uitoefening van de bevoegdheid. Toch kunnen bepaalde bezwaren tegen het beleggen van gemeentelijke bevoegdheden bij maatschappelijke initiatieven ook worden weggenomen. Allereerst kan het delegerende orgaan te allen tijde besluiten de delegatie ongedaan te maken wanneer er in zijn ogen onwenselijk gebruik wordt gemaakt van een bevoegdheid. Daarnaast blijven de initiatieven bij delegatie publiekrechtelijk genormeerd over de band van het b-orgaanbegrip van de Awb. Daarvoor is immers de vorm van een initiatief irrelevant maar gaat het juist om de vraag of er een publiekrechtelijke bevoegdheid wordt uitgeoefend. Verder zijn er een aantal belangrijke bevoegdheden die om verschillende redenen niet gedelegeerd kunnen worden. Daaronder vallen ook de meest belangrijke bevoegdheden die de democratische legitimatie van de gemeenteraad vereisen, zoals het budgetrecht en het recht om straffen te stellen op de overtreding van verordeningen. Deze bevoegdheden kunnen dus niet buiten de gemeentelijke overheid terechtkomen.

Los van deze nuancerings van de nadelen die gepaard gaan met het creëren van een mogelijkheid voor gemeentelijke bestuursorganen om hun bevoegdheden te delegeren aan (privaatrechtelijke) maatschappelijke initiatieven, brengt de aanpak ook een belangrijk voordeel met zich mee. Het maakt het mogelijk om publieke zeggenschap te geven aan initiatieven op een manier die meer recht doet aan hun gevoel van maatschappelijk eigenaarschap. Op het moment dat een initiatief als bestuurscommissie georganiseerd wordt, dan wordt het zoals gezegd onderdeel van de overheid. Het wordt daarmee onderdeel van wat bestuurskundigen de systeemwereld noemen.¹⁹² Op het moment dat een initiatief publieke zeggenschap mag uitoefenen zonder daarvoor in een door de overheid gecreëerde mal te hoeven worden gegoten, dan blijft het in de ogen van initiatiefnemers onderdeel van de samenleving. Het is dan onderdeel van wat bestuurskundigen de leefwereld

192 Van Ostaaijen 2018, p. 19-20; Puffers 2015; ROB 2017.

noemen.¹⁹³ Door een initiatief onderdeel te laten zijn van de leefwereld, hebben betrokkenen meer het gevoel dat zij eigenaar zijn van het initiatief en hebben zij het gevoel controle te hebben over hun directe leefomgeving. Het bevorderen van een gevoel van maatschappelijk eigenaarschap is vaak een van de belangrijkste doelstellingen van initiatieven die beogen de gemeentelijke democratie te hervormen. Het streven om dit gevoel te stimuleren, sluit goed aan op de communalistische elementen, besproken in hoofdstuk twee, die nog steeds te herkennen zijn in het stelsel van de gemeentelijke democratie. Het communalisme houdt zoals gezegd elke vorm van normatief denken in waarin aan het plaatselijke politieke proces, in welke vorm dan ook, een positief gewaardeerde rol wordt toegekend, alsmede de pogingen om deze idealen in de praktijk te verwezenlijken. Het houdt een streven in om de maatschappij bij het bestuur te betrekken. In het wettelijk kader komt dit niet alleen tot uitdrukking in het commissiestelsel, maar ook in bijvoorbeeld de samenstellingswijze van de raad (verkiezingen door ingezetenen) en het deeltijdkarakter van het raadslidmaatschap (raadsleden blijven onderdeel van de maatschappij). Het komt ook tot uiting in het feit dat er überhaupt gemeenten bestaan en dat deze autonome bevoegdheden hebben: het zijn letterlijk gemeenschappen die zichzelf besturen. Een initiatief als de CWR, waarin geprobeerd wordt aan een wijk met een eigen identiteit zeggenschap te geven, loopt in de pas met deze belangrijke kenmerken van de gemeentelijke democratie en past goed bij een van de beginselen daarvan, namelijk het streven naar subsidiariteit. Dat het een wijkvertegenwoordiging is, en bijvoorbeeld Thorbecke en Oppenheim tegen vormen van wijkvertegenwoordiging waren, hoeft daar niets aan af te doen. Het is namelijk de vraag of zij daar vandaag de dag nog hetzelfde over zouden denken als zij de omvang zouden zien van bijvoorbeeld een gemeente als Súdwest-Fryslân of een stad als Amsterdam. Deze gemeenten zijn zo groot en hebben zoveel ingezetenen, dat verschillende plaatselijke verbanden er onderdeel van uitmaken. Een wijziging van het wettelijk kader om deze verbanden bij het gemeentebestuur te betrekken, botst daarom niet principieel met dit beginsel van de gemeentelijke democratie.

Wel kan een wijziging om bevoegde initiatieven als de CWR mogelijk te maken nog met het beginsel botsen dat het gemeentelijke bestuursmodel gedualiseerd is. Dat komt enerzijds door de wens van het initiatief om integraal te besturen en anderzijds door de gedepoliteerde opzet van de CWR. Integraal bestuur, waarmee hier bedoeld wordt dat een orgaan zowel op de institutionele terreinen van de raad als op het terrein van het college actief is, behoort sinds 2002 niet langer tot de mogelijkheden. Meer dan ooit zijn de raad en het college twee verschillende organen en zijn hun functies gescheiden. Dit werd noodzakelijk geacht voor de herkenbaarheid van de posities van beide organen en moest er ook voor zorgen dat de raad zich weer kon richten op zijn politieke rol. Deze scheiding is ook voor het binnengemeentelijk gedecentraliseerde niveau doorgevoerd, zoals bleek uit de herstructurering van de commissies

193 Van Ostaaijen 2018, p. 19-20; Putters 2015; ROB 2017.

en de deelgemeenten in 2002. Bevoegdheden die voor politieke profilering kunnen worden aangewend, dienen ook op dit niveau bij een ander orgaan te zijn belegd dan het orgaan waarbij de bestuurlijke bevoegdheden zijn belegd die nodig zijn voor de uitvoering van het beleid. Een initiatief als de CWR kent weliswaar twee verschillende onderdelen in de vorm van de wijkraad zelf en het wijkpanel, maar in feite zijn alle taken belegd bij de wijkraad. Hierdoor is er alsnog sprake van een concentratie van beleidsvormende en bestuurlijke functies. Op het moment dat daaraan bevoegdheden zouden worden overgedragen, zou er dus geen sprake zijn van een scheiding tussen een gepolitiseerd beleidsbepalend orgaan en een geprofessionaliseerd besturend orgaan. Het is zelfs de vraag of er überhaupt sprake zou zijn van een gepolitiseerd orgaan. Uit de nadruk die het initiatief legt op deliberatie en loting blijkt namelijk dat de CWR op gedepoliteerde wijze tot besluiten hoort te komen. De aanname van deliberatieve besluitvorming is namelijk dat als deelnemers maar over voldoende kennis beschikken en voldoende naar elkaar luisteren, het beste argument uiteindelijk doorslaggevend is en er een besluit tot stand komt waar in beginsel iedereen zich in kan vinden. Verschillen moeten niet worden benadrukt, maar juist overeenkomsten. Gepoliteerde besluitvorming past ook helemaal niet bij het idee dat de wijkraad en het wijkpanel bestaan uit gelote wijkbewoners. Dit selectiemechanisme is nu juist bedoeld om politiek strategisch gedrag zoals het uitvergrooten van tegenstellingen voor electoraal gewin niet te belonen. Het heeft immers voor deelnemers toch geen zin om dit te doen omdat zij aangewezen worden door het lot. Er zijn verschillende goede redenen te geven om dit soort gedepoliteerde besluitvorming te prefereren boven gepoliteerde besluitvorming, maar het feit is nu eenmaal dat het wettelijk kader de tweede soort besluitvorming geïnstitutionaliseerd heeft en het door de wetgever in 2002 als een van de belangrijkste manieren werd gezien om de lokale democratie te revitaliseren. Een wetswijziging die bevoegde initiatieven als de CWR mogelijk moet maken, waarbij er sprake is van gedepoliteerd integraal bestuur, botst daarom principieel met het beginsel dat het gemeentelijk bestuursmodel is gedualiseerd.

5.1 Inleiding

De decentraliseringsoperatie van het kabinet-Rutte-II op de gebieden jeugd, zorg en werk was voor veel gemeenten aanleiding om het eigen functioneren kritisch onder de loep te nemen. Een daarvan is de gemeente Peel en Maas in de provincie Limburg. Het is een kleine, landelijke gemeente van ongeveer 43.000 inwoners, verspreid over een aantal dorpskernen.¹ Eind 2014 stelde de gemeenteraad dat binnen vijf jaar 70% van de inwoners van de gemeente direct of indirect te maken zou krijgen met een of meer van de drie decentralisaties.² Dat zou onder andere resulteren in intensiever contact tussen inwoners en de gemeente als uitvoerder van die taken. Tegelijkertijd bestonden er in de raad grote zorgen over de groeiende afstand tussen de politiek en de burgers, waarvan vooral de dalende opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen als symptoom werd gezien. Volgens de raad vroeg deze problematiek om een andere manier van besturen.³

De nieuwe manier van besturen werd deels gezocht in de instelling van de Sociale Raad. De Sociale Raad was een gelote burgerraad die in beginsel twee keer per jaar bijeenkwam om gedurende een dag te delibereren over een vraagstuk in het sociaal domein. Het doel van het experiment was om burgers te betrekken bij besluitvorming over kwesties in het sociaal domein. Door middel van loting hoopte men vooral die burgers te bereiken die doorgaans niet participeerden in het politieke proces. Dit moest er ook in resulteren dat de Sociale Raad op een andere wijze tot democratische besluitvorming kwam dan de gemeenteraad. In de startnotie werd benadrukt dat de Sociale Raad door haar gelote samenstelling en besluitvormingsprocedure als tweede volksvertegenwoordiging moest worden aangemerkt, onafhankelijk van en gelijkwaardig aan de gemeenteraad.⁴ Vanuit institutioneel staatsrechtelijk perspectief roept deze constructie de nodige vragen op. Hoe verhoudt de opzet van het experiment zich bijvoorbeeld tot hoofdschap

1 Centraal Bureau voor de Statistiek, www.cbs.nl, geraadpleegd op 21 juni 2019.

2 Raadsvoorstel 2014-111 (Instellen werkgroep Sociale Raad Peel en Maas), vastgesteld in de raadsvergadering van 11 november 2014, p. 1.

3 Raadsvoorstel 2014-111 (Instellen werkgroep Sociale Raad Peel en Maas), vastgesteld in de raadsvergadering van 11 november 2014, p. 1.

4 Notitie uitwerking en uitvoering Sociale Raad Peel en Maas, vastgesteld in de raadsvergadering van 14 april 2015, p. 2.

van de gemeenteraad uit artikel 125 lid 1 Grondwet en het lastverbod voor raadsleden uit artikel 129 lid 6 Grondwet? Deze vragen zullen in het volgende hoofdstuk inhoudelijk behandeld worden. In dit hoofdstuk zal eerst de opzet en praktijk van de Sociale Raad nader worden omschreven. Paragraaf 5.2 staat stil bij de doelstellingen van het experiment en de directe inspiratiebron, namelijk het boek *Tegen verkiezingen* van de Vlaamse auteur David van Reybrouck.⁵ Vervolgens wordt in paragraaf 5.3 de concrete opzet uiteengezet. In paragraaf 5.4 wordt het verloop en de resultaten van de gehouden bijeenkomsten beschreven. Paragraaf 5.5 sluit af met een conclusie.

5.2 De doelstellingen van de Sociale Raad

De gemeenteraad van Peel en Maas besloot in november 2014 tot het instellen van een raads werkgroep die moest onderzoeken hoe een gelote burgerraad vormgegeven zou kunnen worden. Deze burgerraad had twee doelstellingen: het verbeteren van de besluitvorming van de gemeenteraad en het betrekken van burgers bij het openbaar bestuur. De eerste doelstelling moest bereikt worden door de burgerraad besluitbare vraagstukken voor te leggen waarover een oordeel aan de gemeenteraad zou worden gegeven. De gedachte was dat dit oordeel tot een bredere en kwalitatief betere besluitvorming van de raad zou leiden. De tweede doelstelling moest worden bereikt door deelnemers niet te benoemen of te kiezen, maar door ze te loten. Loting was hét kernelement van het experiment. Het moest ervoor zorgen dat ‘de niet bij de politiek betrokken inwoner, die wel degelijk een mening heeft op familiebijeenkomsten, feestjes, op de (sport) vereniging, in het gemeenschapshuis, in het café, en die tegelijkertijd ook meebetallende inwoner is’ bij de besluitvorming over het sociaal domein betrokken zou raken.⁶

Het idee om de burgerraad te loten, was gebaseerd op het gedachtegoed van David van Reybrouck.⁷ In zijn boek *Tegen verkiezingen* pleit Van Reybrouck voor het introduceren van gelote volksvertegenwoordigingen als aanvulling op de traditionele gekozen volksvertegenwoordigingen. Volgens hem worden hedendaagse representatieve organen te veel beheerst door verkiezingskoorts, waar langetermijnbeleid en het algemeen belang sterk onder te lijden hebben.⁸ Een raad die geloot wordt, kent dat probleem niet omdat de leden door het lot worden aangewezen. Loting zou daarnaast leiden tot meer diversiteit in vertegenwoordigende organen. Aan deze stelling ligt een statistisch principe ten grondslag. Als de steekproef van een populatie groot genoeg is, kunnen daaruit leden van een burgerraad worden geloot die een representatieve afspiegeling zijn van de populatie als geheel. Hierdoor zouden besluiten van gelote organen meer legitimiteit genieten in de ogen van de bevolking.⁹

5 Van Reybrouck 2015.

6 Raadsvoorstel 2014-111 (Instellen werkgroep Sociale Raad Peel en Maas), vastgesteld in de raadsvergadering van 11 november 2014, p. 2.

7 Raadsvoorstel 2014-111 (Instellen werkgroep Sociale Raad Peel en Maas), vastgesteld in de raadsvergadering van 11 november 2014, p. 2.

8 Van Reybrouck 2015, p. 55.

9 Van Reybrouck 2015, p. 103-108.

Met de invoering van gelote burgerraden hangt het tweede punt samen waar Van Reybrouck voor pleit, namelijk de omvorming van de electorale democratie in een deliberatieve democratie. Daarmee bedoelt Van Reybrouck een democratie ‘waarbij collectieve beraadslaging centraal staat en waarin deelnemers aan de hand van informatie en argumentatie concrete, rationele oplossingen formuleren voor maatschappelijke uitdagingen’. Burgers spreken in deze opzet met elkaar en met experts en hebben zodoende een onderbouwde mening over kwesties. Het oordeel van een deliberatieve burgerraad komt idealiter niet tot stand door een stemming over voorstellen, maar door dialoog en de kracht van rationele argumenten. Deze opzet lijkt het meeste weg te hebben van het model van de participatiedemocratie zoals dat beschreven is in hoofdstuk twee. Burgers zijn immers direct betrokken van de besluitvorming en dienen op integratieve wijze tot een besluit te komen. Toch sluit de opzet van Van Reybrouck niet helemaal op dit model aan. Dat komt doordat niet alle burgers kunnen deelnemen aan de besluitvorming, maar alleen diegenen die worden ingeloot. Samen moeten de deelnemers een afspiegeling vormen van de gehele bevolking, waardoor er in feite toch sprake is van een vorm van vertegenwoordiging, zij het impliciet. Hierdoor kan ook betoogd worden dat de opzet van Van Reybrouck aansluit op het model van de consensusdemocratie. Dit gegeven is reden te meer om na te gaan hoe men met de Sociale Raad precies uitvoering probeerde te geven aan de ideeën van Van Reybrouck.

5.3 De opzet van de Sociale Raad

De gemeenteraad van Peel en Maas stelde op 14 april 2015 de notitie ‘Uitwerking en Uitvoering Sociale Raad Peel en Maas’ vast, waarin de ideeën van Van Reybrouck duidelijk te herkennen zijn.¹⁰ Volgens de notitie moest de Sociale Raad meer doen dan samspraak met burgers organiseren of agendering van voorstellen mogelijk te maken. Middels de Sociale Raad moesten burgers daadwerkelijk bij besluitvorming betrokken worden, een ontwikkeling die onvermijdelijk werd genoemd.¹¹ Wat precies met ‘daadwerkelijk bij de besluitvorming betrekken’ bedoeld werd, blijkt niet expliciet uit de notitie. Er werden in ieder geval geen bevoegdheden gedelegeerd aan de burgerraad.

De Sociale Raad zou bestaan uit 50 gelote deelnemers die elk voor één bijeenkomst deel mochten nemen aan de besluitvorming. Iedere bijeenkomst kende daardoor een compleet nieuwe samenstelling, wat ervoor moest zorgen dat de Sociale Raad een ‘roulerende dwarsdoorsnede van de inwoners van Peel en Maas’ zou zijn. Deelnemers werden geloot onder kiesgerechtigden uit de Gemeentelijke Basisadministratie, waarbij rekening gehouden werd met vertegenwoordiging uit alle kernen. Geheel willekeurig vond de loting dus niet plaats. Dit betekent dat

10 Geamendeerd raadsbesluit 2015-028 (Notitie uitwerking en uitvoering Sociale Raad Peel en Maas), vastgesteld in de raadsvergadering van 14 april 2015.

11 Notitie uitwerking en uitvoering Sociale Raad Peel en Maas, vastgesteld in de raadsvergadering van 14 april 2015, p. 1.

de Sociale Raad in feite ook een vorm van vertegenwoordiging kende. Deelnemers werden niet geacht bepaalde belangen te vertegenwoordigen zoals dat het geval is bij raadsleden, maar hun selectie geschiedde wel deels op basis van hun achtergrond. Impliciet werden zij geacht deze achtergrond te vertegenwoordigen, zonder dat zij expliciet met een bepaald mandaat werden afgevaardigd.

Het was de bedoeling om de Sociale Raad twee keer per jaar op vaste data een bijeenkomst te laten organiseren; één in oktober en één in april of mei. Deze data waren uitgekozen met het oog op de agenda van de gemeenteraad. De bijeenkomst in oktober zou voorafgaan aan het vaststellen van de begroting door de raad en de bijeenkomst in april of mei aan het vaststellen van de voorjaarsnota. Met de keuze voor deze data hoopte men de oordelen van de Sociale Raad makkelijker in het gemeentelijke beleid te incorporeren. De vraagstukken waarover de Sociale Raad een oordeel mocht vellen, werden aangereikt door de gemeenteraad. In de notitie was daarover opgenomen dat ze betrekking moesten hebben op het sociale domein en dat ze in ieder geval konden zien op ‘kwaliteit van dienstverlening, toegankelijkheid van voorzieningen, vraagstukken van maatwerk en/of collectiviteit [en] gelijkheid versus ongelijkheid’.¹² Het oordeel zelf moest door de Sociale Raad geformuleerd worden in de vorm van uitvoerbare aanbevelingen aan de raad en moest de grootste gemene deler reflecteren van de mening van de deelnemers. Het werd aan de deelnemers van de burgerraad overgelaten om te bepalen hoe die grootste gemene deler zou worden vastgesteld. Tegelijkertijd maakte de notitie op verschillende plaatsen melding van een stemming die aan het einde van de bijeenkomst moet plaatsvinden over de ingediende voorstellen.¹³

Om te zorgen dat deelnemers daadwerkelijk zouden delibereren met elkaar en een onderbouwde mening over het voorgelegde vraagstuk konden geven, was voldoende kennis en een goede informatievoorziening van groot belang. Elke bijeenkomst werd daarom voorafgegaan door twee informatiebijeenkomsten. Tijdens de eerste, ook voor niet-ingelote burgers toegankelijke, bijeenkomst werd uitleg gegeven over loting en de werkwijze van de Sociale Raad. Tijdens de tweede, besloten, bijeenkomst kregen ingelote burgers inhoudelijke toelichting op het voorliggende vraagstuk. In de notitie werd daarnaast bepaald dat de deelnemers van de Sociale Raad de beschikking zouden krijgen over alle overige benodigde informatie om tot een onderbouwd oordeel te kunnen komen. Het is onduidelijk of dit ook betekende dat deelnemers bijvoorbeeld toegang konden krijgen tot niet-openbare informatie die bij de overheid berust.¹⁴

12 Notitie uitwerking en uitvoering Sociale Raad Peel en Maas, vastgesteld in de raadsvergadering van 14 april 2015, p. 4.

13 Zie voor de gegevens in deze alinea: notitie uitwerking en uitvoering Sociale Raad Peel en Maas, vastgesteld in de raadsvergadering van 14 april 2015.

14 Zie voor de gegevens in deze alinea: notitie uitwerking en uitvoering Sociale Raad Peel en Maas, vastgesteld in de raadsvergadering van 14 april 2015.

De bijeenkomsten zelf kenden de volgende opzet. De duur werd zoals gezegd vastgesteld op een ochtend en een middag. De dag werd afgetrapt met een inleiding door één of meerdere experts. Vervolgens moesten de deelnemers in kleine groepen werken aan voorstellen onder leiding van gespreksleiders. Het was daarbij de bedoeling dat er sprake zou zijn van een dialoog waarin argumenten worden uitgewisseld en waarin er respectvol naar elkaar geluisterd zou worden. Daarna werd in de middag tijdens een plenaire sessie het oordeel geformuleerd over alle ingediende voorstellen. De dag werd ten slotte afgesloten met een terugblik en reflectiemoment. Burgers die niet waren ingeloot zouden de gang van zaken online via een streamingdienst kunnen volgen. Het ging daarbij echter vooral om sfeerimpressies van de bijeenkomst aangezien er geen gerichte opnamen van de gesprekken aan de tafels van de verschillende groepjes werden gemaakt. Na afloop van de bijeenkomst werd het oordeel van de Sociale Raad samen met een verslag van de bijeenkomst aangeboden aan de gemeenteraad, die het binnen vijf weken na ontvangst in de raadsvergadering moest behandelen. De reactie van de raad op het oordeel moest volgens de notitie gemotiveerd zijn. Ten aanzien van de vraag of de Sociale Raad zijn oordeel moet onderbouwen, is de notitie tegenstrijdig.¹⁵

Noemenswaardig is ten slotte dat in de notitie een aantal keren impliciet en expliciet de verhouding tussen de gemeenteraad en de Sociale Raad aan bod komt. De gemeenteraad heeft per raadsbesluit het experiment in het leven geroepen, maar in de notitie wordt benadrukt dat de Sociale Raad een onafhankelijk instrument is dat volledig los staat van de raad, het college, en de daaraan verbonden functionarissen en ambtelijke organisatie. Op dit punt is de notitie wederom tegenstrijdig aangezien ook aangegeven wordt dat het ambtelijk apparaat de Sociale Raad van de benodigde informatie voorziet. De volledige onafhankelijkheid lijkt daarmee meer een wens of een intentie te zijn geweest dan werkelijkheid. Met betrekking tot enige verantwoording werd in ieder geval een dubbele standaard gehanteerd. In de startnotitie wordt namelijk expliciet vermeld dat wanneer de fracties van de gemeenteraad met de rapportage aan de slag gaan, deelnemers van de Sociale Raad niet het gevoel moeten krijgen zich te moeten verantwoorden in de gemeenteraad. Vanuit het idee dat de Sociale Raad naast de gemeenteraad komt te staan is dat te verklaren, maar het betekende tegelijkertijd dat de Sociale Raad geen verantwoording zou afleggen aan de raad over de gemaakte keuzes.¹⁶

De gemeenteraad ging het experiment met de Sociale Raad in beginsel voor drie jaar aan. In eerste instantie was het de bedoeling dat de raad op 14 april 2015 zonder voorbehouden met het bovenstaande zou instemmen en dat er financiering voor de eerste twee bijeenkomsten zou worden toegezegd. Tijdens de vergadering werd echter unaniem een amendement aangenomen waarin was bepaald dat er binnen drie maanden na de vergadering criteria door de raadswerkgroep moesten worden geformuleerd om monitoring van het experiment mogelijk te maken.

15 Zie voor de gegevens in deze alinea: notitie uitwerking en uitvoering Sociale Raad Peel en Maas, vastgesteld in de raadsvergadering van 14 april 2015.

16 Notitie uitwerking en uitvoering Sociale Raad Peel en Maas, vastgesteld in de raadsvergadering van 14 april 2015.

Daarnaast bepaalde het amendement dat na de eerste twee bijeenkomsten een evaluatiemoment zou komen. Na evaluatie van deze bijeenkomsten zou de raad besluiten over de financiering van het vervolgtraject.

5.4 De bijeenkomsten in de praktijk

5.4.1 De eerste bijeenkomst

Op 10 oktober 2015 vond de eerste bijeenkomst van de Sociale Raad plaats. In de maand daarvoor waren ingelote burgers op 11 en 12 september persoonlijk benaderd om de bijeenkomst bij te wonen. Uiteindelijk gingen 31 burgers op de uitnodiging in. In de onderstaande tabel zijn gegevens opgenomen over de leeftijd, het geslacht en de woonplaats van deelnemers.

Tabel 1, deelnemers naar woonplaats, leeftijdscategorie en geslacht.¹⁷

Kern	Aantal deelnemers	Leeftijdscategorie	Aantal deelnemers
Baarlo	6	18-29	3
Beringe	3	30-44	4
Egchel	1	45-64	18
Grashoek	2	65+	6
Helden	5		
Kessel	2		
Kessel-Eik	2		
Koningslust	0		
Maasbree	5		
Meijel	2		
Panningen	3		
		Geslacht	Aantal deelnemers
		Man	12
		Vrouw	19

Zoals gezegd, had de organisatie ervoor gekozen niet helemaal willekeurig te loten, maar rekening te houden met vertegenwoordiging uit elke kern. Voor de eerste bijeenkomst is de organisatie goed geslaagd in deze opzet. Slechts uit één kern (Koningslust) is niemand komen opdagen. Verder valt op dat er aanzienlijk meer vrouwen dan mannen deelnamen, en dat de leeftijdscategorieën 45-64 jaar en 65+ sterk oververtegenwoordigd waren ten opzichte van de categorieën 18-29 jaar en 30-44 jaar.

De centrale vraag waar de deelnemers mee aan de slag mochten, luidde: wat zou er gedaan kunnen worden aan de toenemende belasting van zorgvrijwilligers?¹⁸ Aan deze vraagstelling vallen twee zaken op. Allereerst is de vraag erg open geformuleerd. De deelnemers werd niet gevraagd zich te buigen over een concreet raadsbesluit of een voorgestelde maatregel, maar om zelf met ideeën te komen. Daarnaast is het probleem vooraf al vastgesteld, namelijk toenemende belasting van zorgvrijwilligers. De vraag laat daarmee in principe geen ruimte voor een afwijkende mening.

¹⁷ Verslag Sociale Raad, bijeenkomst 10 oktober 2015, p. 2.

¹⁸ Verslag Sociale Raad, bijeenkomst 10 oktober 2015, p. 3.

Aan het einde van de middag volgde een plenair gedeelte waar de verschillende ideeën van de verschillende tafels werden gepresenteerd en de voorkeur van deelnemers werd vastgesteld. De oorspronkelijke opzet ging uit van één stem per deelnemer, maar op aandringen van de deelnemers zelf werd ervoor gekozen twee stemmen per deelnemer uit te brengen. Deelnemers konden daarmee onderscheid aanbrengen tussen een eerste en tweede keus. In de onderstaande tabel zijn de tien voorstellen en de daarop uitgebrachte stemmen weergegeven.

Tabel 2, voorstellen van de eerste Sociale Raad en de daarop uitgebrachte stemmen.¹⁹

Voorstellen	1 ^e stem	2 ^e stem
1. Informatiecentrum in de kernen/dicht bij de mensen zelf (van ontmoeting tot aanmelding).	16	4
2. Gemeenteloket voor vraag & aanbod van vrijwilligers en uitgebreide informatievoorziening/vrijwilligersbank.	9	5
3. De maatschappelijke stage weer invoeren.	2	5
4. Betalen voor werk dat tussen de professional en vrijwilliger in valt (grijs gebied).	2	2
5. Laat een team van professionele mensen uitkeringsgerechtigden op een positieve/ondersteunende manier stimuleren om actief te worden.	1	6
6. Meer betalen door zorgvrager zodat er geen verdringing (baanverlies) en meer tijd voor het werk is.	1	0
7. Uitkeringsgerechtigden meteen vrijwilligerswerk laten doen (dus niet pas na 6 maanden, zonder te korten en op basis van vrijwillige keuze van de uitkeringsgerechtigde).	0	5
8. Minder bureaucratie en minder regels.	0	3
9. Repetitief werk automatiseren waardoor vrijwilligers meer ruimte krijgen voor persoonlijk contact.	0	1
10. Stimuleren dwarsverbanden (word elkaars vrijwilliger).	0	0

De twee voorstellen die verreweg de meeste stemmen kregen, verschillen inhoudelijk weinig van elkaar. Beide gaan over informatieverstrekking aan zorgvragers en zorgverleners. Het verschil zit hem in het feit dat het eerste voorstel uitgaat van informatieloketten in elke dorpskern en het tweede alleen een informatieloket bij het gemeentehuis inhoudt.

Op 10 november 2015 werd het verloop van de eerste bijeenkomst en de voorstellen die uit de Sociale Raad zijn gekomen, behandeld in de gemeenteraad. Er werd in het algemeen positief over gesproken, maar erg inhoudelijk werd de discussie niet. Door de fractie PvdA/GroenLinks werd een motie ingediend waarin het college, naar aanleiding van de bijeenkomst, om drie zaken werd verzocht. Ten eerste om in samenspraak met de vitale dorpsgemeenschappen mogelijkheden te onderzoeken om een informatiecentrum in te richten in de dorpskernen ten behoeve van vraag en aanbod in de zorg en daarbij aan te sluiten bij hetgeen reeds aanwezig was. Ten tweede om een (gemeentelijk) informatieloket in te richten waarin vraag, aanbod en informatie bijeen konden komen. Ten derde om te onderzoeken in hoeverre de aanbevelingen van de Sociale Raad om

uitkeringsgerechtigden positief te stimuleren actief deel te nemen aan (mantel-) zorg uit te voeren waren en te onderzoeken of de huidige regelgeving de raad in staat stelde om daar zonder korting snel mee te starten op het moment dat personen uitkeringsgerechtigd zijn.²⁰ De raad verlangde van het college verslag van de voortgang van deze verzoeken in het eerste kwartaal van 2016. Dat het oordeel van de Sociale Raad op brede steun in de gemeenteraad kon rekenen, blijkt uit het feit dat deze motie unaniem werd aangenomen.²¹

5.4.2 De tweede bijeenkomst

Op 4 juni 2016 vond de tweede bijeenkomst van de Sociale Raad plaats. Ditmaal kwamen er 20 ingelote burgers opdagen, waarmee de opkomst een stuk lager lag dan bij de eerste bijeenkomst. In onderstaande tabel zijn wederom de leeftijd en woonplaats van deelnemers opgenomen. Het geslacht van de deelnemers is om onduidelijke redenen dit keer niet opgenomen in het openbare verslag.

Tabel 3, deelnemers naar woonplaats en leeftijdscategorie.²²

Kern	Aantal deelnemers	Leeftijdscategorie	Aantal deelnemers
Baarlo	6	18-29	0
Beringe	1	30-44	1
Egchel	1	45-64	11
Grashoek	0	65+	6
Helden	3		
Kessel	1		
Kessel-Eik	0		
Koningslust	0		
Maasbree	1		
Meijel	4		
Panningen	3		

Duidelijk is dat het niet gelukt is vertegenwoordiging uit alle kernen te realiseren. Koningslust is wederom niet vertegenwoordigd, maar ook Grashoek en Kessel-Eik behoren ditmaal tot de afwezigen. De leeftijdsgroepen 45-64 jaar en 65+ zijn net als bij de eerste bijeenkomst sterk oververtegenwoordigd. Van de leeftijdsgroep 18-29 is zelfs helemaal niemand aanwezig.

De centrale vraag waar deelnemers zich bij deze bijeenkomst over mochten buigen, luidde: hoe kunnen we werkzaamheden ten behoeve van de gemeenschap waarderen? Ook dit is weer een erg open vraag. Het doel van de vraag was om ideeën op te doen over andere vormen van waardering dan geld. In de raadsvergadering waarin de tweede bijeenkomst van de Sociale Raad werd besproken, meldde de projectleider van de Sociale Raad echter dat deelnemers het een

20 Motie aanbevelingen Sociale Raad, aangenomen in de raadsvergadering van 10 november 2015.

21 26 leden stemden voor, één lid was afwezig.

22 Verslag Sociale Raad, bijeenkomst 4 juni 2016, www.socialeraad.nl/socialeraad-2-voorjaar-2016, geraadpleegd op 25 juni 2019.

moeilijke vraag vonden en er slecht mee uit de voeten konden.²³ Opvallend in vergelijking met de vraag van de eerste bijeenkomst is verder dat er bij de tweede vraag geen probleem werd geponeerd.

Het format van de eerste bijeenkomst, waarbij deelnemers twee stemmen mochten uitbrengen op voorstellen, werd bij de tweede bijeenkomst weer gebruikt. Uiteindelijk werden zeven voorstellen geformuleerd waarop gestemd kon worden. Deze zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 4, voorstellen van de tweede Sociale Raad en de daarop uitgebrachte stemmen.²⁴

Voorstellen	1 ^e stem	2 ^e stem
1. www.peelenmaas.nl uitbreiden met een 'vraag en aanbod' rubriek. In deze rubriek kunnen inwoners gratis diensten aanbieden en/of vragen. En/Of: een rubriek in Hallo Peel en Maas plaatsen waarin inwoners van Peel en Maas gratis bovenstaande soort oproepjes kunnen plaatsen.	8	3
2. Geef mensen in de bijstand die een verdrongen baan invullen (als vrijwilliger) een contract (zodat ze gewoon een baan hebben).	5	5
3. Start een pilot met een lokale munt: Binnen de zorg de eventuele vergoeding voor vrijwilligers (zoals kilometervergoeding) vervangen door een lokale munt. Deze munt moet in iedere kern op minimaal 1 plek inwisselbaar zijn, zodat inwoners geen kosten hoeven te maken om de munt in te kunnen wisselen. Maar: men is vrij om de munt op iedere deelnemende locatie binnen de gemeente uit te geven. Betrek ook de inwoners bij de opzet van dit experiment.	5	3
4. Stap vooruit naar een nieuw economisch systeem: van concurrentie naar coöperatie. Vanuit nieuwe gemeenschappen & communicatieve zelfsturing. Sta duidelijker open voor alle initiatieven van burgers. 'Dat is lastig want we vragen de gemeente hier niet om iets te doen, maar juist om iets niet te doen; om het niet onmogelijk te maken om coöperaties te starten.'	1	6
5. Invoeren van het basisinkomen.	1	0
6. Mensen in de bijstand die iets ondernemen extra belonen: een positieve prikkel creëren.	0	1
7. Geef nieuwe initiatieven de ruimte om te experimenteren met nieuwe systemen om te verkennen of iets werkt of niet.	0	0

Op 13 juli 2016 werd er in de gemeenteraad vergaderd over de voorstellen die uit de tweede bijeenkomst naar voren kwamen en over het conceptbesluit van de raad om het college uit te nodigen met een voorstel te komen waarin het eerste en derde voorstel uit de bovenstaande tabel zijn uitgewerkt. In tegenstelling tot de vergadering van 10 november 2015, waren er deze keer een aantal kritische geluiden te horen. Een fractie (AndersNU) besloot na inhoudelijke en financiële evaluatie van de eerste bijeenkomst uit de raads werkgroep te stappen die de vraagstukken voorbereidde die aan de Sociale Raad worden voorgelegd. Deze fractie vond verder dat het niet goed was om het college te vragen voorstellen uit te werken die slechts door acht respectievelijk vijf burgers uit de hele gemeente werden gesteund. Daarnaast meldde de fractie dat zij van een burger een kritische

23 Geluidsfragment opiniërende raadsvergadering 13 juli 2016, te vinden op www.socialeraad.nl/sociale-raad-2-voorjaar-2016.

24 Verslag Sociale Raad, bijeenkomst 4 juni 2016, www.socialeraad.nl/sociale-raad-2-voorjaar-2016, geraadpleegd op 25 juni 2019.

brief had ontvangen over het functioneren van de Sociale Raad. De fractiewoordvoerder sloot af door te zeggen dat het initiatief goed geprobeerd is, maar dat het als jammerlijk mislukt moest worden beschouwd. De fractiewoordvoerder van de VVD is het hiermee oneens. Hij stelt dat de raad heeft afgesproken drie bijeenkomsten van de Sociale Raad te organiseren, waarbij nog wel bepaald moet worden of de derde bijeenkomst uit het budget voor de raad gefinancierd zal worden. Hij stelt verder dat de twee meest gekozen voorstellen van een Sociale Raad door de gemeenteraad overgenomen zullen worden, ‘ook al bevallen die ons misschien niet’.²⁵ De woordvoerder van de CDA fractie steunt het experiment ook nog, maar spreekt wel grote zorgen uit over het lage aantal deelnemers. De woordvoerder vraagt zich af of het wel de juiste manier is om, gezien de kosten en ambtelijke inspanning, de burger bij de lokale politiek te betrekken. Uiteindelijk kon het raadsvoorstel om het college te verzoeken de voorstellen uit te werken wel op unanieme steun rekenen in de raad.²⁶

5.4.3 *De derde bijeenkomst*

Op zaterdag 8 april 2017 vond de derde bijeenkomst van de Sociale Raad plaats. Dit is aanzienlijk later dan op de planning stond, namelijk het najaar van 2016. De reden hiervoor is onduidelijk, maar kan te maken hebben met het feit dat de gemeenteraad na het zomerreces van 2016 nog budget moest toekennen. Ten opzichte van de eerdere twee bijeenkomsten waren er drie wijzigingen in de opzet van de bijeenkomst doorgevoerd. Ten eerste kregen deelnemers dit keer van tevoren de beschikking over een informatiedossier. Hiermee konden ze zich inlezen in de vraag en beter voorbereid op de dag zelf verschijnen. Ten tweede was de duur van de bijeenkomst ingekort van een hele dag naar een middagdeel (van 13:30-18:00). Ten derde werd er op de dag zelf na een uur aan elke tafel een hoofdaspect van het thema toegewezen dat in dat eerste uur naar voren was gekomen in de gesprekken tussen deelnemers. Deelnemers waren vrij om zelf te kiezen in welk aspect zij zich tijdens het tweede gedeelte van de dag wilden verdiepen.

Wellicht dat de langere aanlooptijd naar de bijeenkomst geholpen heeft, want het aantal deelnemers van deze bijeenkomst lag aanzienlijk hoger dan bij de eerdere twee. In totaal kwamen er 39 ingelote burgers opdagen. In onderstaande tabel is de verdeling naar leeftijd en woonplaats weergegeven.

25 Geluidsfragment opiniërende raadsvergadering 13 juli 2016, te vinden op www.socialeraad.nl/socialeraad-2-voorjaar-2016.

26 Geluidsfragment opiniërende raadsvergadering 13 juli 2016, te vinden op www.socialeraad.nl/socialeraad-2-voorjaar-2016.

Tabel 5, deelnemers naar woonplaats en leeftijdscategorie.²⁷

Kern	Aantal deelnemers	Leeftijdscategorie	Aantal deelnemers
Baarlo	6	18-29	1
Beringe	2	30-44	4
Egchel	1	45-64	20
Grashoek	4	65+	14
Helden	7		
Kessel	6		
Kessel-Eik	1		
Koningslust	1		
Maasbree	3		
Meijel	6		
Panningen	2		

Naast de hoge opkomst, is het voor het eerst gelukt om vertegenwoordiging te realiseren uit elke dorpskern. Wel zijn net als op de voorgaande bijeenkomsten de leeftijdsgroepen 45-64 jaar en 65+ oververtegenwoordigd.

De vraag die centraal stond bij de bijeenkomst luidde: hoe creëren we meer flexibiliteit in het woonaanbod in Peel en Maas. Opvallend ten opzichte van de vraag van de tweede bijeenkomst, is dat deze vraag een stuk concreter is en een probleem poneert. De vraag is in die zin vergelijkbaar met die van de eerste bijeenkomst.

De aspecten die in het tweede gedeelte van de bijeenkomst het meeste naar voren kwamen, waren jeugd, regelgeving en het levensloopbestendig maken van woningen. Aan de hand daarvan formuleerden deelnemers van de deeltafels concrete voorstellen, waarover later alle deelnemers mochten stemmen. Evenals bij de eerdere bijeenkomsten kreeg elke deelnemer daarbij twee stemmen. Uiteindelijk werden maar liefst dertien voorstellen geformuleerd.

Tabel 6, voorstellen van de derde Sociale Raad en de daarop uitgebrachte stemmen.²⁸

Voorstellen	1 ^e stem	2 ^e stem
1. Stimuleer betaalbare, duurzame herbestemming van woningen ten behoeve van jongeren bijv. door het splitsen van boerderijen.	8	4
2. Maak regelgeving soepeler, met meer ruimte voor maatwerk en lokale context.	7	9
3. Inventariseer de echte woonbehoefte & behoefte aan voorzieningen en werkgelegenheid onder jongeren ten behoeve van het goed in kunnen spelen op behoeften.	5	1
4. Vergroot bij woningbezitters het inzicht in hun positie met betrekking tot het huidige en toekomstige woningaanbod in Peel en Maas (bewustwording) en maak duidelijk welke mogelijkheden er tot hun beschikking staan om in te (kunnen) spelen op de diverse ontwikkelingen op de woningmarkt.	4	7
5. Stimuleer de participatie van jongeren om zelf in hun woonbehoefte te voorzien (zelfbouw) (bijv. door nieuwe samenwerkingsvormen met architecten waardoor er nieuwe soorten woningen worden gerealiseerd in plaats van standaardwoningen).	4	4

27 Verslag Sociale Raad, bijeenkomst 8 april 2017, www.socialeraad.nl/sociale-raad-3-voorjaar-2017, geraadpleegd op 25 juni 2019.

28 Verslag Sociale Raad, bijeenkomst 8 april 2017, www.socialeraad.nl/sociale-raad-3-voorjaar-2017 geraadpleegd op 25 juni 2019.

Voorstellen	1 ^e stem	2 ^e stem
6. Versterk de authenticiteit van kernen door behoud van bestaande gebouwen die kenmerkend zijn voor het dorpsgezicht.	4	1
7. Maak het aanpassen van woningen aan nieuwe normen mogelijk zonder dat daar direct huurverhoging aan vast zit.	3	0
8. Voorkom verkoop van huurwoningen door woningbouwcorporaties.	2	0
9. Maak levensloopbestendige gemengde woonvormen mogelijk.	1	8
10. Voorkom nieuwbouw in topsegment (niet qua prijs maar qua soort woningen) en als in dit segment wordt bijgebouwd laat dit dan in ieder geval levensloopbestendig en duurzaam gebeuren en let op de kavelgrootte.	0	2
11. Inspireer mensen om via de nieuwe economie en technologie (bijvoorbeeld thuisbezorgen) om zelfstandig te blijven wonen.	0	1
12. Maak collectieve (levensloopbestendige) inkoop (bijvoorbeeld samen klussen inkopen) mogelijk en stimuleer mensen dit samen te gaan doen.	0	1
13. Maak het meergeneratie-samenwonen beter mogelijk (in de huidige situatie zitten er teveel negatieve consequenties aan vast).	0	1

Over de derde bijeenkomst is op twee afzonderlijke dagen door de gemeenteraad vergaderd, namelijk op 9 en 23 mei 2017. Tijdens de vergadering van 9 mei werd het verloop van de bijeenkomst toegelicht door de projectleider en een van de deelnemers. Om de raad de tijd te geven de voorstellen inhoudelijk te beoordelen, werd verdere behandeling uitgesteld tot 23 mei. Ter besluitvorming lag voor het voorstel om het college uit te nodigen de eerste vijf van de hierboven weergegeven punten te verwerken in de aan de raad aan te bieden notitie 'Uitgangspunten woonvisie Peel en Maas.' Tijdens de raadsvergadering werd daar een amendement op aangebracht dat ook punt negen in deze notitie moest worden verwerkt. Uiteindelijk werd het geamendeerde voorstel unaniem aangenomen.²⁹

Kritiek werd in feite alleen verwoord door de fractie AndersNU. De woordvoerder herhaalde dat zijn fractie het experiment nog steeds te duur vond en dat hij vond dat deelnemers er aan de haren bijgesleept werden om het experiment te doen slagen. Daarnaast vond hij dat het werk van de Sociale Raad in feite dubbelop was. De zaken die naar voren kwamen en de punten waar de Sociale Raad op uit was gekomen, waren namelijk allemaal in de raad al eens besproken. Aan dit laatste punt werd door twee andere fracties (CDA en PvdA/GroenLinks) ook gememoreerd, zij het dat zij het niet als kritiek verwoordden. Door het CDA werd het ervaren als een teken dat de raad op dezelfde lijn zat als de bevolking. De PvdA/GroenLinks zag het als een voordeel omdat het extra aandacht betekende voor onderwerpen waaraan de raad al aandacht had besteed. Het CDA uitte ditmaal verder geen kritiek op de opkomst, omdat deze natuurlijk veel hoger lag dan bij de tweede bijeenkomst. Een opmerking van de VVD-fractie gaf, ten slotte, nog op interessante wijze inzicht in het nut van de Sociale Raad voor deze fractie. Voor de VVD bleek de Sociale Raad 'een goed gremium voor ons als raad om te polsen hoe een bepaald onderwerp in de samenleving wordt ontvangen'.

²⁹ Geluidsfragment opiniërende en besluitvormende raadsvergadering 23 mei 2017, te vinden op www.socialeraad.nl/socialeraad-3-voorjaar-2017.

Deze fractie leek dus vooral meerwaarde in het experiment te zien als extra voelsprietten voor de raad. Eenzelfde mening leek de CDA-fractie toegedaan, gezien de opmerking dat de Sociale Raad in feite dubbel werk verrichtte.

5.4.4 *De evaluatie en stopzetting van het experiment*

Oorspronkelijk was het de bedoeling om na twee bijeenkomsten een evaluatie van het experiment te houden. Om onbekende redenen heeft deze evaluatie echter pas in juli 2017 plaatsgevonden, ruim na de derde bijeenkomst.³⁰ De bevindingen zijn uiteindelijk pas op 20 december 2017 aan de gemeenteraad gepresenteerd.

De evaluatie beoogde op twee vragen in het bijzonder antwoord te geven, namelijk (1) in hoeverre het initiatief om door middel van de Sociale Raad de betrokkenheid van de burger bij de besluitvorming van de gemeente te vergroten door inwoners en raadsleden werd gesteund en (2) in hoeverre de Sociale Raad een verrijking was voor het democratisch besluitvormingsproces in de gemeente Peel en Maas.³¹ Wat betreft de inwoners van de gemeente, waarvan er 390 deelgenomen hebben aan de evaluatie, bleek dat een overgrote meerderheid positief tegenover het initiatief stond.³² Waar men wel verandering in wilde zien, was het aanreiken van de centrale vraag door de gemeenteraad. Dat moest volgens de geënquêteerde inwoners meer in samenspraak met de deelnemers van de burgerraad gebeuren.³³ Ook raadsleden waren in overwegende mate positief over de Sociale Raad. In totaal hebben 23 van de 27 raadsleden de enquête voor de evaluatie ingevuld. Zestien daarvan zagen de Sociale Raad als een goed initiatief om de burger bij besluitvorming van de gemeente te betrekken. De redenen die zij daarvoor gaven, waren onder andere dat het initiatief het draagvlak voor beleid vergrootte, het raadsleden in direct contact bracht met gewone burgers, het expertise in de samenleving aanboorde en het door met loting te werken de gebruikelijke belangenbehartigers op afstand zette. Overigens moet hierbij vermeld worden dat er geen bewijs werd aangedragen voor deze stellingen.³⁴ Hooguit kan gezegd worden dat het in ieder geval door raadsleden zo ervaren werd. De zeven raadsleden die de Sociale Raad geen goed initiatief vonden, stelden onder andere dat het te weinig representatief was en dat de opkomst te wensen overliet.³⁵ Verder noemden achttien raadsleden de Sociale Raad een verrijking van het democratisch besluitvormingsproces. Als argumenten daarvoor werd genoemd dat er door loting niet-politieke burgers bij het proces betrokken werden en dat het rouleren van de groep voorkwam dat steeds dezelfde personen aan het woord zijn in de gemeente. Ook voor deze stellingen wordt geen bewijs aangedragen. Van de vijf raadsleden die het geen verrijking van de gemeentelijke

30 Evaluatie Sociale Raad, p. 8.

31 Evaluatie Sociale Raad, p. 3.

32 Evaluatie Sociale Raad, p. 16.

33 Evaluatie Sociale Raad, p. 21.

34 De evaluatie heeft wel van de respondenten informatie opgevraagd over hun betrokkenheid bij de besluitvorming van de gemeente, maar de resultaten daaruit zijn natuurlijk niet één op één over te dragen op de politieke betrokkenheid van deelnemers van de Sociale Raad. Daarover zijn geen gegevens verzameld.

35 Evaluatie Sociale Raad, p. 18.

democratie vonden, droeg slechts één een argument aan, namelijk de gebrekkige representativiteit van de groep deelnemers.³⁶ Ten slotte werd aan raadsleden in de enquête gevraagd of de gemeente moest doorgaan met de Sociale Raad. Vijftien gaven aan van wel, één wilde het onder voorwaarden voortzetten en zeven meenden dat het experiment beter gestopt kon worden. Van degenen die voor waren, mag worden aangenomen dat zij wilden doorgaan met het experiment omdat zij het een verrijking vonden voor de gemeentelijke democratie. De evaluatie vermeldt dat de tegenstanders van voortzetting vooral moeite hadden met de kosten en de tijd en energie die met het experiment gepaard gingen. Deze zouden niet opwegen tegen de voordelen die er mee behaald werden.³⁷

Uit de evaluatie komt naar voren dat zowel inwoners als raadsleden een overwegend positief beeld hadden van het experiment. Vijftien van de 27 raadsleden gaven aan voorstander te zijn van voortzetting van de Sociale Raad. Het wekt daarom enige verbazing dat in de raadsvergadering van 20 februari 2018 besloten werd het experiment te beëindigen. Het voorstel om de Sociale Raad in gewijzigde vorm te continueren, werd met dertien tegen twaalf stemmen weggestemd.³⁸ Dit betekent dat enkele raadsleden die in de evaluatie aangaven voorstander van voortzetting te zijn, in de tussentijd van gedachten waren veranderd. Het CDA en Lijst Ton Hanssen gaven aan dat de kosten van het experiment niet opwogen tegen de baten en dat er beter naar (goedkopere) alternatieven kon worden gezocht om de burger bij het bestuur te betrekken. De fractie AndersNU vond de kosten ook te hoog en had al eerder felle kritiek geuit op vooral de opkomst en representativiteit van de bijeenkomsten.³⁹

5.5 Conclusie

Met het instellen van de Sociale Raad wilde de gemeenteraad van de gemeente Peel en Maas experimenteren met een tweede volksvertegenwoordiging naast de gemeenteraad. Deze moest een ander democratisch karakter hebben, gebaseerd op de ideeën van David van Reybrouck. Toch kan na een analyse van de opzet niet geconcludeerd worden dat het democratiemodel dat op de Sociale Raad van toepassing is, wezenlijk verschilt van dat van de gemeenteraad. Beide zijn vormen van de consensusdemocratie. Ook de Sociale Raad probeerde namelijk op integratieve wijze tot besluiten te komen en hoewel de deelnemers geen expliciete vertegenwoordigers waren, werden zij wel geacht representatief te zijn voor iedereen die viel onder de criteria op basis waarvan zij geselecteerd waren. Daardoor is er ook sprake van een vorm van vertegenwoordiging en dus

36 Evaluatie Sociale Raad, p. 18.

37 Evaluatie Sociale Raad, p. 20.

38 Geluidsfragment opiniërende en besluitvormende raadsvergadering 20 februari 2018, te vinden op: www.peelenmaas.eu/home/opinierende-raadsvergadering_45131/item/vergadering-opinierende-raadsvergadering_934.html.

39 Geluidsfragment opiniërende en besluitvormende raadsvergadering 20 februari 2018, te vinden op: www.peelenmaas.eu/home/opinierende-raadsvergadering_45131/item/vergadering-opinierende-raadsvergadering_934.html.

indirecte besluitvorming. Wel legde de opzet van de Sociale Raad nog de nadruk op deliberatie als essentieel onderdeel van het besluitvormingsproces, waardoor een element van het participatieve democratiemodel onderdeel van het initiatief uitmaakte.

Het verloop van de drie georganiseerde bijeenkomsten van de Sociale Raad laat zien dat de praktijk ten aanzien van bepaalde aspecten van het idee achter de Sociale Raad weerbarstiger was dan de theorie. Op verschillende punten werd namelijk afgeweken van de opzet zoals die in de startnotitie was beschreven. Er is bijvoorbeeld maar één bijeenkomst geweest in 2017, geen van de bijeenkomsten werd voor niet-ingelote burgers uitgezonden via een streamingdienst en men kan vraagtekens plaatsen bij de uitvoerbaarheid van de aanbevelingen van de Sociale Raad. Dat de notitie niet naar de letter is gevolgd, hoeft niet te verbazen. Dat hoorde immers bij het karakter van de Sociale Raad als experiment, iets dat de notitie zelf ook al onderkende.⁴⁰ Belangrijk is dat de kernelementen van het experiment, namelijk het werken met loting en het organiseren van deliberatie, wel gerealiseerd werden.

Daarnaast is men er op het eerste gezicht ook in geslaagd de burgerraad daadwerkelijk invloed te geven op het gemeentelijk beleid. De gemeenteraad heeft na de eerste twee bijeenkomsten het college opdracht gegeven de twee voorstellen uit te werken die de meeste steun van de deelnemers kregen. In het geval van de derde bijeenkomst kreeg het college zelfs de opdracht zes voorstellen uit te werken in een aan de raad aan te bieden notitie. Uiteraard had de raad met het vragen om uitwerking van de voorstellen nog geen besluit genomen en wellicht dat sommige voorstellen al leefden in de raad voordat de Sociale Raad er een oordeel over gaf, maar het laat niettemin zien dat de resultaten van de burgerraad serieus werden genomen. Raadsleden gaven dat in de evaluatie zelf ook aan. Negen raadsleden vulden in dat het oordeel van de Sociale Raad hun afweging in de besluitvorming sterk heeft beïnvloed. Nog eens acht gaven aan dat zij het oordeel enigszins hebben laten meewegen.⁴¹

Wat opvalt aan de raadsvergaderingen waarin over de oordelen van de Sociale Raad vergaderd werd, is dat er nauwelijks over de inhoud van de oordelen gediscussieerd werd. Een raadslid vulde dit ook als punt van kritiek in bij de evaluatie. Een ander raadslid gaf aan dat de gemeenteraad de oordelen ‘zonder er al te veel aan te sleutelen, één op één [heeft] overgenomen’, wat hij of zij overigens als iets positiefs zag.⁴² Wetende dat de Sociale Raad een andere vorm van democratie nastreefde en dat het initiatief geen dwarsdoorsnede was van de bevolking van de gemeente Peel en Maas, roept dit gegeven een aantal vragen op over hoeveel ruimte de gemeenteraad en individuele raadsleden aan dit soort initiatieven kunnen en mogen geven. De raad heeft bijvoorbeeld op grond van

40 Notitie uitwerking en uitvoering Sociale Raad Peel en Maas, vastgesteld in de raadsvergadering van 14 april 2015, p. 6.

41 Evaluatie Sociale Raad, p. 19.

42 Evaluatie Sociale Raad, p. 19.

artikel 7 Gemeentewet de verplichting de gehele bevolking van de gemeente te vertegenwoordigen, maar wat betekent dit voor de houding die hij en zijn leden mogen of moeten aannemen ten opzichte van initiatieven als de Sociale Raad? Hoe verhoudt daarnaast het streven van de Sociale Raad om burgers invloed te geven op het gemeentelijke beleid vanuit een van de raad onafhankelijke positie zich tot het hoofdschap van de gemeenteraad uit artikel 125 lid 1 Grondwet en het lastverbod voor raadsleden uit artikel 129 lid 6 Grondwet? Deze vragen, die bovenal betrekking hebben op het beginsel van de gemeentelijke democratie dat het de direct gekozen raad is die het politieke primaat heeft als het meest pluri-forme orgaan op gemeentelijk niveau, staan in het volgende hoofdstuk centraal.

6 | Vertegenwoordiging, last en het hoofdschap van de gemeenteraad

6.1 | Inleiding

In het vorige hoofdstuk bleek dat de Sociale Raad bedoeld was als een tweede democratisch gelegitimeerde volksvertegenwoordiging naast de gemeenteraad. Tegelijkertijd werden er geen bevoegdheden aan de Sociale Raad overgedragen en bleef deze dus van de raad afhankelijk voor implementatie van zijn oordelen. De ruimte die de raad op zijn beurt weer kon geven aan het experiment, wordt bepaald door het wettelijk kader. De raad is het enige bij wet vastgelegde democratisch gelegitimeerde orgaan op gemeentelijk niveau, wat uiteraard bepaalde rechten maar ook verplichtingen met zich meebrengt. In dit hoofdstuk staat de betekenis van deze positie van de raad centraal. In paragraaf 6.2 wordt allereerst besproken wat verstaan moet worden onder het vertegenwoordigingsaspect van de raad. In de evaluatie van de Sociale Raad komt dit onderwerp slechts zijdelings ter sprake, maar hetgeen erover gezegd wordt, biedt aanleiding voor het stellen van een interessante vraag. Enkele raadsleden vonden zoals gezegd het aantal deelnemers onvoldoende representatief voor de inwoners van Peel en Maas. In een soort terzijde werd daarover in de evaluatie opgemerkt dat dit ‘een op het oog wat merkwaardig argument [is], want volgens dezelfde redenering zou hetzelfde gezegd kunnen worden voor het aantal leden van de gemeenteraad’.¹ De vraag is dan of vertegenwoordiging door de raad door dezelfde bril moet worden bekeken als vertegenwoordiging door de Sociale Raad. Om te achterhalen wat het betekent dat de raad de gehele bevolking van de gemeente vertegenwoordigt (artikel 7 Gemeentewet), wordt in paragraaf 6.2 aandacht besteed aan het lastverbod voor gemeenteraadsleden, de ontwikkeling van het kiesrecht en het fenomeen zelfbinding. Zoals zal blijken, is de betekenis van vertegenwoordiging in de loop der jaren aan verandering onderhevig geweest. In paragraaf 6.3 wordt vervolgens besproken wat het betekent voor de raad om aan het hoofd van de gemeente te staan. De grondwetgever van 1983 kende de raad deze positie toe omdat hij het enige democratisch gelegitimeerde orgaan op gemeentelijk niveau is. Ook de betekenis van het hoofdschap is in de loop der jaren aan verandering onderhevig geweest. In de paragraaf wordt dat onder andere toegelicht aan de hand van het vervaagde onderscheid tussen autonomie en medebewind en de discussies over het hoofdschap rondom de dualisering van het gemeentebestuur in 2002. Paragraaf 6.4 sluit af met een conclusie.

1 Evaluatie Sociale Raad, p. 20.

6.2 De raad als vertegenwoordiging

Dat de raad de gehele bevolking van de gemeente vertegenwoordigt, is pas in 1992 in artikel 7 Gemeentewet vastgelegd. De Grondwet bepaalt zelfs helemaal niets over deze functie van de raad en heeft dat ook nooit gedaan. Desondanks kan de raad sinds zijn introductie in de Grondwet van 1848 uiteraard niet anders gezien worden dan als hét vertegenwoordigende orgaan op gemeentelijk niveau. Dat blijkt ook uit het feit dat het lastverbod voor raadsleden, dat pas in 1983 een grondwettelijke basis kreeg in artikel 129 lid 6 Grondwet, al sinds de Gemeentewet van 1851 (artikel 45) onafgebroken deel uitmaakt van het Nederlandse gemeenterecht. Op grond van het lastverbod is elk bindend mandaat voor raadsleden nietig en is verzekerd dat een lid nooit tot zetelafstand gedwongen kan worden, maar dit zegt nog niets over de ratio achter het verbod.² Deze ratio heeft, net als de betekenis van vertegenwoordiging door de raad, in de loop der jaren veranderingen ondergaan. Voor zowel vertegenwoordiging als het lastverbod kan dat het beste worden beschreven aan de hand van de historische ontwikkeling van de equivalenten voor Kamerleden uit respectievelijk artikel 50 en artikel 67 lid 3 Grondwet.

De keuze om de betekenis van de gemeentelijke bepalingen toe te lichten aan de hand van de nationale bepalingen is deels uit noodzaak geboren. Verreweg de meeste commentaren over vertegenwoordiging en het lastverbod richten zich namelijk op de nationale bepalingen. Over de gemeenterechtelijke varianten is weinig geschreven, wat in het geval van de vertegenwoordigingsbepaling uiteraard deels te verklaren valt door de recente introductie ervan. Wil men er dan toch iets over kunnen zeggen, dan ligt een vergelijking met de nationale bepalingen voor de hand. Daarbij is het wel zaak drie verschillen in het oog te houden. Ten eerste is het lastverbod voor Kamerleden al in de Grondwet van 1814 geïntroduceerd en is dus van eerdere datum. Ten tweede kent het lastverbod voor Kamerleden van oorsprong een specifieke lading, namelijk bescherming van volksvertegenwoordigers tegen onevenredige beïnvloeding door provincies, die niet van toepassing is op het lastverbod op gemeentelijk niveau. Ten derde wordt het lastverbod voor Kamerleden van oudsher gekoppeld aan artikel 50 Grondwet dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen. Zoals gezegd bevat de Gemeentewet pas sinds 1992 het gemeenterechtelijke equivalent daarvan. Ondanks deze verschillen is een beschrijving van de gemeenterechtelijke bepalingen aan de hand van de nationale equivalenten ook om inhoudelijke redenen zinnig. Ten eerste stelt de grondwetgever van 1983 zelf al bij de introductie van het lastverbod voor raadsleden in de Grondwet dat er geen principieel verschil bestaat op dit punt tussen Kamerleden, Statenleden en gemeenteraadsleden.³ Ten tweede verwijst de gemeentewetgever van 1992 bij de introductie van de vertegenwoordigingsbepaling naar artikel 50 Grondwet als toelichting bij

2 *Kamerstukken II 1976/77*, 14224, nr. 3, p. 6; *Kamerstukken II 1976/77*, 13990, nr. 6, p. 23-24; HR 18 november 1988, *AB 1989/185*, m.nt. F.H. van der Burg (*Arubaanse verkiezingsafpraak*).

3 *Kamerstukken II 1975/76*, 13990, nr. 3, p. 18.

de bepaling.⁴ Ten derde, en belangrijker, maken het gemeentelijke en nationale niveau min of meer gelijktijdig dezelfde ontwikkelingen door met betrekking tot de opkomst van politieke partijen en het kiesrecht. Zoals hierna betoogd zal worden, zijn dit de ontwikkelingen die het meeste hebben betekend voor de manier waarop vertegenwoordiging en het lastverbod op beide niveaus geïnterpreteerd moeten worden.

6.2.1 *De negentiende eeuw: klassiek liberalisme*

Zowel de vertegenwoordigingsbepaling voor de Staten-Generaal als het lastverbod voor Kamerleden zijn al in de eerste Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden uit 1814 terug te vinden. Gezien de context van die periode is dat ook zeker geen toeval. In Nederland was namelijk na de Franse bezetting net de eenheidsstaat uitgeroepen. Het lastverbod in het bijzonder moest voorkomen dat de provincies in deze eenheidsstaat opnieuw een dominante positie in het landsbestuur zouden gaan innemen, zoals zij gedaan hadden in de tijd van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden. Dat zou de eenheid bedreigen en leiden tot stroperige besluitvorming.⁵ De tekst van het lastverbod werd samen met de eed voor Kamerleden opgenomen in artikel 62 Grondwet 1814 en luidde: ‘Alle leden der Staten Generaal *stemmen voor zich zelve en zonder last van of ruggespraak* met de vergadering, door welke zij benoemd zijn. Bij het aanvaarden hunner functiën doen zij, ieder op de wijze zijner godsdienstige gezindheid, den navolgenden eed: "Ik zweer, (belove) dat ik eerst en boven al de grondwet der Vereenigde Nederlanden zal onderhouden en handhaven; dat ik wijders de onafhankelijkheid van den Staat, de vrijheid en de welvaart van deszelfs Ingezetenen, met alle mijne krachten, bevorderen zal, *zonder aanzien van provinciale of van eenige andere dan algemeene belangen*. Zoo waarlijk helpe mij God Almagtig” [cursief JW].’⁶ Uit deze bepaling blijkt dat het lastverbod niet alleen te veel invloed van provinciale en andere belangen moest tegengaan, maar dat het ook moest garanderen dat volksvertegenwoordigers het algemeen belang behartigden.⁷ Het lastverbod werd daarbij gekoppeld aan de vertegenwoordigingsbepaling uit het toenmalige artikel 52 Grondwet 1814: ‘De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk.’ De taak om het algemeen belang te behartigen die hieruit volgde, konden volksvertegenwoordigers alleen adequaat verrichten als zij niet afhankelijk waren van anderen.⁸ Bij afhankelijkheid zouden zij namelijk optreden namens deelbelangen of subgroepen en dat was nu juist niet de bedoeling.

4 *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 74.

5 Ten tijde van de Republiek mochten afgevaardigden van de provincies niet buiten hun mandaat opereren en moesten zij terug voor overleg met hun achterban als ze daarbuiten dreigden te treden (ruggespraak).

6 Met ‘de vergadering, door welke zij benoemd zijn’ werden de Provinciale Staten bedoeld. Voordat in 1848 de Tweede Kamer rechtstreeks werd gekozen, werden de leden namelijk door deze organen benoemd.

7 Kleijkers 1993, p. 16.

8 Kleijkers 1993, p. 22; Heringa e.a. 2018, p. 183.

De vertegenwoordigingsbepaling en het lastverbod gaven in eerste instantie uitdrukking aan de vestiging van de eenheidsstaat en legden de plicht op om algemene in plaats van provinciale belangen te behartigen.⁹ Beide bepalingen bleven gehandhaafd in de Grondwet van 1848, respectievelijk in artikel 74 en artikel 82, maar doordat inmiddels de historische context was gewijzigd, had ook de betekenis van de artikelen een verandering ondergaan. De belangrijkste wijziging die de Grondwet van 1848 aanbracht was dat de leden van de Tweede Kamer voortaan rechtstreeks gekozen werden door het kiesgerechtigde deel van de bevolking. Volgens Kleijkers betekende dit dat de vertegenwoordigingsbepaling de grondslag van de Staten-Generaal ging aangeven, die volgens hem lag in het vormen van een afspiegeling van de (kiesgerechtigde) bevolking.¹⁰ Deze conclusie kan ik niet onderschrijven. Voor Thorbecke, de belangrijkste architect van de Grondwet van 1848, moest de Staten-Generaal geen afspiegeling van de bevolking vormen maar juist een verzameling van de meest competente individuen die samen en afzonderlijk het algemeen belang behartigden.¹¹ Überhaupt het feit dat er sprake was van censuskiesrecht doet twijfelen aan de juistheid van de conclusie van Kleijkers.¹² Daarnaast werd er geen kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging geïntroduceerd, maar een districtenstelsel. Hoogstens kan dan gesproken worden van een geografische afspiegeling. Waar artikel 74 Grondwet 1848 wel uitdrukking aan gaf, was het idee dat de Tweede Kamer moest bestaan uit de meest competente individuen die geacht werden het algemeen belang te behartigen in plaats van deelbelangen.¹³ Het lastverbod kreeg met de veranderde samenstellingswijze van de Tweede Kamer in 1848 ook een nieuwe lading. Aangezien Tweede Kamerleden nu rechtstreeks werden verkozen, diende het vooral als waarborg tegen te veel bemoeienis van *kiezers*. Nog steeds werd onafhankelijkheid van volksvertegenwoordigers gezien als voorwaarde om hen het algemeen belang te kunnen laten behartigen. Thorbecke meende echter dat onafhankelijkheid om een aanvullende reden van belang was. Voor hem moest het parlement een plaats van deliberatie zijn waar redelijk denkende personen argumenten uitwisselden en waarbij uiteindelijk het sterkste argument boven zou komen drijven. Alleen onafhankelijke vertegenwoordigers zouden tot dit type deliberatie in staat zijn. Het lastverbod diende volgens Thorbecke dus niet alleen te garanderen dat kiezers geen onevenredige invloed konden uitoefenen, maar ook om deliberatie mogelijk te maken en daarmee betere besluitvorming.¹⁴

6.2.2 *De twintigste eeuw: politieke partijen*

De laatste decennia van de negentiende en de eerste van de twintigste eeuw zagen de opkomst van de inmiddels nauwelijks meer weg te denken politieke partijen. Hoewel de vertegenwoordigingsbepaling en het lastverbod in deze periode

9 Vgl. Buys 1883, p. 382-385; Kummeling en Bovend'Eert 2010, p. 6-7.

10 Kleijkers 1993, p. 266.

11 Thorbecke 1841, p. 206 en 235.

12 Het kiesrecht werd gekoppeld aan een census om te verzekeren dat alleen personen die geacht werden goede keuzes te kunnen maken de Tweede Kamer zouden samenstellen, niet om van kiesgerechtigden een afspiegeling te vormen.

13 Boogaard 2018, p. 242.

14 Vgl. Elzinga 1982, p. 93-94; Van den Berg en Boogaard 2018, p. 45.

tekstueel niet gewijzigd werden, had de vestiging van politieke partijen wel degelijk een groot effect op de betekenis van de bepalingen. Van bijzonder belang in deze context is de introductie van het algemeen (mannelijk) kiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging met de grondwetswijziging van 1917. Volgens de toenmalige regering onder leiding van premier Cort van der Linden was het tweede onlosmakelijk verbonden met het eerste. De regering stelde dat ‘wat van den kiezer tegenwoordig wordt verlangd, is niet bekwaamheid tot oordeelen over tal van vragen van staatsbeleid, maar alleen een zoodanige belangstelling in de publieke zaak, dat hij zich rekenschap geeft met de beginselen van welke politieke partij hij zich het best kan vereenigen’.¹⁵ Dat bekwaamheid niet langer vereist was voor het uitbrengen van een stem betekende dat elk argument wegviel dat tot dan toe werd gebruikt om personen van het kiesrecht uit te sluiten.¹⁶ Daarmee kon de introductie van het algemeen kiesrecht niet langer worden tegengehouden. Het uitgangspunt daarvan was dat iedereen in staat moest worden gesteld om via zijn stem invloed uit te oefenen op de samenstelling van het parlement. Noodzakelijkerwijs ging dit gepaard met een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. In een meerderheidsstelsel met districten zoals dat voor 1917 bestond, gingen namelijk teveel stemmen verloren om recht te kunnen doen aan het uitgangspunt.¹⁷ Introductie van evenredige vertegenwoordiging kwam dan ook volgens premier Van der Linden voort uit de wens om ‘meer waarheid te brengen in het stelsel van vertegenwoordiging’.¹⁸ Volgens de Staatscommissie voor evenredig kiesrecht, waarvan Oppenheim voorzitter was, was het doel van evenredige vertegenwoordiging om: ‘voor alle politieke partijen, juister gezegd, voor alle groepen waarin de kiezers zich indeelen, één zelfde verhouding in het leven te roepen tusschen het aantal stemmen dat de partij of groep heeft uitgebracht en het aantal zetels dat zij zal innemen in het vertegenwoordigend lichaam, zoodat aan alle partijen of groepen op hetzelfde gemiddeld aantal stemmen een zetel wordt toegekend’.¹⁹

Uit bovenstaande citaten blijkt dat de opvattingen over vertegenwoordiging sinds de tijd van Thorbecke veranderd waren. In plaats van bekwaamheid stond voortaan de verhouding tussen politieke opvattingen in de samenleving centraal. Het parlement moest deze verhouding weerspiegelen, waarbij politieke partijen een onmisbare rol vervulden als vertolkers van de politieke voorkeuren.²⁰ Huart vatte het bondig samen: ‘als beginsel van groepeerings erkent zij [evenredige vertegenwoordiging] slechts de vrijwillige groepsvorming op grond van gemeenschappelijke staatkundige overtuiging. Zij plaatst zich dus uit beginsel op het standpunt, dat er partijen zijn. Partijen, die uit het geheele land hun aanhangers trekken en niet langer bestaan uit volgelingen van bepaalde personen, maar van onderop tot stand zijn gekomen, door de aaneensluiting van gelijkgezinden op

15 Geciteerd in Huart 1925, p. 142.

16 Uitzonderingen daargelaten.

17 Huart 1925, p. 174.

18 Rapport Staatscommissie-Oppenheim 1914, p. 2.

19 Rapport Staatscommissie-Oppenheim 1914, p. 3-4.

20 Buijs hing al de opvatting aan dat het parlement de politieke verhoudingen in het land moest weerspiegelen, Buijs 1883, p. 388.

politiek gebied.²¹ Dit betekende tegelijkertijd niet dat het vertegenwoordigers voortaan vrijstond deelbelangen in plaats van het algemeen belang te behartigen. Behartiging van het algemeen belang bleef de kerntaak van volksvertegenwoordigers. Impliciet werd echter erkend wat Buijs in 1883 ook al betoogde, namelijk dat er zeer verschillend gedacht kan worden over wat het algemeen belang is en hoe het behartigd moet worden.²² Dat volksvertegenwoordigers optraden namens politieke partijen was in deze benadering geen probleem. Elke partij vertegenwoordigde namelijk een specifieke kijk op en behartiging van het algemeen belang. Tegelijkertijd erkende men dat politieke partijen een gevaar konden vormen voor de nog altijd noodzakelijk geachte onafhankelijkheid van volksvertegenwoordigers. Het lastverbod bleef daarom gehandhaafd, voortaan niet langer als waarborg tegen te veel invloed van de kiezers, maar tegen te veel partijpolitieke bemoeienis. Elzinga kent in die zin aan het vrije mandaat een restfunctie toe: het vrije mandaat moet verhinderen dat de vrijwillige partijbinding ontaardt in onvrijwillige binding.²³

Bij de grondwetsherziening van 1983 werden de vertegenwoordigingsbepaling en het lastverbod niet wezenlijk anders geïnterpreteerd dan in 1917. De regering stelde dat in de vertegenwoordigingsbepaling het vertegenwoordigende én nationale karakter van de Staten-Generaal tot uitdrukking komt.²⁴ Met het vertegenwoordigende karakter werd nog steeds gedoeld op het vormen van een afspiegeling van de verhouding tussen politieke opvattingen onder het kiesgerechtigde deel van de bevolking. De bepaling werd ook gezien als een nadere karakterisering en taakomschrijving van de Staten-Generaal en haar leden die gezamenlijk heel het Nederlandse volk moeten vertegenwoordigen.²⁵ Dat partijen daarbij nog steeds een centrale rol toekomt, blijkt duidelijk uit de reactie van de regering op de vraag waarom het lastverbod gehandhaafd diende te blijven: ‘omdat wij van oordeel zijn dat de positie van de volksvertegenwoordiger daarmee op de juiste wijze wordt gemarkeerd. Hij is *door de kiezers en door zijn partij* in het vertegenwoordigend lichaam gebracht. Hij verdedigt daar *in het bijzonder de belangen van dat deel der bevolking waarvan hij de representant is en hij houdt daarbij rekening met de opvattingen in de politieke partij door welke hij kandidaat is gesteld* [cursief JW].’²⁶ De regering voegde daar wel aan toe dat de vertegenwoordiger dit deed in ‘een onafhankelijke en zelfstandige positie, zonder daarbij directe instructies van iemand of van enige instantie te moeten opvolgen’.²⁷ De onafhankelijke en zelfstandige positie van volksvertegenwoordigers wordt gewaarborgd doordat op grond van het lastverbod elk bindend mandaat nietig is en daarop nimmer een beroep kan worden gedaan.²⁸ De betekenis van het lastverbod veranderde daarmee in 1983 niet. De tekst onderging wel een wijziging. De woorden

21 Huart 1925, p. 175.

22 Buijs 1883, p. 388.

23 Elzinga 1984, p. 172.

24 Zij deed dit met een beroep op het historische karakter van de bepaling.

25 *Kamerstukken II 1976/77*, 14222, p. 9.

26 *Kamerstukken II 1976/77*, 13990, nr. 6, p. 23-24.

27 *Kamerstukken II 1976/77*, 13990, nr. 6, p. 23-24.

28 *Kamerstukken II 1976/77*, 14224, nr. 3, p. 6; *Kamerstukken II 1976/77*, 13990, nr. 6, p. 23-24.

“of ruggespraak met hen, die benoemen” werden uit de bepaling geschrapt. De regering meende dat zij overbodig waren en de onjuiste indruk konden wekken dat het voor leden van de Staten-Generaal verboden was overleg te voeren met hun achterban.²⁹ Bij deze uitleg bevestigde de regering nogmaals de belangrijke rol van politieke partijen in het Nederlandse staatsbestel. De regering reageerde namelijk bevestigend op een vraag van de PvdA-fractie of het schrappen van het verbod van ruggespraak impliciet de erkenning betekende van de intermediaire en wilsvormende functie van politieke partijen.³⁰

6.2.3 *Het heden: nieuwe ontwikkelingen*

Tijdens de grondwetsherziening van 1983 werd nog sterk de nadruk gelegd op de centrale plaats van politieke partijen in het staatsbestel. Tegelijkertijd doet er zich specifiek met betrekking tot het kiesrecht in de periode na de Tweede Wereldoorlog ook een andere ontwikkeling voor. In die periode vat de gedachte post dat het kiesrecht niet alleen een middel is om een ideologisch representatieve volksvertegenwoordiging samen te stellen, maar ook (en misschien vooral) een fundamenteel mensenrecht. Het recht wordt in 1948 vastgelegd in artikel 21 eerste lid van de Universele verklaring van de rechten van de mens, in 1966 in artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, en later in 1983 in artikel 4 van de Grondwet. Volgens de grondwetgever van 1983 betrof het een recht op participatie in de publieke zaak.³¹ Bij de discussie over de introductie van het algemeen kiesrecht in 1917 werd door de grondwetgever nog in het midden gelaten of het een aangeboren recht betrof of een recht toegekend door de Grondwet.³² Het pleit is in 1983 in het voordeel van het eerste standpunt beslecht. Ook andere ontwikkelingen wijzen erop dat het kiesrecht meer als onderdeel van de persoonlijke autonomie wordt gezien. Te wijzen valt op de opkomst van partijen die pleiten voor een gekozen minister-president of burgemeester en bindende referenda.³³ Tekenend is ook dat de steun onder de bevolking voor deze laatste twee zaken al jarenlang erg hoog is.³⁴ Andere, meer recente, voorbeelden wijzen in dezelfde richting. Te noemen vallen de afschaffing in 2008 van het automatisch uitsluiten van het kiesrecht van onder curatele geplaatsten en de afschaffing van de lijstencombinaties.³⁵ Wanneer er op deze manier naar het kiesrecht wordt gekeken, leidt dat ook tot een ander idee van vertegenwoordiging. Het uitbrengen van een stem dient in deze opvatting niet om de meest bekwame personen te selecteren of om een afspiegeling van de in de maatschappij bestaande politieke opvattingen te bewerkstelligen, maar als uiting van een (collectieve) wil.³⁶ De besluiten van volksvertegenwoordi-

29 Een standpunt dat Buijs eind negentiende eeuw nog huldigde. Buijs 1883, p. 449 en 453.

30 *Kamerstukken II* 1979/80, 14222, nr. 12, p. 5. Vgl. Boogaard 2017, p. 321

31 *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 3, p. 26.

32 Huart 1925, p. 138-139.

33 Zie bijvoorbeeld ‘Het Appèl’ (aan iedere Nederlander die ongerust is over de ernstige devaluatie van onze democratie), het officiële oprichtingsdocument van D66 uit 1966.

34 Hendriks e.a. 2016, p. 9 en 32.

35 Sinds de Europese verkiezing van 2009 hebben onder curatele gestelden ook het actief en passief kiesrecht; *Stb.* 2017, 302.

36 Boogaard 2018, p. 246-249.

gingen moeten in overeenstemming zijn met die wil en moeten de voorkeuren van kiezers reflecteren. De aankondiging van de huidige regering om een eventueel districtenstelsel in te voeren voor de verkiezingen moet in dit licht worden bekeken. De gedachte daarachter is namelijk dat kiezers zich dan niet alleen in de besluiten van volksvertegenwoordigingen zullen herkennen, maar ook in de personen van de individuele vertegenwoordigers.³⁷

6.2.4 *Zelfbinding*

In het voorgaande is de ontwikkeling van de vertegenwoordigingsbepaling en het lastverbod beschreven. Ten aanzien daarvan bestaat er een praktijk onder volksvertegenwoordigers die het nog verdient om afzonderlijk besproken te worden, namelijk zelfbinding. Zoals hierna zal blijken, zijn de gedachten over dit fenomeen, in samenhang met de opvattingen over vertegenwoordiging, in de loop der tijd veranderd. Het illustreert daarmee de hiervoor beschreven ontwikkeling en geeft tegelijkertijd door de spanning met het lastverbod meer inhoud aan dat grondwettelijke gebod.

In 1864 raakte de liberale Leidse hoogleraar vaderlandse geschiedenis Robert Fruin in discussie met het antirevolutionaire Kamerlid Groen van Prinsterer. Laatstgenoemde had voor de verkiezingen van 1864 kandidaat-Kamerleden opgeroepen zich te verklaren voor of tegen een herziening van het toenmalige artikel 23 van de wet op het lager onderwijs. Groen zou antirevolutionaire kiezers adviseren voorstanders te steunen en zich bij tegenstanders van stemming te onthouden. Fruin vond dit in strijd met de geest van de Grondwet. Een kandidaat mocht politieke beginselverklaringen afleggen, maar men moest ervoor waken dat deze verklaring niet ontaarde in een belofte. Volgens Fruin had Groen geprobeerd kandidaat-Kamerleden tot precies zo'n belofte te verleiden.³⁸ Uit de discussie blijkt duidelijk dat Fruin het klassiek-liberale standpunt huldigde ten aanzien van vertegenwoordigers. Zij moesten in alle opzichten onafhankelijk zijn en moesten gekozen worden op basis van hun bekwaamheden. Standpunten waren daarom irrelevant bij de keuze voor een volksvertegenwoordiger en mochten geen rol spelen. Zelfbinding werd in deze liberale visie ontoelaatbaar geacht, omdat het standpunten in plaats van beginselen centraal zou stellen bij verkiezingen. Zoals hiervoor is beschreven, kwam echter in de loop der tijd de nadruk te liggen op volksvertegenwoordiging als afspiegeling van de verschillende politieke opvattingen. Om een waarheidsgetrouwe afspiegeling te kunnen realiseren, is het noodzakelijk dat kandidaat-vertegenwoordigers hun opvattingen bekend maken zodat kiezers op basis daarvan een keuze kunnen maken. Het idee van zelfbinding verhoudt zich al veel beter tot deze opvatting van vertegenwoordiging. Als (kandidaat-)volksvertegenwoordigers zich niet gebonden zouden achten aan het vooraf aan de kiezers gecommuniceerde verkiezingsprogramma, dan zou er in de volksvertegenwoordiging een scheve afspiegeling kunnen ontstaan. Deze lezing

37 Kabinetsstandpunt over het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel, bijlage bij de Kamerbrief van 26 juni 2019, p. 6-8.

38 Veen 1994, p. 39-42.

houdt tot op de dag van vandaag stand. Illustratief is het feit dat er al snel gesproken wordt van kiezersbedrog als een volksvertegenwoordiger of partij terugkomt op tijdens de verkiezingen gemaakte beloften.

Vrijwillige partijpolitieke binding van volksvertegenwoordigers wordt dus verondersteld door de Grondwet. Toch kan ook deze binding op grenzen stuiten. Met betrekking tot politieke partijen is in het verleden door Dölle betoogd dat afspraken in fractiereglementen die het gedrag van volksvertegenwoordigers willen vastleggen waar het gaat om stemmen of aangrenzende rechten als beraadslaging of het uitlokken van een stemming³⁹ als nietig moeten worden beschouwd: ‘Het ‘contract’ tussen partij en kandidaat-Kamerlid kan op dit stuk geen zelfbinding bevatten, want in strijd met de openbare orde: een doorbreking van de norm van publiekrecht die lastgeving verbiedt.’⁴⁰ Elzinga is het hier niet mee eens omdat hij meent dat volledige zelfbinding zich nooit kan voordoen: ‘Hoe stringent de fractiereglementen ook zijn en hoezeer deze de speelruimte van de individuele parlementariër ook inperken, nimmer kan de afgevaardigde worden belet in strijd met de fractiereglementen zich te uiten of te stemmen naar eigen inzicht... De wezenlijke restfunctie van het vrije mandaat – de onmogelijkheid de volksvertegenwoordiger zijn zetel te ontnemen – beperkt [...] in ieder denkbaar geval de mate van binding.’⁴¹ Het komt mij voor dat beide auteurs hier evenwel een punt hebben. Waar Dölle op lijkt te doelen is dat dergelijke afspraken in het fractiereglement ingaan tegen de strekking van het lastverbod, namelijk dat vertegenwoordigers naar eigen inzicht hun taak moeten kunnen uitoefenen. De afspraken doen afbreuk aan de norm van publiekrecht niet omdat zij publiekrechtelijk te handhaven zouden zijn, maar omdat zij, wanneer zij niet nietig zouden zijn, privaatrechtelijk en moreel gezien de vertegenwoordiger met een probleem opzadelen. Zoals Kleijckers ook stelt, beschermt het lastverbod de volksvertegenwoordiger namelijk niet tegen eventuele maatregelen die de partij kan nemen zoals royement. Deze sanctiemogelijkheden kunnen veel druk leggen op de individuele volksvertegenwoordiger om te handelen conform de partijlijn. Elzinga’s correcte standpunt dat de vertegenwoordiger publiekrechtelijk niet gedwongen kan worden de afspraken na te komen, doet hier niets aan af. Tegelijkertijd neemt de politieke partij, zoals ook hiervoor is betoogd, in het staatsbestel een bijzondere positie in. De vertegenwoordigingsbepalingen veronderstellen dat de volksvertegenwoordigingen uitdrukking geven aan de verscheidenheid van politieke opvattingen georganiseerd via partijlijnen. In aanloop naar de grondwetsherziening van 1983 kwam de vraag op of het publiekrecht politieke partijen moest normeren, zoals dat in omliggende landen het geval is. De grondwetgever heeft er echter expliciet voor gekozen dit niet te doen. Politieke partijen bleven onder het verenigingsrecht vallen, waarbinnen zij zich van oudsher hebben ontwikkeld.⁴² Elzinga benadrukt dat het ontbreken van publiekrechtelijke normering een groot goed is: ‘Ruimte voor partij-politieke verscheidenheid is de basis waarop tussen

39 Door indiening en/of ondersteuning van amendementen, moties of enquêtevoorstellen of interpellatieverzoeken.

40 Dölle 1981, p. 162.

41 Elzinga 1982, p. 106.

42 *Kamerstukken II 1976/77*, 14222, nr. 3, p. 7; *Kamerstukken II 1979/80*, 14222, nr. 12, p. 5.

de staatsburgers en de partijen politieke affiniteit kan ontstaan. Organisatie- en oriëntatievrijheid – en de daaruit voortvloeiende ruimte voor een gedifferentieerde partij-politieke moraliteit – zijn dan ook onlosmakelijk onderdeel van de representatieve partijdemocratie en als zodanig een belangrijke verworvenheid.⁴³

De spanning die tussen volksvertegenwoordigers en hun partijen op de voorgrond kan treden is er dan ook een tussen twee publiekrechtelijke normen, namelijk het lastverbod en het verenigingsrecht.⁴⁴ Deze spanning zit ingebakken in het staatsbestel, waarin enerzijds vastgehouden wordt aan de gedachte dat volksvertegenwoordigers het algemeen belang moeten behartigen en hun taak naar eigen inzicht moeten uitoefenen, en anderzijds dat de bestaande politieke opvattingen via politieke partijen naar ratio vertegenwoordigd moeten zijn in de volksvertegenwoordigingen. Willen politieke partijen hun functie naar behoren kunnen uitoefenen, dan moeten zij in staat worden gesteld op te treden tegen hun volksvertegenwoordigers, zijnde leden van de vereniging. Tegelijkertijd moeten deze volksvertegenwoordigers in staat worden gesteld om hun grondwettelijk gevorderde taak en rol te vervullen. De volksvertegenwoordigers zijn in die zin anders dan de overige leden van de vereniging. Bij een eventuele spanning tussen het lastverbod en het verenigingsrecht moet per geval bekeken worden welke publiekrechtelijke norm voorrang verdient. Wanneer bijvoorbeeld in een overeenkomst wordt vastgelegd dat een volksvertegenwoordiger altijd in lijn met de partij moet stemmen, dan gaat het lastverbod evident voor op het verenigingsrecht. Andersom zal een volksvertegenwoordiger geen beroep kunnen doen op het lastverbod wanneer hij weigert de contributie te betalen voor het lidmaatschap van de partij. Elzinga stelt dat politieke partijen bindingen achterwege behoren te laten daar waar de vrijheid van keuze en oordeel beslissend teniet wordt gedaan.⁴⁵ Naar mijn mening is dit het type bindingen waarbij het lastverbod voor moet gaan op het verenigingsrecht.

Naast zelfbinding aan partijprogramma's treedt er ook spanning op met het lastverbod wanneer volksvertegenwoordigers zich (op voorhand) binden aan de uitslag van een referendum. Vandaag de dag is het referendum op het gemeentelijke niveau geen ongewoon verschijnsel meer in Nederland. Er is echter lang discussie geweest over de vraag of het direct voorleggen van een vraagstuk aan de kiezers überhaupt wel paste in een vertegenwoordigend stelsel. In 1906 werd het allereerste referendum in Nederland georganiseerd in de gemeente Hillegom, waarbij aan de kiesgerechtigde bevolking de vraag werd voorgelegd of zij de voorkeur gaf aan een kermis of aan een volksfeest.⁴⁶ Dit eerste referendum werd nauwelijks opgemerkt, maar toen in 1912 in Naarden wederom een referendum werd georganiseerd over de wenselijkheid van een kermis leidde dit tot debat in de Tweede Kamer. De vraag was of dit referendum wel in overeenstemming was

43 Elzinga 1984, p. 167.

44 Vgl. Kortmann 1984, p. 150.

45 Elzinga 1982, p. 213.

46 Van der Krieken 2015, p. 29. Het betreft het eerste referendum sinds de vestiging van de eenheidsstaat in 1814. Onder de Bataafse Republiek werden eerder al referenda georganiseerd.

met het verbod van last zoals dat was vastgelegd in de toenmalige Gemeentewet. Hoewel minister van Binnenlandse Zaken Theo Heemskerk aangaf dat hij het besluit tot het houden van het referendum voor vernietiging zou hebben voorgedragen als het aan hem was voorgelegd, bleef het van kracht.⁴⁷ Twee jaar later besloot de Almelose gemeenteraad tot het houden van een referendum over het in die tijd opvallend levendige vraagstuk of er een kermis moest worden georganiseerd.⁴⁸ Ditmaal bleef het niet bij dreigementen; de Kroon vernietigde het raadsbesluit wegens strijd met het lastverbod.⁴⁹ Ongetwijfeld droeg dit niet bij aan de populariteit van het instrument, en tot aan de jaren 70 werden er dan ook slechts enkele referenda georganiseerd.⁵⁰ Met de democratiseringsgolf nam het gebruik van instrument echter weer toe, waardoor er vandaag de dag meer dan 200 lokale referenda in totaal hebben plaatsgevonden.⁵¹

Landelijke noch lokale referenda kunnen in Nederland bindend zijn.⁵² Toch komt het vaak voor dat volksvertegenwoordigers, al dan niet op voorhand, verklaren dat zij de uitslag van het referendum zullen respecteren. Dit kunnen zij om uiteenlopende redenen doen, bijvoorbeeld om meer kiezers naar de stembus te lokken, om aan te geven dat zij de kiezer serieus nemen, of om niet achter te blijven bij collega's die zich al hebben uitgesproken. De mogelijkheid om zich al dan niet te binden als raadslid wordt in een enkel geval bij verordening vastgelegd. In 1993 had de gemeenteraad van Arnhem in de toenmalige referendumverordening een dergelijke bepaling opgenomen in artikel 16. Deze luidde:

1. Bij ieder besluit tot het houden van een referendum wordt tevens beslist of de uitslag van het referendum al dan niet direct gevolgd wordt. Indien is besloten de uitslag te volgen is lid 2 van dit artikel van toepassing.
2. a) Indien degenen, die een stem hebben uitgebracht in het kader van het referendum zich in meerderheid uitspreken voor het concept-raadsbesluit, beslist dat deel van de raad dat zich bij een besluit van de raad om een referendum te houden heeft uitgesproken voor zelfbinding, dienovereenkomstig;
b) Indien degenen, die een stem hebben uitgebracht in het kader van het referendum in meerderheid tegen het concept-raadsbesluit blijken te zijn, trekt het college van burgemeester en wethouders het raadsvoorstel in.
3. In, zo mogelijk, de eerste vergadering van de raad, na het houden van het referendum (doch niet later dan 3 maanden daarna), vindt besluitvorming plaats over het aangehouden raadsvoorstel/conceptbesluit dat aan het referendum werd onderworpen.⁵³

De vraag was of de vorm van zelfbinding die in dit artikel was vastgelegd het karakter van het referendum niet zodanig wijzigde dat er gesproken moest worden van een bindend referendum. De Kroon besloot het besluit tot vaststelling van de

47 Van der Krieken 2015, p. 30. Theo Heemskerk was overigens de zoon van oud-premier en minister van Binnenlandse Zaken Jan Heemskerk.

48 Van der Krieken 2015, p. 30.

49 *Srb.* 1914, 301.

50 Veelzeggend is wel dat de besluiten om deze te organiseren niet werden vernietigd.

51 Westerweel & Van Tienen 2017, p. 183-184.

52 Voor een uitgebreide verklaring hiervan, zie Westerweel & Van Tienen 2017.

53 Artikel 16 referendumverordening Arnhem (oud).

nieuwe verordening te schorsen.⁵⁴ Na onderzoek kwam zij tot de conclusie dat er geen sprake was van een bindend karakter. De bepaling was niet in strijd met het primaat van de raad en ook niet met het lastverbod, waarop de schorsing werd opgeheven.⁵⁵ Aan deze conclusie lagen een aantal argumenten ten grondslag. Allereerst stelde de Kroon dat het referendum zelf formeel niets besliste. Volgens lid 3 was het namelijk altijd nog de raad die een besluit moest nemen over het aan een referendum onderworpen raadsvoorstel of conceptbesluit. Daarnaast gold de zelfbinding slechts voor raadsleden die zich daaraan vrijwillig onderworpen hadden. De raad als geheel was daarmee niet zonder meer gedwongen de uitslag van het referendum te volgen. Verder meende de kroon dat er van rechtens bindende lastgeving geen sprake was omdat het individuele raadslid geen directe last van de kiezers kreeg opgelegd. Hij beperkte zijn vrije beslissingsruimte op vrijwillige basis uit de volheid van zijn bevoegdheid.⁵⁶ Brederveld noemt deze argumentatie van de Kroon in zijn noot bij het besluit ‘niet zo erg overtuigend’.⁵⁷ Hij heeft kritiek op het formalistische argument van de Kroon dat het referendum niets beslist. Het karakter van het referendum wordt volgens hem niet bepaald door lid 3, maar door de eerste twee leden. Volgens die leden is het beslist de bedoeling dat er overeenkomstig de uitslag van het referendum wordt gestemd door de raadsleden die zich gebonden hebben. Materieel gezien beslist het referendum daarom wel degelijk iets.⁵⁸ Tevens zou lid 3 volgens de tekst en de toelichting niet bedoeld zijn om een zekere vrijheid voor de raad te creëren om alsnog zelfstandig te besluiten, maar om te zorgen dat de raad spoedig een besluit neemt. Verder zit er een tegenstrijdig element in het argument van de Kroon dat de finale besluitvorming nog altijd bij de raad berust, waardoor er geen sprake kan zijn van een bindend referendum. Als de raad altijd nog ruimte heeft om zelf te beslissen, zelfs wanneer nagenoeg alle raadsleden zich gebonden hebben, in hoeverre is er dan nog sprake van *zelfbinding*?⁵⁹ Brederveld lijkt hiermee te bedoelen dat de eerste twee leden van artikel 16, volgens de redenering van de Kroon, betekenisloos zijn of in ieder geval geen rechtskracht hebben. Dat zou echter strijdig zijn met de bedoeling van deze leden en met de redenering van de Kroon dat raadsleden hun vrije beslissingsruimte op vrijwillige basis kunnen beperken.⁶⁰

Ook de Afdeling Advisering van de Raad van State is kritisch op zelfbinding aan referendumuitslagen. Voor de vraag of een referendum constitutioneel aanvaardbaar is, in de zin van niet-bindend, is voor de Raad van State van belang welke politieke betekenis er aan de uitslag wordt toegekend: ‘Wanneer de regering of fracties in de Tweede Kamer te kennen geven de uitslag van het referendum zonder meer te volgen, dan kan in die zin niet meer worden gesproken over een niet

54 KB van 2 november 1993, *Stb.* 1993, 589.

55 KB van 21 september 1994, *Gst.* 1994/6999.

56 KB van 21 september 1994, *Gst.* 1994/6999, p. 3-4.

57 KB van 21 september 1994, *Gst.* 1994/6999, p. 7.

58 Ook Dölle meent dat bij referenda sprake is van een materiële verschuiving van de besluitvorming. Dölle 2007, p. 64.

59 Vgl. Schutgens en Sillen 2017, p. 194.

60 Overigens meent Brederveld dat lid 2 sub b van artikel 16 in strijd is met de Gemeentewet. De raad kan in een verordening niet bepalen wanneer het college een voorstel dat zij uit eigen bevoegdheid heeft ingediend, moet intrekken.

bindend referendum.⁶¹ Ook voor de Raad van State is dus niet doorslaggevend wie formeel de beslissing neemt over het aan een referendum onderworpen besluit, maar wie dat materieel doet. Naast de stelling dat referenda door zelfbinding materieel een bindend karakter krijgen, stelt de Raad van State ‘dat het in ons constitutionele bestel niet past bij de verantwoordelijkheid van de wetgever om zonder inhoudelijke heroverweging de uitkomst van het raadgevende referendum te volgen’.⁶² Met andere woorden, ook de taak van volksvertegenwoordigers verzet zich tegen zelfbinding zonder inhoudelijke overweging. De Raad van State concludeert dat ‘verklaringen van politici om de referendumuitslag op voorhand of na het referendum zonder inhoudelijke heroverweging te volgen, leiden tot een situatie die zich niet verdraagt met het karakter van het niet bindende referendum en op gespannen voet staat met de Grondwet’.⁶³

Brederveld en de Raad van State stippen in feite twee problemen aan met betrekking tot zelfbinding bij referendumuitslagen. Ten eerste geven volksvertegenwoordigers bij zelfbinding materieel gezien de beslissingsbevoegdheid uit handen aan de kiezers. Dat is enerzijds problematisch omdat noch de Grondwet noch de Gemeentewet de kiezers omschrijven als een orgaan dat publiekrechtelijke bevoegdheden kan uitoefenen. Anderzijds is het materieel overdragen van beslissingsbevoegdheid in strijd met de strekking van het lastverbod. In het Kroonbesluit over de referendumverordening van de gemeente Arnhem stelde de regering dat er bij zelfbinding geen sprake is van rechtens bindende lastgeving. Deze redenering klopt voor zover zij betekent dat volksvertegenwoordigers niet gedwongen kunnen worden hun belofte tot zelfbinding gestand te doen. Maar volksvertegenwoordigers verplichten zich bij zelfbinding in politieke en morele zin het inhoudelijke standpunt in te nemen dat volgt uit de uitslag van het referendum. In die zin kan er wel degelijk gesproken worden van een last. Zoals hiervoor is omschreven, is het lastverbod bedoeld om te garanderen dat volksvertegenwoordigers zelfstandig een inhoudelijk besluit kunnen nemen. Het is niet bedoeld om te garanderen dat volksvertegenwoordigers zelfstandig kunnen besluiten of zij een inhoudelijk standpunt willen innemen. Daarmee hangt het tweede argument tegen zelfbinding bij referenda samen, namelijk dat het nemen van een besluit zonder inhoudelijke (belangen)afweging niet strookt met de taak van volksvertegenwoordigers. De Grondwet en Gemeentewet dragen in de vertegenwoordigingsbepaling aan hen de plicht op het algemeen belang te behartigen, waarbij zij verschillende wensen van kiezers afwegen, in perspectief plaatsen en uiteindelijk een beslissing nemen. Kiezers mogen dit algemeen belang behartigen, maar zijn er zeker niet toe verplicht. De volksvertegenwoordiger mag zijn plicht niet aan hen afstaan, ook niet vrijwillig.⁶⁴

61 *Kamerstukken II 2015/16*, 34423, nr. 4, p. 2.

62 *Kamerstukken II 2015/16*, 34423, nr. 4, p. 3. De Raad van State stelde dit eerder in het advies over het voorstel van wet van de Kamerleden Wilders en Bosma tot intrekking van de goedkeuringwet inzake de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten enerzijds en Oekraïne anderzijds, *Kamerstukken II 2015/16*, 34449, nr. 4, p. 2.

63 *Kamerstukken II 2015/16*, 34423, nr. 4, p. 3.

64 Vgl. Schutgens en Sillen 2017, p. 194-195.

Naast deze twee problemen, speelt er met betrekking tot zelfbinding bij referenda nog een derde probleem. Hiervoor is beschreven dat volgens de Grondwet en de Gemeentewet vertegenwoordigers geacht worden naast het algemeen belang ook de politieke opvattingen van hun achterban in vertegenwoordigende colleges te behartigen, zodat er daarvan een afspiegeling ontstaat. Wanneer vertegenwoordigers zichzelf echter binden aan de keuze van het electoraat bij referenda, dan kan er geen partijpolitieke afspiegeling ontstaan. Het is in zo'n geval namelijk moeilijk zo niet onmogelijk om vast te stellen welk standpunt de achterban van een individuele vertegenwoordiger in heeft genomen. De individuele vertegenwoordiger komt daarmee in een lastig parket. Zelfbinding bij referenda past wat dat betreft beter in de nieuwe ontwikkeling waarbij het kiesrecht wordt gezien als onderdeel van de persoonlijke autonomie. In die lezing van vertegenwoordiging is het namelijk een schending van de autonome keuze van de burger wanneer een vertegenwoordiger anders besluit dan de burger heeft aangegeven.

6.2.5 *Tussenconclusie: de betekenis van vertegenwoordiging en het lastverbod voor initiatieven*

Hoewel de tekst van de vertegenwoordigingsbepaling en het lastverbod sinds 1814 nauwelijks is gewijzigd, is de betekenis van beide bepalingen in de loop der tijd behoorlijk veranderd. Ontwikkelingen rondom het kiesrecht, het kiesstelsel en politieke partijen vormden hiertoe de aanleiding. De vertegenwoordigingsbepaling was oorspronkelijk bedoeld om de aard van de eenheidsstaat uit te drukken en volksvertegenwoordigers op te dragen het algemeen belang te behartigen. Het eerste onderdeel van deze betekenis is nauwelijks relevant meer aangezien niemand er tegenwoordig nog bang voor hoeft te zijn dat de provincies de boventoon gaan voeren in Nederland. De bepaling drukt wel tot op de dag van vandaag uit dat het de taak van volksvertegenwoordigers is het algemeen belang te behartigen. Sinds 1917 wordt de vertegenwoordigingsbepaling daarnaast zo geïnterpreteerd dat de Staten-Generaal een afspiegeling moeten zijn van de in de maatschappij bestaande politieke overtuigingen. Vertegenwoordigers geven uitdrukking aan deze afspiegeling, waarbij zij het algemeen belang dus niet uit het oog mogen verliezen. Het lastverbod is sinds 1814 gehandhaafd om volksvertegenwoordigers tot het vervullen van die taak in staat te stellen. De krachten waartegen volksvertegenwoordigers beschermd moeten worden, zijn in de loop der tijd veranderd. In 1814 moest er bescherming geboden worden tegen beïnvloeding door provincies, in 1848 tegen kiezers en georganiseerde groepen, sinds 1917 voornamelijk tegen onevenredige beïnvloeding door politieke partijen en sinds 1983 deels weer tegen de ongefilterde wil van kiezers. Het voorbeeld van zelfbinding aan partijprogramma's en referendumuitslagen illustreert deze ontwikkelingen. Zelfbinding aan referendumuitslagen toont tegelijkertijd aan dat het handelen van vertegenwoordigers in overeenstemming met vertegenwoordiging als uitdrukking van de wil van kiezers op punten wringt met de klassiek-liberale en partijpolitieke opvattingen over vertegenwoordiging. Wanneer volksvertegenwoordigers zichzelf namelijk binden aan referendumuitslagen, dan verschuift daarmee materieel de besluitvorming naar het referendumelectoraat. Vooral bij een laag opkomstpercentage kan dat ertoe leiden dat er een besluit wordt genomen dat noch de partijpolitieke verhoudingen weerspiegelt noch in overeenstemming

is met de eigen opvattingen van de volksvertegenwoordigers. De drie ideeën over vertegenwoordiging kunnen, kortom, onderling botsen, maar zijn alle drie tot de Grondwet te herleiden.

Zoals in de inleiding van deze paragraaf is gesteld, geldt het voorgaande niet alleen voor de Staten-Generaal en de leden daarvan, maar evengoed voor de gemeenteraad en diens leden. Wanneer dan initiatieven als de Sociale Raad worden getoetst aan de betekenis van het lastverbod en de vertegenwoordigingsbepaling dan blijkt dat er spanningen kunnen optreden die eerst en vooral het gevolg zijn van het gebruik van loting als selectiemechanisme voor deelnemers. Dit mechanisme valt niet te rijmen met het oude klassiek-liberale idee dat vertegenwoordigende taken verricht moeten worden door de meest gekwalificeerde personen die gezamenlijk het algemeen belang behartigen. Als de selectie van een vertegenwoordiging geheel willekeurig is, betekent dat immers ook dat de kwaliteit van de deelnemers geheel willekeurig zal zijn.⁶⁵ In theorie valt loting beter te rijmen met vertegenwoordiging als afspiegeling van de in maatschappij aanwezige politieke opvattingen. Als de groep waaruit geloot wordt groot genoeg is en er geen verdere complicaties zijn, dan komt er namelijk een (politieke) vertegenwoordiging tot stand die gelijk is aan de (politieke) vertegenwoordiging die er zou zijn wanneer 100% van de stemgerechtigden hun stem zouden uitbrengen. Helaas laat de praktijk zien dat er in dit verband altijd complicaties optreden. Zo wordt er bij initiatieven als de Sociale Raad bijna altijd gewerkt met gewogen loting. Dat houdt in dat er bij de selectie van deelnemers meer rekening wordt gehouden met bepaalde kenmerken dan het geval zou zijn wanneer er geloot zou worden op basis van pure kans.⁶⁶ Daarnaast wijst onderzoek uit dat wanneer er geloot wordt en deelname aan een burgerraad niet verplicht is er een hoge mate van zelfselectie plaatsvindt.⁶⁷ Dit betekent dat personen die bijvoorbeeld politiek geïnteresseerd zijn meer geneigd zijn deel te nemen dan personen die dat niet zijn. Gewogen loting en zelfselectie zorgen ervoor dat de gelote vertegenwoordiging niet geheel willekeurig tot stand komt, waardoor er een reëel risico bestaat dat de politieke verhoudingen in de groep niet overeenkomen met die in de maatschappij. Loting verhoudt zich ten slotte slecht tot vertegenwoordiging als uitdrukking van de wil van burgers. Op het eerste gezicht doet dat misschien vreemd aan. De gedachte achter zowel een vertegenwoordiging samengesteld op basis van loting als een vertegenwoordiging die de wil van de burgers uitdrukt, is namelijk dat deze besluiten nemen die de mening van de gewone burgers reflecteren. Het belangrijke verschil zit hem in de manier waarop die mening “gevonden” wordt. Deelnemers van gelote vertegenwoordigingen nemen deel aan besluitvorming als gewone burgers en geven hun eigen mening. Zij worden daarbij alleen wel

65 Voor initiatieven als de Sociale Raad is dit onderdeel van de democratische innovatie. Door gewone burgers te laten participeren, hopen ze hen bepaalde vaardigheden aan te leren en kennis bij te brengen. Hierdoor worden deze burgers uiteindelijk ook competent om besluiten te nemen, net als dat het geval is in het klassiek-liberale idee. Het (wezenlijke) verschil zit hem er dan in dat het educatieve aspect van deelnemen aan de besluitvorming geen onderdeel is van de klassiek-liberale opzet. Daarin is het juist de bedoeling dat personen geselecteerd worden die al competent zijn.

66 In het geval van de Sociale Raad werd bijvoorbeeld geprobeerd deelnemers uit alle kernen te selecteren.

67 Michels en Binnema 2016, p. 59-71; Tonkens e.a. 2015, p. 58-59; Tonkens 2014, p. 5.

geacht representatief te zijn voor met hen vergelijkbare burgers die niet aan de beraadslaging deelnemen.⁶⁸ In het geval van de Sociale Raad vond de organisatie het bijvoorbeeld belangrijk dat er personen uit alle kernen van de gemeente aanwezig waren. Deze personen werden niet expliciet als vertegenwoordiger van hun kern aangewezen, maar omdat zij er nu eenmaal woonden, werd hun mening representatief geacht voor die van de andere burgers uit die kern. Wellicht dat deze redenering sociaalwetenschappelijk hout snijdt, maar zij staat op zeer gespannen voet met het idee van vertegenwoordiging dat ten grondslag ligt aan artikel 4 Grondwet. Het kiesrecht zoals dat in artikel 4 Grondwet is vormgegeven, beoogt gelijke invloed van alle kiesgerechtigden te verzekeren op de samenstelling van algemeen vertegenwoordigende organen. Het kiezen of gekozen worden is daarbij een handeling die de autonomie van het individu onderstreept. Iedereen heeft zelf invloed op het uitbrengen van zijn stem of het zich verkiesbaar stellen. Wanneer een vorm van loting wordt gebruikt voor de selectie van vertegenwoordigers, kan een individu geen invloed uitoefenen op de standpunten die hij behartigd wil zien noch op de persoon die dat voor hem moet doen. Met andere woorden, de (collectieve) wil komt niet tot stand door handelingen van individuen maar door kans. De parallel met politieke partijen dringt zich hier op. Deze werpen feitelijke barrières op voor het passieve kiesrecht doordat zij de toegang beheersen tot de vertegenwoordigende organen. Loting zoals dat door Van Reybrouck wordt bepleit, doet iets soortgelijks alleen dan voor de actieve kant van het kiesrecht. Ieder individu heeft in beginsel het recht en evenveel kans om tot een vertegenwoordigend orgaan te worden benoemd, maar het ontzegt individuen zelf de mogelijkheid om hun vertegenwoordigers te kiezen. Dit wordt met zoveel woorden door Van Reybrouck bevestigd wanneer hij loting prijst als de manier om het ideaal van de gelijke verdeling van politieke kansen te herstellen.⁶⁹ Die redenering houdt alleen rekening met de passieve kant van het algemeen kiesrecht en negeert de actieve kant.

De vraag is dan of dit gegeven, dat de opvatting over vertegenwoordiging zoals die geïncorporeerd is in initiatieven als de Sociale Raad op gespannen voet staat met de manier waarop het wettelijk kader uitdrukking geeft aan vertegenwoordiging, gevolgen heeft voor de verenigbaarheid van dergelijke initiatieven met dat wettelijk kader. In beginsel luidt het antwoord op deze vraag ontkennend. Dat komt omdat een oordeel van de Sociale Raad niet meer is dan een advies aan de gemeenteraad. De raad en zijn leden mogen zich op wat voor wijze dan ook laten adviseren over (voorgenomen) gemeentelijk beleid, en dus ook door een gelote burgerraad. Dat deze burgerraad een verschillende opvatting over vertegenwoordiging heeft, doet daar niets aan af. Sterker nog, het aanleveren van verschillende gezichtspunten aan het besluitvormende orgaan wordt in een consensusedemocratie juist positief gewaardeerd omdat dat leidt tot inclusievere besluiten. Ook is het zo dat er in het wettelijk kader al drie verschillende opvattingen over vertegenwoordiging geïstitutionaliseerd zijn die met elkaar kunnen concurreren. Het

68 Tonkens e.a. 2015, p. 8 en 48.

69 Van Reybrouck 2015, p. 122.

institutionaliseren van een extra opvatting over vertegenwoordiging verandert in beginsel niets wezenlijks aan deze situatie, behalve dan dat het wellicht lastiger wordt voor raadsleden om verschillende belangen tegen elkaar af te wegen.

Het institutionaliseren van een initiatief als de Sociale Raad botst pas met het wettelijk kader op het moment dat het de bedoeling is dat de raad zich op voorhand committeert aan de oordelen van het initiatief. Een dergelijk voornemen stuit af op het lastverbod, dat moet garanderen dat raadsleden zelfstandig inhoudelijk het beleid bepalen. Zij kunnen zich daarbij laten adviseren, maar zij kunnen niet materieel de (inhoudelijke) besluitvorming overlaten aan een ander orgaan zonder bevoegdheden daartoe formeel te delegeren.⁷⁰ Dat is zeker het geval wanneer het andere orgaan niet geacht kan worden de vormen van vertegenwoordiging te kunnen realiseren die de vertegenwoordigingsbepaling en het lastverbod veronderstellen. Mocht men daarom een opzet willen institutionaliseren waarbij de raad zich op voorhand kan committeren aan de oordelen van een initiatief, dan dient het lastverbod gewijzigd te worden. Dat zou neerkomen op een principiële wijziging van het wettelijk kader omdat het een inbreuk is op het eerste fundamentele beginsel van de gemeentelijk democratie. Op dat moment kan namelijk niet meer worden beweerd dat het politieke primaat berust bij de raad. De normering en de afweging tussen de verschillende opvattingen over vertegenwoordiging en de belangen die deze centraal stellen, zou dan materieel verplaatst worden naar een ander orgaan dat niet direct gekozen is.

6.3 Het hoofdschap van de raad

Het tweede in dit hoofdstuk te behandelen concept betreft het hoofdschap van de gemeenteraad, vastgelegd in artikel 125 lid 1 Grondwet. Dit artikel is een van de kernbepalingen van het constitutionele bestel op lokaal niveau en luidt: ‘aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad. Hun vergaderingen zijn openbaar, behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen.’ Uit deze bepaling volgt dat de raad en provinciale staten een centrale rol in respectievelijk het gemeentelijk en provinciaal bestel innemen. De eerste volzin van de bepaling heeft sinds 1848 onafgebroken in de Grondwet gestaan. Desondanks, of misschien juist mede daardoor, is het zeer lastig gebleken om vast te stellen wat het betekent om aan het hoofd van de gemeente of provincie te staan. Daarvoor is het nodig de historische ontwikkeling van de bepaling in relatie tot andere Grondwets- en Gemeentewetsbepalingen te beschrijven. Dat helpt om structuur aan te brengen in de discussie over de betekenis van het hoofdschap en om de ratio achter het grondwettelijk gebod helder te krijgen. Aan het einde van deze paragraaf zal blijken dat het hoofdschap van de raad vóór 1983 weinig zelfstandige betekenis had maar dat het vooral in samenhang met andere grondwettelijke bepalingen werd gelezen. Na de grondwetswijziging van 1983 en de dualisering van 2002 lijkt er zich juist een tegenovergestelde ontwikkeling

70 Zie paragraaf 4.2.2 voor een uitgebreide behandeling van het concept delegatie.

voor te doen: met het verdwijnen en wijzigen van inhoudelijke bepalingen uit de Grondwet en Gemeentewet krijgt het hoofdschap in discussies een meer materiele invulling.

6.3.1 *Principieel monistisch*

Artikel 139 van de Grondwet van 1848 bepaalde dat ‘aan het hoofd der gemeente staat een raad, welks leden onmiddellijk door de ingezetenen, op de wijze door de wet te regelen, voor een bepaald aantal jaren worden verkozen’. Thorbecke had dit artikel om een aantal redenen in de Grondwet opgenomen. Hij wilde hiermee ten eerste duidelijk maken dat aan de van oudsher dominante positie van stedelijke magistraturen een einde was gekomen. Voortaan berustte het primaat bij de gekozen vertegenwoordiging in plaats van de benoemde regenten. Ten tweede was hij van mening dat besluitvorming moest plaatsvinden in deliberatieve colleges, waarin het beste argument het pleit zou beslechten. De raad, die moest bestaan uit de meest bekwame verkiesbare personen, was daarvoor het aangewezen orgaan en zijn positie moest grondwettelijk gewaarborgd zijn. Ten derde beoogde Thorbecke met de bepaling tot uitdrukking te brengen dat aan het hoofd van de gemeente ‘eene wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij’ moest staan.⁷¹ Anders dan de regering later ten tijde van de dualisering stelde, bedoelde Thorbecke met ‘wezenlijke vertegenwoordiging’ niet een democratische afspiegeling van de in de gemeente bestaande belangen. Hij sloot juist aan bij de in die tijd heersende leer in liberale kringen dat de raad moest bestaan uit de meest bekwame individuen die naar eigen inzicht alle ingezetenen zou vertegenwoordigen. De raad moest een deliberatief college zijn, waarvan de leden zich zouden laten overtuigen door het beste argument. Voor politiek, in de zin van het vertegenwoordigen van verschillende al dan niet verenigbare belangen, was in dit model geen plaats.

De gemeentelijke democratie, zoals Thorbecke bij dit alles voor ogen had, was een monistische democratie. Het heeft nog het meeste weg van het verenigingsmodel.⁷² De raad fungeerde als het algemeen bestuur, vergelijkbaar met een algemene ledenvergadering, waarin alle gemeentelijke bevoegdheden hun oorsprong vonden.⁷³ Naast artikel 139 Grondwet 1848 gaf ook artikel 140 hier uitdrukking aan door te bepalen dat regeling en bestuur van de gemeentelijke huishouding exclusief aan de raad toekwamen. Het monistische bestuursmodel werd in de Gemeentewet van 1851 nog extra aangezet door in artikel 79 te bepalen dat de wethouders door de raad uit zijn midden benoemd moesten worden. Kiesgerechtigden stelden daarmee naast de wetgevende macht ook de uitvoerende macht samen. De gedachte was dat zij zodoende niet alleen zichzelf regels op legden, maar ook bestuurden.

71 Rapport Staatscommissie-Thorbecke 1848, p. 15-16.

72 Vgl. Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 359.

73 Met uitzondering van de bevoegdheden die de Gemeentewet 1851 direct aan het college toekende.

Enigszins vreemd aan deze constructie is artikel 179 Gemeentewet 1851, waarin aan het college van burgemeester en wethouders het dagelijks bestuur met bijbehorende bevoegdheden werd opgedragen. Het college had op geen enkele wijze een plaats gekregen in de Grondwet van 1848⁷⁴, maar de wethouders werden in artikel 1 Gemeentewet 1851 wel tot het bestuur van de gemeente gerekend. Aan de beslissing van Thorbecke om aan het college het dagelijks bestuur op te dragen, lagen vooral pragmatische redenen ten grondslag: ‘Het gewoon dagelijks bestuur kan niet wel worden uitgeoefend door eene talrijke vergadering, als de gemeenteraad. Het zal, buiten twijfel, beter worden waargenomen, indien het, gelijk tot heden plaats vond, door een klein collegie wordt uitgeoefend.’⁷⁵ Volgens Thorbecke was dit te verenigen met het hoofdschap van de raad doordat deze toezicht kon uitoefenen over het dagelijks bestuur. In artikel 183 Gemeentewet 1851 werd dit gewaarborgd door het college te verplichten verantwoording aan de raad af te leggen over het gevoerde bestuur en aan hem inlichtingen te verschaffen.⁷⁶ Tijdens de parlementaire behandeling van de Gemeentewet 1851 stelde Thorbecke temeer dat de eerste volzin van artikel 140 Grondwet niet anders vestigt ‘dan het algemeen beginsel van zelfstandigheid van den Raad in zaken der gemeentehuishouding’.⁷⁷ Hij vervolgde door te zeggen dat de taak van het college geen uitzondering was op de bevoegdheid van de raad en dat zij alles behoorde te omvatten wat tot het dagelijks bestuur kon worden gerekend. Men kon echter van mening verschillen over wat tot het dagelijks bestuur moest worden gerekend en daarmee over welk orgaan wanneer bevoegd was. Om twisten hierover te voorkomen, werden in artikel 179 Gemeentewet 1851 de bevoegdheden van het college limitatief omschreven en werd in artikel 134 bepaald dat aan de raad alle bevoegdheden met betrekking tot de regeling en het bestuur van de huishouding toekwamen voor zover die niet bij formele wet aan de burgemeester of het college waren opgedragen.

Met betrekking tot dit laatste artikel zijn twee opmerkingen op hun plaats. Ten eerste, en van ondergeschikt belang voor hetgeen hier behandeld wordt, is het artikel, gezien artikel 140 Grondwet, in feite overbodig.⁷⁸ Ten tweede staat het artikel op zeer gespannen voet met dat artikel uit de Grondwet.⁷⁹ Aan de wetgever was weliswaar in 1848 in artikel 138 Grondwet opgedragen de samenstelling, inrichting en bevoegdheid van gemeentebesturen bij wet te regelen, maar daarbij moest hij wel de voorschriften in acht nemen van artikel 139 tot en met 144 van diezelfde Grondwet. Zoals Oud terecht stelt, is het argument van Thorbecke dat het dagelijks bestuur bij wet aan het college is opgedragen om twistpunten te

74 De burgemeester werd ook niet met naam genoemd in de Grondwet, maar werd in artikel 139 lid 2 wel aangewezen als voorzitter van de raad.

75 De Vries en Van Poelje 1931, p. 124.

76 Vgl. de standpunten van het kabinet-Kok-II met betrekking tot de dualisering en het hoofdschap van de raad.

77 De Vries en Van Poelje 1931, p. 135. In de tekst wordt gesproken over de verhouding tussen artikel 140 Grondwet 1848 en artikel 135 Gemeentewet 1851. Aangenomen mag worden dat in plaats van artikel 135 bedoeld wordt op artikel 134 Gemeentewet 1851. Dat artikel spreekt namelijk over het bestuur van de gemeente, terwijl artikel 135 ziet op de verordenende bevoegdheid.

78 Deze dublere is echter niet ongewoon. Zo bepalen bijvoorbeeld artikel 127 Grondwet en artikel 147 lid 1 Gemeentewet beide dat de raad de verordenende bevoegdheid toekomt.

79 Vgl. Oud 1959, p. 56 en p. 424; Huart 1925, p. 272.

voorkomen, niet overtuigend.⁸⁰ Als de bevoegdheid bij de raad was gelaten, dan had deze namelijk kunnen bepalen wat de bevoegdheden van het college zouden zijn, waarover dan geen (juridisch) conflict had kunnen ontstaan. Oud verklaart het bestaan van artikel 134 door te stellen dat men het schijnbaar ongewenst achtte om alle bevoegdheden aan de raad te laten. Wellicht heeft ook een rol gespeeld dat Thorbecke met de Gemeentewet een uniform bestuursmodel aan alle gemeenten in Nederland wilde opleggen. Wanneer dan aan elke raad afzonderlijk zou worden overgelaten te bepalen welke bevoegdheden het college mocht uitoefenen, zouden er allicht verschillen zijn ontstaan tussen gemeenten. Vanuit het idee van uniformiteit en gelijkheid is dat ongewenst. Wat hier ook van zij, het feit dat de wetgever in 1851 direct bevoegdheden in de autonome sfeer toekende aan het college en de burgemeester betekende dat er vanaf het allereerste begin werd afgedaan aan het monistische uitgangspunt dat de raad aan het hoofd van de gemeente staat en dat alle bevoegdheden in hem hun oorsprong vinden.

6.3.2 *De mogelijkheid om te delegeren*

Naarmate de tijd vorderde en de maatschappij industrialiseerde, kwam er met betrekking tot het gemeentebestuur een gebrek aan het licht waarvoor de grondwetgever van 1922 een oplossing wilde bieden. De industrialisatie bracht een groeiende rol van de lokale overheid met zich mee, vooral op het gebied van sociale voorzieningen en nutsbedrijven, waarvan overheden in de regel eigenaar waren.⁸¹ De bestuurlijke last die daarmee gepaard ging kwam te rusten op de schouders van de gemeenteraad.⁸² De bevoegdheden van het college waren namelijk limitatief omschreven en de Grondwet en de Gemeentewet kenden nog niet de mogelijkheid om bestuursbevoegdheden te delegeren. De grondwetgever van 1922 stelde zich daarom ten doel delegatiemogelijkheden te creëren.

Een eerste aanzet kwam van de Grondwetscommissie-Heemskerk (1910), die voorstelde de woorden ‘en het bestuur’ uit het toenmalige artikel 144 Grondwet te schrappen.⁸³ Daarmee zou de wetgever de handen vrij krijgen om zelf de bestuurlijke organisatie vorm te geven. De latere Grondwetscommissie-Ruys de Beerenbrouck (1918) kwam tot een soortgelijk advies door voor te stellen alleen de regeling van de huishouding aan de raad over te laten.⁸⁴ Overigens kon niet iedereen in de commissie zich hierin vinden. In de minderheidsnota verzette het lid J.H. Schaper zich: ‘Het is in strijd met de eischen der werkelijke democratie, dat ook in de gemeenten zou worden doorgevoerd de scheiding tusschen de uitvoerende en de wetgevende, in casu verordenende bevoegdheid.’⁸⁵ Ondanks deze kritiek kwam het eerste kabinet-Ruys de Beerenbrouck, waarin Heemskerk

80 Oud 1959, p. 424.

81 Van Poelje 1914, p. 50-63; Openbare beraadslaging Eerste Kamer met betrekking tot de gemeentewet 1931, geciteerd in Kooiman en Kan 1931, p. 35.

82 Wat betreft de nutsbedrijven was de raad het enige orgaan met de bevoegdheid er een op te richten en te besturen. De raad was ook het enige orgaan met de bevoegdheid het initiatief te nemen inzake sociale voorzieningen.

83 Oud 1959, p. 59-60. Rapport Staatscommissie-Th. Heemskerk 1912, p. 25

84 Rapport Staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck 1920, p. 6.

85 Rapport Staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck 1920, minderheidsnota J.H. Schaper, p. 7-8.

minister van Justitie was, niet geheel toevallig met een voorstel gelijk aan dat van de commissie-Heemskerk. De Tweede Kamer kon zich niet vinden in dit voorstel omdat het de rol van de raad zou beperken tot het maken van verordeningen en het toekennen van budget. De mogelijkheid om bestuursbevoegdheden te delegeren werd ook door de Tweede Kamer wenselijk geacht, maar dan wel onder voorwaarde dat het de raad zelf zou zijn die tot delegatie zou besluiten. Voor de leden die dit standpunt innamen, was besturen namelijk een wezenlijk onderdeel van de rol van de raad, iets dat onomwonden uit de Grondwet moest blijken.⁸⁶ Uiteindelijk werd het wijzigingsvoorstel geamendeerd aangenomen in eerste en tweede lezing en luidde artikel 144 Grondwet 1922: ‘Aan de raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Hij kan in te bepalen gevallen, met inachtneming van te stellen regels, onder zijn toezicht het bestuur van te bepalen takken van de huishouding der gemeente geheel of ten deele aan andere organen opdragen.’ Aan de nieuwe redactie valt op dat delegatie weliswaar mogelijk is gemaakt, maar dan alleen zeer geclausuleerd. Het is de formele wetgever die aangeeft wanneer delegatie mogelijk is, op welke terreinen en welke regels de raad daarbij in acht moet nemen. Aan de raad zelf is de keuze om te delegeren overgelaten. Op grond hiervan meende Huart dat de nieuwe Gemeentewet, die tegelijkertijd werd voorbereid, ‘nog veel strenger het grondwettelijk beginsel, dat aan het hoofd der gemeente een raad staat, tot uiting [...] brengen dan het geval was in het werk van Thorbecke’.⁸⁷ Een bepaling in de Gemeentewet waarin het dagelijks bestuur aan het college werd opgedragen, was volgens hem nu uit den boze. De gemeentewetgever van 1931 trok zich evenwel niets van deze kritiek aan door ook in die wet de bepaling op te nemen dat het dagelijks bestuur met bijbehorende bevoegdheden aan het college toekwam.⁸⁸ Huarts opvatting was wellicht ook meer wensdenken dan realiteitszin. Als de soep zelfs in 1848/1851 niet zo heet gegeten werd, dan viel redelijkerwijs niet te verwachten dat dit in 1922/1931, na decennia van gegroeide praktijk, anders zou zijn.

Wat de nieuwe redactie uiteindelijk bleef uitdrukken was dat het bestuurlijke priemaat, in ieder geval voor wat betreft de gemeentelijke huishouding, bij de raad berustte. Dit bleef ongewijzigd tot aan de grondwetsherziening van 1983. Voordat die ontwikkeling beschreven kan worden, moet eerst nog het onderscheid tussen autonomie en medebewind behandeld worden. Verschillende auteurs hebben namelijk in het verleden gevolgen verbonden aan (de ontwikkeling van) dit onderscheid voor het hoofdschap van de raad.

⁸⁶ Huart 1925, p. 268-269.

⁸⁷ Huart 1925, p. 272. Oud is dezelfde mening toegedaan. Hij stelt dat de nieuwe redactie van artikel 144 Grondwet in 1922 weliswaar mogelijkheden tot delegatie opende, maar dat de tekst tegelijkertijd uitdrukte dat dit uitzonderingen waren met een beperkte strekking op de regel dat het bestuur bij de raad berust en dat alleen hij kon beslissen over delegatie. Alle gevallen die niet onder de uitzonderingen vielen, zoals de bevoegdheden van het college als dagelijks bestuur, moesten meer nog dan voorheen als ongrondwettelijk worden beschouwd. Oud 1959, p. 63-64.

⁸⁸ In de Gemeentewet van 1931 werden daarnaast de mogelijkheden voor de raad tot delegatie van bestuursbevoegdheden uitgebreid en werd het ook mogelijk gemaakt regelgevende bevoegdheden te delegeren. Vgl. Dölle en Elzinga 2004, p. 25.

6.3.3 *Van driekringenleer naar vervaagd onderscheid*

Autonomie en medebewind zijn termen die zien op een klassiek onderscheid met betrekking tot bevoegdheden van het gemeentebestuur.⁸⁹ De termen zelf worden als zodanig in de Grondwet niet genoemd, maar ze worden ingelezen in artikel 124 lid 1 en 2. De gemeentelijke autonomie gaat terug op het al eerder genoemde artikel 140 Grondwet 1848. Medebewind heeft voor het eerst een grondwettelijke basis gekregen in de Grondwet van 1887,⁹⁰ maar komt al voor in de Gemeentewet 1851.⁹¹ Volgens Dölle zijn autonome bevoegdheden ‘die bevoegdheden die de gemeente [...] zonder agendawang dus niet verplicht of actief uitgelokt door hogere overheden uitoefent en waarbij de essentialia van de normering van een bepaalde materie [...] worden vastgesteld’.⁹² A contrario moet de lagere overheid bij medebewind wel verplicht bevoegdheden uitoefenen die ontleend worden aan meestal formele wetgeving, waarin ook de te hanteren normen zijn vastgelegd. Het verschil tussen beide is hier ideaaltypisch omschreven, maar komt in deze definities neer op het al dan niet vrij zijn om beleid te maken en daarbij de te hanteren normen vast te stellen.

Door staatsrechtgeleerden zoals Thorbecke, Buys en Oppenheim is het verschil tussen autonomie en medebewind geplaatst in het kader van de driekringenleer. De kern van deze leer hield in dat de drie bestuurslagen (Rijk, provincie en gemeente) elk hun eigen specifieke sfeer hadden waarin zij hun natuurlijke belangen behartigden. Binnen de eigen sfeer waren de besturen vrij (autonoom) om beleid te ontplooiën met betrekking tot die belangen, maar zij konden er ook voor kiezen dat niet te doen. Welk belang tot welke sfeer behoorde was niet vastomlijnd, maar was afhankelijk van de aard ervan. Een belang kon in ieder geval niet tot meer dan een sfeer behoren omdat de sferen strikt gescheiden waren. Wanneer bijvoorbeeld het Rijk zich een materie aantrok die voorheen bij de gemeente berustte, dan werd het niet langer tot de gemeentelijke belangen gerekend. Wanneer het Rijk het gemeentebestuur vervolgens betrok in de uitvoering van het beleid, gebeurde dit via de constructie van het medebewind. Meestal werden daarbij bevoegdheden toegekend aan het college of de burgemeester.

Het strikte onderscheid tussen de verschillende sferen bracht mee dat het hoofdschap van de raad alleen betrekking had op de autonome gemeentelijke sfeer. Voor zover het college of de burgemeester medebewindsbevoegdheden uitoefenden, stond de raad aan de zijlijn. Er was zelfs discussie mogelijk over de vraag of het college en de burgemeester in dergelijke gevallen tot organen van de gemeente

89 Medebewind werd voorheen aangeduid met de verwarrende term zelfbestuur.

90 Artikel 144 lid 3 en 5 Grondwet 1887. Het derde lid luidde: ‘Wanneer de wetten, algemeene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen het vorderen, verlenen de gemeentebesturen hunne medewerking tot uitvoering daarvan.’ Het vijfde lid luidde: ‘De wet bepaalt, welk gezag het gemeentebestuur vervangt, wanneer dit in gebreke blijft in de uitvoering der wetten, der algemeene maatregelen van bestuur of der provinciale verordeningen te voorzien.’

91 Artikel 126 lid 1 Gemeentewet 1851: ‘Wanneer ter uitvoering van wetten, van algemeene maatregelen van inwendig bestuur, van Onze daartoe betrekkelijke bevelen, en van provinciale reglementen en verordeningen door het gemeentebestuur moet worden medegewerkt, geschiedt dit door burgemeester en wethouders.’

92 Dölle 1999, p. 6.

moesten worden gerekend.⁹³ Ook verschilde men van mening over de vraag of het college over de uitoefening van medebewindsbevoegdheden verantwoording verschuldigd was aan de raad. In 1931 werd de discussie tijdelijk beslecht door in artikel 216 te bepalen dat het college alleen verantwoording verschuldigd was aan de raad over het gevoerde bestuur van de huishouding van de gemeente.

De wetgevingspraktijk hield evenwel niet altijd rekening met de uitgangspunten van de driekringenleer. De Woningwet 1901, bijvoorbeeld, legde gemeenteraden in artikel 1 de verplichting op een verordening uit te vaardigen over aan woningen te stellen eisen en maakte in artikel 7 deze verordening aan goedkeuring van Gedeputeerde Staten onderhevig.⁹⁴ Oppenheim, die de driekringenleer nog met overtuiging aanhing, sprak er om twee redenen schande van. Ten eerste was het goedkeuringsvereiste uit artikel 7 een flagrante schending van de plaats die gemeenten innamen in het staatsbestel. Voor het uitoefenen van autonome bevoegdheden, in casu het uitvaardigen van een verordening, had de gemeente helemaal geen goedkeuring nodig van een andere bestuurslaag want hij was daaraan niet hiërarchisch ondergeschikt. Ten tweede meende Oppenheim dat het belang waarop de eerste afdeling van de wet zag bij uitstek een belang was dat aan de gemeenten toekwam en het Rijk zich dus niet moest aantrekken.⁹⁵

Ondanks de kritiek nam de bemoeienis van de rijksoverheid met het decentrale bestuur na de Woningwet alleen maar toe, waardoor ook de uitgangspunten van de driekringenleer verder onder druk kwamen te staan.⁹⁶ Het is dan ook weinig verrassend dat andere opvattingen, die beter met de praktijk te verenigen vielen, dominanter werden in het staatsrechtelijk discours. Buys had aan het einde van de negentiende eeuw al een soort middenpositie ingenomen in de discussie door te stellen dat de sferen van de drie bestuurslagen weliswaar gescheiden waren, maar dat een belang tot meerdere lagen kon behoren. Om te bepalen aan welke laag het belang dan toekwam, was niet de aard ervan relevant, maar de vraag welke laag het belang het meest doelmatig kon behartigen.⁹⁷ Andere auteurs zoals Labberton, Oud en Van den Bergh verwezen de driekringenleer in zijn geheel naar de prullenmand. Oud was met Buys van mening dat doelmatigheid leidend moest zijn voor de vraag wie een belang het beste kon behartigen. Wanneer de wetgever dit echter opdroeg aan het gemeentebestuur was er sprake van een ongedeeld openbaar belang dat door Rijk en gemeente gezamenlijk werd behartigd.⁹⁸ Van gescheiden sferen was zodoende geen sprake. In het kielzog hiervan meenden

93 Thorbecke, bijvoorbeeld, duidde gemeentebesturen aan als 'werktuigen' wanneer zij een regeling van hoger gezag moesten uitvoeren. Oud 1959, p. 25. Dit roept vandaag de dag de associatie op met mechanisch medebewind, waarover later meer.

94 *Sib.* 1901, 158.

95 Dölle 1999, p. 3. Naast deze punten werd ook kritiek geleverd op artikel 6 van de Woningwet 1901 waarin bepaald was dat de raad het college in staat mocht stellen nadere regels uit te vaardigen omtrent de eisen waar woningen aan moesten voldoen. Volgens de critici betrof dit delegatie van regelgevende bevoegdheid, waarvoor de (Grond)wet geen basis bood. Sleutelaar 1902, p. 53.

96 Oppenheim erkende dat er juridisch weinig tegen deze, in zijn ogen, uitholling van de lokale autonomie te beginnen was. De Grondwet had het begrip huishouding niet gespecificeerd, waardoor de wetgever naar gelieve beleidsterreinen naar zich toe kon trekken. Dölle 1999, p. 2.

97 Buys 1887, p. 187-192.

98 Oud 1959, p. 39-40.

Oud en Van den Bergh dat er geen sprake was van een principieel verschil tussen autonomie en medebewind, maar van een gradueel verschil.⁹⁹ Dat standpunt onderbouwden zij met een aantal wetshistorische en wetstechnische argumenten.¹⁰⁰ Een van de argumenten was dat de vrijheid die gemeentebesturen in autonomie genieten een relatieve vrijheid is. Volgens Oud omvatte namelijk elke publiekrechtelijke bevoegdheid tevens een verplichting.¹⁰¹ In het geval van de autonome bevoegdheden was dat de verplichting de huishouding van de gemeente te bestieren. De relativiteit van de gemeentelijke autonomie zagen Oud en Van den Bergh bevestigd in de door de Grondwet aan de wetgever gegeven bevoegdheid om maatregelen te nemen in het geval van grove (autonome) taakverwaarlozing.¹⁰²

Uit het vervaagde onderscheid tussen autonomie en medebewind vloeide volgens beiden voort dat medebewind ook als onderdeel van de huishouding van de gemeente moest worden gezien.¹⁰³ Aangezien regeling en bestuur van de huishouding in de Grondwet exclusief aan de raad werden toegekend, concludeerden zij dat de medebewindsbevoegdheden in beginsel aan de raad zouden moeten worden toegekend.¹⁰⁴ Dit strookte tevens beter met de grondwettelijke positie van de raad als hoofd van de gemeente.¹⁰⁵ Tegelijkertijd vonden Oud en Van den Bergh dat het om redenen van doelmatigheid mogelijk moest blijven om bestuursbevoegdheden aan het college en de burgemeester toe te kennen. Het wettelijk kader moest dit dus niet uitsluiten, maar moest vooral het grondwettelijk uitgangspunt beter tot uitdrukking laten komen.¹⁰⁶ Om uiteindelijk een logisch sluitend systeem te verkrijgen was het volgens Van den Bergh nog wel nodig om de verantwoordingsplicht van het college aan de raad uit te breiden tot medebewindsbevoegdheden.¹⁰⁷ Een belangrijke stap hiertoe werd gezet door de Hoge Raad in 1950 in het Haarlemmermeer-arrest.¹⁰⁸ In deze zaak was door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer woonruimte gevorderd van een inwoner op grond van artikel 7 Woonruimtetwet 1947. De inwoner was daartegen in beroep gegaan en stelde vorderingen in tegen de Staat. De Hoge Raad oordeelde dat deze niet-ontvankelijk waren omdat het college en de burgemeester niet optraden als Rijksorganen, maar als gemeenteorganen. Als zodanig bonden zij door hun ambtshandelingen de rechtspersoon de gemeente en kon de Staat niet aansprakelijk worden gesteld. Met dit arrest werd zodoende ook in de rechtspraak het onderscheid tussen autonomie en medebewind afgezwakt.

99 Oud 1959, p. 44; Van den Bergh 1951, p. 135-139.

100 Zie daarvoor Oud 1959, p. 20-100.

101 Op dit punt kom ik hierna nog terug.

102 Het huidige artikel 132 lid 5. Oud 1959, p. 44-45; Van den Bergh 1952, p. 160.

103 Oud 1959, p. 51-52; Van den Bergh 1951, p. 135-138.

104 Oud 1959, p. 424; Van den Bergh 1951, p. 139-140.

105 Van den Bergh 1951, p. 135 en 139-140. Oud en Van den Bergh hadden desondanks beiden begrip voor het toekennen van bestuursbevoegdheden aan het college. Oud 1959, p. 424; Van den Bergh 1951, p. 139-140.

106 Van den Bergh 1951, p. 135. Oud stelde daarom dat artikel 151 Gemeentewet (oud), waarin bepaald was dat medebewindsbevoegdheden in beginsel bij het college belegd moesten worden, een uitzondering was op de meer algemene regel uit artikel 167 Gemeentewet (oud), waarin bepaald was dat regeling en bestuur van de huishouding aan de raad toekwam.

107 Ook los van het onderscheid tussen autonomie en medebewind was dit al nodig. De kosten van het medebewind kwamen namelijk ten laste van de gemeentelijke begroting, waarover het budgetrecht van de raad zich uitstrekte.

108 HR 16 juni 1950, *NJ* 1951/653.

Het legde daarmee een bom onder artikel 216 Gemeentewet 1931, waarin was vastgelegd dat het college alleen over het bestuur van de huishouding verantwoording aan de raad moest afleggen. Nu de gemeente ook door medebewindshandelingen van het college gebonden kon worden, werd het essentieel dat het college over de uitoefening daarvan verantwoording ging afleggen aan het hoofd van de gemeente. Uiteindelijk werd in 1969 de verantwoordingsplicht voor het gehele door het college en de burgemeester gevoerde bestuur vastgelegd in de Gemeentewet.¹⁰⁹ In de Memorie van Toelichting bij de wetswijziging werd het vervaagde onderscheid tussen autonomie en medebewind en het arrest van de Hoge Raad expliciet als reden opgevoerd.¹¹⁰

6.3.4 *Staatscommissies voorafgaand aan de grondwetsherziening van 1983*

Met de wijziging van de Gemeentewet in 1969 werd het systeem, in de woorden van Van den Bergh, logisch sluitend. Ondertussen was het de vraag of dat systeem nog lang zou bestaan aangezien er in de jaren 60 en 70 volop gediscussieerd werd over de vormgeving van de bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland. Deze discussie zou uiteindelijk uitmonden in de Grondwet van 1983, waaraan de rapporten van maar liefst drie commissies ten grondslag lagen. Op chronologische volgorde waren dat de Staatscommissie-Van Schaik (1954), de werkgroep 'Proeve van een nieuwe Grondwet' (1966) en de Staatscommissie-Cals/Donner (1971).¹¹¹ Elk van deze commissies kwam met een verschillende visie op wat de Grondwet zou moeten bepalen over de decentrale overheden. Tegelijkertijd bestonden er ook enkele belangrijke overeenkomsten tussen de ontwerpen. Twee daarvan zijn voor het onderwerp van deze paragraaf van bijzonder belang. Allereerst werd in alle drie de grondwetsontwerpen doelbewust meer ruimte gecreëerd voor de wetgever om het bestuur van de decentrale overheden naar eigen goeddunken in te richten. Bepalingen werden ofwel gedeconstitutionaliseerd ofwel herschreven zodat eventuele grondwettelijke beperkingen voor de wetgever werden weggenomen.¹¹² Hiermee hangt de tweede overeenkomst samen, namelijk dat in geen enkel ontwerp de bevoegdheid inzake de regeling en het bestuur van de huishouding nog exclusief aan de raad toekwam. Dit brengt met zich mee dat in de ontwerpen van de commissie-Van Schaik en de commissie-Cals/Donner, waarin het hoofdschap van de raad nog een plaats had, de koppeling tussen het uitoefenen van bestuursbevoegdheden en dat hoofdschap werd verzwakt. Zoals hiervoor is beschreven, uitte het hoofdschap van de raad zich traditioneel onder andere in de bepaling dat de bevoegdheden inzake de regeling en het bestuur van

109 Artikel 129 Gemeentewet (oud).

110 *Kamerstukken II* 1968/69, 9882, nr. 3.

111 Rapport Staatscommissie-Van Schaik 1954; Werkgroep-Proeve 1966; Rapport Staatscommissie-Cals/Donner 1971.

112 Waarom hiernaar gestreefd wordt is een vraagstuk dat te groot is om hier behandeld te kunnen worden. Wellicht speelt de naoorlogse problematiek en de wederopbouw op de achtergrond een grote rol. In die omstandigheden is het immers belangrijk om een centrale autoriteit in staat te stellen de schaarse middelen doelmatig en efficiënt te verdelen. Ook het toenemende gelijkheidsdenken kan een rol hebben gespeeld. Wanneer verschillen tussen gemeenten minder gewenst zijn, is het ook minder bezwaarlijk dat gemeenten minder ruimte hebben om naar eigen inzicht te besturen.

de huishouding exclusief aan de raad toekwamen. Oud en Van den Bergh stelden zelfs dat, nu in hun ogen het onderscheid tussen autonomie en medebewind niet meer bestond en medebewind ook onder de huishouding van de gemeente viel, het beter met het hoofdschap van de raad te verenigen was wanneer alle bevoegdheden in beginsel aan de raad zouden toekomen. Deze redenering zou echter niet meer automatisch opgaan wanneer, zoals in de grondwetherzieningsvoorstellen gebeurde, aan de exclusieve positie van de raad als bestuurder een einde werd gemaakt. Met het schrappen van de exclusieve bestuursbevoegdheid van de raad zou er een grond wegvallen om het hoofdschap van de raad zo te interpreteren dat het inhoudt dat alle bestuursbevoegdheden in beginsel aan de raad moeten toekomen. Voor de wetgever zou er daarmee een grondwettelijke beperking wegvallen ten aanzien van de inrichting van het gemeentebestuur, een gevolg dat precies paste in de doelstelling van alle drie de commissie. Zoals hierna betoogd zal worden, paste het ook precies in de doelstelling van de grondwetgever van 1983.

6.3.5 *De grondwetsherziening van 1983*

Het werk van de commissies mondde uiteindelijk uit in de wetsvoorstellen tot herziening van de Grondwet die onder het kabinet-Den Uyl werden ingediend.¹¹³ Een aantal zaken uit het wetsvoorstel inzake de provincies en gemeenten valt daarbij op. Ten eerste werd in artikel 7.3 lid 2 bepaald dat het college en de burgemeester onderdeel waren van het gemeentebestuur. De regering ontleende de motivering daarvoor direct aan het rapport van de Staatscommissie-Cals/Donner: aangezien de hoofdorganen van het rijksbestuur in de Grondwet vermeld werden, moest hetzelfde gebeuren voor de hoofdorganen van de decentrale besturen.¹¹⁴ Ten tweede bleef het hoofdschap van de raad gehandhaafd in artikel 7.3 lid 1. De regering ontleende de motivering daarvoor wederom aan het rapport van de Staatscommissie-Cals/Donner: uit de Grondwet moest duidelijk blijken dat het laatste woord omtrent de hoofdlijnen van het te voeren beleid toekomt aan provinciale staten en de raad omdat dit de enige organen zijn met een democratische legitimatie.¹¹⁵ Aangenomen wordt dat het hoofdschap zich onder deze formulering uitstrekt over zowel de autonome als de medebewindssfeer van het gemeentebestuur, aangezien op beide terreinen gemeentelijk beleid tot uiting komt.¹¹⁶ Deze zienswijze wordt kracht bijgezet doordat, ten derde, het verschil tussen autonomie en medebewind in artikel 7.2 verregaand werd afgezwakt. In het oorspronkelijke wetsvoorstel luidde dit artikel als volgt:

1. Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur aan hun besturen overgelaten.
2. Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.

113 *Kamerstukken II 1975/76*, 13990, nr. 2.

114 *Kamerstukken II 1975/76*, 13990, nr. 3, p. 14.

115 *Kamerstukken II 1975/76*, 13990, nr. 3, p. 13. Vgl. Rapport Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 291.

116 Dölle en Elzinga 2004, p. 85. Vgl. Voermans en Waling 2018, p. 107, die stellen dat het primaat van de raad zich op grond van zijn hoofdschap pas vanaf dit moment over het gehele gemeentelijke beleid uitstrekt, in tegenstelling tot Oud en Van den Bergh die dat al eerder het geval achtten.

Aan de begrippen ‘overgelaten’ en ‘gevoerd’ blijkt dat er nog enig verschil werd gemaakt tussen autonomie en medebewind. De regering gaf hiervoor als reden: ‘Ten einde de positie van provincies en gemeenten als eenheden van gedecentraliseerd bestuur in de Grondwet te markeren blijft het [...] noodzakelijk zowel vast te leggen dat zij ten principale een vrije bevoegdheid tot regeling en bestuur bezitten, als te stipuleren dat zij door hoger gezag tot regeling en bestuur kunnen worden verplicht.’¹¹⁷ De regering voegde daaraan toe: ‘Het zal echter duidelijk zijn dat met deze beide bepalingen niet twee geïsoleerde terreinen van werkzaamheid worden aangeduid. Eerder zou men kunnen spreken van twee belangrijke structurelementen binnen het totale, één geheel vormende veld van werkzaamheden van de provincie c.q. de gemeente.’¹¹⁸ Enerzijds lijkt uit deze passages te volgen dat de regering een principieel onderscheid maakte tussen de grondslagen van autonome bevoegdheden en medebewindsbevoegdheden. In het geval van autonome bevoegdheden is die ten principale vrij. Anderzijds lijkt de regering van mening dat dit geen normatieve gevolgen zou hebben. Beide soorten bevoegdheden waren namelijk onderdeel van het ene werkterrein van gemeenten en provincies. Dit laatste punt sloot, ten vierde, aan bij het voornemen van de regering om het begrip ‘huishouding’ te schrappen. Volgens haar was het begrip niet scherp te omlijnen en had het ‘niet of nauwelijks normatieve betekenis’.¹¹⁹ Met de Staatscommissie-Cals/Donner betoogde de regering dat het begrip slechts tot zinloze competentiediscussies leidde en dat, door het begrip te schrappen, tevens de onhoudbaarheid van de driekringenleer werd onderstreept: ‘de nieuwe redactie [van artikel 7.2] geeft een beter aanknopingspunt voor de zienswijze, dat vele overheidstaken een samenhangend geheel vormen, waarin verschillende bestuurslagen in onderling samenspel hun aandeel hebben’.¹²⁰ Aan het voorgestelde artikel 7.2 valt ten slotte nog op dat bestuursbevoegdheden niet langer exclusief aan de raad werden toegekend maar aan het gemeentebestuur en dat de tweede volzin uit artikel 153 lid 1 van de toenmalige Grondwet werd geschrapt. Beide wijzigingen moesten de wetgever in staat stellen aan andere organen dan de raad bestuursbevoegdheden op te dragen, zowel in autonomie als in medebewind.¹²¹ Onder andere organen werden overigens ook bestuurscommissies gerekend, waardoor de wetgever over zou kunnen gaan tot gedwongen binnengemeentelijke decentralisatie.¹²²

Een aantal van de hiervoor genoemde punten stuitte op hevig protest in de Tweede Kamer, met name het schrappen van het begrip ‘huishouding’ en het openen van de mogelijkheid voor de wetgever om binnengemeentelijke decentralisatie op te leggen. Over het eerste punt werd opgemerkt dat daardoor de gemeenteraad (en provinciale staten) zou kunnen worden opgevat als verlengstuk van de rijks-overheid.¹²³ Ook merkte men op dat het begrip ‘huishouding’ in de jurisprudentie

117 *Kamerstukken II 1975/76*, 13990, nr. 3, p. 7-8.

118 *Kamerstukken II 1975/76*, 13990, nr. 3, p. 8.

119 *Kamerstukken II 1975/76*, 13990, nr. 3, p. 11.

120 *Kamerstukken II 1975/76*, 13990, nr. 3, p. 11.

121 *Kamerstukken II 1975/76*, 13990, nr. 3, p. 12; *Kamerstukken II 1976/77*, 13990, nr. 6, p. 12.

122 *Kamerstukken II 1975/76*, 13990, nr. 3, p. 12.

123 *Kamerstukken II 1976/77*, 13990, nr. 5, p. 9.

werd gebruikt om de ondergrens van de bevoegdheden van het gemeentebestuur aan te duiden. Als het begrip zou verdwijnen zou dit dus ook voor de rechter problemen met zich meebrengen.¹²⁴ Verder werd gedwongen binnengemeentelijke decentralisatie door verschillende fracties niet in overeenstemming geacht met de zelfstandige positie van gemeenten en provincies in het staatsbestel.¹²⁵ Waar in de schriftelijke stukken gek genoeg geen commentaar op werd geleverd, was de keuze om ook in autonomie de bevoegdheid tot regeling en bestuur aan het gemeentebestuur over te laten. Zoals hiervoor is betoogd, was de exclusieve bestuursbevoegdheid van de raad nu juist een wezenlijk onderdeel van het lokale bestuursmodel.

Toen eind 1977 het kabinet-Van Agt-I aantrad, werden de voorstellen op enkele punten aangepast. Een van de wijzigingen betrof artikel 7.2 lid 1, dat ging luiden: ‘voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake openbare belangen aan hun besturen overgelaten. Zij nemen daarbij in acht hetgeen bij of krachtens de wet is voorzien.’¹²⁶ De regering hoopte met het toevoegen van de woorden ‘inzake openbare belangen’ tegemoet te komen aan het bezwaar dat door het schrappen van het begrip ‘huishouding’ onduidelijkheid zou ontstaan over de ondergrens van gemeentelijke bevoegdheden.¹²⁷ Aan de bezwaren die geuit waren tegen de in de voorstellen opgenomen mogelijkheid tot gedwongen binnengemeentelijke decentralisatie kwam de regering niet tegemoet: ‘De mogelijkheid die in het wetsontwerp besloten ligt dat de wetgever op het terrein van de autonomie ook zonder de instemming van de gemeenteraad organen van binnengemeentelijke decentralisatie kan creëren, achten wij juist.’¹²⁸

Tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer bleek dat veel parlementariërs zich nog steeds niet konden vinden in enkele van de voorstellen. De kritiek richtte zich, evenals in de schriftelijke ronde, vooral op het ontbreken van het begrip ‘huishouding’ en de mogelijkheid voor de wetgever om tot gedwongen binnengemeentelijke decentralisatie over te gaan. Het Kamerlid Faber (CDA) diende daarom twee amendementen in, die beide werden aangenomen, om de voorstellen in overeenstemming te brengen met de positie die de gemeente en provincie in zijn ogen innamen in het staatsbestel. In het eerste amendement verving hij in artikel 7.2 lid 1 de woorden ‘openbare belangen’ door het begrip ‘huishouding’.¹²⁹ De toelichting hierop luidde: ‘De CDA-fractie vindt het een grote verarming, als door de vervanging van het begrip ‘huishouding’ door ‘openbare belangen’ de onderstreping van de originele bevoegdheden van de gemeenten en provincies in de Grondwet zou komen te vervallen.’¹³⁰ Ook het Kamerlid Kappeyne van de Coppello (VVD) legde de nadruk op het originele karakter van de bevoegdheden door te stellen dat het van belang was ‘een evenwichtige formulering te vinden

124 *Kamerstukken II* 1976/77, 13990, nr. 8, p. 5.

125 *Kamerstukken II* 1976/77, 13990, nr. 6, p. 12.

126 *Kamerstukken II* 1978/79, 13990, nr. 10.

127 *Kamerstukken II* 1978/79, 13990, nr. 9, p. 4.

128 *Kamerstukken II* 1978/79, 13990, nr. 9, p. 12.

129 *Kamerstukken II* 1978/79, 13990, nr. 19.

130 *Handelingen II* 27 februari 1979, p. 3653.

die het principe van de eigen bevoegdheid aanduidt'.¹³¹ Volgens haar leende het door wetgevingshistorie en jurisprudentie geladen begrip 'huishouding' zich hier beter voor dan de overige geopperde termen. Fabers tweede amendement introduceerde een nieuw grondwetsartikel in de voorstellen, namelijk het huidige artikel 128 dat ziet op binnengemeentelijke decentralisatie.¹³² Het amendement had de strekking dat 'behalve bij gemeentelijke en provinciale herindelingen, de binnengemeentelijke en binnenprovinciale decentralisatie zal moeten geschieden door de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten'.¹³³ Iets anders was naar zijn mening in strijd met het beginsel van de territoriale decentralisatie. Hij werd daarin onder anderen gesteund door het Kamerlid Verbrugh (GPV), die de taak het plaatselijk bestuur in te richten expliciet en bij uitstek koppelde aan de positie van de raad als hoofd van de gemeente.¹³⁴

Wat in de mondelinge behandeling van de wijzigingsvoorstellen wederom niet aan bod kwam, was het voornemen tot het deconstitutionaliseren van de exclusieve bestuursbevoegdheid van de raad. Alleen zijdelings werd daarover wat opgemerkt door het Kamerlid Bakker (CPN) in het kader van het voorstel om de verplichting te deconstitutionaliseren dat leden van gedeputeerde staten en het college afkomstig moesten zijn uit provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad: 'Provinciale staten en gemeenteraad zijn echter wèl het bestuur [in tegenstelling tot het parlement]. De colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten zijn de uitvoerende lichamen. Als in de Grondwet de mogelijkheid wordt geopend, niet-gekozenen via deze functies in het bestuur van de gemeentes en provincies te betrekken, holt men naar mijn overtuiging deze wezenlijke functie van de besturen uit.'¹³⁵ Andere parlementariërs besteedden er echter geen aandacht aan, waardoor de exclusieve bestuursbevoegdheid van de raad vrij geruisloos uit de Grondwet verdween.¹³⁶

131 *Handelingen II* 27 februari 1979, p. 3691.

132 'Behoudens in de gevallen bedoeld in artikel 7.1, kan de toekenning van bevoegdheden, als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, aan andere organen dan die, genoemd in artikel 7.3, alleen door provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad geschieden.' *Kamerstukken II* 1978/79, 13990, nr. 22. Dit is het huidige artikel 128 Grondwet geworden.

133 *Handelingen II* 27 februari 1979, p. 3652.

134 *Handelingen II* 27 februari 1979, p. 3695.

135 *Handelingen II* 27 februari 1979, p. 3701.

136 Zoals hierna nog behandeld zal worden meende de Staatscommissie dualisering dat 'de toelichtende stukken op wat thans de artikelen 124, eerste lid, en 125, eerste lid, Grondwet zijn, laten zien dat de grondwetgever [van 1983] niets heeft willen af- of toedoen aan de formele en materiële positie van de raad'. Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 55. Dit is op zichzelf genomen een enigszins wonderlijke conclusie. Tijdens de parlementaire behandeling werd weliswaar beaamd dat de nieuwe tekst van artikel 124 lid 1 materieel geen wijziging van de positie van de raad behelste, maar formeel werd het college in de nieuwe tekst toegevoegd aan het gemeentebestuur waar dat voorheen volgens de Grondwet alleen gevormd werd door de raad. Door te zeggen dat er formeel en materieel geen wijziging van de positie van de raad werd beoogd, lijkt de commissie te suggereren dat de tekstuele verandering geen enkele betekenis heeft. Dat dit waarschijnlijk toch niet is wat de commissie bedoelt kan afgeleid worden uit de bewering van de commissie verderop in haar rapport dat de grondwetgever met de wijziging van artikel 124 lid 1 tot uitdrukking heeft willen brengen dat de wetgever ook aan andere organen dan de gemeenteraad bestuursbevoegdheden kan opdragen (p. 408).

6.3.6 *De gemeentewet 1992*

De eerste mogelijkheid om van de nieuwe vrijheid gebruik te maken die de Grondwet van 1983 aan de wetgever verschafte, kwam met de aanpassing van de gemeentewet in 1992. Het gemeentelijk bestuursmodel werd in deze wet niet op een geheel andere leest geschoeid. De gemeentewetgever van 1992 probeerde eerder nauwer aan te sluiten bij een van de oorspronkelijke uitgangspunten door te proberen het bestuurlijke primaat van de raad te versterken. Daartoe werden een aantal maatregelen genomen, waarvan er twee in het bijzonder opvallen. Allereerst achtte de wetgever het wenselijk dat de gemeentewet slechts in globale termen de verhouding tussen de bestuursorganen aangaf.¹³⁷ Daartoe werd de limitatieve opsomming van de bevoegdheden van het college als dagelijks bestuur geschrapt en werd voor een nieuwe opzet gekozen: 'Uitgaande van de gedachte dat het primaat bij de raad behoort te liggen, wordt zowel op het terrein van de autonome taakbehatiging als op het terrein van het medebewind gekozen voor het systeem waarbij de raad het primair bevoegde orgaan is voor zover het gaat om het algemeen bestuur en het college van burgemeester en wethouders voor zover het gaat om het dagelijks bestuur.'¹³⁸ Dat de raad ook in medebewind primair bevoegd werd verklaard, achtte de wetgever noodzakelijk. In de loop der jaren waren namelijk steeds meer van oorsprong autonome bestuursbevoegdheden in het medebewind terecht gekomen, waarbij het college met de uitvoering werd belast. Om daadwerkelijk te kunnen spreken van een herstel van het bestuurlijke primaat moesten ook deze bevoegdheden in beginsel aan de raad toekomen.¹³⁹ Van belang daarbij was dat het medebewindsregime meer moest aansluiten bij het regime van de autonome taken. De tweede noemenswaardige maatregel zag daarop en hield in dat de raad de bevoegdheid kreeg om algemene regels te stellen ten aanzien van door het college en de burgemeester uitgeoefende bevoegdheden, ongeacht of deze tot de autonome of de medebewindssfeer behoorden.¹⁴⁰

Bij dit alles speelde het hoofdschap van de raad een belangrijke rol. Zo meende de regering dat het op basis daarvan in beginsel aan de raad was om te bepalen of een bevoegdheid tot het algemeen of dagelijks bestuur moest worden gerekend.¹⁴¹ Daarnaast betekende het hoofdschap volgens de regering ook dat het aan de raad zelf was om te beslissen welke bevoegdheden hij al dan niet aan het college wenste te delegeren.¹⁴² Meer in het algemeen volgde uit het hoofdschap dat de raad vrij was om te bepalen in hoeverre hij gebruik wilde maken

137 *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 42. Bijkomend voordeel was dat gemeenten daarmee voldoende ruimte zouden hebben om te komen tot een op de lokale situatie toegesneden verdeling van bevoegdheden.

138 *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 54. Enkele bevoegdheden bleven niettemin expliciet toegekend aan het college.

139 Dit werd overigens verantwoord door te verwijzen naar de totstandkomingsgeschiedenis van de Grondwet van 1983 en het daarin verwoorde standpunt dat het verschil tussen autonomie en medebewind verregaand verwaterd was en het beide nog slechts structuurbepalende elementen waren.

140 Artikel 149 Gemeentewet 1992.

141 *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 10, p. 64.

142 *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 58.

van beleidsbepalende taken en controlerende bevoegdheden.¹⁴³ Door de rol van de raad in het gemeentelijk bestel zo centraal te stellen benadrukte de gemeentewetgever van 1992, net als de grondwetgever van 1983, het monistische karakter van het gemeentelijk bestel.

6.3.7 *De dualisering van 2002*

Een aantal jaar later lijkt de stemming volledig omgeslagen. Het kabinet-Kok-II benoemde in 1998 de Staatscommissie-Elzinga (hierna: de Staatscommissie), niet om te adviseren over de wenselijkheid van dualisering van het lokale bestuursmodel, maar over de vormgeving daarvan.¹⁴⁴ Een belangrijke vraag waarvoor de Staatscommissie zich gesteld zag, was hoe dualisering te verenigen viel met het hoofdschap van de raad. Het antwoord daarop werd door de Staatscommissie en daarna de regering gezocht in het gebruik van een nieuw begrip om het hoofdschap te interpreteren, namelijk eindverantwoordelijkheid.¹⁴⁵ Zoals hierna zal blijken, leidde het gebruik van dit begrip tot een in veel opzichten meer materiële invulling van het hoofdschap dan vóór 2002 het geval was.

Zoals gezegd hield het hoofdschap volgens de grondwetgever van 1983 in dat de raad het laatste woord moest hebben omtrent de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid. Dit betekende volgens de Staatscommissie dat de raad de eindverantwoordelijkheid moest hebben over dat beleid. Die eindverantwoordelijkheid kon in formele zin bestaan uit vier hoofdelementen waarin het primaat van de raad tot uitdrukking kwam, namelijk een controlerend, regelgevend, bestuurlijk en budgettair primaat.¹⁴⁶ Een van de belangrijkste voorstellen van de Staatscommissie was het verplaatsen van het bestuurlijke primaat van de raad naar het college.¹⁴⁷ Bestuurlijke bevoegdheden zouden in deze opzet zoveel mogelijk bij het college geconcentreerd worden zodat de raad zijn handen vrij zou hebben voor andere taken. Dit was volgens de Staatscommissie in overeenstemming met de eindverantwoordelijkheid van de raad. De raad zou namelijk weliswaar niet meer zelf over de formele bevoegdheden beschikken, maar zou de besluiten van het college vooraf kunnen sturen door middel van zijn verordenende en budgetterende bevoegdheden en achteraf door middel van politieke controle- en verantwoordingsmechanismen.¹⁴⁸ Hierdoor zou de raad alsnog beslissende invloed kunnen uitoefenen op de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid. Ter onderbouwing van de rechtmatigheid van deze bevoegdheidsverdeling tussen raad en college wees de Staatscommissie op de deconstitutionalisering van de exclusieve bestuursbevoegdheid van de raad bij de grondwetsherziening van 1983. Hoewel er volgens

143 'Een van de wezenlijke aspecten van de grondwettelijke regel dat de raad aan het hoofd van de gemeente staat, is naar onze mening dat deze daadwerkelijk zelf kan bepalen op welke wijze hij omgaat met het ter beschikking gestelde instrumentarium.' *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 10, p. 52.

144 KB 30 september 1998, *Stb.* 1998, 588.

145 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 359 e.v.

146 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 359-360.

147 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 362.

148 Tijdens de parlementaire behandeling van de dualiseringswetgeving in de Eerste Kamer ontstond over het verschil tussen deze formele en materiële eindverantwoordelijkheid een interessante discussie tussen de leden Platvoet (GroenLinks) en Luitjen (VVD). Zie *Handelingen I* 26 februari 2002, p. 1035.

de Staatscommissie niet al te zware conclusies verbonden moesten worden aan deze deconstitutionalisering, betekende het op zijn minst dat de grondwetgever aan de wetgever de mogelijkheid heeft willen geven om ook aan andere organen dan de raad bestuursbevoegdheden op te dragen.¹⁴⁹ Artikel 124 lid 1 bepaalt immers sinds 1983 dat regeling en bestuur inzake de huishouding aan het gemeentebestuur is overgelaten, waaronder naast de raad ook het college en de burgemeester moeten worden begrepen. Tegelijkertijd meende de Staatscommissie dat de Grondwet het de wetgever niet toestond het bestuurlijke primaat in zijn geheel naar het college te verplaatsen. Het hoofdschap van de raad was namelijk volgens haar zo verweven met het monistische bestuursmodel dat overdracht van de autonome bestuursbevoegdheid aan het college niet mogelijk was zonder strijdig te zijn met dat hoofdschap. Voor een volledige dualisering van het gemeentebestuur was het daarom nodig dat de grondwetgever zich zou uitspreken over de afschaffing van het monisme, bij voorkeur door het hoofdschap te deconstitutionaliseren.¹⁵⁰

In haar reactie op het advies van de Staatscommissie gaf de regering aan het in grote lijnen eens te zijn met de voorstellen. Ook de regering meende dat de raad de algemene eindverantwoordelijkheid voor het gemeentebestuur moest houden en dat de positie van de raad moest worden versterkt. Anders dan de Staatscommissie meende de regering echter in eerste instantie dat het hoofdschap van de raad niet gedeconstitutionaliseerd hoefde te worden om het gemeentebestuur volledig te dualiseren. Volgens de regering was het voldoende om de grondwetgever te laten verklaren dat het hoofdschap verenigbaar was met een dualistisch bestuursmodel.¹⁵¹ In de Memorie van Toelichting bij de dualiseringswet stelde de regering in aanvulling hierop dat het hoofdschap van de raad de wetgever niet verplichtte het lokale bestuursmodel op een bepaalde manier in te richten. Wel moest de wetgever de raad in staat stellen materieel invulling te geven aan de centrale positie die hem door de grondwetgever in het lokale bestuursmodel is toebedacht.¹⁵² Daarnaast verklaarde de regering in een bijzonder staaltje anachronisme dat de grondwetgever van 1848 met het hoofdschap van de raad heeft willen uitdrukken dat aan de raad als (enig) rechtstreeks gekozen orgaan van de gemeente de eindverantwoordelijkheid toekomt in het lokale bestuur.¹⁵³ De regering herhaalde verder het standpunt uit de kabinetsreactie op het advies van de Staatscommissie dat het hoofdschap van de raad zich niet tegen dualisering verzette. In de voorstellen van de regering was de raad namelijk nog steeds het enige democratisch gelegitimeerde orgaan van de gemeente. De uitoefening van bestuursbevoegdheden moest hierdoor alsnog terug te voeren zijn op instemming van het vertegenwoordigend orgaan. Het verschil met het monistische stelsel zat hem volgens de regering in het feit dat instemming in zo'n stelsel in formele zin werd gegarandeerd door de institutionele ondergeschiktheid van de uitvoerende

149 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 407-408.

150 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 409.

151 *Kamerstukken II* 1999/00, 26800 VII, nr. 42, p. 39.

152 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 6.

153 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 6.

macht aan het vertegenwoordigend orgaan. In de dualistische variant moest de instemming daarentegen gerealiseerd worden door politieke controle- en verantwoordingsmechanismen. Dat betekende dat de eindverantwoordelijkheid van de raad, waarvan de regering meende dat dit tot uitdrukking kwam in het hoofdschap van de raad, volledig in een gedualiseerd model tot zijn recht kon komen.¹⁵⁴ Slechts voor overdracht van de autonome bestuursbevoegdheid was volgens de regering een aanpassing van de Grondwet vereist.¹⁵⁵

De Raad van State was behoorlijk kritisch op de voorstellen van de regering. Volgens de Raad waren de voorgestelde veranderingen zo fundamenteel dat de wetgever eerst de vrije hand moest krijgen door middel van een voorafgaande grondwetswijziging. De Raad meende dat het hoofdschap van de raad dreigde te worden uitgehold, mede doordat gemeenten gedwongen werden over te gaan op een duaal bestuursmodel. De Raad leek in het advies te suggereren dat het hoofdschap niet uitgehold zou worden wanneer aan gemeenten keuzevrijheid voor een monistisch of dualistisch bestuursmodel werd gelaten. Hij verwees daarbij naar een eerder wetsvoorstel, waarin wel geregeld was dat gemeenten zelf mochten kiezen tussen de twee bestuursmodellen.¹⁵⁶ De minister erkende dat het hoofdschap zich zou kunnen manifesteren in een dergelijke vrijheid, maar hij onderschreef de opvatting tegelijkertijd niet.¹⁵⁷ Volgens hem dwong de Grondwet de wetgever niet het lokale bestuursmodel op een bepaalde manier in te richten, maar moest de raad wel in staat worden gesteld de centrale positie in te nemen die hem door de grondwetgever in het lokale bestuursmodel was toebedacht.¹⁵⁸ Voor de minister betekende dit dat de raad de eindverantwoordelijkheid moest hebben.

Hoewel het begrip eindverantwoordelijkheid nieuw was in de discussie over het gemeentelijk bestuursmodel kwam het eigenlijk pas goed onder vuur te liggen tijdens de parlementaire behandeling in de Eerste Kamer. Met name de CDA-fractie hekelde het gebruik van het begrip om invulling te geven aan het hoofdschap. Zij stelde dat de begrippen eindverantwoordelijkheid en hoofdschap niet identiek waren en vroeg zich af of eindverantwoordelijkheid een kwalificatie betrof van niet-juridische aard.¹⁵⁹ De regering bevestigde dat het twee verschillende begrippen betrof die desondanks in hoge mate overeenkomstig waren en dat eindverantwoordelijkheid geen juridisch begrip was. Volgens de regering bracht het begrip alleen tot uitdrukking dat het belangrijkste orgaan in het lokale bestuursmodel de raad is omdat hij als enige rechtstreeks gekozen is. Het begrip stond daarmee los van de vraag of het lokale bestuursmodel monistisch of dualistisch moest zijn. Het hoofdschap kon volgens de regering juist niet los worden gezien van het van oorsprong monistische karakter van het lokale bestuursmodel.

154 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 8.*

155 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 10 en p. 59.*

156 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. A, p. 6.*

157 *Kamerstukken I 2001/02, 27751, nr. 10b, p. 14.*

158 *Kamerstukken I 2001/02, 27751, nr. 10d, p. 5.*

159 *Kamerstukken I 2001/02, 27751, nr. 10a, p. 10.*

De erkenning dat eindverantwoordelijkheid en het hoofdschap niet hetzelfde waren en dat het hoofdschap zich tegen overdracht van autonome bestuursbevoegdheden verzette, leidde de regering er uiteindelijk toe onderscheid te maken tussen drie typen bevoegdheden: medebewindsbestuursbevoegdheden, bestuursbevoegdheden die berustten op de Gemeentewet en autonome bestuursbevoegdheden die berustten op de Grondwet.¹⁶⁰ Volgens de regering konden medebewindsbevoegdheden en in de Gemeentewet benoemde bestuursbevoegdheden worden overgedragen aan het college zonder strijd op te leveren met het hoofdschap. Onbenoemde autonome bestuursbevoegdheden vormden daarentegen zo'n wezenlijk onderdeel van het hoofdschap van de raad dat zij zonder voorafgaande grondwetswijziging niet konden worden overgedragen. Op deze onderverdeling valt de nodige kritiek te leveren.¹⁶¹ Ten eerste geldt als heersende leer dat bevoegdheden die voortvloeien uit de Gemeentewet gerekend worden tot de autonome bevoegdheden. Dat blijkt onder andere uit de formulering van artikel 108 lid 2 Gemeentewet, waarin staat dat regeling en bestuur van het gemeentebestuur kunnen worden gevorderd bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet. Het onderscheid tussen bevoegdheden die berusten op de Gemeentewet en autonome bevoegdheden die berusten op de Grondwet is daarmee gekunsteld. Er zijn, kort en goed, geen bevoegdheden die berusten op de Grondwet die niet tevens een grondslag hebben in de Gemeentewet.¹⁶² Ten tweede wordt door de regering nieuw leven geblazen in het onderscheid tussen autonomie en medebewind door te verklaren dat autonome bestuursbevoegdheden niet kunnen worden overgedragen zonder grondwetswijziging en medebewindsbevoegdheden wel. Dit gaat lijnrecht in tegen de verre gaande relativisering van het verschil tussen autonomie en medebewind die de grondwetgever van 1983 en de gemeentewetgever van 1992 hadden aangebracht.¹⁶³ Het is des te vreemder aangezien de regering zelf ook tijdens de parlementaire behandeling van de dualiseringswet in de Eerste Kamer aangaf dat het niet haar bedoeling was het onderscheid te doen herleven. De regering stelde daarnaast dat ook zij van mening was dat het hoofdschap van de raad al het gemeentelijke beleid bestreek, dus zowel in autonomie als medebewind.¹⁶⁴ Deze twee beweringen vallen moeilijk te rijmen met het feit dat de regering feitelijk een verschil maakte tussen de betekenis van het hoofdschap voor enerzijds autonome en anderzijds medebewindsbevoegdheden. In het eerste geval verzette het hoofdschap zich kennelijk wel tegen overdracht, terwijl het aan de overdracht van het tweede type bestuursbevoegdheden niet in de weg stond, en dat terwijl het naar eigen zeggen betrekking had op al het gemeentelijke beleid. Het derde punt van kritiek ziet op het onderscheid dat de regering maakt tussen de overdracht van benoemde en onbenoemde autonome bevoegdheden. In de Memorie van Toelichting schreef de regering dat benoemde bevoegdheden in de Gemeentewet (die dus autonoom zijn) door de wetgever kunnen worden

160 *Kamerstukken I* 2001/02, 27751, nr. 10d, p. 7.

161 *Kamerstukken I* 2001/02, 27751, nr. 10c, p. 2-4 en 10; *Handelingen I* 26 februari 2002, 27751, p. 20-1024; Brederveld 2005, p. 106-113; Dölle 2008, p. 106-107.

162 Zie hierover uitgebreid Brederveld 2005, p. 99-113.

163 *Kamerstukken II* 1975/76, 13990, nr. 3, p. 7-8; *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 11.

164 *Kamerstukken I* 2001/02, 27751, nr. 10b, p. 6-7.

verplaatst naar het college.¹⁶⁵ Dit betekent dat onbenoemde autonome bevoegdheden, die volgens de regering niet overgedragen konden worden zonder strijd met het hoofdschap op te leveren, voor overdracht in aanmerking konden komen door ze te benoemen in de Gemeentewet. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer leek de regering zich te realiseren dat deze lijn van redeneren tot onwenselijke situaties zou kunnen leiden. Daarom werd er een aparte categorie bedacht van bevoegdheden die wel in de Gemeentewet genoemd werden, en dus normaliter overgedragen zouden kunnen worden aan het college of enig ander orgaan, maar die zo wezenlijk werden geacht voor de institutionele positie van de raad en die hem zo onmiskenbaar toekwamen, dat zij volgens de regering niet voor overdracht in aanmerking konden komen.¹⁶⁶ De regering noemde als voorbeelden de bevoegdheid om de begroting vast te stellen en de bevoegdheid om wethouders te benoemen en te ontslaan.¹⁶⁷ Dölle schrijft hierover dat de regering door deze categorisering feitelijk een deel van de Gemeentewet onaantastbaar voor de wetgever verklaarde, iets dat lijnrecht in strijd is met het beginsel dat een latere wet voorgaat op een eerdere wet.¹⁶⁸

Dat deze onaantastbaarheidsverklaring van een deel van de Gemeentewet staatsrechtelijk gezien zeker geen zuivere koffie was, had men waarschijnlijk op het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook door. Dat lijkt te kunnen worden afgeleid uit de beschouwing over hoofdstuk 7 van de Grondwet uit 2015 van de hand van minister Plasterk.¹⁶⁹ Anders dan de regering deed tijdens de parlementaire behandeling van de dualiseringswet in de Eerste Kamer, werden in de beschouwing de bevoegdheden die voor de institutionele positie van de raad van wezenlijk belang waren direct gekoppeld aan het hoofdschap van de raad: ‘Uit dit hoofdschap vloeien voort de autonome bestuursbevoegdheid van de raad, de verordenende bevoegdheid en het budgetrecht van de raad, de benoeming en het ontslag van wethouders door de raad en het ontbreken van een bevoegdheid tot tussentijdse raadsontbinding.’¹⁷⁰ Door deze bevoegdheden af te leiden uit het hoofdschap werd op een staatsrechtelijk zuivere manier bereikt wat de regering al in 2002 probeerde te doen maar toen niet kon, namelijk bepaalde bevoegdheden voor de formele wetgever onaantastbaar verklaren.¹⁷¹

Opvallend is dat in de beschouwing de verordenende bevoegdheid en het ontbreken van de bevoegdheid tot raadsontbinding uit het hoofdschap worden afgeleid. Deze twee zaken werden daarvoor niet of in ieder geval minder expliciet met het

165 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 109.

166 *Kamerstukken I* 2001/02, 27751, nr. 10b, p. 18.

167 *Kamerstukken I* 2001/02, 27751, nr. 10b, p. 18.

168 Dölle 2008, p. 107-108. Zie ook Broeksteeg 2011, p. 150-151, die stelt dat het onderscheid tussen normale en wezenlijke bevoegdheden ziet op lichte en zware bevoegdheden, maar dat dit onderscheid juridisch niet kan worden vormgegeven.

169 *Kamerstukken II* 2014/15, 31570, nr. 28.

170 *Kamerstukken II* 2014/15, 31570, nr. 28, p. 31.

171 De regering kon deze werkwijze in 2002 niet hanteren omdat zij nog van zins was het hoofdschap op termijn af te schaffen. Vgl. het advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel introductie gekozen burgemeester uit 2004, *Kamerstukken II* 2004/05, 29864, nr. 5, p. 16-17.

hoofdschap in verband gebracht.¹⁷² Wat betreft de verordenende bevoegdheid valt dat wel te verklaren vanuit het bestaan van artikel 127 Grondwet, wat immers zelfstandig waarborgt dat de raad over deze bevoegdheid beschikt. Dat de verordenende bevoegdheid desondanks volgens de beschouwing ook uit het hoofdschap valt af te leiden, roept wel enige vragen op. Stel bijvoorbeeld dat artikel 127 Grondwet wordt gedeconstitutionaliseerd, zal dan nog steeds kunnen worden beweerd dat de raad over de verordenende bevoegdheid beschikt maar dan op basis van het hoofdschap? Of zal dan onderscheid moeten worden gemaakt tussen de verordenende bevoegdheid in autonomie en in medebewind, vergelijkbaar met het onderscheid dat gemaakt werd door de dualiseringswetgever na de deconstitutionalisering van de exclusieve bestuursbevoegdheid van de raad in 1983? Dat de beschouwing verder meent dat het hoofdschap in de weg staat aan introductie van een recht om de raad te ontbinden, is ook nieuw maar kan eventueel verklaard worden uit de opvatting van de Staatscommissie-Elzinga dat zo'n recht niet past in een stelsel dat is gebaseerd op de eindverantwoordelijkheid van de raad.¹⁷³ Opvallend is wel dat dit stelsel ook al bestond in 2003 toen het kabinet-Balkenende-I een notitie aan de Tweede Kamer stuurde over de rechtstreeks gekozen burgemeester en dat toen niet geconcludeerd werd dat het hoofdschap zich tegen een ontbindingsrecht verzette. Dit kabinet zag wel een grondwettelijk beletsel voor de introductie van een ontbindingsrecht, maar baseerde dat uitsluitend op artikel 129 lid 4 waarin is bepaald dat de raad een zittingsduur heeft van vier jaren.¹⁷⁴ Ook dit punt roept dan weer de vraag op of het hoofdschap zelfstandig drager kan zijn van de onmogelijkheid om een ontbindingsrecht te introduceren wanneer artikel 129 lid 4 zou worden gedeconstitutionaliseerd? Een laatste punt dat ten slotte opvalt aan de beschouwing uit 2015 is dat uit het hoofdschap geen controlerende bevoegdheden werden afgeleid. Dat wekt enige verbazing gezien het belang dat de Staatscommissie-Elzinga hechtte aan de controlerende bevoegdheden om de eindverantwoordelijkheid van de raad te kunnen realiseren. Het valt wellicht te verklaren uit een verschil in uitleg van die eindverantwoordelijkheid tussen de Staatscommissie en de regering bij de introductie van de dualiseringswetgeving. In tegenstelling tot de Staatscommissie zag de regering juist het verordenende primaat van de raad als het cruciale element van de eindverantwoordelijkheid.¹⁷⁵ Het controlerende primaat werd "slechts" als een belangrijke aanvulling gezien van het verordenende en budgettaire primaat.¹⁷⁶

172 J. de Vries heeft de verordenende bevoegdheid uit artikel 127 Gw wel een invulling van het hoofdschap genoemd, De Vries 2001. De Raad van State oordeelde in zijn advies bij het wetsvoorstel introductie gekozen burgemeester dat de verordenende bevoegdheid bij het hoofdschap past, evenals andere bevoegdheden, maar concludeerde niet dat het eruit kon worden afgeleid. *Kamerstukken II* 2004/05, 29864, nr. 5, p. 16-17.

173 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 398.

174 *Kamerstukken II* 2002/03, 28759, nr. 1, p. 19: 'Een ontbindingsrecht in handen van de burgemeester kan dan evenmin aan de orde zijn omdat aldus de doorslaggevende positie van de raad in de lokale verhoudingen zou worden opgegeven. Hierbij is overigens ook [cursief JW] sprake van een grondwettelijk beletsel. Artikel 129, vierde lid, van de Grondwet gaat immers uit van een vaste raadsperiode van vier jaren, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen.'

175 Kabinetsstandpunt over het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel, Kamerbrief van 26 juni 2019, p. 9; *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 27.

176 Kabinetsstandpunt over het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel, Kamerbrief van 26 juni 2019, p. 10; *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 29-30. Waarom de regering meende dat het vooral de verordenende bevoegdheid was waar speciale betekenis aan toekwam, laat zich helaas niet afleiden uit de parlementaire stukken. Misschien achtte de regering het van groter belang dat de raad vooraf het beleid en gebruik van bevoegdheden kon normeren dan dat hij achteraf moest reageren.

Wat hier ook van zij, de uitleg van het hoofdschap die in de beschouwing naar voren komt laat duidelijk zien dat het hoofdschap sinds de dualisering van 2002 wezenlijk anders geïnterpreteerd wordt dan daarvoor. Dat blijkt ook uit een notitie over de aanstellingswijze en de positie van de burgemeester die minister Plasterk eveneens in 2015 naar de Tweede Kamer stuurde. Deze notitie wordt hierna nog zelfstandig toegelicht, maar hier kan alvast gezegd worden dat daarin dezelfde bevoegdheden uit het hoofdschap werden afgeleid. Het feit dat sinds 2002 direct uit het hoofdschap concrete bevoegdheden worden afgeleid, vormt dé grote verandering in de interpretatie van artikel 125 lid 1 Grondwet. Een dergelijke benadering van het hoofdschap komt vóór 2002 in de bronnen niet voor. Dat wil overigens niet zeggen dat het voor dit jaar per definitie onmogelijk was om concrete bevoegdheden uit het hoofdschap af te leiden. Feit is alleen dat het niet gedaan werd. Een logische verklaring daarvoor kan enerzijds gezocht worden in grondwettelijke en anderzijds in politieke factoren. De grondwettelijke factoren omvatten de tot 1983 in de Grondwet opgenomen exclusieve bestuursbevoegdheid van de raad en de algemeen aanvaarde opvatting dat het hoofdschap betrekking heeft op al het gemeentelijke beleid. Samen met de bevoegdheidsverdeling tussen raad, college en burgemeester zoals die in de Gemeentewet was opgenomen, zorgde dit ervoor dat de positie van de raad gewaarborgd was zonder dat er concrete bevoegdheden uit het hoofdschap hoefden te worden afgeleid. Politieke factoren omvatten de tot in de jaren 90 breed gedeelde opvatting dat de gemeentelijke democratie een monistische democratie behoorde te zijn. Uiteraard gingen er wel al langer stemmen op voor een wijziging van de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college, te beginnen bij Van Poelje in 1918, maar mede door een gebrek aan urgentie konden deze stemmen nooit voldoende politiek gewicht krijgen. Pas met de (sterke) terugloop van het opkomstpercentage bij de gemeenteraadsverkiezingen vanaf de jaren 70 en de zorgen over de staat van de lokale democratie in het algemeen, werd de urgentie wel gevoeld en deed er zich met het aantreden van de Paarse kabinetten ook een kans voor om dualisering politiek te realiseren.

De ontwikkelingen die zich met betrekking tot het hoofdschap sinds de grondwetsherziening van 1983 hebben voorgedaan, laten zien dat het sindsdien eenvoudiger is geworden verschillende (uiteenlopende) betekenissen aan het hoofdschap toe te kennen. Dat komt enerzijds door de deconstitutionalisering van de exclusieve bestuursbevoegdheid van de raad en anderzijds door de bewust algemene uitleg die de grondwetgever van 1983 aan het begrip heeft gegeven. Beide zaken geven de wetgever meer ruimte om de plicht die uit het hoofdschap volgt, namelijk dat de raad het laatste woord moet hebben over de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid, op verschillende manieren uit te leggen. De gemeentewetgever van 1992 deed dat door dichter aan te sluiten op het oorspronkelijke uitgangspunt van het gemeentelijk bestel dat in beginsel alle bevoegdheden bij de raad berusten. De regering koos in 2002 voor een andere invulling van het hoofdschap door het concept eindverantwoordelijkheid te introduceren.¹⁷⁷ Op het gebruik van dit concept

¹⁷⁷ Overigens lijkt de Raad van State in zijn advies bij de dualiseringswet nog weer een andere interpretatie te geven van het hoofdschap. Hij lijkt een keuzevrijheid van gemeenten om zelf het lokale bestuursmodel in te richten te koppelen aan het hoofdschap. *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. A, p. 6.*

is veel kritiek gekomen,¹⁷⁸ maar door de dualiseringswet aan te nemen, heeft de wetgever de interpretatie van de regering in overeenstemming verklaard met de Grondwet.¹⁷⁹ Tegelijkertijd kwam gaandeweg de parlementaire behandeling van de dualiseringswet een derde soort invulling van het hoofdschap naar voren toen bleek dat het concept eindverantwoordelijkheid niet helemaal naadloos op het hoofdschap aansloot. Omdat het concept eindverantwoordelijkheid niet kan garanderen dat bepaalde belangrijke (bestuurs)bevoegdheden bij de raad zouden blijven liggen, werden deze bevoegdheden in steeds sterkere mate aan het hoofdschap gekoppeld. Deze interpretatie van het hoofdschap komt uiteindelijk expliciet naar voren in de beschouwing van hoofdstuk 7 van de Grondwet, waarin bevoegdheden direct uit het hoofdschap worden afgeleid. Van geen van deze interpretaties kan gezegd worden dat ze niet passen in de uitleg die de grondwetgever in 1983 aan het hoofdschap gaf. Wel kan van de interpretatie waarin bevoegdheden worden afgeleid uit het hoofdschap gezegd worden dat deze zich minder goed verhoudt tot de algemene doelstelling van de grondwetgever van 1983 om de wetgever meer ruimte te verschaffen om naar eigen inzicht het gemeentebestuur in te richten. Deze doelstelling wordt door de interpretatie gefrustreerd, maar zoals gezegd past de interpretatie wel in de uitleg die de grondwetgever van het hoofdschap gaf. De vraag is dan of het hoofdschap nog wel enige inhoud heeft en of het nog enige grens stelt waar de wetgever bij de inrichting van het gemeentebestuur rekening mee moet houden.¹⁸⁰ Aan de hand van discussies over het hoofdschap rondom de deconstitutionalisering van kroonbenoeming van de burgemeester zal ik betogen van wel.

6.3.8 *Het hoofdschap en de gekozen burgemeester*

Het laatste onderwerp dat bestudeerd moet worden met betrekking tot de betekenis van het hoofdschap van de gemeenteraad betreft de deconstitutionalisering van de kroonbenoeming van de burgemeester uit artikel 131 Grondwet en de eventuele invoering van een rechtstreeks gekozen burgemeester. Hierna staan de twee meest recente pogingen centraal om de kroonbenoeming te deconstitutionaliseren. De eerste strandde uiteindelijk in 2005 in de ‘nacht van Van Thijn’. De tweede was in 2018 wel succesvol.

De Staatscommissie-Elzinga besteedde in haar eindrapport uitgebreid aandacht aan de vraag hoe de eventuele invoering van een gekozen burgemeester zich zou verhouden tot de dualisering van het gemeentelijk bestuursmodel en welke juridische en andere consequenties daaraan verbonden zouden zijn.¹⁸¹ Er werden door de Staatscommissie verschillende varianten van een gekozen burgemeester uiteengezet, waaronder een door de raad gekozen burgemeester en een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester. De laatste variant kon niet zonder

178 Dölle 2008, Bunschoten 2002, De Vries 2003a, Kortmann 2004a, om er maar enkelen te noemen.

179 Vgl. Bunschoten 2002, p. 330. Ook hij hekelt het gebruik van het begrip eindverantwoordelijkheid, maar erkent dat het in ons constitutionele bestel de wetgever is die beslist over de verenigbaarheid van de wet met de Grondwet.

180 Vgl. Engels 2003, p. 39.

181 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, met name p. 389 e.v.

grondwetswijziging worden ingevoerd. In artikel 131 Grondwet (oud) stond namelijk dat de burgemeester bij Koninklijk Besluit moest worden benoemd. In het rapport van de Staatscommissie werden geen expliciete overwegingen gewijd aan de verhouding tussen een rechtstreeks gekozen burgemeester en het hoofdschap van de raad. Desondanks kan uit de invulling die de Staatscommissie gaf aan de rol en functie van een rechtstreeks gekozen burgemeester worden afgeleid dat het hoofdschap er in haar ogen niet mee te verenigen viel.¹⁸²

De verhouding tussen de rechtstreeks gekozen burgemeester en het hoofdschap kwam meer expliciet naar voren in een hoofdlijnennotitie over de direct gekozen burgemeester van het kabinet-Balkenende-I uit 2003.¹⁸³ Daarin gaf het kabinet aan dat het enige grondwettelijke struikelblok voor de rechtstreeks gekozen burgemeester het oude artikel 131 was. De rechtstreeks gekozen burgemeester zou verder gewoon moeten en kunnen functioneren binnen een bestel dat gekenmerkt werd door ‘een collegiale bestuursvorm en waarin de raad als lokale volksvertegenwoordiging uiteindelijk doorslaggevend is (het hoofdschap van de raad)’.¹⁸⁴ De rechtstreeks gekozen burgemeester en het hoofdschap van de raad werden dus klaarblijkelijk door het kabinet met elkaar verenigbaar geacht.

De Raad voor het Openbaar Bestuur (Hierna: ROB) was gevraagd door minister De Graaf van Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties uit het kabinet-Balkenende-II commentaar te geven op de hoofdlijnennotitie. In zijn advies kwam de ROB tot een genuanceerdere conclusie. In de hoofdlijnennotitie van de minister werd aan de rechtstreeks gekozen burgemeester het recht toegekend wethouders voor benoeming voor te dragen.¹⁸⁵ Dat was alleszins logisch aangezien deze burgemeester een sterkere politieke profilering zou hebben en meer zijn stempel moest kunnen drukken op het bestuur van de gemeente. Anders zou er voor burgers immers weinig te kiezen zijn en zou de gekozen burgemeester weinig inhoud kunnen krijgen. De ROB meende echter dat dit recht van voordracht materieel de bevoegdheid van de raad tot benoeming van wethouders zou inperken. Dit recht was tijdens de parlementaire behandeling van de Wet dualisering gemeentebestuur aangemerkt als een voor de institutionele positie van de raad essentieel recht. Een gesloten voordracht stond met die uit het hoofdschap voortvloeiende institutionele positie minstens op gespannen voet en was daar misschien zelfs wel mee in strijd.¹⁸⁶ Dit sentiment werd gedeeld door J. de Vries en Elzinga, die meenden dat de gekozen burgemeester hooguit een recht van aanbeveling toegekend kon krijgen.¹⁸⁷ Elzinga voerde daarbij als argument aan dat een gekozen burgemeester die wethouders mocht voordragen te veel invloed zou krijgen op (de inhoud van) het collegeprogramma. De raad en de burgemeester

182 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 397-400. Vgl. ROB 2002, p. 35 en De Vries 2003b, p. 193.

183 *Kamerstukken II* 2002/03, 28759, nr. 1.

184 *Kamerstukken II* 2002/03, 28759, nr. 1, p. 15.

185 *Kamerstukken II* 2002/03, 28759, nr. 1, p. 16.

186 ROB 2003, p. 15.

187 De Vries 2004, p. 42; Elzinga 2004a, p. 309-310. Anders, zie Engels 2003, p. 39. Elzinga was overigens geen voorstander van een recht van aanbeveling omdat hem dat te weinig mogelijkheden zou geven om zijn aan de kiezers gedane beloften waar te maken. Elzinga 2003, p. 23-24.

moesten in die situatie namelijk overeenstemming met elkaar bereiken over de vorming van een college, wat er in de praktijk op zou neerkomen dat beide organen water bij de wijn zouden moeten doen. De facto betekende dat op zijn beurt dat de invloed van de raad op het collegeprogramma zou verminderen, wat niet te verenigen viel met het op grond van het hoofdschap bestaande primaat van de raad om het college samen te stellen en van een inhoudelijk programma te voorzien.¹⁸⁸ Later nam Elzinga een stilliger standpunt in, namelijk dat de introductie van welke vorm van een gekozen burgemeester dan ook een inbreuk zou vormen op het hoofdschap van de raad. Weliswaar zou de burgemeester uit de voorstellen van de regering afhankelijk zijn van samenwerking met de raad, onder andere voor zijn budget, maar de eigen democratische legitimatie zou ervoor zorgen dat de bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van de veiligheid en openbare orde nog verder van bemoeienis van de raad af zouden komen te staan. Elzinga meende dat het bekleeden van (een deel van) de uitvoerende macht met eigen kiezerslegitimatie neerkwam op een fundamentele wijziging van het democratisch bestel op gemeentelijk niveau, waarvan de grondslagen op zijn minst zouden moeten worden geconstitutionaliseerd.¹⁸⁹ Op dit punt kom ik later nog terug.

Terwijl van verschillende kanten vraagtekens werden geplaatst bij de positie van een gekozen burgemeester in het gemeentebestuur en zijn verhouding tot de andere bestuursorganen, probeerde het kabinet-Balkenende-II ondertussen werk te maken van het deconstitutionaliseren van de kroonbenoeming, zodat de Grondwet in ieder geval geen sta in de weg zou blijken.¹⁹⁰ De poging daartoe strandde in tweede lezing in de Eerste Kamer in de ‘nacht van Van Thijn’.¹⁹¹ In 2013 werd daarom door het Kamerlid Schouw (D66) een nieuw voorstel tot wijziging van de Grondwet aanhangig gemaakt dat dezelfde strekking had als het in 2005 verworpen wijzigingsvoorstel.¹⁹² Dit voorstel is zoals gezegd in 2018 uiteindelijk in tweede lezing aangenomen, waardoor de kroonbenoeming uit de Grondwet is verdwenen. In de aanloop daarnaartoe werd evenals bij de eerdere poging tot deconstitutionalisering aandacht besteed aan de betekenis van het hoofdschap van de raad. In een notitie uit 2015 van minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de aanstellingswijze en positie van de burgemeester kwamen veel van de kenmerken van het hoofdschap naar voren die ook genoemd waren in de hiervoor behandelde beschouwing inzake hoofdstuk 7 van de Grondwet.¹⁹³ Volgens de notitie impliceert het hoofdschap ‘dat benoeming en ontslag van de wethouders een bevoegdheid van de raad is, dat de raad verordenende bevoegdheid en budgetrecht heeft, dat de autonome bestuursbevoegdheid bij de raad berust en dat er geen mogelijkheid is van tussentijdse raadsontbinding’.¹⁹⁴

188 Elzinga 2004a, p. 309-310; Elzinga 2003, p. 21-24.

189 Elzinga 2004b, p. 628. Vgl. De Vries 2003c, p. 59-72.

190 Tegelijkertijd werd een wetsvoorstel ingediend om bepalingen omtrent de gekozen burgemeester te introduceren in de Gemeentewet, *Kamerstuk* 29865.

191 Van der Woude 2015.

192 *Kamerstuk* 33239.

193 Beide stukken werden op dezelfde dag aan de Tweede Kamer toegestuurd. Vgl. ook het advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel introductie gekozen burgemeester, *Kamerstukken II* 2004/05, 29864, nr. 5, p. 16-17.

194 *Kamerstukken II* 2014/15, 31570, nr. 29, p. 3 en p. 10.

Uit de notitie blijkt verder dat het kabinet niet van mening was dat het bestaan van een tweede democratisch gelegitimeerd orgaan naast de raad botst met het hoofdschap van de raad, zoals Elzinga nog in 2004 had geschreven. Wel bracht het hoofdschap beperkingen met zich mee voor het type gekozen burgemeester dat kon worden ingevoerd. Een presidentiële burgemeester, die onder andere zou beschikken over de bevoegdheid wethouders te benoemen en te ontslaan, werd in strijd bevonden met de Grondwet vanwege de in het hoofdschap geïmpliceerde bevoegdheden van de raad.¹⁹⁵ Al met al werd erkend dat een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door burgers een ingrijpende verandering vormde in de verhouding tussen de gemeentelijke bestuursorganen, maar die verandering zag volgens de notitie vooral op de onderlinge bevoegdheidsverdeling en hoefde niet in strijd te zijn met een andere grondwetsbepaling dan artikel 131 Grondwet (oud).¹⁹⁶

Tijdens de eerste lezing van het grondwetswijzigingsvoorstel ging in de Tweede en Eerste Kamer weinig aandacht uit naar het hoofdschap. Wel werd door het Kamerlid Schouw opgemerkt dat het hoofdschap een ankerpunt moest zijn in toekomstige discussies over de aanstellingswijze van de burgemeester. Wijziging van het hoofdschap werd dan ook niet beoogd.¹⁹⁷ Deze lijn werd door het Kamerlid Jetten (D66) als indiener in tweede lezing van het grondwetswijzigingsvoorstel en het kabinet-Rutte-III aangehouden. Zowel Jetten als het kabinet benadrukten dat het hoofdschap van de raad in stand moest blijven en dat alleen een presidentiële burgemeester ermee in strijd zou zijn.¹⁹⁸ Verschillende fracties waren wat dat laatste punt betreft een andere mening toegedaan. Het CDA en de CU waren van mening dat elke rechtstreeks door burgers gekozen burgemeester strijdig was met het hoofdschap van de raad, terwijl de PvdA vond dat een dergelijke aanstellingswijze op zijn minst spanning opleverde.¹⁹⁹ Waar men vooral bang voor was, was dat de onafhankelijke positie van de burgemeester in het gedrang zou komen en dat er een patstelling zou kunnen ontstaan in het geval van conflict tussen de twee rechtstreeks gekozen organen binnen de gemeente. Volgens Jetten en minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hoefde men zich over dat laatste punt geen zorgen te maken. Zij waren van mening dat er geen sprake kon zijn van een patstelling omdat de raad op grond van het hoofdschap over het recht beschikte om wethouders te benoemen en te ontslaan en omdat het hoofdschap zich tegen een ontbindingsrecht van de burgemeester verzette. Hierdoor zou de raad altijd het laatste woord houden over het gemeentelijk beleid.²⁰⁰ Het hoofdschap werd zodoende door beiden zeer sterk geïnterpreteerd als een samenstel van bevoegdheden, net zoals dat het geval was in de notitie van

195 *Kamerstukken II* 2014/15, 31570, nr. 29, p. 10.

196 *Kamerstukken II* 2014/15, 31570, nr. 29, p. 10.

197 *Handelingen I* voortgezette behandeling 21 april 2015, 33239, p. 9.

198 *Handelingen I* 13 november 2018, 34716, p. 36 en p. 47.

199 *Handelingen I* 13 november 2018, 34716, p. 26, 31 en 34.

200 *Handelingen I* 13 november 2018, 34716, p. 36 en 47. Overigens gaf het Kamerlid Engels (D66) in het kader van de verhoudingen tussen de mandaten van de raad en een gekozen burgemeester een vrij unieke interpretatie van het hoofdschap. Hij meende dat het mandaat van de raad sterker was ‘vanwege de directe verkiezing en de evenredige vertegenwoordiging, ook wel “hoofdschap” genoemd’. Hij is voor zover mij bekend de enige die ooit het hoofdschap gekoppeld heeft aan de evenredige vertegenwoordiging van de raad. *Handelingen I* 13 november 2018, 34716, p. 54.

minister Plasterk uit 2015. Overigens was het Kamerlid Rombouts (CDA) ondanks de antwoorden van Jetten en Ollongren niet gerust op de zaak. Hij diende daarom een motie in waarin stond dat het bij het uitwerken van een eventuele nieuwe aanstellingswijze van de burgemeester wenselijk was te kiezen voor een vorm die onder andere recht deed aan het principe dat de raad aan het hoofd van het gemeentebestuur staat.²⁰¹ Deze motie werd door de regering omarmd.²⁰² Dit proces werd uiteindelijk afgesloten met de deconstitutionalisering van de kroonbenoeming uit de Grondwet, maar artikel 61 lid 1 Gemeentewet bepaalt vandaag de dag nog steeds dat de burgemeester bij Koninklijk Besluit wordt benoemd.

6.3.9 *Het hoofdschap vandaag de dag*

De hiervoor beschreven discussies rondom de deconstitutionalisering van de kroonbenoeming van de burgemeester en de eventuele invoering van een (rechtstreeks) gekozen burgemeester maken duidelijk dat het hoofdschap vandaag de dag vooral gezien wordt als een grondwettelijke bron van een aantal concrete bevoegdheden voor de raad. Deze opvatting is hiervoor in paragraaf 6.3.7 al uitvoerig besproken. Daar bleek dat deze interpretatie van het hoofdschap te verenigen is met de inhoud die de grondwetgever aan het hoofdschap heeft gegeven. Tegelijkertijd is ook gebleken dat dit maar één van de manieren is om artikel 125 lid 1 Grondwet te interpreteren. Kritiek erop is zeer zeker mogelijk en er kan op goede gronden voor een andere interpretatie gekozen worden. Van het hoofdschap is daarom weleens gezegd dat het geen zelfstandige inhoudelijke betekenis meer heeft.²⁰³ Op grond van de voorgaande bespreking, meen ik dat dat niet het geval is en dat het hoofdschap in ieder geval twee belangrijke beperkingen aan de wetgever stelt.

De eerste beperking is een behoorlijk open deur: de wetgever is op grond van het hoofdschap verplicht om het gemeentelijk bestuursmodel zo in te richten dat de raad zijn centrale positie daarin kan innemen en dat hij daadwerkelijk het laatste woord kan hebben omtrent de hoofdlijnen van het gemeentelijke beleid. Het moge ondertussen duidelijk zijn dat de grondwetgever de wetgever niet voorschrijft hoe dat moet gebeuren, maar dat het moet gebeuren staat buiten kijf. Nogmaals, op dit moment moet als meest gezaghebbende manier waarop de wetgever aan deze opdracht uitvoering kan geven de manier worden beschouwd die is uitgewerkt in de beschouwing over hoofdstuk 7 van de Grondwet. Deze manier is namelijk impliciet aangehouden door de (grond)wetgever bij de behandeling van de voorstellen tot deconstitutionalisering van de kroonbenoeming van de burgemeester.

201 *Kamerstukken I* 2018/19, 34716, nr. I. Technisch gezien is de bewoording van de motie verkeerd. De raad staat immers op grond van artikel 125 lid 1 Grondwet niet aan het hoofd van het gemeentebestuur, maar aan het hoofd van de gemeente.

202 *Handelingen I* 13 november 2018, 34716, p. 71.

203 Engels 2003, p. 39; Broeksteeg p. 148.

De tweede beperking houdt met de eerste verband en is te herkennen in de discussie rondom de eventuele invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester. Kort en goed houdt de tweede beperking in dat het hoofdschap in de weg staat aan de introductie van een tweede democratisch gelegitimeerd orgaan naast de gemeenteraad. Dit behoeft enige toelichting. De reden dat de raad de baas is in de gemeente, dat hij aan het hoofd staat, zit hem in het feit dat hij het enige rechtstreeks gekozen bestuursorgaan op gemeentelijk niveau is en in de manier waarop hij tot besluiten komt. De rechtstreekse verkiezing op basis van evenredige vertegenwoordiging en de manier waarop het besluitvormingsproces in de Gemeentewet is vormgegeven, met rechten voor minderheden en mogelijkheden om verschillende zienswijzen in het debat in te brengen, maken van de raad het meest pluriforme orgaan van het gemeentebestuur. Het hoofdschap houdt in die zin een positie in, een die door de grondwetgever is beoogd. Bevoegdheden ondersteunen deze positie, maar het is vooral zijn status die van belang is. Het is vergelijkbaar met de positie van de Tweede Kamer ten opzichte van de regering. Wanneer er sprake is van een conflict tussen deze twee is het uiteindelijk de Tweede Kamer die de baas is, niet omdat hij over bepaalde concrete bevoegdheden beschikt maar omdat hij rechtstreeks gekozen is. De grondwetgever van 1983 heeft daarnaast weliswaar aan de wetgever meer ruimte verschaft om het gemeentebestuur naar eigen inzicht in te richten, maar heeft daarbij nooit beoogd ruimte te bieden aan een tweede democratisch gelegitimeerd orgaan. Sterker nog, het feit dat de door de Kroon benoemde burgemeester bij amendement in de Grondwet van 1983 terecht is gekomen, kan als een aanwijzing worden gezien dat de grondwetgever dat juist niet wilde. Dat deze kroonbenoeming ondertussen is gedeconstitutionaliseerd kan dan op zijn beurt weer als een teken worden opgevat dat de grondwetgever nu wel ruimte heeft willen bieden voor een tweede democratisch gelegitimeerd orgaan op gemeentelijk niveau, maar dat is om twee redenen naar mijn mening onjuist. Ten eerste is het verre van zeker dat de grondwetgever met de deconstitutionalisering van de kroonbenoeming ruimte heeft willen bieden aan een gekozen burgemeester. De discussies in aanloop naar de grondwetswijziging worden vooral in de Eerste Kamer gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan meningen over de wenselijkheid daarvan. Dat de grondwetswijziging uiteindelijk is aangenomen, komt dan ook zeker niet doordat men het op dit punt met elkaar eens was. Het CDA en de CU, bijvoorbeeld, hebben voor de grondwetswijziging gestemd, maar gaven tegelijkertijd expliciet aan een gekozen burgemeester in strijd te achten met het hoofdschap van de raad. Ten tweede is de introductie van een tweede democratisch gelegitimeerd orgaan een wijziging van zo'n fundamentele aard voor de gemeentelijke democratie dat uit de deconstitutionalisering van de kroonbenoeming niet zou mogen worden afgeleid dat het hoofdschap zich daar niet tegen verzet. Daarvoor is het hoofdschap van oudsher te zeer verweven met het idee dat er één democratisch gelegitimeerd orgaan is en is tijdens de parlementaire behandeling van de deconstitutionalisering van de kroonbenoeming te zeer benadrukt dat met de grondwetswijziging geen verandering van het hoofdschap werd beoogd. Wil onomwonden duidelijk worden dat het hoofdschap zich niet tegen een gekozen burgemeester verzet, dan dient de grondwetgever zich rechtstreeks uit te spreken over artikel 125 lid 1. Tot die tijd heeft het hoofdschap een exclusief karakter in die zin dat de raad de baas in de gemeente is omdat hij het enige democratisch gelegitimeerde orgaan is en

omdat hij het meest pluriforme orgaan op gemeentelijk niveau is. De introductie van een tweede democratisch gelegitimeerd orgaan valt met dit exclusieve karakter niet te verenigen.

6.3.10 *Tussenconclusie: de betekenis van het hoofdschap voor initiatieven*

Wanneer nu de opzet en bedoeling van initiatieven als de Sociale Raad wordt vergeleken met de betekenis die vandaag de dag aan het hoofdschap kan worden toegekend, dan kunnen er een aantal conclusies worden getrokken. Allereerst werpen geen van de hiervoor besproken interpretaties van het hoofdschap barrières op voor het institutionaliseren van initiatieven die de raad van advies voorzien over allerhande kwesties. Wanneer de raad zich slechts laat adviseren, wordt immers zijn mogelijkheid om het laatste woord te hebben over de hoofdlijnen van het gemeentelijke beleid niet aangetast. Afhankelijk van welke interpretatie van het hoofdschap men hanteert en van de concrete opzet van een initiatief verandert dit beeld op het moment dat een initiatief over concrete bevoegdheden beschikt. Stel nu dat de wetgever initiatieven wil institutionaliseren in een formele wet en daaraan direct bevoegdheden wilt toekennen.²⁰⁴ De institutionalisering van zo'n initiatief zal dan in strijd zijn met het hoofdschap zoals de gemeentewetgever van 1992 dit interpreteerde. Volgens die interpretatie kwam de keuze om al dan niet bevoegdheden aan organen toe te kennen namelijk aan de raad toe. Voor de gemeentewetgever van 2002 zal de institutionalisering van een dergelijk initiatief niet om die reden problematisch zijn. Op grond van de interpretatie van het hoofdschap van deze wetgever vonden immers alleen de autonome bevoegdheden van de raad hun oorsprong daarin. Overige bevoegdheden mochten door de wetgever gerust bij andere organen worden belegd. Deze interpretatie van het hoofdschap brengt echter weer zijn eigen specifieke beperkingen mee voor de concrete opzet van (bevoegde) initiatieven. Een cruciaal onderdeel van de invulling van het hoofdschap van de raad volgens de gemeentewetgever van 2002 was dat de raad over het gehele gemeentelijke beleid de eindverantwoordelijkheid moest hebben. De raad moest op basis daarvan invloed kunnen uitoefenen op het gebruik van bevoegdheden die niet bij hem belegd waren door middel van politieke controle- en verantwoordingsmechanismen. De opzet van een initiatief als de Sociale Raad is hiermee in strijd omdat er juist expliciet wordt aangegeven dat de leden van de Sociale Raad geen verantwoording verschuldigd zijn aan de raad. Ook wordt benadrukt dat de Sociale Raad geheel losstaat van de gemeenteraad en is de opzet van het initiatief onduidelijk over de vraag of het oordeel van de Sociale Raad nu onderbouwd moet worden of niet. Daarnaast zou de gemeenteraad niet over ontslagbevoegdheden beschikken ten aanzien van de leden en kan niet gezegd worden dat er een vertrouwensregel zou bestaan tussen de raad en het burgerinitiatief. Dit alles maakt het moeilijk vol te houden dat de raad eindverantwoordelijkheid heeft ten aanzien van beslissingen van de Sociale Raad. Als deze over bevoegdheden zou beschikken, zou er daardoor op zijn minst

204 Het gaat mij er in dit hypothetische voorbeeld alleen om aan te geven welke eventuele barrières het hoofdschap van de raad met zich meebrengt voor de verwezenlijking van een dergelijk initiatief. Barrières die voortvloeien uit andere (grond)wettelijke bepalingen laat ik hier buiten beschouwing.

spanning optreden met het hoofdschap zoals dat door de gemeentewetgever van 2002 werd geïnterpreteerd. De eindverantwoordelijkheid van de raad ten aanzien van de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid is vandaag de dag nog een belangrijk uitgangspunt voor de interpretatie van het hoofdschap.²⁰⁵ Sinds 2002 is dit zoals gezegd aangevuld met een aantal concrete bevoegdheden die direct uit het hoofdschap worden afgeleid. De interpretatie van het hoofdschap zoals die volgt uit de beschouwing van hoofdstuk 7 van de Grondwet uit 2015 en zoals die naar voren komt in de parlementaire behandeling van de deconstitutionalisering van de kroonbenoeming van de burgemeester laat geen ruimte voor het toekennen van deze bevoegdheden aan andere organen dan de raad. Een initiatief zou bijvoorbeeld nooit over een eigen budgetrecht of een ontslagbevoegdheid ten aanzien van wethouders kunnen beschikken.²⁰⁶ Ook bij deze interpretatie van het hoofdschap kunnen bepaalde initiatieven dus botsen op het wettelijk kader. Zoals gezegd is deze laatste interpretatie de meest gezaghebbende. Dat betekent dat het hoofdschap op zijn minst moet worden geherïnterpreteerd wanneer men ruimte wil bieden aan initiatieven die beschikken over één of meer van de bevoegdheden die uit het hoofdschap worden afgeleid. Een dergelijke wijziging van het (grond-) wettelijk kader kan niet anders dan als een principiële wijziging worden gekwalificeerd omdat het inbreuk maakt op het eerste beginsel dat ten grondslag ligt aan de gemeentelijke democratie. Wanneer de raad immers niet meer over de bedoelde bevoegdheden beschikt, wordt er inbreuk gemaakt op zijn politieke primaat doordat hij minder middelen en mogelijkheden heeft om de politieke keuzes die hij maakt in het gemeentelijk beleid tot uitdrukking te laten komen.

Los van de precieze interpretatie van het hoofdschap die men erop nahoudt, impliceert het hoofdschap hoe dan ook uiteindelijk één belangrijke beperking. Dat is de beperking dat de institutionalisering van een democratisch gelegitimeerd orgaan dat over eigen bevoegdheden beschikt en dat op gelijke voet staat met de raad niet te verenigen valt met de exclusieve positie van de raad die de grondwetgever door middel van het toekennen van het hoofdschap tot uitdrukking heeft willen brengen. Het hoofdschap impliceert één baas in de gemeente, niet op basis van bevoegdheden, maar op basis van de samenstelling van het orgaan en de manier waarop zijn besluitvormingsproces is ingericht. De ambitie van initiatieven als de Sociale Raad om een tweede volksvertegenwoordiging te zijn, staat met die betekenis van het hoofdschap op gespannen voet. Als men tot de institutionalisering daarvan wenst over te gaan, dan dient het hoofdschap uit de Grondwet te worden gedeconstitutionaliseerd. Een dergelijke wijziging van het wettelijk kader om ruimte te bieden aan een tweede democratisch gelegitimeerd orgaan dat over eigen bevoegdheden beschikt, moet als principiële wijziging worden gekwalificeerd. Als een orgaan namelijk over eigen bevoegdheden én een eigen democratische legitimatie beschikt, dan zal dat de facto effect hebben op de mogelijkheden van de raad om invloed uit te oefenen over het gebruik van deze bevoegdheden en daarmee op zijn politieke primaat.

205 *Kamerstukken II* 2014/15, 31570, nr. 28, p. 6.

206 Wat er wel mogelijk is voor burgerinitiatieven met betrekking tot het budgetrecht wordt besproken in hoofdstuk tien.

6.4 Conclusie

Het citaat in de inleiding van dit hoofdstuk uit de evaluatie van de Sociale Raad over de representativiteit van raadsleden illustreert goed dat er over representativiteit en vertegenwoordiging verschillend gedacht kan worden. In paragraaf 6.2 is beschreven hoe deze concepten zich in de loop der jaren hebben ontwikkeld en hoe er vandaag de dag tegenaan gekeken wordt. Het bleek dat er op dit moment drie verschillende zienswijzen van het concept van vertegenwoordiging in het wettelijk kader zijn geïnstitutionaliseerd, namelijk de klassiek-liberale, de partijpolitieke en een zienswijze die uitgaat van individuele autonomie. Verschillende belangen worden door de verschillende zienswijzen centraal gesteld en kunnen niet altijd tegelijkertijd behartigd worden. In het geval dat er conflicterende belangen zijn, dienen volksvertegenwoordigers zelf een keuze te maken over welk belang zij laten prevaleren. Het lastverbod is bedoeld als veiligheidsklep om hen daartoe in staat te stellen. Het institutionaliseren van initiatieven die werken met vormen van loting is in beginsel niet strijdig met dit systeem. Het klopt dat loting als methode om vertegenwoordigingen samen te stellen zich slecht verhoudt tot de klassiek-liberale zienswijze op vertegenwoordiging en de zienswijze die uitgaat van individuele autonomie en dat het in de praktijk daarnaast ook niet goed scoort als methode om partijpolitieke vertegenwoordiging te realiseren. Maar dat het leidt tot een vorm van vertegenwoordiging staat buiten kijf en dat deze op gespannen voet kan staan met andere vormen van vertegenwoordiging is nauwelijks problematisch aangezien dit type frictie op dit moment al in ons vertegenwoordigende stelsel is ingebakken. Geïnstitutionaliseerde initiatieven die werken met loting worden pas problematisch op het moment dat de gemeenteraad zich op voorhand committeert aan hun oordelen. Hun vorm van vertegenwoordiging komt dan in de plaats van die van de raad en de ruimte die het lastverbod biedt aan raadsleden om een eigen afweging te maken tussen verschillende vormen van vertegenwoordiging wordt materieel tenietgedaan. Een dergelijke opzet kan om die reden op dit moment niet gerealiseerd worden binnen het wettelijk kader en elke wijziging van het wettelijk kader die beoogt een dergelijke opzet te faciliteren, moet om dezelfde reden gekwalificeerd worden als een principiële wijziging van dat wettelijk kader.

In de inleiding van dit hoofdstuk is daarnaast herhaald dat de Sociale Raad een tweede volksvertegenwoordiging wenste te zijn naast de gemeenteraad. Zolang een dergelijk initiatief niet over eigen bevoegdheden beschikt, levert dit vanuit het hoofdschap geen probleem op. Net als dat er op dit moment niet-bindende referenda mogen worden georganiseerd, kan er ook een initiatief worden opgetuigd als de Sociale Raad. Het streven om een tweede volksvertegenwoordiging te zijn stuit echter op bezwaren wanneer een dergelijk initiatief wel over bevoegdheden beschikt en onafhankelijk van de raad wenst te opereren. Het hoofdschap kan op verschillende manieren geïnterpreteerd worden, maar houdt altijd in dat de raad het laatste woord dient te hebben over de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid. Dat garandeert dat de raad het politieke primaat toekomt. Op dit moment

is dat vormgegeven door de eindverantwoordelijkheid van de raad en een aantal essentiële bevoegdheden die hem niet kunnen worden ontnomen zonder het hoofdschap aan te tasten. Kort en goed betekent dit dat bevoegde initiatieven altijd aan een bepaalde mate van invloed van de raad onderhevig moeten zijn. Een andere conclusie staat op gespannen voet met het exclusieve karakter van het hoofdschap. Alleen door het hoofdschap te deconstitutionaliseren, kan hierin verandering gebracht worden. Een dergelijke wijziging van het wettelijk kader zou uiteraard neerkomen op een principiële wijziging omdat er inbreuk zou worden gemaakt op het eerste fundamentele beginsel van de gemeentelijke democratie.

7.1 Inleiding

Tussen het voorjaar van 2015 en het voorjaar van 2018 is er in de gemeente Rotterdam een burgerjury actief geweest die het beleid van het college van burgemeester en wethouders beoordeelde. Het initiatief daartoe werd door het college genomen na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014. In Rotterdam werd toen een coalitie gevormd door Leefbaar Rotterdam (veertien raadszetels), D66 (zes zetels) en het CDA (drie zetels). Het college bestond naast burgemeester Aboutaleb uit drie wethouders van Leefbaar Rotterdam, twee van D66 en een van het CDA. Het thema bestuurlijke vernieuwing kwam als onderdeel van de portefeuilles veiligheid, handhaving en buitenruimte terecht bij wethouder Eerdmans van Leefbaar Rotterdam. Hoewel het thema geen zelfstandige portefeuille kreeg, blijkt duidelijk uit het coalitieakkoord en collegeprogramma dat het ook geen ondergeschoven kindje was. De coalitie wilde meer zeggenschap voor Rotterdammers en wilde meer ruimte bieden voor initiatieven van buurtbewoners in hun wijken.¹ Vernieuwen en experimenteren waren daarbij sleutelwoorden. In de woorden van de coalitie: ‘Rotterdam is van de Rotterdammers. Dus beslissen zij in verschillende vormen direct mee. Over de problemen die we moeten oplossen, over kansen die we niet mogen laten lopen. Wij en onze ambtenaren zoeken de ideeën in de stad op en helpen, indien nodig, bij de realisatie van die ideeën.’² In het coalitieakkoord leidde deze doelstelling tot drie interessante afspraken:

- 1) ‘Binnen alle beleidsvelden reserveren we, waar mogelijk, 1% van het totale budget om initiatieven uit de stad (eenmalig) te ondersteunen die daarna zoveel mogelijk op eigen benen kunnen staan. Op deze manier geven we concreet invulling aan onze wens om van Rotterdam het laboratorium te maken voor maatschappelijke innovaties en te groeien naar een nieuwe samenwerking tussen stad en stadhuis. De verschillende vakwethouders komen met voorstellen hoe zij die 1% binnen het eigen budget gaan reserveren en in samenwerking met de vakwethouder stedelijke innovatie wordt de stad uitgenodigd met initiatieven te komen en vindt grondige en zorgvuldige beoordeling en afweging van plannen plaats.

1 Coalitieakkoord Leefbaar Rotterdam, D66 en CDA 2014-2018, p. 2; Collegeprogramma Rotterdam 2014-2018, p. 3.

2 Coalitieakkoord Leefbaar Rotterdam, D66 en CDA 2014-2018, p. 3.

- 2) Nieuwe vormen van directe democratie worden ingezet: de burgerjury, de mogelijkheid van referenda in de gebieden, het inzetten van panels, het houden van een enquête of digitale raadplegingen.
- 3) Right to challenge: analoog aan de Britse wet. Een buurt of wijk krijgt het recht om lokale voorzieningen over te nemen wanneer zij denken het zelf anders en beter te kunnen organiseren.³

Het college vertaalde de ambities uit het coalitieakkoord naar zes vragen die leidend waren bij het te verrichten werk:

1. ‘Krijgen Rotterdammers meer te zeggen en nemen ze meer verantwoordelijkheid?’
2. Experimenteren en vernieuwen we en geven we elkaar daar de ruimte voor?’
3. Neemt de veiligheid in de Rotterdamse buurten toe en worden ze gezelliger en groener, met meer duurzaam vervoer en een schonere lucht?’
4. Draagt het bij aan de verbinding tussen stad en haven, groeit onze economie én levert dat banen op?’
5. Ontstaan er voldoende kansen voor Rotterdammers en worden die ook gepakt?’
6. En kijken wij in onze omgeving meer naar elkaar om?’⁴

Er werd in het collegeprogramma benadrukt dat het aan de gemeenteraad was én aan de Rotterdammers om aan de hand van deze vragen te beoordelen of de inspanningen van het college voldoende opleverden. Om aan dit streven handen en voeten te geven, heeft het college onder andere de Burgerjury ingesteld.⁵ Dat er gekozen werd voor een burgerjury valt te verklaren vanuit de achtergrond van wethouder Eerdmans. In de periode 2009-2014 was hij namelijk wethouder in de gemeente Capelle aan den IJssel, waar in september 2011 de eerste burgerjury werd georganiseerd.⁶

Voor het college was de Burgerjury een van de manieren om te proberen een directere relatie te creëren tussen Rotterdammers en bestuurders (en de politiek).⁷ Net als de overige experimenten die in dit onderzoek besproken worden, was de Burgerjury bedoeld om de kloof tussen politiek en de burger te verkleinen door direct en uit andere kanalen informatie en ervaringen op te halen uit de samenleving. Wat de Burgerjury in vergelijking met die andere experimenten uniek maakt, is dat het nog een extra taak kreeg, namelijk het controleren en beoordelen van het beleid van het college. In dit hoofdstuk behandel ik specifiek de rol van de Burgerjury als controleur. In paragraaf 7.2 wordt eerst de doelstelling van de Burgerjury toegelicht. In paragraaf 7.3 wordt vervolgens de

3 Coalitieakkoord Leefbaar Rotterdam, D66 en CDA 2014-2018, p. 6-7.

4 Collegeprogramma Rotterdam 2014-2018, p. 4.

5 ‘Volgend voorjaar zal, naast de gemeenteraad, ook voor het eerst een burgerjury onze vorderingen in het collegeprogramma *mogen* [cursief JW] jureren’, collegeprogramma Rotterdam 2014-2018, p. 4.

6 www.capelleaandenijssel.nl/bestuur-organisatie/burgerparticipatie_42548, geraadpleegd op 28 september 2019.

7 www.rotterdam.nl/bestuur-organisatie/burgerjury, geraadpleegd op 24 januari 2018 [bij een latere controle bleek de pagina offline te zijn gehaald].

concrete opzet van het experiment uiteengezet. Daarna worden in paragraaf 7.4 de gehouden bijeenkomsten besproken. Paragraaf 7.5 sluit af met een conclusie.

7.2 De doelstelling van de Burgerjury

De Burgerjury is een idee uit de koker van het college. Er is geen debat in de raad aan de instelling voorafgegaan, noch is daarvoor goedkeuring van de raad vereist geweest. Doordat het idee zijn oorsprong in het college vindt, is er geen openbare startnotitie of een ander openbaar document voorhanden waarin duidelijk de keuzes voor de uiteindelijke opzet worden gemotiveerd. Het doel van de Burgerjury is, zoals hiervoor al bleek, wel te achterhalen. Enerzijds was dat het aanleveren van ideeën en het bieden van een nieuw perspectief vanuit de Rotterdamse samenleving, anderzijds het beoordelen en controleren van het beleid van het college. Op het eerste gezicht doet het wat vreemd aan dat het college zelf controle organiseert op haar eigen beleid. Het is alsof de slager zijn eigen vlees keurt.⁸ Dit bezwaar wordt in het geval van de Burgerjury deels ondervangen doordat het niet het college zelf is dat de controle verricht, maar gewone burgers. Zoals hierna zal blijken, treden er wel wat spanningen op doordat het nog steeds het college is dat de burgers tot controle in staat moet stellen.

Welk beleid de Burgerjury moest controleren, was niet op voorhand gegeven. Het kon dus zowel beleid zijn dat het college uitvoerde voor de raad als beleid dat het college op basis van eigen bevoegdheden voerde. Voor de organisatie van de Burgerjury zat de meerwaarde van het project er vooral in dat het college zou worden aangestuurd op detailniveau. Volgens de organisatie moest de gemeenteraad over de grote lijnen van het beleid gaan en voerde het college beleid uit op basis van wetenschappelijke inzichten. De Burgerjury moest in aanvulling daarop inzichten aanleveren op basis van gevoel en ervaring, waardoor zij het college van informatie kon voorzien over de maatschappelijke effecten van het beleid.⁹ Een belangrijk onderdeel van die taak was het vellen van een oordeel over collegebeleid. Het college zou de Burgerjury van informatie voorzien om tot een oordeel te komen en stelde zich tijdens de bijeenkomsten bloot aan de kritiek.

7.3 De opzet van de Burgerjury

De Burgerjury bestond uit 150 Rotterdammers die daarvoor waren geselecteerd nadat zij zichzelf hadden aangemeld. Aan deelname waren maar twee voorwaarden verbonden. Ten eerste moesten kandidaten achttien jaar of ouder zijn op het moment van inschrijving. Ten tweede mochten deelnemers geen lid zijn van

8 Het lijkt in die zin op het doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek dat het college verricht op grond van artikel 213a Gemeentewet.

9 Dit bleek uit gesprekken met ambtenaren van de gemeente Rotterdam die de Burgerjury organiseerden.

de gemeenteraad of de gebiedscommissies van Rotterdam en waren ambtenaren van de gemeente ook van deelname uitgesloten. Uit alle aangemelde personen maakte de organisatie vervolgens een selectie, waarbij rekening gehouden werd met leeftijd, geslacht en spreiding over de verschillende gebieden, buurten en wijken van de stad. Over de demografische samenstelling van de Burgerjury werden verder geen gegevens bijgehouden. Het was de bedoeling dat de Burgerjury drie jaar lang bestond uit dezelfde 150 deelnemers, maar omdat aanwezigheid niet verplicht was, kon de samenstelling per bijeenkomst verschillen vertonen. Ten doel werd gesteld de Burgerjury twee keer per jaar een avond bijeen te laten komen, waarbij er per bijeenkomst één thema, aangedragen door het college, centraal zou staan. In de praktijk stonden er uiteindelijk bij alle bijeenkomsten op de laatste na twee thema's centraal. Geen enkel onderwerp werd onbespreekbaar geacht, zolang de gemeente er maar invloed op kon uitoefenen. Een bijeenkomst mondde uit in een oordeel of advies aan het college over het desbetreffende thema. Het college zou vervolgens deze oordelen meenemen in nieuw beleid of zou bestaand beleid aan de hand ervan aanpassen. Als op basis van de adviezen geen beleid zou kunnen worden gemaakt, werd dit aan de deelnemers medegedeeld met opgave van redenen. Als het oordeel of advies wel in beleid kon worden ingepast, werd door het college tijdens een latere bijeenkomst aan de deelnemers teruggekoppeld wat ermee gebeurd was.¹⁰

Een bijeenkomst van de Burgerjury zag er als volgt uit. De start vond rond 19:00 uur plaats met een inloop met koffie en thee. Vervolgens werd door wethouder Eerdmans plenair teruggekoppeld wat er met de oordelen en adviezen van de voorgaande bijeenkomst was gedaan.¹¹ Na dit onderdeel begon de bespreking van de twee thema's die die avond centraal stonden. De bespreking was per thema opgedeeld in een introductie, die gegeven werd door de verantwoordelijke wethouder, en een vragenronde. In de introductie lichtte de wethouder toe wat het college al voor beleid op het terrein voerde en wat de plannen voor de toekomst waren. In de vragenronde werd vervolgens aan deelnemers gevraagd op hun smartphone of tablet (die op verzoek beschikbaar konden worden gesteld door de organisatie) in te loggen in een vraag- en antwoordsysteem. Via dit systeem kregen deelnemers stellingen en vragen over het thema voorgelegd, waarbij hun antwoorden direct geprojecteerd werden op een groot scherm in de zaal. Sommige stellingen kenden meerkeuzeantwoorden, andere bestonden uit open antwoorden. De antwoorden konden op meerdere manieren worden weergegeven, bijvoorbeeld als geanonimiseerde wordcloud maar ook als een lijst met namen erbij. Aanwezigen werden aangemoedigd om aan dit systeem deel te nemen, maar waren er niet toe verplicht. Aan het eind van de sessie konden deelnemers een rapportcijfer toekennen aan het beleid van het college op het betreffende terrein. Dit patroon herhaalde zich bij het tweede thema van de avond. Na de tweede sessie was het plenaire gedeelte van de avond ten einde en splitsten deelnemers

10 www.rotterdam.nl/bestuur-organisatie/burgerjury, geraadpleegd op 24 januari 2018.

11 De eerste bijeenkomst vormt hier uiteraard een uitzondering op.

zich in kleinere groepen (drie tot vijf personen) om in gesprek te gaan met ambtenaren. In die gesprekken hadden deelnemers de mogelijkheid om concrete aandachtspunten over een thema onder de aandacht van ambtenaren te brengen. Het doel hiervan was om de meer kwantitatieve gegevens uit de vragenronde van het plenaire gedeelte aan te vullen met meer kwalitatieve input. Een mooie bijvangst van deze opzet was volgens de organisatie dat burgers en ambtenaren met elkaar in contact kwamen, wat voor beide kanten een leermoment kon zijn. De bijeenkomst werd daarna plenair afgesloten.

De vragen die tijdens de vragenrondes van de plenaire sessie gesteld werden, werden aangeleverd door ambtenaren die op het desbetreffende thema werkzaam waren. De antwoorden die tijdens de sessie en tijdens de gesprekken na afloop van het plenaire gedeelte gegeven werden, gingen na de bijeenkomst terug naar dezelfde ambtenaren. Zij probeerden de signalen naar beleid te vertalen, wat een bredere lijn kon zijn maar vooral zag op concrete punten. Tussen de bijeenkomsten door werd er niet op actieve wijze informatie verstrekt aan deelnemers. Het stond de deelnemers vrij om vragen te stellen, maar de meeste beleidsterreinen waren volgens de organisatie te veel in beweging om het tussentijds updaten van de deelnemers zinnig te maken. Burgers die geen lid waren van de Burgerjury werden geïnformeerd over de uitkomsten van elke bijeenkomst via de verslagen die gepubliceerd werden op de website van de gemeente, maar kregen verder geen informatie aangeleverd. Ook de gemeenteraad werd niet door het college actief geïnformeerd.

7.4 De bijeenkomsten in de praktijk

In de periode 2015-2018 zijn er in totaal zeven bijeenkomsten gehouden van de Burgerjury, om het half jaar een. Deelnemers waren niet verplicht te komen, waardoor de samenstelling per bijeenkomst kon verschillen. De deelnemers waren overwegend ouder (40+), hoogopgeleid, mannelijk, blank en al politiek betrokken.¹² De uitkomsten van elke bijeenkomst zijn op de website van de gemeente Rotterdam openbaar gemaakt en worden hieronder besproken.¹³

7.4.1 De eerste bijeenkomst

Op 7 april 2015 vond de eerste bijeenkomst van de Burgerjury plaats. De twee thema's waarover die avond gesproken werd, waren 'levendige stad' en 'veiligheid'. In het geval van 'levendige stad' heeft het college drie onderwerpen opgepakt, namelijk (a) meer groen en buitenruimte, (b) fiets(ers) en (c) gezelligheid en levendigheid op straat. Ten aanzien van het eerste onderwerp had de Burgerjury tijdens de bijeenkomst aangegeven dat er meer behoefte was aan groene plekken in de stad om buiten te zitten. 78% van de deelnemers vond verder dat de inrichting

12 Vgl. ook Onderzoeksrapport Drift 2016, p. 95.

13 www.rotterdam.nl/bestuur-organisatie/burgerjury, geraadpleegd op 24 januari 2018. De auteur is daarnaast zelf bij de zesde en zevende bijeenkomst aanwezig geweest.

van de openbare ruimte, bestrating en groenvoorzieningen beter kon. Het college gaf aan dat er in 2015 geëxperimenteerd is met tijdelijke groenvoorzieningen en dat er bij inrichtingsplannen rekening wordt gehouden met zitgelegenheden in de buitenruimte. Ten aanzien van het tweede onderwerp was geconstateerd dat er algemene tevredenheid was over faciliteiten voor voetgangers en automobilisten, maar dat het voor fietsers beter kon. Het college gaf aan dat er onder andere extra stallingen zijn geplaatst en dat er geëxperimenteerd wordt met het parkeren van fietsen op speciale vlonders. Ten aanzien van het derde onderwerp gaf 81% van de deelnemers aan dat het de laatste jaren levendiger en gezelliger was geworden in Rotterdam, maar dat ze ook graag meer ruimte zagen voor horeca en terrassen en muziek en entertainment op straat. Naar aanleiding van deze opmerkingen heeft het college een pilot verlengd waarbij horecaondernemers een uitbreiding van hun exploitatievergunning konden krijgen voor terrasvlonders op parkeerplaatsen.¹⁴

Ook met betrekking tot het thema ‘veiligheid’ pakte het college drie onderwerpen op. In dit geval waren dat (a) het algemene cijfer voor veiligheid in de stad (een zes), (b) stadswachten en (c) betrokken professionals. Ten aanzien van het eerste onderwerp gaf 73% van de deelnemers aan dat zij vonden dat Rotterdam de afgelopen jaren veiliger was geworden.¹⁵ Om het cijfer op te krikken kondigde het college een aantal acties aan. Wethouder Eerdmans gaf bijvoorbeeld aan wijken in de stad te bezoeken om over het onderwerp te praten en er is een app *Veilige Buurt* gekomen om de veiligheid op buurtniveau te verbeteren. Ten aanzien van het tweede onderwerp gaf 58% van de deelnemers aan dat stadswachten niet genoeg zichtbaar waren in de wijk.¹⁶ Het college gaf aan dat er in het aantal stadswachten wordt geïnvesteerd. Ook werden er pop-upactietafels georganiseerd waarbij burgers in gesprek konden met stadswachten. De zichtbaarheid van stadswachten werd verder verhoogd door ze ook op de fiets te laten surveilleren. Ten aanzien van het derde onderwerp gaf de Burgerjury aan dat er behoefte was aan betrokken professionals die eropuit trekken en niet alleen op kantoor blijven zitten. Het college gaf aan dat de burgemeester, wethouder *Veiligheid*, politie en OM gemiddeld een keer per maand met de ‘Stuurgroep in de wijk’ naar bewoners toegaan om problemen te bespreken. Ook werd er aangestuurd op het creëren van meer pop-uppolitiebureaus, waar wijkagenten tijdelijk aanwezig zouden zijn om meer zichtbaarheid te geven aan de politie.¹⁷

7.4.2 *De tweede bijeenkomst*

Op 27 oktober 2015 vond de tweede bijeenkomst van de Burgerjury plaats. De twee thema's die centraal stonden, waren ‘werk’ en ‘dienstverlening’. Drie speerpunten werden door het college opgepakt met betrekking tot het thema ‘werk’. Allereerst bleek 90% van de deelnemers van de Burgerjury belang te hechten aan opleidingen voor bijstandsgerechtigden, ook als daar niet direct een baangarantie tegenover

14 Terugkoppeling eerste bijeenkomst Burgerjury.

15 27% van de deelnemers vond van niet.

16 43% van de deelnemers vond van wel.

17 Terugkoppeling eerste bijeenkomst Burgerjury.

stond. Dit punt werd tijdens de raadsvergadering over de begroting enkele dagen na de tweede bijeenkomst ook naar voren gebracht in een motie, waarin werd opgeroepen om 100 bijstandsgerechtigden een opleiding aan te bieden zonder baangarantie. Wethouder voor Werkgelegenheid en Economie Struijvenberg (Leefbaar Rotterdam) zei toen toe deze motie uit te gaan voeren.¹⁸ Met betrekking tot de afdeling Werk en Inkomen werd, ten tweede, door deelnemers van de Burgerjury opgemerkt dat de telefonische bereikbaarheid verbeterd moest worden. Het college gaf aan dat er aandacht aan was besteed en dat de afdeling sindsdien voldeed aan de normen voor bereikbaarheid en terugbellen, iets dat ook de ombudsman van Rotterdam in zijn jaarverslag van 2015 opmerkte. Een derde punt dat door de deelnemers van de Burgerjury werd benoemd, was het verzorgen van stageplaatsen bij bedrijven voor werkzoekenden. Volgens 40% van de deelnemers was het aanpakken van werkloosheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven, werkzoekenden en de gemeente. Via een stageplaats zouden werkzoekenden relevante werkervaring kunnen opdoen. Over dit punt was eerder in de raadsvergadering van 18 juni 2015 een motie aangenomen, waarin het college was verzocht 100 van dergelijke stageplaatsen te realiseren bij bedrijven.¹⁹ De oproep van de Burgerjury sloot zodoende aan op bestaand beleid.²⁰

Met betrekking tot het tweede thema van de avond, ‘dienstverlening’, werden ook drie speerpunten opgepakt door het college. Het betrof de punten ‘servicenummer 14010’, ‘afhandeling publieksreacties’ en ‘digitaal/website’. Het college gaf aan dat de input van de Burgerjury voor alle drie de punten heeft geleid tot aanpassing van beleid. Zo werd het keuzemenu van het servicenummer gewijzigd, werd het mogelijk de status van een publieksreactie op te vragen, en werden de zoektermen op de website van de gemeente bewerkt zodat zij beter aansloten op alledaagse taal in plaats van taal van ambtenaren.²¹ Wat opvalt aan het thema ‘dienstverlening’ is dat de verbeterpunten die door het college werden opgepakt in grotere mate afkomstig lijken te zijn uit de input van de Burgerjury dan het geval is bij het thema ‘werk’.²²

7.4.3 *De derde bijeenkomst*

Op 12 april 2016 vond de derde bijeenkomst van de Burgerjury plaats. Centraal stonden de twee thema's ‘verkeer’ en ‘wonen’. De drie onderwerpen die bij het thema ‘verkeer’ door het college werden opgepakt, waren fietsers, een autoluwe binnenstad en de aansluiting fiets-openbaar vervoer. 68% van de Burgerjury gaf aan het een goed idee te vinden om fietsers vaker voorrang te geven op auto's. Het college heeft daarop gezorgd dat fietsers meer en vaker groen krijgen en gaf aan werk te maken van andere verbeterpunten zoals het geschikt maken van

18 Terugkoppeling tweede bijeenkomst Burgerjury, p. 1.

19 Motie 100 keer Werkfit bij bedrijven, aangenomen in de raadsvergadering van 18 juni 2015.

20 Terugkoppeling tweede bijeenkomst Burgerjury.

21 In het verslag worden een aantal voorbeelden gegeven. Het ambtelijke woord ‘afvalcontainer’ kon voortaan ook gevonden worden via het woord ‘kliko’.

22 Terugkoppeling tweede bijeenkomst Burgerjury.

fietsoversteekplaatsen voor twee richtingen en het verrichten van een onderzoek naar een groene golf voor fietsers. Aan het tweede onderwerp werden door het college voor zover valt na te gaan geen concrete maatregelen verbonden. Uit het verslag van de derde bijeenkomst blijkt dat 73% van de deelnemers vindt dat een autoluwe binnenstad bijdraagt aan een aantrekkelijke binnenstad. Het college gaf aan dit te zien als een stimulans voor bestaande pilots met betrekking tot een autoluwe binnenstad. Ten aanzien van het derde onderwerp gaf 85% van de deelnemers aan dat het stimuleren van de fiets, openbaar vervoer, wandelen en minder autogebruik goed is voor de gezondheid van de burgers. Mede naar aanleiding van deze input was het college in gesprek gegaan met de RET en de metropoolregio Rotterdam Den Haag over verbetering van de aansluiting fiets-openbaar vervoer.²³

Ook bij het thema ‘wonen’ werden door het college drie onderwerpen opgepakt, namelijk het transformeren van leegstaande winkels en kantoren naar woningen, het verbeteren van de informatievoorziening over het verduurzamen van woningen, en het geven van ruimte aan experimenteel bouwen. Met betrekking tot het eerste onderwerp gaf 95% van de deelnemers aan dat de gemeente meer actie moest ondernemen. In het verslag merkte het college op dat er sinds de bijeenkomst veel gedaan was aan de problematiek. Er was bijvoorbeeld besloten een referendum over de Woonvisie te houden en er was een projectmanager aangesteld om initiatiefnemers van winkeltransformatie te helpen. Het is niet duidelijk in hoeverre de Burgerjury deze ontwikkelingen in gang heeft gezet of eerder een stimulans is geweest voor al bestaand beleid. Ook ten aanzien van het tweede onderwerp gaf een aanzienlijk deel van de Burgerjury (84%) aan dat de gemeente meer moest doen. Een van de acties die het college ondernam, is het instellen van de mogelijkheid voor eigenaren van eengezinswoningen om een energieadvies over verduurzamen aan te vragen. Het derde onderwerp, experimenteel bouwen, kon rekenen op steun van 57% van de deelnemers. Om dit beleid te stimuleren, wilde het college een aantal panden te koop aanbieden middels een prijsvraag, waarbij niet de geboden prijs leidend was bij de keuze voor verkoop maar het idee voor het beste nieuwe experimentele woonproduct.²⁴

7.4.4 *De vierde bijeenkomst*

De vierde bijeenkomst van de Burgerjury vond plaats op 4 oktober 2016. De thema's ‘Zorg & Welzijn dichtbij’ en ‘Citymarketing’ stonden tijdens de bijeenkomst centraal. Wederom werden door het college van elk thema drie onderwerpen geselecteerd om dieper uit te werken. Voor ‘Zorg & Welzijn dichtbij’ waren dat bekendheid van de VraagWijzer en wijkteams, de leesbaarheid en toegankelijkheid van de website www.rotterdam.nl/zorgdichtbij, en het leggen van actief contact door wijkteams waarbij wel rekening gehouden wordt met privacy. Mede naar aanleiding van de bijeenkomst is het college in december 2016 gestart

23 Terugkoppeling derde bijeenkomst Burgerjury.

24 Terugkoppeling derde bijeenkomst Burgerjury.

met een campagne om de VraagWijzer en de wijkteams onder de aandacht van burgers te brengen. Meer in het algemeen is de campagne bedoeld om het voor burgers makkelijker te maken om met hun zorgvragen de weg naar de gemeente te vinden. Naar aanleiding van de opmerkingen van de deelnemers heeft het college daarnaast werk gemaakt van de voorgenoemde website. De website is vernieuwd en de leesbaarheid is volgens het college verbeterd. Ten aanzien van het derde onderwerp stelde het college dat de werkwijze van wijkteams sinds de bijeenkomst gewijzigd is. Of dat naar aanleiding van de bijeenkomst gebeurd is, is niet duidelijk, maar het college stelt wel dat de opmerkingen van de Burgerjury bewustzijn hebben gecreëerd over de effecten van ongevraagd doorvragen bij zorgbehoevenden.²⁵

Met betrekking tot het thema ‘Citymarketing’ bracht de Burgerjury onder de aandacht dat gewaakt moest worden voor Amsterdamse toestanden (qua toerisme), voorzieningen gebruiksvriendelijk voor bezoekers moesten zijn, en dat er meer aandacht voor kunst en cultuur mocht zijn in het uitdragen van de stad. Het college gaf naar aanleiding van het signaal van de Burgerjury aan het aantal toeristen in de gaten te houden. Daarnaast is het college in gesprek gegaan met partners op het gebied van toerisme om voorzieningen bijvoorbeeld meertalig te maken. Verder nam het college het enthousiasme van de Burgerjury mee in een traject waarin gewerkt wordt aan het beter benutten van cultuur voor de marketing van de stad.²⁶

7.4.5 *De vijfde bijeenkomst*

De vijfde bijeenkomst van de Burgerjury vond plaats op 11 april 2017. De twee thema’s waarover gesproken werd, waren ‘Schone stad’ en ‘De WIJ-samenleving’²⁷. Bij het thema ‘Schone stad’ werden door het college de volgende onderwerpen opgepakt: meer handhaving op afval naast containers, meer voorlichting, bewustmaken en betrekken van bewoners en scholieren ten aanzien van zwerfvuil en (gescheiden) afvalinzameling, en meer zichtbaarheid van glasbakken. Voor de handhaving op afval naast containers heeft het college meer stadswachten ingezet om de pakkans te vergroten en zijn er handhavingsacties met politie opgezet. Dit heeft in het jaar 2017 geleid tot 250 extra boetes. Met betrekking tot het tweede onderwerp is er een onderzoek opgezet naar de mogelijkheden om afvalscheiding op basis- en middelbare scholen te faciliteren. Daarnaast is er lesmateriaal over zwerfafval beschikbaar gesteld en zijn er verschillende opruimacties gehouden. Het college heeft de zichtbaarheid van glasbakken aangepakt door ze te voorzien van een gele bies en is er een app gekomen waarop containerlocaties te zien zijn.²⁸

25 Terugkoppeling vierde bijeenkomst Burgerjury.

26 Terugkoppeling vierde bijeenkomst Burgerjury.

27 De WIJ-samenleving is een idee uit de koker van burgemeester Aboutaleb. Het is een programma dat als doel heeft verbinding te zoeken en polarisatie tegen te gaan. Voor meer informatie zie: www.resilientrotterdam.nl/initiatieven/wij-in-rotterdam, geraadpleegd op 28 september 2019.

28 Terugkoppeling vijfde bijeenkomst Burgerjury.

Het thema ‘De WIJ-samenleving’ leverde weinig concrete onderwerpen op waarmee het college aan de slag kon. Het waren eerder signalen die werden afgegeven door de Burgerjury, mede als input voor de G1000 in Rotterdam die gepland stond voor 1 juli 2017. Zo was een meerderheid van de Burgerjury van mening dat iedere burger zelf verantwoordelijk is voor de WIJ-samenleving. Ook moest de gemeente initiatieven die uit de samenleving komen actief ondersteunen. Men vond het verder vooral belangrijk dat tijdens de G1000 ingegaan zou worden op de thema’s ‘veiligheid’ en ‘samenleven’.²⁹

7.4.6 De zesde bijeenkomst

Op 10 oktober 2017 kwam de Burgerjury voor de zesde keer samen. Dit keer stonden de thema’s ‘Duurzaamheid’ en ‘Integratie’ centraal. De drie onderwerpen die bij het eerste thema werden opgepakt waren (1) meer bekendheid genereren over energietransitie, (2) meer informeren over verduurzaming huis en (3) stimuleren van het plaatsen van zonnepanelen. Over de energietransitie bestond onder deelnemers veel onbekendheid. Het college is daarom met een bewustwordingscampagne gestart en met gebiedsgerichte campagnes in een aantal pilotwijken, waarbij onder meer bewonersavonden worden georganiseerd. Ook ten aanzien van verduurzaming van een eigen woning bestond er onduidelijkheid onder deelnemers. Om mensen beter te informeren is het college gestart met informatiecampagnes gericht op kopers, verkopers, verbouwers, eigenaren/bewoners en Verenigingen van Eigenaren. In de stad komen daarnaast verschillende fysieke informatiepunten waar voorgaande groepen geïnformeerd kunnen worden. Ten aanzien van de zonnepanelen gaf 41% van de deelnemers aan ze niet te hebben maar wel te willen. De gemeente gaat zelf het goede voorbeeld geven door het eigen vastgoed te verduurzamen, onder meer met zonnepanelen. Deelnemers werden verder gewezen op financieringsmogelijkheden vanuit de gemeente en op hulp bij de aanschaf van een collectief zonnepaneel.³⁰

De drie onderwerpen bij het thema ‘Integratie’ waren (1) meer aanspreken op eigen verantwoordelijkheid voor het volwaardig meedraaien in de samenleving, (2) taboeonderwerpen bespreekbaar maken en (3) het spreken van de Nederlandse taal bevorderen. 69% van de deelnemers had aangegeven dat mensen zelf verantwoordelijk zijn voor het volwaardig meedraaien in de samenleving. Dit was al een uitgangspunt van het collegebeleid. Het college gaf aan dat er extra is ingezet op de Somalische gemeenschap in de stad en dat er bij het Rijk is gelobbyd om de aanpak van statushouders bij de gemeenten te beleggen. 59% van de deelnemers gaf daarnaast aan dat het bespreekbaar maken van taboeonderwerpen leidt tot meer onderlinge acceptatie bij burgers. Het college maakt hier werk van samen met maatschappelijke organisaties en burgers. Verder gaf 74% van de deelnemers aan dat beheersing van de Nederlandse taal noodzakelijk is

29 Terugkoppeling vijfde bijeenkomst Burgerjury.

30 Verslag zesde bijeenkomst Burgerjury.

om te kunnen integreren. Het college gaf aan dat op dit gebied tal van activiteiten worden ondernomen, veel daarvan in samenwerking met werkgevers, maatschappelijke organisaties en burgers zelf.³¹

7.4.7 *Evaluatiebijeenkomst*³²

Op 3 april 2018 vond de laatste bijeenkomst van de Burgerjury plaats. Deze bijeenkomst week in de opzet ietwat af van eerdere bijeenkomsten. In plaats van twee inhoudelijke thema's stond er ditmaal een thema centraal, namelijk 'Democratische vernieuwing.' In het verlengde van dit thema volgde op de eerste vragenronde een gesprek in talkshowsetting tussen wethouder Eerdmans, een ambtenaar van de gemeente en twee leden van de Burgerjury.³³ De avond had daarmee meer het karakter van een evaluatiebijeenkomst, waarop de leden terugblikten op het traject van de Burgerjury. De resultaten van de evaluatie waren vooral voor het college zelf bedoeld, aangezien er geen vervolgbijeenkomst voor de deelnemers gepland stond waarop de resultaten van deze bijeenkomst gepresenteerd konden worden.

Al met al kan gezegd worden dat de deelnemers redelijk tevreden waren over het participatietraject. Er waren wel wat kritische geluiden. Deelnemers vonden bijvoorbeeld sommige vragen die ze kregen voorgelegd sturend of vonden de antwoordmogelijkheden ontoereikend of ongenuanceerd. Ook was er kritiek op het aantal deelnemers en op de samenstelling van de Burgerjury, die te weinig divers zou zijn.³⁴ Dat laatste punt werd door wethouder Eerdmans erkend, die zelf ook meende dat de Burgerjury geen afspiegeling was van de Rotterdamse bevolking.³⁵ Toch antwoordde 64% van de deelnemers bevestigend op de vraag of de Burgerjury een goed instrument was voor burgers om regelmatig in contact te komen met collegeleden over gemeentelijk beleid. Ook gaf 82% aan graag nog een periode in de Burgerjury actief te willen zijn. Ten slotte gaf een overgrote meerderheid van de deelnemers aan het eens (55%) of volledig eens (26%) te zijn met de stelling dat door deelname aan de Burgerjury deelnemers zich meer betrokken voelden bij het reilen en zeilen van de stad.³⁶

31 Verslag zesde bijeenkomst Burgerjury.

32 Van de zevende bijeenkomst is geen openbaar verslag verschenen op de website van de gemeente Rotterdam. De gegevens in deze paragraaf zijn gebaseerd op eigen observatie van de bijeenkomst.

33 Daarmee was de opzet van deze bijeenkomst als volgt: (1) opening en terugkoppeling, (2) introductie Buzzmastersysteem, (3) introductie thema, (4) vragenronde, (5) rondetafelgesprek, (6) gesprekken met ambtenaren.

34 Eigen waarnemingen van de zesde en zevende bijeenkomst bevestigen dit beeld. Vgl. ook Onderzoeksrapport Drift 2016, p. 95.

35 33% van de deelnemers gaf aan dit als belangrijkste verbeterpunt te zien voor een eventuele volgende Burgerjury.

36 13% was het met de stelling oneens en 6% volledig oneens.

7.5 Conclusie

De Burgerjury is door het college gepresenteerd als een innovatie van de gemeentelijke democratie en is dat in zekere zin ook wel geweest. De manier waarop deelnemers van de Burgerjury tot een oordeel kwamen, vertoont namelijk vooral trekken van de penduledemocratie. Deelnemers konden hun mening over gemeentelijk beleid kenbaar maken door te stemmen op stellingen, zonder dat zij daarbij met elkaar in overleg traden. Ook konden zij voornamelijk kiezen uit vooraf door het college geformuleerde antwoordmogelijkheden, waaraan individuele input kon worden toegevoegd tijdens de kleinschalige gesprekken met ambtenaren. De resultaten werden verder in percentages gepresenteerd, waarna het college de onderwerpen oppakte die het hoogst scoorden. Dit proces is sterk aggregatief van aard, wat één van de twee kernaspecten is van een penduledemocratie. Het beeld is genuanceerder ten aanzien van de vraag of er ook sprake is van een vorm van vertegenwoordiging. Deelnemers konden zichzelf aanmelden maar werden uiteindelijk geselecteerd door de organisatie van de Burgerjury, waarbij deze rekening hield met leeftijd, geslacht en woonlocatie in de gemeente. Hierdoor lijkt er geprobeerd te zijn een representatieve afspiegeling van de bevolking van de gemeente te realiseren, net als bij de samenstelling van de Sociale Raad in de gemeente Peel en Maas, waardoor er toch sprake is van een vorm van (impliciete) vertegenwoordiging.

Hoewel er dus een ander democratiemodel van toepassing is op de Burgerjury dan op de gemeenteraad, moeten tegelijkertijd de aspiraties tot verandering van de gemeentelijke democratie niet overdreven worden. In tegenstelling tot de Sociale Raad in de gemeente Peel en Maas is de Burgerjury nooit als een instrument gepresenteerd met een fundamenteel ander democratisch karakter dan de gemeenteraad. Het was uiteindelijk vooral een instrument dat burgers invloed moest geven op de details van het collegebeleid. Zonder al te vergaande conclusies te willen trekken, lijkt de organisatie in die opzet behoorlijk geslaagd te zijn. Er zijn geen grootschalige beleidswijzigingen doorgevoerd ten aanzien van de besproken thema's, maar het college heeft toch een redelijk aantal concrete maatregelen genomen. Hoeveel daarvan precies te danken is aan de input van de Burgerjury is niet te zeggen. De invloed van een oordeel lijkt bijvoorbeeld voor een deel samen te hangen met het soort thema. Zo lijkt het college bij het thema 'dienstverlening' van de tweede bijeenkomst meer te steunen op oordelen van de Burgerjury dan bij het andere thema van die bijeenkomst, namelijk 'werk'. Een verklaring daarvoor kan zijn dat het tweede thema meer gepolitiseerd is en dat het een thema is waarover de raad en het college zelf hun eigen opvattingen hebben. 'Dienstbaarheid' is een technischer thema dat minder gepolitiseerd kan worden. Een andere verklaring is dat het thema 'dienstbaarheid' overzichtelijker is, waardoor er misschien makkelijker op een avond verbeterpunten kunnen worden aangedragen dan over het veel bredere, politiekere thema 'werk'. Hoe dit ook zij, het college heeft van een behoorlijk aantal oordelen van de Burgerjury werk gemaakt.

De tweede doelstelling van de Burgerjury, namelijk het organiseren van controle op het college door gewone burgers, is gedurende de periode dat de jury actief was enigszins op de achtergrond geraakt. Bij de introductie van het experiment werd deze taak nog sterk benadrukt, maar zoals enkele burgers al tijdens bijeenkomsten aangaven, bleek het in de praktijk moeilijk hem te verrichten. Veel deelnemers waren niet bekend met het beleid, waardoor zij meenden te weinig kennis in huis te hebben om het college zinnig te kunnen controleren. Ook de opzet van de bijeenkomsten, waarin weinig ruimte was voor overleg met het college, leende zich niet bijzonder goed voor inhoudelijke controle van het beleid. Daarnaast is het ook de vraag aan welke maatstaven de Burgerjury had moeten toetsen. De gemeenteraad kan bijvoorbeeld bij controle van het college als maatstaf de doelen hanteren die hij het college eerder heeft gesteld. De Burgerjury had geen soortgelijke mogelijkheid. Er kon bijvoorbeeld niet gecontroleerd worden of het college het oordeel van een voorgaande bijeenkomst goed had opgepakt. Door het college werd weliswaar meegedeeld wat er met het oordeel was gedaan, maar de Burgerjury kreeg geen mogelijkheid daarop te reageren. De controlerende rol kwam dan ook niet altijd even goed uit de verf.³⁷

Dat de Burgerjury in de praktijk uiteindelijk anders functioneerde dan dat oorspronkelijk de bedoeling was, is voor initiatieven als deze zeker niet ongebruikelijk. Het zijn projecten die vaak juist bedoeld zijn als experiment om te achterhalen wat er praktisch en juridisch mogelijk is. De voorgaande beschrijving van het functioneren van de Burgerjury geeft enige inzichten in de praktische mogelijkheden, waarbij dit stuk overigens niet de pretentie heeft volledig te zijn geweest. De beschrijving is vooral bedoeld als context om bij het lezen van het volgende hoofdstuk in het achterhoofd te houden. In dat hoofdstuk worden de juridische mogelijkheden verkend om burgers op een geïnstitutionaliseerde manier bij de controle van het gemeentebestuur te betrekken. In die analyse zal de aandacht vooral uitgaan naar de verhouding tot de controlerende functie van de raad. Deze functie en de bijbehorende bevoegdheden zijn namelijk van groot belang voor de raad om hem in staat te stellen de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid te kunnen bepalen. Daarmee zijn zij ook van groot belang voor het politieke primaat van de raad. De controlerende functie van de raad ondersteunt met andere woorden het eerste beginsel dat aan de gemeentelijke democratie ten grondslag ligt.

37 Illustratief hiervoor is de mededeling van het college dat de leesbaarheid van de website www.rotterdam.nl/zorgdichtbij was verbeterd naar aanleiding van de input van deelnemers tijdens de vierde bijeenkomst. Of dat daadwerkelijk het geval was, zou niet aan het college moeten zijn om te beoordelen maar aan de Burgerjury.

8.1 Inleiding

Het belang van de controlerende functie van de gemeenteraad is sinds de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 flink toegenomen. Volgens het kabinet-Kok-II bood de functie de raad ‘bij uitstek de mogelijkheid om zijn centrale rol in het lokale politieke debat te profileren en hierdoor de belangstelling voor de gemeentepolitiek bij de burgers te herwinnen’.¹ In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe initiatieven die beogen een bijdrage te leveren aan de controle van het gemeentebestuur zich tot deze functie kunnen verhouden. Tot nu toe is aan deze vraag weinig aandacht besteed in de literatuur en in rapporten van onderzoeksinstanties. Een noemenswaardige uitzondering daarop vormen twee (relatief) recente rapporten van de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB), waarin twee interessante observaties zijn gedaan.² Allereerst stellen de onderzoekers dat er in de praktijk weinig mogelijkheden lijken te zijn voor burgers om bij te dragen aan controle en evaluatie van beleid.³ De onderzoekers opperen hiervoor drie verklaringen, waarvan ze zelf al opmerken dat het door het gebrek aan onderzoek slechts tentatieve verklaringen zijn. Ten eerste speelt mee dat burgers vooral aan de voorkant van het besluitvormingsproces betrokken willen zijn, vanuit de gedachte dat er op dat moment (meer) invloed kan worden uitgeoefend. Ten tweede houdt de gemeenteraad sterk vast aan haar politieke primaat op controle en evaluatie, wat ingegeven kan zijn door het idee dat burgers onvoldoende toegerust zouden zijn voor dergelijke betrokkenheid. Ten derde vergt een grotere burgerbetrokkenheid bij controle dat het gemeentebestuur zich kwetsbaar opstelt, wat tot spanningen en dilemma’s kan leiden.⁴ De tweede interessante observatie die volgt uit de rapporten van de NSOB is dat burgers misschien nog weinig

1 *Kamerstukken II 2000/01*, nr. 3, p. 29-30.

2 Het eerste rapport (Schram, Van Twist en Van der Steen 2016) is het resultaat van literatuurstudies en studies naar praktijkervaringen met de betrokkenheid van burgers bij auditfuncties. Voor het tweede rapport (Schram, Van Twist en Van der Steen 2017) is een vragenlijst gestuurd aan 8.249 raadsleden, die is ingevuld door 1.259 raadsleden, en hebben er ontmoetingen en interacties plaatsgevonden met betrokken partijen aan de hand van de ingevulde lijsten (*survey feedback methode*). Er is over het onderwerp controle en verantwoording in 2018 nog een derde onderzoek verschenen van de hand van dezelfde onderzoekers (Schram, Van Twist en Van der Steen 2018). Daarin is aan de hand van een vragenlijst onder griffiers onderzoek gedaan naar specifiek de betrokkenheid van burgers als auditors, 2018.

3 Schram, Van Twist en Van der Steen 2016, p. 5.

4 Schram, Van Twist en Van der Steen 2016, p. 5.

bij controle en evaluatie van beleid betrokken worden, maar dat veel raadsleden hen in de toekomst wel graag meer zouden willen inzetten ter ondersteuning van controlerende taken.⁵

Aangezien de wil onder raadsleden aanwezig is om op het terrein van controle meer van burgerparticipatie gebruik te maken, is het des te belangrijker om de eerste observatie nog eens goed onder de loep te nemen. Zijn er juridische belemmeringen om initiatieven meer bij controle en evaluatie van beleid te betrekken? De NSOB schrijft dat de raad een politiek primaat op controle en evaluatie heeft, maar wat houdt dat precies in? Welke soorten controle zijn er op lokaal niveau en hoe verhouden die zich tot elkaar? De antwoorden op deze vragen vormen samen een beeld van controle op lokaal niveau waarin ook de plaats van de initiatieven bepaald kan worden. In paragraaf 8.2 zal eerst kort de juridische grondslag van controlebevoegdheden toegelicht worden. Vervolgens wordt in paragraaf 8.3 de ontwikkeling door de jaren heen geanalyseerd van verschillende soorten controle en de bijbehorende bevoegdheden. Daarbij zal onder andere beschreven worden welk doel de wetgever voor ogen had bij de introductie van controlebevoegdheden en hoe de verschillende geïnstitutionaliseerde controleurs op lokaal niveau zich tot elkaar verhouden. Aan de hand daarvan wordt in paragraaf 8.4 beschreven welke (juridische) ruimte er bestaat voor initiatieven om een bijdrage te leveren aan de controle van het gemeentebestuur. Paragraaf 8.5 sluit af met een conclusie.

8.2 De juridische grondslag

Veel van de controlebevoegdheden van de raad kenden voor 2002 geen eigen expliciete grondslag in de Gemeentewet. Het vragenrecht en interpellatierecht van raadsleden uit respectievelijk artikel 155 lid 1 en lid 2 Gemeentewet zijn daarvan de bekendste voorbeelden. Zij werden vóór 2002 afgeleid uit de verantwoordingsplicht van het college uit artikel 169 Gemeentewet. Dit artikel, dat in verschillende varianten al sinds 1851 in de Gemeentewet staat, impliceert een inlichtingenrecht voor de raad.⁶ Zonder inlichtingen is het immers lastig ter verantwoording roepen. Dit voorbeeld geeft aan dat bepaalde controlebevoegdheden al wel tot de Gemeentewet konden worden herleid voordat zij daarin een expliciete basis kregen. Als dat niet lukte via een specifiek artikel, kon een bevoegdheid altijd worden afgeleid uit artikel 108 lid 1 Gemeentewet, waarin staat dat de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente aan het gemeentebestuur wordt overgelaten. Dit artikel is een bijna letterlijk kopie van artikel 124 lid 1 Grondwet,⁷ waardoor controlebevoegdheden ook herleid kunnen worden tot de Grondwet. Controlebevoegdheden van verordenende aard zoals het vaststellen van de controleverordening uit artikel 212 Gemeentewet en de accountantsverordening uit artikel 213 Gemeentewet vallen onder de categorie ‘regeling’ terwijl alle overige controlebevoegdheden, behoudens rechtspraak, tot

5 Schram, Van Twist en Van der Steen 2017, p. 21-22; Schram, Van Twist en Van der Steen 2018, p. 22.

6 Munneke 2006, p. 238.

7 Zij het dat artikel 124 lid 1 Grondwet ook spreekt van het provinciebestuur.

de categorie ‘bestuur’ worden gerekend.⁸ Dit brede begrip ‘bestuur’ moet overigens onderscheiden worden van het enge begrip ‘bestuur’ dat tijdens de parlementaire behandeling van de dualiseringswet werd gebruikt.⁹ Daarin werd in de discussies over het bestuurlijk primaat alleen gedoeld op enge bestuursbevoegdheden zoals het vaststellen van een bestemmingsplan. Ten slotte verdient het vermelding dat op één controlebevoegdheid na dit type bevoegdheden niet herleid worden tot het hoofdschap van de gemeenteraad uit artikel 125 lid 1 Grondwet. Zoals in hoofdstuk zes uitgebreid ter sprake is gekomen, vulde de gemeentewetgever van 2002 het hoofdschap in als eindverantwoordelijkheid. Er kon volgens die wetgever van een eindverantwoordelijke gemeenteraad gesproken worden wanneer deze zou beschikken over het kaderstellende, budgetterende én controleerende primaat. De controlerende functie wordt dus wel gekoppeld aan het hoofdschap, maar de wetgever leidde daaruit maar één concrete bevoegdheid af, namelijk de bevoegdheid wethouders te ontslaan.¹⁰ Ook de al besproken beschouwing over hoofdstuk 7 van de Grondwet uit 2015 maakt op deze bevoegdheid na geen melding van controlebevoegdheden die uit het hoofdschap zouden volgen. Dat is wat vreemd gezien de nadruk die er op de controlerende functie van de raad is komen te liggen sinds de dualisering en het feit dat er wel andere bevoegdheden uit het hoofdschap worden afgeleid terwijl dat voorheen ook nooit gebeurde. Wellicht dat een verklaring moet worden gezocht in het oorspronkelijk monistische uitgangspunt van het hoofdschap. In het monistische systeem berustten immers regeling en bestuur beide bij de gemeenteraad. Controlebevoegdheden koppelen aan het hoofdschap is in zo’n systeem minder logisch omdat het zou betekenen dat de raad zijn eigen bestuur zou controleren.¹¹ Hoe dit ook zij, zoals in hoofdstuk zes is geconcludeerd, heeft de wetgever bij de interpretatie van het hoofdschap behoorlijk wat ruimte. Hij zou er daarom in de toekomst voor kunnen kiezen om wel controlebevoegdheden aan het hoofdschap te koppelen.

8.3 Controle door de jaren heen

Zoals gezegd is er lange tijd in de juridische literatuur weinig expliciete aandacht aan de controlerende functie van de raad besteed.¹² Dit valt voor een belangrijk deel te verklaren uit het monistische stelsel dat tot voor kort het uitgangspunt was voor de verhoudingen tussen gemeentelijke bestuursorganen. Zoals gezegd neemt in een dergelijk stelsel controle van het bestuur door de volksvertegenwoordiging een ondergeschikte plaats in.¹³ Pas met de dualisering en het scheiden van de functies en positie van de raad en het college kwam er meer expliciete aandacht voor de controlerende functie van de raad. Dat wil uiteraard niet zeggen dat er in de jaren tussen de introductie van de gemeentewet 1851 en de dualisering

8 Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut 2015, p. 225.

9 Zie hoofdstuk twee en hoofdstuk zes.

10 In het vervolg van dit hoofdstuk zal uitgebreid toegelicht worden waarom de wetgever deze bevoegdheid koppelde aan het hoofdschap en waarom hij hier in het bijzonder aan de controlerende functie van de gemeenteraad gekoppeld wordt.

11 Dölle en Elzinga 2004, p. 501; Broeksteeg 2004, p. 87. Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000 2000, p. 245.

12 Een uitzondering hierop vormt controle van de gemeentelijke financiën.

13 Zie noot 679.

in 2002 helemaal geen aandacht is geweest voor controle. Controle speelde vaak een rol in dualisme-achtige discussies die al ver voor 2002 werden gevoerd, zoals het benoemen van wethouders van buiten de raad en het afleggen van verantwoording door het college aan de raad over medebewindstaken. Deze discussies zullen in dit hoofdstuk dan ook een belangrijke rol spelen.

In de onderstaande beschrijving van de ontwikkeling van controle door de jaren heen worden een aantal rode draden zichtbaar die duidelijk maken wat de controlerende functie van de raad vandaag de dag inhoudt. Vooruitlopend op de bevindingen die hierna in detail beschreven worden, is één van deze rode draden dat er twee soorten controle onderscheiden moeten worden.¹⁴ De eerste soort, die aangeduid zal worden als rechtsstatelijke controle, vloeit voort uit het aan de rechtsstaat inherente idee van de machtscheiding. Dit type controle is bedoeld als check op de macht van het bestuur. Er wordt gecontroleerd of er gehandeld is in overeenstemming met vooraf vastgestelde normen en de toets zelf is doorgaans een min of meer mechanische handeling. De tweede soort, die aangeduid zal worden als politieke controle, heeft een achtergrond in democratisch gedachtegoed. Dit type controle is niet bedoeld om vast te stellen of er een norm is overtreden, maar is bedoeld om het handelen van het bestuur aan politieke beoordeling bloot te stellen. Het is een vorm van controle die inherent is aan een democratisch bestel, waarin het beleid niet alleen bijgestuurd moet kunnen worden wanneer er normen zijn overtreden, maar ook wanneer de meerderheid van de volksvertegenwoordiging daarvoor kiest. In de loop der tijd is deze soort controle steeds meer de controlerende functie van de raad gaan bepalen en is rechtsstatelijke controle steeds meer uitbesteed geraakt aan andere geïnstitutionaliseerde controleurs. Parallel daaraan is deskundigheid steeds belangrijker geworden als vereiste om te kunnen beschikken over rechtsstatelijke controlebevoegdheden. De controlebevoegdheden van de raad zijn gaandeweg juist steeds meer gefundeerd geraakt op zijn democratische legitimatie. Dit gegeven en de gevolgen die dat heeft voor de verhouding tussen de controlerende functie van de raad en de overige controleurs, is uiteindelijk van belang om in paragraaf 8.4 te kunnen bepalen welke positie initiatieven kunnen innemen in het controlerende speelveld op gemeentelijk niveau.

8.3.1 *Controle in de negentiende eeuw*

Aangezien ons huidige gemeentelijke bestuursmodel in grote lijnen zijn oorsprong vindt in de Grondwet van 1848 en de Gemeentewet van 1851, is die periode een logisch startpunt voor het onderzoek naar de ontwikkeling van de controlerende functie van de raad. De architect van beide regelingen, Thorbecke, besteedt in zijn stukken niet overdreven veel aandacht aan het onderwerp. Het woord 'controle' komt in zijn werken zelfs nauwelijks voor. Meestal wordt het woord 'toezicht' gebruikt om naar een vorm van controle te verwijzen. Desondanks kunnen uit de stukken van Thorbecke drie relevante opvattingen over controle worden afgeleid.

14 Vgl. De Haan 2018.

De eerste opvatting is terug te vinden in het stuk ‘Over plaatselijke begroting’ uit 1846. Onder het systeem van vóór de Gemeentewet 1851 was er discussie over de vraag of het budgetrecht berustte bij het plaatselijk bestuur of bij de Provinciale Staten, aan wie de plaatselijke besturen de begroting ter goedkeuring moesten voordragen. Volgens Thorbecke berustte het begrotingsrecht bij de plaatselijke besturen. Ter ondersteuning van deze opvatting verwees hij naar de controle van de begroting: ‘[w]aar toch blijft deze, wanneer controle en beschikking niet meer gescheiden zijn, en een gezag van toezigt, ingesteld om rekenschap aan een ondergeschikt Bestuur te vragen, zelf eene uitgave beveelt, die het moet toetsen?’¹⁵ Thorbecke lijkt hiermee te impliceren dat toetsing van uitgaven moet geschieden door een ander orgaan dan datgene dat over de uitgave besluit omdat anders de onafhankelijkheid van de controle in het gedrang komt. Even verderop in de tekst lijkt hij echter te zeggen dat scheiding van controle en beschikking niet zo zeer noodzakelijk is omdat de controle onafhankelijk moet zijn, maar omdat anders het afleggen van verantwoording in het gedrang komt: ‘[w]at gebeurt echter, zoo het hooger gezag zelf beschikt? Het is aan niemand rekenschap schuldig, en plaatst alzoo eene uit haren aard aan verantwoording onderhevige daad boven verantwoording’.¹⁶ Thorbecke wilde voorkomen dat een bevoegdheid kon worden uitgeoefend zonder dat daarover verantwoording moest worden afgelegd. Zoals hierna zal blijken, sluit dit aan op de visie op toezicht die was vastgelegd in de Gemeentewet 1851. Aan deze visie ligt het klassieke idee van ‘checks and balances’ ten grondslag: macht moet altijd onderhevig zijn aan tegenmacht.

De tweede opvatting is eveneens terug te vinden in ‘Over plaatselijke begroting’ en betreft de openbaarheid van de besluitvorming. Het gebrek aan openbaarheid vóór de grondwetswijziging van 1848 en de Gemeentewet 1851 was voor Thorbecke de reden om het stuk te schrijven: ‘[I]icht is in de politieke wereld zoowel, als in de natuur, een noodzakelijke levenslement; bij welks gemis geene of niet dan eene halve, ziekelijke ontwikkeling te wachten is’.¹⁷ De luiken van het gemeentebestuur moesten worden opengegooid en het moest gedaan zijn met het verstikkende bestuursmodel van de oude regenten. In de bijlage stelt hij verder: ‘[o]penbaarheid is licht, geheimhouding duisternis. Publiek belang, publiek behandeld, trekt belangstelling, onderzoek, kunde en bekwaamheid’.¹⁸ Hiermee impliceert hij dat ook voor burgers een plek is weggelegd bij de controle van het gemeentebestuur. Dit is niet ingegeven doordat Thorbecke aan burgers een recht op controle of iets dergelijks toekende, maar door de wens om het gemeentebestuur verantwoording te laten afleggen en om het gebruik van macht aan banden te leggen. Zonder al te vergaande conclusies te willen verbinden aan dit (voor meerdere interpretaties vatbare) citaat, laat het in combinatie met de hiervoor genoemde opvatting zien dat het voor Thorbecke volstrekt logisch was dat een orgaan door meerdere instanties gecontroleerd kon worden. Of die instanties dan

15 Thorbecke 1847, p. 58-59.

16 Thorbecke 1847, p. 58-59.

17 Thorbecke 1847, p. 113.

18 Thorbecke 1847, p. 118.

ook in elkaars vaarwater mochten zitten, is een vraag die niet beantwoord kan worden op basis van de stukken van Thorbecke alleen. Dit punt zal hierna onder andere met betrekking tot lokale rekenkamers nog uitvoerig behandeld worden.

Voor de derde opvatting van Thorbecke over controle moet de behandeling van de Gemeentewet 1851 bestudeerd worden. Zoals al eerder ter sprake is gekomen, belastte deze wet het college met het dagelijks bestuur van de gemeente. In de Memorie van Toelichting werd daarover het volgende opgemerkt: '[v]olgens de Grondwet, moet de Raad aan het hoofd der gemeente staan, moet hem ook het bestuur der gemeente worden overgelaten. Intusschen kan de Raad het dagelijksch bestuur niet zelf uitoefenen. Maar hij moet het toezigt hebben [cursief JW]'.¹⁹ Over de bevoegdheden die de raad niet zelf uitoefende, moest hij dus wel altijd toezicht kunnen uitoefenen. Om dat te garanderen had de raad de mogelijkheid, neergelegd in het toenmalige artikel 183 Gemeentewet, om verantwoording te vorderen: '[e]n dit [het toezicht] wordt hem gewaarborgd door de bepaling, dat hij verantwoording kunne vorderen van hen, die met het dagelijksch bestuur zijn belast'.²⁰ Wanneer wethouders weigerden aan deze verantwoordingsplicht te voldoen, konden zij door de raad op basis van artikel 89 Gemeentewet 1851 van hun functie vervallen worden verklaard. Hoewel dit neerkomt op een ontslagmogelijkheid, is het belangrijk te benadrukken dat de raad niet uit eigen beweging over kon gaan tot het ontslaan van wethouders. De (politieke) ontslagbevoegdheid van de raad, tegenwoordig zo vanzelfsprekend als sluitstuk van de verantwoordingsrelatie tussen de raad en het college, werd pas in 1948 in de gemeentewet geïntroduceerd.²¹ Tot die tijd konden wethouders alleen van hun functie vervallen worden verklaard op basis van objectieve criteria, waarvan artikel 89 Gemeentewet 1851 een limitatieve opsomming bevatte. Naast het niet verstrekken van inlichtingen, waren dat het aannemen van een onverenigbare functie en het missen van zes opeenvolgende vergaderingen van het college.

De opvattingen van Thorbecke over de functie van controle op het gemeentelijke niveau zijn kenmerkend voor de manier waarop in de negentiende eeuw naar het onderwerp gekeken werd. Controle van het bestuur diende vooral rechtsstatelijke doeleinden en was geen kerntaak van de raad. Deze visie op controle is eveneens te herkennen in de stukken van Oppenheim. Ook bij hem is het zoeken naar aandacht voor het onderwerp. Zeker is dat voor hem controle niet een kerntaak van de raad vormde. De belangrijkste functie van de raad achtte hij de wetgevende bevoegdheid, gevolgd door het budgetrecht en het belastingrecht.²² Toch komen er ondanks de weinige aandacht voor het onderwerp uit zijn stukken twee algemene conclusies naar voren. Ten eerste was het voor Oppenheim, net als voor Thorbecke, evident dat de gemeentelijke organen door meerdere instanties gecontroleerd konden worden. Dit werd als een gegeven beschouwd dat volgde

19 De Vries en Van Poelje 1931, p. 125.

20 De Vries en Van Poelje 1931, p. 125. Verantwoording en controle zijn twee verschillende zaken, maar de koppeling ertussen is een constante door de jaren heen.

21 Zie paragraaf 8.3.2.

22 Respectievelijk Oppenheim 1913a, p. 332 en p. 439.

uit het wettelijk kader en werd niet betwist. Ten tweede kende Oppenheim aan openbaarheid evenveel waarde toe als Thorbecke. Voor Oppenheim vormde het een van de vier beginselen die aan het gemeenterecht ten grondslag lagen, en was daarvan misschien zelfs wel de belangrijkste.²³ Openbaarheid was de ‘kracht, die meer vermag tegen wanbestuur en onregelmatig beheer dan rechtstreeksche verkiezingen; meer dan periodieke aftreding; meer dan toezicht van hooger gezag’. Openbaarheid, en daarmee het mogelijk maken van controle, was voor Oppenheim zodoende de stok achter de deur om ervoor te zorgen dat macht nooit ongezien oneigenlijk gebruikt zou kunnen worden. Ook bij hem had controle dus vooral een rechtsstatelijke achtergrond.

8.3.2 *Controle in de eerste helft van de twintigste eeuw*

De controlerende functie van de raad was in de negentiende eeuw nog zeer beperkt van aard. Vanwege het monistische uitgangspunt dat de raad regelde én bestuurde, werd controle van de raad alleen van belang geacht ten aanzien van de uitoefening van die bevoegdheden die in de Gemeentewet direct aan het college waren toegekend. Verder was controle (van het hele gemeentebestuur) vooral een zaak van burgers en hogere overheden. In deze situatie kwam verandering naarmate het college meer taken ging verrichten en zijn positie in het gemeentebestuur parallel daaraan aan belang toenam. Eén van de eersten die deze ontwikkeling beschreef en daar voor de positie van de gemeenteraad conclusies aan verbond, was Van Poelje. Voor hem was in 1914 al duidelijk dat de raad zijn in de (Grond)wet vastgelegde positie in de praktijk in grote gemeenten niet kon waarmaken. In plaats van te functioneren als wetgever en bestuur beperkte de raad zich daar volgens Van Poelje noodzakelijkerwijs tot het controleren van de handelingen van het college.²⁴ Hij meende dat de wettelijk vastgelegde positie van de raad beter aan deze realiteit kon worden aangepast. De raad moest gaan functioneren als een verkeersagent: deze moest alles scherp in de gaten houden en pas ingrijpen wanneer hij iets zag dat niet in de haak was.²⁵ Logischerwijs volgde hier volgens Van Poelje uit dat niet de verordenende of budgetterende bevoegdheden van de raad van fundamenteel belang waren voor zijn positie als hoofd van de gemeente, maar juist zijn bevoegdheid om onbeperkt controle uit te oefenen over alle aspecten van bestuur en administratie.²⁶

Oppenheim en Van Poelje vertegenwoordigen de twee stromingen die gedurende de twintigste eeuw het debat over de positie van de raad en het college en de ideale verhouding daartussen zouden domineren. Oppenheim vertrok daarbij vanuit de theorie en de wettekst, terwijl Van Poelje de praktijk centraal stelde. In het parlement kwam het verschil tussen de twee stromingen voor het eerst voorzichtig tot uiting bij de grondwetsherziening van 1922. Eerder in dit boek is al ingegaan op

23 Oppenheim 1913a, p. 16 en p. 262.

24 Van Poelje 1914, p. 25.

25 Van Poelje 1914, p. 28.

26 Van Poelje 1914, p. 30 en 34. Een genuanceerdere variant van deze opvatting is later te herkennen in het rapport van de Staatscommissie-Elzinga.

de rapporten van de Staatscommissie-Heemskerk en de Staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck, waarin gepleit werd voor het schrappen van de exclusieve bestuursbevoegdheid van de raad uit de Grondwet.²⁷ Op aandringen van de Tweede Kamer kwam er uiteindelijk van dat voornemen niets terecht, maar dat weerhield voorstanders er niet van om het idee enkele jaren later bij de herziening van de gemeentewet weer ter sprake te brengen. Aan de behandeling van de herziening vallen twee zaken op. Ten eerste besteedden de parlementsleden die pleitten voor het overhevelen van de bestuurstaken naar het college geen aandacht aan de controlerende functie van de raad.²⁸ Alleen het Eerste Kamerlid Kranenburg, hoogleraar staatsrecht in Leiden, vormde daarop een uitzondering. Vergelijkbaar met Van Poelje stelde hij dat het noodzakelijk was ‘dat de raden, speciaal van de grotere gemeenten, zich terugtrekken en zich meer bepalen tot hun wetgevende en controleerende functies’.²⁹ Ten tweede werd in 1931 voor het eerst serieus de mogelijkheid besproken om de raad de bevoegdheid te geven individuele wethouders te ontslaan. Verschillende parlementsleden haalden voorbeelden aan van wethouders die hadden geweigerd op te stappen nadat het vertrouwen in hen was opgezegd.³⁰ Deze leden wilden de raad een dwangmiddel geven om dergelijke onwenselijke situaties op te lossen. De meerderheid van de Tweede Kamer was echter tegen de introductie van een ontslagbevoegdheid. De wet schreef limitatief voor om welke redenen een wethouder gedwongen kon worden zijn functie neer te leggen. Volgens de tegenstanders paste het niet bij de beginselen van het Nederlandse Staatsrecht om de raad buiten deze gevallen om de mogelijkheid te geven gekozen dragers van een ambt tussentijds te ontslaan.³¹ Dat de raad niet over dit sanctiemiddel beschikte, werd door de regering ook niet als een probleem ervaren. Wethouders werden namelijk geacht in de gevallen waarin de raad het vertrouwen had opgezegd zelf hun conclusies te trekken en hun functie neer te leggen.³² In feite komt het standpunt van de tegenstanders van een ontslagbevoegdheid erop neer dat de raad weliswaar het (functioneren van het) college op politieke gronden mocht controleren, maar dat sanctiemogelijkheden tegenover individuele wethouders daarbij behoorden te ontbreken. Of er aan verschillen van inzicht gebaseerd op politieke gronden consequenties moesten worden verbonden, was niet aan de raad om te besluiten maar aan de kiesgerechtigden bij de gemeenteraadsverkiezingen.

27 Zie paragraaf 6.3.2.

28 Op het eerste gezicht doet het vreemd aan dat er bij deze herziening zo weinig aandacht is voor de controlerende functie van de raad. In de discussie over de dualisering in 2002, waarin vergelijkbare voorstellen besproken werden, nam deze functie immers een centrale plaats in. Een belangrijk verschil tussen 1931 en 2002 is echter dat in 2002 ook werd voorgesteld wethouders niet langer lid te laten zijn van de raad, waardoor het belang van controle meer op de voorgrond zal zijn getreden. Voor een belangrijk deel valt hieruit het gebrek aan aandacht in 1931 voor controlerende taken te verklaren.

29 Kooiman en Kan 1931, p. 41. Overigens worden de argumenten voor overheveling van bestuurstaken naar het college door tegenstanders, waaronder de regering, met verwijzing naar de parlementaire discussie van de grondwetsherziening 1922 afgedaan als ongegrondwettig, p. 30.

30 Kooiman en Kan 1931, p. 20-21.

31 Kooiman en Kan 1931, p. 20-21. Daarnaast meenden zij dat door de introductie van een ontslagmogelijkheid steun zou worden gegeven aan de in hun ogen verkeerde mening dat de verhouding tussen college en raad niet principieel zou verschillen van die tussen regering en parlement.

32 Kooiman en Kan 1931, p. 20-21.

In 1948, toen de ontslagbevoegdheid wel werd geïntroduceerd, stonden de regering en de meerderheid van het parlement daar heel anders in. De directe aanleiding voor de introductie van de ontslagbevoegdheid was de feitelijke machts-overname van de Sovjet-Unie in Tsjecho-Slowakije in 1948. Verschillende gemeenten, waaronder Amsterdam, hadden op dat moment communistische wethouders die weigerden deze gang van zaken af te keuren. Toen het vertrouwen in hen werd opgezegd, weigerden zij vervolgens op te stappen.³³ De regering kwam daarop met een wetsvoorstel om gedwongen ontslag mogelijk te maken. De regering stelde voor aan het toenmalige artikel 87 Gemeentewet 1931 toe te voegen: ‘met dien verstande, dat de raad tussentijds een wethouder kan ontslaan, wanneer hij het vertrouwen van de raad niet meer bezit. Het ontslag gaat onmiddellijk in’. Volgens de regering lieten de gebeurtenissen zien dat het belangrijkste argument dat in 1931 nog tegen deze ontslagbevoegdheid was ingebracht, namelijk dat het vertrek van een wethouder geen zaak van het recht was maar van publieke moraliteit, geen gewicht meer in de schaal legde. De regering betoogde daarnaast dat het ook weer niet zo’n ingrijpend middel was omdat er slechts één stap zou zitten tussen het aannemen van een motie van wantrouwen en het daadwerkelijk verlenen van ontslag. Verder sloot de ontslagbevoegdheid volgens de regering aan op de gronden die al in de gemeentewet waren opgenomen om wethouders van hun positie vervallen te verklaren.³⁴

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer werden verschillende argumenten tegen het wetsvoorstel ingebracht. Volgens het Kamerlid Algera sloot het voorstel niet aan op het bestaande systeem, maar was het ‘van geheel andere en verdere draagwijdte: het vormt een verandering van systeem’.³⁵ De gevallen waarin wethouders tot op dat moment van hun positie vervallen konden worden verklaard, gingen namelijk uit van objectieve criteria ‘gelegen in de persoon en alleen in de persoon van de functionaris’.³⁶ Het voorstel zou volgens Algera een tot dan toe onbekend politiek element introduceren in de vraag of een wethouder mocht aanblijven.³⁷ De Kamerleden Scheps, Krol en Korthals waren dezelfde mening toegedaan, waarbij de laatste stelde dat ‘de positie der wethouder zal gaan opschuiven in de richting van de Ministers, met het gevolg, dat het gehele stelsel der Gemeentewet zal worden gedenatureerd en in het gemeentebestuur nog meer politiek zal worden gebracht dan er reeds is’.³⁸ Het Kamerlid Stokvis had om een iets andere reden grote moeite met het voorstel. Volgens hem waren de rechten van minderheden in het geding: ‘het gaat niet aan, dat op zeker ogenblik een politieke majoriteit een politieke minoriteit van het gemeentebestuur kan uitschakelen, alleen op grond van de omstandigheid, dat deze minderheid afwijkende

33 Dölle en Elzinga 2004, p. 262.

34 *Kamerstukken II* 1947/48, 796, nr. 5, p. 1 en 2.

35 *Handelingen II* 1947/48, 796, p. 1861.

36 *Handelingen II* 1947/48, 796, p. 1861.

37 *Handelingen II* 1947/48, 796, p. 1861. Algera stelde daarnaast dat het wetsvoorstel in de praktijk zou leiden tot het vormen van meerderheidscolleges, wat hij afkeurde. *Handelingen II* 1947/48, 796, p. 1862-1863. De Minister van Binnenlandse Zaken Witteman was het met hem eens dat coalitievorming naar landelijke snit voor het gemeentelijke niveau geen goede democratie zou zijn, maar sprak alleen zijn hoop uit dat het die kant niet zou uitgaan. *Handelingen II* 1947/48, 796, p. 1883.

38 *Handelingen II* 1947/48, 796, p. 1872.

politieke beginselen aanhangt'.³⁹ Het Kamerlid Hooij, ten slotte, had moeite met het voorstel omdat het in zijn ogen in strijd was met de enigszins zelfstandige positie die het college innam ten opzichte van de raad nadat het daardoor benoemd was.⁴⁰ Ondanks deze kritiek werd het voorstel in rap tempo aangenomen. Algera probeerde het nog te objectiveren door bij amendement voor te stellen het criterium 'revolutionaire gezindheid' op te nemen als voorwaarde voor het verlenen van ontslag, maar dit kon niet op steun rekenen van de regering en de Tweede Kamer.⁴¹ Dat de regering ook negatief tegenover het amendement stond, wekt wel enige verbazing gezien de aanleiding voor het wetsvoorstel. Overduidelijk lag daaraan namelijk de angst voor en onvrede over communistische wethouders ten grondslag. Het amendement-Algera sloot daar logisch op aan, maar kreeg desondanks dus geen steun. Dat betekent dat het wetsvoorstel niet alleen gericht was tegen communistische wethouders, maar ook tegen andere wethouders die de verhouding tussen raad en college niet respecteerden. Aangezien de publieke moraliteit wethouders niet meer noopte op te stappen bij een blijk van wantrouwen moest het recht maar de oplossing bieden. Aan het wetsvoorstel lag niet de wens ten grondslag om meer politiek in de raad te brengen⁴², maar om de raad als geheel een "check" te geven om tussen verkiezingen in de verhouding met het college in balans te houden. Tegelijkertijd hield men het criterium om tot ontslagverlening over te gaan welbewust vaag, en daarmee politiek. Hierdoor kon de vertrouwenssanctie zich in latere jaren ontwikkelen tot een politiek instrument van de gemeenteraad.⁴³ De mogelijkheid dat dit zou gebeuren was vanaf het begin af aan al aanvaard door de wetgever.

Overigens werd de introductie van de ontslagbevoegdheid door latere wetgevers anders geïnterpreteerd. Volgens de gemeentewetgever van 1992 vloeide de ontslagbevoegdheid van de raad rechtstreeks voort uit het primaat van de raad en kon de bevoegdheid van wezenlijk belang zijn om een verstoorde relatie tussen de raad en wethouder(s) te beëindigen.⁴⁴ Het tweede punt zal niemand betwisten, maar het eerste punt is toch verwonderlijk. Vóór 1948 had de raad namelijk ook al het primaat, maar beschikte hij desondanks niet over een ontslagbevoegdheid. De gemeentewetgever van 2002 probeerde op zijn beurt de introductie van de ontslagbevoegdheid in de sleutel van de dualisering te gooien. Volgens hem 'erkende de gemeentewetgever [van 1948] de onomkeerbaarheid van de feitelijke ontwikkeling en poogde hij recht te doen aan een rolverdeling tussen college en raad die meer en meer de trekken was gaan vertonen van een rolverdeling die bestaat tussen regering (bestuur) en parlement (controle)'.⁴⁵ De introductie van de ontslagbevoegdheid kan achteraf gezien worden als een stap in de richting

39 *Handelingen II* 1947/48, 796, p. 1863. Bij dit argument is het belangrijk te bedenken dat het in Nederland in die tijd gangbaar was afspiegelingscolleges te vormen, waaraan ook kleine fracties uit de raad een wethouder leverden. Stokvis achtte het een reëel gevaar dat raadsmeerderheden juist de wethouders van kleinere fracties, die dus een minderheid vormden, zouden aanpakken op politieke gronden.

40 *Handelingen II* 1947/48, 796, p. 1865.

41 *Handelingen II* 1947/48, 796, p. 1893.

42 Zoals minister Witteman in de Tweede Kamer ook verklaarde. *Handelingen II* 1947/48, 796, p. 1883.

43 Dölle en Elzinga 2004, p. 262.

44 *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 46.

45 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 3.

van dualisme, maar dit was zeker niet de bedoeling van de toenmalige wetgever. Door Kamerleden en de minister werd namelijk consequent benadrukt dat de gemeentelijke democratie van de landelijke verschilde en dat dit vooral zo moest blijven.⁴⁶

Met de introductie van de ontslagbevoegdheid kreeg de raad een extra instrument in handen om over te gaan tot politieke vormen van controle. In dezelfde periode kreeg ook de rechtsstatelijke controle van het gemeentebestuur enkele impulsen, vooral op het terrein van de financiële controle.⁴⁷ De eerste impuls kwam in 1909 toen in de gemeentewet de facultatieve mogelijkheid werd geïntroduceerd voor het college om zich bij de opneming van de boeken en de kas van de Ontvanger te laten bijstaan door een deskundige.⁴⁸ De groei van gemeentelijke bedrijven bracht een grotere complexiteit van het beheer van de Ontvanger met zich mee, waardoor bijstand gewenst kon zijn.⁴⁹ Opvallend aan de bepaling die in de gemeentewet terechtkwam, is dat de wetgever een expliciete bevoegdheid voor het college creëerde voor het vragen van bijstand door externen.⁵⁰ Blijkbaar was het niet vanzelfsprekend dat het college bevoegd was om zich bij te laten staan door personen van buiten het gemeentebestuur. De tweede impuls op het terrein van de financiële controle kwam met de Gemeentewet 1931. Deze wet maakte het mogelijk om, in navolging van de Provinciale wet 1927, voor takken van dienst, oftewel de gemeentelijke bedrijven, een aparte begroting en rekening vast te stellen.⁵¹ Een boekhoudkundige van buiten de te controleren tak van dienst werd belast met het vaststellen van de deugdelijkheid van de jaarrekening daarvan.⁵² De derde impuls kwam in 1950, toen de functies van de deskundige en boekhoudkundige gecombineerd en uitgebreid werden. Belangrijk was dat de betrokkenheid van de deskundige bij de controle van de administratie van comptabele ambtenaren verplicht werd gesteld. De raad moest met betrekking tot deze controle regels vaststellen.⁵³ Ook ging de deskundige de controle naar de administratie van comptabele ambtenaren zelfstandig uitvoeren, zonder dat het college er verder nog een rol bij speelde.⁵⁴ Verder werd het verplicht gesteld om de controle van de deugdelijkheid van de gehele jaarrekening, niet slechts die van de takken van dienst, door een deskundige te laten uitvoeren.⁵⁵ Het vergroten van de rol van de deskundige werd door de regering vooral gerechtvaardigd door te wijzen op de steeds ingewikkelder geworden gemeentelijke financiële administratie: '[a]fgezien immers nog van het feit, dat de colleges van burgemeester en wethouders

46 *Handelingen II* 1947/48, 796, p. 1883.

47 Voor een volledig overzicht van het onderwerp van deze paragraaf, zie Van der Woude 2011.

48 Van der Woude 2011, p. 99-100. De Ontvanger was belast met de invordering van alle inkomsten en ontvangsten en het doen van de uitgaven van de gemeente. Daarvan moest hij tevens de boekhouding bijhouden en de jaarrekening overleggen aan het college.

49 In 1931 werd in aanvulling hierop door de wetgever de mogelijkheid gecreëerd voor het college om de deskundige, na goedkeuring van de raad en gedeputeerde staten, in zijn geheel te belasten met het opnemen van de boeken en de kas.

50 Artikel 116 lid 3 Gemeentewet 1909: 'Burgemeester en Wethouders en het lid van hun college of de ambtenaar, met de opneming belast, zijn bevoegd zich hierbij door een deskundige te doen bijstaan.'

51 Artikel 253 jo. 265 Gemeentewet 1931.

52 Artikel 265 Gemeentewet 1931.

53 Artikel 265bis lid 1 en 2 Gemeentewet 1931.

54 Artikel 265bis lid 1 en 2 Gemeentewet 1931.

55 Artikel 255 Gemeentewet 1931.

– ongeschoold als zij op het terrein van de controle plegen te zijn – zelfs voor de kleinere gemeenten, door het steeds ingewikkelder worden van de gemeentelijke financiële administratie, praktisch niet in staat zijn meer of minder deskundige ambtenaren werkelijk te controleren, is reeds in gemeenten van enige omvang de controle-taak, indien deze juist wordt opgevat, zo uitgebreid, dat de tijd om deze behoorlijk te verrichten – verondersteld dat de technische bekwaamheid daartoe aanwezig is – meestal ontbreekt. Daar controle alleen aan het doel kan beantwoorden, indien zij met de nodige kennis van zaken en in voldoende omvang wordt uitgeoefend, zou er naar de mening van de ondergetekende reeds om deze reden voldoende aanleiding bestaan, de bepalingen betreffende de controle te herzien om, zoal niet controle uitsluitend door deskundigen, dan toch in ieder geval bijstand van het college door een deskundige, verplicht te stellen'.⁵⁶ Uit dit citaat blijkt duidelijk dat, voor wat betreft de regering, financiële controle op gemeentelijk niveau tegen 1950 een zaak was geworden van deskundigen. Vijftig jaar later werd dit ten tijde van de behandeling van de dualiseringswet met kracht herhaald.

8.3.3 *De uitbreiding van controle door de raad over medebewind*

Zoals hiervoor al aan bod kwam, kent de gemeentewet sinds 1851 een bepaling dat het college over het dagelijks bestuur verantwoording verschuldigd is aan de raad. Lange tijd werd aangenomen dat de verantwoordingsplicht zich alleen uitstrekte over het door het college gevoerde bestuur van de eigen huishouding. Het medebewind dat werd opgedragen aan het college of de burgemeester, dat gaandeweg steeds belangrijker werd, viel buiten het bereik van de raad. In 1931 werd deze opvatting door de wetgever nog bevestigd door het expliciet in het toenmalige artikel 216 van de gemeentewet op te nemen.⁵⁷ Verschillende gemeenteraden probeerden desondanks toch burgemeesters en colleges ter verantwoording te roepen over de uitoefening van medebewindsbevoegdheden. Dölle en Elzinga halen besluiten van de raad van de gemeenten Almelo en Zandvoort als voorbeeld aan, waarin de burgemeester en het college over medebewindsbevoegdheden werden geïnterpelleerd.⁵⁸ De Kroon wilde niets van deze interpellaties weten en vernietigde de besluiten.⁵⁹ Controle door de raad bleef daarmee beperkt tot de eigen huishouding. Een belangrijke stap naar de uitbreiding van de controlerende functie werd gezet in 1950 toen de Hoge Raad in het Haarlemmermeerarrest bepaalde dat gemeenten aansprakelijk waren voor handelingen uitgevoerd in

⁵⁶ *Kamerstukken II 1949/50, 1707*, nr. 3, p. 3.

⁵⁷ 'De leden van het college van burgemeester en wethouders zijn, ieder afzonderlijk en te zamen, voor het door het college gevoerde bestuur van de huishouding der gemeente aan den raad verantwoording schuldig, en geven hem te dien aanzien alle verlangde inlichtingen.' Er gingen echter tijdens de parlementaire behandeling van de Gemeentewet 1931 ook al stemmen op om de verantwoordingsplicht op het gehele bestuur van toepassing te verklaren. Het amendement-Marchant, dat daarin beoogde te voorzien, werd verworpen met 48 tegen 27 stemmen. Kooiman en Kan 1931, p. 275.

⁵⁸ Dölle en Elzinga 2004, p. 503.

⁵⁹ Besluit van de raad van de gemeente Almelo, KB 20 april 1932, *Stb.* 1932, 172 en besluit van de raad van de gemeente Zandvoort, KB 11 augustus 1948, *Stb.* I, 363, in: Dölle en Elzinga 2004, p. 503.

medebewind.⁶⁰ Vervolgens werd in 1962 in de Provinciewet een verantwoordingsplicht voor medebewindstaken geïntroduceerd voor Gedeputeerde Staten.⁶¹ Minister Struycken gaf als argument daarvoor dat de provincie ook bij medebewind het belang van haar ingezetenen behartigde. Hij bracht daarnaast een argument van de Staatscommissie-Van Schaik naar voren dat, zelfs als men vasthield aan een principieel onderscheid tussen autonomie en medebewind, aan beide vormen dezelfde rechtsgevolgen verbonden moesten zijn.⁶²

In 1969 was het de beurt aan de gemeenten. Met verwijzing naar het Haarlemmermeerarrest stelde minister Beernink dat het een eis van democratie was dat het college verantwoording aan de raad aflegde over medebewindstaken omdat het ook dan als orgaan van de gemeente optreedt.⁶³ Voor de burgemeester ging hetzelfde gelden, op grond van een iets andere argumentatie. Het bezwaar dat in 1931 tegen een verantwoordingsplicht van de burgemeester was ingebracht, was dat deze zijn bevoegdheden als hoofd van de politie ontleende aan zijn aanstelling door de Kroon. Hij was daarom over de uitoefening van zijn bevoegdheden verantwoording verschuldigd aan de regering. Een dubbele verantwoordingsrelatie zou hem in een spagaat hebben gebracht. De raad beschikte daarnaast ook niet over sanctiemogelijkheden, waardoor het volgens tegenstanders van een verantwoordingsplicht een onjuiste figuur zou zijn.⁶⁴ De minister gaf in 1969 een draai aan deze argumenten met een beroep op de Grondwet. Het feit dat de burgemeester door de Kroon werd benoemd, deed niet ter zake omdat ook de burgemeester aangemerkt werd als orgaan van de gemeente. Aangezien de raad volgens de Grondwet weliswaar geen hoofd van de politie was maar wel van de gemeente, had hij om die reden recht op inlichtingen en verantwoording.⁶⁵ Dat de raad geen mogelijkheid had de burgemeester een sanctie op te leggen in de vorm van een ontslag, legde ook geen gewicht in de schaal. Volgens de minister beschikte de raad namelijk over andere mogelijkheden om duidelijk te maken dat hij zich niet kon verenigen met het beleid van de burgemeester.⁶⁶

8.3.4 *Controle in de gemeentewet 1992*

Met de uitbouw van de verzorgingsstaat in de jaren 60 en 70 werd de raad verder uit zijn bestuurlijke rol geduwd. De situatie die Van Poelje al in 1914 had waargenomen in grote gemeenten, namelijk dat de raad een controlerend orgaan was geworden, veralgemeniseerde zich daardoor. Tegelijkertijd nam door het groeiende takenpakket van gemeenten de complexiteit van de financiën nog verder toe. Samen met nog enkele andere ontwikkelingen, vormden deze twee zaken aanleiding voor een algemene herziening van de gemeentewet in 1992.

60 HR 16 juni 1950, *NJ* 1951/653.

61 Wet van 25 januari 1962, *Stb.* 1962, 17.

62 *Kamerstukken II* 1958/59, 5460, nr. 3, p. 3.

63 *Kamerstukken II* 1958/59, 5460, nr. 3, p. 3.

64 *Kamerstukken II* 1958/59, 5460, nr. 3, p. 3.

65 *Kamerstukken II* 1968/1969, 9882, nr. 3, p. 3.

66 *Kamerstukken II* 1968/1969, 9882, nr. 3, p. 4.

De belangrijkste doelstelling van de herziening was het herstellen van de bestuurlijke functie van de raad.⁶⁷ De gemeentewet 1992 kan hierdoor gezien worden als een poging om terug te keren tot het bestuursmodel dat Thorbecke oorspronkelijk voor ogen had gestaan. Daar is wat betreft de verordenende en bestuurlijke bevoegdheden van de raad wat voor te zeggen, maar het geldt zeker niet voor controle door de raad en andere controleurs. Daarvoor ging er in het wetsvoorstel te veel aandacht uit naar het onderwerp. De regering had in het wetsvoorstel vooral oog voor financiële controle. Controle van de gemeentefinanciën werd in iets grotere mate geconcentreerd op het gemeentelijke niveau zelf doordat de verplichting geschrapt werd de begroting ter controle voor te leggen aan Gedeputeerde Staten. Daarnaast deed de accountant officieel zijn intrede in de gemeentewet in artikel 213 gemeentewet 1992. Aan hem werd niet alleen opgedragen het financieel beheer op rechtmatigheid te controleren, maar ook op doelmatigheid. Beide begrippen werden door de regering nader toegelicht. De rechtmatigheidscontrole was bedoeld om vast te stellen of de administratieve verantwoording juist was. Onder het begrip ‘juist’ vielen op zijn beurt twee zaken. Enerzijds het aspect van formele juistheid, waarbij werd onderzocht of geadmistriceerde handelingen waren verricht binnen het kader van de bevoegdheid van de handelende personen en overeenkomstig de daarvoor gegeven voorschriften. Anderzijds het aspect van materiële juistheid, waarbij werd onderzocht of de verantwoording en de boekhouding overeenstemden met de werkelijkheid.⁶⁸ In het kader van de doelmatigheidscontrole diende de accountant na te gaan of het beherend orgaan zo efficiënt mogelijk te werk was gegaan binnen het kader van de gekozen beleidsbeslissing van het beleidsbepalend orgaan. De maatregelen die het college daartoe had genomen, moesten door de accountant worden beoordeeld.⁶⁹ Bij deze beoordeling moest de accountant rekening houden met de controleregels die daarvoor eventueel door de raad waren uitgevaardigd. De raad mocht zelf beslissen of hij daartoe over wilde gaan, maar mocht de bevoegdheid in ieder geval niet delegeren aan een ander orgaan.⁷⁰

Naast de aandacht voor financiële controle, werden er ook enkele opmerkingen gewijd aan de controlerende functie van specifiek de raad en zijn leden. Volgens de regering was het uitoefenen van controle op het gemeentebestuur al jarenlang het belangrijkste kenmerk van het raadslidmaatschap. Om deze functie goed te kunnen vervullen, werd het van groot belang geacht dat raadsleden midden in de maatschappij bleven staan.⁷¹ Met andere woorden, het feit dat het raadslidmaatschap een deeltijdsbetrokking was (en is), werd als een meerwaarde gezien voor

67 De maatregelen die genomen werden om dat doel te bereiken, zijn beschreven in paragraaf 6.3.6.

68 *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 3, p. 173. De inhoud van dit onderscheid wordt gekoppeld aan het voorstel tot de vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet dat op dat moment aanhangig is. Rechtmatigheidscontrole omvat daarin vier aspecten, namelijk (a) de deugdelijkheid van de financiële verantwoording, (b) de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, (c) misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen en (d) ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Aspecten onder a en d worden vooral tot de materiële juistheid gerekend en aspecten onder b en c tot de formele juistheid. *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 16, p. 63.

69 *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 3, p. 173.

70 *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 3, p. 139.

71 *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 10, p. 65.

de controlefunctie van de raad. Overigens was het aan de raad zelf om te bepalen in hoeverre hij gebruik wilde maken van zijn controlebevoegdheden: ‘Eén van de wezenlijke aspecten van de grondwettelijke regel dat de raad aan het hoofd van de gemeente staat, is naar onze mening dat deze daadwerkelijk zelf kan bepalen op welke wijze hij omgaat met het ter beschikking gestelde instrumentarium.’⁷²

Ten slotte ging er tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel ook nog aandacht uit naar openbaarheid als middel voor gewone burgers om het bestuur te controleren. Dat de regering hier erg veel belang aan toekende, blijkt uit de discussie over de vraag of voorschriften over openbaarheid van raadsvergaderingen ook van toepassing moesten zijn op vergaderingen van commissies die als voorportaal van de raad functioneerden. De regering was van mening dat openbaarheid van dergelijke vergaderingen verplicht moest worden voorgeschreven: ‘[e]en andere, minder ver gaande regeling zou kunnen leiden tot het feitelijk doorschuiven van de besluitvorming naar commissievergaderingen om aan de verplichting tot beraadslaging in het openbaar te ontsnappen. Daarmee zou materieel een van de pijlers onder de democratie, de openbare controleerbaarheid, kunnen worden weggezaagd’.⁷³ De laatste zin van dit citaat laat een interessant verschil zien ten opzichte van de opvattingen van Thorbecke en Oppenheim over openbaarheid. Zij achtten openbaarheid vooral van belang voor de rechtsstatelijke controle van het gemeentebestuur en legden geen verband met de kwaliteit van de gemeentelijke democratie. De regering lijkt dit in 1992 juist andersom te zien. Dat wil overigens niet zeggen dat openbaarheid helemaal niet meer van belang werd geacht voor de rechtsstatelijke controle van het gemeentebestuur. Het toont vooral aan dat er in de loop der tijd een accentverschil was ontstaan.

8.3.5 *Tussenconclusie*

Dat de raad een belangrijke controlerende functie heeft, is een opvatting die pas langzaam zijn intrede heeft gedaan in het denken over het gemeentelijk bestuursmodel. Thorbecke en Oppenheim kenden er beiden weinig belang aan toe. Controle van het gemeentebestuur beschouwden zij vooral als een zaak van ingezetenen van de gemeente en van hogere overheden. De eersten werden daarin gefaciliteerd door openbaarheidsbepalingen, wat van groot belang werd geacht om de corruptie en vriendjespolitiek tegen te gaan die zo kenmerkend waren geweest voor het regentenbestuur van vóór 1848. Dat de raad zelf ook een belangrijke functie te vervullen heeft op het gebied van controle is een standpunt dat pas rond 1920 zijn intrede deed als discussiepunt. Door Van Poelje en zijn aanhangers werd de controlerende functie van de raad zelfs aangemerkt als zijn kerntaak. Waaruit controle dan precies moest bestaan, werd ondertussen nog niet gespecificeerd. Een belangrijke uitzondering daarop vormde controle van de gemeentelijke financiën, die in dezelfde periode enorm in complexiteit waren

72 *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 10, p. 52.

73 *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 10, p. 110. De regering erkende dat de commissies in de praktijk meestal al in het openbaar vergaderden, maar zij wilde desondanks dat zelfs de mogelijkheid om niet in het openbaar te vergaderen niet bestond.

toegenomen. Controle van de financiën werd gaandeweg meer en meer gekoppeld aan deskundigheid en meer en meer op afstand geplaatst van de raad, onder andere door de introductie van de deskundige.

Veel van de praktijkontwikkelingen van voor de Tweede Wereldoorlog zetten zich na afloop daarvan ongewijzigd door. Onder invloed van de uitbouw van de verzorgingsstaat werd de rol van het college steeds prominenter en werden de gemeentelijke financiën nog complexer. Dit leidde de gemeentewetgever van 1992 ertoe de rol van de deskundige bij de rechtmatigheidscontrole van de gemeentelijke financiën nog meer centraal te stellen. Daarnaast deden zich na de Tweede Wereldoorlog ook enkele nieuwe ontwikkelingen voor. Waar voorheen het belang van controle ontleend werd aan rechtsstatelijke argumenten en het vooral een middel was om tot een juiste feitenvaststelling te komen, werd controle in toenemende mate ook gezien als een belangrijk element in de gemeentelijke democratie en een middel om politiek te bedrijven. De democratiseringsgolf van de jaren 60 speelde in deze ontwikkeling ongetwijfeld een grote rol. De uitbreiding van de verantwoordingsplicht over medebewind werd, bijvoorbeeld, al voor de Tweede Wereldoorlog beargumenteerd op basis van juridisch-systematische argumenten. Deze speelden bij invoering van de uitbreiding in 1969 nog steeds een belangrijke rol, maar werden nu aangevuld met het argument dat controle van beleid uitgevoerd in medebewind simpelweg ook een eis van democratie was. In de praktijk gebeurde hetzelfde met de ontslagbevoegdheid van de raad. Deze was bij de introductie bedoeld om de raad een extra check te geven op de macht van het college. Volgens de regering was het niet de bedoeling dat de raad er in politieke zin gebruik van zou maken. De mogelijkheid daartoe werd echter bewust opengelaten en met de politisering van de jaren 70 werd het gebruik ervan steeds meer gebaseerd op noties over democratie. Ten slotte veranderde ook het perspectief op openbaarheid van bestuur van karakter. Voor Thorbecke en zijn aanhangers was het een vorm van algemene rechtmatigheidscontrole en een check op de macht van het hele gemeentebestuur. In 1992 werd het daarentegen vooral van betekenis geacht als een van de pijlers van de democratie.

8.3.6 *Controle in het gedualiseerde bestel*

Voorstellen tot dualisering van het gemeentebestuur maakten al sinds het begin van de twintigste eeuw onderdeel uit van het debat over de inrichting van het openbaar bestuur, maar pas in 2002 lukte het voorstanders ervan de Gemeentewet in dualistische richting te wijzigen.⁷⁴ De betekenis van deze wetgevingsoperatie op het gebied van controle is groot geweest. Niet alleen werden er nieuwe controlebevoegdheden in de Gemeentewet opgenomen voor bestaande controleurs zoals de raad, ook werd er in de vorm van de lokale rekenkamer(commissie) een belangrijke nieuwe controlerende instantie geïntroduceerd. Voordat de bevoegdheden en posities van de verschillende controleurs en de verhoudingen tussen hen

⁷⁴ Eerder in dit onderzoek (hoofdstuk twee) is al uitgebreid op deze wetgevingsoperatie ingegaan. Hier zullen alleen de wijzigingen worden besproken die betrekking hadden op de controle van het gemeentebestuur.

geanalyseerd worden, zal eerst besproken worden wat voor plaats de regering en de Staatscommissie-Elzinga (hierna: Staatscommissie) in het algemeen toekenden aan de controlerende functie van de raad in een gedualiseerd bestel.

Zoals gezegd werd met de dualisering het bestuurlijke primaat van de gemeenteraad naar het college verplaatst. Volgens de Staatscommissie en de regering werd hierdoor controle een van de kernfuncties van de raad. Beide meenden dat dit een logisch gevolg was van de dualisering omdat besturen en controleren als twee wezenlijk concurrerende functies werden gezien die als communicerende vaten in verhouding tot elkaar stonden.⁷⁵ Hoewel er veel belang werd gehecht aan de controlerende functie van de raad, volgt uit de parlementaire geschiedenis van de dualiseringswet geen eenduidige invulling van de functie. Dat blijkt onder andere uit de betekenis die aan controle werd toegekend in de verhouding raad-college met betrekking tot het in de jaren 90 nieuwe fenomeen interactief bestuur. Wanneer gebruikgemaakt werd van interactief bestuur was volgens de regering de controlerende functie van de raad van groot belang: '[i]n ons representatieve stelsel is de volksvertegenwoordiging geroepen in laatste instantie het publieke belang te definiëren in een tweezijdige relatie met enerzijds de burgers en anderzijds het bestuur. In het licht van het verschijnsel interactief bestuur, dat het bestuur ertoe prikkelt maximale speelruimte voor zichzelf te reserveren om "zaken te doen" met maatschappelijke actoren, brengt dit mee dat een zekere accentverschuiving optreedt *van een inhoudelijke normering van het bestuur naar het bewaken van de kwaliteit van het bestuurlijk proces* [cursivering JW]. De raad zal een essentiële rol moeten vervullen bij het bewaken van die kwaliteit met het oog op een evenwichtige benadering van alle relevante belangen'.⁷⁶ In dit citaat lijkt de regering te suggereren dat de inhoudelijke normering van het interactieve beleid voornamelijk tot stand komt door het college in samenwerking met maatschappelijke actoren, waardoor er voor de raad op dit terrein eigenlijk alleen een controlerende rol restte. Die controle zou dan ook nog eens alleen de toetsing aan processuele normen moeten omvatten. Terwijl de controle door de raad ten aanzien van interactief bestuur zodoende marginaal werd ingevuld, werd controle door de raad op andere terreinen breder ingevuld. Volgens de regering moest de raad zich in de verhouding tot het college op zijn primaire functies richten, 'namelijk de normering vooraf en de controle achteraf'.⁷⁷ Wanneer de raad vooraf de doelen vaststelde die het college moest halen, moest de raad ook controleren of die doelen behaald waren. Controle omvat dan meer dan alleen toetsing aan processuele normen. Dat werd benadrukt door de regering: '[i]n de nieuwe verhoudingen zal het accent [van het raadslidmaatschap] meer moeten liggen op gerichte controle en beïnvloeding van het collegebeleid en op agendering van voor burgers belangrijke onderwerpen, waarbij zo nodig zelf inhoudelijke initiatieven worden genomen'.⁷⁸ Uit deze voorbeelden blijkt dat de regering geen eenduidige invulling van de controlerende functie van de raad voor ogen had.

75 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. A, p. 4.*

76 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 4.*

77 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 25.*

78 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 26.*

De regering was ook niet helemaal duidelijk over de verhouding tussen de controlerende functie en de andere functies van de raad. De oorzaak daarvoor moet misschien gezocht worden in de manier waarop de Staatscommissie de verschillende functies in haar rapport beschreef. De Staatscommissie onderscheidde naast de controlerende functie nog een volksvertegenwoordigende en een kaderstellende functie.⁷⁹ Uit het rapport van de Staatscommissie blijkt niet duidelijk hoe deze functies zich precies tot elkaar verhouden. Op pagina 84 werden bijvoorbeeld de volksvertegenwoordigende en controlerende functies los beschreven, terwijl op pagina 102 het controleren van het college en het agenderen van onderwerpen samen de volksvertegenwoordigende functie vormden. Op pagina 264 en pagina 320 werden controle en vertegenwoordigen vervolgens weer uit elkaar gehaald.⁸⁰ De regering heeft van dit begrippenkader gebruikgemaakt, zij het dat ze er weer haar eigen draai aan gaf. Net als de Staatscommissie onderscheidde de regering verschillende functies, maar maakte ook duidelijk dat er wat haar betreft geen waterdichte schotten tussen konden worden aangebracht. In haar advies merkte de Raad van State bijvoorbeeld op dat kaderstelling verschilt van controle.⁸¹ De regering gaf aan dat dit in zoverre juist was dat kaderstelling voorafging aan de uitoefening van bevoegdheden door het college en dat controle na afloop plaatsvond, maar: '[b]ij het gebruik van zijn controlebevoegdheden geeft de raad [...] tegelijk aan welke visie hij heeft op de uitoefening van de in het onderhevige geval gecontroleerde bevoegdheidsuitoefening in de toekomst [...] Hieruit blijkt dat de invulling van de kaderstellende functie van de raad doorgaans zal geschieden met behulp van bevoegdheden en instrumenten, die ook kunnen worden gebruikt ten behoeve van de controle van het college en zijn beleid en de uitoefening van de volksvertegenwoordigende functie van de raad'.⁸² De regering stelde daarnaast dat de financiële verordeningen uit artikel 212 en artikel 213 Gemeentewet, instrumenten die de controlerende functie moesten versterken, een meer beleidsmatig karakter moesten krijgen.⁸³ Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer herhaalde de minister dit standpunt: '[d]aarnaast stelt de raad ook de verordening vast met de uitgangspunten voor het financiële beleid en de regels voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie (artikel 212); evenals een verordening voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie (artikel 213). *Dit is wat wij de kaderstellende rol van de raad noemen* [cursivering JW]'.⁸⁴ Wat deze citaten vooral aantonen, is dat juridische bevoegdheden bij meerdere functies van de raad kunnen worden ingezet. Het indienen van een motie, bijvoorbeeld, kan volksvertegenwoordigend, controlerend én kaderstellend bedoeld zijn. Er kunnen, zoals de regering zegt, geen waterdichte schotten worden aangebracht tussen de verschillende functies. Dit gegeven heeft voor burgerbetrokkenheid bij controle bepaalde implicaties die verderop besproken zullen worden.

79 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 455.

80 Respectievelijk p. 84, p. 102, p. 264 en p. 320 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000.

81 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. A, p. 10.

82 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. A, p. 12.

83 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 40.

84 *Handelingen I* 2001/02, 27751, p. 1060.

De parlementaire geschiedenis kan dus op bepaalde punten geen duidelijkheid verschaffen over de precieze invulling van de controlerende functie en de verhouding tot de andere functies van de raad. Buiten kijf staat echter dat de controlerende functie van de raad essentieel was voor de centrale positie die hij ook in een gedualiseerd gemeentelijk bestel moest innemen. Volgens de regering kon de raad ‘door een actieve en herkenbare uitoefening van de controlerende bevoegdheid [...] zijn positie als eindverantwoordelijk orgaan waarmaken’.⁸⁵ Hoewel de regering in dit citaat sprak van ‘de’ controlerende bevoegdheid zijn er in feite meerdere bevoegdheden en rechten die doorgaans onder de controlerende functie van de raad geschaard worden. De regering noemde er zelf negen (tabel 1).

*Tabel 1 versterking van de wettelijke verankering van de controlerende functie van de raad volgens de regering.*⁸⁶

Verankering vóór 2002	Verankering ná 2002
1. Inlichtingenplicht college en burgemeester ten opzichte van de raad (artt. 169, tweede en derde lid, en 180, tweede en derde lid)	1. Inlichtingenplicht college en burgemeester ten opzichte van de raad (artt. 169, tweede en derde lid, resp. 180, tweede en derde lid)
2. Verantwoordingsplicht college en burgemeester ten opzichte van de raad (artt. 169, eerste lid, en 180, eerste lid)	2. Verantwoordingsplicht college en burgemeester ten opzichte van de raad (artt. 169, eerste lid, resp. 180, eerste lid)
	3. Mondeling en schriftelijk vragenrecht van ieder raadslid (art. 155, eerste lid)
	4. Recht van interpellatie van de raad (art. 155, tweede lid)
	5. Recht op onderzoek (artt. 155a-155f)
	6. Verplichte, door de raad vast te stellen gedragscodes voor wethouders (art. 41c, tweede lid)
	7. Rekenkamer in elke gemeente (artt. 81a-81oa)
	8. Verscherpte accountantscontrole van de jaarrekening (art. 213, derde lid)
	9. Verplicht doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek van het college (art. 213a)

Aan deze tabel moeten worden toegevoegd de bevoegdheid van de raad om wethouders te ontslaan (art. 49 Gemeentewet) en de verplichting om financiële verordeningen vast te stellen (artt. 212 en 213 Gemeentewet).⁸⁷ Zoals uit de tabel blijkt, werden met de dualisering een flink aantal nieuwe controlebevoegdheden in de Gemeentewet opgenomen. De meeste daarvan waren echter niet nieuw voor de gemeentelijke praktijk. In veel reglementen van orde van gemeenteraden waren bijvoorbeeld het mondelinge en schriftelijke vragenrecht van individuele raadsleden uit artikel 155, eerste lid, en het recht van interpellatie uit artikel 155, tweede lid, al decennialang opgenomen.⁸⁸ Nieuw was wel het recht van onderzoek (art. 155a), het verplicht vaststellen van gedragscodes voor wethouders (art. 41c, lid 2), het doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek van het college (art. 213a) en het verplicht instellen van een lokale rekenkamer(-commissie) (art. 81a jo. 81oa). Ook werd de rol van de accountant opnieuw

85 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 30.*

86 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 29; Kamerstukken I 2001/02, 27751, nr. 10b, p. 10.*

87 Met de dualisering werd ook de raadsgriffier (artikel 107 Gemeentewet) en het recht op ambtelijke bijstand (artikel 33 Gemeentewet) geïntroduceerd. Deze vernieuwingen waren ook gericht op het versterken van de controlerende rol van de raad, maar zien niet alleen daarop. Ze worden daarom verder niet behandeld.

88 Dölle 2008, p. 104.

gedefinieerd (art. 213, lid 2) en werd de passieve inlichtingenplicht van het college en de burgemeester richting de raad aangevuld met een actieve inlichtingenplicht (art. 169 lid 2 en art. 180 lid 2). Hierna zullen de belangrijkste aanpassingen worden toegelicht die de Gemeentewet 2002 aanbracht op het stelsel van controle.

Inlichtingenrechten en inlichtingenplichten

Een voorwaarde voor het uitoefenen van goede controle, zo vond de regering, is dat raadsleden op een tijdige en volledige manier worden geïnformeerd door het college.⁸⁹ Artikel 155 en artikel 169 moeten aan dit doel tegemoetkomen. Artikel 155 Gemeentewet bevat een inlichtingenrecht voor raadsleden samengesteld uit het vragenrecht van lid 1 en het interpellatierecht van lid 2. Het inlichtingenrecht vloeit voort uit artikel 169 Gemeentewet, waarin de sinds 1851 bestaande verantwoordings- en inlichtingenplicht van het college is vastgelegd.⁹⁰ Artikel 155 is daarom vooral een codificatie van al bestaande rechten. Veel woorden maakt de wetgever er ook niet aan vuil. Zowel het vragenrecht als het interpellatierecht kunnen nader worden uitgewerkt in het reglement van orde van de raad. Het college is verplicht om mondelinge en schriftelijke vragen te beantwoorden op grond van artikel 169, lid 3. Het interpellatierecht wordt verder als een zwaardere bevoegdheid aangemerkt dan het mondelinge en schriftelijke vragenrecht.

Duidelijk is dat artikel 155 een complementair artikel is ten opzichte van artikel 169 Gemeentewet.⁹¹ Zoals Munneke en voor hem Van der Hoeven betogen is het afleggen van verantwoording een continu proces dat niet alleen tot uitdrukking komt bij het houden interpellaties en het uitoefenen van het vragenrecht.⁹² Artikel 169 heeft daarom een breder bereik dan artikel 155. In 2002 introduceerde de wetgever in artikel 169 lid 2 een actieve inlichtingenplicht als aanvulling op de bestaande verantwoordingsplicht en passieve inlichtingenplicht. Het college is gehouden de raad van alle inlichtingen te voorzien die hij voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. De bepaling is vooral bedoeld om de raad bij zijn kaderstellende en controlerende taken te helpen.⁹³ Tegelijkertijd richt de bepaling zich tot het college, waardoor dit het orgaan is dat in eerste instantie moet vaststellen wat de raad nodig heeft voor het verrichten van zijn taken. Munneke vraagt zich af of het redelijk is dit van het college te verwachten aangezien de bepaling geen objectief criterium bevat om tot die vaststelling te komen. In een latere handreiking 'Actieve informatieplicht' geeft de regering een aantal categorieën aan waarvoor de plicht zou gelden. Het betreft dan bijvoorbeeld informatie over politiek gevoelige onderwerpen en grootschalige financiële verplichtingen.⁹⁴ In abstracto kan echter niet altijd worden vastgesteld of daarvan sprake is. De raad en het college kunnen afspraken maken over actieve informatieverstrekking, maar niet alle gevallen zullen daarin verdisconteerd kunnen worden. Munneke stelt daarnaast dat

89 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 31.

90 Munneke 2006, p. 238. Sinds 1969 hebben deze plichten expliciet betrekking op het gehele gemeentelijke beleid. Ten aanzien van de burgemeester vloeit het inlichtingenrecht voort uit artikel 180 Gemeentewet.

91 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 31 en 110.

92 Munneke 2006, p. 238-239; Van der Hoeven 1960, p. 102.

93 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 6, p. 51 en 54. Munneke 2006, p. 243.

94 Handreiking actieve informatieplicht 2003.

artikel 169 lid 2 een rechtsplicht in het leven roept, maar dat tegelijkertijd niet juridisch valt aan te geven wanneer de plicht geschonden is.⁹⁵ De bepaling bevat immers geen objectief criterium. Samen met het feit dat afspraken tussen de raad en het college over het aanleveren van informatie ook zonder actieve inlichtingenplicht gemaakt kunnen worden, is het daarom twijfelachtig of artikel 169 lid 2 Gemeentewet een meerwaarde heeft.⁹⁶

Het recht van onderzoek

De zwaarste nieuwe controlerende bevoegdheid die in 2002 aan de raad werd toegekend, is het recht uit artikel 155a Gemeentewet om een raadsonderzoek of gemeentelijke enquête in te stellen. Een of meer leden van de raad kunnen het voorstel daartoe doen, waarna een meerderheid van de raad met het voorstel moet instemmen. Het onderzoek is beperkt tot het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur en is gericht op waarheidsvinding.⁹⁷ Volgens Dölle en Elzinga heeft de gemeentelijke enquête daardoor bovenal een politiek karakter. Het draait om het vaststellen van de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het college.⁹⁸ Bunschoten betoogt echter terecht dat de enquête ook voor andere doeleinden kan worden gebruikt, zoals het oplossen van bestuurlijke crises en het opsporen en helder op een rij zetten van feiten.⁹⁹ De gemeentelijke enquête kan daarom voor zowel rechtsstatelijke als politieke controle worden ingezet. Toch is hij vooral bedoeld als een middel voor politieke controle. Dat volgt uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 155a lid 3, waarin is bepaald dat de door de raad ingestelde onderzoekscommissie uitsluitend mag bestaan uit raadsleden. In het voorontwerp van de dualiseringswet was er eerst sprake van dat ook niet-raadsleden zitting mochten hebben in zo'n commissie.¹⁰⁰ Het argument daarvoor was dat vooral kleinere gemeenteraden behoefte zouden kunnen hebben aan externe deskundigheid. Deze opzet stuitte op bezwaren in de Tweede Kamer. De SGP-fractie meende dat het onderzoek een duidelijke politieke lading had. Leden van de onderzoekscommissie zouden om die reden alleen democratisch gelegitimeerde volksvertegenwoordigers mogen zijn.¹⁰¹ De minister was het bij nader inzien met deze redenering eens en wijzigde het voorstel.¹⁰² De grondslag van het controlemiddel rust daarmee overduidelijk op de democratische legitimatie van de gemeenteraad. Artikel 156 lid 2 sub b, waarin staat dat de bevoegdheid uit artikel 155a niet mag worden overgedragen, bevestigt dit nog eens.

95 Munneke 2006, p. 243.

96 Zie voor de verhouding tussen de verschillende inlichtingenplichten in het gemeenterecht Munneke 2006, p. 241-243.

97 De gemeentelijke enquête verschilt in die zin van de parlementaire enquête, die in de praktijk weliswaar ook gericht is op waarheidsvinding, maar in theorie ook gericht kan zijn op onderzoek naar maatschappelijke toestanden om te kijken of wetgeving noodzakelijk is. Bunschoten 2006, p. 65-74.

98 Dölle en Elzinga 2004, p. 223.

99 Bunschoten 2006, p. 65-74.

100 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 34-35.

101 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 5, p. 28.

102 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 6, p. 33.

Lokale rekenkamers

De voor de praktijk meest ingrijpende wijziging met betrekking tot controle betrof de invoering van de verplichting voor gemeenten om een lokale rekenkamer(commissie) in te stellen ex artikel 81a jo. artikel 81oa Gemeentewet. In enkele gemeenten was er al voor de dualisering van het gemeentebestel geëxperimenteerd met lokale rekenkamers.¹⁰³ Die ervaringen werden door de regering aangegrepen om de instelling van een lokale rekenkamer(commissie) voor alle gemeenten verplicht voor te schrijven. Oorspronkelijk was het de bedoeling van de regering om gemeenten te verplichten tot het instellen van volledig onafhankelijke rekenkamers waarvan raadsleden geen lid mochten zijn. De Tweede Kamer stak hier een stokje voor door een amendement aan te nemen dat gemeenten de keuze liet tussen het instellen van een onafhankelijke rekenkamer of het instellen van een rekenkamercommissie, waarvan raadsleden wel lid mochten zijn. Op de betekenis van dit amendement kom ik later terug.¹⁰⁴

De verplichting tot het instellen van een lokale rekenkamer(commissie) was tijdens de parlementaire behandeling van de dualiseringswet onderwerp van aanhoudend debat. De regering gaf aan dat de lokale rekenkamer twee functies zou hebben. Allereerst kan de rekenkamer rechtmatigheidsonderzoek doen als aanvulling op het hierna te bespreken onderzoek van de accountant. Het is niet de bedoeling dat de rekenkamer het werk van de accountant overdoet, maar hij kan wel bepaalde systeemtoetsen uitvoeren. Dit houdt bijvoorbeeld in dat hij onderzoek kan doen naar de wijze waarop de reguliere rechtmatigheidscontrole van de accountant is georganiseerd en functioneert.¹⁰⁵ Daarnaast, en belangrijker, kan de rekenkamer onderzoek doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het financiële beheer, de gemeentelijke organisatie en het gevoerde beleid. Wat precies onder doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek verstaan moet worden, blijkt niet uit de parlementaire geschiedenis van de dualisering. Van der Woude heeft daarvoor aansluiting gezocht bij de Handleiding van de Algemene Rekenkamer.¹⁰⁶ Doelmatigheidsonderzoek wordt daarin aan de hand van twee vragen ingevuld, namelijk (1) hadden de beleidsdoelstellingen met de inzet van minder middelen kunnen worden bereikt en (2) hadden met dezelfde middelen meer beleidsdoelstellingen kunnen worden verwezenlijkt? Ook het doeltreffendheidsonderzoek wordt aan de hand van twee vragen ingevuld, namelijk (1) zijn de beoogde maatschappelijke effecten bereikt en (2) is er een causaal verband tussen de ondernomen activiteiten en de prestaties en effecten?

Vooral de mogelijkheid voor lokale rekenkamers om doeltreffendheidsonderzoek te verrichten, leidde bij de Raad van State tot gefronste wenkbrouwen. Deze meende dat dit bij uitstek behoorde tot het terrein van politieke controle door

103 Rotterdam wordt in de parlementaire stukken als voorbeeld aangehaald. Delft kent de oudste gemeentelijke rekenkamer van Nederland.

104 Overigens is er op het moment van schrijven een wetsvoorstel in voorbereiding dat beoogt de mogelijkheid te schrappen om een rekenkamercommissie in te stellen (Wet versterking decentrale rekenkamers). Daardoor zou het voor alle gemeenten alsnog verplicht worden een onafhankelijke rekenkamer in te stellen.

105 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 46.

106 Van der Woude 2011, p. 235-236.

de gemeenteraad. Hij was bang dat de verplichte toevoeging van doeltreffendheidsonderzoek ertoe zou leiden dat de rekenkamer feitelijk de positie van de gemeenteraad op het punt van de doeltreffendheidscontrole zou overnemen.¹⁰⁷ Zonder op de conclusies van dit hoofdstuk vooruit te willen lopen, heeft de Raad van State gelijk dat er bij doelmatigheids- en met name doeltreffendheidsonderzoek in grotere mate sprake is van politieke oordeelsvorming dan bij rechtmatigheidsonderzoek. Niet alle doelstellingen zullen immers even precies en concreet geformuleerd (kunnen) worden door de raad, waardoor er vaak een bepaalde mate van beoordelingsruimte overblijft waarin uiteenlopende conclusies getrokken kunnen worden over de vraag of het beleid doelmatig en/of doeltreffend is geweest.¹⁰⁸ De regering vond de vrees van de Raad van State dat rekenkamers de positie van de raad zouden gaan innemen evenwel ongegrond. Volgens de regering zouden de raad en het college¹⁰⁹ primair verantwoordelijk blijven voor controle op en evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en het financieel beheer.¹¹⁰ Een extra paar ogen op dat terrein zou de raad alleen maar helpen zijn eigen taak beter te vervullen.¹¹¹ Voor dat standpunt valt zeker wat te zeggen, al was het alleen maar omdat het onderzoek van de lokale rekenkamer een advies is aan de raad en in juridische zin geen bindende verplichtingen met zich meebrengt. Toch kan uit de vrees van de Raad van State wel degelijk een punt worden afgeleid dat niet wordt weggenomen door het argument dat de rekenkamer slechts een advies uitbrengt. Het betreft het feit dat de regering met de onafhankelijke lokale rekenkamers probeerde om gemeenten te dwingen een orgaan in te stellen op wiens werkzaamheden de raad geen invloed zou hebben, dat over eigen wettelijke bevoegdheden zou beschikken en dat politieke vormen van controle zou kunnen uitoefenen. Daarin zit vanuit het oogpunt van controle op het gemeentelijke niveau het echte ingrijpende karakter van de poging tot het verplicht introduceren van onafhankelijke lokale rekenkamers.

Wellicht dat parlementariërs dit ook zagen aangezien de meeste discussie tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel niet ging over de taken van lokale rekenkamers, maar over de vraag of de rekenkamer verplicht moest worden gesteld en over de verhouding tot de raad.¹¹² Volgens de regering was een goede toetsing van de doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeentelijk beleid een ingewikkelde zaak die specifieke deskundigheid vereiste waarover raadsleden doorgaans niet beschikten.¹¹³ Een professionele rekenkamer moest daar uitkomst bij bieden: '[e]r dient [...] een onafhankelijk orgaan te zijn dat daarnaast [naast de raad] eigen onderzoek doet en wiens rapportages in het openbaar worden besproken. De rapporten van de rekenkamer kunnen op die manier ook een belangrijke rol vervullen in het proces van het afleggen van rekenschap door de raad aan de

107 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. A, p. 18-19.*

108 Vgl. Van der Woude 2011, p. 240-241.

109 Voor het college gold dit op grond van het ook in 2002 ingevoerde artikel 213a Gemeentewet.

110 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 45.*

111 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. A, p. 18-19.*

112 Vgl. Van der Woude 2011, p. 216-244.

113 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 6, p. 61.*

burgers'.¹¹⁴ Enkele fracties hadden moeite met het verplicht voorschrijven van een onafhankelijke variant voor alle gemeenten.¹¹⁵ Zij stelden daarom middels het amendement-De Cloe voor om een rekenkamer verplicht te stellen, maar aan gemeenten de keuze te laten tussen twee varianten.¹¹⁶ De eerste variant (artikel 81a Gemeentewet) was de onafhankelijke versie van de regering waarin geen raadsleden zitting mochten hebben. In de tweede variant (artikel 81oa Gemeentewet) mochten wel raadsleden zitting hebben, waardoor deze minder onafhankelijk ten opzichte van de raad zou zijn. Het amendement werd aangenomen, terwijl een subamendement dat beoogde raadsleden uit alle rekenkamervarianten te houden, werd verworpen. Volgens Van der Woude heeft het verschil in samenstelling van beide varianten gevolgen voor het soort verantwoording waarop de rekenkamer(-commissie)s zien. De onafhankelijke variant ziet op publieke verantwoording richting burgers, waarbij het gehele beleid van de gemeente wordt gecontroleerd. In die situatie ligt het niet voor de hand dat de raad de werkzaamheden van de rekenkamer aanstuurt. Rekenkamercommissies zien daarentegen op politieke verantwoording richting de raad, waarbij alleen het collegebeleid wordt gecontroleerd. In die situatie ligt aansturing door de raad juist wel voor de hand omdat de rekenkamercommissies moeten worden gezien als commissie uit de raad.¹¹⁷

De wetgever liet ten tijde van de dualisering de keuze voor een van beide rekenkamervarianten aan gemeenten. In latere Kroonbesluiten heeft de regering echter alsnog geprobeerd de keuzevrijheid in te perken.¹¹⁸ Verordeningen van de gemeenten Lelystad, Oirschot en Gorinchem gaven hiertoe aanleiding. In alle drie de gemeenten waren rekenkamercommissies in de zin van artikel 81oa Gemeentewet ingesteld. In Lelystad en in eerste instantie in Oirschot was daarin vastgelegd dat het werkprogramma van de commissie zou worden vastgesteld door de raad. In Gorinchem en later in Oirschot was in de verordening bepaald dat de gemeenteraad het door de rekenkamercommissie opgestelde werkprogramma moest goedkeuren.¹¹⁹ Alle drie de verordeningen werden door de Kroon vernietigd.¹²⁰ Volgens de regering gaven de voorschriften in de verordeningen de raad feitelijk de bevoegdheid om te bepalen welke onderzoeken de rekenkamercommissies zouden uitvoeren, iets dat zij onwenselijk achtte met het oog op de onafhankelijkheid van het onderzoek. De bepalingen waren volgens de regering in strijd met artikel 182 lid 2 Gemeentewet, waarin staat dat de rekenkamer(commissie) op verzoek van de raad een onderzoek *kan* instellen. Het goedkeuringsvereiste uit de verordeningen van Gorinchem en Oirschot achtte zij daarnaast in strijd met het grondwettelijke en gemeentewettelijke stelsel en problematisch in verhouding tot het enquêterecht uit artikel 155a Gemeentewet.

114 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. A, p. 18.

115 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 72, p. 5 en 34.

116 *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 56.

117 Van der Woude 2011, p. 242-243.

118 Vgl. Dölle 2008.

119 De verordening in Oirschot is tussentijds aangepast.

120 *Stb.* 2005, 270 (Lelystad); *Stb.* 2006, 572 (Oirschot); *Stb.* 2006, 573 (Gorinchem).

Voor het standpunt dat het goedkeuringsvereiste in strijd was met het grondwettelijke en gemeentewettelijke stelsel droeg de regering twee argumenten aan.¹²¹ Ten eerste is er voor het goedkeuringsvereiste volgens de regering een expliciete basis in de (Gemeente)wet nodig. Andere goedkeuringsvereisten kunnen namelijk ook slechts mogelijk gemaakt worden bij de wet of krachtens de wet bij provinciale verordening. De regering baseerde dit op artikel 132 lid 2 en lid 3 Grondwet en artikel 259 Gemeentewet. Daarin staat dat de wet het toezicht op gemeentebesturen regelt (artikel 132 lid 2 Grondwet) en dat besluiten van gemeentebesturen slechts aan voorafgaand toezicht kunnen worden onderworpen in bij of krachtens de wet te bepalen gevallen (artikel 132 lid 3 Grondwet). Artikel 259 Gemeentewet preciseerd dit laatste door te bepalen dat voorafgaande goedkeuring moet zijn voorzien bij de wet of krachtens de wet bij provinciale verordening. Het tweede argument van de regering luidde dat ‘verhoudingen binnen het gemeentebestuur worden beheerst door ‘checks and balances’ in het kader en als afgeleide van horizontale verantwoordingsrelaties. Voor zover het de binnengemeentelijke verhoudingen betreft biedt de Gemeentewet dan ook geen aanknopingspunten voor binnengemeentelijke toezichtsverhoudingen en zal de Gemeentewet – gezien de aard van de binnengemeentelijke verhoudingen – daartoe logischerwijs ook nooit aanknopingspunten bieden.’ Het eerste argument van de regering is redelijk steekhoudend. Om besluiten van (organen van) het gemeentebestuur, waartoe volgens artikel 5 sub a Gemeentewet ook de rekenkamers gerekend moeten worden, aan voorafgaande goedkeuring te onderwerpen is inderdaad een expliciete grondslag bij of krachtens de wet nodig. Bij het tweede argument van de regering, namelijk dat de verhoudingen binnen het gemeentebestuur worden beheerst door checks and balances in het kader en als afgeleide van horizontale verantwoordingsrelaties, kunnen daarentegen de nodige vraagtekens worden geplaatst. Zoals hiervoor bleek, is de oorspronkelijke verticale structuur van het gemeentebestel weliswaar verwaterd maar niet verdwenen. Zo staat het hoofdschap van de raad nog steeds in de Grondwet en worden wethouders nog steeds door de raad benoemd en ontslagen. Belangrijker nog is dat de raad, het college en de burgemeester op grond van artikel 85 lid 3 Gemeentewet toezicht houden op door hen ingestelde bestuurscommissies, wat mede een goedkeuringsrecht kan omvatten ten aanzien van door hen genomen beslissingen. Dit doet toch wel behoorlijk af aan de bewering van de regering dat er geen aanknopingspunten te vinden zouden zijn in de Gemeentewet voor verticale toezichtrelaties. Checks and balances hebben daarnaast in 2002 wel een impuls gekregen met de verplaatsing van het bestuurlijk primaat naar het college en de introductie van de lokale rekenkamer, maar dat wil nog niet zeggen dat er daarmee allerlei horizontale verantwoordingsrelaties hun intrede hebben gedaan in het gemeentebestuur. Horizontale verantwoordingsrelaties veronderstellen een mate van wederkerigheid die tussen raad en college in juridische zin niet bestaat. De verhoudingen tussen de twee zijn horizontaler geworden doordat het college over eigen bevoegdheden is gaan beschikken, maar het college legt daarover verantwoording af aan de raad terwijl deze over zijn

121 *Stb.* 2006, 572 (Oirschot); *Stb.* 2006, 573 (Gorinchem). ABRvS 27 juni 2007, nr. 200608823/1 (Gorinchem) en ABRvS 27 juni 2007, nr. 200608841/1 (Oirschot).

bevoegdheden zeer zeker geen verantwoording aflegt aan het college. Mede daardoor en bijvoorbeeld doordat het college niet over een ontbindingsrecht beschikt, is de relatie met de raad behoorlijk eenzijdig en daarmee verticaal. Van een horizontale verantwoordingsrelatie kan tot op zekere hoogte wel gesproken worden ten aanzien van de raad en de lokale rekenkamer. In de parlementaire behandeling is immers benadrukt dat de laatste een onafhankelijke positie moet innemen en ook beslissingen van de raad moet kunnen controleren. De vernietiging van de rekenkamercommissieverordening moet vooral gezien worden als een poging van de regering om een dergelijke positie ook voor rekenkamercommissies te verzekeren. Het argument dat daarvoor gebruikt wordt, namelijk dat de verhoudingen binnen het gemeentebestuur worden beheerst door checks and balances in het kader en als afgeleide van horizontale verantwoordingsrelaties, is echter een doelredenering die geen recht doet aan de werkelijkheid.

De gemeenten Oirschot en Gorinchem waren het niet eens met de vernietigingsbesluiten van de Kroon en stelden beroep in bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zij kregen nul op het rekest omdat ook de Afdeling veel waarde hechtte aan de onafhankelijkheid van rekenkamercommissies. Het goedkeuringsvereiste uit de verordeningen van beide gemeenten werd in strijd geacht met artikel 81oa Gemeentewet jo. 182 lid 1 en 2 Gemeentewet.¹²² Van der Woude constateert dat dit ertoe heeft geleid dat er rekenkamercommissies kunnen worden ingesteld waar alleen raadsleden zitting in hebben, maar die tegelijkertijd niet mogen worden aangestuurd door de raad. Zoals Van der Woude ook stelt, zijn de uitspraken van de Afdeling te verdedigen. Een goedkeuringsvereiste verhoudt zich zeker niet lekker tot de mogelijkheid van rekenkamer(commissies) om verzoeken van de raad tot het doen van onderzoek naast zich neer te leggen. Tegelijkertijd stroken de uitspraken van de Afdeling niet geheel met de bedoeling van de wetgever.¹²³ Door het aannemen van het eerdergenoemde amendement-De Cloe en het verwerpen van het subamendement heeft de wetgever ruimte willen creëren voor lokale rekenkamercommissies die in grotere mate door de raad aangestuurd kunnen worden. Desondanks moet het sinds de uitspraken van de Afdeling als geldend recht worden beschouwd dat er keuzeruimte is voor gemeenten voor wat betreft de bemensing van rekenkamercommissies, maar niet ten aanzien van de aansturing door de raad. Dat is bij beide rekenkamervarianten niet toegestaan.

De accountant

Naast de lokale rekenkamer(commissie) ging er bij de dualiseringsoperatie ook veel aandacht uit naar nog een andere controleur naast de raad, namelijk de accountant. Artikel 213 lid 2 Gemeentewet bepaalt dat de raad een of meer accountants aanwijst, belast met de controle van de jaarrekening, het verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen. Artikel 213 lid 1 Gemeentewet bepaalt dat de raad daarover bij verordening regels

122 ABRvS 27 juni 2007, nr. 200608823/1 (Gorinchem) en ABRvS 27 juni 2007, nr. 200608841/1 (Oirschot).

123 Van der Woude 2011, p. 243.

vaststelt. Het verrichten van doelmatigheidsonderzoek werd niet langer aan de accountant opgedragen. Ook de regering erkende dat dit type controle al snel tot een beleidsinhoudelijk oordeel zou leiden, wat niet goed aansloot op de expertise van de accountant.¹²⁴ Hij diende zich daarom te beperken tot een rechtmatigheidscontrole. In artikel 213 Gemeentewet zelf zijn enkele regels ten aanzien van de rechtmatigheidscontrole opgenomen. Op basis van artikel 213 lid 6 Gemeentewet kunnen ook nog nadere regels worden vastgesteld. Dit is gebeurd in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden.¹²⁵ Daarin is bepaald dat rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole een specifieke, financiële lading kent. Het duidt op de mate waarin het door het college gevoerde financiële beheer in overeenstemming is met bestaande normering.¹²⁶ Handelingen en beslissingen van niet-financiële aard vallen buiten het bereik van de rechtmatigheidscontrole van de accountant.¹²⁷ Het Besluit bevat daarnaast minimumeisen voor de rechtmatigheidscontrole. In de nota van toelichting bij het Besluit geeft de regering aan dat gekozen is voor minimumeisen omdat anders het rechtmatigheidsoordeel op verschillende wijzen in gemeenten zou kunnen worden uitgesproken.¹²⁸ De minimumeisen zijn daarnaast bedoeld om te garanderen dat het gemeentelijke rechtmatigheidsoordeel aansluit op dat van het Rijk en de provincies.¹²⁹ Voor een belangrijk deel zijn de minimumeisen kwantitatief van aard. In artikel 2 lid 1 van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden worden bijvoorbeeld twee goedkeuringstoleranties gegeven waaraan de accountant moet toetsen: fouten in de jaarrekening mogen maximaal 1% van de omvangsbasis vormen (sub a) en onzekerheden mogen maximaal 3% van de omvangsbasis vormen (sub b).¹³⁰ Als een van deze normen overschreden wordt, moet de accountant volgens artikel 2 lid 5 de goedkeurende verklaring aan de jaarrekening onthouden.¹³¹

Naast kwantitatieve aspecten moet de accountant bij de controle en oordeelsvorming volgens artikel 3 van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden ook rekening houden met kwalitatieve aspecten. In de toelichting worden vier voorbeelden gegeven:

- Bewust onrechtmatige beheershandelingen.
- Fouten in de voorgeschreven inrichting, in de correcte weergave van de geautoriseerde begrotingsbedragen en in de toereikendheid van de toelichting.

124 *Kamerstukken II 2000/01, 27751*, nr. 3, p. 45.

125 *Stb.* 2003, 366. Het Besluit accountantscontrole decentrale overheden heette eerst Besluit accountantscontrole gemeenten.

126 Besluit accountantscontrole decentrale overheden, Nota van Toelichting, p. 8.

127 Besluit accountantscontrole decentrale overheden, Nota van Toelichting, p. 10.

128 Besluit accountantscontrole decentrale overheden, Nota van Toelichting, p. 4. Waarom er dan gezien deze vrees geen maximumeisen zijn afgesproken, blijkt niet uit de toelichting.

129 Besluit accountantscontrole decentrale overheden, Nota van Toelichting, p. 6; *Handelingen I 2001/02, 27751*, p. 1060.

130 De omvangsbasis is gelijk aan de totale lasten van de gemeente (artikel 2, lid 2 Besluit accountantscontrole decentrale overheden).

131 De accountant heeft ook nog te maken met rapporteringstoleranties. De goedkeuringstolerantie wordt per onderdeel van de jaarrekening omgerekend tot een bedrag. Boven dit bedrag vindt, per onderdeel, rapportering plaats, ongeacht of het totaal van de bedragen de goedkeuringstolerantie overschrijdt. Het besluit accountantscontrole decentrale overheden bevat in artikel 5 regels voor het berekenen van de rapporteringstoleranties.

- Management en Organisatie-problematiek en onzekerheden in de controle met betrekking tot de rechtmatigheid.
- Politieke gevoeligheid van bepaalde functies of posten van de balans of resultatenrekening.¹³²

Op grond van zijn deskundigheid kan de accountant besluiten dat de gebreken in deze kwalitatieve aspecten van dusdanige aard zijn dat de goedkeurende verklaring aan de jaarrekening wordt onthouden. Er kunnen nog andere kwalitatieve aspecten bij de controle van belang zijn, aangezien de bovenstaande opsomming niet-limitatief is, maar welke dat zijn, wordt niet duidelijk uit de toelichting. Wat wel duidelijk is, is dat de accountant in de beoordeling van kwalitatieve aspecten vrijer is dan bij kwantitatieve aspecten. Hij moet een eigen inschatting maken of geconstateerde gebreken dermate ernstig zijn dat goedkeuring moet worden onthouden. Hieruit blijkt ook dat de accountantscontrole niet geheel geobjectiverend is. De accountantscontrole lijkt zelfs niet geheel beperkt te zijn tot een rechtmatigheidstoetsing. Toetsing aan de politieke gevoeligheid van bepaalde functies of posten van de balans of resultatenrekening vergt namelijk een inschatting die verder gaat dan puur een oordeel over of het college zich aan de geldende normen ten aanzien van het financieel beheer heeft gehouden. Een dergelijke toets zou eerder in de taakomschrijving van de lokale rekenkamer en de gemeenteraad passen als een vorm van politieke controle.

Ten slotte speelt de gemeenteraad naast het feit dat hij de accountant aanstelt nog een rol bij de accountantscontrole. De raad kan namelijk via de controleverordening van artikel 213 lid 1 Gemeentewet enige invloed uitoefenen op wat de accountant aan een rechtmatigheidscontrole onderwerpt. De accountant loopt normaal gesproken bij de controle niet alle financiële beheershandelingen na, maar zal steekproefsgewijs te werk gaan. De raad kan in de opdracht aan de accountant aangeven dat bepaalde politiek gevoelige posten in ieder geval onderzocht moeten worden. Daarnaast kan de raad volgens de nota van toelichting bij het Besluit accountantscontrole decentrale overheden aanvullende en strengere eisen stellen aan de controle dan die voortvloeien uit de Gemeentewet en het besluit zelf.¹³³ Het belang daarvan moet echter niet overschat worden. De strengere eisen die de raad kan stellen zien op de goedkeuringstoleranties en rapporteringstoleranties. De raad mag bijvoorbeeld eisen dat de fouten in de jaarrekening maximaal 0,5% van de omvangbasis mogen vormen. Minder strenge eisen dan die volgen uit het Besluit accountantscontrole decentrale overheden mogen niet worden gehanteerd.¹³⁴ Evenmin blijkt uit toelichtingen bij het besluit of bij de Gemeentewet wat voor aanvullende eisen er mogen worden gesteld. Doordat de regering expliciet heeft aangegeven dat de accountantscontrole op decentraal niveau moet aansluiten op het landelijk niveau, lijkt de ruimte voor gemeenteraden vooral te liggen in het stellen van zwaardere eisen en niet in het stellen van andere eisen.

132 Besluit accountantscontrole decentrale overheden, Nota van Toelichting, p. 15.

133 Besluit accountantscontrole decentrale overheden, Nota van Toelichting, p. 6.

134 Besluit accountantscontrole decentrale overheden, Nota van Toelichting, p. 7.

Artikel 213a Gemeentewet

De derde, ietwat verrassende, controleur die naast de raad op gemeentelijk niveau actief is, is het college. Op grond van artikel 213a Gemeentewet dient dit orgaan een doelmatigheids- en doeltreffendheidstoets uit te voeren. De raad moet hierover bij verordening regels stellen, maar uit niets blijkt concreet wat dan geregeld zou moeten worden. Het lijkt er dan ook op dat de raad behoorlijk vrij is in het invullen van de toets. Het college moet de resultaten van het onderzoek volgens artikel 213a lid 2 en 3 zowel aan de raad als aan de rekenkamer overleggen. Dat het college een doelmatigheids- en doeltreffendheidstoets moet uitvoeren is op zijn minst verwonderlijk. Het heeft er namelijk alles van weg dat dit een slager is die zijn eigen vlees keurt.¹³⁵ Het is des te meer verwonderlijk als het vergeleken wordt met het standpunt van de regering ten aanzien van de lokale rekenkamer. Daarvoor werd juist van groot belang geacht dat de onderzoekers onafhankelijk ten opzichte van hun onderzoeksobject stonden. Blijkbaar speelde datzelfde argument bij de controle door het college van zijn eigen beleid en beheer geen rol. Mede door deze weeffout heeft de controle door het college in de praktijk nauwelijks tot geen meerwaarde voor de raad en is het de vraag of artikel 213a behouden moet blijven.¹³⁶

Openbaarheid

De dualisering van het gemeentebestuur had, ten slotte, ook gevolgen voor de controle die gewone burgers kunnen uitoefenen over het gemeentebestuur. Aan deze vorm van controle werd nauwelijks aandacht besteed tijdens de parlementaire behandeling van de dualiseringswet. Een van de weinige keren dat het ter sprake kwam, was in het kader van transparantie, wat de regering 'een essentiële voorwaarde voor publieke verantwoording en publieke controle' noemde: '[i]mmers, verantwoording aan en controle door burgers en hun organisaties is alleen mogelijk als zij ook daadwerkelijk inzicht kunnen hebben in het gemeentelijke beleid en de totstandkoming daarvan'.¹³⁷ Juist op dat vlak heeft de dualisering in ieder geval in theorie grote gevolgen gehad. Doordat de bestuursbevoegdheden van de raad werden overgeheveld naar het college, vond de besluitvorming daarover namelijk niet meer plaats in de openbaarheid. De vergadering van het college zijn immers besloten in tegenstelling tot die van de raad. Dit gevolg van de dualisering kwam in de Tweede Kamer niet ter sprake, maar leidde in de Eerste Kamer tot een flink aantal beschouwingen.¹³⁸ De GroenLinks-fractie meende dat 'het aardige van de huidige gang van zaken is dat gemeenteraads- en commissievergaderingen in de openbaarheid plaatsvinden [...] Er is een eenheid van tijd en plaats waar het gaat om discussie en besluitvorming en dat alles in de volstrekte openbaarheid, waarin gemeenteraadsleden metterdaad en onmiddellijk via hun inbreng en standpuntbepaling verantwoording af leggen'.¹³⁹ Met de dualisering zou dit alles veranderen: '[h]oe schril steekt hier de door het kabinet voorgestane

135 Vgl. Van der Woude 2011, p. 290.

136 Van der Woude 2011, p. 196 en 290.

137 *Kamerstukken II 2000/01, 27751*, nr. 6, p. 4.

138 Openbaarheid kwam in de Tweede Kamer alleen ter sprake met betrekking tot openbaarheidsregelingen voor de verschillende typen commissies.

139 *Kamerstukken I 2001/02, 27751*, nr. 10a, p. 12-13.

situatie af, waarin het college van B. en W. in een besloten vergadering, op grond van geheime stukken, besluiten neemt waar later verantwoording over moet worden afgelegd aan de gemeenteraad. Het besluit is dan al genomen, van transparantie is geen sprake en de discussie over de verantwoording speelt zich af tussen raad en college, waarbij de bevolking de backbencher is'.¹⁴⁰ De regering reageerde op deze kritiek met een praktisch en principieel argument. Allereerst was het volgens de regering zo dat in negen van de tien gevallen de feitelijke besluitvorming toch al niet in de raad maar in het college plaatsvond: 'de rol van de raad beperkt zich in die gevallen tot het zonder discussie en vaak ook zonder hoofdelijke stemming verlenen van instemming met de door het college voorbereide ontwerpbesluiten'.¹⁴¹ Daarnaast was het college nog altijd verantwoording verschuldigd aan de raad over het uitoefenen van de eigen bestuursbevoegdheden: 'Die verantwoording wordt afgelegd in de volle openbaarheid van de raadszaal (of de commissievergadering)'.¹⁴² Los van de vraag of het eerste argument steekhoudend was,¹⁴³ werd een belangrijk punt van het bezwaar van de GroenLinks-fractie door het tweede argument niet ondervangen. Het uitoefenen van bestuursbevoegdheden kan in het nieuwe duale systeem nog steeds gecontroleerd worden, en er wordt nog steeds verantwoording over afgelegd. Feit is alleen dat de raad daarbij de plaats van de burger heeft ingenomen. Door het overdragen van bestuursbevoegdheden kan de burger niet meer direct de uitoefening daarvan controleren. Dit maakt dat de burger in grotere mate afhankelijk is geworden van de raad ten aanzien van de controle en verantwoording van het bestuur. In het nader voorlopig verslag hield de GroenLinks-fractie vol dat er een principieel verschil bestond tussen openbare besluitvorming in de raad en besloten besluitvorming in het college.¹⁴⁴ In haar antwoord erkende de regering dit principiële verschil uiteindelijk, maar zij bracht daar opnieuw tegenin dat het college nog steeds verplicht was openbare verantwoording aan de raad af te leggen. Als tegemoetkoming gaf zij wel aan het voornemen te hebben om in de Gemeentewet een verplichting op te nemen tot openbaarmaking van besluitenlijsten van collegevergaderingen.¹⁴⁵ De wens om bestuursbevoegdheden van de raad te verplaatsen naar het college bleef ondertussen gehandhaafd. Uiteindelijk heeft dit minder vergaande vormen aangenomen dan oorspronkelijk de bedoeling was, maar ten aanzien van die bevoegdheden die wel naar het college zijn verplaatst, heeft de dualisering tot gevolg gehad dat de directe controle door burgers van de uitoefening van die bevoegdheden niet meer mogelijk is.

140 *Kamerstukken I* 2001/02, 27751, nr. 10a, p. 13.

141 *Kamerstukken I* 2001/02, 27751, nr. 10b, p. 23.

142 *Kamerstukken I* 2001/02, 27751, nr. 10b, p. 23.

143 De CDA-fractie merkte in het nader voorlopig verslag op dat de regering geen empirische onderbouwing voor haar bewering aanvoerde. *Kamerstukken I* 2001/02, 27751, nr. 10c, p. 4.

144 *Kamerstukken I* 2001/02, 27751, nr. 10c, p. 11. Tijdens de mondelinge behandeling uitten naast GroenLinks ook het CDA, de SGP en de PvdA hun bedenkingen over het onttrekken van besluitvorming aan de openbaarheid, *Handelingen I* 2001/02, 27751, p. 1032 en 1045.

145 *Kamerstukken I* 2001/02, 27751, nr. 10d, p. 10. Dit voornemen resulteerde uiteindelijk in artikel 60 lid 3 Gemeentewet.

8.3.7 *De verhouding tussen controleurs*

De hiervoor beschreven controleurs en hun bevoegdheden laten zien dat er met de dualisering een behoorlijk geraffineerd en gedetailleerd stelsel van controle is geïnstitutionaliseerd op lokaal niveau. In dit stelsel is het mogelijk dat verschillende controleurs hetzelfde type controle verrichten. De raad, de lokale rekenkamer(commissie) en het college zijn bijvoorbeeld alle drie bevoegd een doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek uit te voeren en naast de accountant kan ook de raad een rechtmatigheidsonderzoek verrichten naar de gemeentelijke financiën. Dit gegeven doet de vraag rijzen hoe de verschillende controleurs en hun bevoegdheden zich tot elkaar verhouden.

Een handig hulpmiddel om dit helder te krijgen, is de methode die Broeksteeg in zijn proefschrift hanteert om de verhouding tussen verschillende verantwoordelijkheids- en aansprakelijkheidsregimes te analyseren. Volgens die methode kunnen de verschillende regimes (1) overlappen, (2) concurreren, (3) aanvullen of (4) in een leemte voorzien.¹⁴⁶ De beschrijving van deze opties is door Broeksteeg bondig verwoord, waarbij voor de woorden ‘verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid’ in dit onderzoek het woord ‘controle’ moet worden gelezen. Van overlap is volgens Broeksteeg sprake ‘indien de ene verantwoordelijkheid bijvoorbeeld dezelfde functie, hetzelfde object of dezelfde toetsingscriteria heeft als een andere verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid of indien in de praktische toepassing, bij de uitoefening van de functie derhalve, met verschillende verantwoordelijkheden c.q. aansprakelijkheden hetzelfde doel wordt nagestreefd, met andere woorden, wanneer de ene verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid dezelfde functie heeft als de andere’. Er is sprake van concurrentie ‘indien in de praktijk de ene verantwoordelijkheid c.q. aansprakelijkheid de andere verdringt of (de functie van) de andere verantwoordelijkheid c.q. aansprakelijkheid beïnvloedt. De betreffende verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden hebben dan weliswaar een verschillende functie, maar wellicht hetzelfde object, of dezelfde toetsingscriteria’. Van aanvulling is sprake ‘indien elke verantwoordelijkheid c.q. aansprakelijkheid elk vanuit zijn eigen functie wordt ingeroepen, zonder dat er sprake is van overlapping of concurrentie. Dit is zowel een juridische als een functionele classificatie. Elke verantwoordelijkheid c.q. aansprakelijkheid kan volledig zijn eigen functie vervullen. Aanvullen veronderstelt evenwel meer. Het betekent namelijk ook, dat het invoeren van de ene verantwoordelijkheid naast de andere een meerwaarde heeft. Het stelsel van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht wordt met andere woorden ‘completer’ indien de ene verantwoordelijkheid naast de andere wordt ingeroepen’. Ten slotte kan van voorzien in een leemte sprake zijn ‘indien op een bepaald gebied van het overheidsbestuur een gat in het stelsel van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid valt. Op een bepaald gebied is een politieke ambtsdrager op enigerlei wijze ‘verminderd’ verantwoordelijk of aansprakelijk’.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Broeksteeg 2004, p. 10. Vgl. NSOB 2016, p. 18-20.

¹⁴⁷ Broeksteeg 2004, p. 10.

Wanneer dit model langs het al eerder ter sprake gekomen onderscheid tussen rechtsstatelijke en politieke controle wordt gelegd, dan komt daar het volgende beeld uit naar voren. Kort en goed kan er ten aanzien van rechtsstatelijke controle in theorie overlap bestaan tussen de controlebevoegdheden van de raad en die van andere organen, maar lijkt er in de praktijk vooral sprake te zijn van aanvulling of zelfs van het voorzien in een leemte. De reden dat er in theorie overlap kan bestaan, is dat de raad bevoegd is alle rechtsstatelijke controle te verrichten die door andere controleurs wordt verricht. Het rechtmatigheidsonderzoek van de accountant, bijvoorbeeld, kan de raad zelf ook uitvoeren. De raad is uiteraard op grond van artikel 213 lid 2 Gemeentewet verplicht een accountant aan te stellen en kan zelf geen accountantsverklaring afgeven, maar niets staat een raadslid dat toevallig zelf accountant is in de weg om daarnaast een eigen rechtmatigheidsonderzoek te starten. Desalniettemin zal controle door de accountant in de praktijk toch vooral als een aanvulling op de controle door de raad of als het voorzien in een leemte moeten worden beschouwd. De gemiddelde raad zal immers noch over de tijd noch over de kennis beschikken die vereist is om een gedegen controle van de gemeentefinanciën uit te voeren.¹⁴⁸ In feite geldt voor alle vormen van rechtsstatelijke controle dat ze elkaar aanvullen of in een leemte voorzien. Dit type controle is bedoeld als check op de macht van het bestuur. Het laat zich moeilijk voorstellen dat zo'n check in de vorm van een feitelijk onderzoek aan de hand van vooraf vastgestelde toetsingsmaatstaven concurreert met een ander feitelijk onderzoek aan de hand van dezelfde toetsingsmaatstaven. Het ene onderzoek verdringt het andere onderzoek niet en zij zouden elkaar ook niet moeten kunnen beïnvloeden. In sommige gevallen is concurrerende of overlappende rechtsstatelijke controle zelfs wettelijk uitgesloten. Dat geldt bijvoorbeeld voor het onderzoek van de accountant en de lokale rekenkamer(commissie) op grond van artikel 182 lid 1 Gemeentewet.¹⁴⁹ Controleurs zouden elkaar daarentegen wel moeten kunnen aanvullen of in een leemte voorzien, ofwel omdat zij vanuit een specifieke expertise controle verrichten ofwel omdat zij andere onderdelen van het beleid controleren.

Voor politieke vormen van controle liggen de zaken iets genuanceerder. Controlebevoegdheden van dit type zouden idealiter alleen mogen berusten bij democratisch gelegitimeerde organen. Voor verreweg de meeste van deze bevoegdheden is dat ook het geval. Alleen de raad beschikt bijvoorbeeld over het mondelinge en schriftelijke vragenrecht, het enquêterecht en het ontslagrecht.¹⁵⁰ In zoverre kan er van overlap, concurrentie, aanvulling of voorzien in een leemte geen sprake zijn, aangezien andere controleurs niet over deze bevoegdheden beschikken. Toch kunnen de bevoegdheden van de lokale rekenkamer(commissie) ertoe leiden dat hij controle verricht dat tot een politiek oordeel leidt. Dat geldt

148 Deze gedachte lag zeer duidelijk ten grondslag aan de introductie van de rol van de deskundige bij de controle van de gemeentefinanciën, besproken in paragraaf 8.3.2.

149 Artikel 182 lid 1 Gemeentewet: 'De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Een door de rekenkamer ingesteld onderzoek naar de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur bevat geen controle van de jaarrekening als bedoeld in artikel 213, tweede lid.'

150 Dit zijn bevoegdheden waarvan het politieke karakter met de dualisering nog extra is benadrukt.

zelfs, zij het in veel mindere mate, voor de bevoegdheden van de accountant. Deze moet immers bij zijn rechtmatigheidstoets niet alleen rekening houden met kwantitatieve gegevens, maar ook met kwalitatieve aspecten. Ten aanzien daarvan moet hij zoals gezegd een inschatting maken of de geconstateerde gebreken zo ernstig zijn dat zij in de weg staan aan goedkeuring van de jaarrekening. Deze toetsing vergt een inschatting die verder gaat dan puur een oordeel over of het college zich aan de geldende normen ten aanzien van het financieel beheer heeft gehouden. Voor het doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek van de lokale rekenkamer geldt dit in grotere mate. De vraag of een doel met minder middelen bereikt had kunnen worden, of het doel überhaupt bereikt is en of er een causaal verband bestaat tussen de gebruikte middelen en het bereikte doel, is een vraag die maar tot op bepaalde hoogte geobjectiveerd kan worden beantwoord. Er komt altijd nog een stukje politieke oordeelsvorming bij kijken, al was het alleen maar omdat discussie mogelijk is over waar aan getoetst moet worden. De rekenkamer kan daarvoor verwijzen naar doelstellingen die de raad heeft geformuleerd, maar deze zullen niet altijd tot op drie cijfers achter de komma omschreven zijn, zeker niet als de raad, zoals de dualiseringswetgever wilde, op hoofdlijnen stuurt. Kortom, de rekenkamer(commisie) kan controle uitvoeren dat een politiek karakter heeft.¹⁵¹ Dat betekent echter niet dat deze controle per definitie concurreert met de politieke controle door de raad. Er kan concurrentie tussen de twee controleurs optreden in die zin dat de raad in de praktijk een doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek naar alle waarschijnlijkheid achterwege zal laten wanneer de lokale rekenkamer al naar het onderwerp onderzoek heeft gedaan. Toch zal er doorgaans om verschillende redenen eerder sprake zijn van aanvulling van of overlap met de controle door de raad dan dat er sprake is van concurrentie. Allereerst hebben beide organen een andere grondslag op basis waarvan zij mogen controleren. De grondslag van de raad zit hem in zijn democratische legitimatie terwijl de rekenkamer mag controleren op basis van zijn deskundigheid. Ondanks dat beide organen over controlebevoegdheden beschikken die politiek kunnen worden aangewend, zal de controle door deze andere grondslag van elkaar verschillen. Daarnaast en in het verlengde daarvan beschikt alleen de raad over mogelijkheden om via controlebevoegdheden aan het handelen van het college een sanctie te verbinden. Met andere woorden, zowel de rekenkamer als de raad kunnen het college ter verantwoording roepen, maar alleen de raad kan die verantwoording uit eigen beweging omzetten in politieke gevolgen. De raad kan daarnaast de rekenkamer verzoeken om bepaald onderzoek te verrichten. Als de rekenkamer ingaat op zo'n verzoek, hoeft de raad zelf geen onderzoek meer te starten, waardoor er ook geen sprake is van concurrerende controle. Verder zal een rekenkamer in de praktijk proberen actief te zijn op terreinen waar hij een gebrek aan controle constateert of op terreinen die maatschappelijk in de belangstelling staan. Een rekenkamer controleert niet om maar wat te doen te hebben, maar om veranderingen in het beleid teweeg te brengen wanneer er misstanden geconstateerd worden. De rekenkamer heeft er daarom baat bij die controle te

151 Dit is één van de redenen waarom de Raad van State destijds moeite had met de verplichte introductie van de rekenkamer.

verrichten aan de hand waarvan de raad verdere actie kan ondernemen. Er is in dat geval sprake van aanvulling op de controlerende functie van de raad. Ten slotte kan de raad zelf proberen concurrentie met de rekenkamer uit de weg te gaan door bij de benoeming van de leden bijvoorbeeld te selecteren op deskundigheid die in de raad weinig aanwezig is. Van een rekenkamer die voor een groot deel bestaat uit financieel deskundigen mag verwacht worden dat zijn controle een belangrijke financiële inslag zal hebben. Als in de raad gebrek aan kennis bestaat op dit gebied, zal de controle van de rekenkamer eerder een aanvulling zijn op dan concurreren met controle door de raad.

Al met al zijn de verhoudingen tussen de verschillende controleurs ook op het gebied van politieke controle niet problematisch te noemen. Weliswaar beschikt de rekenkamer als niet-democratisch gelegitimeerd orgaan over controlebevoegdheden die tot een politiek oordeel kunnen leiden, maar om bovengenoemde redenen ligt het niet voor de hand dat hij zich politiek wil of kan profileren. Slechts op één punt komt er uit het controlestelsel enige spanning naar voren tussen de bevoegdheden en samenstelling van de rekenkamer en zijn verhouding tot de raad. Zoals de regering ten tijde van de parlementaire behandeling van de dualiseringswet benadrukte, wordt controle niet in een vacuüm verricht en kunnen controlebevoegdheden worden aangewend voor andere doeleinden dan puur als controlemiddel. Controle kan bijvoorbeeld verricht worden om het toekomstig handelen van het college te normeren. Zo'n gebruik van controlebevoegdheden dient in het geval van politieke controle voorbehouden te blijven aan de raad als democratisch gelegitimeerd orgaan. In de praktijk is het mogelijk dat de controlebevoegdheden van de rekenkamer een politiek oordeel in zich dragen dat, wanneer het college de bevindingen oppakt, leidt tot normering van toekomstig handelen. Aangezien de rekenkamer geen democratisch gelegitimeerd orgaan is, is dit een praktijk die wellicht tot wat frictie kan leiden met de positie van de raad als het in beginsel enige normerende orgaan. De wetgever meende klaarblijkelijk dat men zich hierover niet al te veel zorgen hoefde te maken. Daar zit zeker wat in gezien het feit dat de rekenkamer zelf natuurlijk geen normering van het toekomstig beleid kan afdwingen. Hij brengt slechts advies uit en is voor implementatie ervan afhankelijk van het college en de raad. Nog los van de vraag of rekenkameronderzoek in de praktijk vaak politieke normstellende elementen bevat, is het dus vooral zaak voor de raad om op dit punt zelf zijn positie als normerend orgaan te bewaken. Spanning tussen de controlebevoegdheden van de rekenkamer en de raad kan zich, met andere woorden, alleen voordoen als de raad ligt te slapen.

8.3.8 *Tussenconclusie*

De dualisering uit 2002 heeft voor controle op lokaal niveau en de functies van de verschillende controleurs belangrijke gevolgen gehad. Als eerste moet gewezen worden op het toegenomen belang voor de raad van zijn controlerende functie en de bijbehorende bevoegdheden als gevolg van de verplaatsing van bestuursbevoegdheden naar het college. Zoals in hoofdstuk zes is behandeld, kon de positie van de raad als eindverantwoordelijke voor het gemeentelijk beleid op twee manieren gewaarborgd worden. Enerzijds kon dat door de formeel-juridische bevoegdheden voor het nemen van besluiten over dat beleid bij de raad te beleggen.

Anderzijds kon dat door te zorgen dat de raad over voldoende politieke controle- en verantwoordingsmechanismen beschikt om het uitoefenen van bevoegdheden door het college te kunnen sturen. Met de dualisering werd voor die laatste optie gekozen, waardoor de mogelijkheden voor de raad om vooraf te normeren en achteraf te controleren relatief van groter belang werden voor zijn positie als hoofd van de gemeente. Daarbij is het van belang te bedenken dat de controlerende functie van de raad vaak niet op zichzelf staat. Controle kan bedoeld zijn om het college verantwoording te laten afleggen over het gevoerde beleid, maar kan, al dan niet tegelijkertijd, ook een middel zijn om het handelen van het college voor de toekomst te normeren. Het vragenrecht van raadsleden uit artikel 155 lid 1 Gemeentewet werd bijvoorbeeld door de regering gekwalificeerd als een bevoegdheid in het kader van de controlerende functie van de raad, maar een vraag kan ook zo geformuleerd worden dat deze een opdracht voor het college inhoudt om in de toekomst op een bepaalde manier te handelen.

In lijn met het toegenomen belang van de controlerende functie van de raad is met de dualisering het verschil extra aangezet tussen rechtsstatelijke en politieke controlebevoegdheden. Meer nog dan voorheen koppelde de dualiseringswetgever rechtsstatelijke controle aan expertise en kaderde hij vormen van rechtsstatelijke controle strak in. Dat geldt met name voor de rechtmatigheidstoets van de gemeentelijke financiën die de accountant als gespecialiseerd deskundige uitvoert. Duidelijk is wat getoetst moet worden, welke normen daarbij gelden, op welke momenten getoetst wordt en wat de gevolgen zijn. In schril contrast daarmee staan de politieke controlebevoegdheden, waaronder ook doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek kan worden gerekend. Om begrijpelijke redenen heeft noch de wetgever noch de regering vastgelegd of en, zo ja, hoe van deze bevoegdheden gebruik moet worden gemaakt. Op voorhand is niet gezegd wat getoetst wordt en aan welke normen, waardoor controle van dit karakter veel onbepaaldere vormen aanneemt. Wat dit onderscheid tussen rechtsstatelijke en politieke vormen van controle en de draai die de dualiseringswetgever daaraan heeft gegeven, betekent voor de mogelijkheden voor burgers om betrokken te zijn bij de controle van het gemeentebestuur wordt in de volgende paragraaf behandeld.

Ten slotte heeft de dualisering tot gevolg gehad dat de raad zijn controlerende functie naast meer controleurs is gaan uitoefenen die al dan niet hetzelfde type controle kunnen verrichten. Daarmee zet een trend voort die al langer gaande was. Zo is de raad op het gebied van rechtsstatelijke controle nooit het enige orgaan geweest dat de rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid controleerde. De hier verder buiten beschouwing gelaten rechter doet dat al sinds 1848 en ook burgers (door allerlei openbaarheidsbepalingen) en de accountant hebben al langer een belangrijke rol op dit terrein. Op het gebied van politieke controle heeft de dualisering wel een belangrijke vernieuwing gebracht. Hoewel ook van dit type controle betoogd kan worden dat het vóór de dualisering niet exclusief door de raad werd uitgeoefend,¹⁵² heeft de dualiseringswet in de vorm van de lokale

152 De accountant moest bijvoorbeeld onder de Gemeentewet 1992 ook een doelmatigheidstoets uitvoeren.

rekenkamer voor het eerst een controleur geïntroduceerd die controle met een politiek karakter kan verrichten zonder dat dit orgaan door de raad kan worden aangestuurd. Dat laatste is ook voor rekenkamercommissies bevestigd door de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over de rekenkamercommissieverordeningen van de gemeenten Oirschot en Gorinchem. Dat de raad zijn controlerende functie naast andere controleurs uitoefent, is niet problematisch. Dat geldt vooral voor rechtsstatelijke controle van het bestuur. De ratio hiervan is immers dat controle als een check op de macht van het bestuur fungeert. Hoe meer objectieve controle er van dat bestuur plaatsvindt, hoe beter.¹⁵³ Voor dit type controle geldt verder dat de taken en bevoegdheden van de verschillende controleurs behoorlijk gedetailleerd zijn afgebakend, waardoor de kans klein is dat er overlap of concurrentie tussen controleurs ontstaat. Politieke controlebevoegdheden zijn veel minder duidelijk afgebakend, maar ook hier is het om eerder beschreven redenen onwaarschijnlijk dat er concurrentie tussen controleurs optreedt. De belangrijkste daarvan is dat alleen de raad beschikt over politieke controlebevoegdheden waarmee een sanctie kan worden verbonden aan het handelen van het college. In de praktijk betekent dit dat er doorgaans sprake is van aanvullende controle.

8.4 De betrokkenheid van burgers bij de controlerende functie

Burgers hebben door middel van allerlei openbaarheidsregelingen vanaf het prille begin een rol gespeeld bij de controle van het gemeentebestuur. Recentelijk wordt er vooral uit bestuurskundige hoek voor gepleit om deze rol te vergroten.¹⁵⁴ Volgens sommigen is dit nodig omdat het huidige systeem van controle en verantwoording ernstig tekortschiet. Het gaat uit van traditionele bestuurlijke verhoudingen waarbij het zwaartepunt van de besluitvorming in het stadhuis ligt. In zo'n situatie is het voldoende dat de raad controleert en dat aan hem verantwoording wordt afgelegd. Maar door de verplaatsing van de politiek – onder andere door regionalisering, privatisering en vermaatschappelijking – is het zwaartepunt van de besluitvorming verschoven en is het functioneren van het traditionele systeem van controle en verantwoording onder druk komen te staan. De rol van de raad is minder doorslaggevend geworden waardoor ook het belang van zijn controle verminderd is.¹⁵⁵ Er wordt daarom gepleit voor een grotere betrokkenheid van andere lokale spelers bij controle en verantwoording van het bestuur. Denters noemt dit het organiseren van een democratische omsingeling van het bestuur.¹⁵⁶ De raad zou zich in die opzet minder op de inhoud en meer op het proces moeten richten en zou een soort regierol op zich moeten nemen. Omdat beleid tot stand komt door samenwerking tussen veel verschillende partijen moet de raad vooral controleren of men zich aan de vooraf gegeven kaders en randvoorwaarden heeft gehouden.

153 Uiteraard is het daarbij wel logisch dat men er mee rekening houdt dat de effectiviteit en efficiëntie van het handelen van het college niet te veel lijdt onder te veel controle.

154 Denters 2015; Schram, Van Twist en Van der Steen 2016; Schram, Van Twist en Van der Steen 2017; In 't Veld 2013; Vgl. Van Ostaaijen 2016.

155 Denters 2015, p. 3.

156 Denters 2015, p. 17.

Een grotere betrokkenheid van burgers bij de controle van het gemeentebestuur en een meer procesmatige invulling van de controlefunctie van de raad is om verschillende redenen grotendeels in lijn met de ontwikkeling die het controlestelsel in de loop der tijd heeft meegemaakt. Ten eerste is de raad op lokaal niveau nooit de enige geweest die het gemeentelijk beleid kon controleren. Zijn controlerende functie wordt al sinds de aanvang van het gemeentelijk bestel, toen de functie nog weinig voorstelde, aangevuld door controle van de kant van burgers. In de loop der tijd zijn er verschillende geïnstitutionaliseerde controleurs bij gekomen. Dat begon met de introductie van de deskundige op het terrein van de controle van de gemeentelijke financiën en heeft in het wettelijk kader een voorlopig eindpunt bereikt met de introductie van de lokale rekenkamer(commissie) en de toespitsing van de rol van de accountant. Deze controleurs kunnen de controlerende functie van de raad ondersteunen maar hebben daarnaast ook hun eigen controlerende taken en bevoegdheden. Het is, kortom, al decennialang gebruikelijk dat de raad zijn controlerende functie uitoefent naast en in samenwerking met andere controleurs op lokaal niveau. Een vergroting en institutionalisering van de rol van burgers in dit complex van controle past zodoende in de tendens van een toename en diversifiëring van het aantal controleurs.

De tweede reden dat een grotere betrokkenheid van burgers past in de ontwikkeling die het controlestelsel heeft meegemaakt, is dat controle van het gemeentebestuur in de loop der tijd meer geconcentreerd is geraakt op lokaal niveau. Een belangrijke stap in die richting was de invoering van de verantwoordingsplicht van het college aan de raad voor de uitoefening van medebewindsbevoegdheden. Daarnaast is er al jaren sprake van een terugtrek van vormen van bestuurlijk toezicht.¹⁵⁷ De begroting hoeft bijvoorbeeld sinds de Gemeentewet 1992 niet meer goedgekeurd te worden door Gedeputeerde Staten. Ook zijn vormen van specifiek toezicht ingeruild voor generiek toezicht, waarvan in toenemende mate terughoudend gebruik wordt gemaakt.¹⁵⁸ Een vergroting en institutionalisering van de rol van burgers past in de tendens dat de rol van lokale controleurs van het gemeentelijk beleid in de loop der jaren belangrijker is geworden.

De derde reden dat specifiek een meer procesmatige invulling van de controlerende functie van de raad past in de ontwikkeling die het controlestelsel heeft meegemaakt, is dat controle door de raad op inhoud, in de zin van feitenvaststelling, al enige tijd aan belang inboet. Voor feitenvaststelling is vandaag de dag op de meeste beleidsterreinen een behoorlijke mate van expertise vereist en het vergt vaak veel tijd. In het verleden is door verschillende wetgevers geoordeeld dat de raad meestal niet over deze expertise en tijd zal beschikken. Dat geldt overigens voor volksvertegenwoordigingen in alle drie de bestuurslagen in Nederland en verklaart deels waarom er op nationaal niveau allerlei (onafhankelijke) toezichthoudende instanties in het leven zijn geroepen om het beleid op specifieke terreinen te controleren. Parallel aan deze ontwikkeling is juist het belang van

157 Met uitzondering wellicht van specifieke vormen van financieel toezicht die bedoeld zijn om risicovol gedrag met betrekking tot het gebruik van publieke middelen tegen te gaan.

158 *Handboek wet revitalisering generiek toezicht* 2012.

de politieke controlebevoegdheden van de raad toegenomen. De raad mag nog steeds het college of de burgemeester controleren op vaststelling van de feiten, maar het is vooral van belang dat de raad deze bestuursorganen middels zijn politieke controlebevoegdheden verantwoording laat afleggen zodat hij kan bepalen of hij tevreden is over het gevoerde beleid. De controlebevoegdheden moeten hem op die manier in staat stellen om te bepalen of het beleid moet worden bijgestuurd. Met deze invulling van de controlerende functie van de raad is een grotere rol voor burgers bij feitenvaststelling en rechtsstatelijke vormen van controle verenigbaar. Op die manier kan expertise worden aangewend die in de samenleving aanwezig is en kan de raad van aanvullende informatie worden voorzien.

Er is in feite maar één recente verandering in het stelsel van controle aan te wijzen die tegen de tendens in gaat van een grotere rol voor burgers bij de controle van het gemeentebestuur en een meer procesmatige invulling van de controlerende functie van de raad. Het betreft de overdracht van bestuursbevoegdheden van de raad naar het college met de dualiseringswet en de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden. Hierdoor vindt besluitvorming over het gebruik van deze bevoegdheden niet meer plaats in de openbaarheid van de raadsvergadering, maar in de beslotenheid van de collegevergadering. Ook zijn de documenten over het aanwenden van de bevoegdheden hierdoor in beginsel niet langer openbaar. Burgers en maatschappelijke groeperingen zijn daardoor in institutionele zin meer afhankelijk geworden van de raad voor het controleren van het gemeentebestuur.

Ondanks deze contra-indicatie volgt uit de manier waarop de controlerende functie van de raad in het wettelijk kader in de loop der tijd is vormgegeven dat een grotere rol van initiatieven bij de controle van het bestuur daarmee in beginsel verenigbaar is. Die ambitie kan dan op drie manieren worden gerealiseerd, namelijk (1) door het organiseren van controle door initiatieven zonder formele bevoegdheden, (2) door het delegeren van bestaande controlebevoegdheden aan geïnstitutionaliseerde vormen van controle door burgers of (3) door het institutionaliseren van controle door initiatieven als een controleur met eigen controlebevoegdheden. Alle drie deze manieren worden hierna toegelicht en getoetst op hun verenigbaarheid met de beginselen die ten grondslag liggen aan de gemeentelijke democratie.

8.4.1 *Controle zonder formele bevoegdheden*

Het staat gemeentelijke bestuursorganen vrij om zelf vormen van controle door initiatieven te organiseren zonder dat deze over formele bevoegdheden beschikken. De Burgerjury in Rotterdam is daar een goed voorbeeld van. In het vorige hoofdstuk is beschreven dat deze jury door het college in het leven is geroepen om het beleid van het college te controleren en te beoordelen. De Burgerjury heeft daarbij geen formele status gekregen en heeft ook geen bevoegdheden gedelegeerd gekregen voor het verrichten van zijn taken. Deze vorm van controle lijkt in die zin op de wijze waarop de pers het (gemeente)bestuur controleert. Het organiseren van controle door initiatieven zonder dat deze over formele

bevoegdheden beschikken, botst praktisch noch principieel met het wettelijk kader. Het doet, met andere woorden, geen afbreuk op de beginselen die ten grondslag liggen aan de gemeentelijke democratie.

Een opzet zonder formele bevoegdheden kent bepaalde voor- en nadelen. Het grote voordeel van deze aanpak is dat het orgaan dat de controle organiseert geheel vrij is om de vorm en opzet ervan te bepalen. Een orgaan als het college kan zich blootstellen aan rechtsstatelijke controle van zijn beleid, maar ook aan een beoordeling aan de hand van politieke controle. Dat laatste gebeurde in het geval van de Burgerjury in Rotterdam. Het college gaf elke bijeenkomst een toelichting op het gevoerde beleid en stelde aan de deelnemers de vraag wat zij ervan vonden. De deelnemers beoordeelden vervolgens het beleid niet op basis van bijzondere feiten of specialistische kennis, maar op basis van hun eigen ervaringen. Het oordeel was geen rechtsstatelijke toets in de zin van een vaststelling van de feiten en een antwoord op de vraag of er bepaalde normen waren overtreden, maar was een antwoord op de vraag of de deelnemers tevreden waren over het beleid. Dit kwam symbolisch tot uiting door het toekennen van een rapportcijfer aan het beleid van het college. Hoewel de Burgerjury zich met dit type controle min of meer op het terrein van de raad begaf en het college direct verantwoording aflegde over het beleid aan burgers, is het voor het college zeker niet verboden om zich op deze wijze te laten controleren. De controle kan het college van specifieke informatie over de belevenis van beleid voorzien vanuit het perspectief van burgers.¹⁵⁹ Er komen misschien details naar voren over de uitwerking van het beleid waar het college zelf niet achter was gekomen of waar het niet door de raad op gewezen zou zijn. Het organiseren van dit type controle kan daardoor zelfs een versterking zijn van het beginsel van subsidiariteit dat kenmerkend is voor de gemeentelijke democratie. Deze opzet kent echter ook bepaalde nadelen. Anders dan bijvoorbeeld een lokale rekenkamer, die in de artikelen 183 en 184 Gemeentewet bevoegdheden heeft gekregen om hem te ondersteunen bij het verrichten van zijn controle, zijn initiatieven als de Burgerjury voor het verrichten van hun controle geheel afhankelijk van het orgaan dat zij dienen te controleren. In het geval van de Burgerjury bepaalde het college welke thema's zouden worden gecontroleerd en welke informatie daarvoor werd aangeleverd. De Burgerjury kon ook niet zelfstandig achterhalen of er op basis van zijn oordelen beleidswijzigingen waren doorgevoerd. Ongeacht of het nu gaat om rechtsstatelijk of politieke vormen van controle, afhankelijkheid van het orgaan dat gecontroleerd wordt is voor geen enkele controleur een goede uitgangspositie. De twee andere manieren om burgers bij de controle van het gemeentebestuur te betrekken, ondervangen dit specifieke probleem door daadwerkelijk controlebevoegdheden bij hen te beleggen.

8.4.2 *Overdracht van bestaande bevoegdheden*

Wellicht de meest voor de hand liggende manier om betrokkenheid van initiatieven bij controle van het gemeentebestuur concreet te maken, is door hen als bestuurscommissie ex artikel 83 Gemeentewet te organiseren en daaraan bestaande

¹⁵⁹ Vgl. Schram, Van Twist en Van der Steen 2018, p. 4-5.

controlebevoegdheden over te dragen. Dit is echter om verschillende redenen op dit moment niet mogelijk. Voor een aantal controlebevoegdheden van de raad geldt een delegatieverbod op basis van artikel 156 lid 2 Gemeentewet. Het betreft de bevoegdheden tot het instellen van een rekenkamer(commissie), het houden van een gemeentelijke enquête, het vaststellen van de financiële verordeningen uit de artikelen 212, 213 en 213a Gemeentewet en het aanwijzen van een accountant. Voor de overige controlebevoegdheden van de raad geldt een delegatieverbod op basis van artikel 156 lid 1 Gemeentewet. Deze bevoegdheden kunnen naar hun aard niet worden overgedragen omdat zij van belang zijn voor de positie van de raad als hoofd van de gemeente. In hoofdstuk zes is behandeld dat de dualiseringswetgever het hoofdschap van de raad zo heeft ingevuld dat hij de eindverantwoordelijkheid moet hebben over het gemeentelijke beleid. Zijn controlerende functie vormt daarvan een cruciaal onderdeel. Politieke controle- en verantwoordingsmechanismen moeten verzekeren dat de raad in laatste instantie de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid kan bepalen. Dit wordt onmogelijk wanneer controlebevoegdheden die cruciaal zijn voor het activeren van deze politieke verantwoordingsmechanismen zoals het vragenrecht en het recht om wethouders te ontslaan niet meer bij de raad berusten. Ten aanzien van de accountant en de lokale rekenkamer(commissie) geldt eveneens dat hun bevoegdheden niet kunnen worden gedelegeerd. De reden daarvoor is simpel: voor delegatie is op grond van artikel 10:15 Awb een wettelijke grondslag vereist en deze ontbreekt voor hun controlebevoegdheden. In het geval van de bevoegdheid van het college uit artikel 213a Gemeentewet om periodiek een doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek te verrichten, bestaat er wel een wettelijke grondslag voor delegatie in de vorm van artikel 165 lid 1 Gemeentewet. Het lijkt echter aannemelijk dat ook deze bevoegdheid zich naar zijn aard verzet tegen delegatie. Het onderzoek is namelijk te veel als een verplichting voor het college zelf geformuleerd en te veel bedoeld als reflectie voor en door het college door middel van structurele toetsing van het gemeentelijk beleid, de uitvoering daarvan en de inrichting van de gemeentelijke organisatie.

Controlebevoegdheden kunnen, kortom, op dit moment niet worden gedelegeerd aan bestuurscommissies. De (Grond)wet kan natuurlijk gewijzigd worden om de belemmeringen tegen delegatie uit de weg te ruimen. In het geval van de politieke controlebevoegdheden van de raad zou dat neerkomen op een principiële wijziging van de gemeentelijke democratie. Deze bevoegdheden worden door de raad namelijk niet alleen gebruikt om feiten vast te stellen en om te controleren of het college normen heeft overtreden. Het echte belang ervan zit hem erin dat zij de raad in staat stellen het college ter verantwoording te roepen. Dit ondersteunt enerzijds het beginsel dat de raad het politieke primaat heeft omdat het hem in staat stelt te bepalen of hij het college moet bijsturen. De regering heeft dit met zo veel woorden tijdens de parlementaire behandeling van de dualiseringswet bevestigd door aan te geven dat controle door de raad ook kaderstelling kan inhouden. Anderzijds zijn de controlebevoegdheden voor de raad en zijn leden van groot belang om de politisering tot stand te brengen die de wetgever in 2002 voor ogen stond. De controlebevoegdheden zijn bedoeld als instrumenten voor raadsleden om debat uit te lokken in de raad en om politieke verschillen voor kiezers inzichtelijk te maken. Zonder deze bevoegdheden wordt het voor de raad

aanzienlijk lastiger om als politieke arena te functioneren, wat afbreuk doet aan het beginsel dat het gemeentelijk bestuursmodel is gedualiseerd.¹⁶⁰ Een wetswijziging die het mogelijk maakt de controlebevoegdheden van de raad te delegeren, moet daarom als principiële wijziging van de gemeentelijke democratie worden beschouwd. Ten aanzien van de controlebevoegdheden van andere controleurs kan het wettelijk kader wel gewijzigd worden zonder dat dit tot een principiële botsing leidt met de beginselen van de gemeentelijke democratie. Deze controlebevoegdheden zijn rechtsstatelijk van aard en het tast de positie van de raad niet aan wanneer zij bij bestuurscommissies belegd worden die bestaan uit burgers. Tegen een dergelijke handelwijze kan wel bezwaar worden gemaakt vanuit het idee dat rechtsstatelijke controle verricht moet worden door experts, maar dit is een bezwaar dat niet voortkomt uit beginselen die ten grondslag liggen aan de gemeentelijke democratie.

8.4.3 *Institutionaliseren van een nieuwe controleur met eigen bevoegdheden*

De derde manier om initiatieven een grotere rol te laten vervullen bij de controle van het gemeentebestuur is door hen te institutionaliseren als nieuwe controleur met eigen controlebevoegdheden. Uit het wettelijk kader volgen geen dwingende verplichtingen om deze controleur op een bepaalde manier vorm te geven of beperkingen ten aanzien van het soort controle dat hij zou mogen verrichten (rechtsstatelijk of politiek). Wel volgt uit de ontwikkeling van het controlestelsel op lokaal niveau dat het de voorkeur verdient om rechtsstatelijke controle over te laten aan deskundigen en politieke controle aan organen met een democratische legitimatie. Verder is het de vraag of de controlerende functie van de raad nog bepaalde grenzen stelt aan welke bevoegdheden er mogen worden toegekend. Eerder is al betoogd dat er tussen organen die rechtsstatelijke controle uitvoeren geen sprake zal zijn van concurrentie. Er bestaat ook geen principieel bezwaar op dit terrein om verschillende controleurs dezelfde bevoegdheden toe te kennen. Hoe meer ogen meekijken met het beleid hoe meer kans er is om het bestuur op eventuele onrechtmatigheden te betrappen en hoe groter de kans dat ongeoorloofde machtsuitoefening wordt tegengegaan. Rechtsstatelijke controle is, met andere woorden, geen schaars goed en is gebaat bij meer controle. De controlerende functie van de raad stelt daarom geen grenzen aan het toekennen van een positie en bevoegdheden aan burgers voor zover zij rechtsstatelijke controle uitvoeren. Dat is niet heel verrassend gezien het feit dat de rol van de raad als rechtsstatelijke controleur met de jaren steeds minder belangrijk is geworden. Het zijn juist zijn politieke controlebevoegdheden die van cruciaal belang zijn voor zijn controlerende functie. De vraag is dan ook vooral of deze functie op dit terrein grenzen stelt aan de bevoegdheden die aan geïnstitutionaliseerde vormen van burgercontrole zouden kunnen worden toegekend.

¹⁶⁰ Dit is precies de reden waarom de wet op dit moment geen mogelijkheid biedt om de controlebevoegdheden van de raad te delegeren.

Dat er een ander orgaan naast de raad mag bestaan dat controle kan uitvoeren dat een politiek oordeel kan inhouden, is sinds de introductie van de lokale rekenkamer (commissie) een gegeven. Als de lokale rekenkamer naast de raad kan bestaan, dan valt niet in te zien waarom een geïnstitutionaliseerde vorm van politieke controle door burgers niet ook te verenigen zou zijn met de controlerende functie van de raad. De bevoegdheden waarover de rekenkamer beschikt, zijn evenwel andere dan die van de raad. De volgende vraag is daarom of een ander orgaan dat politieke controle verricht ook over dezelfde bevoegdheden als de raad zou kunnen beschikken die hem in staat stellen het beleid van de gemeente te bepalen. Bij het beantwoorden van deze vraag kan een vergelijking gemaakt worden met de situatie op het nationale niveau. Daar bestaan namelijk in de vorm van de Tweede en Eerste Kamer twee controleurs die over dezelfde bevoegdheden beschikken om de regering te controleren. De grondwetgever heeft daarmee de mogelijkheid aanvaard dat de regering op hetzelfde onderwerp door twee verschillende controleurs aan de hand van dezelfde bevoegdheden kan worden gecontroleerd, waarbij het voor kan komen dat beide controleurs tot een ander politiek oordeel komen. Nu bestaan er uiteraard belangrijke verschillen tussen de nationale en gemeentelijke democratie, maar toch is er een goede reden om aan te nemen dat ook de controlerende functie van de raad zich niet verzet tegen het bestaan van een ander orgaan dat over dezelfde politieke controlebevoegdheden beschikt. Die reden is dat ook politieke controle geen schaars goed is en dat er geen juridische consequenties van rechtswege volgen op het vellen van een politiek oordeel. Net als dat de controlerende functie van de Tweede Kamer niet te lijden heeft onder controle door de Eerste Kamer, zelfs niet als deze tot een ander politiek oordeel zou komen, heeft ook de controlerende functie van de raad niet te lijden onder het optreden van een andere politieke controleur. Aan het vellen van een politiek oordeel is namelijk geen direct rechtsgevolg verbonden. Dat blijkt alleen al uit het feit dat er talloze oordelen zijn geweest van raden en rekenkamers die geen gevolgen hebben gehad, terwijl er ook oordelen zijn geweest die wel (grote) gevolgen hebben gehad. Hierin schuilt tegelijkertijd de enige principiële grens die de controlerende functie van de raad op dit moment met zich meebrengt voor de politieke controlebevoegdheden waarover andere organen zouden kunnen beschikken. Het unieke van de positie van de raad zit hem niet zozeer in het feit dat zijn leden de enigen zijn die bijvoorbeeld over een recht beschikken om vragen te stellen, maar in het feit dat hij als enige bevoegd is juridische consequenties te verbinden aan hetgeen dat volgt uit een politieke controle. Dit is een zeer belangrijke stok achter de deur voor de raad om de effectiviteit van zijn controle te waarborgen en is van groot belang om te garanderen dat hij inderdaad het laatste woord heeft inzake de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid. Andere organen kunnen niet over die controlebevoegdheden beschikken die deze positie van de raad zouden ondergraven.

Concreet betekent dit dat onder het huidige stelsel om principiële redenen alleen de raad over de bevoegdheid kan beschikken om wethouders op politieke gronden te ontslaan. De redenering daarvoor loopt als volgt. Ontslag kan ofwel verleend worden omdat wethouders niet meer aan bepaalde objectieve vereisten voor de functie voldoen, ofwel omdat zij niet meer het vertrouwen van de meerderheid van de gemeenteraad genieten. De eerste variant is terug te vinden in artikel 46 en

artikel 47 Gemeentewet en de tweede in artikel 49 Gemeentewet. Zoals gezegd konden wethouders vóór 1948 niet om politieke redenen uit hun functie worden ontheven. De wet bevatte alleen een limitatieve opsomming van objectieve gronden waarop een wethouder ontslag kon worden verleend. De uitoefening van die bevoegdheid vereiste dan ook geen politieke afweging, maar was simpelweg een mechanische toepassing van het recht. In feite is dit type ontslag daarmee een vorm van rechtsstatelijke controle. Aangezien er geen politieke afweging aan het gebruik van deze bevoegdheid voorafgaat, bestaat er geen bezwaar om hem door bijvoorbeeld een Burgerjury te laten uitoefenen. Net als dat de accountant de bevoegdheid heeft om goedkeuring aan de jaarrekening te onthouden wanneer deze niet aan bepaalde objectieve vereisten voldoet, zou een Burgerjury ook de bevoegdheid kunnen hebben om wethouders op objectieve gronden te ontslaan. Dit vormt geen aantasting van de controlerende functie van de raad omdat de raad toch hetzelfde had moeten doen. Dat op dit moment een Burgerjury niet over de bevoegdheid kan beschikken om wethouders op objectieve gronden te ontslaan, is daarom een praktische beperking en geen principiële.

Bij het verlenen van ontslag op politieke gronden ligt dit anders. Stel, de raad stelt in lijn met de wensen van de dualiseringswetgever brede, minder duidelijke kaders vast. Een Burgerjury beschikt daarnaast net als de raad over de bevoegdheid om wethouders te ontslaan en beschikt om wat voor reden dan ook over een met de raad vergelijkbare democratische legitimatie. Naar alle waarschijnlijkheid kan de raad dan minder effectief invloed uitoefenen op het collegebeleid middels zijn controlebevoegdheden. In de huidige situatie is hij namelijk de enige die aan de uitkomsten van politieke controle juridische consequenties kan verbinden. De ontslagbevoegdheid fungeert in die zin als een soort zwaard van Damocles dat garandeert dat wethouders in laatste instantie hun oren laten hangen naar wat de raad wil. Het ondersteunt het beginsel dat de raad het politieke primaat heeft. Wanneer ook een Burgerjury over deze bevoegdheid beschikt, zullen wethouders naar verwachting bij het uitvoeren van beleid in brede kaders hun oren ook laten hangen naar wat de Burgerjury wil. Wethouders zullen dan gaan schipperen tussen de posities van beide organen en dat betekent de facto een relativering van de positie van de raad en een inbreuk op het eerste beginsel van de gemeentelijke democratie. Er kunnen goede argumenten zijn om voor een dergelijke constructie te kiezen, maar feit is wel dat het op gespannen voet staat met de doelstelling van de laatste twee gemeentewetgevers om de invloed van de raad juist te vergroten. Het staat in het bijzonder in een lastige verhouding met het middel dat de dualiseringswetgever inzette om dat doel te bereiken, namelijk een versterking van de controlerende functie van de raad.

Overigens ligt het in de lijn der verwachting dat de raad, in de situatie dat er een orgaan is dat naast de raad mag oordelen over de vraag of het college binnen de kaders is gebleven en daar ontslag aan kan verbinden, het beleid gedetailleerder zal gaan inkaderen om zijn eigen invloed erover te maximaliseren. Dit is weliswaar niet in lijn met de wijze waarop de dualiseringswetgever wilde dat de raad zou normeren, maar die wens is niet juridisch tot uitdrukking gebracht. De kaderstellende en controlebevoegdheden van de raad kunnen zo gedetailleerd worden aangewend als de raad zelf wil. Het gevolg kan dan uiteindelijk zijn dat de

Burgerjury beschikt over een ontslagbevoegdheid die meer trekken zal vertonen van rechtsstatelijke dan politieke controle. Daarvoor verdient het zoals gezegd weer de voorkeur dat zo'n controleur is samengesteld uit deskundigen, wat de meerwaarde van een Burgerjury als democratische toevoeging aan het gemeentebestuur sterk zal doen afnemen.

Ten slotte kan nog een gedachte-experiment worden uitgevoerd met een ontslagrecht voor een Burgerjury ten aanzien van de details van het beleid.¹⁶¹ Dat is misschien minder gek dan dat het klinkt, aangezien de raad op grond van het hoofdschap alleen het laatste woord dient te hebben over de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid. Het is alleen moeilijk voor te stellen hoe zo'n ontslagbevoegdheid voor details in de praktijk juridisch kan worden vormgegeven. Wat is bijvoorbeeld een hoofdlijn en wat een detail? Deze vraag doet denken aan discussies die in het verleden tevergeefs zijn gevoerd over de invulling van het begrip 'huishouding'. De invulling van dit begrip staat niet vast en dat geldt ook voor wat als hoofdlijn van het gemeentelijk beleid moet worden beschouwd. Het is allicht het meest logisch om de raad te laten bepalen wat een hoofdlijn is, maar daarmee kan nog steeds geen zinnige competentieverdeling op voorhand vastgelegd worden.

Al met al kan dan geconcludeerd worden dat een ontslagbevoegdheid voor initiatieven op rechtsstatelijke gronden met het beginsel van de gemeentelijke democratie te verenigen is, maar dat elke andere ontslagbevoegdheid daar problemen mee oplevert. Er kunnen goede redenen zijn om bijvoorbeeld een Burgerjury een ontslagbevoegdheid toe te kennen en het is een effectieve manier om invloed op het beleid te verzekeren, maar linksom of rechtsom vermindert het ook de mogelijkheid van de raad om invloed uit te oefenen op het handelen van het college via politieke controle en het opleggen van sancties. Daarmee zou het toekennen van een ontslagbevoegdheid aan een ander orgaan dan de raad een principiële inbreuk zijn op het eerste beginsel dat ten grondslag ligt aan de gemeentelijke democratie.

8.5 Conclusie

In de inleiding van dit hoofdstuk werden twee rapporten van de NSOB aangehaald waarin de onderzoekers concludeerden dat raadsleden enerzijds graag meer gebruik zouden willen maken van burgers ter ondersteuning van de controlerende functie, maar dat er anderzijds weinig mogelijkheden voor burgers lijken te zijn om daaraan een bijdrage te leveren. In dit hoofdstuk is onderzocht of de moeilijkheid om burgers bij de controle van het gemeentebestuur te betrekken deels het gevolg zou kunnen zijn van juridische belemmeringen. Uit het voorgaande blijkt dat het juridisch kader inderdaad bepaalde beperkingen stelt aan het betrekken van initiatieven bij de controle van het gemeentebestuur in een formele

161 Het gaat misschien wat ver om een wethouder te ontslaan vanwege een detail, maar een ontslagbevoegdheid is niettemin een effectief middel om de invloed van burgers op die details te verzekeren.

hoedanigheid. De belangrijkste beperking is dat het op dit moment voor geïnstitutionaliseerde controleurs niet mogelijk is om hun bevoegdheden te delegeren aan een ander orgaan. Daarom bestaat er op dit moment maar een manier om burgers controlebevoegdheden te laten uitoefenen, en dat is door hen te benoemen als leden van lokale rekenkamers. De plaatsen daarvoor zijn uiteraard beperkt, waardoor dit geen effectieve manier is om grote groepen burgers te laten participeren. Wanneer men initiatieven bij controle wil betrekken zonder hen formele bevoegdheden te geven, dan legt het juridisch kader evenwel geen beperkingen op. Het instellen van een Burgerjury zoals dat gebeurde in Rotterdam is zonder twijfel in overeenstemming met het recht. Het maakt ook niet uit welke soort controle men door initiatieven wil laten verrichten. Het verdient de voorkeur om rechtsstatelijke controle over te laten aan deskundigen en politieke controle aan democratisch gelegitimeerde organen, maar dit is niet verplicht. In het geval dat gemeentebesturen zich vrijwillig willen blootstellen aan controle door burgers, wrpt het wettelijk kader dus geen barrières op.

Als men initiatieven op zo'n wijze bij de controle van het gemeentebestuur wil betrekken dat zij ook daadwerkelijk bevoegdheden kunnen uitoefenen, dan staan er twee opties open. De wetgever kan allereerst de beperkingen wegnemen die aan delegatie van controlebevoegdheden in de weg staan. Dat zou een in het geval van de politieke controlebevoegdheden van de raad een principiële wijziging van het wettelijk kader inhouden omdat deze bevoegdheden het gepolitiseerde karakter van de raad ondersteunen en hem in staat stellen middels controle het gemeentelijk beleid te bepalen. De wetgever kan er ook voor kiezen voor burgers een nieuwe positie met eigen controlebevoegdheden te creëren. Deze laatste optie is het meest in lijn met de ontwikkeling van het controlestelsel op lokaal niveau en is om verschillende redenen in de meeste gevallen geen bedreiging voor de rol die controle vervult bij het ondersteunen van de positie van de raad. Allereerst bestaan er al decennialang controleurs naast de raad die over eigen bevoegdheden beschikken. Daarnaast is het door de wetgever zeker sinds de dualisering geaccepteerd dat verschillende controleurs zich op elkaars terrein kunnen begeven. Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek kan bijvoorbeeld door maar liefst drie controleurs verricht worden, namelijk de raad, de rekenkamer en het college. Verder is controle door de raad door de jaren heen steeds meer gericht geraakt op politieke vormen van controle. Mocht men dus voor initiatieven een positie willen creëren met rechtsstatelijke controlebevoegdheden, dan botst dit niet met de rol die controle vervult bij het waarborgen van de beginselen van de gemeentelijke democratie. Ten slotte komen deze beginselen zelfs niet in gevaar wanneer men voor burgers een positie creëert met eigen politieke controlebevoegdheden die al dan niet overeenkomen met die van de raad. De raad heeft controlebevoegdheden om te verzekeren dat het college aan hem verantwoording aflegt over het gevoerde beleid en om hem in staat te stellen aan de hand van de controle te bepalen of het beleid moet worden bijgesteld. Deze zaken worden in juridische zin niet doorkruist op het moment dat voor burgers een positie gecreëerd wordt met eigen politieke controlebevoegdheden. Zo'n positie zal allicht bepaalde gevolgen hebben en er zullen eventueel naar aanleiding van een oordeel beleidswijzigingen worden doorgevoerd, maar dat er beleidswijzigingen volgen op (niet-bindende) politieke oordelen is schering en inslag en is ook lang

niet altijd een zaak van het recht. Wat wel een zaak van het recht is, is dat het juridisch kader op dit moment alleen aan de raad de mogelijkheid geeft om middels het dreigen met ontslag bij wethouders wijzigingen van het beleid af te dwingen. Een wijziging op dit punt zou een principiële wijziging betekenen van de manier waarop in het wettelijk kader op dit moment het eerste en tweede beginsel van de gemeentelijke democratie is gewaarborgd. Verder kent het juridisch kader op dit moment alleen praktische beperkingen om burgers meer te betrekken bij de controle van het gemeentebestuur.

9.1 Inleiding

Sinds 2015 bestaat in de gemeente Breda een burgerbegroting onder de naam Breda Begroot. Dorpen en wijken binnen de gemeente kunnen via dit initiatief ruimte krijgen om zelf publieke middelen toe te kennen aan gemeentelijk beleid, al dan niet door te schuiven met posten op de begroting. Het idee voor Breda Begroot ontstond in de collegeperiode 2010-2015, toen het college bestond uit de VVD, het CDA, D66 en GroenLinks. Deze partijen waren in hun coalitieakkoord overeengekomen dat de overheid in een veranderende samenleving meer moest samenwerken met maatschappelijke actoren en dat burgers meer verantwoordelijkheid moesten nemen. Volgens de coalitiepartijen had de gemeente daarbij een dubbele verantwoordelijkheid: ‘zelf veranderen en de inwoners van Breda de ruimte bieden hun rol op te pakken’.¹ Het idee om aan deze ambitie vorm te geven middels een burgerbegroting kwam pas in de begroting voor 2015 naar voren.² Het initiatief is pas echt goed van de grond gekomen in de collegeperiode 2015-2018. Het college dat gevormd werd na de raadsverkiezingen van 2014, bestaande uit de VVD, de PvdA, D66 en de SP, sprak net als het voorgaande college in het coalitieakkoord de wens uit om als gemeentelijke overheid te flexibiliseren en burgers meer te betrekken bij het beleid en hen daarover meer invloed te geven. Volgens de coalitiepartijen was daarvoor ‘een open houding, lef, vertrouwen en bereidheid tot co-creatie met partijen in de stad en in de regio’ noodzakelijk.³ Expliciet werd verwezen naar Breda Begroot als een van de middelen om dat te bereiken. Het huidige college, bestaande uit de VVD, D66 en de PvdA, benadrukte eveneens dat het van belang was om aan initiatieven uit dorpen en wijken ruimte te gunnen. Dit college zette daarom initiatieven als Breda Begroot voort.⁴ Het initiatief bestrijkt daardoor ondertussen al drie verschillende collegeperiodes en lijkt een bepaalde mate van bestendigheid bereikt te hebben.

1 Coalitieakkoord VVD, CDA, D66 en GroenLinks 2010-2014, p. 5.

2 Begroting 2015 gemeente Breda, p. 26.

3 Coalitieakkoord VVD, PvdA, D66 en SP 2015-2018, p. 34.

4 Coalitieakkoord VVD, D66 en PvdA 2018-2022, p. 34; Voorjaarsnota 2019, p. 16.

Breda Begroot was bedoeld als een middel om vorm te geven aan veranderende verhoudingen tussen de gemeentelijke overheid en de ingezetenen van de gemeente. Er werd specifiek voor een burgerbegroting gekozen omdat de mogelijkheid om publieke middelen aan gemeentelijk beleid toe te kennen burgers heldere en effectieve zeggenschap zou geven over het beleid waar zij zelf het onderwerp van zijn. Het is een logische keuze, maar tegelijkertijd een die grote gevolgen kan hebben voor de aard van de gemeentelijke democratie. Zoals in het volgende hoofdstuk zal blijken, vormt de wijze waarop het wettelijk kader reguleert hoe publieke middelen over beleid worden verdeeld namelijk een belangrijke waarborg voor de beginselen die ten grondslag liggen aan de gemeentelijke democratie. In het volgende hoofdstuk wordt daarom besproken welke (juridische) ruimte het wettelijk kader biedt aan initiatieven om op dit terrein actief te zijn. Om aan die bespreking richting te geven, wordt in dit hoofdstuk eerst stilgestaan bij de praktijk van Breda Begroot als voorbeeld van een burgerbegroting. In paragraaf 9.2 komt allereerst het concept burgerbegroting aan bod. Daarna wordt in paragraaf 9.3 de doelstelling en opzet van Breda Begroot besproken. Vervolgens komen in paragraaf 9.4 de resultaten van twee pilots die in 2015 en 2016 gehouden zijn aan bod. In paragraaf 9.5 wordt het verdere verloop van Breda Begroot besproken. Ten slotte sluit paragraaf 9.6 af met een conclusie.

9.2 Het concept burgerbegroting

Het participatief budgetteren in de Braziliaanse stad Porto Alegre wordt doorgaans gezien als het prototype van een goed georganiseerde burgerbegroting. Eind jaren 80 ging het stadsbestuur daar over op een systeem waarbij inwoners van de stad op verschillende momenten betrokken werden bij het maken van keuzes over de besteding van het beschikbare budget.⁵ In het algemeen wordt de werkwijze als een groot succes gezien.⁶ Niet alleen participeert een aanzienlijk deel van de bevolking, maar de participatie heeft ook daadwerkelijk geleid tot een verandering in het uitgavenpatroon ten gunste van de armste lagen van de bevolking. Voorstanders van burgerbegrotingen zien Porto Alegre dan ook als hét voorbeeld van hoe het moet.⁷

Om te kunnen spreken van een burgerbegroting moet er sprake zijn van een proces waarin burgers (direct) deel kunnen nemen aan het prioriteren of alloceren van publieke middelen.⁸ Sintomer, Röcke en Herzberg, die grootschalig onderzoek hebben verricht naar burgerbegrotingen, nemen daarbij vijf aanvullende (procedurele) voorwaarden in acht:

5 Voor een verdere toelichting, zie Smith 2009, p. 34-39.

6 Baiocchi 2003; Smith 2009; Godwin 2018.

7 Voorstanders willen er daarbij nog weleens wat gemakkelijk aan voorbijgegaan dat de sociaal-economische situatie en institutionele structuur, om van andere factoren nog maar te zwijgen, van Porto Alegre en die van het desbetreffende initiatief meestal hemelsbreed van elkaar verschillen.

8 Vgl. Hofman 2017, p. 7; Hofman 2011, p. 8.

- a) Burgerbegrotingen houden zich bezig met financiële en/of budgettaire aspecten.
- b) Een gekozen orgaan met de bevoegdheid tot publieke besluitvorming (op gedecentraliseerd niveau) moet betrokken zijn.
- c) Het proces moet kunnen worden herhaald.
- d) Er moet in een forum of tijdens bijeenkomsten sprake zijn van enige vorm van publieke deliberatie.
- e) Er moet sprake zijn van enige vorm van verantwoording over de uitkomsten van het proces.⁹

Deze voorwaarden reflecteren deels de bestaande praktijk dat verreweg de meeste burgerbegrotingen op lokaal niveau worden georganiseerd. Daaraan liggen waarschijnlijk veelal praktische overwegingen ten grondslag. Lokale begrotingen zijn doorgaans minder complex dan bijvoorbeeld een rijksbegroting en het is makkelijker om bijeenkomsten te organiseren voor discussies over een plaatselijke begroting. Er is echter ook een belangrijke principiële reden om burgerbegrotingen vooral lokaal te organiseren. Een van de doelstellingen van een burgerbegroting is namelijk dat er bij de deelnemers een gevoel van eigenaarschap ontstaat. Aangenomen wordt dat daarvan eerder sprake zal zijn wanneer burgers invloed kunnen uitoefenen op hun directe (lokale) omgeving. De praktijk laat overigens verder een grote verscheidenheid zien aan manieren waarop de bovengenoemde voorwaarden zijn uitgewerkt. In Porto Alegre bijvoorbeeld komen inwoners met voorstellen en geven zij prioriteiten aan voor hun wijk, waarna het bevoegde orgaan de prioriteiten vaststelt. Inwoners gaan niet aan de slag met een bestaande begroting, maar creëren van onderop een nieuwe begroting. In Christchurch (Nieuw-Zeeland) gaan inwoners juist wel aan de slag met een bestaande (concept)begroting. Zij kunnen deze beoordelen en bijstellen door nieuwe voorstellen te doen. Deze voorstellen worden dan of als advies voorgelegd aan het bevoegde orgaan of worden direct voorzien van financiering.¹⁰

De precieze uitwerking van een burgerbegroting is mede afhankelijk van de institutionele context waarin deze opereert, maar wat alle burgerbegrotingen gemeen hebben, is dat zij beogen ambteloze burgers de mogelijkheid te geven om te bepalen waar middelen aan moeten worden uitgegeven, hoeveel en met welk doel. De beschikbare middelen zijn beperkt en burgers moeten kiezen aan welk doel ze meer willen besteden ten opzichte van andere doelen. Op deze manier moet het begrotingsproces tot beredeneerde oordelen leiden. Dit keuze-element is een kernonderdeel van het idee van de burgerbegroting en vormt het belangrijkste verschil met andere financiële instrumenten zoals een subsidie voor een buurtbarbecue of een wijkbudget dat inwoners mogen aanwenden voor het onderhoud van groenvoorzieningen. Bij deze beide instrumenten ligt immers de hoogte van het budget en het doel waaraan het mag worden besteed voorhand vast. Het is verder belangrijk te benadrukken dat de invloed van burgers bij een burgerbegroting zich alleen uitstrekt over

9 Sintomer, Röcke en Herzberg 2016, p. 20.

10 Hofman 2011, p. 9-10.

de uitgavenkant van de begroting. Het doorvoeren van aanpassingen aan de inkomstenkant, zoals het verhogen van premies en belastingen, wordt in geen enkele opzet als onderdeel van een burgerbegroting gezien.

9.3 De doelstelling en opzet van Breda Begroot

Breda Begroot is officieel per raadsbesluit van start gegaan op 16 juli 2015. Aan dit besluit lagen een collegevoorstel en een startnotitie ten grondslag waarin de doelstellingen en de opzet van de Bredase burgerbegroting uiteengezet werden. De startnotitie dateert van begin juli 2015.¹¹ Het document is opgesteld door een ‘bouwgroep’ die bestond uit inwoners, raadsleden, collegeleden en ambtenaren.¹² Veel van de doelstellingen van een burgerbegroting die hierboven zijn beschreven, komen in de startnotitie terug: ‘[w]e willen bewoners, deskundigen en ambtenaren met elkaar verbinden om betere beslissingen te nemen. We willen echte interactie tussen al die betrokkenen. De invloed en verantwoordelijkheid van inwoners willen we verder laten gaan dan het al gebruikelijke meepraten en meedenken. De boekhouder en de Bredanaar moeten elkaars taal beter gaan begrijpen. De financiën willen we transparant maken, zodat inwoners zien wat er in hun stad gebeurt met de middelen. Samen kunnen dan inwoners en stadsbestuur tot nieuwe oplossingen voor Breda komen.’¹³ Het ging, kortom, om invloed en verantwoordelijkheid, wederzijds begrip tussen burgers en ambtenaren, financiële transparantie en kwalitatief goede besluitvorming.

Om van Breda Begroot een succes te maken, was het volgens de bouwgroep nodig zoveel mogelijk inwoners bij het initiatief te betrekken. Daarvoor waren twee methoden in potentie geschikt. De eerste betrof een stedelijke aanpak die ‘agendasetting’ wordt genoemd. Inwoners kregen daarin de mogelijkheid om mee te praten over wat zij belangrijk vonden voor Breda als geheel en konden aangeven wat prioriteit moest krijgen. De tweede methode heette ‘dorp en wijk aan zet’. Bewoners van een dorp of wijk kregen daarin de mogelijkheid om een zo groot mogelijk deel van het budget voor dat gebied zelf te gaan beheren. Zij zouden het geld zelf mogen besteden, zelf prioriteiten bepalen en, zo men dat wilde en kon, zelf projecten uitvoeren.¹⁴ Van de eerste aanpak is uiteindelijk weinig terecht gekomen maar voor de tweede aanpak werd in de startnotitie al een aanzet gegeven. De bouwgroep stelde voor om klein te beginnen met twee pilots, één in de wijk Princenhage en één in het dorp Prinsenbeek. De keuze voor deze twee locaties was praktisch van aard. Vanuit deze gebieden had men enthousiast gereageerd op de ideeën van de bouwgroep, waren er al wijk- en dorpsplannen en bestond er al een geschikte infrastructuur om participatie

11 Startnotitie Breda Begroot, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 16 juli 2015. Het document is eerst ingebracht en besproken in de raadscommissie Bestuur van de gemeente Breda op 2 juli 2015, waarna het in de gemeenteraad is besproken op 16 juli 2015.

12 De raad had bij de behandeling van de begroting voor 2015, waarin het idee voor een burgerbegroting voor het eerst naar voren kwam, aan het college verzocht bij het proces te worden betrokken.

13 Startnotitie Breda Begroot, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 16 juli 2015, p. 2.

14 Startnotitie Breda Begroot, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 16 juli 2015, p. 4.

te bevorderen zoals een actief verenigingsleven.¹⁵ De precieze opzet van de pilots was nog niet duidelijk, maar ze moesten in ieder geval aan een drietal randvoorwaarden voldoen. Het proces moest open en transparant zijn, inwoners moesten op persoonlijke titel meedoen en zij moesten door middel van dialoog en onderhandeling tot keuzes komen over de besteding van het geld.

Naast deze randvoorwaarden waren de pilots vooral ingestoken vanuit de gedachte ‘al doende leert men’. Voor de bouwgroep was er simpelweg nog een hoop onduidelijk, wat ook wel blijkt uit de vragen waar de pilots antwoord op moesten geven:

- Over welke geldstromen kun je het best besluiten laten nemen?
- Werkt het voor de geldstromen voor de buitenruimte net zo als voor die in andere domeinen?
- Hoe organiseer je het proces van dialoog en onderhandeling?
- Hoe betrek je alle bestaande initiatieven en zoveel mogelijk inwoners het best?
- Is de ambtelijke organisatie goed ingericht voor “dorp en wijk aan zet”? Maakt het proces inwoners meer betrokken bij hun wijk of dorp en meer tevreden?¹⁶

Het was niet alleen onduidelijk hoe de burgerbegroting zelf moest worden georganiseerd, maar ook hoe ervoor gezorgd kon worden dat de gemeentelijke organisatie op de resultaten ervan zou aansluiten. Het belangrijkste probleem waar men met betrekking tot dit tweede punt tegenaan liep, was dat de geldstromen in de wijken niet inzichtelijk waren. Om echt te kunnen begroten, dus om te kunnen toewijzen waar meer en waar minder geld aan moest worden besteed, moest dit duidelijk worden gemaakt. Daarom was in de startnotitie bepaald dat inzichtelijk moest worden gemaakt welke financiële middelen direct aan de wijken ten goede kwamen en welke daarvan direct beïnvloedbaar waren. Met beïnvloedbare middelen bedoelde men middelen waaraan binnen een korte periode een andere bestemming kon worden gegeven.¹⁷ De bouwgroep ging ervan uit dat de beïnvloedbare thema’s zich vooral in het fysieke domein zouden bevinden, zoals het onderhoud van groenvoorzieningen en speeltuinen.

De rol van de raad en het college bij het proces kwam in de startnotitie slechts vluchtig aan bod. De notitie benadrukte dat aan de raad uiteraard het budgetrecht toekwam en dat hij de begroting moest vaststellen. Tegelijkertijd werd aangenomen dat dit een begroting op hoofdlijnen was en werd benadrukt dat het de bedoeling was dat de raad de keuzes van inwoners in zijn besluitvorming zou respecteren. De notitie zegt daarover: ‘[d]aarom spreken we het volgende af. Als bewoners samen keuzes hebben gemaakt over de invulling van het budget, legt het college die voor aan de Gemeenteraad, als ze

15 Startnotitie Breda Begroot, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 16 juli 2015, p. 5.

16 Startnotitie Breda Begroot, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 16 juli 2015, p. 6.

17 Startnotitie Breda Begroot, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 16 juli 2015, p. 6. Het blijft dan wel de vraag wat verstaan moet worden onder ‘korte periode’.

leiden tot wijzigingen in de begroting. Het college kijkt natuurlijk of het proces is verlopen zoals de bedoeling was¹⁸. Opvallend aan dit citaat is dat niet alle keuzes van bewoners zouden worden voorgelegd aan de raad. Alleen diegene die leidden tot wijzigingen in de begroting moesten worden voorgelegd.¹⁹ Dit betekent dat binnen de pilots tot op zekere hoogte met middelen kon worden geschoven zonder dat de raad daaraan te pas hoefde te komen. Wellicht dat de raad en het college meenden dat de raad in deze opzet iets te veel zou worden gemarginaliseerd. Uit het collegevoorstel aan de raad om in te stemmen met de uitgangspunten van de startnotitie²⁰ komt namelijk een iets ander beeld naar voren ten aanzien van de verhouding tussen inwoners, raad en college: '[i]nwoners nemen een meer agenderende, regisserende en uitvoerende rol en de raad neemt een inspirerende rol, bewaakt democratische waarden en neemt finale besluiten. De rol van de raad is niet meer te vatten in een simpele taakomschrijving. Als partij in de samenleving doet de gemeenteraad mee in de gesprekken, geeft vooraf budgetkaders mee, en geeft proceskwaliteitsnormen. De gemeenteraad creëert ruimte voor inbreng van oplossingen vanuit de samenleving en neemt het eindbesluit over de begroting'.²¹ In deze opzet had de raad een iets grotere, zij het nog steeds vooral procedurele rol in het proces. Met dit voorstel stemde de raad uiteindelijk in op 16 juli 2015.²²

Ten slotte is met betrekking tot dit raadsbesluit nog van belang te benoemen dat er expliciet in werd bepaald dat Breda Begroot geen afzonderlijk budget kreeg van dat van de gemeente als geheel. Volgens het besluit zou dat namelijk leiden tot twee parallelle processen in de stad, waarbij zowel de gemeente als de burgerjury elk zijn eigen agenda en beleid zou hebben. Enigszins cryptisch staat in het besluit vermeld dat het juist de kunst is 'dat beide [raad en burgerbegroting] elkaar positief beïnvloeden, met behoud van autonomie'.²³ Nogmaals werd benadrukt dat de uitkomsten van Breda Begroot moesten worden vastgesteld door de raad en dat de pilots moesten werken met de middelen die al aan de wijken waren toegekend. Dit laatste betekende dat de pilots budgetneutraal moesten zijn.

Kort en goed blijkt uit de startnotitie en het raadsbesluit waarin de uitgangspunten van de notitie werden vastgesteld dat Breda Begroot als leerproces werd gezien. Bewoners moesten direct invloed krijgen op de verdeling van de middelen in de begroting, maar hoe dat moest en op welke terreinen werd (bewust) niet op voorhand vastgelegd.

18 Startnotitie Breda Begroot, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 16 juli 2015, p. 10.

19 Zoals in het volgende hoofdstuk zal worden behandeld, kan er inderdaad tot op zekere hoogte met middelen worden geschoven zonder (voorafgaande) begrotingswijziging. De begroting dient wel gewijzigd te worden wanneer een verschuiving van middelen het gevolg is van een belangrijke beleidswijziging of wanneer er over de grenzen van een begrotingsprogramma heen wordt geschoven.

20 Namelijk (1) begin klein, (2) ga vooral doen en experimenteren, (3) maak een verbinding met het onderwijs, (4) richt een monitorgroep in die effecten kan onderzoeken, (5) start wijkgericht maar onderzoek ook hoe het stadsbreed zou kunnen en (6) ga in de gebieden verschillende methodes inzetten om de verschillende effecten te ervaren. Raadsvoorstel 43667 van de gemeente Breda van 16 juli 2015, p. 1.

21 Raadsvoorstel 43667 van de gemeente Breda van 16 juli 2015, p. 3.

22 Raadsbesluit 43667 van de gemeente Breda van 16 juli 2015.

23 Raadsbesluit 43667 van de gemeente Breda van 16 juli 2015, p. 3.

9.4 Uitvoering en resultaten van de pilots

De pilots in Princenhage en Prinsenbeek startten in het najaar van 2015 en kenden elk een andere opzet. Daar was bewust voor gekozen om zo te kunnen onderzoeken welke aanpak het beste werkte om burgers bij het begrotingsproces te betrekken. De pilot in Princenhage zag er op hoofdlijnen als volgt uit. In eerste instantie werd een kerngroep van 30 inwoners gevormd die aan de slag ging met de vraag ‘wat vind ik belangrijk voor Princenhage?’ De sessies van deze kerngroep waren voor iedereen toegankelijk en trokken uiteindelijk ongeveer 70 inwoners aan die daarna aparte werkgroepen hebben gevormd op basis van een bepaald thema. De thema’s waren verkeer, centrum Princenhage, groen en spelen, cultuur en duurzaamheid. Deze werkgroepen kozen vervolgens zelf hun werkwijze om de thema’s uit te werken tot concrete voorstellen. Gezamenlijk organiseerden de werkgroepen nog een evenement op de markt in het dorp (kom-in-de-tent-actie) waar inwoners konden aangeven wat zij belangrijk vonden voor het dorp. Uiteindelijk blijkt uit de evaluatie van de pilots dat er zo’n 400 inwoners van het dorp hebben deelgenomen aan de verschillende onderdelen van de pilot, wat zo’n 10% van de inwoners is. Een enquête onder 361 inwoners wees uit dat 45% bekend was met Breda Begroot en dat 96% het een goed idee vond om inwoners invloed te geven op de gemeentelijke begroting.²⁴

Ook in Prinsenbeek startte men met een kerngroep van zo’n 30 inwoners die later is uitgebreid naar zo’n 50 personen. In Prinsenbeek werd er meer in netwerken gewerkt om inwoners te bereiken, bijvoorbeeld via carnavalsverenigingen, sportverenigingen en scholen. De kerngroep besloot om ideeën voor de wijkbegroting op te halen via een spel, de Koerskaart Prinsenbeek Begroot. In plaats van een inloopevenement te organiseren, ging de kerngroep met het spel het dorp af. De uitkomsten van die verschillende sessies werden in thema’s geordend en door inwoners verder ontwikkeld in samenwerking met de gemeente en deskundigen. Uiteindelijk hebben 938 inwoners het begrotingsspel gespeeld, wat zo’n 10% is van de bevolking van Prinsenbeek. Een enquête onder 383 inwoners wees uit dat 69% bekend was met Breda Begroot en dat 94% het een goed idee vond om inwoners invloed te geven op de gemeentelijke begroting.²⁵

Uit de evaluatie van de pilots blijkt dat er van echt begroten, het plussen en minnen van bedragen, in beide gevallen geen sprake is geweest. Uit de samenleving zijn vooral ideeën opgehaald en er zijn concrete projecten aangedragen, zoals de aanleg van een trapveldje, het instellen van 30km-zones en het organiseren van een online platform voor vraag en aanbod van

24 Evaluatie Breda Begroot, p. 7-8 en 19, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 26 juli 2016.

25 Evaluatie Breda Begroot, p. 3-4 en 19, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 26 juli 2016.

vrijwilligers.²⁶ De belangrijkste reden die uit de evaluatie naar voren komt voor dit gebrek aan begroten, is dat er zeer weinig duidelijk was over de financiële situatie in de wijken. De geldstromen in de wijken waren noch voor de inwoners noch voor de ambtenaren inzichtelijk, waardoor het onduidelijk was over welk budget de pilots konden beschikken. De kosten van opgehaalde ideeën konden wel berekend worden, maar er kon niet bepaald worden waarvan dat bedrag dan ten koste zou gaan.²⁷ Dit probleem was al in de startnotitie aangestipt, maar het bleek desondanks te moeilijk de financiële situatie in de wijken vóór de start van de pilots inzichtelijk te maken. Het hele idee van het schuiven met middelen viel daardoor in het water en uiteindelijk werd er slechts een wensenlijstje bij het bestuur ingeleverd.

Uit de evaluatie van de pilots blijkt verder dat inwoners moeite hadden om keuzes te maken die nadelig zouden zijn voor dorpsgenoten of lokale organisaties. Het lijkt erop dat sommige van de positieve redenen om op wijkniveau te begroten (aansluiting op de leefomgeving, gebruikmaken van bestaande verbanden) hun keerzijde hebben. Nu valt daaruit te concluderen dat de pilots op de goede weg waren om echt te begroten. Het toekennen van middelen aan beleid houdt in een wereld van schaarse middelen immers ook in dat er harde keuzes moeten worden gemaakt en dat er verliezers zijn. In de evaluatie trekt men echter een andere conclusie. Er werd namelijk aangeraden om Breda Begroot door te ontwikkelen naar het stedelijke niveau zodat deelnemers op een abstracter niveau keuzes zouden kunnen maken.²⁸

9.5 Debat en vervolg

Zoals gezegd waren de pilots in Prinsenbeek en Princenhage bedoeld als leerproces en het feit dat er niet echt was begroot in de zin dat er met middelen tussen posten geschoven werd, stond dan ook aan een voortzetting van Breda Begroot niet in de weg. Op 26 juli 2016 diende het college daartoe een voorstel met een stappenplan in bij de raadscommissie Bestuur. Dit stappenplan ging vooral in op het grootste probleem uit de pilotfase, namelijk de onduidelijkheid over de financiële kaders. Bij stap één moest de raad volgens het collegevoorstel voortaan in de begroting de financiële kaders vaststellen die duidelijk maakten welke ruimte de deelnemers van Breda Begroot hadden om met middelen te schuiven. Wanneer deelnemers vervolgens (bij stap vier) het begrotingsspel zouden spelen, konden zij de middelen daadwerkelijk herverdelen. De uitkomst daarvan zou (bij stap vijf) tegelijkertijd met de voorjaarsnota in een notitie worden aangeboden aan de raad ter vaststelling. Naast dit stappenplan vroeg het college in het voorstel of de raad kon instemmen met een vervolg van Breda Begroot op stedelijke schaal en, zo ja, hoe dat er dan uit zou moeten zien. Het college schetste daarvoor twee opties, namelijk behandeling van wijk- en dorps thema's in alle gebieden van de gemeente afzonderlijk of behandeling

26 Evaluatie Breda Begroot, p. 15-16, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 26 juli 2016.

27 Evaluatie Breda Begroot, p. 12, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 26 juli 2016.

28 Evaluatie Breda Begroot, p. 15, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 26 juli 2016.

van stedelijke thema's in de gemeente als geheel. Aan de raad werd verder nog gevraagd welke rol hij voor zichzelf zag weggelegd, welke financiële kaders hij mee wilde geven en wanneer hij de uitkomst van het begrotingsproces legitiem achtte.²⁹

De raadscommissie Bestuur vergaderde uiteindelijk op 6 oktober 2016 over het collegevoorstel van 26 juli en over het vervolg van Breda Begroot. Duidelijk was dat een grote meerderheid van de raadsleden de burgerbegroting door wilde ontwikkelen. Sommige fracties vroegen zich wel af of de pilots al waren afgerond, aangezien de voorstellen die eruit naar voren waren gekomen nog niet waren uitgevoerd, maar dit werd niet als een groot probleem ervaren. Voorstanders van een voortzetting van Breda Begroot discussieerden vooral over de manier waarop het project moest worden voortgezet. Sommige fracties wilden het uitbreiden over de gehele gemeente, andere waren wat terughoudender en wilden eerst verder experimenteren in andere wijken van de stad. Deze fracties voerden daarvoor onder andere als argument aan dat de gemeente niet over voldoende ambtelijke capaciteit beschikte om het project gelijk op stedelijke schaal voort te zetten. Daarnaast was er wat discussie over de legitimiteit van de voorstellen die uit de pilots waren voortgekomen. De fracties die kritisch tegenover het project stonden, wezen er vooral op dat een opkomst van 10% van de inwoners wat magertjes was om besluiten voor iedereen te nemen. Andere fracties vonden juist dat aan legitimiteit geen percentage moest worden gekoppeld en kwamen met verschillende alternatieven om te beoordelen of een voorstel legitiem was. Uiteindelijk was een meerderheid van de raadscommissie van mening dat het project nog niet op stedelijk niveau moest worden uitgevoerd maar dat moest worden vastgehouden aan de werkwijze die al in de pilots was beproefd.

Het duurde tot juli 2017 voordat het college de raad middels een brief weer informeerde over de voortgang van Breda Begroot.³⁰ Daarin stond dat wijken zich gedurende de zomermaanden door middel van een verzoek van individuele wijkbewoners of groepen wijkbewoners konden opgeven om deel te nemen aan de burgerbegroting. In de brief werd ook aangegeven dat inwoners van de wijken zouden kunnen stemmen over de voorstellen die uit het begrotingsspel naar voren kwamen, zowel offline als online. Na de stemming zou er dan nog een financiële intake door de gemeente volgen, maar uit de brief blijkt niet wat hieronder begrepen moest worden. Eventuele begrotingswijzigingen zouden daarna worden doorgevoerd en de gekozen voorstellen moesten in 2018 worden uitgevoerd. Volgens het college was deze aanpak in overeenstemming met het budgetrecht van de raad: '[d]oordat de keuzes van wijken/dorpen een budgettair neutraal karakter hebben kan de formele besluitvorming plaatsvinden door het vaststellen van een begrotingswijziging door de gemeenteraad. Hiermee wordt recht gedaan aan het wettelijk budgetrecht van de gemeenteraad. Ondanks de besluitvormende rol van de gemeenteraad vraagt Breda Begroot om 'loslaten'

29 Bestuursvoorstel 45105 van de gemeente Breda van 26 juli 2016, raadscommissie Bestuur.

30 Brief van 24 juli 2017 van Wethouder Van Lunteren aan de gemeenteraad van Breda.

waardoor wijken/dorpen de ruimte krijgen om hun eigen keuzes te maken binnen de beïnvloedbare thema's en taken.³¹ Hoewel er dus benadrukt werd dat de voorstellen budgetneutraal zouden zijn, bleef onduidelijk hoe dan het grootste struikelblok om daadwerkelijk te kunnen begroten, namelijk het gebrek aan inzicht in de financiële situatie in de wijken, zou worden weggenomen. Dit moet de raad ook hebben gezien, want het punt kwam tijdens de raadsvergadering van 9 november 2017 over de begroting voor 2018 naar voren. In die begroting werden door het college geen extra middelen uitgetrokken om de begroting te flexibiliseren. Bij motie voeren de fracties van Trots/O.P.A., SP, D66 en Elbertse/Groeneweg aan dat een flexibele begroting van belang was voor een succesvolle voortgang van Breda Begroot. Deze partijen verzochten het college daarom te onderzoeken hoe andere gemeenten met begrotingen op wijkniveau hun begroting hadden geflexibiliseerd en te bezien welke elementen bij Breda Begroot konden worden betrokken.³² Deze motie wordt door het college overgenomen maar zou uiteindelijk niet voor het einde van de raadsperiode 2014-2018 worden uitgevoerd terwijl de raad daar wel om had verzocht.³³

De gemeenteraadsverkiezingen die vervolgens in maart 2018 gehouden werden, hadden geen consequenties van betekenis voor Breda Begroot. In het coalitieakkoord tussen VVD, D66 en PvdA gaven de partijen aan dat zij het belangrijk vonden om aan initiatieven uit de wijken ruimte te blijven bieden. Projecten als Breda Begroot werden daarom voortgezet.³⁴ In de jaarstukken over 2017 werd als aanvullende motivering voor de voortzetting van Breda Begroot aangevoerd dat het bijdroeg aan transparantie van de gemeentefinanciën, tot wederzijds begrip leidde tussen het gemeentebestuur en ingezetenen over gemaakte keuzes en een gevoel van eigenaarschap creëerde doordat burgers zelf hun ideeën mochten uitvoeren.³⁵ Er wordt daarom op dit moment nog steeds werk gemaakt van burgerbegrotingen in de wijken van Breda.³⁶

9.6 Conclusie

Breda Begroot is van alle initiatieven die in dit onderzoek behandeld worden misschien wel het minst stellig gepresenteerd als een fundamentele wijziging van de gemeentelijke democratie. Het was eerst en vooral bedoeld als een concrete manier om burgers meer invloed te geven over de inrichting van hun directe leefomgeving. Aan de kant van de gemeente was er daarnaast de hoop dat participatie van burgers in het begrotingsproces tot meer begrip bij hen zou leiden voor het moeilijke werk dat de raad en het college moeten verrichten. Ondanks deze praktische motieven vertoont het besluitvormingsproces van Breda Begroot wel degelijk overwegend kenmerken van een ander democratiemodel

31 Brief van 24 juli 2017 van Wethouder Van Lunteren aan de gemeenteraad van Breda.

32 Motie 22 (Inspiratie zoeken voor begrotingen op wijkniveau) Trots/O.P.A., SP, D66 en Elbertse/Groeneweg, ingediend tijdens de raadsvergadering van de gemeente Breda 9 november 2017.

33 Notulen raadsvergadering gemeente Breda 9 november 2017, p. 188.

34 Coalitieakkoord VVD, D66 en PvdA 2018-2022, p. 34.

35 Jaarstukken gemeente Breda 2017, p. 269.

36 Voorjaarsnota gemeente Breda 2019, p. 16.

dan dat van de geïnstitutionaliseerde gemeentelijke democratie, namelijk het participatieve democratiemodel. De belangrijkste argumenten voor deze conclusie zijn dat er (1) sprake is van een integratief besluitvormingsproces; en (2) dat in beginsel iedere burger daaraan kon participeren. Het begrotingsspel dat in de wijken gespeeld werd, was zo opgezet dat deelnemers met elkaar in gesprek gingen, standpunten en argumenten uitwisselden en tot een eendoordeel kwamen waaraan iedereen had bijgedragen. Daarnaast was er geen limiet gesteld op het aantal deelnemers zoals dat wel het geval was bij de overige in dit onderzoek behandelde initiatieven. Iedere wijkbewoner kon daardoor in beginsel aan het besluitvormingsproces meedoen. Verder was het de bedoeling dat deelnemers zelf met middelen zouden schuiven zonder tussenkomst van vertegenwoordigers. Uit het voorgaande blijkt immers dat de raad geacht werd de voorstellen die uit een begrotingssessie naar voren kwamen en waarvoor een wijziging van de begroting nodig was, zonder verdere overweging in de begroting tot uitdrukking te laten komen. Dit alles betekent dat Breda Begroot een initiatief is dat goed past in het model van de participatiedemocratie.

Het innovatieve van Breda Begroot schuilt verder ook in het onderwerp van het initiatief. Bij het opstellen van beleid over bijvoorbeeld verduurzaming van de stad, daklozenopvang of integratie van mensen met een niet-Westerse achtergrond is het gebruikelijk dat maatschappelijke organisaties en individuen betrokken worden bij de besluitvorming. Het inrichten van de begroting en de verdeling van publieke middelen over beleid is daarentegen doorgaans alleen een zaak van de raad en het college. Door te proberen burgers direct invloed te geven op de verdeling van schaarse middelen, wijkt de gemeente Breda behoorlijk af van de traditionele gang van zaken. Tot op heden blijkt het in de praktijk lastig om burgers daadwerkelijk in staat te stellen om zelf te begroten in de zin dat er met middelen tussen posten op de begroting wordt geschoven. Dit komt voornamelijk doordat de financiële stromen in de wijken van Breda niet inzichtelijk zijn, waardoor het gemeentebestuur niet precies kan aangeven welke middelen herverdeeld kunnen worden. Het college heeft echter meerdere keren aangegeven dit probleem op te willen lossen. Ook de raad wilde eind 2017 het probleem de wereld uit hebben, getuige de aangenomen motie van 9 november 2017, waarin werd opgeroepen te onderzoeken hoe de begroting kon worden geflexibiliseerd om meer ruimte aan wijkbegrotingen te geven. Aangezien de coalitiepartijen in de nieuwe raadsperiode 2018-2022 Breda Begroot willen voortzetten, is er geen reden om aan te nemen dat de raad er ondertussen anders over denkt. Stel dat het college het dan voor elkaar krijgt om duidelijkheid te verschaffen over de financiële stromen in de wijken, dan is het grootste (praktische) probleem verdwenen dat voorkomt dat er op dit moment daadwerkelijk door burgers met middelen op de begroting kan worden geschoven. Een antwoord op de juridische vraag welke ruimte het wettelijk kader biedt aan initiatieven als Breda Begroot om mee te beslissen over de verdeling van publieke middelen over gemeentelijk beleid wordt daardoor des te belangrijker. In het volgende hoofdstuk wordt daarom onderzocht welke verplichtingen gelden met betrekking tot de vaststelling van de begroting, wat de budgetterende functie voor de positie van de raad betekent en welke rol het college vervult bij het opstellen en uitvoeren van de begroting.

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de verhouding centraal tussen het geheel aan wettelijke bepalingen dat op de verdeling van publieke middelen betrekking heeft en (de doelstellingen van) burgerbegrotingen. Waarschijnlijk het eerste waar men in deze context aan denkt, is het budgetrecht van de gemeenteraad. Volgens de beschouwing over hoofdstuk 7 van de Grondwet van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit 2015 vloeit dit recht voort uit het hoofdschap van de gemeenteraad.¹ Het verband met het hoofdschap is snel gelegd, maar de primaire grondslag van het budgetrecht ligt eerder in de Gemeentewet, meer specifiek in artikel 189 lid 1 Gemeentewet: ‘voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden’. Op grond van deze bepaling speelt de raad een zeer belangrijke rol bij de verdeling van publieke middelen over het gemeentelijk beleid. Tegelijkertijd is de raad niet het enige orgaan dat daarin een belangrijke rol speelt. De begroting zoals die door de raad wordt vastgesteld, is ongeschikt om direct door het college te kunnen worden gebruikt bij de uitvoering van het beleid. Het college dient daarom de begroting zelf nog verder uit te werken in een document dat bekend staat als de uitvoeringsinformatie, waarbij het beslissingen neemt over de precieze verdeling van publieke middelen over het beleid. Daartoe is het college bevoegd op grond van artikel 186 lid 2 sub a Gemeentewet jo. artikel 66 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV). Doordat ook het college een belangrijke rol vervult bij het verdelen van publieke middelen en, zoals hierna zal blijken, de rollen van de raad en het college daarbij behoorlijk strak gescheiden zijn, treden de gedualiseerde verhoudingen binnen het gemeentebestuur op het financiële terrein in het bijzonder op de voorgrond. Deze casus is daarom bij uitstek geschikt om vast te stellen of en, zo ja, wanneer de opzet van bepaalde initiatieven in botsing kan komen met het aan de gemeentelijke democratie ten grondslag liggende beginsel dat het gemeentelijk bestuursmodel is gedualiseerd. Omdat de begroting ook een belangrijk beleidsbepalend document is voor de

1 Zie uitgebreid hoofdstuk zes.

raad, zal ook worden onderzocht of een wijziging van het wettelijk kader, als die nodig is om de ambities van burgerbegrotingen te faciliteren, effect heeft op het beginsel dat het politieke primaat aan de raad toekomt.²

Achtereenvolgens worden in dit hoofdstuk de volgende zaken besproken. Allereerst worden in paragraaf 10.2 de belangrijkste wettelijke bepalingen toegelicht die betrekking hebben op de verdeling van publieke middelen. Deze zijn voornamelijk vastgelegd in de Gemeentewet en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV). Daarna worden in paragraaf 10.3 de belangrijkste huidige beperkingen besproken die uit het wettelijk kader voortvloeien en die aan de doelstellingen van burgerbegrotingen in de weg staan. Ook wordt onderzocht of deze beperkingen eventueel kunnen worden ontweken door bij burgerbegrotingen te werken met subsidies. De vraag of de huidige beperkingen van praktische of principiële aard zijn, wordt vervolgens in paragraaf 10.4 behandeld aan de hand van de functies die de begroting en de uitvoeringsinformatie op lokaal niveau vervullen. Deze functies staan centraal omdat de beginselen van de gemeentelijke democratie te herkennen zijn in de wijze waarop het wettelijk kader de positie van de raad en het college ten aanzien van deze functies afbakt. Ten slotte wordt in paragraaf 10.5 beschreven hoe de betrokkenheid van burgerbegrotingen bij de verdeling van publieke middelen eventueel gemaximaliseerd zou kunnen worden zonder het wettelijk kader te wijzigen. Dit hoofdstuk sluit in paragraaf 10.6 af met een conclusie.

10.2 Het wettelijk kader

Er zijn een flink aantal wettelijke bepalingen van toepassing op het begrotingsproces. Voordat kan worden besproken of daar beperkingen uit voortvloeien voor burgerbegrotingen, is het goed eerst te verduidelijken hoe de gemeentelijke begroting eruit ziet. Hieronder worden daarom de onderdelen toegelicht waaruit deze is opgebouwd en de vereisten waaraan hij moet voldoen. Ook wordt de door het college op te stellen uitvoeringsinformatie behandeld waarin de begroting wordt geconcretiseerd.

10.2.1 De onderdelen van de gemeentebegroting

De begroting is één document dat volgens artikel 7 BBV uit twee onderdelen bestaat, namelijk de beleidsbegroting en de financiële begroting. De beleidsbegroting bestaat op zijn beurt weer uit het programmaplan en de paragrafen. De financiële begroting heeft drie bestanddelen, namelijk (1) het overzicht van baten en lasten en de toelichting, (2) de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting en (3) de bijlage met het overzicht van de

2 Namelijk: de direct gekozen gemeenteraad bepaalt zowel formeel als materieel de hoofdlijnen van het gemeentelijke beleid door middel van normering vooraf en controle achteraf.

geraamde baten en lasten per taakveld. De onderdelen van de beleidsbegroting en het overzicht van baten en lasten van de financiële begroting worden hier toegelicht. De overige onderdelen van de financiële begroting zijn voor dit onderzoek minder relevant en worden daarom verder niet behandeld.³

Het belangrijkste beleidsmatige onderdeel van de begroting is het programmaplan en de daarin opgenomen programma's.⁴ Een programma wordt in artikel 8 lid 2 BBV omschreven als een samenhangend geheel van activiteiten. Waaruit de samenhang moet bestaan, blijkt niet uit het besluit of de toelichting. De programmatische indeling van de begroting vormt een wijziging ten opzichte van de functionele indeling van begrotingen zoals die voorgeschreven was door de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 (hierna: CV 95). Onder de CV 95 moesten gemeenten de begroting vormgeven aan de hand van een flink aantal verplicht voorgeschreven posten.⁵ Deze verplichting is komen te vervallen toen de CV 95 vervangen werd door het BBV. Gemeenten zijn sindsdien vrij te bepalen hoeveel en welke programma's zij op de begroting opvoeren.⁶ Het BBV bepaalt in artikel 8 lid 3 BBV nog wel dat elk individueel programma een drietal zaken moet bevatten, namelijk:

- a) De doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten, ten minste toegelicht aan de hand van de bij ministeriële regeling vast te stellen beleidsindicatoren.
- b) De wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken en de betrokkenheid hierbij van verbonden partijen.
- c) De raming van baten en lasten.

Het laatste punt kan op grond van artikel 8 lid 4 BBV worden gesplitst in twee categorieën, namelijk baten en lasten voor prioriteiten en voor overig. Daarmee kan de raad in de begroting uitdrukken welke onderdelen van een programma politiek gezien het zwaarste wegen. De drie onderdelen van de programma's worden vaak samengevat door de drie w-vragen: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?⁷ Deze vragen maken duidelijk dat de begroting als beleidsdocument in de loop der jaren aan belang heeft gewonnen. Sterker nog, in de toelichting bij het BBV wordt aan het vastleggen van het beleid in de begroting een centrale plaats toegekend en worden de cijfers een vertaling van beleid genoemd. De toelichting stelt dan ook dat niet alleen de baten en lasten per programma in de begroting worden vastgesteld, maar ook het beleid dat daaronder ligt.⁸

3 Meer informatie over deze delen van de begroting is te vinden in de relevante artikelen in het BBV en bijbehorende toelichting.

4 Het programmaplan bestaat naast de programma's nog uit (1) een overzicht van de algemene dekkingsmiddelen, (2) een overzicht van de kosten van overhead, (3) het bedrag voor de heffing van de vennootschapsbelasting en (4) het bedrag voor onvoorziën, artikel 8 lid 1 BBV.

5 Artikel 6 lid 1 (bijlage 1 en 2) CV 1995.

6 De programmabegroting 2018 van de gemeente Leiden kent bijvoorbeeld onder andere de programma's stedelijke ontwikkeling, veiligheid en werk en inkomen, maar de begroting in andere gemeenten kan totaal anders ingericht zijn. Programmabegroting gemeente Leiden 2018.

7 *Stb.* 2003, 27, p. 24; Van der Woude 2011, p. 68-69.

8 *Stb.* 2003, 27, p. 53.

Naast de programma's bestaat de beleidsbegroting nog uit de paragrafen. Daarin worden onderwerpen behandeld die van belang zijn voor de financiële positie van de gemeente. In de paragrafen worden posten samengebracht die over verschillende programma's zijn verdeeld maar die wel samenhang met elkaar vertonen. De post 'kapitaalgoederen' kan bijvoorbeeld in zowel een programma 'buitenruimte' als een programma 'milieubeheer' zijn opgenomen. Deze posten zijn gescheiden op de begroting gebracht omdat ze onder verschillende programma's vallen. In de paragraaf 'onderhoud van kapitaalgoederen' worden samenhangende posten uit de programma's samengebracht om toch een duidelijk totaaloverzicht te geven van de toestand van het onderhoud van kapitaalgoederen in de gehele gemeente.⁹ In tegenstelling tot de programma's, schrijft het BBV wel een aantal verplichte paragrafen voor die in de begroting moeten voorkomen. Tenzij het desbetreffende aspect voor de gemeente niet aan de orde is, zijn dat volgens artikel 9 lid 2 BBV paragrafen voor lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud van kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid. De inhoud van deze paragrafen is vrij gedetailleerd uiteengezet in de artikelen 10 t/m 16 van het BBV.

Het belangrijkste onderdeel van de financiële begroting wordt gevormd door het overzicht van baten en lasten uit artikel 17 BBV. Per programma moet daarin worden aangegeven wat de geraamde baten en lasten zijn en het saldo daarvan. Ook moet een overzicht worden gegeven van de geraamde algemene dekkingsmiddelen, de geraamde kosten van overhead, het geraamde bedrag voor de heffing van de vennootschapsbelasting en het geraamde bedrag van onvoorzien. Het totale saldo van deze twee overzichten moet vervolgens naast de per programma beoogde toevoegingen en/of onttrekkingen aan de reserves worden gelegd. Hieruit moet dan het geraamde resultaat blijken. Oftewel, het overzicht van baten en lasten geeft uiteindelijk de geraamde financiële resultaten van elk individueel programma weer.

10.2.2 *De begrotingsvereisten*

Het wettelijk kader schrijft niet alleen voor dat de begroting uit specifieke onderdelen moet zijn opgebouwd, maar bepaalt ook dat de begroting aan bepaalde vereisten moet voldoen. Er kunnen zes begrotingsvereisten worden onderscheiden die kunnen worden onderverdeeld in vereisten die zien op de inrichting en vereisten die zien op de totstandkomingsprocedure van de begroting:¹⁰

Begrotingsinrichting

- eenheid en universaliteit;
- doelmatige indeling;
- specialisatie.

⁹ Van der Woude 2011, p. 76-78 en 82.

¹⁰ Diamant 2017, p. 81-83. Diamant behandelt in haar proefschrift het nationale budgetrecht, maar er zijn geen dwingende redenen om haar bevinding niet ook van toepassing te verklaren op het gemeentelijke budgetrecht.

Begrotingsprocedure

- periodiciteit;
- prealabiliteit;
- openbaarheid.¹¹

Het vereiste van eenheid en universaliteit is terug te vinden in artikel 189 lid 1 Gemeentewet: ‘voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden’. De begroting is een eenheid wanneer in één document alle inkomsten en uitgaven zijn verzameld en tegenover elkaar gezet. De begroting is universeel wanneer deze inkomsten en uitgaven afzonderlijk zichtbaar zijn. Inkomsten en uitgaven mogen dus niet op een hoop gegooid worden en de begroting mag ook niet simpelweg een weergave zijn van wat er onderaan de streep overblijft. De begroting dient daarnaast een doelmatige indeling te hebben, wat betekent dat hij overzichtelijk en logisch ingedeeld moet zijn. Dit verzekert dat de raad en andere belangstellenden een goed beeld hebben van waar de gemeente geld aan uitgeeft en hoe de uitgaven met elkaar samenhangen. Dit vereiste is gebaseerd op artikel 186 Gemeentewet en is terug te vinden in een aantal bepalingen van het BBV, zoals de artikelen 3, 7 en 8. Specialisatie ziet op de formulering en omvang van de begrotingsposten. Voor dit vereiste is geen directe wettelijke basis aan te wijzen, maar het wordt wel genoemd in de toelichting bij het BBV.¹² De begrotingsposten moeten op grond van het specialisatievereiste niet te algemeen geformuleerd zijn omdat het dan onduidelijk is waar de raad precies geld aan uitgeeft, wat controle achteraf bemoeilijkt. Tegelijkertijd moeten de posten ook niet te gedetailleerd zijn omdat dit de begroting onoverzichtelijk maakt en het beheer en de uitvoering ervan voor het college bemoeilijkt. Daarnaast is de raad bij een te gedetailleerde begroting feitelijk aan het meebesturen, en die taak is nu juist met de dualisering aan het college toevertrouwd. Specialisatie houdt verder nog in dat de begroting op de meest actuele gegevens moet zijn gebaseerd en dat de posten zo nauwkeurig mogelijk moeten worden geraamd.¹³

Bij het opstellen en vaststellen van de begroting zijn de raad en het college verder nog gebonden aan procedurevereisten. Het vereiste van periodiciteit houdt in dat er regelmatig een begroting bij de raad moet worden ingediend en dat deze moet zien op een afgebakende periode. Dit is terug te vinden in artikel 189 lid 1 Gemeentewet. Naast periodiciteit dient een begroting ook te voldoen aan het vereiste van prealabiliteit, oftewel de eis dat het college vóór aanvang van de periode waarop de begroting betrekking heeft, gemachtigd moet zijn om uitgaven te doen. Dit vereiste is vastgelegd in artikel 191 lid 1 Gemeentewet: ‘de raad stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient’. Op grond van artikel 192 lid 1 Gemeentewet geldt het ook voor begrotingswijzigingen: ‘besluiten tot wijziging van de begroting kunnen

11 Diamant 2017, p. 81-83.

12 *Stb.* 2003, 27, p. 31, 54 en 55.

13 Diamant 2017, p. 81-82; Dölle en Elzinga 2004, p. 547.

tot uiterlijk het eind van het desbetreffende begrotingsjaar worden genomen'. Het laatste begrotingsvereiste, ten slotte, betreft het vereiste van openbaarheid. Dit houdt in dat de begrotingsstukken voor iedereen openbaar en toegankelijk moeten zijn. Dit vereiste is vastgelegd in artikel 190 lid 2 Gemeentewet. Het belang van openbaarheid als begrotingsvereiste wordt onderstreept door artikel 24 sub b Gemeentewet, waarin staat dat de raad niet besloten mag vergaderen over de vaststelling en wijziging van de begroting (en de vaststelling van de jaarrekening).¹⁴

10.2.3 *De uitvoeringsinformatie*

De begroting zoals deze zojuist is beschreven, is op zichzelf ongeschikt om door het college te worden uitgevoerd. Het college dient daarvoor op grond van artikel 186 lid 2 sub a Gemeentewet jo. artikel 66 BBV de begroting nog uit te werken in de uitvoeringsinformatie. In de uitvoeringsinformatie geeft het college handen en voeten aan het beleid zoals dat door de raad in de begrotingsprogramma's is geformuleerd. Vóór het BBV in 2016 werd gewijzigd, moest dit gebeuren aan de hand van productenramingen en productenrealisaties, waarbij producten de eenheden waren waarin de programma's waren onderverdeeld. Productenramingen werden ten tijde van de begroting opgesteld terwijl productenrealisaties werden opgesteld ten tijde van de jaarrekening. Het eerste document bevatte daarom de geschatte baten en lasten per product, terwijl het tweede document de daadwerkelijk gerealiseerde baten en lasten per product weergaf. De twee onderdelen van de uitvoeringsinformatie waren daardoor zowel voor de uitvoering van het beleid als de controle daarvan van belang. De producten in een productenraming moesten een bepaalde samenhang met elkaar vertonen, meetbaar zijn in tijd, geld en kwaliteit en helder aansluiten op de programma's in de begroting, maar het college mocht verder zelf bepalen welke producten in de productenraming werden opgenomen.¹⁵ Die vrijheid is met de wijziging van het BBV uit 2016 deels verdwenen.¹⁶ Sindsdien is het college verplicht bij het opstellen van de uitvoeringsinformatie gebruik te maken van taakvelden in plaats van producten, waarbij het grote verschil is dat de taakvelden bij ministeriële regeling zijn vastgesteld.¹⁷ De uitvoeringsinformatie van elke gemeente is daardoor uit dezelfde onderdelen opgebouwd. De belangrijkste reden voor de wijziging was dat gemeentelijke begrotingen onvoldoende toegankelijk waren voor niet-ingewijden en moeilijk met elkaar konden worden vergeleken. Door een uniforme indeling van de uitvoeringsinformatie voor te schrijven, hoopte de

14 Diamant 2017, p. 82-83; Elzinga, Dölle en Engels 2004, p. 547.

15 Dölle en Elzinga 2004, p. 561.

16 *Stb.* 2016, 101.

17 *Stert.* 2016, 16004.

regering de horizontale verantwoording¹⁸ te versterken en de betrokkenheid van belanghebbenden, waaronder burgers, te stimuleren.¹⁹ Het BBV is verder in 2016 ten aanzien van de uitvoeringsinformatie niet noemenswaardig gewijzigd.

De ministeriële regeling waarin de taakvelden zijn vastgelegd, bevat in totaal 53 verschillende taakvelden verdeeld over 9 beleidsterreinen. De taakvelden zijn niet gelijk verdeeld over de beleidsterreinen. Het beleidsterrein Bestuur en ondersteuning bevat bijvoorbeeld veertien taakvelden terwijl het beleidsterrein Veiligheid er slechts twee kent.²⁰ Er bestaan daarnaast grote verschillen in de gedetailleerdheid van de verschillende taakvelden. De toelichting bij het BBV zegt daarover: ‘van belang is [...] dat de taakvelden voldoende concreet zijn om als bouwstenen te gebruiken voor de verdere uitwerking van de beleidskeuzes en de daarop gebaseerde programma’s. Daarbij moet recht worden gedaan aan de grote verschillen tussen beleidsterreinen; de mate van detaillering van de taakvelden kan sterk uiteenlopen al naar gelang het beleidsveld.’²¹ Voor dit laatste punt is uiteraard veel te zeggen, maar soms lijkt de ministeriële regeling bij de detaillering van taakvelden wat arbitraire keuzes te hebben gemaakt. Zo valt moeilijk te begrijpen waarom één van de twee taakvelden waaruit het beleidsveld Veiligheid is opgebouwd, namelijk openbare orde en veiligheid, misschien nog wel breder is dan het beleidsveld zelf.

Dat het college bij het opstellen van de uitvoeringsinformatie verplicht gebruik moet maken van taakvelden, betekent overigens niet dat daarvan inhoudelijke sturing uitgaat. Daarvoor zijn de taakvelden te breed geformuleerd. Daarnaast mogen zij naar eigen inzicht verder worden onderverdeeld en mogen zij aan meerdere programma’s worden gekoppeld. Al met al heeft het college hierdoor nog veel vrijheid om met behulp van de uitvoeringsinformatie inhoudelijk een eigen invulling te geven aan de realisatie van gemeentelijk beleid.

10.3 Huidige beperkingen voor burgerbegrotingen

De verplicht voorgeschreven onderdelen waar de begroting uit moet bestaan en de eisen waar hij aan moet voldoen, leggen burgerbegrotingen bepaalde beperkingen op. Zoals hierna zal blijken, is het vooral moeilijk om onder de

18 Het is niet duidelijk wat hiermee bedoeld wordt.

19 *Stb.* 2016, 101, p. 11. Naast de uniforme indeling in taakvelden wordt in artikel 8 lid 3 sub a BBV sinds 2016 voorgeschreven dat de doelstellingen van programma’s, met name de beoogde maatschappelijke effecten, toegelicht moeten worden aan de hand van eveneens bij ministeriële regeling vast te stellen beleidsindicatoren. Ook dit moet de onderlinge vergelijkbaarheid en toegankelijkheid van gemeentelijke begrotingen en jaarstukken ten goede komen, *Stcrt.* 2016, 20622.

20 Voor Bestuur en ondersteuning zijn dat (1) Bestuur, (2) Burgerzaken, (3) Beheer overige gebouwen en gronden, (4) Overhead, (5) Treasury, (6) OZB woningen, (7) OZB niet-woningen, (8) Parkeerbelasting, (9) Belastingen overig, (10) Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds, (11) Overige baten en lasten, (12) Vennootschapsbelasting, (13) Mutaties reserves en (14) Resultaat van de rekening van baten en lasten. Voor Veiligheid zijn dat (1) Crisisbeheersing en brandweer en (2) Openbare orde en veiligheid.

21 *Stb.* 2016, 101, p. 11.

huidige regels de ambitie van burgerbegrotingen te realiseren om burgers met middelen op de begroting te laten schuiven om zo invloed op gemeentelijk beleid uit te kunnen oefenen.

10.3.1 *Delegatie van bevoegdheden*

De doelstellingen van burgerbegrotingen zouden het meest eenvoudig gerealiseerd kunnen worden als de bevoegdheid van de raad uit artikel 189 lid 1 Gemeentewet aan hen gedelegeerd zou kunnen worden. Op basis van dit artikel is de raad namelijk niet alleen bevoegd de begroting vast te stellen, maar heeft hij ook zeggenschap over de inhoud van de begroting. Bij dit voornemen stuit men echter op de meest evidente beperking uit het wettelijk kader, namelijk het verbod uit artikel 156 lid 2 sub c Gemeentewet om de bevoegdheid tot vaststelling van de begroting te delegeren. Zelfs als de raad het dus zou willen, zou hij de bevoegdheid uit artikel 189 lid 1 Gemeentewet niet mogen overdragen aan een burgerbegroting. De dualiseringswetgever heeft dit verbod niet expliciet gemotiveerd, maar aangenomen mag worden dat de wetgever overdracht van het budgetrecht in strijd achtte met de institutionele positie van de raad. Delegatie van het budgetrecht was ook niet mogelijk onder de Gemeentewet 1992. Die gemeentewetgever gaf wel een expliciete reden voor het delegatieverbod. Volgens de Memorie van Toelichting kon het budgetrecht niet worden overgedragen omdat een (territoriale) commissie die zelf zou beslissen over de verdeling van toegekende middelen over verschillende werkterreinen te veel een vierde bestuurslaag zou vormen.²² Dit argument is opvallend omdat het niet de nadruk legt op het belang van het budgetrecht voor de positie van de raad, wat wellicht voor de hand had gelegen. In plaats daarvan wordt de vrees voor de vorming van een vierde bestuurslaag gebruikt als rechtvaardiging.

Volgens de gemeentewetgever van 1992 konden (territoriale) commissies wel beschikken over een budgetbestedingsrecht. Daaronder werd de bevoegdheid verstaan om door de raad toegekend budget naar eigen inzicht te besteden. Commissies moesten bij het besteden van het budget binnen de grenzen blijven van de verdeling over de verschillende werkterreinen die de raad in de begroting had vastgelegd.²³ Het karakter van het budgetbestedingsrecht is daardoor beperkter van aard dan het budgetrecht zelf. Onduidelijk is verder of de bevoegdheid moest worden gedelegeerd door de raad of dat het een bevoegdheid was waar (territoriale) commissies naar hun aard over beschikten. Als het gedelegeerd moest worden, dan lijkt artikel 189 lid 1 Gemeentewet de grondslag van de bevoegdheid te zijn, maar dit is allerm minst zeker omdat het recht dus zoals gezegd beperkter van aard is dan het budgetrecht. Het is overigens de vraag of het budgetbestedingsrecht überhaupt nog bestaat. De dualiseringswetgever heeft er niets over opgemerkt terwijl het wel sterke overeenkomsten vertoont met de taak die het college sinds de dualisering heeft

²² *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 139.

²³ *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 139. Zoals gezegd was die begroting onder het regime van de CV 95 een stuk gedetailleerder voorgeschreven dan dat vandaag de dag het geval is.

om de begroting uit te werken in de uitvoeringsinformatie. Het college heeft bij die taak enige ruimte voor een eigen afweging over de precieze besteding van middelen maar de besteding dient altijd gericht te zijn op het verwezenlijken van doelstellingen die de raad in de begroting heeft geformuleerd. Als het budgetbestedingsrecht nog bestaat, moet het geacht worden te liggen bij het college. De raad kan in dat geval überhaupt niet besluiten tot overdracht omdat het zijn bevoegdheid niet is.

Het moge ondertussen duidelijk zijn dat ook het college een belangrijke rol speelt bij de verdeling van middelen. Om te beginnen moet het college de raad jaarlijks op grond van artikel 190 lid 1 Gemeentewet een ontwerpbegroting (en meerjarenraming) aanbieden. Daarnaast is het zoals gezegd belast met het opstellen van de uitvoeringsinformatie waarin aan de begroting handen en voeten wordt gegeven. Het college heeft door middel van deze verplichtingen een behoorlijke invloed op de inhoud van de begroting en op de toewijzing van middelen aan beleid. In de praktijk is allereerst namelijk de inhoud van de ontwerpbegroting leidend voor de raad, niettegenstaande de bevoegdheid van de raad veranderingen in de ontwerpbegroting aan te brengen. Uit onderzoek op nationaal niveau van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer blijkt dat het parlement jaarlijks gemiddeld slechts 0,1% van de uitgaven opgenomen in de rijksbegroting verschuift via amendementen.²⁴ 99,9% van de uitgaven opgenomen in de begrotingsvoorstellen van de regering blijft dus ongewijzigd.²⁵ Deze resultaten zijn natuurlijk niet een-op-een over te nemen voor de gemeenten in Nederland, maar zelfs bij ruime schattingen is het redelijk te concluderen dat het overgrote deel van de ontwerpbegroting ongewijzigd door de raad wordt overgenomen.²⁶ Daarbij moet wel bedacht worden dat de meerderheid van de gemeentelijke uitgaven gerekend moet worden tot één van de soorten verplichte uitgaven die hierna nog besproken worden. De raad zou daar geen andere bestemming aan kunnen geven en in die zin is het ook niet het college dat op deze uitgaven invloed uitoefent. Daarnaast stelt het college de ontwerpbegroting natuurlijk niet in een vacuüm op maar is de raad door middel van voorjaarsnota's, raadsakkoorden, structuurvisies en andere beleidsdocumenten betrokken bij het maken van de keuzes die terugkomen in de ontwerpbegroting. Toch kan het college op grond van de verplichting om de uitvoeringsinformatie op te stellen ook zelfstandig belangrijke invloed uitoefenen over het verdelen van middelen over gemeentelijk beleid. Zoals gezegd wordt door de raad in de programma's aangegeven welke middelen voor welk beleid beschikbaar worden gesteld. Soms zijn de beleidslijnen uit de programma's echter zo breed, dat het feitelijke beleid niet uit de begroting

24 *Kamerstukken II 2014/15*, 33670, nr. 11 (bijlage).

25 De voornaamste oorzaak hiervan moet gezocht worden in de lange termijn verplichtingen die de overheid is aangegaan en die niet zomaar gewijzigd kunnen worden. Een goed voorbeeld daarvan vormen de uitgaven aan allerlei sociale voorzieningen. Überhaupt kan het parlement uitgaven daaraan niet via de begroting wijzigen omdat deze niet via de begrotingswet worden bepaald, maar via de aparte formele wetten waarop zij gebaseerd zijn. Wil het parlement deze uitgaven dus wijzigen, dan zal de formele wet die eraan ten grondslag ligt moeten worden aangepast. Warmelink 1993, p. 91.

26 Vgl. Schaap e.a. 2018, p. 8-9. De onderzoekers concluderen dat het college in algemene en feitelijke zin een machtoverwicht heeft over de raad.

valt af te leiden. In de uitvoeringsinformatie worden dan door het college de beleidslijnen uit de programmabegroting aan de hand van taakvelden vertaald naar concreet beleid.²⁷ Een voorbeeld uit de programmabegroting voor 2018 van de gemeente Leiden kan dit verduidelijken. In het programma ‘Veiligheid’ is onder het beleidsterrein ‘sociale veiligheid’ als doel opgenomen het beperken van de criminaliteit. Er staan een aantal prestaties bij die geleverd moeten worden, waaronder de aanpak van fietsendiefstal.²⁸ Hoe dit aangepakt moet worden, staat niet in de begroting. Moet er bijvoorbeeld meer cameratoezicht komen of meer blauw op straat? De raad kan natuurlijk het antwoord op deze vraag sturen door middel van een beleidsnotitie of moties, maar in de begroting zelf is het antwoord niet te vinden. Zolang de raad niet duidelijk heeft gemaakt hoe hij het beleid ingevuld wil zien, is het college in beginsel vrij om dit zelf te doen binnen het door de raad omschreven doel.

Als burgerbegrotingen zouden kunnen beschikken over de bevoegdheden van het college om de ontwerpbegroting en de uitvoeringsinformatie op te stellen, dan zouden zij een behoorlijke invloed kunnen uitoefenen op de verdeling van middelen. De vraag is dan ook of deze bevoegdheden door het college kunnen worden gedelegeerd. Op basis van wetgeving of jurisprudentie is er helaas geen eenduidig antwoord te geven. Wat ervoor pleit dat de bevoegdheden wél zouden kunnen worden overgedragen is dat artikel 165 Gemeentewet, de delegatiegrondslag voor bevoegdheden van het college, als uitgangspunt heeft dat delegatie mogelijk is. Daarnaast is er in het artikel geen lijst opgenomen van bevoegdheden die zich tegen overdracht verzetten, in tegenstelling tot de delegatiegrondslag voor bevoegdheden van de raad, namelijk artikel 156 Gemeentewet. Dit impliceert dat de wetgever in vergelijking met de raad het college meer ruimte heeft willen geven om zijn bevoegdheden over te dragen. Toch heeft de wetgever het college niet geheel vrijgelaten omdat net als voor de raad geldt dat er bevoegdheden zijn die naar hun aard niet kunnen worden overgedragen. In hoofdstuk vier is in detail behandeld wanneer dat het geval is, namelijk wanneer (a) de wetgever de bevoegdheid exclusief aan het college heeft willen toekennen, (b) de bevoegdheid van belang is voor de institutionele verhoudingen tussen het college en de andere gemeentelijke bestuursorganen of (c) voor het uitoefenen van de bevoegdheid een bijzondere legitimatie of taakomschrijving vereist is.²⁹ In het geval van de bevoegdheid tot het opstellen van de ontwerpbegroting lijkt zich in ieder geval de eerste uitzonderingsgrond voor te doen. Onomwonden wordt in artikel 190 lid 1 Gemeentewet het college aangewezen als orgaan dat de ontwerpbegroting dient aan te bieden aan de raad. Dat specifiek het college bevoegd is gemaakt, is geen toeval. Het opstellen van de ontwerpbegroting is een ingewikkeld en technisch proces en het college beschikt als enige orgaan over de noodzakelijke kennis, informatie en

27 Taakvelden kunnen op hun beurt weer verder worden onderverdeeld in deeltaken en activiteiten. Gemeenten zijn vrij om zelf te bepalen of ze dat willen aangezien er geen regels over zijn opgenomen in de Gemeentewet, het BBV of de ministeriële regelingen die daaronder hangen. In paragraaf 10.4 wordt dieper ingegaan op de taakvelden.

28 Programmabegroting gemeente Leiden 2018, p. 26.

29 Zie paragraaf 4.2.2.

organisatiekracht om dit tot een goed einde te brengen. Het college is daarmee ook het aangewezen orgaan om de raad in staat te stellen aan zijn verplichting uit artikel 189 lid 2 Gemeentewet te voldoen om een begroting vast te stellen die structureel en reëel in evenwicht is. Wanneer de ontwerpbegroting door een ander orgaan dan het college zou worden opgesteld, loopt de raad een behoorlijk risico een ontwerpbegroting aangeleverd te krijgen die niet aan de wettelijke eisen voldoet en die wellicht slecht uitvoerbaar is. Het is het meest waarschijnlijk dat de wetgever hiervoor geen ruimte heeft willen bieden en alleen het college bevoegd heeft willen maken de ontwerpbegroting op te stellen.

Met betrekking tot de bevoegdheid de uitvoeringsinformatie op te stellen, doen zich min of meer dezelfde omstandigheden voor. Ook het opstellen van de uitvoeringsinformatie is een technisch proces waar veel kennis en expertise voor nodig is en wat een van de belangrijkste redenen moet zijn geweest voor de wetgever om dit expliciet in artikel 186 lid 2 sub a Gemeentewet aan het college op te dragen. Daarnaast is het opstellen van de uitvoeringsinformatie ook van grote betekenis voor de institutionele positie van het college en zijn verhouding tot de overige gemeentelijke bestuursorganen. Het college vormt het dagelijks bestuur van de gemeente en is daartoe op grond van artikel 160 lid 1 sub a Gemeentewet bevoegd verklaard. Het college is daarnaast het eerstverantwoordelijke orgaan voor de uitvoering van het gemeentelijke beleid en de realisatie van de beleidsdoelstellingen die in de programmabegroting zijn opgenomen.³⁰ Het opstellen van de uitvoeringsinformatie is voor het college een van de belangrijkste middelen om deze taken uit te voeren. Het stelt het college in staat middelen toe te kennen aan de uitvoering van het gemeentelijk beleid binnen de grenzen die de raad daarvoor in de programma's heeft vastgesteld. Het stelt het college ook in staat met middelen binnen programma's te schuiven wanneer de initiële verdeling ontoereikend of ongeschikt blijkt te zijn om bepaalde door de raad gestelde doelen te bereiken. Het opstellen van de uitvoeringsinformatie stelt hem met andere woorden in staat om te besturen. Op het moment dat het college deze bevoegdheid zou kunnen delegeren, dan zou een ander orgaan een van de belangrijkste bevoegdheden kunnen krijgen die bepaalt hoe het college het bestuur voert. Het is onwaarschijnlijk dat de wetgever daarvoor ruimte heeft willen bieden. Het is daarom het meest waarschijnlijk dat de aard van de bevoegdheid de uitvoeringsinformatie op te stellen zich verzet tegen overdracht.

10.3.2 Procedurele verplichtingen

Het is dus niet mogelijk om de bevoegdheid tot het vaststellen van de begroting te delegeren en onwaarschijnlijk dat dit kan met betrekking tot de bevoegdheid tot het opstellen van de ontwerpbegroting en de uitvoeringsinformatie. Dit zijn niet de enige beperkingen waarmee het wettelijk kader burgerbegrotingen

30 Dölle en Elzinga 2004, p. 548 en p. 561. Dit volgt ook uit artikel 169 lid 1 Gemeentewet.

confronteert. Zij stuiten bij het realiseren van hun ambities ook nog op een aantal (procedurele) beperkingen die te maken hebben met de periode waarvoor de begroting geldt en het moment waarop hij moet zijn vastgesteld.

De begroting geldt op grond van artikel 189 lid 4 Gemeentewet voor de periode van één kalenderjaar. Uit artikel 192 lid 1 Gemeentewet volgt dat er na afloop van het kalenderjaar geen wijzigingen meer op de begroting van dat jaar kunnen worden doorgevoerd. Deze bepaling is voor het eerst geïntroduceerd door de gemeentewetgever van 1992.³¹ De eerste reden daarvoor hangt samen met de beslissing van een aantal jaar daarvoor om voor gemeenten verplicht een baten en lastenstelsel voor te schrijven (art. 2 lid 1 BBV).³² In een baten en lastenstelsel worden uitgaven en inkomsten toegerekend aan de jaren waarop ze betrekking hebben. Als een nieuwe brug bijvoorbeeld 30 jaar meegaat, dan worden de kosten ervan verspreid over de jaarlijkse begrotingen van die periode van 30 jaar. Volgens de wetgever biedt dit stelsel geen ruimte om na afloop nog uitgaven ten laste te brengen van het verstreken begrotingsjaar of om aan onbesteed gebleven middelen een nieuwe bestemming te geven.³³ De tweede reden voor de wetgever om het wijzigen van de begroting na afloop van het begrotingsjaar niet toe te staan, is dat het in strijd is met het karakter van de begroting als beleidsinstrument en met de rekening als verantwoordingsinstrument. Vóór de introductie van wat nu artikel 192 lid 1 Gemeentewet is, was het gangbare praktijk om eventuele discrepanties tussen de (voorlopige) jaarrekening en de eerder vastgestelde begroting weg te nemen door achteraf de begroting zo te wijzigen dat deze in overeenstemming was met de jaarrekening. Daarmee werd er volgens de gemeentewetgever 1992 geen verantwoording meer afgelegd ter gelegenheid van het vaststellen van de jaarrekening, maar door het wijzigen van de begroting.³⁴ Omdat de functie van beide documenten door deze handelswijze onvoldoende tot uitdrukking kon komen, werd het verboden om na afloop van het begrotingsjaar nog wijzigingen door te voeren. Voor burgerbegrotingen betekent dit dat zij, voor zover zij invloed willen uitoefenen op de begroting nadat deze is vastgesteld, hun invloed moeten laten gelden tijdens het jaar waarvoor de begroting geldt.

Ook wanneer burgerbegrotingen invloed willen uitoefenen op de inhoud van de begroting voordat deze is vastgesteld, zijn zij aan bepaalde tijdsbeperkingen gebonden. De begroting moet jaarlijks door de raad worden vastgesteld in het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor zij dient. Het college moet daarnaast de vastgestelde begroting op grond van artikel 191 lid 2 Gemeentewet binnen twee weken na de vaststelling maar uiterlijk vóór 15 november aan gedeputeerde staten zenden. Dit betekent dat de raad de begroting uiterlijk op 1 november moet hebben vastgesteld. Van deze termijnen kan niet worden afgeweken, wat betekent dat ook burgerbegrotingen

31 Dölle en Elzinga 2004, p. 554.

32 Dölle en Elzinga 2004, p. 555.

33 *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 159.

34 *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 159.

zich in hun proces ernaar moeten schikken. Wanneer zij invloed willen op de begroting vóórdat deze is vastgesteld, dan zullen zij dat moeten bewerkstelligen vóór 1 november. Nu levert dit op zichzelf nog geen al te erge tijdsdruk op, maar in combinatie met de begrotingspraktijk betekent de deadline van 1 november dat burgerbegrotingen weinig tijd hebben om invloed uit te oefenen. De begrotingsbehandeling door de raad kan namelijk pas aanvangen nadat het college een ontwerpbegroting heeft aangeboden (art. 190 lid 1 Gemeentewet). Dit gebeurt pas in het najaar nadat het college eerst aan de hand van de jaarstukken verantwoording heeft afgelegd over de uitvoering van de begroting van het voorgaande kalenderjaar en de raad de mogelijkheid heeft gehad hier een oordeel over te vellen. Een andere opzet zou geen recht doen aan het karakter van de jaarstukken als controle-instrument van de raad. Al met al betekent dit dat er effectief twee maanden overblijven (september en oktober) waarin de raad de begroting behandelt en er een document ligt waarmee burgerbegrotingen zouden kunnen werken. Deze tijdsdruk zal niet behulpzaam zijn voor de ambitie van burgerbegrotingen om tot beredeneerde en onderbouwde keuzes te komen ten aanzien van de invulling van de begroting.

10.3.3 *Verplichte uitgaven*

De derde belangrijke beperking waar burgerbegrotingen op stuiten, is vastgelegd in artikel 193 Gemeentewet. Op grond van dit artikel moeten een aantal uitgaven verplicht op de gemeentebegroting worden gebracht. Dat zijn:

- a) de renten en aflossingen van de door de gemeente aangegane geldleningen en alle overige opeisbare schulden;
- b) de uitgaven die bij of krachtens de wet aan de gemeente zijn opgelegd;
- c) de uitgaven die voortvloeien uit de van het gemeentebestuur gevorderde medewerking tot uitvoering van wetten en algemene maatregelen van bestuur, voor zover die uitgaven niet ten laste van anderen zijn gebracht.

De uitgaven onder a spreken voor zich. Onder b worden uitgaven verstaan die krachtens bijzondere wet aan derden moeten worden gedaan. Dit zijn bijvoorbeeld uitkeringen op grond van de Algemene Bijstandswet of bekostiging van bijzondere scholen op grond van de Wet op het voortgezet onderwijs.³⁵ Onder c worden uitgaven verstaan die vereist zijn om te voldoen aan taken die rusten op gemeenten op grond van medebewindswetgeving. Naast deze drie soorten verplichte uitgaven zijn er in de literatuur en jurisprudentie nog twee soorten uitgaven aangeduid die de gemeente verplicht moet verrichten. De eerste soort betreft uitgaven die het college moet doen op grond van besluiten of verordeningen die door de raad zijn vastgesteld en waaraan derden rechten kunnen ontlene. Wanneer de raad deze uitgaven niet op de begroting opneemt, handelt hij onrechtmatig omdat hij het dan onmogelijk maakt uitvoering te geven aan het besluit of de verordening waaruit de uitgaven en de rechten

35 Tekst en Commentaar Gemeentewet Provinciewet 2017, p. 319.

voortvloeien.³⁶ De tweede soort betreft uitgaven die de gemeente verplicht is te doen op grond van privaatrechtelijke rechtshandelingen waartoe het college heeft besloten (art. 160 lid 1 sub e Gemeentewet) en die door de burgemeester zijn verricht (art. 171 lid 1 Gemeentewet). Privaatrechtelijk kan de burgemeester de gemeente als rechtspersoon binden aan overeenkomsten. Al in 1849 is door de Hoge Raad in het De Bourbon-arrest bepaald dat het ontbreken van een (afdoende) begrotingspost niet in de weg kan staan aan de rechtsgeldigheid van privaatrechtelijke rechtshandelingen.³⁷ De bevoegdheid van de raad om de (inhoud van) de begroting vast te stellen, wordt door de privaatrechtelijke handelingen niet aangetast, maar de gemeente als rechtspersoon is wel verplicht rechtsgeldige overeenkomsten na te komen. Het college kan daardoor feitelijk de ruimte beperken die de raad heeft om de begroting naar eigen inzicht in te vullen. Al de middelen die besteed moeten worden aan het nakomen van overeenkomsten kunnen immers niet meer aan andere doeleinden worden uitgeven.

Er zijn geen precieze gegevens beschikbaar over het percentage verplichte uitgaven op een gemiddelde gemeentebegroting, maar de overgrote meerderheid van de totale uitgaven valt in één van de bovenstaande categorieën. Verreweg het meeste gemeentelijke beleid wordt immers tot het medebewind gerekend en/of tot beleid waaraan derden rechten kunnen ontlenuen. Voor burgerbegrotingen betekent dit dat zelfs als zij een rol zouden kunnen spelen bij de verdeling van middelen, het overgrote deel van die middelen al een vastgelegde bestemming kent waaraan niet getoerd kan worden. Feitelijk is daarmee de ruimte om met middelen te schuiven sterk beperkt.

10.3.4 *Subsidies als oplossing?*

Een gedachte die wellicht opkomt, is of de bovenstaande beperkingen niet omzeild kunnen worden door (vrij te besteden) delen van het budget als subsidie te verstrekken aan burgerbegrotingen. De raad en het college zouden dan aan alle begrotingsverplichtingen kunnen voldoen terwijl zij tegelijkertijd door middel van het verstrekken van grote algemene subsidies ruimte creëren voor burgerbegrotingen om een eigen invulling te geven aan de besteding van het budget. Dat klinkt misschien leuk, maar om een aantal redenen kan het subsidie-instrument niet op deze manier worden ingezet.

Een subsidie wordt in artikel 4:21 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gedefinieerd als ‘de aanspraak op financiële middelen, door het bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten’. De kern van het probleem voor burgerbegrotingen zit hem in het onderdeel ‘met het oog op bepaalde activiteiten’. Hieruit volgt dat de bestedingsrichting al

36 Vgl. Warmelink 1993, p. 96.

37 HR 5 oktober 1849 (*De Bourbon*), W 1058.

ongeveer vast moet staan bij de verstrekking van de subsidiemiddelen.³⁸ Dat blijkt ook uit artikel 4:23 lid 1 Awb, waarin staat dat een bestuursorgaan slechts subsidie mag verstrekken op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt, en uit artikel 4:30 lid 1 Awb, waarin staat dat de beschikking tot subsidieverlening een omschrijving bevat van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend. Het woord ‘activiteiten’ kan niet zo breed geïnterpreteerd worden dat daar het bediscussiëren van de bestedingsrichting van middelen onder begrepen wordt. Dat zou in strijd zijn met het karakter van de subsidie als instrument van de overheid om uitvoering te geven aan beleid. Een noodzakelijke voorwaarde voor het verlenen van een subsidie is, met andere woorden, dat er middelen worden besteed aan de daadwerkelijke uitvoering van beleid en niet alleen aan de discussie daarover. Burgerbegroting zouden hierdoor sterk in hun opzet beknot worden.

De tweede reden waarom subsidies niet kunnen worden gebruikt om de ambities van burgerbegrotingen te realiseren, heeft te maken met het doelgebonden karakter van subsidies. Een subsidie wordt voor het verrichten van een bepaalde activiteit verleend. Op het moment dat de middelen aangewend worden voor een andere activiteit dan waarvoor de subsidie is verleend, worden de voorwaarden van de subsidieverlening geschonden.³⁹ Bij een subsidie staat met andere woorden de bestedingsrichting van middelen al vast, terwijl burgerbegrotingen nu juist burgers in staat willen stellen om invloed uit te oefenen over die richting.

De derde reden waarom subsidies ongeschikt zijn om de ambities van burgerbegrotingen te realiseren, is wat formalistischer van aard. Wanneer een subsidie wordt toegekend, vindt er een overdracht plaats van middelen van een publiekrechtelijk rechtspersoon naar een privaatrechtelijk rechtspersoon. Nu kan een burgerbegroting privaatrechtelijk worden vormgegeven, maar dan kan er technisch gezien bij het besteden van de subsidiegelden niet meer gesproken worden van invloed op de inhoud van de begroting. De begroting behoort immers tot het publiekrecht, terwijl de subsidiegelden privaatrechtelijk worden aangewend. Met andere woorden, aan de verdeling van de middelen op de begroting zelf verandert niets door middel van het verlenen van een subsidie.

Los van deze drie redenen moet het vooral als onwenselijk worden beschouwd voor de overheid om te proberen de ambities van burgerbegrotingen te realiseren door middel van het verlenen van subsidies. Zelfs als het subsidierechtelijk onproblematisch zou zijn om grote subsidies voor zeer algemene doeleinden te verlenen aan burgerbegrotingen om verder te verdelen, treedt er spanning op met het vereiste dat over de besteding van publieke middelen verantwoording moet worden afgelegd.⁴⁰ Als namelijk de activiteiten en doeleinden waarvoor de subsidie wordt verstrekt algemeen en vaag zijn, dan heeft de verantwoording

38 Den Ouden, Jacobs en Verheij 2011, p. 28.

39 Den Ouden, Jacobs en Verheij 2011, p. 13.

40 Art. 4:45 lid 2 Awb.

die over de besteding ervan wordt afgelegd ook een vaag en algemeen karakter. Het zal dan lastig zijn om te bepalen of de middelen doelmatig en doeltreffend besteed zijn. Voor burgerbegrotingen zelf kleven er ook allerlei nadelen aan het werken met subsidies. Niet alleen moeten zij zich privaatrechtelijk organiseren om subsidies te kunnen ontvangen, maar zij moeten ook rekening houden met verschillende waarborgen waarmee het verstrekken van subsidies gepaard gaat. De subsidieverlening kan bijvoorbeeld worden aangevochten bij de bestuursrechter omdat het een besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb. Ook spelen er allerlei vraagstukken met betrekking tot bijvoorbeeld schaarse rechten en het aanbestedingsrecht.⁴¹ Dit alles maakt het werken met subsidies een ingewikkeld en (potentieel) tijdrovend proces. Bovenal moeten subsidies echter als een ongeschikt instrument worden gezien om de doelstellingen van burgerbegrotingen te realiseren.

10.4 De begrotingsfuncties en hun betekenis voor de raad en het college

Uit het voorgaande blijkt dat het wettelijk kader op dit moment belangrijke beperkingen stelt aan juridisch inhoudelijke participatie van burgers bij het verdelen van publieke middelen in de begroting en de uitvoeringsinformatie. Deze beperkingen kunnen uiteraard door de wetgever worden weggenomen om ruimte te maken voor de ambities van burgerbegrotingen. De vraag is alleen wat voor effect een wijziging zal hebben op de positie die de (Grond-) wet aan de raad en het college in het gemeentebestuur heeft willen toekennen en op de verhouding tussen deze organen. Deze vraag kan het beste worden aangevlogen vanuit de verschillende functies die de begroting vervult voor de gemeentelijke overheid. Uit de plaats die de raad en het college innemen bij deze begrotingsfuncties volgt namelijk wat hun institutionele positie is ten opzichte van elkaar en hoe deze posities zich verhouden tot de ambities van burgerbegrotingen. Aan de hand van deze kennis kan dan vervolgens bepaald worden of een wijziging van het wettelijk kader om ruimte te creëren voor burgerbegrotingen neer zou komen op een praktische of principiële wijziging. Ook kan met behulp van de kennis bepaald worden welke ruimte er wel is of kan worden gecreëerd voor burgerbegrotingen om inhoudelijk betrokken te zijn bij de verdeling van publieke middelen over gemeentelijk beleid.

Vooropgesteld moet worden dat de wetgever in deze kwestie niet altijd eenduidig is geweest en soms zelfs tegenstrijdig. Desondanks is er een ontwikkeling waar te nemen die er grosso modo op neerkomt dat de zeggenschap van de raad over de besteding van middelen in de loop der jaren formeel gezien volledig intact is gebleven, maar materieel gezien heeft ingeboet ten gunste van de positie van het college. Interessant genoeg lijkt daarmee op lokaal niveau een tegenovergestelde ontwikkeling plaats te vinden met betrekking tot het

41 Drahmman 2015.

budgetrecht dan op nationaal niveau. Daar is juist sinds de Grondwet van 1848 de tendens geweest richting volledige zeggenschap van het parlement, zowel formeel als materieel.⁴² Zoals hierna zal blijken, heeft dit verschil gevolgen voor het antwoord op de vraag welke (institutionele) positie de raad en het college met betrekking tot de begroting moeten innemen en hoe burgerbegrotingen zich daartoe mogen verhouden.

10.4.1 *De begrotingsfuncties*

De bevoegdheden en plichten die de raad en het college hebben in het kader van de begroting zijn bedoeld om de begroting een aantal voor de gemeentelijke overheid cruciale functies te laten vervullen. Doorgaans wordt onderscheid gemaakt tussen de (1) autorisatie-, (2) allocatie-, (3) controle en verantwoordings-, (4) beheerstechnische en (5) financiële functie.⁴³ De autorisatiefunctie staat ook wel bekend als de juridische functie. Door begrotingsvoorstellen vast te stellen, oftewel door ze te aanvaarden, machtigt de raad het college om uitgaven te doen tot een bepaalde hoogte.⁴⁴ De allocatiefunctie is meer beleidsmatig van aard. Omdat gemeenten schaarse middelen hebben om beleid te voeren, moeten er keuzes gemaakt worden. De allocatiefunctie houdt in dat die keuzes tot uitdrukking komen in de begroting. De controle- en verantwoordingsfunctie vormt het spiegelbeeld van de autorisatiefunctie. Door verschillende organen wordt gecontroleerd of de goedgekeurde bedragen uit de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend besteed zijn. Het college legt vervolgens over de besteding (financiële) verantwoording af aan de raad door het overleggen van de jaarrekening en het jaarverslag (art. 197 lid 1 Gemeentewet). De beheerstechnische functie heeft specifiek betrekking op de rol van het college als uitvoerende instantie. De begroting dient de uitvoering aan te sturen van de in de begroting opgenomen taken en activiteiten. Met andere woorden, de begroting geeft de financiële en beleidsmatige grenzen aan waarbinnen het college het beleid dient uit te voeren.⁴⁵ De grenzen dienen op zo'n wijze te zijn aangegeven dat doelmatige uitvoering van het beleid door het college en controle daarvan mogelijk is. De financiële functie, ten slotte, ziet op de noodzaak dat de begroting evenwichtig moet zijn en inzicht moet bieden in de financiële situatie van de gemeente.⁴⁶ De eis uit artikel 189 lid 2 Gemeentewet dat de raad erop toeziet dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is, staat in direct verband hiermee. Het inzicht dat de begroting moet bieden in de financiële situatie van de gemeente moet overigens vooral als een voorlopig inzicht worden beschouwd. De begroting is immers voor de inkomstenkant slechts een raming, terwijl de jaarrekening de feitelijke gegevens bevat. Voor de daadwerkelijke financiële situatie van een gemeente is de jaarrekening daarom leidend.

42 Poppelaars 2018, p. 81-94.

43 Dölle en Elzinga 2004, p. 547-548. Vgl. Diamant 2017, p. 77-80 en Poppelaars 2018, p. 19-20.

44 Slechts in uitzonderlijke gevallen is geen (voorafgaande) goedkeuring van de raad nodig voor het doen van uitgaven. In de artikelen 193 t/m 195 en 208 en 209 Gemeentewet zijn deze gevallen beschreven.

45 *Stb.* 2003, 27, p. 21-22.

46 Dölle en Elzinga 2004, p. 547-548.

Het karakter van de begroting als beleidsinstrument komt vooral tot uitdrukking in de autorisatie-, allocatie- en controle- en verantwoordingsfunctie. Met het oog op de wens van burgerbegrotingen om invloed uit te oefenen op de besteding van middelen zijn dit de functies die nader bestudeerd moeten worden. De overige twee functies zijn meer procedureel van aard en spelen geen rol bij de vraag wie wat te zeggen heeft over de inhoud van de begroting. Ook zijn zij minder relevant voor de institutionele verhoudingen tussen raad en college. De beheerstechnische en financiële functie worden hier daarom niet verder behandeld.

10.4.2 *Autorisatie*

De raad neemt de belangrijkste positie in bij de totstandkoming van de begroting omdat hij het enige orgaan is dat een begroting kan vaststellen (en wijzigen) en het college kan machtigen uitgaven te verrichten. De bevoegdheid uit artikel 189 lid 1 Gemeentewet kan immers niet gedelegeerd worden. Door de Staatscommissie-Elzinga is wel nagedacht over een nuancering van deze exclusieve positie van de raad bij de autorisatiefunctie. De commissie schreef in haar eindrapport dat de collegebevoegdheden inzake de begroting en de rekening wellicht verruimd zouden kunnen worden. De raad zou zich dan op hoofdlijnen kunnen richten en het college de ruimte laten bij het doen van kleine uitgaven, ‘zonder formele autorisatie van de raad vooraf per concreet geval’.⁴⁷ De raad zou dan achteraf bij de controle van de jaarrekening moeten nagaan of de (kleine) uitgaven voldeden aan rechtmatigheids- en doelmatigheidsnormen.⁴⁸ Uiteindelijk heeft de regering geen werk gemaakt van dit gedachte-experiment, maar het laat wel zien dat er anders gedacht kan worden over de rol van raad bij het autoriseren van uitgaven.

Dat de begroting überhaupt autoriseert, is in het verleden onderwerp van discussie geweest. De Afdeling Advisering van de Raad van State nam in twee adviezen ten tijde van de dualisering de stelling in dat de begroting onder het stelsel van vóór de dualisering *geen* autorisatie aan het college inhield om bepaalde uitgaven te doen.⁴⁹ Volgens de Afdeling Advisering had het college slechts een bevoegdheid om uitgaven te doen als daarvoor een grondslag kon worden gevonden in een besluit of voorschrift van de raad of als bij of

47 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 234. Het eindrapport is wat onduidelijk over waar deze formele autorisatie precies op ziet. Even verderop stelt de commissie namelijk: ‘Terzake van de zogenaamde bestuurlijke bevoegdheden (zoals het toekennen van een subsidie of gronduitgifte) zou het college deze zelf moeten uitoefenen, zonder dat hiervoor de raad om toestemming moet worden verzocht’, p. 234. Dit citaat lijkt te impliceren dat het schrappen van formele autorisatie ziet op het schrappen van goedkeuring van de raad voor het uitoefenen van de bevoegdheid subsidies te verstrekken. Toch denk ik dat het voorstel wel degelijk ziet op het schrappen van formele autorisatie van de raad voor het doen van concrete kleine uitgaven. Het citaat in de hoofdtekst ziet op collegebevoegdheden bij de begroting en de rekening, en niet op de bestuursbevoegdheden bij het verstrekken van subsidies. Daarnaast is het onlogisch dat het schrappen van formele autorisatie betrekking heeft op het uitoefenen van bestuursbevoegdheden, aangezien deze bevoegdheden in een gedualiseerd stelsel toch al bij het college zouden liggen en het dus onnodig is dat nog eens apart te benoemen.

48 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 234.

49 *Kamerstukken II* 2002/03, 28769, nr. A, p. 1; *Stcr.* 2003, 29 (bijvoegsel), p. 2.

krachtens de wet aan het gemeentebestuur werd opgedragen om bepaalde uitgaven te doen. Aanvullend merkte de Afdeling Advisering op dat de begroting slechts het karakter van een raming had en niet als bevoegdheidsgrondslag kon dienen. Hij onderbouwde deze stelling met een verwijzing naar een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 31 januari 1997.⁵⁰ In die zaak had het college van de gemeente Eindhoven een subsidie verleend waarvoor weliswaar middelen op de begroting waren gereserveerd maar waarbij de bevoegdheid tot subsidieverlening niet door de raad was gedelegeerd aan het college. Het subsidiebesluit was daardoor onbevoegd genomen. Deze uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak is door de Afdeling Advisering in zijn eerder aangehaalde adviezen verkeerd geïnterpreteerd. De Afdeling Advisering lijkt ervan uit te gaan dat het autoriseren van het college tot het doen van uitgaven door middel van het vaststellen van de begroting gelijk zou staan aan het overdragen van een bestuursbevoegdheid om besluiten te nemen in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb. Aangezien dit in strijd zou zijn met het legaliteitsbeginsel kwam de Afdeling Advisering tot de conclusie dat de begroting niet autoriseert. Dat is een logische conclusie als de interpretatie van de autorisatiefunctie zou kloppen, maar dat doet hij niet. Het autoriseren van het college tot het besteden van middelen houdt niets meer in dan een interne machtiging tot het doen van uitgaven tot een bepaald maximum.⁵¹ Net als dat een begrotingspost geen privaatrechtelijke verbintenissen in het leven roept waaraan derden rechten kunnen ontlene, creëert een begrotingspost ook geen publiekrechtelijke bevoegdheden met externe werking.⁵² Door het college te autoriseren middelen te besteden, treft de raad een interne regeling over het uitvoeren van de begroting.⁵³ Daarnaast stelt autorisatie door het toekennen van een maximum aan middelen een maatstaf vast waarover het college ter verantwoording kan worden geroepen bij de controle van de gemeentefinanciën. Vandaar dat de autorisatiefunctie wordt aangeduid als het spiegelbeeld van de controle- en verantwoordingsfunctie.⁵⁴ Kortom, de bewering van de Afdeling Advisering dat het 'de vanouds heersende opvatting in rechtspraak en literatuur is dat de gemeentebegroting geen autorisatie aan het college inhoudt om bepaalde uitgaven te doen', klopt niet.⁵⁵ De begroting autoriseert wel degelijk, maar vormt geen zelfstandige grondslag voor publiekrechtelijke bevoegdheden. De Afdeling Advisering was overigens wel van mening dat een autoriserende functie van de begroting beter in een dualistisch systeem paste, maar vond dat dit in het dualiseringswetsvoorstel niet voldoende tot uiting kwam. De regering wees er in de reactie op het advies van de Raad van State terecht op

50 AB 1997/440.

51 Vgl. Oud 1947, p. 423, waar hij hetzelfde standpunt huldigt ten aanzien van de autoriserende functie van de nationale begroting.

52 HR 8 mei 1877 (*Onverschuldigde Staat*), W 4119.

53 Vgl. Warmelink 1993, p. 54-55.

54 Diamant 2017, p. 79.

55 *Kamerstukken II* 2002/03, 28769, nr. A, p. 1.

dat (het huidige) artikel 189 Gemeentewet voldoende uitdrukking geeft aan de autorisatiefunctie, evenals het woord ‘vaststellen’ uit artikel 191 Gemeentewet dat doet.⁵⁶

Overigens zijn niet alle onderdelen van de begroting voor de autorisatiefunctie van belang. Artikel 189 lid 1 Gemeentewet lijkt vrij onomwonden te bepalen dat alle onderdelen van de begroting autoriserende werking hebben, maar deze op zichzelf logische aanname is onjuist. Dit valt af te leiden uit de aanpassingen die volgens het BBV in de begroting moeten worden aangebracht in het geval van een begrotingswijziging. Zoals gezegd zijn uitgaven van het college op grond van het vereiste van prealabiliteit pas rechtmatig wanneer zij vooraf zijn goedgekeurd door de raad. Dat geldt uiteraard ook voor uitgaven die niet in de initiële begroting zijn opgenomen, maar bij een tussentijdse wijziging op de begroting worden gebracht. Daaruit volgt dat alleen van die onderdelen van de begroting een autoriserende werking uitgaat die bij tussentijdse begrotingswijzigingen aangepast moeten worden. Uit het BBV blijkt dat van alle onderdelen van de begroting alleen het overzicht van baten en lasten op grond van artikel 18 aangepast dient te worden bij een tussentijdse begrotingswijziging. Daarom moet geconcludeerd worden dat alleen van dit onderdeel van de begroting autoriserende werking uitgaat.⁵⁷

Doordat de raad het enige orgaan is dat het college kan machtigen tot het doen van uitgaven, staat het college in een afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de raad. Het college kan binnen een programma met middelen schuiven om de door de raad vastgestelde effecten te bereiken, maar op het moment dat het college over programmagrenzen heen wil schuiven, en daarmee het maximum overschrijdt van aan een programma toegekende middelen, of wanneer er een verschuiving zou optreden als gevolg van een belangrijke beleidswijziging, dan zal het college voor nieuwe autorisatie bij de raad moeten aankloppen. Deze verhouding tussen raad en college geeft uitdrukking aan het eerste beginsel dat ten grondslag ligt aan de gemeentelijke democratie, namelijk dat het politieke primaat aan de raad toekomt. Een van de meest effectieve manieren waarop het wettelijk kader deze positie van de raad waarborgt, is door te bepalen dat alleen de raad uitgaven mag autoriseren. Immers, zonder autorisatie kunnen er geen middelen worden uitgegeven en zonder middelen kan er geen beleid worden gevoerd. Het autoriseren van uitgaven is daarmee een belangrijke waarborg die ervoor zorgt dat het uiteindelijk de raad is die bepaalt welk beleid gevoerd gaat worden. Deze kijk op de rol van de raad bij het autoriseren van uitgaven is ook terug te vinden in het rapport van de Staatscommissie-Elzinga. Volgens de Staatscommissie is het budgetrecht, waaraan de raad uitdrukking geeft door de begroting vast te stellen, een hoeksteen van die eindverantwoordelijkheid en van de positie van de raad tegenover de andere bestuursorganen.⁵⁸ De commissie voegde daaraan toe: ‘[d]e vraag die in het kader van de discussie

56 *Kamerstukken II* 2002/03, 28769, nr. A, p. 2-3.

57 Van der Woude 2011, p. 83-84.

58 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 231 en p. 364.

over dualisme kan worden gesteld, is of het budgetrecht van de gemeenteraad een principieel andere invulling behoeft. De commissie beantwoordt die vraag ontkennend. Het budgetrecht van de raad is wezenlijk verbonden aan de centrale plaats die de raad als lokale volksvertegenwoordiging in het gemeentelijk bestel inneemt en naar het oordeel van de commissie ook dient in te nemen.⁵⁹ Tijdens de parlementaire behandeling van de dualiseringswet onderschreef de regering deze visie. De CDA-fractie had in de Eerste Kamer vragen gesteld over of het mogelijk was in het dualistische stelsel zoals de regering dat voor ogen had wezenlijke bevoegdheden, waaronder die met betrekking tot de begroting en de rekening, op te dragen aan andere organen dan de raad. De regering antwoordde ontkennend: '[e]r is niet overwogen de door de leden van de CDA-fractie genoemde bevoegdheden (...) bij de raad weg te halen, omdat het daarbij (...) om voor de institutionele positie van de raad wezenlijke bevoegdheden gaat, die de raad onmiskenbaar toebehoren. Het ontnemen aan de raad van zulke wezenlijke bevoegdheden zou, anders dan bij de wel over te hevelen bevoegdheden, afbreuk doen aan de grondwettelijke positie van de raad als hoofd van de gemeente.'⁶⁰ De standpunten van de staatscommissie en de regering komen erop neer dat ook in een dualistisch systeem alleen de raad uitgaven kan autoriseren. Uit de beschouwing over hoofdstuk 7 van de Grondwet uit 2015, waarin het budgetrecht werd afgeleid uit het hoofdschap van de raad, blijkt dat dit ook het standpunt was van het kabinet-Rutte-II. Kort en goed betekent dit dat de bevoegdheid om de begroting vast te stellen en uitgaven te autoriseren niet aan een ander orgaan kan worden toegekend zonder dat dit principieel zou afdoen aan het politieke primaat van de raad en daarmee aan het eerste beginsel van de gemeentelijke democratie.

10.4.3 *Allocatie*

Uit het voorgaande volgt dat de bevoegdheid de begroting vast te stellen van dusdanig gewicht is voor de positie van de raad dat elke wijziging van het wettelijk kader die de raad of de wetgever in staat stelt het budgetrecht aan een ander orgaan toe te kennen, neerkomt op een principiële wijziging van de aard van de gemeentelijke democratie. Daar kan uiteraard toe besloten worden, maar de ambities van burgerbegrotingen kunnen eventueel ook verwezenlijkt worden zonder over te gaan tot zo'n ingrijpende wijziging. De bevoegdheid om de begroting te autoriseren is immers een andere dan de bevoegdheid om te bepalen waaraan welke middelen worden toegekend. Dat laatste behoort tot het terrein van de allocatiefunctie, waar zoals eerder al bleek niet alleen de raad maar ook het college een belangrijke plaats inneemt. Alleen al door het feit dat de raad hier geen exclusieve positie heeft, liggen de institutionele verhoudingen anders. De vraag is dan hoe ze liggen en wat dit betekent voor de ambities van burgerbegrotingen.

59 Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 364. Zie ook de kabinetsreactie op het rapport van de Staatscommissie, waarin het kabinet aangaf het eens te zijn met de commissie, *Kamerstukken II* 1999/00, 26800 VII, nr. 42, p. 11.

60 *Handelingen I* 2000/01, 27751, nr. 10b, p. 18.

In (oudere) staatsrechtelijke literatuur over het budgetrecht op *nationaal* niveau is lange tijd discussie gevoerd over de zeggenschap van de regering en het parlement over de inhoud van de rijksbegroting.⁶¹ Buys was van mening dat het budgetrecht niet van nature bij de wetgever thuishoorde: ‘[i]mmers regeling van het gebruik der staatsmiddelen, is uit haren aard eene daad van bestuur, en dus eene daad, welke overal tot het gebied van de uitvoerende macht zoude behooren (...).’⁶² De enige reden dat de wetgever toch over het budgetrecht beschikte, was omdat de Grondwet het nu eenmaal bepaalde. Buys trok hieruit de conclusie dat de zeggenschap van het parlement over de inhoud van de begroting beperkt hoorde te zijn en dat de regering een bepaalde vrijheid toe diende te komen. Hij erkende tegelijkertijd dat het parlement de bevoegdheid bezat om de inhoud van de begroting naar haar hand te zetten en dat zijn opvatting daarom vooral theoretisch was.⁶³ Kranenburg was met Buys van mening dat begroten een daad van uitvoering was, maar vond desondanks dat het budgetrecht weldegelijk van nature bij de wetgever thuishoorde. Hij koppelde het recht namelijk aan het belastingrecht, en dat hoorde volgens hem zonder twijfel bij de wetgever. Hieruit concludeerde Kranenburg dat de zeggenschap van het parlement over de begroting niet alleen in de praktijk onbegrensd was, maar dat het dat ook hoorde te zijn.⁶⁴ Oud, ten slotte, meende net als Buys dat begroten een daad van uitvoering was, maar leidde daar vervolgens niet uit af dat de zeggenschap van het parlement beperkt hoorde te zijn.⁶⁵ Hij signaleerde maar één belangrijke uitzondering daarop: ‘[v]oor zover de Regering tot het verrichten van bepaalde daden van uitvoering verplicht is, is het parlement gehouden haar de daarvoor benodigde gelden toe te staan.’⁶⁶ Poppelaars geeft in haar proefschrift aan dat deze principiële discussie over de aard van begroten en de betekenis daarvan voor de mate van zeggenschap van het parlement over de begroting geen rol van betekenis meer speelt voor het nationale budgetrecht. Tegenwoordig spitst de discussie zich toe op de feitelijke beperkingen waarmee het parlement geconfronteerd wordt bij het vaststellen van de begroting, waarbij de verplichte uitgaven zoals Warmelink die onderscheidt een belangrijke rol spelen.⁶⁷

Een dergelijke discussie over de aard van het budgetrecht en de zeggenschap van verschillende organen over de inhoud van de begroting is in de context van het gemeentelijke niveau tot aan de dualisering nooit gevoerd. Dat is ook wel logisch aangezien tot aan dat moment het gemeentelijke bestuurssysteem op monistische leest geschoeid was. In theorie stelde in dat stelsel de raad de begroting vast, bepaalde hij waaraan middelen zouden worden besteed en voerde het college vervolgens de begroting uit. In de praktijk lag dit natuurlijk wat

61 Voor een uitgebreid overzicht zie Warmelink 1993, p. 94-97 en Poppelaars 2018, p. 85-90.

62 Buys 1883, p. 645.

63 Buys 1883, p. 663: ‘[v]ooreerst heeft zij [het parlement] het middel in handen om de begrootingsposten telkens meer te splitsen en dus de vrijheid van de Regeering allengs nauwer te beperken. Zeker kan zij daarbij veel te ver gaan, maar de bevoegdheid om de grenzen zoo te stellen als zij zal meenen te behooren, kan haar althans niet worden betwist.’

64 Kranenburg 1958, p. 212-213.

65 Oud 1947, p. 426.

66 Oud 1947, p. 426.

67 Warmelink 1993, p. 91; Poppelaars 2018, p. 90-91.

genueanceerder, maar pas met de dualisering werd het ook echt belangrijk de rol van het college bij de vaststelling en invulling van de begroting te expliciteren. Aanleiding daartoe was de scheiding die werd aangebracht tussen de raad en het college en hun rollen binnen het gemeentebestuur. De positie van het college werd verzelfstandigd en alle bestuursbevoegdheden moesten in beginsel bij dat orgaan komen te liggen. Volgens de Handreiking duale begroting (hierna: de Handreiking) had dit voor de inrichting en invulling van de begroting tot logisch gevolg dat deze gedualiseerd zou worden en dat er twee begrotingsdocumenten zouden komen. Enerzijds de programmabegroting, die de raad moest ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende rol, anderzijds de productenraming, die het college moest ondersteunen bij de uitvoerende functie en die ondertussen is vervangen door de uitvoeringsinformatie.⁶⁸

De verhouding tussen de zeggenschap van de raad en de zeggenschap van het college is afhankelijk van de mate van detail die de raad in de begroting moet of mag aanbrengen. Artikel 189 lid 1 Gemeentewet bepaalt dat de raad voor alle taken en activiteiten de bedragen op de begroting brengt die hij daarvoor uittrekt. Dit lijkt te suggereren dat alle uitgaven die met publieke middelen worden gedaan, van de aanschaf van grond onder een voetbalstadion tot de vervanging van een vernielde bloembak, individueel moeten worden goedgekeurd door ze een plaats te geven in de begroting. Dit zou zelfs in de kleinste gemeente tot een zeer onoverzichtelijke begroting leiden en controle ervan praktisch onmogelijk maken. Het is dan ook zeker niet de bedoeling de begroting op deze manier in te vullen. Het andere uiterste, namelijk één programma opnemen met daarin alleen de post ‘het college geeft geld uit aan beleid’, is dan weer veel te grof. Dit botst met de functie van de begroting als kaderstellend document (welk kader in dat geval?) en als document aan de hand waarvan de raad het college ter verantwoording kan roepen (waarover dan?). Daarnaast botst het met het hoofdschap van de gemeenteraad, op grond waarvan de raad de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid dient te bepalen.⁶⁹ Juist de raad mag en moet dit doen omdat hij het enige democratisch gelegitimeerde orgaan is van de gemeente. Op het moment dat er maar één algemene post op de begroting zou verschijnen, zouden de hoofdlijnen van het beleid niet meer in de begroting terug te vinden zijn. Daarnaast zou het de facto het college zijn dat die ene post in beleidslijnen zou uitsplitsen, aangezien dit het orgaan is dat de begroting uitwerkt. Dat zou betekenen dat de politieke keuzes, waarvan de dualiseringswetgever wilde dat de raad ze in de begroting tot uitdrukking zou brengen, door het college gemaakt zouden worden. Dit botst principieel met het beginsel dat het gemeentelijk bestuursmodel gedualiseerd is en dat de politieke keuzes gemaakt moeten worden door de gepolitiseerde raad. Het antwoord op de vraag hoeveel detail de raad dan in de begroting moet of mag aanbrengen, zit dus ergens tussen de twee uitersten in van een extreem gedetailleerde en extreem algemene begroting.

68 Handreiking duale begroting 2002, p. 11. De handreiking is een document dat door BZK en de VNG werd uitgegeven om gemeenten te helpen bij het opstellen van gedualiseerde begrotingen.

69 Van der Woude 2011, p. 71-72.

Er zijn een aantal redenen te geven waarom de begroting meer gedetailleerd mag zijn. Ten eerste bevat noch de Gemeentewet noch het BBV regels over de mate van detail die de raad in de begroting mag aanbrenge. Op basis van de tekst van deze regelingen kan de raad de begroting zo gedetailleerd maken als hij zelf wil. Een goed voorbeeld waaruit blijkt dat gemeenteraden van deze vrijheid ook gebruikmaken, zijn de begrotingssubsidies. Dit zijn subsidies die worden toegekend aan concrete personen of projecten die rechtstreeks op de begroting worden gebracht. Ten tweede mag de raad op grond van artikel 8 lid 4 BBV het onderdeel baten en lasten van een programma splitsen in een onderdeel voor prioriteiten en een onderdeel voor overig. De Handreiking zegt daarover dat de raad dit kan doen wanneer hij het vaststellen van de begroting op programmaniveau te grof vindt.⁷⁰ Ook de Commissie-BBV stelt dat de begroting op een lager niveau dan het programmaniveau kan worden vastgesteld, maar niet lager dan dat van de taakvelden.⁷¹ Ten derde staat in de toelichting bij het BBV dat het voor de autorisatie- en allocatiefunctie van de begroting essentieel is dat deze transparant is: ‘duidelijk moet worden aangegeven waar het geld aan uitgegeven zal worden’.⁷² Nu valt er natuurlijk te discussiëren over wat dan als ‘duidelijk’ moet worden gezien, maar een meer gedetailleerde begroting is beter met dit streven te verenigen dan een minder gedetailleerde. Waar dan precies de grens zou moeten liggen op grond van de eis dat de begroting transparant moet zijn, is lastig in algemene zin aan te geven, maar een voorbeeld kan helpen om er een beeld bij de te vormen. In de Handreiking is het volgende schema te vinden:

Tabel 8.1 voorbeeld Handreiking duale begroting.⁷³

Onderdelen programma	Kernvragen	Voorbeelden
Maatschappelijke effecten	Wat willen we?	Beperken verontreiniging oppervlaktewater
Producten	Wat gaan we daarvoor doen?	100 aansluitingen op riolering in buitengebied
Uitvoering		Aanleg rioleringen
Input	Wat mag het kosten?	€ 5 miljoen

De Handreiking stelt dat de raad invulling moet geven aan de eerste en derde w-vraag (wat willen we en wat mag het kosten?), waardoor de antwoorden daarop dus terug te vinden zijn in de (openbare) begroting. Het college geeft volgens de Handreiking invulling aan de tweede w-vraag (wat gaan we daarvoor doen?), waardoor het antwoord daarop niet in de begroting is terug te vinden maar in de (in beginsel niet-openbare) uitvoeringsinformatie.⁷⁴ Het probleem met deze opzet is dat het doel wel in de begroting genoemd wordt, maar het beleid om dat doel te bereiken niet. Dat verhoudt zich slecht tot de verplichting uit artikel 8 lid 3 sub b BBV om in de programma's aan te geven

70 Handreiking duale begroting 2002, p. 31.

71 Commissie-BBV 2017, p. 7. De Commissie-BBV is ingesteld op basis van artikel 75 BBV en draagt zorg voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV en voor een visie ten aanzien van rechtmatigheid in de controleverklaring van gemeenten.

72 *Stb.* 2003, 27, p. 31.

73 Handreiking duale begroting 2002, p. 18.

74 Handreiking duale begroting 2002, p. 22.

op welke wijze ernaar gestreefd zal worden beleidsdoelen te realiseren. De opzet is des te problematischer omdat de manier waarop het doel bereikt moet worden net zo goed een politieke vraag is waarover de raad en burgers een oordeel zouden moeten kunnen vellen als over de vraag wat het doel van het beleid moet zijn. Moet bijvoorbeeld de verontreiniging van oppervlaktewater tegengegaan worden door middel van het aansluiten van het buitengebied op riolering, of moet er strenger opgetreden worden tegen zwerfafval of moet er meer voorlichting komen? Over al deze verschillende manieren om het doel te bereiken kan men legitiem van mening verschillen. Als de begroting niet alleen een financieel kader maar ook een beleidsdocument moet zijn, zoals de afgelopen decennia meer en meer is benadrukt, en als burgers en andere partijen zich door middel van de begroting moeten kunnen informeren over het gevoerde beleid, dan is het niveau waarop de Handreiking aanraadt de begroting vast te stellen te grof en onduidelijk.⁷⁵ De raad moet de ruimte hebben om in de begroting tot uitdrukking te laten komen welke politieke keuzes er gemaakt zijn met betrekking tot de besteding van publieke middelen, ook wanneer die zich op het niveau van de details voordoen. Dit pleit voor een begroting die gedetailleerder is dan de Handreiking aangeeft.

Tegelijkertijd zijn er een aantal redenen te geven waarom de begroting meer algemeen van aard mag zijn. Ten eerste werd met het BBV het uitgangspunt van de CV 95 verlaten dat de begroting een functionele indeling moest hebben. In plaats daarvan moet de begroting worden ingedeeld in programma's die de raad zelf inricht. Het vrijgeven van de begroting was bedoeld om gemeenteraden in staat te stellen beleidsprioriteiten aan te geven en de begroting toe te snijden op situaties en wensen in hun eigen gemeenten.⁷⁶ De toelichting bij het BBV stuurt de raad richting het vaststellen van een begroting op hoofdlijnen: '[g]ezien de noodzaak van het behouden van een goed overzicht door provinciale staten en de raad ten einde hun taken goed te vervullen, is het van belang dat er een beperkt aantal programma's wordt geformuleerd. Te veel detail maakt dat het inzicht benodigd voor de kaderstellende rol wordt vertroebeld.'⁷⁷ In de Handreiking staat in wezen hetzelfde: '[h]et dualistische stelsel vereist een raad die bereid is details te laten voor wat ze zijn en te sturen op het niveau van de programma's en de maatschappelijke resultaten die daarbij zijn bepaald.'⁷⁸ Ook Minister De Vries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stuurde ten tijde van de parlementaire behandeling van de dualiseringswet aan op het vaststellen van een begroting op hoofdlijnen: 'door goed gebruik van de begroting te maken kan de raad dwingende kaders stellen aan het college, zonder te vervallen in detaillistische medebesturing'.⁷⁹ Daarnaast kan ook op grond van artikel 8 lid 4 BBV, waarin staat dat de raad het onderdeel baten en lasten van een programma kan splitsen in een onderdeel voor prioriteiten en een onderdeel voor overig, worden betoogd dat de raad een meer algemene begroting

75 *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 64 en p. 155-156; *Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3, p. 42.

76 *Stb.* 2003, 27, p. 22.

77 *Stb.* 2003, 27, p. 54.

78 Handreiking *duale begroting* 2002, p. 22.

79 *Handelingen I* 2001/02, 27751, p. 1053.

mag vaststellen. Het betreft hier een discretionaire bevoegdheid waarvan de raad niet verplicht is gebruik te maken. De raad kan er zodoende voor kiezen niet expliciet in de begroting aan te geven welk beleid prioriteit heeft.

De tweede reden waarom een meer algemene begroting mag worden vastgesteld, valt af te leiden uit de recente wijziging van het BBV uit 2016 waarbij de door het college vast te stellen productenraming is vervangen door de vaststelling van uitvoeringsinformatie aan de hand van bij ministeriële regeling bepaalde taakvelden.⁸⁰ Zoals gezegd, worden de door de raad vastgestelde programma's in taakvelden verder uitgewerkt. Voorheen was het college bij het opstellen van de productenraming alleen gebonden aan eisen die voortvloeien uit zijn verantwoordingsplicht richting de raad. Het college moest er bijvoorbeeld voor zorgen dat de uitvoering van bepaalde kwaliteit was en dat de in de begroting geformuleerde maatschappelijke effecten konden worden gerealiseerd. Dat veronderstelde dat de producten tot op bepaalde hoogte geobjectiveerd moesten zijn om resultaten te kunnen meten, bijvoorbeeld door doelstellingen te formuleren naar tijd, geld en kwaliteit.⁸¹ Deze vereisten gelden nog steeds, maar sinds 2016 is daar het verplichte gebruik van de taakvelden bijgekomen. Het voorschrijven van de taakvelden heeft op het eerste gezicht geen gevolgen voor de positie van de raad bij het vaststellen van de begroting. Het zijn immers vormvoorschriften die aan het college worden opgelegd. Bij nader inzien lijkt het echter toch een soort afbakening te vormen voor de mate van detail die de raad in de begroting behoort aan te brengen. Als de raad de programma's namelijk op een gedetailleerder niveau vaststelt dan dat van de taakvelden, dan is hij feitelijk op het terrein van het college aan het werk en dat is niet de bedoeling. Het opstellen van de uitvoeringsinformatie, waaronder ook de verdeling van middelen over de taakvelden valt, moet immers door het college worden gedaan op grond van artikel 186 lid 2 sub a Gemeentewet. De taakvelden kunnen in die zin worden beschouwd als een ondergrens voor de mate van detail die programma's van de raad behoren te bevatten.

Naast het opleggen van een bepaalde mate van detail kan de verplichting voor het college om bij het opstellen van uitvoeringsinformatie bepaalde taakvelden te gebruiken overigens nog een (wellicht onbedoeld) effect hebben. De minister schreef in de toelichting bij de ministeriële regeling waarin de taakvelden zijn vastgelegd dat zij geen invloed hebben op de indeling van de programmabegroting.⁸² Strikt genomen is dat waar. De raad blijft qua inhoud en vorm vrij bij het opstellen van de programma's. Tegelijkertijd wordt de conceptbegroting opgesteld door het college, die na het vaststellen van de begroting de daarin opgenomen programma's zal moeten uitwerken aan de hand van verplicht voorgeschreven taakvelden. Het college kan geneigd zijn bij het aanleveren van de conceptbegroting en de inrichting van de programma's alvast voor te sorteren op de taakvelden die hij verplicht moet gebruiken bij

80 *Stb.* 2016, 101.

81 Dölle en Elzinga 2004, p. 561.

82 *Stcrt.* 2016, 20622, p. 12.

de uitwerking daarvan. Van de taakvelden kan daardoor een soort sturende werking uitgaan bij het opstellen van de programma's. Of dit effect zich ook daadwerkelijk voordoet, is niet te zeggen. Als het zich voordoet, lijken de gevolgen voor de inrichting van de programma's (en daarmee de positie van de raad) in ieder geval erg mee te vallen. Zoals gezegd zijn de meeste taakvelden namelijk behoorlijk algemeen geformuleerd en mag een taakveld aan meerdere programma's worden toebedeeld. Dit betekent dat de raad zich bij het inrichten van de programma's weinig zorgen zal hoeven te maken over de vraag of zij wel in te vullen zijn met behulp van de taakvelden.⁸³ Hij zal dan ook naar hartenlust wijzigingen kunnen aanbrengen in programma's van conceptbegrotingen waar hij het niet mee eens is.

Met betrekking tot de allocatie van middelen en de institutionele verhouding op dat terrein tussen de raad en het college kan op basis van het voorgaande dan het volgende geconcludeerd worden. Voor de raad is de begroting met de loop der jaren een steeds belangrijker beleidsinstrument geworden. Het in de begroting toekennen van middelen aan beleid is een van de meest effectieve manieren om invulling te geven aan zijn positie als primair beleidsbepalend orgaan.⁸⁴ Deze positie kan de raad niet ontnomen worden zonder dat er sprake is van spanning met het beginsel dat hij het politieke primaat heeft. Ook kan hem deze positie niet ontnomen worden zonder dat er spanning optreedt met het beginsel dat er een scheiding bestaat tussen de positie van de gepolitiseerde raad en het geprofessionaliseerde college. Op het moment dat de raad namelijk geen beleid meer in de begroting kan vastleggen, mist hij een belangrijk instrument om zijn gepolitiseerde positie tot uitdrukking te brengen en komen politieke keuzes in de praktijk te liggen bij een niet-politiek orgaan. Dit betekent bijvoorbeeld dat de raad niet één grote post 'het college geeft geld uit aan beleid' op de begroting kan opvoeren omdat daarmee geen beleid in de begroting zelf is vastgelegd. Over de mate van detail die de raad dan verplicht in de begroting moet aanbrengen, is het wettelijk kader niet eenduidig. De wetgever en de regering hebben met en sinds de dualisering aangestuurd op een begroting waarin de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid zijn vastgelegd. Dit wringt enigszins met de eis dat uit de begroting moet blijken aan welk beleid geld wordt uitgegeven. Artikel 8 lid 3 sub b BBV bepaalt bijvoorbeeld dat elk programma in het programmaplan de wijze bevat waarop ernaar gestreefd zal worden de maatschappelijke effecten van het programma te verwezenlijken. Op basis daarvan zou de raad in de begroting iets gedetailleerder moeten aangeven hoe de beleidsdoelen verwezenlijkt moeten worden. Een begroting op hoofdlijnen geeft het college meer ruimte voor een eigen invulling van het beleid, een gedetailleerde begroting minder. Met de institutionele verhoudingen is een iets gedetailleerdere begroting beter te verenigen. De vraag hoe bepaalde

83 De raad hoeft zich hier eigenlijk überhaupt geen zorgen over te maken omdat het een kwestie van uitvoering is die nu eenmaal op het bord van het college ligt. Toch zadelt een redelijke raad het college niet op met een onuitvoerbare begroting, of dat nu zijn oorzaak vindt in een disbalans tussen inkomsten en uitgaven of in programma's die niet in taakvelden zijn te bevatten.

84 *Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 49; Handelingen I 2001/02, 27751, p. 1053.*

doeleinden gerealiseerd moeten worden is immers vaak een politieke vraag, waarbij de raad als gepolitiseerd orgaan betrokken hoort te zijn. Dat geldt te meer omdat burgers zich een mening moeten kunnen vormen over het te voeren beleid, waarvoor de openbare begroting en de openbare behandeling daarvan een betere mogelijkheid biedt dan de in beginsel niet-openbare uitvoeringsinformatie. De institutionele verhoudingen stellen tegelijkertijd wel grenzen aan de gedetailleerdheid van de begroting. De raad mag incidenteel zeer concrete uitgaven in de begroting opnemen, zoals blijkt uit het bestaan van begrotingssubsidies, maar de wetgever heeft duidelijk gemaakt dat de allocatie van middelen onder het niveau van de taakvelden in beginsel voorbehouden is aan het college. Het college moet als dagelijks bestuur de ruimte hebben om met behulp van de begroting te besturen en het door de raad vastgestelde beleid te realiseren. De zeggenschap van het college kan zich daarbij nooit verder uitstrekken dan tot boven het niveau van de taakvelden. Dat blijkt enerzijds uit het gegeven dat de uitvoeringsinformatie, op basis waarvan het college invloed heeft op de allocatie van middelen, een uitwerking is van de programma's die door de raad moeten worden vastgesteld. Anderzijds blijkt het uit het gegeven dat het college alleen binnen programma's mag schuiven met middelen, en dan alleen nog onder de voorwaarde dat de verschuiving nodig is om door de raad bepaalde beleidseffecten te realiseren.

De wijze waarop het wettelijk kader uitdrukking geeft aan de allocatiefunctie heeft een aantal gevolgen voor de vraag in hoeverre de ambities van burgerbegrotingen gefaciliteerd kunnen worden. Allereerst is er een wijziging van het wettelijk kader nodig om burgerbegrotingen überhaupt juridische zeggenschap te kunnen laten uitoefenen over de verdeling van publieke middelen. De bevoegdheden die daarvoor aangewend worden, kunnen namelijk niet door de bevoegde organen worden gedelegeerd. Burgerbegrotingen kunnen onder het huidige recht al wel in een adviserende capaciteit betrokken worden, zoals het voorbeeld van Breda Begroot illustreert. Mocht men dan over willen gaan tot het institutionaliseren van juridische zeggenschap voor burgerbegrotingen, dan dient bij de wijze waarop dat gebeurt eerst rekening gehouden te worden met het tweede fundamentele beginsel van de gemeentelijke democratie, namelijk de gedualiseerde verhoudingen tussen vertegenwoordiging en bestuur. Deze gedualiseerde verhoudingen treden met betrekking tot de verdeling van publieke middelen sterk op de voorgrond doordat de terreinen waarop de raad en het college actief zijn in beginsel van elkaar zijn afgebakend. De raad brengt in de begroting de politieke keuzes ten aanzien van het gemeentelijk beleid tot uitdrukking door daaraan middelen toe te kennen, terwijl het college in de uitvoeringsinformatie deze keuzes op een lager allocatieniveau uitwerkt in concreet beleid. Beide organen wenden hun allocerende bevoegdheden daarbij voor verschillende taken aan. Voor de raad is het een middel om kaders te stellen, het beleid te normeren, en controle te organiseren van de uitvoering van het beleid. Voor het college is het een middel om te besturen. Deze functies zijn in algemene zin door de gemeentewetgever in 2002 van elkaar gescheiden. Een wetswijziging die het mogelijk zou maken voor burgerbegrotingen om op zowel het terrein van de raad als het terrein van het college tegelijkertijd actief te zijn, zou er in feite op neerkomen dat

ook de functies die de begroting en de uitvoeringsinformatie voor de raad en het college vervullen, gecombineerd zouden worden. Een dergelijke wijziging zou een principiële wijziging van het wettelijk kader inhouden omdat het af zou doen aan het tweede beginsel dat ten grondslag ligt aan de gemeentelijke democratie.

Dat een bevoegde burgerbegroting die tegelijkertijd op het terrein van de raad als het college actief is alleen mogelijk is nadat het wettelijk kader principieel gewijzigd is, is niet de enige conclusie die ten aanzien van de allocatiefunctie getrokken kan worden. Ook een wijziging die een burgerbegroting bevoegd zou maken op het allocatieniveau van de raad middelen aan beleid toe te kennen, zou een principiële wijziging van het wettelijk kader inhouden. Een dergelijke wijziging zou namelijk een einde maken aan de exclusieve positie van de raad om met behulp van de begroting de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid te bepalen. Het nut van de begroting als instrument voor de raad om niet alleen formeel maar ook materieel deze hoofdlijnen te bepalen, neemt daardoor af. Op zijn beurt doet dat weer af aan het eerste beginsel dat ten grondslag ligt aan de gemeentelijke democratie dat aan de raad het politieke primaat toekomt.

Burgerbegrotingen die op het niveau beneden de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid actief (willen) zijn, begeven zich op het terrein van het college. Dit is het aangewezen orgaan om de begroting uit te werken door in de uitvoeringsinformatie middelen toe te kennen aan concrete taken en activiteiten. Aan de keuze van de wetgever om het college hiermee te belasten, ligt een praktische reden ten grondslag. Het college beschikt over de kennis, informatie en organisatiekracht om te zorgen dat de begroting op zo'n manier wordt uitgewerkt dat er op een doelmatige en doeltreffende wijze bestuurd kan worden. Het is het soort werk waarvan Thorbecke al meende dat het beter aan het college kon worden overgelaten dan aan de raad. Die zienswijze is terug te vinden in de wijze waarop de dualisering de taken tussen de raad en het college verdeelde met betrekking tot de allocatie van middelen. Een wetswijziging die bewerkstelligt dat burgerbegrotingen op dit niveau bevoegd worden middelen te verdelen, is geen wijziging van principiële aard. Het heeft uiteraard gevolgen voor de positie van het college als dagelijks bestuur van de gemeente, maar het verandert niets aan de aard van de gemeentelijke democratie omdat het niet raakt aan een van de beginselen die daaraan ten grondslag liggen. De positie van het college bij de verdeling van middelen is daarnaast niet grondwettelijk verankerd, zoals dat wel het geval is bij de raad. Betrokkenheid van burgerbegrotingen bij dit niveau van alloceren van middelen zou daarom door de gewone wetgever geïnstitutionaliseerd kunnen worden.

10.4.4 *Controle en verantwoording*

De derde en laatste begrotingsfunctie die hier behandeld wordt, is de controle- en verantwoordingsfunctie. Betrokkenheid bij deze functie staat niet op de agenda van burgerbegrotingen, maar hun wens om invloed op de inhoud van de begroting te hebben, kan er wel effect op hebben. De (financiële) controle van het bestuur is namelijk via de jaarstukken gekoppeld aan de begroting. Omdat in hoofdstuk acht al uitgebreid op de controlerende functie van de raad is ingegaan, zal hier slechts kort bij dit onderwerp worden stilgestaan.

De begroting vervult een controle- en verantwoordingsfunctie doordat hij de basis vormt voor de jaarstukken, die weer ten grondslag liggen aan verschillende vormen van controle en verantwoording. Artikel 24 BBV geeft aan dat de jaarstukken bestaan uit het jaarverslag en de jaarrekening. Het jaarverslag vormt het spiegelbeeld van de beleidsbegroting en bestaat uit de programmaverantwoording en de paragrafen. De jaarrekening vormt het spiegelbeeld van de financiële begroting en bestaat uit (a) het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening en de toelichting, (b) de balans en de toelichting, (c) de bijlage met de verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen en (d) een bijlage met het overzicht van de gerealiseerde baten en lasten per taakveld.

De controlefunctie van de begroting komt tot uitdrukking in het rechtmatigheidsonderzoek van de accountant. Op grond van artikel 213 lid 2 Gemeentewet is deze belast met het controleren van de jaarrekening. Omdat deze het spiegelbeeld vormt van de financiële begroting, betekent zeggenschap over de inhoud van de begroting automatisch ook invloed op de inhoud van de jaarrekening en daarmee op de materie op basis waarvan de accountant zijn onderzoek verricht. Andere controleurs op gemeentelijk niveau zoals de raad en de rekenkamer kunnen uiteraard ook controle verrichten op basis van de jaarstukken, waarvoor dan dezelfde redenering zou gelden.

De verantwoordingsfunctie van de begroting komt tot uitdrukking in het debat dat in de raad wordt gehouden naar aanleiding van de jaarstukken. Het college is op basis van artikel 197 lid 1 Gemeentewet verplicht elk jaar aan de raad (financiële) verantwoording af te leggen onder overlegging van de jaarstukken. Het college dient in dat kader op grond van artikel 25 lid 2 BBV in de programmaverantwoording per programma inzicht te bieden in (a) de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd, (b) de wijze waarop getracht is de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken en (c) de gerealiseerde baten en lasten. Zeggenschap over de inhoud van de begroting betekent daarmee automatisch invloed op de materie waarover het college verantwoording dient af te leggen.

Door de koppeling tussen de begroting en de jaarstukken kunnen burgerbegrotingen wanneer zij invloed uitoefenen op de inhoud van de begroting ook invloed hebben op het controle- en verantwoordingsproces dat op basis daarvan plaatsvindt. De vraag is dan of dit schuurt met de institutionele

posities van en verhoudingen tussen de raad en het college. Kort en goed is het antwoord op deze vraag: nee. Zoals in hoofdstuk acht bleek, is de controlerende functie van de raad op veel meer (bevoegdheden) gefundeerd dan alleen het controleren van het college aan de hand van de jaarstukken. Het is daarvoor een belangrijk instrument, maar het staat de raad altijd vrij om het college op andere wijzen en op andere inhoud te controleren. Anders gezegd: invloed op de jaarstukken betekent niet automatisch dat alleen op de inhoud daarvan gecontroleerd wordt. Dit is het kenmerkende verschil met de allocatiefunctie. Op het moment dat burgerbegrotingen kunnen bepalen waaraan middelen worden besteed, betekent dit dat die middelen niet meer ergens anders aan kunnen worden uitgegeven. Controle kan daarentegen zoals eerder bleek niet worden aangemerkt als een schaars goed. Er kan, in ieder geval in theorie, altijd meer en op andere onderwerpen gecontroleerd worden. Voor het afleggen van verantwoording geldt in wezen hetzelfde. Invloed op de inhoud van de begroting stuurt de materie waarover het college verantwoording aflegt aan de raad aan de hand van de jaarstukken. Tegelijkertijd heeft het college op basis van artikel 169 lid 1 Gemeentewet een bredere verantwoordingsplicht waarvan de werking niet op de een of andere manier doorkruist wordt door de manier waarop het college verantwoording moet afleggen over het financiële beleid. Het college kan altijd op andere manieren verantwoording afleggen en de raad kan daar altijd om vragen. Kortom, de ambities van burgerbegrotingen om met middelen op de begroting te willen schuiven, kunnen gevolgen hebben voor de controle- en verantwoordingsfunctie van de begroting, maar dit zijn geen gevolgen die de institutionele positie van de raad en het college wezenlijk aantasten.

10.5 Mogelijkheden binnen het wettelijk kader

Als burgerbegrotingen over eigen bevoegdheden zouden beschikken, zou dit hen de meeste garantie bieden dat zij zelfstandig zouden kunnen besluiten tot een alternatieve verdeling van publieke middelen over gemeentelijk beleid. In paragraaf 10.3.1 bleek echter dat het huidige wettelijke kader geen ruimte biedt voor de overdracht van die bevoegdheden die voor het realiseren van de ambities van burgerbegrotingen gebruikt zouden kunnen worden. In paragraaf 10.4 bleek verder dat wijzigingen van het wettelijk kader om dit wel mogelijk te maken in het geval van de bevoegdheid van de raad neerkomt op een principiële wijziging van de aard van de gemeentelijke democratie. In het geval van de bevoegdheid van het college zou een aanpassing van het wettelijk kader stuiten op praktische bezwaren en zouden er gevolgen zijn voor de positie van het college als dagelijks bestuur, maar het zou geen wijziging betekenen van de aard van de gemeentelijke democratie. Anders dan dat het college beschikt over de kennis, informatie en organisatiekracht die nodig is om de begroting uit te werken, is er immers op grond van de beginselen van de gemeentelijke democratie geen bijzondere reden om dit aan het college over te laten.

Eigen bevoegdheden bieden burgerbegrotingen weliswaar de meeste garantie voor het bereiken van hun doelstellingen, maar burgerbegrotingen kunnen zoals

gezegd ook in het huidige wettelijke kader al betrokken worden bij het verdelen van publieke middelen. De raad en het college kunnen zich immers altijd van advies laten voorzien en het wettelijk kader regelt vrij weinig over hoe de raad en het college tot een invulling van de begroting en de uitvoeringsinformatie moeten komen. Er zijn veel verschillende manieren te bedenken hoe het advies van een burgerbegroting in het besluitvormingsproces van de raad en/of het college geïncorporeerd zou kunnen worden. Hierna worden er vier beschreven, waarvan er twee zien op het allocatieniveau van de raad en twee op het allocatieniveau van het college.

10.5.1 Betrokkenheid van burgerbegrotingen bij het allocatieniveau van de raad

De eerste manier om betrokkenheid van burgerbegrotingen te organiseren in het begrotingsproces, is door hen te laten adviseren vóór de vaststelling van de conceptbegroting. De mogelijkheid hiertoe is in feite al vastgelegd in het wettelijk kader. Nadat het college aan de raad de conceptbegroting en de overige in artikel 190 lid 1 Gemeentewet genoemde stukken heeft aangeboden, worden deze op grond van artikel 190 lid 2 Gemeentewet voor eenieder ter inzage gelegd en algemeen verkrijgbaar gesteld. Van de terinzagelegging en verkrijgbaarstelling wordt ook openbaar kennisgegeven. De raad mag op grond van artikel 190 lid 3 Gemeentewet pas minimaal twee weken na de openbare kennisgeving over de ontwerpbegroting beraadslagen. In die twee weken zou een burgerbegroting de tijd hebben om een of meerdere bijeenkomsten te organiseren over de inhoud van de conceptbegroting en aanbevelingen tot aanpassing daarvan te doen aan de raad. Het advies zou ook eerder in het begrotingsproces verstrekt kunnen worden aan het college wanneer dit orgaan bezig is met het opstellen van de conceptbegroting. Voor burgerbegrotingen is het dan wel nodig dat er een voldoende concreet document ligt waar men mee aan de slag kan. Bij deze manier van werken, moet men rekening houden met twee beperkingen. Allereerst is de potentiële invloed van burgerbegrotingen beperkt tot het niveau waarop de raad de begroting vaststelt, aangezien zij in deze opzet aan de slag gaan met de conceptbegroting. Zoals eerder uit de analyse van de allocatiefunctie bleek, is dat een niveau waarop middelen aan vrij algemene doelstellingen worden toegekend. In de regel strekt de toedeling van middelen door de raad zich niet verder uit dan het niveau van de taakvelden en worden de concrete activiteiten en uitgaven pas door het college vormgegeven nadat de begroting is vastgesteld. Burgerbegrotingen die betrokken willen zijn bij de allocatie van middelen op een lager niveau dan waarop de raad de begroting vaststelt, hebben bij deze manier van werken dus het nakijken. Daarnaast zijn burgerbegrotingen in deze benadering aan dezelfde procedurele bepalingen gebonden als waaraan de raad en het college zich moeten houden.⁸⁵ De belangrijkste daarvan is het vereiste van periodiciteit en het daaraan gekoppelde artikel 191 lid 2 Gemeentewet. Volgens dit artikel moet

85 Zie paragraaf 10.3.2.

de vastgestelde begroting in ieder geval vóór 15 november voorafgaand aan het nieuwe begrotingsjaar worden toegestuurd aan gedeputeerde staten. Aangezien de begrotingsbehandeling pas echt goed van start kan gaan wanneer de resultaten van het voorgaande begrotingsjaar aan de hand van de jaarstukken besproken zijn, wat meestal vlak voor het zomerreces is, hebben burgerbegrotingen weinig tijd om op- of aanmerkingen bij de conceptbegroting te plaatsen. Het gebrek aan tijd is niet bevorderlijk voor een goed begrip van de begrotingssystematiek en goede onderbouwing van de eigen voorstellen.

De tweede manier om betrokkenheid van burgerbegrotingen te organiseren in het begrotingsproces, is door hen te laten adviseren ná de vaststelling van de begroting. De raad heeft op grond van artikel 192 Gemeentewet de bevoegdheid de begroting te wijzigen tot het einde van het desbetreffende begrotingsjaar. Dit zou de raad kunnen doen naar aanleiding van een advies van een burgerbegroting. Het voordeel van deze werkwijze is dat burgerbegrotingen meer tijd hebben om hun advies voor te bereiden dan bij de eerste werkwijze. Het nadeel is dat de werkwijze dieper ingrijpt in het begrotingsproces. In het geval dat de raad het advies overneemt, moet namelijk niet alleen de begroting zelf aangepast worden, maar ook de daarop gebaseerde uitvoeringsinformatie en de meerjarenraming van de drie op het begrotingsjaar volgende jaren.⁸⁶ Ook ligt het in de lijn der verwachting dat lopende processen bij een wijziging verstoord worden, waardoor het moeilijker wordt de begroting doelmatig en doeltreffend uit te voeren. Daarnaast leiden grootschalige wijzigingen van de begroting lopende het begrotingsjaar tot onzekerheid, wat botst met het karakter van de begroting als instrument van planning en controle voor de gemeentelijke huishouding.⁸⁷ Al met al moet deze werkwijze daarom als weinig aantrekkelijk worden beschouwd.

10.5.2 *Betrokkenheid van burgerbegrotingen bij het allocatieniveau van het college*

De derde manier om betrokkenheid van burgerbegrotingen te organiseren in het begrotingsproces, is door hen te laten adviseren over de verdeling van middelen in de uitvoeringsinformatie. Zoals gezegd worden hierin de hoofdlijnen van het beleid die de raad in de begroting vastlegt, vertaald naar concrete taken en activiteiten. Door de raad wordt per programma een maximum aan middelen toegekend, waarna het college de middelen verder verdeelt over verschillende taakvelden. Bij het verdelen van middelen moet het college ervoor zorgen dat de beleidsdoelstellingen die de raad in de begroting formuleert, behaald kunnen worden, maar binnen programma's is het college verder in beginsel vrij om te schuiven met middelen. Pas als het programmamaximum wordt overschreden of als de verschuiving van middelen het gevolg is van een belangrijke beleidswijziging dient er opnieuw goedkeuring van de raad te worden gevraagd.

⁸⁶ Artikel 190 lid 1 Gemeentewet.

⁸⁷ Bonnema e.a., *Gemeentefinanciën* 2001, p. 96.

Het college kan ervoor kiezen zich door een burgerbegroting te laten adviseren over de verdeling van middelen binnen programma's. Voor het college is het dan wel zaak te zorgen dat burgerbegrotingen over voldoende kennis, informatie en organisatiekracht beschikken om de begroting zo uit te werken dat er op een doelmatige en doeltreffende wijze bestuurd kan worden. Dat blijft immers de taak van het college, waarvoor het door de raad verantwoordelijk kan worden gehouden. Aan deze werkwijze zitten daarnaast bepaalde nadelen vast. De belangrijkste daarvan is dat burgerbegrotingen niet over programmagrenzen heen mogen schuiven met middelen. In de meeste gemeenten zijn programma's thematisch georganiseerd, bijvoorbeeld voor sport en recreatie, zorg en werkgelegenheid. Via deze werkwijze kunnen burgerbegrotingen niet besluiten om middelen te verschuiven van het programma 'werkgelegenheid' naar het programma 'zorg' zonder dat het college op zijn beurt moet aankloppen bij de raad. Burgerbegrotingen zouden daardoor wel de accenten binnen programma's kunnen verleggen, maar niet tussen programma's.

De vierde en laatste manier om betrokkenheid van burgerbegrotingen te organiseren in het begrotingsproces zonder het wettelijk kader te wijzigen, kan aan het grootste nadeel van de derde manier tegemoetkomen. Burgerbegrotingen zijn bij deze vierde werkwijze actief op het allocatieniveau van het college, maar om succesvol te zijn, vergt het tevens een aanpassing van de manier waarop de raad doorgaans programma's inricht. Zoals gezegd zijn deze meestal thematisch vormgegeven. De raad is echter vrij bij de inrichting van programma's, waardoor hij er ook voor kan kiezen de programma's niet thematisch maar geografisch (of territoriaal) in te richten. De gemeente zou dan in de begroting worden opgedeeld in wijken of gebiedsdelen. In het voorbeeld van Breda Begroot zouden er dan aparte programma's zijn voor de wijk Princenhage en voor het dorp Prinsenbeek, waarin elk programma alle middelen bevat die in die wijk of dat gebiedsdeel worden besteed. Op deze wijze zouden er per gebiedsdeel burgerbegrotingen kunnen worden georganiseerd waarvan de deelnemers wel met middelen tussen thema's kunnen schuiven zonder tussenkomst van de raad. De beperking die dan geldt is dat er niet met middelen kan worden geschoven tussen gebiedsdelen. Dit zou in grote steden wellicht tot wat arbitraire situaties kunnen leiden, maar voor landelijke gemeenten met verschillende afzonderlijke kernen is het idee zo gek nog niet. Wel is het zo dat ook hier de positie van de raad nog één belangrijke beperking met zich meebrengt. De raad is als gepolitiseerd orgaan verplicht de politieke keuzes die in de raad ten aanzien van het gemeentelijk beleid zijn gemaakt tot uitdrukking te brengen in de begroting. Dat betekent dat de raad niet zomaar een zak met geld kan toekennen aan de verschillende in programma's georganiseerde gebiedsdelen. Dan worden er immers geen middelen toegekend aan beleid, maar aan gebiedsdelen. Enige materiële sturing dient er daarom van de raad uit te gaan. Dat kan de raad doen door op grond van artikel 8 lid 4 BBV de middelen per programma onder te verdelen in baten en lasten voor prioriteiten en voor overig. Daarmee kan de raad middelen toewijzen aan materiële beleidsterreinen, waarbij te verdedigen valt dat burgers voor een verschuiving alleen toestemming van de raad nodig hebben wanneer zij willen schuiven met middelen van posten die door de raad als prioriteit zijn aangemerkt. De posten die als prioriteit zijn aangemerkt,

zijn namelijk de posten waarin de raad de politieke keuzes tot uitdrukking laat komen. Verder zou het college de wensen van burgerbegrotingen kunnen verwerken.

10.5.3 *Een kanttekening*

Bovenstaande werkwijzen zijn voorbeelden van hoe burgerbegrotingen eventueel bij het begrotingsproces betrokken kunnen worden. Het minst ingrijpend voor dat proces zijn de eerste en derde werkwijze. De tweede en vooral de vierde werkwijze vergen behoorlijke offers aan de kant van het gemeentebestuur. Gezien de inspanningen die vereist zijn, is het des te belangrijker nog één belangrijke kanttekening te plaatsen bij de betrokkenheid van burgerbegrotingen bij het begrotingsproces. In de begroting worden weliswaar middelen toegekend aan bepaald beleid, maar het is niet gebruikelijk dat dat beleid ook tijdens de begrotingsbehandeling voor het eerst geformuleerd wordt. De begroting is eerder een neerslag van langetermijnbeleid dat in andere documenten is vastgelegd, zoals raadsvisies, coalitieakkoorden en meerjarenramingen.⁸⁸ Wat de Handreiking daarover zegt is typerend: '[d]e begroting in het najaar is in belangrijke mate de formalisering voor een jaar van de meerjarenbegroting'⁸⁹. Uiteraard is het zo dat beleid dat bijvoorbeeld in het collegeprogramma is geformuleerd simpelweg niet kan worden uitgevoerd zonder dat daar in de begroting middelen voor worden vrijgemaakt, maar in de praktijk houdt de raad zich bij het toekennen van middelen aan de afspraken die in het collegeprogramma en andere documenten zijn gemaakt. Daarom is de begroting misschien niet het meest logische startpunt als men burgers invloed wil geven op het gemeentelijk beleid. Feit is namelijk dat de begroting als document waarin keuzes over het langetermijnbeleid van de gemeente worden gemaakt in de praktijk van ondergeschikt belang is ten opzichte van andere documenten. Daarbij geldt ook dat slechts een klein percentage van de middelen op de begroting ieder jaar vrij te besteden is doordat de gemeente aan wettelijke en lange termijn verplichtingen moet voldoen. Het is daarom feitelijk onmogelijk om van het ene op het andere jaar flink met middelen op de begroting te schuiven zonder dat bepaalde verplichtingen onder druk komen te staan. Deze overwegingen zouden moeten worden meegenomen bij de keuze om al dan niet een burgerbegroting te organiseren die men ook daadwerkelijk invloed wil geven.

10.6 **Conclusie**

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de vraag of het wettelijk kader de ambities van burgerbegrotingen faciliteert dan wel frustrert en of een eventuele wijziging van het kader een praktische of principiële aanpassing

⁸⁸ De meerjarenraming moet elk jaar op grond van artikel 190 lid 1 Gemeentewet verplicht worden opgesteld voor de drie op het begrotingsjaar volgende jaren.

⁸⁹ Handreiking duale begroting 2002, p. 19-20.

zou inhouden gezien vanuit de beginselen die ten grondslag liggen aan de gemeentelijke democratie. De eerste belangrijke (voor de hand liggende) conclusie is dat burgerbegrotingen op dit moment niet bevoegd kunnen worden gemaakt zelfstandig te besluiten over de verdeling van middelen over gemeentelijk beleid. Noch de bevoegdheid van de raad uit artikel 189 lid 1 Gemeentewet noch de bevoegdheid van het college uit artikel 186 lid 2 sub a Gemeentewet jo. artikel 66 BBV kan namelijk aan hen worden gedelegeerd. De tweede belangrijke conclusie is dat het verbod om de bevoegdheid uit artikel 189 lid 1 Gemeentewet te delegeren niet kan worden opgeheven zonder dat dit een principiële wijziging vormt van de gemeentelijke democratie. De bevoegdheid uit artikel 189 lid 1 Gemeentewet bepaalt de positie van de raad bij de autorisatie- en allocatiefunctie en vormt een belangrijke uitdrukking van het politieke primaat van de raad en van de positie van de raad als gepolitiseerd orgaan in een gedualiseerd gemeentelijk bestuursmodel. Het budgetrecht stelt de raad namelijk in staat om in de begroting formeel en materieel de politieke keuzes vast te leggen die hij heeft gemaakt over het gemeentelijk beleid. Het wettelijk kader kan wel zonder principiële gevolgen worden gewijzigd om delegatie mogelijk te maken van de bevoegdheid van het college om de uitvoeringsinformatie op te stellen. Aan het huidige verbod daarop ligt namelijk een praktische reden ten grondslag. Het college beschikt als dagelijks bestuur over de kennis, informatie en organisatiekracht om de begroting doelmatig en doeltreffend uit te voeren om zo de beleidsdoelen te realiseren die de raad in de begroting formuleert. Op het moment dat een burgerbegroting in dezelfde positie kan worden gebracht als het college, is er geen principiële reden dat het wettelijk kader niet zo gewijzigd zou mogen worden dat de uitwerking van de begroting door een burgerbegroting zou kunnen worden verricht. De derde belangrijke conclusie is dat een wijziging van het wettelijk kader die een burgerbegroting in staat zou stellen om middelen over beleid te verdelen op zowel het allocatieniveau van de raad als van het college, ook neer zou komen op een principiële wijziging. Een dergelijke wijziging doet namelijk af aan het tweede beginsel van de gemeentelijke democratie dat er een scheiding bestaat tussen een beleidsbepalend gepolitiseerd orgaan en een geprofessionaliseerd besturend orgaan.

Mocht men het wettelijk kader zo willen wijzigen dat burgerbegrotingen bevoegd kunnen worden gemaakt zelfstandig te besluiten over de verdeling van middelen over gemeentelijk beleid, dan dient er nog rekening gehouden te worden met enkele andere (organisatorische) beperkingen die besloten liggen in het wettelijk kader. De belangrijkste hiervan zijn het baten en lastenstelsel, de procedurevoorschriften rondom de aanlevering van de begroting aan gedeputeerde staten en de verplichte uitgaven. Deze zaken zijn niet van principieel belang voor de aard van de gemeentelijke democratie, maar zijn bedoeld om te verzekeren dat gemeenten niet in financieel zwaar weer terechtkomen en dat zij aan hun wettelijke verplichtingen voldoen. Voor zover de bepalingen aan burgerbegrotingen in de weg staan, kunnen zij daarom aangepast worden zonder dat dit de aard van de gemeentelijke democratie wijzigt, maar het is natuurlijk wel de vraag of dit verstandig is met het oog op de belangen die de bepalingen beogen te waarborgen.

Dat het wettelijk kader op dit moment geen ruimte biedt om burgerbegrotingen zelfstandig besluiten te laten nemen over de verdeling van middelen over gemeentelijk beleid, betekent ten slotte niet dat zij helemaal niet bij het begrotingsproces betrokken kunnen worden. Het kader bepaalt namelijk niet hoe de raad en het college tot besluiten over een verdeling dienen te komen, waardoor zij vrij zijn zich daarover te laten adviseren. Wel is het zo dat de raad de politieke keuzes die hij maakt ten aanzien van het gemeentelijk beleid in de begroting moet opnemen en is het college verplicht bij het uitwerken van de begroting de beleidsdoelen van de raad na te streven. Bij het organiseren van betrokkenheid van een burgerbegroting is het verder van belang te weten op welk allocatieniveau men actief wil zijn. De raad gaat over de grote lijnen, terwijl het college in de uitvoeringsinformatie de concrete taken en activiteiten uitzet. Als een burgerbegroting aansluiting zoekt bij het allocatieniveau van de raad zit men aan de minste inhoudelijke beperkingen vast omdat er officieel nog niets besloten is over de bestedingsrichting. Daar staat tegenover dat een burgerbegroting minder in de details kan treden van de verdeling van middelen omdat dit de taak van het college is. Zoekt een burgerbegroting aansluiting bij het allocatieniveau van het college, dan is de situatie andersom. Ten slotte kan ervoor gekozen worden de begroting niet thematisch maar territoriaal in te richten, waarbij dus elk gebiedsdeel zijn eigen programma krijgt. Zonder over te gaan tot een wijziging van het wettelijk kader is dat de manier waarop zo dicht mogelijk kan worden aangesloten bij de ambities van burgerbegrotingen. Dat ook hier weer bepaalde nadelen aan verbonden zijn, kan ondertussen geen verrassing meer zijn. De gemeentelijke begrotingssystematiek is nu eenmaal ingewikkeld en technisch van aard.

11.1 Inleiding

In het voorjaar van 2019 besteedde het Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken in een themanummer uitgebreid aandacht aan burgerparticipatie en democratische vernieuwing op lokaal niveau. In vrijwel alle bijdragen werd ervoor gepleit de geïnstitutionaliseerde lokale democratie zo te wijzigen dat burgers meer zeggenschap zouden krijgen over hun directe leefomgeving en over de beleidskeuzes die daarop van invloed waren. Wel bestond er verschil van inzicht over de vraag of deze wijzigingen gezien moesten worden als een aanpassing of een aanvulling van de lokale democratie. Dubbelboer bijvoorbeeld stelde dat ‘de representatieve democratie minder dominant [moet] worden’ en dat ‘de gemeenteraad zeggenschap [moet] overdragen’.¹ In combinatie met zijn pleidooi voor de invoering van bindende referenda wijst dat duidelijk op een aanpassing van de lokale democratie. Andere bijdragen zagen burgerparticipatie eerder als een aanvulling op de lokale democratie. Nadat zij voor een verbinding tussen de politieke en maatschappelijke democratie hadden gepleit, schreven bijvoorbeeld Van Zuylen en Steur dat ‘de gemeenteraad alleen zijn rol als belangrijkste orgaan kan nemen als er sprake is van een vitale maatschappelijke democratie’.²

In een reactie op het themanummer uitten Hurenkamp en Tonkens stevige kritiek op wat zij beschreven als het ‘geloof in de goedheid van participatie’ dat uit de bijdragen in het themanummer naar voren komt.³ Zij merken op dat steeds wanneer blijkt dat participatie in de praktijk tegen bepaalde problemen aanloopt, de richting waarin de oplossing gezocht wordt hetzelfde is: er moet meer participatie komen. Het probleem daarvan is dat er bijna nooit wordt gereflecteerd op de redenen waarom participatie in de praktijk niet altijd werkt. De methoden van participatie worden niet geanalyseerd, waardoor ook niet vast kan komen te staan of de problemen geadresseerd worden waarvoor burgerparticipatie in eerste instantie als oplossing werd gezien. Hurenkamp en Tonkens pleitten er daarom voor beter te onderzoeken wat wel werkt en wat niet en ook waarom iets wel of niet werkt. Dat zou de discussie over burgerparticipatie en democratische

1 Van der Meer en Ham 2019, p. 20-21.

2 Zie met name Van Zuylen en Steur 2019, p. 32-35.

3 Hurenkamp en Tonkens 2019.

vernieuwing verder moeten helpen omdat het betrokkenen in staat stelt met elkaar in gesprek te gaan op basis van argumenten in plaats van geloof.

Het door Hurenkamp en Tonkens beschreven probleem dat burgerparticipatie automatisch als iets goeds wordt gezien, doet zich in een andere gedaante ook voor in de discussies die aanleiding waren voor dit onderzoek. Een enkele uitzondering daargelaten, worden initiatieven die de lokale democratie willen hervormen stelselmatig aangeduid als een aanvulling op de reeds geïnstitutionaliseerde lokale democratie. Het probleem daarvan is niet dat voorstanders daarvoor geen argumenten aangedragen. Dat doen ze namelijk wel: voorstanders wijzen er bijvoorbeeld op dat de initiatieven kunnen leiden tot een groter gevoel van eigenaarschap, tot een toename van de legitimiteit van beslissingen en dat ze ervaringsdeskundigheid kunnen inbrengen in het besluitvormingsproces. Het probleem is dat voorstanders alleen de *voordelen* benoemen van de initiatieven terwijl de potentiële nadelige gevolgen ervan voor de geïnstitutionaliseerde lokale democratie onderbelicht blijven. Er gaat in de betogen van voorstanders nauwelijks aandacht uit naar de vraag of initiatieven effect hebben op de normen en waarden van de lokale democratie die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd en, zo ja, welk effect dan. Dit onderzoek is bedoeld om dit gat in onze kennis deels te dichten en om argumenten te leveren zodat de discussie over democratische vernieuwing beter beredeneerd kan worden gevoerd.

11.2 De centrale vraag en het toetsingskader

Voordat hierna gereflecteerd wordt op de resultaten van het onderzoek en de betekenis daarvan voor de praktijk van democratische vernieuwing op lokaal niveau, is het verstandig die resultaten eerst nog kort te benoemen. De centrale vraag van dit onderzoek luidde:

In hoeverre kan de in het wettelijk kader geïnstitutionaliseerde lokale democratie worden aangevuld met initiatieven die alternatieve vormen van democratie en democratische besluitvormingsprocessen nastreven?

Deze vraag is in dit onderzoek beantwoord vanuit een juridisch perspectief dat met name gericht was op de formele instituties. Dit perspectief is van bijzonder belang omdat uit de relevante wet- en regelgeving onder andere blijkt hoe de verschillende actoren binnen de lokale democratie dienen te handelen, wat hun positie is ten opzichte van elkaar, hoe zij tot besluiten mogen komen en welke waarborgen zij daarbij in acht moeten nemen. Daaruit blijkt op zijn beurt weer wat de (Grond)wetgever voor ogen heeft gestaan met de lokale democratie. Met andere woorden, uit wet- en regelgeving blijkt wat voor soort lokale democratie er is geïnstitutionaliseerd en welke beginselen daaraan ten grondslag liggen. Dat is cruciale informatie om te kunnen bepalen of initiatieven de lokale democratie aanvullen of dat zij deze juist aanpassen.

Om de bestudeerde initiatieven en hun opzet te kunnen toetsen aan de geïnstitutionaliseerde lokale democratie is in hoofdstuk twee eerst een theoretisch kader

ontwikkeld op basis waarvan zij met elkaar vergeleken kunnen worden. Het concept democratie kan op veel verschillende manieren benaderd worden, maar voor de doeleinden van dit onderzoek bleek de modelbenadering afkomstig uit de bestuurskunde het meest vruchtbaar. In die benadering worden democratische besluitvormingsprocessen ingedeeld in een van vier democratiemodellen aan de hand van het antwoord op de vraag wie een besluit neemt (directe of vertegenwoordigende besluitvorming) en hoe een besluit tot stand komt (aggregatieve of integratieve besluitvorming). De vier modellen die worden onderscheiden zijn de pendule-, consensus-, kiezers- en participatiedemocratie. De geïnstitutionaliseerde lokale democratie sluit het meeste aan op het model van de consensusdemocratie, maar vertoont ook kenmerken van andere modellen. Van de in dit onderzoek bestudeerde initiatieven sluiten de Sociale Raad en de Coöperatieve Wijkraad eveneens het meest aan op de consensusdemocratie, terwijl de Burgerjury vooral trekken vertoont van de penduledemocratie en Breda Begroot vooral van de participatiedemocratie. Door het hybride karakter van de lokale democratie kan alleen niet zonder nadere bestudering van het stelsel geconcludeerd worden of de initiatieven juridisch aansluiten op de lokale democratie (en die zodoende aanvullen) of dat zij daarmee botsen (en die zodoende aanpassen). Dat geldt zowel voor de initiatieven die tot een ander model worden gerekend als voor de initiatieven die tot hetzelfde model behoren. De modelbenadering is simpelweg te algemeen om relevante antwoorden te kunnen geven in concrete juridische casussen. Daarvoor moeten kenmerken van de lokale democratie en democratische initiatieven juridisch geoperationaliseerd worden. In hoofdstuk twee is dat gedaan door de ontwikkeling van de belangrijkste institutionele bepalingen die zien op de organisatorische structuur van de lokale democratie te bestuderen. De modelbenadering is daarbij gebruikt als lens om het wettelijk kader meer gericht op relevante elementen te kunnen analyseren. Uit deze analyse kwamen drie beginselen naar voren die vormgeven aan de organisatorische structuur van de lokale democratie, namelijk:

- 1) Het politieke primaat ligt bij de gemeenteraad als het meest pluriforme orgaan.
- 2) Het gemeentelijk bestuursmodel is gedualiseerd in de zin dat er een scheiding bestaat tussen een gepolitiseerde gemeenteraad en een geprofessionaliseerd college van burgemeester en wethouders.
- 3) De gemeente als bestuurslaag wordt gekenmerkt door subsidiariteit in de zin dat de waarden van maatschappelijk eigenaarschap en publieke zeggenschap in direct verband met elkaar staan.

Deze drie beginselen zijn het resultaat van een specifieke onderzoeksmethode die vooral gericht is geweest op de organisatorische structuur van de lokale democratie. Daardoor valt niet uit te sluiten dat er andere of meer beginselen in het wettelijk kader te herkennen zijn. Toekomstig onderzoek zal dat moeten uitwijzen. Op basis van deze onderzoeksmethode zijn dit de beginselen die geïdentificeerd zijn als essentieel voor de organisatorische structuur van de geïnstitutionaliseerde lokale democratie. Van elk van de initiatieven is in afzonderlijke hoofdstukken onderzocht of hun opzet, op zijn verst doorgevoerd, verenigbaar was met wettelijke bepalingen waarin deze beginselen tot uitdrukking komen. Om te bepalen of een initiatief de lokale democratie in juridische zin kon aanvullen, is daarbij

van de volgende stelling uitgegaan: als de opzet van een initiatief gerealiseerd kan worden zonder dat het wettelijk kader ervoor moet worden aangepast, dan kan het initiatief de lokale democratie aanvullen. Als daarentegen het wettelijk kader gewijzigd moet worden om de opzet van een initiatief mogelijk te maken en deze wijziging afdoet aan een van de drie beginselen, dan is er sprake van een aanpassing van de lokale democratie in plaats van een aanvulling. De derde mogelijkheid die zich kan voordoen, is dat een initiatief niet onder de huidige wet- en regelgeving gerealiseerd kan worden, maar dat een wijziging daarvan wel een aanvulling van de lokale democratie kan betekenen. In dat geval is er geen sprake van een principiële botsing met het wettelijk kader, maar een praktische die met een technisch-juridische aanpassing verholpen kan worden.

11.3 Aanvulling of aanpassing? De bevindingen op een rij

11.3.1 De Coöperatieve Wijkraad

De centrale vraag is benaderd vanuit enkele casestudies die zich op verschillende institutionele terreinen van de gemeentelijke democratie begaven. De terreinen waar het om ging, zijn die van vertegenwoordiging, normering, controle, budgettering en bestuur. De eerste casestudy, de Coöperatieve Wijkraad in de gemeente Groningen, moest antwoord geven op de vraag welke mogelijkheden het wettelijk kader biedt om aan (territoriaal georganiseerde) initiatieven publiekrechtelijke zeggenschap toe te kennen en welke beperkingen het wettelijk kader eventueel stelt aan de vormgeving daarvan. Mede door deze vraagstelling en doordat het de eerste casestudy was die in dit onderzoek aan bod kwam, lag de nadruk bij de inhoudelijke behandeling wat meer op organisatorische vraagstukken dan op een specifiek institutioneel terrein. Het bleek dat het wettelijk kader voor het overgrote deel van de opzet van een initiatief als de Coöperatieve Wijkraad geen problemen oplevert. Het initiatief kan door middel van delegatie- of mandaatconstructies de beschikking krijgen over publiekrechtelijke zeggenschap. Voor delegatie is wel vereist dat het georganiseerd wordt als bestuurscommissie ex artikel 83 Gemeentewet aangezien noch de Gemeentewet noch enige andere formele wet een grondslag biedt voor delegatie aan groepen burgers die juridisch anders zijn vormgegeven. Het orgaan dat de bestuurscommissie instelt is geheel vrij in het bepalen van de vorm ervan, waardoor loting als samenstellingsmethode mogelijk is. Het wettelijk kader stelt wel nog enkele beperkingen aan delegatie aan een bestuurscommissie. Sommige bevoegdheden zijn expliciet van delegatie uitgezonderd, andere kunnen zich naar hun aard tegen delegatie verzetten. Ook kan er niet een zodanig taken- en bevoegdhedenpakket worden overgedragen dat het initiatief de facto de omvang van een deelgemeente zou krijgen. Dit betekent overigens ook dat een initiatief niet aangemerkt kan worden als algemeen vertegenwoordigend orgaan, waardoor artikel 4 Grondwet er niet op van toepassing is. Voor mandaatconstructies gelden dezelfde soort beperkingen als bij delegatie, zij het dat een initiatief niet per se als bestuurscommissie hoeft te worden vormgegeven om bevoegdheden in mandaat te kunnen uitoefenen. In dat geval zal een bevoegdheid zich echter wel snel naar zijn aard tegen mandaat verzetten aangezien er mandaat zou worden verleend aan een niet-publieke actor. Initiatieven als de

Coöperatieve Wijkraad dienen er verder rekening mee te houden dat er publiekrechtelijke normering op hen van toepassing is op het moment dat zij bevoegdheden gedelegeerd krijgen. Dan zijn zij zoals gezegd een bestuurscommissie en dus een a-orgaan in de zin van artikel 1:1 lid 1 sub a Awb. Ook wanneer het initiatief géén bevoegdheden gelegeerd krijgt en dus niet als bestuurscommissie is ingesteld, kan het onder omstandigheden als a-orgaan worden aangemerkt. Dit betekent dat de normering uit de Awb en andere publiekrechtelijke normering die aan het bestuursorgaanbegrip is gekoppeld alsnog op het initiatief van toepassing is. Daarbij geldt wel dat een bevoegd initiatief uiteraard strenger genormeerd is dan een niet-bevoegd initiatief.

Zoals gezegd levert het wettelijk kader voor de meeste onderdelen van de opzet van een initiatief als de Coöperatieve Wijkraad geen problemen op. Op twee punten kan het initiatief echter wel stuiten op grenzen die de wet stelt. Allereerst biedt de wet geen ruimte om bestuursbevoegdheden van het college over te dragen aan een bestuurscommissie waar ook raadsleden lid van zijn. Dit gaat in tegen de personele en functionele scheiding die met de dualisering is aangebracht tussen de raad en het college. Daarnaast kan de ambitie van een initiatief om integraal te besturen, waarbij het zowel actief is op de institutionele terreinen van de raad als op dat van het college, om dezelfde reden niet gerealiseerd worden. Vertegenwoordiging, normering, controle en budgettering en de bijbehorende bevoegdheden behoren niet belegd te zijn bij hetzelfde orgaan dat het bestuur voert. De gepolitiseerde terreinen dienen gescheiden te zijn van het geprofessionaliseerde uitvoerende terrein. Een wetswijziging die deze beide onderdelen van initiatieven als de Coöperatieve Wijkraad mogelijk wilt maken, moet als een principiële wijziging worden beschouwd. Het doet namelijk af aan het beginsel dat het gemeentelijk bestuursmodel gedualiseerd is. Op dat punt zou een dergelijke initiatief dus geen aanvulling zijn van de lokale democratie, maar juist een aanpassing.

Naast deze twee grenzen die het wettelijk kader aan de opzet van een initiatief als de Coöperatieve Wijkraad stelt, kan de verplichting om het als een bestuurscommissie te organiseren om het te kunnen laten beschikken over publiekrechtelijke bevoegdheden ook als een grens worden ervaren. Daarmee wordt het initiatief namelijk onderdeel van de overheid en de systeemwereld, terwijl het bedoeld is als instrument van de gemeenschap en de leefwereld. Deze ervaren grens kan slechts deels worden weggenomen met een wetswijziging. Op dit moment is het niet mogelijk om bevoegdheden over te dragen aan privaatrechtelijk georganiseerde initiatieven,⁴ maar daar zou een grondslag voor gecreëerd kunnen worden in de Gemeentewet of een andere formele wet. Op die manier kan publieke zeggenschap worden belegd bij een initiatief dat in ieder geval organisatorisch geen onderdeel uitmaakt van de overheid. Wel blijven de bevoegdheden publiekrechtelijk genormeerd, maar dat is onvermijdelijk gezien een van de uitgangspunten van het Nederlandse staatsrecht, namelijk geen bevoegdheid zonder

4 Wellicht met uitzondering van de bevoegdheid tot het verdelen van subsidies, zie paragraaf 4.2.2.

verantwoordelijkheid. Een privaatrechtelijk georganiseerd initiatief kan op deze manier een mooie aanvulling zijn op de lokale democratie omdat het aansluit op de maatschappelijke verbanden die in een dorp of wijk aanwezig zijn, waardoor het een betere balans kan bewerkstelligen tussen maatschappelijk eigenaarschap en publieke zeggenschap.

11.3.2 *De Sociale Raad*

De tweede casestudy, de Sociale Raad in de gemeente Peel en Maas, moest antwoord geven op de vraag hoe de ambitie om een tweede volksvertegenwoordiging te zijn naast de gemeenteraad zich verhoudt tot wet- en regelgeving op de terreinen van vertegenwoordiging en normering en de manier waarop daarin het eerste beginsel tot uitdrukking komt. Het bleek dat de poging om door middel van loting een ander type vertegenwoordiging te realiseren een aanvulling kan zijn op de bestaande lokale democratie. Op dit moment zijn er drie soorten vertegenwoordiging geïnstitutionaliseerd, namelijk vertegenwoordiging van het algemeen belang, vertegenwoordiging van de in de maatschappij aanwezige politieke opvattingen en vertegenwoordiging als de optelsom van de mening van individuele kiesgerechtigden. Loting zorgt voor een ander soort vertegenwoordiging doordat deelnemers willekeurig geselecteerd worden op basis van andere criteria (zoals geslacht, leeftijd en woonplaats) dan die op dit moment bepalend zijn voor de geïnstitutionaliseerde vormen van vertegenwoordiging. Een gelote groep burgers kan daarmee raadsleden van informatie uit een ander perspectief voorzien en in zoverre de lokale democratie aanvullen. Dat vertegenwoordiging op basis van loting in theorie en praktijk kan botsen met de andere (geïnstitutionaliseerde) vormen van vertegenwoordiging is verder niet problematisch. Deze kunnen op dit moment namelijk ook onderling botsen. Spanning tussen verschillende vormen van vertegenwoordiging zit, met andere woorden, al ingebakken in de gemeentelijke democratie. Het wordt pas problematisch wanneer een initiatief wil dat raadsleden zich op voorhand committeren aan zijn oordelen. Dit zou neerkomen op een vorm van materiële zelfbinding die niet te verenigen is met het lastverbod uit artikel 129 lid 6 Grondwet en artikel 27 Gemeentewet. Dit verbod is bedoeld als een garantie dat de besluitvorming over politiek gevoelige kwesties plaats kan vinden in het orgaan dat de meeste waarborgen biedt voor de positie van minderheden en voor het voeren van een inhoudelijke discussie. Het lastverbod is daarmee één van de bepalingen waarin het beginsel tot uitdrukking komt dat het politieke primaat bij de gemeenteraad berust als het meest pluriforme orgaan. Elke wijziging van het wettelijk kader die het wel mogelijk moet maken voor raadsleden om zich op voorhand te committeren, doet af aan de bedoeling van het lastverbod, en vormt daarmee eerder een aanpassing dan een aanvulling van de lokale democratie.

Onder omstandigheden kan er ook spanning optreden tussen het beginsel dat het politieke primaat bij de raad berust en de ambitie van de Sociale Raad om een tweede volksvertegenwoordiging te zijn *naast* de gemeenteraad. Dergelijke omstandigheden doen zich voor wanneer deze tweede volksvertegenwoordiging over eigen bevoegdheden zou beschikken. Het politieke primaat van de raad is met name te koppelen aan het hoofdschap van de raad uit artikel 125 lid 1

Grondwet. Het hoofdschap is in de loop der jaren op verschillende wijzen geïnterpreteerd. Sinds de parlementaire behandeling van de dualiseringswet heeft de opvatting aan gewicht gewonnen dat de raad op grond van het hoofdschap over bepaalde fundamentele bevoegdheden beschikt die zijn positie als eindverantwoordelijke voor het gemeentelijke beleid waarborgen, zoals het budgetrecht en de bevoegdheid wethouders te benoemen en te ontslaan. Er is discussie mogelijk over de vraag of deze lezing van het hoofdschap juist is, maar wat het hoofdschap door de jaren heen altijd heeft ingehouden, is een exclusieve positie. Het hoofdschap impliceert één baas in de gemeente, niet per se op basis van bevoegdheden, maar op basis van de samenstelling van het orgaan en de manier waarop zijn besluitvormingsproces is ingericht. Op grond daarvan dient de raad ofwel zelf over bepaalde bevoegdheden te kunnen beschikken ofwel de bevoegdheidsuitoefening door andere organen te kunnen sturen middels controle- en verantwoordingsmechanismen. Een tweede bevoegde volksvertegenwoordiging *naast* de gemeenteraad impliceert een gelijkwaardigheid tussen de twee organen die logisch is gezien het feit dat beide democratisch gelegitimeerd zijn, maar die tegelijkertijd niet te verenigen valt met de exclusieve positie die de raad op grond van het hoofdschap toekomt. Het hoofdschap zou gedeconstitutionaliseerd moeten worden om een dergelijk initiatief mogelijk te maken. Daarmee zou een belangrijke grondslag voor het politieke primaat van de raad uit het wettelijk kader verdwijnen. Een initiatief dat publiekrechtelijke zeggenschap wilt uitoefenen en dat wil bestaan als tweede volksvertegenwoordiging naast de raad vormt daarom in juridische zin niet zozeer een aanvulling van de lokale democratie, maar eerder een aanpassing.

11.3.3 *De Burgerjury*

De derde casestudy, de Burgerjury in de gemeente Rotterdam, moest antwoord geven op de vraag hoe burgerparticipatie zich verhoudt tot wet- en regelgeving op het terrein van controle en de manier waarop daarin het eerste en tweede beginsel tot uitdrukking komen. Het bleek dat controle door burgers in veel gevallen een aanvulling kan zijn op de gemeentelijke democratie. Op dit moment is het zonder problemen mogelijk onbevoegde vormen van controle door burgers te organiseren. Zij mogen daarbij zelfs zo ver gaan dat ze een politiek oordeel vellen over het beleid van het college, zoals gebeurde tijdens bijeenkomsten van de Burgerjury. De mogelijkheid om een politiek oordeel te vellen, is weliswaar ook een belangrijke reden waarom de raad over controlebevoegdheden beschikt, maar het oordeel van de Burgerjury doet niets af aan zijn vermogen om daarvan gebruik te maken én daaraan consequenties te verbinden. Initiatieven als de Burgerjury doen daarmee niet af aan de beginselen van de lokale democratie terwijl de oordelen wel extra informatie voor het college (en de raad) opleveren over de maatschappelijke gevolgen van het beleid (social impact audits).⁵ In die zin is deze vorm van burgerparticipatie een aanvulling op de lokale democratie.

5 NSOB 2018, p. 24.

Dat beeld wordt genuanceerder op het moment dat initiatieven ook daadwerkelijk over controlebevoegdheden willen beschikken. Controlebevoegdheden hebben ofwel een politieke ofwel een rechtsstatelijke achtergrond. Op dit moment is het niet mogelijk bevoegdheden van welke soort dan ook te delegeren aan initiatieven. De controlebevoegdheden van de raad zijn expliciet van delegatie uitgezonderd in artikel 156 lid 2 Gemeentewet of verzetten zich naar hun aard tegen delegatie. De raad heeft zijn bevoegdheden immers nodig om het college te kunnen controleren en ter verantwoording te roepen. Op die manier kan de raad het beleid van het college zo nodig bijsturen, waarmee hij zijn politieke primaat onderschrijft. Ook zijn de controlebevoegdheden van de raad een belangrijk middel om vorm te geven aan zijn gepolitiseerde karakter. De bevoegdheden waar hij over beschikt, kennen bijna allemaal een politieke achtergrond en dienen dan ook vooral te worden aangewend om het college vanuit politieke motieven te controleren, bijvoorbeeld om belangen van de achterban te vertegenwoordigen. De controlebevoegdheden van de raad en de onmogelijkheid om deze te delegeren, vormen daarom een belangrijke uitdrukking van het eerste en tweede beginsel dat ten grondslag ligt aan de lokale democratie. Een wijziging van het wettelijk kader die delegatie van de controlebevoegdheden van de raad mogelijk maakt, doet af aan deze beginselen en moet om die reden als een principiële wijziging worden beschouwd. De controlebevoegdheden van de overige controleurs op lokaal niveau, namelijk het college, de accountant en de rekenkamer (commissie) kunnen niet worden gedelegeerd omdat in het geval van het college de aard van de bevoegdheid zich tegen delegatie verzet en in het geval van de andere controleurs er geen wettelijke grondslag is voor delegatie. Deze belemmeringen kunnen uit de weg worden geruimd zonder consequenties voor de beginselen van de lokale democratie. Een wetswijziging om dat te bewerkstelligen, moet daarom beschouwd worden als een praktische wijziging.

Controlebevoegdheden vormen een aparte categorie bevoegdheden in die zin dat noch politieke noch rechtsstatelijke vormen van controle schaarse goederen zijn. Dit betekent dat er extra bevoegdheden zouden kunnen worden gecreëerd voor initiatieven zoals een Burgerjury zonder dat dit per se effect heeft op de positie van andere controleurs en voor de manier waarop zij hun controlebevoegdheden aan kunnen wenden. Het creëren van bijvoorbeeld een interpellatierecht voor een Burgerjury zou niets af doen aan de mogelijkheid van de raad om een wethouder te interpellieren en hem op die manier te verantwoording te roepen. De meeste controlebevoegdheden kunnen daarom ook worden toegekend aan initiatieven zonder dat dit problematisch is gezien vanuit de beginselen van de lokale democratie. Een wetswijziging in die richting is in die gevallen praktisch van aard en een initiatief zou dan een aanvulling kunnen zijn voor de lokale democratie. Dat is anders wanneer de controlebevoegdheid een belangrijke uitdrukking is van de eerste twee beginselen én juist wél schaars van aard is. Concreet betreft het dan de bevoegdheid uit artikel 49 Gemeentewet om wethouders op politieke gronden te ontslaan. Voor de raad is dit een zeer belangrijke stok achter de deur om de effectiviteit van zijn controle te waarborgen en is van groot belang om te garanderen dat hij inderdaad het laatste woord heeft inzake de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid. Het toekennen van de bevoegdheid om wethouders op politieke gronden te ontslaan aan een tweede orgaan zou de facto afbreuk doen

aan de effectiviteit van het middel voor de raad om zijn politieke primaat uit te drukken omdat wethouders dan te maken hebben met twee tot ontslag bevoegde organen die elkaar in het slechtste geval in de wielen kunnen rijden. Onder het huidige stelsel zal de mening van de raad over welke kant het uit moet met het beleid de doorslag geven omdat hij de enige is die een wethouder kan wegsturen. Wanneer een tweede orgaan over dezelfde ontslagbevoegdheid beschikt, is het lang niet zeker dat de mening van de raad de doorslag geeft. Een wijziging van het wettelijk kader die een dergelijke situatie mogelijk zou maken, doet daarom af aan het eerste beginsel van de lokale democratie en moet om die reden als een principiële wijziging worden beschouwd.

11.3.4 *Breda Begroot*

De vierde casestudy, Breda Begroot in de gemeente Breda, moest antwoord geven op de vraag hoe participatie van burgers bij de verdeling van publieke middelen zich verhoudt tot wet- en regelgeving op het terrein van budgettering en de manier waarop daarin het eerste en tweede beginsel tot uitdrukking komt. Volgens de Staatscommissie-Elzinga en de gemeentewetgever van 2002 berust het budgetterende primaat in het gedualiseerde bestuursmodel bij de gemeenteraad. Dat is gegarandeerd doordat hij het budgetrecht heeft op grond van artikel 189 lid 1 Gemeentewet. Op dit moment kunnen initiatieven alleen in een adviserende capaciteit betrokken worden bij de uitoefening van deze bevoegdheid. Overdracht van het budgetrecht van de raad is uitgesloten op grond van artikel 156 lid 2 Gemeentewet. Dit delegatieverbod is door de dualiseringswetgever niet expliciet gemotiveerd, maar het past logisch in de betekenis die het budgetrecht heeft voor de positie van de raad als hét beleidsbepalende orgaan. Het belang van de begroting als beleidsdocument is sinds 2002 toegenomen. Over een groot deel van de uitgaven, en dus het onderliggende beleid, kan de raad geen invloed uitoefenen omdat het verplichte uitgaven betreft. Maar een deel van de begroting is vrij te besteden en uit de manier waarop de raad de vrij te besteden middelen over de verschillende programma's verdeelt, blijkt welk beleid hem voor ogen staat. Met andere woorden, uit de verdeling van middelen op de begroting blijkt welke politieke keuzes de raad heeft gemaakt. Dat gegeven, in combinatie met het feit dat het college geen uitgaven mag doen zonder voorafgaande machtiging van de raad, betekent dat het budgetrecht een belangrijk middel is voor de raad om zijn politieke primaat te onderstrepen. Elke wetswijziging die initiatieven in staat zou stellen publiekrechtelijke zeggenschap uit te oefenen op het autorisatieniveau van de raad, zou afdoen aan het eerste beginsel van de lokale democratie en moet om die reden als een principiële wijziging en een aanpassing van de lokale democratie worden beschouwd.

Naast de raad speelt ook het college een belangrijke rol bij de verdeling van publieke middelen doordat dit orgaan op grond van artikel 190 lid 1 Gemeentewet verplicht is de ontwerpbegroting op te stellen en op grond van artikel 186 lid 2 sub a jo. artikel 66 BBV belast is met het uitwerken van de begroting in de uitvoeringsinformatie. Voor deze bevoegdheden geldt dat zij op dit moment naar hun aard niet gedelegeerd kunnen worden. Het opstellen van de ontwerpbegroting en de uitvoeringsinformatie is een bijzonder ingewikkeld proces waarbij

met allerlei technische regelgeving rekening moet worden gehouden. De wetgever heeft het college daartoe de opdracht gegeven omdat dit orgaan beschikt over de nodige kennis, informatie en organisatiekracht. De bevoegdheid om de begroting uit te werken in de uitvoeringsinformatie stelt het college daarnaast in staat het beleid van de raad uit te voeren en te functioneren als dagelijks bestuur van de gemeente. Voor de institutionele positie van het college is de bevoegdheid daarom van groot belang. Tegelijkertijd zou een wijziging van het wettelijk kader om overdracht van de bevoegdheid mogelijk te maken niet neerkomen op een principiële wijziging. Het zou zaak zijn om burgerbegrotingen van voldoende kennis, informatie en organisatiekracht te voorzien om de begroting zo uit te werken dat aan alle wettelijke verplichtingen kan worden voldaan, maar het openen van de mogelijkheid tot delegatie van de bevoegdheid doet geen afbreuk aan de beginselen van de lokale democratie. Het politieke primaat van de raad wordt er niet door aangetast evenmin als de scheiding tussen een gepolitiseerde vertegenwoordiging en een geprofessionaliseerd uitvoerend orgaan. Wanneer de begroting door de raad territoriaal wordt ingericht, kan er zelfs sprake zijn van een betere behartiging van het derde beginsel van de lokale democratie. Bij een territoriale inrichting kunnen namelijk plaatselijke verbanden op een meer inhoudelijke manier betrokken worden bij de uitvoering van het beleid zoals dat door de raad wordt vastgelegd in de begroting. Daardoor zou er sprake kunnen zijn van een betere aansluiting tussen maatschappelijk eigenaarschap en publieke zeggenschap. In die zin kunnen initiatieven op het terrein van budgettering een aanvulling zijn voor de lokale democratie.

Er is ten slotte nog een type burgerbegroting denkbaar dat niet met een wetwijziging gefaciliteerd zou kunnen worden zonder dat dit een principiële wijziging, en daarmee een aanpassing, van de lokale democratie zou inhouden. Het betreft dan burgerbegrotingen die zowel op het allocatieniveau van de raad als op het allocatieniveau van het college bevoegd zouden willen zijn om middelen toe te kennen aan beleid. De gemeentewetgever van 2002 heeft bewust een verschil aangebracht tussen deze twee allocatieniveaus en heeft de bijbehorende bevoegdheden bewust bij verschillende organen belegd om zo ook op het terrein van budgettering een scheiding aan te brengen tussen de functies van normering en controle aan de ene kant en bestuur aan de andere kant. Een wetwijziging die het mogelijk zou maken voor burgerbegrotingen om op zowel het terrein van de raad als het terrein van het college tegelijkertijd actief te zijn, zou er in feite op neerkomen dat ook de functies die de begroting en de uitvoeringsinformatie voor de raad en het college vervullen, gecombineerd zouden worden. Een dergelijke wijziging zou een principiële wijziging van het wettelijk kader inhouden omdat het af zou doen aan het tweede beginsel dat ten grondslag ligt aan de gemeentelijke democratie.

11.4 Duiding

De deelconclusies van de casestudies leveren elk afzonderlijk een bijdrage aan de kennis van de lokale democratie, maar ook in dit onderzoek geldt dat het geheel groter is dan de som der delen. Om dat geheel goed te kunnen duiden, en daarmee

de centrale te vraag te kunnen beantwoorden, is het nodig wat meer afstand te nemen van de individuele onderwerpen. Een goed opstapje daarvoor vormt het rapport *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden* van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv).⁶ Daarin stelde de Rfv dat ‘de governance-theorie leert dat de overheid steeds meer de rol van voorwaardenscheppende entiteit heeft en niet langer optreedt als hiërarchisch bevelende overheid. Het in gezamenlijkheid met andere partijen nastreven van beleidsdoelen vereist een daarbij passende vorm van horizontale sturing’.⁷ Volgens de Rfv was er op rijksniveau nog nauwelijks sprake van horizontale sturing en had de rijksoverheid nog een sterke voorkeur voor verticale beleidsinstrumenten. Op decentraal niveau was dat anders: ‘[decentrale] overheden maken voor netwerksamenwerking enerzijds gebruik van een instrumentarium dat een zekere gelijkwaardigheid tussen de samenwerkende organisaties veronderstelt. Anderzijds is hun handelen gebaseerd op formele bevoegdheden. Bevoegdheden alleen volstaan echter niet langer: overtuigingskracht en onderhandelingsvaardigheden, informatie en communicatie hebben aan belang gewonnen’.⁸

De governance-theorie is in de opzet van elk van de hier onderzochte democratische initiatieven te herkennen. Bij elk initiatief probeerde de lokale overheid publiek beleid tot stand te brengen door middel van een gelijkwaardige samenwerking met gewone burgers, waarbij de overheid zelf vooral een faciliterende rol op zich nam. Het op deze wijze betrekken van de samenleving bij het maken van gemeentelijk beleid is de meest recente uiting van een ontwikkeling die al veel langer gaande is. Wanneer de geschiedenis van de lokale democratie en het bijbehorende wettelijke kader wordt bestudeerd, is het duidelijk dat het openbaar bestuur op gemeentelijk niveau consistent een ontwikkeling laat zien in de richting van het openstellen van het bestuur voor externen en richting een gemeenteraad die minder allesomvattend is. In de jaren 60 van de negentiende eeuw was er discussie over de vraag of een kandidaat-vertegenwoordiger verkiezingsbeloften mocht doen. Een halve eeuw later ging de Grondwet juist veronderstellen dat kandidaat-vertegenwoordigers zich committeerden aan verkiezingsprogramma’s van politieke partijen. Men vond het aan het begin van de twintigste eeuw nodig bij wet vast te leggen dat het college bevoegd was zich bij de opneming van de boeken en de kas van de Ontvanger te laten bijstaan door een deskundige. Ondertussen is de controle van de jaarrekening volledig uitbesteed aan de (externe) accountant en is het normaal dat het gemeentebestuur op andere terreinen deskundigen betreft bij het gemeentelijk beleid. Aan het begin van de twintigste eeuw was het slechts mondjesmaat mogelijk voor de raad om bevoegdheden te delegeren en was dat meer uitzondering dan regel. Ondertussen is de uitzondering de regel geworden en kunnen bevoegdheden niet alleen aan het college gedelegeerd worden, maar ook aan volledig uit externen bestaande bestuurscommissies. In het oorspronkelijke monistische stelsel vonden alle bevoegdheden hun oorsprong in de raad. Ondertussen berust het bestuurlijke primaat in beginsel bij het college en is de

6 Rfv 2011.

7 Rfv 2011, p. 61.

8 Rfv 2011, p. 61.

positie van dit orgaan meer en meer los komen te staan van de raad. Kortom, het is al lang niet meer de bedoeling dat de gemeenteraad alles zelf bepaalt en doet. Door deze herpositionering van de raad is er in beginsel meer ruimte gekomen voor initiatieven om betrokken te zijn bij het maken en uitvoeren van gemeentelijk beleid, zeker wanneer initiatieven een beroep kunnen doen op deskundigheid. Aan de uitvoerende kant van het gemeentebestuur kunnen al bevoegdheden op allerlei materiële beleidsterreinen worden overgedragen aan initiatieven, mits zij worden vormgegeven als bestuurscommissie. Delegatie van sommige andere bevoegdheden, zoals die van het college om de uitvoeringsinformatie op te stellen, zou mogelijk kunnen worden gemaakt zonder dat dit principiële afbreuk doet aan de beginselen van de lokale democratie. De geïnstitutionaliseerde gemeentelijke democratie kan dus worden aangevuld met initiatieven die over dergelijke bevoegdheden wensen te beschikken. Daardoor kan een betere koppeling worden gemaakt tussen de politieke democratie van de systeemwereld en de bijbehorende formele bevoegdheden en de maatschappelijke democratie van de leefwereld.

De ontwikkeling dat er gaandeweg steeds meer externen bij het gemeentebestuur betrokken zijn geraakt, impliceert meer ruimte voor initiatieven om de lokale democratie aan te vullen. Een tweede ontwikkeling die zichtbaar wordt wanneer de geschiedenis van de lokale democratie en het wettelijk kader bestudeerd wordt, brengt een buitengrens aan op die ruimte. Hiervoor is beschreven dat de gemeenteraad gaandeweg minder allesomvattend is geworden. Tegelijkertijd heeft zich een bepaalde verdikking van zijn positie voorgedaan. Het belang van de raad als politiek orgaan heeft namelijk aan gewicht gewonnen. Dit is een zeer geleidelijke ontwikkeling geweest waartegen lange tijd weerstand is geboden. Een belangrijke eerste stap in die ontwikkeling is natuurlijk de introductie geweest van het algemeen kiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917 en 1919, waarmee vertegenwoordiging van politieke voorkeuren het uitgangspunt werd voor de samenstelling van de raad. Daarnaast werd het in 1948 mogelijk wethouders niet alleen op objectieve gronden weg te sturen, maar ook op politieke gronden, ook al werd bij de introductie van deze mogelijkheid nog gesteld dat het eigenlijk niet de bedoeling was op die manier van de bevoegdheid gebruik te maken. Vervolgens moet de begroting sinds kort door de raad vooral als beleidsinstrument worden aangewend. Niet alleen moet de begroting duidelijk maken waaraan middelen worden uitgegeven, maar uit het programmaplan moet ook blijken welke politieke beleidskeuzes daaraan ten grondslag liggen. Ook hieruit blijkt dat de raad vooral in staat moet zijn om zijn politieke keuzes tot uitdrukking te brengen. Om die reden beschikt hij over bepaalde formele bevoegdheden zoals het budgetrecht, de ontslagbevoegdheid en de bevoegdheid straffen te stellen op overtreding van algemeen verbindende voorschriften die verzekeren dat hij het politieke primaat heeft. Het bestaan van dat primaat valt niet te verenigen met de gelijkwaardigheid tussen partners in een netwerksamenwerking die in de governance-theorie wordt verondersteld en nagestreefd. Dit betekent dat initiatieven hooguit input kunnen leveren over hoe de raad van de bevoegdheden gebruik zou moeten maken die voor zijn politieke primaat van cruciaal belang zijn. Zij zullen er nooit zelf over kunnen beschikken en de bevoegdheid kan ook nooit met hen gedeeld worden zonder dat het politieke primaat van de raad geweld wordt aangedaan.

Dat juist de raad over het primaat beschikt, is natuurlijk geen toeval. In de politiek staan nu eenmaal niet alle neuzen dezelfde kant op en doordat middelen schaars zijn, moeten er keuzes gemaakt worden. Het maken van die keuzes is niet makkelijk en niet fijn, zoals ook mooi blijkt uit het evaluatierapport van Breda Begroot: '[a]lgemeen kan gesteld worden dat het voor de deelnemers aan de pilots [...] moeilijk was om 'dichtbij' keuzes te maken die mede dorpsgenoten of organisaties benadeelt'.⁹ Het feit dat in de raad politieke opvattingen kunnen worden verwoord, dat verschillende belangen kunnen worden afgewogen en dat uiteindelijk knopen kunnen worden doorgemaakt op zo'n manier dat men elkaar niet in de haren vliegt, is dé reden waarom dit orgaan het politieke primaat moet toekomen en waarom initiatieven die inbreuk maken op dit primaat geen aanvulling zijn op de geïnstitutionaliseerde lokale democratie maar een aanpassing.

Ten slotte is er nog een derde ontwikkeling die uit de bestudering van de geschiedenis van de lokale democratie en het wettelijk kader naar voren komt en die implicaties heeft voor de verhouding van initiatieven tot het wettelijk kader. Het betreft de (vrij recente) politisering van de raad en de dualisering van het gemeentebestuur. Ideeën daarover doen al zeker sinds het proefschrift van Van Poelje uit 1914 de ronde, maar pas in 2002 is dit ook het uitgangspunt van het wettelijk kader geworden. Op basis daarvan zijn organen die belast zijn met vertegenwoordiging, normering, controle en budgettering gescheiden van organen die belast zijn met het bestuur en de uitvoering. Daarnaast was het de bedoeling dat dualisering zou leiden tot een meer politiek geprofileerde rol van de raad en een sterkere oppositie tegenover het college, zowel door de raad als geheel als door individuele fracties. Of dit gelukt is, is een vraag die hier niet beantwoord hoeft te worden. Wel moet geconstateerd worden dat de opzet van veel initiatieven botst met de ideeën van politisering en de dualisering. Kijkend naar de besluitvormingsprocessen van deze initiatieven probeert men verschillen niet uit te vergroten, maar juist weg te masseren. Het zoeken naar gedeelde standpunten en opvattingen staat centraal en liever gaat men niet over tot een stemming om tot een besluit te komen. Ook maakt men geen onderscheid tussen hoofdlijnen en details van het gemeentelijk beleid of tussen kaderstelling en uitvoering. Dat blijkt duidelijk uit de opzet van een initiatief als de Coöperatieve Wijkraad, waarin staat dat de wijkraad over alles gaat dat de wijk aangaat. Een dergelijke opzet sluit meer aan bij het oorspronkelijke monistische uitgangspunt van de lokale democratie. Lange tijd werd dat uitgangspunt gekoesterd als een bewonderenswaardig onderscheid met de nationale democratie. Kamerleden waren in 1948 bijvoorbeeld bevreesd dat de introductie van de ontslagbevoegdheid de lokale democratie meer zou doen lijken op de nationale democratie, waarop de minister opmerkte dat dat absoluut niet de bedoeling van de maatregel was. Het standpunt dat de lokale democratie een wezenlijk andere is dan de nationale, wat onder andere tot uitdrukking kwam in de brede afspiegelingscolleges die lange tijd de norm waren, werd tot voor kort geregeld in het parlement verkondigd. In 2002 is uiteindelijk een principiële keuze gemaakt voor een invulling van de lokale

9 Evaluatie Breda Begroot, p. 15, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 26 juli 2016.

democratie die meer lijkt op de nationale democratie. De opzet van bepaalde initiatieven die hier zijn onderzocht en beschreven botsen op die principiële keuze, waardoor zij de geïnstitutionaliseerde democratie eerder aanpassen dan aanvullen. Als men dit soort initiatieven toch wil faciliteren, dan zou men in ieder geval deels op de keuze uit 2002 moeten terugkomen. Het betreft dan niet de personele scheiding tussen vertegenwoordiging en bestuur, waar overigens vrijwel alle betrokkenen over te spreken zijn, maar vooral het idee dat de vertegenwoordiging zich alleen op de hoofdlijnen zou moeten richten en dat er een strikte scheiding moet zijn tussen kaderstelling en bestuur. Men zou, met andere woorden, af moeten stappen van het idee dat duidelijk tot uitdrukking komt in de Handreiking duale begroting, namelijk dat de raad alleen antwoord geeft op de eerste en derde w-vraag (wat willen we en wat mag het kosten?) en dat het college alleen antwoord geeft op de tweede w-vraag (wat gaan we daarvoor doen?).

11.5 Tot slot

Het idee dat de politieke democratie en de maatschappelijke democratie elkaar moeten aanvullen, zal niemand betwisten. Maar de tweedeling tussen de politieke democratie en de maatschappelijke democratie impliceert tegelijkertijd dat beide werelden maar tot op zekere hoogte kunnen overlappen. De gelijkwaardigheid die in de governancetheorie wordt verondersteld en nagestreefd, kan maar tot op zekere hoogte worden verwezenlijkt omdat de partners in een netwerksamenwerking door de aard van het publiekrecht niet gelijkwaardig zijn. De overheid oefent macht uit en dat is uit de aard der zaak verticaal. Net zo goed als dat die macht niet zomaar kan worden gedeeld met private bedrijven, kan die ook niet zomaar worden gedeeld met maatschappelijke initiatieven die beleidskeuzes van meer (of andere) democratische legitimatie wensen te voorzien. Er bestaat met andere woorden een bepaald betekenisvol onderscheid tussen de politieke en maatschappelijke democratie dat in stand moet blijven wanneer de verbinding tussen de twee wordt gelegd. In veel opzetten van initiatieven wordt dit onderscheid niet gerespecteerd maar wordt de politieke democratie en de waarden, belangen en beginselen die daaraan ten grondslag liggen aan de kant geschoven voor meer doorzettingsmacht aan de kant van de maatschappelijke democratie. Het is begrijpelijk dat initiatiefnemers af en toe gefrustreerd raken over (al dan niet ervaren) tegenwerking van “het systeem” en daarom pleiten voor een radicale verandering van de lokale democratie, al dan niet gepresenteerd als aanvulling. Maar het meer dan reële gevaar dat daarmee gepaard gaat, is dat het kind met het badwater wordt weggegooid. En dat terwijl uit allerlei onderzoek blijkt dat het huis van de lokale democratie weliswaar de nodige likjes verf kan gebruiken, maar dat tegelijkertijd het geraamte ervan nog redelijk stevig in de maatschappij staat.

Welke likjes verf er dan nodig zijn, is natuurlijk onderwerp van voortdurend debat. Dat is helemaal niet erg en in een volwassen democratie alleen maar gezond, maar het is wel zaak dat dit debat op grond van zinnige argumenten gevoerd wordt. In dit onderzoek is geprobeerd aan het debat een bijdrage te leveren door te onderzoeken wat de juridische mogelijkheden zijn om de lokale

democratie aan te vullen met initiatieven die andere vormen van democratie en democratische besluitvormingsprocessen nastreven. Daarmee is het onderwerp van democratische innovatie op het lokale niveau natuurlijk niet uitputtend onderzocht. Verre van zelfs. Juridische mogelijkheden vormen een noodzakelijke voorwaarde voor het slagen van een democratisch initiatief, maar zijn op zichzelf niet voldoende. Of een initiatief in de praktijk tot bloei kan komen, is immers ook afhankelijk van wat in hoofdstuk twee de politieke cultuur is genoemd. Zaken zoals draagvlak onder de bevolking, medewerking van raadsleden, wethouders en ambtenaren en doorzettingsvermogen aan de kant van initiatiefnemers zijn voor het succes van een initiatief net zo goed van cruciaal belang. Logischerwijs zijn dit zaken die vooral het onderwerp zijn van sociaalwetenschappelijk onderzoek. In de bredere discussie over het nut en de noodzaak van democratische vernieuwing is het mede daarom dit type onderzoek dat de boventoon voert. Dat is logisch, want sociaalwetenschappers zijn bij uitstek geschikt om datgene te doen waar Hurenkamp en Tonkens voor pleitten, namelijk het analyseren van de methoden van participatie om vast te kunnen stellen of de problemen geadresseerd worden waarvoor burgerparticipatie in eerste instantie als oplossing werd gezien. Tegelijkertijd kan een dergelijke analyse niet het antwoord geven op alle vragen die spelen in de discussie over democratische vernieuwing. Het is zaak dat juristen aan deze discussie een grotere bijdrage gaan leveren dan zij op dit moment doen. Dat is vooral van belang omdat in de praktijk van participatieland nogal eens het argument te horen valt dat iets juridisch niet kan. De vraag is of dat klopt en, als er inderdaad een regel aan een initiatief in de weg staat, wat dan de achtergrond van de juridische belemmering is. Juist juristen zijn bij uitstek geschikt om deze achtergrond van wet- en regelgeving uit te leggen. Het verduidelijken daarvan is van groot belang omdat anders het debat over democratische vernieuwing deels op grond van verkeerde aannames wordt gevoerd. In elk debat is dat een probleem, maar in een debat waarin voorstanders van democratische vernieuwing meer deliberatie presenteren als middel om tot betere argumentatie te komen, zou een verkeerde aanname niet alleen problematisch zijn, maar ook behoorlijk ironisch.

Summary

Local democratic innovation

Lokale democratische innovatie

For a number of years now, the state of local democracy in the Netherlands has been a matter of concern for policy makers, researchers, politicians and others who are professionally or personally involved with the workings of local government. Countless reports and papers have been published and countless conferences have been held on the subject, with many of these painting a gloomy picture. Most hold the view that the problems facing local democracy are practical in nature. Therefore, they tend to recommend practical solutions, such as more funding, more training and more time for the people involved to do their job properly. Recently, however, some have argued that the biggest problem facing local democracy is not so much practical in nature as it is institutional. They point to a (perceived) one-sidedness of the (legal) framework that structures Dutch local democracy as a solely representative type of democracy. In the modern age, with decreasing voter turnout, decreasing membership of political parties and an increase in education levels among the general public, the emphasis on representative institutions, according to this view, may well lead to dissatisfaction with democratic institutions and democracy in general. People who adhere to this view do not seek improvement primarily through more resources, but through institutional changes. In order to revitalize local democracy, they consider it essential that the institutionalized representative form of local democracy be complemented by other, more participative forms of democracy.

In recent years, many who are sympathetic to this view have started experimenting with local initiatives specifically designed to complement the existing form of local democracy by implementing alternative forms of democracy and democratic decision-making. Furthermore, these initiatives not only wish to implement alternative forms of democracy, but they want to do so in a way that gives ordinary citizens a real say in the decisions that are made in the public interest. Often times, this means that they need some form of legal decision-making power. This of course raises certain legal questions. The way local democracy functions and is meant to function is not only a matter of political culture, but also a matter of rules and regulations. In a democracy that abides by the rule of law, the power to make (binding) decisions that influence the lives of citizens cannot be wielded arbitrarily and citizens must be able to influence the way public power is used in some way. Local democracy in the

Netherlands is no exception to that, and over the years a vast and complicated framework has grown regulating the way local authorities are able to use public power and the way citizens are able to influence decisions. This, then, raises the question what room this legal framework leaves for initiatives that want to complement the institutionalized local democracy with alternative forms of democracy. The main question of this research therefore reads:

To what extent can the legally institutionalized form of local democracy be complemented with initiatives that seek to implement alternative forms of democracy and democratic decision-making?

In order to tackle this question, it was necessary to classify what kind of local democracy is embedded in the legal framework. This classification had to allow for a comparison between the institutionalized local democracy and the kind of democracy that initiatives strived to implement. Otherwise it would be impossible to determine whether these initiatives could complement the existing local democracy. Chapter two describes the classification that was eventually chosen, why it was chosen and how it was used in the following chapters to compare local initiatives to the institutionalized democracy. The chosen approach is known as the model approach. It uses models that are derived from existing democratic structures and institutions to classify democracies along two axes. The first is formed around the question of how democratic decisions are reached. On the one end of the axis are democracies that reach decisions through integrative decision-making, on the other end are democracies that reach decisions through majoritarian decision-making. The second axis is formed around the question of who has the legal power to make decisions. On the one end of the axis are democracies that place decision-making power in the hands of representatives, on the other end are democracies that let citizens participate directly in the decision-making process. The categorization of democracies on these axes leads to four main types of model democracies, namely (1) consensus, (2) pendulum, (3) voter and (4) participatory democracy. These models can be recognized as such in existing structures and institutions. They can also be recognized in the blueprints of the democratic initiatives that are the subject of this research. This allows for a comparison between the institutionalized local democracy and democratic initiatives.

The model approach, however, also has its limitations. It is, by nature, a generalization of certain democratic systems. The question whether a specific initiative can legally complement a specific system of institutionalized local democracy cannot be answered based on the types of model both belong to alone. In order to do that, the legal framework itself needs to be analyzed in detail. When performing this analysis, the model-approach provides a focus on what to look for in the legal framework and the local initiatives. Through the lens of the characteristics of the models, it is possible to determine what model (or models) is institutionalized in our local democracy and how this is expressed in the legal framework. This exercise allows for the transformation of a purely legal positivistic statement that a certain legal provision obstructs

a certain initiative into a broader but legally sound statement on why the initiative clashes with the legal provision from a democratic point of view.

Having established that the model-approach is useful for the purpose of this research but only after it is tailored specifically to the Dutch legal framework, the remainder of chapter two focuses on determining what model is expressed in that framework and how. This is done by examining the historical development of the legal aspects of local democracy in the Netherlands, specifically its institutional aspects. Many of the central provisions in the Municipality Act and the provisions in the Constitution that deal with local democracy are much older than their most recent revision, making it necessary to go back in time in order to determine their meaning. This need is even more pressing since especially the Municipality Act has been adapted to changing circumstances numerous times. New provisions have been added alongside older and somewhat consistent provisions. In other words, the Municipality Act is a prime example of an organically grown system that needs to be studied from a legal historical perspective in order to be understood properly. Using the model approach in chapter two as a lens through which to view the legal framework, the legal historical analysis in the end unearths several legal principles that are fundamental to the type of democracy that is embedded in the legal framework. They are:

- 1) The municipal council as the most inclusive institution of local government has political primacy.
- 2) The municipal form of government is dualized in a sense that there is a separation between a politicized municipal council and a professionalized board of mayor and aldermen.
- 3) The municipality as a layer of government is characterized by subsidiarity in a sense that the values of public ownership and public power are directly connected.

The principle of political primacy is first and foremost expressed by the way that the municipal council is elected, namely directly by all eligible citizens using a system of proportional representation. It is also expressed by its decision-making procedures enshrined in the Municipality Act. The principle of political primacy holds that the municipal council must be able to determine the main aspects of local governmental policy. The second principle of a dualized form of government is expressed by the separation between the municipal council and the board of mayor and aldermen formalized with the change of the Municipality Act in 2002. It holds that there must be a separation between an organ that is politicized and another organ that is professionalized. These two organs should not mix, nor in personnel nor in function. The third principle is closely connected to the legal principle of decentralization and subsidiarity. It holds that the institutionalized public power in the form of the municipal council or the board of mayor and aldermen must be as closely connected as possible to what the citizens of a municipality consider their public ownership. These three principles might not be the only principles present in the Dutch legal framework on local democracy, but they are fundamental to the way it functions. This, then, gives a frame of reference to answer the

question whether local initiatives that want to revitalize local democracy are an addition to the institutionalized local democracy or are a departure from that democracy. In short: if realizing an initiative results in an infringement of one or more of the three legal principles underpinning local democracy, then it is not an addition but a change. If it does not result in an infringement of the principles, it might be an addition.

For this research, four initiatives were selected as case studies. These four all covered different institutional aspects of local democracy and were representative for similar initiatives in other municipalities. Chapters three and four deal with the Cooperative Neighborhood Council (CNC) in the municipality of Groningen, which raises questions surrounding the principle of a dualized system of government and the principle of subsidiarity. The aim of the CNC was to let the citizens living in the Oosterparkwijk in Groningen decide for themselves on matters that concern the neighborhood. One of the questions was whether it is possible to delegate certain powers to decide on public matters from the central organs of the municipal government to decentralized bodies such as the CNC. Using the committee system embedded in the Municipality Act (art. 82-86), this is possible but it would also inevitably result in the CNC becoming part of the structure of local government. Public power cannot be wielded without being accompanied by public accountability through rules and regulations. Also, when initiatives such as the CNC are bestowed with public power, this must be done in such a way as to respect the principle of dualism. This principle does not only apply to the central level of municipal government, but also for levels below that. This means that powers that belong with a politicized organ cannot be bestowed on an initiative that also wishes to wield depoliticized executive powers. Furthermore, when endowed with public powers, initiatives such as the CNC will become an administrative organ through provisions enshrined in the General Administrative Law Act (art. 1:1). They can even become administrative organs without any public powers, namely when they are created by an administrative organ of the central municipal government. The CNC also raised the question whether these types of initiatives could be classified as general representative organs in the sense of art. 4 of the Constitution. Being classified as such would mean that there would have to be elections for the seats in the council and members could not be appointed by lot, as was intended. Fortunately for these initiatives, the threshold to be classified as general representative organs is high. As a matter of fact, since 2015 it is no longer possible to create these organs on the level below that of the central municipal government. In short, initiatives like the CNC do not infringe per se on any of the three legal principle mentioned above. They would contribute positively to the third principle of subsidiarity, and therefore complement the institutionalized local democracy, but the second principle places limits on the way these initiatives can be organized.

Chapters five and six deal with the Social Council in the municipality of Peel en Maas. This initiative aimed to be an alternative council of citizens in addition to the institutionalized municipal council already in place. Also, it aimed for the proposals formed in the Social Council to be approved by

the municipal council. These aims raise questions concerning the nature of representation enshrined in the Constitution and the Municipality Act and the nature of the political primacy of the municipal council enshrined in art. 125, sub 1, of the Constitution. The representative nature of the institutionalized local democracy follows from article 129, sub 1, of the Constitution and article 7 of the Municipality Act. Together with article 129, sub 6, of the Constitution and article 27 of the Municipality Act, these articles express the classical liberal ideas on representation where representatives act as trustees for the common good. The introduction in 1917 of proportional representation and the establishment of political parties added different aspects to the nature of representation. Representatives could ultimately still act as trustees, but were from 1917 onwards also expected to represent the interests of their parties as delegates. Recently, the contours of yet another idea on representation can be observed with the continued interest in the binding referendum as the most clear sign of it. In this idea of representation, the representatives are expected to act on the combined preferences of unorganized individuals. The first two ideas on representation are firmly enshrined in the legal framework, whereas the third is slowly emerging. These ideas can compete with one another, which is apparently not an issue. It is therefore possible to institutionalize a fourth idea on representation based on lot or any other selection mechanism without this being a problem per se. However, if the ideas on representation clash on a certain subject, the members of the municipal council must be free to choose between them. Furthermore, formal and material decision-making powers on certain subjects must remain with the municipal council given article 125, sub 1, of the Constitution. In short, initiatives such as the Social Council can complement the institutionalized local democracy in terms of representation, but cannot be awarded the same status as a representative body next to the municipal council. The first legal principle of political primacy prevents this.

Chapters seven and eight deal with the Citizen Jury in the municipality of Rotterdam. This initiative, made up of ordinary citizens, was started by the board of mayor and aldermen as a way to organize feedback on policy decisions and, more importantly, as a check on the board itself. In that respect, it bordered on the task of the municipal council to supervise the board of mayor and aldermen. The initiative raised questions regarding the relationship between the municipal council, the Citizens Jury and the board of mayor and aldermen and their competences. As it turned out, it is possible to create a new check on the board, even if this is created by the board itself. This might present problems on the efficacy of the check, but legally speaking it is unproblematic. This mostly has to do with the fact that checks are not scarce competences. If the Citizen Jury performs a check on the board, this leaves the competences of the municipal council unharmed. They are simply parallel processes. However, as it stands initiatives such as the Citizen Jury cannot be delegated existing competences because there is no legal basis for the delegation. Furthermore, if there was a legal basis, delegation of the competences of the municipal council would infringe on the first legal principle of political primacy and the second legal principle of dualism. This is due to the fact that the check competences are essential for the municipal council to be able to have the upper hand in any

potential conflict with the board of mayor and aldermen and to be a politicized body. However, new competences could be created for initiatives such as the Citizen Jury. These could even overlap those of the municipal council, with one noteworthy exception. Given the first legal principle of political primacy, the Citizen Jury could not have the competence to relieve an aldermen for political reasons. The principle implies that there is one body ultimately in charge of policy, and having two bodies with the competence to relieve aldermen for political reasons would infringe on this legal principle. In short, initiatives such as the Citizen Jury can certainly complement the institutionalized local democracy. Only in specific circumstances would they infringe on the legal principles mentioned above.

The ninth and tenth chapters deal with the participatory Citizens Budget in the municipality of Breda. This initiative aimed to give ordinary citizens of several neighborhoods in Breda a direct say in the allocation of the budget for their respective neighborhoods. Both the municipal council and the board of mayor and aldermen have responsibilities and competences when it comes to the allocation of resources. The Citizens Budget, therefore, raised questions regarding the relationship between the initiative on the one hand and the municipal council and the board of mayor and aldermen and their competences on the other. At the moment it is not possible to delegate legal competences of the municipal council to the Citizens Budget in order to let them decide on their own where public funds should be allocated. The authorization of the budget is the sole competence of the municipal council (art. 189 Municipality Act) because it guarantees that it has the final say on the direction of municipal policy. It is an expression of the first legal principle and is as such fundamental. However, the second legal principle entails a division of labor between the municipal council and the board of mayor and aldermen when it comes to the level on which resources are allocated. Although the municipal council may allocate resources on a very detailed level, it should focus on more abstract allocations that express political choices. The board should then translate these choices into actual policy by allocating resources. Initiatives such as the Citizens Budget can act with the board on its level in an informal way. The board cannot delegate its competences to the initiative, but can involve the initiative when making decisions. This leaves the position of the municipal council intact, since it does not involve political choices that are the competence of the council. The council can even facilitate initiatives by arranging the choices in the budget in such a way that leaves more room for initiatives to allocate resources. This would undoubtedly present the board of mayor and aldermen with organizational challenges, but it would also be in line with the third legal principle of subsidiarity. One thing that initiatives cannot do, is act on both the level of the municipal council and that of the board. This would be an infringement on the second legal principle of a dualized local government. In short, initiatives such as the Citizens Budget can complement the third legal principle of the institutionalized local democracy but must do so in a way that respects the division between the politicized council and professionalized board.

Local initiatives that want to implement different forms of democracy and democratic decision-making can, under circumstances, complement the institutionalized local democracy. It fits into a trend that, for some time now, local government is opening up to external influences when it comes to making policy-decisions. However, the flipside of this trend is that where space is created for external influences, the fields of influence and competences that remain the exclusive territory of the municipal council become more important to that council. The type of democracy that is institutionalized, in that sense, is stretched thin. Changing the legal framework in such a way that initiatives would be able to exercise these remaining competences would represent a fundamental change in the type of local democracy that is institutionalized. The choice to do so, must be made very carefully.

Literatuurlijst

Andeweg en Thomassen 2011

R.B. Andeweg en J. Thomassen, *Van Afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press 2011.

Baiocchi 2003

G. Baiocchi, 'Participation, activism, and politics: The Porto Alegre experiment,' in: A. Fung en E.O. Wright (red.), *Deeping democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*, New York: Verso 2003, p. 45-76.

Barkhuysen e.a. 2014

T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2014.

Ten Berge 1978

J.B.J.M. ten Berge, *Decentraliseren met commissies*, Den Haag: VUGA-Boekerij 1978.

Van den Berg en Boogaard 2018

J.Th.J. van den Berg en G. Boogaard, 'De gemeenteraad in Nederland. Schets van de staatsrechtelijke en politieke geschiedenis', in: Vollaard e.a. (red.), *De gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*, Amsterdam: Boom 2018, p. 41-78.

Van den Berge 2018

L. van den Berge, 'Van government naar governance: besturen onder de radar van het bestuursrecht', *NTB* 2018/40, afl. 5, p. 220-222.

Van den Bergh 1951

G. van den Bergh, 'De gemeentelijke bestuursorganen', in: *Gedenkboek ter gelegenheid van het honderdjarig bestaan van de gemeentewet uitgegeven door de vereniging van Nederlandse gemeenten*, Den Haag: VNG 1951.

Van den Bergh 1952

G. van den Bergh, 'Verantwoordelijkheid voor zelfbestuur in de gemeente', in: *Verzamelde staatsrechtelijke opstellen deel II*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1952, p. 136-215.

De Beus 2001

J. de Beus, *Een primaat van politiek (oratie UvA)*, Amsterdam: Vossiuspers UvA 2001.

Binnema en Boogaard 2016

H. Binnema en G. Boogaard, 'De G1000: meer dan een experiment?', in: G. Boogaard en A. Michels (red.), *G1000. Ervaringen met burgertoppen*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2016, p. 31-43.

Bonnema 2001

W. Bonnema e.a., *Gemeentefinanciën*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2001.

Boogaard 2015

G. Boogaard, 'Van afspiegelingscolleges naar procescolleges. Decentrale coalitievorming in 2014', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2015/4, p. 330-344.

Boogaard 2017

G. Boogaard, 'Levende stemkastjes en het verbod van last. Over artikel 67 Grondwet en de plannen van GeenPeil', *NJB* 2017/5, p. 319-322.

Boogaard 2018

G. Boogaard, 'De Grondwet waarborgt de 'gemengde democratie.' Over de zoektocht naar de gecodificeerde democratie', *RMThemis* 2018/6, p. 240-250.

Boogers en Reussing 2018

M.J.G.J.A. Boogers en G.H. Reussing, *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie*, Universiteit Twente 2018.

Boogers en Salome 2014

M.J.G.J.A. Boogers en L.R. Salome, *Gemeenteraadsverkiezingen 2014. Wie stemt, wat en waarom?*, Amersfoort: BMC Onderzoek 2014.

Bovend'Eert e.a. 2011

P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *Constitutionele normen en decentralisatie* (Staat en Recht nr. 4), Deventer: Kluwer 2011.

Bovens e.a. 1995

M. Bovens e.a., *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam: Wiarda Beckman Stichting 1995.

Brasz 1960

H.A. Brasz, *Veranderingen in het Nederlandse communalisme. De gemeentebesturen als element in het Nederlandse stelsel van sociale beheersing*, Assen: 1960.

Brederveld 2005

E. Brederveld, *Gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2005.

Broeksteeg 2004

J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2004.

Broeksteeg 2009

J.L.W. Broeksteeg, 'Over mandaatgebreken en het 'helen' daarvan: een jurisprudentieoverzicht', *Tijdschrift voor ambtenarenrecht* 2009/7-8, p. 375-384.

Broeksteeg 2010

J.L.W. Broeksteeg, 'Gebreken van delegatie: over 'eigen verantwoordelijkheid', de 'aard van de bevoegdheid' en 'het stelsel van de wet'', *Tijdschrift voor ambtenarenrecht* 2010/7-8, p. 351-360.

Broeksteeg 2011

J.L.W. Broeksteeg, 'Dualisering van het provincie- en gemeentebestuur. Over hoofdschap, eindverantwoordelijkheid en autonome bestuursbevoegdheden', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Constitutionele normen en decentralisatie* (Staat en Recht nr. 4), Deventer: Kluwer 2011, p. 105-151.

Bröring en De Graaf 2016

H.E. Bröring en K.J. de Graaf (red.), *Bestuursrecht deel 1: systeem, bevoegdheid, bevoegdheidsuitoefening, handhaving*, Den Haag: Boom Juridisch 2016.

Bunschoten 2002

D.E. Bunschoten, 'Wacht op onze daden! Enige beschouwingen over woorden en daden bij de Wet dualisering gemeentebestuur', *RMThemis* 2002/6, p. 319-334.

Bunschoten 2006

D.E. Bunschoten, 'Het recht van onderzoek van de gemeenteraad', *De Gemeentestem* 2006/20, p. 65-74.

Buys 1883

J.T. Buys, *De Grondwet. Toelichting en kritiek (deel I)*, Arnhem: P. Gouda Quint 1883.

Buys 1887

J.T. Buys, *De Grondwet. Toelichting en kritiek (deel II)*, Arnhem: P. Gouda Quint 1887.

Catt 2002

H. Catt, *Democracy in Practice*, New York: Routledge 2002.

Commissie BBV 2017

Commissie BBV, *Raamwerk BBV: het stelsel van baten en lasten*, Den Haag: Commissie BBV 2017.

Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur 2016

Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, *Op weg naar meervoudige democratie. Oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur*, Den Haag: VNG 2016.

Damen 1996

L.J.A. Damen, 'Kan de ministerraad besluiten nemen?', *Ars Aequi* 1996, afl. 1, p. 47-53.

Damen 2016

L.J.A. Damen, *Bestuursrecht. Deel 1 systeem, bevoegdheid, bevoegdheidsuitoefening en handhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2016.

Denters 2015

S.A.H. Denters, *Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur*, Nederlandse Vereniging voor Raadsleden 2015.

Diamant 2017

M. Diamant, *Het budgetrecht van het Nederlandse parlement in het licht van het Europees economisch bestuur*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Dölle 1981

A.H.M. Dölle, 'Het fractiereglement', *Beleid en Maatschappij* 1981/5, vol. 8, p. 156-162.

Dölle 1999

A.H.M. Dölle, *Wie doet de huishouding? Enkele beschouwingen over artikel 124 lid 1 Grondwet*, Deventer: Tjeenk Willink 1999.

Dölle 2000

A.H.M. Dölle, *Mandaat en delegatie*, Deventer: Tjeenk Willink 2000.

Dölle 2007

A.H.M. Dölle, 'Het labyrint van het lokale referendum', *De Gemeentestem* 2007/15, p. 57-65.

Dölle 2008

A.H.M. Dölle, 'Dualisering van het decentrale bestuur: een terugblik', *RMThemis* 2008/3, p. 102-113.

Dölle en Elzinga 2004

A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, m.m.v. J.W.M. Engels, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004.

Drahmann 2015

A. Drahmann, *Transparante en eerlijke verdeling van schaarse besluiten. Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van een transparantieverplichting bij de verdeling van schaarse besluiten in het Nederlandse bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Elzinga 1982

D.J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1982.

Elzinga 1984

D.J. Elzinga, 'Partijbinding en politieke moraliteit', in: R.A. Koole (red.), *Het belang van politieke partijen*, Groningen: Xeno 1984, p. 158-180.

Elzinga 2003

D.J. Elzinga, 'Een eigen politiek domein voor de direct gekozen burgemeester', in: D.J. Elzinga (red.), *De gekozen burgemeester*, Deventer: Kluwer 2003, p. 17-30.

Elzinga 2004a

D.J. Elzinga, 'De gekozen burgemeester heeft een zeer zwak fundament', *De Gemeentestem* 2004/88, p. 305-311.

Elzinga 2004b

D.J. Elzinga, 'De door de bevolking gekozen burgemeester is strijdig met het politieke primaat van de gemeenteraad', *De Gemeentestem* 2004/181, p. 625-629.

Engels 2003

W.J.M. Engels, 'Burgemeester, dualisme en grondwet', in: D.J. Elzinga (red.), *De gekozen burgemeester*, Deventer: Kluwer 2003, p. 31-43.

Engelsen en Sie Dhian Ho 2004

E.R. Engelsen en M. Sie Dhian Ho, 'Democratische vernieuwing. Luxe of noodzaak?', in: E.R. Engelsen en M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat. WRR verkenningen 4*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2004, p. 17-38.

De Gier 2012

A.A.J. de Gier, 'Het decentralisatie-beginsel als mantra in het ruimtelijk bestuursrecht', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2012/4, p. 362-366.

De Greef 2010

R.J.M.H. de Greef, 'Deelgemeenten, deelgemeentebesturen en territoriale bestuurscommissies: do's and dont's', *De Gemeentestem* 2010/1, p. 1-11.

De Greef 2011

R.J.M.H. de Greef, 'Reorganisatie van de bestuurlijke organisatie en democratische legitimatie. Artikel 3 EP EVRM en artikel 4 Grondwet onder de loep genomen in het licht van de komende wijzigingen in de bestuurlijk organisatie', *TvCR* juli 2011, p. 265-290.

De Greef 2012

R.J.M.H. de Greef, 'Betrokken burgers of burgers betrokken: raadscommissies onder de loep genomen,' *De Gemeentestem* 2012/71, p. 348-355.

De Greef, Munneke en Zijlstra 2012

R.J.M.H. de Greef, S.A.J. Munneke en S.E. Zijlstra, *Binnengemeentelijke decentralisatie na afschaffing van de deelgemeenten en deelgemeentebesturen, advies aan de directie Juridische Zaken gemeente Amsterdam*, Amsterdam: VU 2012.

Godwin 2018

M.L. Godwin, 'Studying participatory budgeting: democratic innovation or budgeting tool?', *State and local government review* 2018, vol. 50 (2), p. 132-144.

De Haan 2018

I. de Haan, 'Het staatsrechtelijke belang van het gemeentelijke enquêterecht', in: M. Duchateau en A. Tollenaar (red.), *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat. Decentralisatie als governance-vraagstuk*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 171-186.

Handreiking actieve informatieplicht 2003

VNG, *Handreiking De actieve informatieplicht van het college van burgemeester en wethouders*, Den Haag: VNG 2003.

Handreiking duale begroting 2002

VNG, *Handreiking duale begroting 2002*, Den Haag: VNG 2002.

Handboek wet revitalisering generiek toezicht 2012

Handboek wet revitalisering generiek toezicht, Den Haag: BZK 2012.

Held 2006

D. Held, *Models of Democracy*, Stanford (Californië): Stanford University Press 2006.

Hendriks 2006

F. Hendriks, *Vitale democratie: Theorie van democratie in actie*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006.

Hendriks 2010

F. Hendriks, *Vital Democracy: A theory of democracy in action*, Oxford: Oxford University Press 2010.

Hendriks e.a. 2016

F. Hendriks e.a., *Bewegende beelden van democratie. Legitimitetsmonitor Democratisch Bestuur 2015*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016.

Heringa e.a. 2018

A.W. Heringa e.a., *Staatsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018 (dertiende druk).

Van der Hoeven 1960

J. Van der Hoeven, 'Verantwoording aan de gemeenteraad', in: G.A. van Poelje (red.), *Opstellen aangeboden aan prof. Mr. Dr. G van den Bergh ter gelegenheid van zijn aftreden als hoogleraar in het Nederlandse staatsrecht aan de Universiteit van Amsterdam*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1960, p. 94-116.

Hofman 2011

J. Hofman, *Nederland op weg naar de burgerbegroting (publicatiereeks over burgerparticipatie)*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.

Hofman 2017

J. Hofman, *We zijn begonnen. Over de invoering van burgerbegrotingen in Nederland. Over de praktijklessen van de eerste gemeenten en inwoners die er mee begonnen zijn*, Den Haag: Democratic Challenge 2017.

Huart 1925

F.J.A. Huart, *Grondwetsherziening 1917 en 1922*, Arnhem: 1925.

Hurenkamp en Tonkens 2019

M. Hurenkamp en E. Tonkens, 'Democratie vernieuwen: iets minder geloof en wat meer argumenten graag', www.socialevraagstukken.nl/democratie-vernieuwen-iets-minder-geloof-en-meer-argumenten-graag.

I&O Research 2016

I&O Research, *Monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016.

Jak 2015a

N. Jak, *Semipublieke instellingen: de juridische positie van instellingen op het snijvlak van overheid en samenleving*, Den Haag: Boom 2016.

Jak 2015b

N. Jak, 'De publieke-taakjurisprudentie verduidelijkt. Over privaatrechtelijke rechtspersonen en het bestuursorgaanbegrip', *JBplus* 2015/2, p. 75-95.

Kleijkers 1993

R.M.M. Kleijkers, *Stemmen zonder last: de functie van het vrije mandaat in het hedendaagse staatsrecht*, Maastricht: Maastricht University Press 1993.

Konijnenbelt 1995

W. Konijnenbelt, 'De Grondwet en het binnenlands bestuur', *Bestuurswetenschappen* 1995/1, p. 24-56.

Konijnenbelt 2013a

W. Konijnenbelt, 'Medebewindsverordeningen en het vraagstuk van delegatie aan B&W', *De Gemeentestem* 2013/102, p. 550-559.

Konijnenbelt 2013b

W. Konijnenbelt, 'Delegatie aan B&W van verordenende bevoegdheid en de betekenis van het derde lid van artikel 156 Gemeentewet', *De Gemeentestem* 2013/132, p. 708-710.

Kooiman en Kan 1931

D. Kooiman en J.B. Kan, *Parlementaire geschiedenis van de wet van 31 januari 1931 tot herziening van de gemeentewet*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1931.

Kortmann 1984

C.A.J.M. Kortmann, 'De vrijheid van interne organisatie van de politieke partij', in: R.A. Koole (red.), *Het belang van politieke partijen*, Groningen: Xeno 1984, p. 146-157.

Kortman 1987

C.A.J.M. Kortman, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer 1987.

Kortmann 2004a

C.A.J.M. Kortmann, *Inconsistentie in het publiekrecht*, Amsterdam: KNAW 2004.

Kortmann 2004b

C.A.J.M. Kortmann, 'Delegatie: twee handen op één buik', *Ars Aequi* 2004/53, 7/8, p. 512-517.

Kortmann 2012

P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Kortmann, Constitutioneel Recht*, Deventer: Kluwer 2012.

Kranenburg 1958

R. Kranenburg en J.L. Kranenburg, *Het Nederlands staatsrecht*, Haarlem: Tjeenk Willink 1958.

Van der Krieken 2015

K.H.J. van der Krieken, *Het lokale referendum in Nederland. Een verkenning van de lokale referendumpraktijk in Nederland en scenario's voor de toekomst*, Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur 2015.

Kummeling en Bovend'Eert 2010

H.R.B.M. Kummeling en P.P.T. Bovend'Eert, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2010.

Lijphart 1984

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

Lokaal Kiezersonderzoek 2018.

Stichting KiezersOnderzoek Nederland, *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2018*, Universiteit Twente 2018.

Van der Meer en Ham 2019

J. van der Meer en M. Ham, Interview Niesco Dubbelboer: 'genoeg geëxperimenteerd, geef burgers een grotere rol', *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* 2019/1, p. 19-21.

Van Merriënboer 2011

J.C.F.J. van Merriënboer, 'Verpest door een partijdige grondwetgever. De werdegang van het ontwerp-hoofdstuk 7 in het parlement (1966-1982)', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *Constitutionele normen en decentralisatie* (Staat en Recht nr. 4), Deventer: Kluwer 2011, p. 9-24.

Michels 2011a

A. Michels, 'Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?', *International Review of Administrative Sciences* 2011, vol. 77 (2), p. 275-293.

Michels 2011b

A. Michels, 'De democratische waarde van burgerparticipatie: interactief bestuur en deliberatieve fora', *Bestuurskunde* 2011/2, p. 75-84.

Michels en Binnema 2016

A. Michels en H. Binnema, 'Loting en diversiteit. Te hoge verwachtingen', in: G. Boogaard en A. Michels (red.), *G1000. Ervaringen met burgertoppen*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2016, p. 59-71.

Michels en De Graaf 2010

A. Michels en L. de Graaf, 'Examining citizen participation: local participatory policy making and democracy', *Local Government Studies* 2010, vol. 36 (4), p. 477-491.

Munneke 2006

S.A.J. Munneke, *Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006.

Nationaal raadsledenonderzoek 2017

Daadkracht, Nationaal raadsledenonderzoek 2017, Nijmegen: 2017.

Nehmelman 2013

R. Nehmelman, 'Recht doen aan het decentralisatiebeginsel', in: P.J.J. van Buuren e.a. (red.), *Toonbeelden. Gedachten over provinciaal omgevingsrecht ter herinnering aan Toon de Gier*, Deventer: Kluwer 2012, p. 91-102.

Van Ommeren 2016

F.J. van Ommeren, 'Fluoridering (wettelijke grondslag)', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *AB Klassiek: Standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw en thematisch geannoteerd*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 49-60.

Van Ommeren 1996

F.J. van Ommeren, *De verplichting verankerd. De reikwijdte van het legaliteitsbeginsel en het materiële wetsbegrip*, Deventer: Tjeenk Willink 1996.

Oosterhagen 2012

M. Oosterhagen, 'Het wetsvoorstel afschaffing deelgemeenten', *De Gemeentestem* 2012/39, p. 189-193.

Oppenheim 1913a

J. Oppenheim, *Het Nederlandsch gemeenterecht (deel I)*, Haarlem: 1913.

Oppenheim 1913b

J. Oppenheim, *Het Nederlandsch gemeenterecht (deel II)*, Haarlem: 1913.

Van Ostaaijen 2013

J.J.C. van Ostaaijen, 'Afrekenen met deelgemeenten: het functioneren van binnengemeentelijke decentralisatie in Rotterdam en Antwerpen en een vergelijking met dorps- en wijkraden', *Bestuurswetenschappen* 2013/5 (6), p. 94-114.

Van Ostaaijen 2016

J.J.C. van Ostaaijen, *Hard naar het college, zacht naar de samenleving. Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad*, Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur 2016.

Van Ostaaijen 2018

J.J.C. van Ostaaijen, *Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie. Het functioneren van de lokale democratie in Nederland*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2018.

Oud 1947

P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden (deel II)*, Zwolle: Tjeenk Willink 1947.

Oud 1956

P.J. Oud, *Handboek voor het Nederlands Gemeenterecht (deel I)*, Zwolle: Tjeenk Willink 1956.

Oud 1959

P.J. Oud, *Handboek voor het Nederlands Gemeenterecht (deel II)*, Zwolle: Tjeenk Willink 1959.

Oud 1963

P.J. Oud, *Handboek voor het Nederlands Gemeenterecht (deel III)*, Zwolle: Tjeenk Willink 1963.

Den Ouden 2016

W. den Ouden, 'Het coöperatieve bestuursorgaan', *NTB* 2016/52, afl. 10, p. 387-392.

Den Ouden, Jacobs en Verheij 2011

W. den Ouden, M.J. Jacobs en N. Verheij, *Subsidierecht*, Deventer: Kluwer 2011.

Overkleeft-Verburg 2009

G. Overkleeft-Verburg, 'Stichting Silicose (bestuursorgaan)', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *AB Klassiek: Standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw en thematisch geannoteerd*, Deventer: Kluwer 2009, p. 361-399.

Peters 2015

J.A.F. Peters, 'De publieke-taakjurisprudentie geijkt', *NTB* 2015/23, p. 172-181.

Peters 2016a

J.A.F. Peters, 'Het klassieke b-orgaan in de nieuwe tijd', *JBPlus* 2016/3, p. 177-195.

Peters 2016b

J.A.F. Peters, 'Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schiphol. Besluit en bestuursorgaan', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *AB Klassiek. Standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw en thematisch geannoteerd*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 673-686.

Peters 2019

J.A.F. Peters, 'Verbonden begrippen. Over de verhouding tussen subjectbegrip bestuursorgaan en rechtspersoon', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 269-280.

Van Poelje 1914

G.A. van Poelje, *Hedendaagsch gemeenterecht*, Den Haag: Nijhoff 1914.

Van der Pot 2014

D.J. Elzinga, R. de Lange en H.G. Hoogers, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

Poppelaars 2018

S.P. Poppelaars, *Het nationale budgetrecht en Europese integratie. De juridische consequenties van Europese integratie voor het Nederlandse en het Duitse budgetrecht* (Staat en Recht nr. 36), Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Putters 2015

K. Putters, *Democratie is meer dan politiek. Over het vertrouwen van burgers in politieke en maatschappelijke democratie, lezing t.b.v. het Genootschap van Oud-Senatoren*, d.d. 24-09-2015.

Rapport Staatscommissie-Cals/Donner 1971

Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 augustus 1967, nr. 1, Den Haag: 1971.

Rapport Staatscommissie-Elzinga 2000

Dualisme en lokale democratie. Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Samsom 2000.

Rapport Staatscommissie-Oppenheim 1914

Staatscommissie tot onderzoek van de vraag, welk stelsel van evenredig kiesrecht voor onze vertegenwoordigende lichamen het verkieslijkst is, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 15 november 1913, nr. 45, Den Haag: 1914.

Rapport Staatscommissie-Remkes

Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans, Amsterdam: Boom 2018.

Rapport Staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck 1920

Staatscommissie aan welke is opgedragen de voorbereiding van eene herziening van de Grondwet, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 20 december 1918, nr. 78, Den Haag: 1920.

Rapport Staatscommissie-Th. Heemskerk 1912

Staatscommissie tot onderzoek van de vraag, welke wijzigingen in de Grondwet behoren te worden aangebracht, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 24 maart 1910, nr. 16, Den Haag: 1912.

Rapport Staatscommissie-Thorbecke 1848

Verslag der commissie, bij besluit van 17 maart jl. benoemt tot voordragt van een volledig ontwerp van grondwetsherziening, Den Haag: 1848.

Rapport Staatscommissie-Van Schaik 1954

Staatscommissie ingesteld bij Koninklijk Besluit van 17 april 1950, nr. 25, Den Haag: 1954.

Van Reybrouck 2015

D. van Reybrouck, *Tegen verkiezingen*, Amsterdam: De Bezige Bij 2015.

Rfv 2011

Raad voor de financiële verhoudingen, *Verdelen, vertrouwen en verantwoordeten. Een heroriëntatie op de financiële verhoudingen*, Den Haag: 2011.

ROB 1997

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Op de grens van monisme en dualisme*, Den Haag: 1997.

ROB 2002

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Het openbaar bestuur in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I*, Den Haag: 2002.

ROB 2003

Raad voor het Openbaar Bestuur, *De gekozen burgemeester. Een kwestie van kiezen*, Den Haag: 2003.

ROB 2015

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Wisselwerking: naar een betere samenwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, Den Haag: 2015.

ROB 2016

Raad voor het Openbaar Bestuur, *15,9 uur: De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, Den Haag: 2016.

ROB 2017

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Democratie is méér dan politiek alleen. Burgers aan het roer in hun leefwereld*, Den Haag: 2017.

ROB 2019

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen*, Den Haag: 2019.

Schaake en Corver 2017

E.E. Schaake en D. Corver, 'Delegatie van de verordenende bevoegdheid: de Centrale Raad oordeelt dat de essentialia-doctrine ook onder de Wmo 2015 van toepassing blijft', *De Gemeentestem* 2017/144, p. 752-758.

Schaap e.a. 2018

L. Schaap (red.), *Ambitie & Ambivalentie. Vernieuwing van de lokale democratie in Nederland*, Tilburg: Tilburg Center for Regional Law and Governance 2018.

Schlössels e.a. 2017

Schlössels e.a., *Kern van het bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2017.

Schlössels en Zijlstra 2017

R.J.N. Schlössels en S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat (Band 1)* (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Schram, Van Twist en Van der Steen 2016

J. Schram, M. Van Twist en M. van der Steen, *Kansrijk maar kwetsbaar, burgeraudits als nieuwe vorm van burgerparticipatie*, Den Haag: NSOB 2016.

Schram, Van Twist en Van der Steen 2017

J. Schram, M. Van Twist en M. van der Steen, *Raad en hulptroepen, hefboomen ter versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad*, Den Haag: NSOB 2017.

Schram, Van Twist en Van der Steen 2018

J. Schram, M. Van Twist en M. van der Steen, *Een blik van buiten. Hoe burgers betrokken (kunnen) zijn bij controle en verantwoording*, Den Haag: NSOB 2018.

Schutgens en Sillen 2017

R.J.B. Schutgens en J.J.J. Sillen, 'De grondwettigheid van wetgevings-referenda', *RMThemis* 2017/4, p. 190-198.

SCP 2013/4

P. Dekker, J. den Ridder en P. van Houwelingen, *Burgerperspectieven 2013/4 (Continu onderzoek burgerperspectieven)*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau 2013.

Severijnen 2003

J.W. Severijnen, *Mandaat, delegatie en attributie (praktijkdossier Algemene wet bestuursrecht)*, Deventer: Kluwer 2003.

Sintomer, Röcke en Herzberg 2016

Y. Sintomer, A. Röcke en C. Herzberg, *Participatory budgetting in Europe. Democracy and Public Governance*, New York: Routledge 2016.

Sleutelaar 1902

F. Sleutelaar, *Woningwet. Met Inleiding en Aanteekeningen benevens tekst der Gezondheidswet en der algemeene maatregelen van bestuur tot uitvoering van beide wetten*, Haarlem: 1902.

Smith 2009

G. Smith, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge: Cambridge University Press 2009.

Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht 2019

T.C. Borman, *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, digitale uitgave Wolters Kluwer 2019.

Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet 2017

T.D. Cammelbeeck en R. Nehmelman (red.), *Tekst & Commentaar. De tekst van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen voorzien van commentaar*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut 2015

Bovend'Eert e.a., *Tekst & Commentaar. De tekst van de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden voorzien van commentaar*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Thorbecke 1841

J.R. Thorbecke, *Aanteekeningen op de Grondwet*, Leiden: 1841.

Thorbecke 1847

J.R. Thorbecke, *Over plaatselijke begrooting*, Leiden: 1847.

Tonkens 2014

E. Tonkens, *Vijf misvattingen over de participatiesamenleving*, Afscheidsrede Evelien Tonkens, uitgesproken bij haar afscheid als Bijzonder Hoogleraar Actief Burgerschap aan de Universiteit van Amsterdam op 1 mei 2014.

Tonkens e.a. 2015

E. Tonkens e.a., *Montessori democratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2015.

In 't Veld 2013

R. in 't Veld, *De gemeenteraad in de toekomst: een tedere balans* 2013.

Veen 1994

T. Veen, *De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk. De leden stemmen zonder last. Interpretaties van twee Grondwetsartikelen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1994.

VNG 2017

Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, *Position paper klimaatbestendige gemeenten*, Den Haag: VNG 2017.

Voermans en Waling 2018

W.J.M. Voermans en G. Waling, *Gemeente in de genen. Tradities en toekomst van de lokale democratie in Nederland*, Amsterdam: Prometheus 2018.

De Vries 2001

J. de Vries, 'De (gemeente)raad van toezicht?', *De Gemeentestem* 2001/7149, 1, p. 477-483.

De Vries 2003a

J. de Vries, 'De gemeente, de dualisering en de Grondwet. De adviezen van de Raad voor het openbaar bestuur over modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet', *De Gemeentestem* 2003/27, p. 93-102.

De Vries 2003b

J. de Vries, 'Wat doen we met de burgemeester?', *De Gemeentestem* 2003/59, p. 189-196.

De Vries 2003c

F. de Vries, 'Het hoofdschap van de raad en de verkiezing van de burgemeester', in: *De gekozen burgemeester*, D.J. Elzinga (red.), Deventer: Kluwer 2003, p. 59-72.

De Vries 2004

J. de Vries, 'Nogmaals de direct gekozen burgemeester', *De Gemeentestem* 2004/10, p. 42-45.

De Vries en Van Poelje 1931

C.W. de Vries en G.A. van Poelje, *Bronnen tot de kennis van de gemeentewet*, Rotterdam: 1931.

Warmelink 1993

H.G. Warmelink, *Parlement en begroting*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1993.

Werkgroep-Proeve 1966

Werkgroep-Proeve, *Proeve van een nieuwe Grondwet*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken 1966.

Westerweel 2018

J. Westerweel, 'Burgerbegrotingen en het budgetrecht: over de mogelijkheden en grenzen van burgerparticipatie bij de gemeentelijke begroting', in: N.S. Efthymiou, J. Goossens en R. de Lange (red.), *Democratie: nieuwe ontwikkelingen*, Oosterwijk: Wolf Legal Publishers 2018, p. 109-130.

Westerweel en Cohen 2018

J. Westerweel en M.J. Cohen, 'Burgerparticipatie op gemeentelijk niveau. Overzicht van recente ontwikkelingen', in: A.W. Heringa en J. Schinkelshoek (red.), *Een goede raad. Stand van de lokale democratie na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 47-57.

Westerweel en Van Tienen 2017

J. Westerweel en F.J.H. van Tienen, 'Experimenteeruimte bij gemeentelijke referenda: verschil moet er zijn?', in: V.I. Daskalova en M.A. Heldeweg (red.), *Constitutionele mogelijkheden en beperkingen voor experimenteel handelen en experimentele wetgeving*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2017, p. 177-191.

Van Wijk 2014

W. Konijnenbelt en R.M. Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

WODC 2017

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (uitgevoerd door onderzoeksbureau Pro Facto), *Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie 2017.

Van der Woude 2011

W. van der Woude, *Financiële controle in het gemeenterecht. Een juridisch onderzoek naar de 'dualisering van de financiële functie'* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 2011.

Van der Woude 2015

W. van der Woude, *digitaal commentaar bij artikel 131 van de Nederlandse Grondwet*, te vinden op www.nederlandrechtsstaat.nl.

Zijlstra 1997

S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat. Een onderzoek naar democratisch-rechtsstatelijke en positief-rechtelijke aspecten van het gebruik van zelfstandige bestuursorganen, meer in het bijzonder op gemeentelijk niveau*, Den Haag: VUGA uitgeverij 1997.

Zijlstra 2009

S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht* (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Kluwer 2009.

Zijlstra e.a. 2012

Zijlstra e.a., *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid* (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Kluwer 2012.

Van Zuylen en Steur

J. Van Zuylen en B. Steur, 'Een teken van vitaliteit', *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* 2019/1, p. 32-35.

Jurisprudentie

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

ARRvS (vz.) 18 mei 1993, ECLI:NL:RVS:1993:AN3653, *AB* 1994, 333, m.nt. S.E. Zijlstra.

ABRvS 31 januari 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AJ9245, *AB* 1997, 440.

ABRvS 21 januari 1997, ECLI:NL:RVS:1997:ZF2910, *Gst.* 1997, 7052, nr. 10, m.nt. J.M.H.F. Teunissen.

ABRvS 28 november 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AN5484, *Gst.* 1997, 7066, nr. 4, m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens.

ABRvS 15 februari 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AH6679, *Gst.* 1999, 7098, nr. 2, m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens.

ABRvS 16 februari 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AN5954, *AB* 1999, 196.

ABRvS 10 augustus 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AN6492, *AB* 2000, 424, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

ABRvS 19 maart 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF6023, *Gst.* 2003, 108, m.nt. R. Kooper.

ABRvS 19 maart 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF6023, *AB* 2003, 301, m.nt. J.A.F. Peters.

ABRvS 6 augustus 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI0786, *AB* 2004, 140, m.nt. J.A.F. Peters.

ABRvS 4 april 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA2231, *JB* 2007, 101.

ABRvS 27 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA8144.

ABRvS 27 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA8145, *Gst.* 2007, 120, m.nt. J. de Vries.

ABRvS 4 augustus 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN3203, *AB* 2010, 273, m.nt. J.A.F. Peters.

ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379, *AB* 2015, 129, m.nt. J.A.F. Peters.

ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394, *AB* 2015, 130, m.nt. J.A.F. Peters.

ABRvS 13 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1548, *AB* 2015, 308, m.nt. W. den Ouden.

ABRvS 7 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:615, *AB* 2013, 407, m.nt. L.M. Koenraad en J.A.F. Peters.

ABRvS 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1625, *Gst.* 2014, 92, m.nt. R.J.M.H. de Greef.

ABRvS 23 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2260.

ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1307, *AB* 2016, 246, m.nt. J.A.F. Peters.

ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:589.
ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:413, *AB* 2019, 321, m.nt. W. den Ouden.
ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:413, *Gst.* 2019, 86, m.nt. E.M.M.A Driessen.

Centrale Raad van Beroep

CRvB 3 maart 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AO5433, *JSV* 2004, 70.
CRvB 7 juni 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA6874.
CRvB 11 juli 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BD6943, *Gst.* 2008, 115, m.nt. J.M.H.F. Teunissen.
CRvB 10 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK2862.
CRvB 15 augustus 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2554, *JB* 2018, 166, m.nt. J.A.F. Peters.
CRvB 15 augustus 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2554, *Gst.* 2018, 142, m.nt. N. Jak.
CRvB 15 augustus 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2554, *AB* 2019, 80, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman.

College van Beroep voor het Bedrijfsleven

CBB 27 november 2018, ECLI:NL:CBB:2018:634, *Gst.* 2019, 34, m.nt. N. Jak.
CBB 27 november 2018, ECLI:NL:CBB:2018:634, *JB* 2019, 29.

Hoge Raad

HR 5 oktober 1849, *W* 1058 (*De Bourbon*).
HR 8 mei 1877, *W* 4119 (*Onverschuldigde Staat*).
HR 16 juni 1950, *NJ* 1951, 653 (*Haarlemmermeer*).
HR 10 april 1987, ECLI:NL:PHR:1987:AG5573, *NJ* 1988, 148; *AB* 1987, 336 (*GCN/Nieuwegein I*).

Rechtbanken

Rechtbank 's-Gravenhage 24 februari 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BL6114.
Rechtbank Amsterdam 8 oktober 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:6952, *Gst.* 2016, 10, m.nt. R.J.M.H. de Greef.
Rechtbank Noord-Holland 19 januari 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:304.
Rechtbank Oost-Brabant 30 mei 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:2592.
Rechtbank Limburg 22 augustus 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:7917.
Rechtbank Limburg 22 augustus 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:7919.

Koninklijk Besluit

KB 21 september 1994, *Gst.* 1994, 6999, m.nt. E. Brederveld.

Officiële Stukken

Kamerstukken

- Kamerstukken II* 1949/50, 1707, nr. 3.
- Kamerstukken II* 1958/59, 5460, nr. 3.
- Kamerstukken II* 1961/62, 6627, nr. 2.
- Kamerstukken II* 1961/62, 6627, nr. 3.
- Kamerstukken II* 1963/64, 6627, nr. 4.
- Kamerstukken II* 1963/64, 6627, nr. 5.
- Kamerstukken II* 1963/64, 6627, nr. 8.
- Kamerstukken II* 1968/69, 9882, nr. 3.
- Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 3.
- Kamerstukken II* 1975/76, 13990, nr. 2.
- Kamerstukken II* 1975/76, 13990, nr. 3.
- Kamerstukken II* 1976/77, 13990, nr. 6.
- Kamerstukken II* 1976/77, 13872, nr. 7.
- Kamerstukken II* 1976/77, 14224, nr. 3.
- Kamerstukken II* 1976/77, 14222, nr. 3.
- Kamerstukken II* 1976/77, 13990, nr. 5.
- Kamerstukken II* 1976/77, 13990, nr. 8.
- Kamerstukken II* 1978/79, 13990, nr. 22.
- Kamerstukken I* 1978/79, 13872 en 13873, nr. 96a.
- Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3.
- Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 10.
- Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 11.
- Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 16.
- Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 2.
- Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3.
- Kamerstukken II* 1989/90, 19836, nr. 15.
- Kamerstukken I* 1990/91, 19403, nr. 64b.
- Kamerstukken II* 1990/91, 21221, nr. 5.
- Kamerstukken II* 1990/91, 21221, nr. 6.
- Kamerstukken II* 1990/91, 21221, nr. 8.
- Kamerstukken II* 1993/94, 23700, nr. 3.
- Kamerstukken II* 1994/95, 23700, nr. 5.
- Kamerstukken II* 1999/00, 26800, VII, nr. 42.
- Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. A.
- Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 3.
- Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 5.
- Kamerstukken II* 2000/01, 27751, nr. 6.

Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 56.
Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 72.
Kamerstukken I 2001/02, 27751, nr. 10a.
Kamerstukken I 2001/02, 27751, nr. 10b.
Kamerstukken I 2001/02, 27751, nr. 10c.
Kamerstukken I 2001/02, 27751, nr. 10d.
Kamerstukken II 2002/03, 28759, nr. 1.
Kamerstukken II 2002/03, 28769, nr. A.
Kamerstukken II 2004/05, 29864, nr. 5.
Kamerstukken II 2011/12, 33017, nr. 3.
Kamerstukken II 2011/12, 33017, nr. 4.
Kamerstukken II 2011/12, 33017, nr. 6.
Kamerstukken II 2011/12, 33017, nr. 17.
Kamerstukken I 2012/13, 33017, nr. B.
Kamerstukken I 2012/13, 33017, nr. D.
Kamerstukken II 2014/15, 31570, nr. 28.
Kamerstukken II 2014/15, 31570, nr. 29.
Kamerstukken II 2015/16, 34423, nr. 4.
Kamerstukken II 2015/16, 34449, nr. 4.
Kamerstukken I 2018/19, 34716, nr. I.
Kamerbrief van 26 juni 2019 (Kabinetsstandpunt over het advies van de staatscommissie parlementair stelsel).

Handelingen

Handelingen II 1947/48, 796.
Handelingen II 15 april 1964, 6627.
Handelingen II 27 februari 1979, 13990/13991/13993/13994/13995.
Handelingen II 16 december 1991, 21221/21659/22061/22320.
Handelingen I 2001/02, 27751.
Handelingen I 29 januari 2013, 33017.
Handelingen I 21 april 2015, 33239.
Handelingen I 13 november 2018, 34716.

Staatsblad

Stb. 1901, 158.
Stb. 1914, 301.
Stb. 1993, 589.
Stb. 1998, 588.
Stb. 2002, 111.
Stb. 2003, 27.
Stb. 2003, 366.
Stb. 2005, 270.
Stb. 2006, 572.
Stb. 2006, 573.
Stb. 2016, 101.
Stb. 2017, 302.

Staatscourant

Stcrt. 2003, 29.

Stcrt. 2016, 16004.

Stcrt. 2016, 20622.

Lijst van casusdocumenten

Sociale raad

- Raadsvoorstel 2014-111 (Instellen werkgroep Sociale Raad Peel en Maas), vastgesteld in de raadsvergadering van 11 november 2014.
- Notitie uitwerking en uitvoering Sociale Raad Peel en Maas, vastgesteld in de raadsvergadering van 14 april 2015.
- Geamendeerd raadsbesluit 2015-028 (Notitie uitwerking en uitvoering Sociale Raad Peel en Maas), vastgesteld in de raadsvergadering van 14 april 2015.
- Verslag Sociale Raad, bijeenkomst 10 oktober 2015, te vinden www.socialeraad.nl.
- Motie aanbevelingen Sociale Raad, aangenomen in de raadsvergadering van 10 november 2015.
- Verslag Sociale Raad, bijeenkomst 4 juni 2016, te vinden op www.socialeraad.nl.
- Geluidsfragment opiniërende raadsvergadering 13 juli 2016.
- Verslag Sociale Raad, bijeenkomst 8 april 2017, te vinden op www.socialeraad.nl.
- Geluidsfragment opiniërende en besluitvormende raadsvergadering 23 mei 2017.
- Evaluatie Sociale Raad (bijlage bij de raadsvergadering van 20 februari 2018).
- Geluidsfragment opiniërende en besluitvormende raadsvergadering 20 februari 2018.

Burgerjury Rotterdam

- Coalitieakkoord Leefbaar Rotterdam, D66 en CDA 2014-2018: *Rotterdam. Volle kracht vooruit.*
- Collegeprogramma 2014-2018: *#Kendoe.*
- Drift, EUR en RUG, *Een kwestie van kiezen. Naar een complementaire democratie voor alle Rotterdammers*, onderzoeksrapport Evaluatie Bestuurlijk Model Rotterdam 2016.
- Terugkoppeling eerste bijeenkomst Burgerjury van 7 april 2015.
- Terugkoppeling tweede bijeenkomst Burgerjury van 27 oktober 2015.
- Terugkoppeling derde bijeenkomst Burgerjury van 12 april 2016.
- Terugkoppeling vierde bijeenkomst Burgerjury van 4 oktober 2016.
- Terugkoppeling vijfde bijeenkomst Burgerjury van 11 april 2017.
- Terugkoppeling zesde bijeenkomst Burgerjury van 10 oktober 2017.
- Motie *100 keer Werkfit bij bedrijven*, aangenomen in de raadsvergadering van 18 juni 2015.

Breda Begroot

- Coalitieakkoord VVD, CDA, D66 en GroenLinks 2010-2014: *@ Breda*.
- Begroting gemeente Breda 2015.
- Coalitieakkoord VVD, PvdA, D66 en SP 2015-2018: *focus op vooruitgang*.
- Coalitieakkoord VVD, D66 en PvdA 2018-2022: *lef en liefde*.
- Voorjaarsnota 2019.
- Startnotitie Breda Begroot, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 16 juli 2015.
- Raadsvoorstel 43667 van de gemeente Breda van 16 juli 2015.
- Evaluatie Breda Begroot, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 26 juli 2016.
- Bestuursvoorstel 45105 van de gemeente Breda van 26 juli 2016, raadscommissie Bestuur.
- Brief van 24 juli 2017 van Wethouder Van Lunteren aan de gemeenteraad van Breda.
- Motie 22 *Inspiratie zoeken voor begrotingen op wijkniveau*, Trots/O.P.A., SP, D66 en Elbertse/Groeneweg, ingediend tijdens de raadsvergadering van de gemeente Breda van 9 november 2017.
- Notulen raadsvergadering gemeente Breda 9 november 2017.
- Jaarstukken gemeente Breda 2017.

Coöperatieve Wijkraad

- Agenda van de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 20 december 2017 (punt 2a, raadsvoorstel 7 december 2017, nr. 6698214).
- Coalitieakkoord D66, PvdA, GroenLinks en VVD 2014-2018: *Voor de Verandering*.
- Coalitieakkoord 2019-2022 GroenLinks, PvdA, D66 en ChristenUnie: *Gezond, Groen, Gelukkig Groningen*.
- Agenda van de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 23 maart 2016 (bijlage bij punt 2, Gebiedsgericht werken en de rol van de Gemeenteraad).
- Agenda van de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 25 januari 2017 (bijlage bij punt 9, Experimenteren in het gebiedsgericht werken, raadsvoorstel 12 januari 2017, nr. 6132960).
- Intern document Coöperatieve wijkraad.
- Agenda van de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 25 januari 2017 (Amendement 2 onder punt 9, ‘geen gelote raadsleden’).
- Besluitenlijst van de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 25 januari 2017 (punt 9).
- Notulen van de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 25 januari 2017.
- Conceptverordening Coöperatieve Wijkraad Oosterpark 20 juni 2017.
- Conceptverordening Coöperatieve Wijkraad Oosterpark 28 augustus 2017.
- Lijst van ingekomen collegebrieven voor de openbare vergadering van de gemeenteraad Groningen van 27 september 2017 (nr. 60, Spelregels Experiment Coöperatieve Wijkraad).

- Spelregels Experiment Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, <http://cooperatieve-wijkraad050.nl/cooperatieve-wijkraad-oosterparkwijk/waarover-gaat-het>.
- Begroting voor het jaar 2017 van de gemeente Groningen.
- Begroting voor het jaar 2018 van de gemeente Groningen.
- Jaarverslag Coöperatieve Wijkraad 2018.

Trefwoordenregister

(Verwezen wordt naar de paginanummers.)

A

accountant	220, 232
algemeen vertegenwoordigende organen	40, 114
andere commissies	91
attributie	72, 82
autonomie	32, 166, 178

B

begroting	266, 287
-allocatie	285, 296
-autorisatie	282
-controle en verantwoording	294
-functies	280
-programma	267, 284
-vereisten	268
bestuurscommissies	89
bestuursorganen	98
-a-organen	99
-b-organen	107
burgemeester	32
-gekozen	182, 187

C

college	
-verantwoording	208
college van burgemeester en wethouders	32, 163, 208
-budgetrecht	179
-delegatie	73, 274
-ontslag	179, 214
-uitvoeringsinformatie	270, 273, 297
-verantwoording	163, 169, 218, 226
commissiestelsel	36, 40, 46, 83
-andere commissie	88, 91
-bestuurscommissie	46, 87, 245
-deelgemeenten	45, 86, 92, 117
-introductie	83
-raadscommissie	87

communalisme	34, 37, 85
controle	210, 242
-politieke controle	210, 217, 238, 247
-rechtsstatelijke controle	210, 212, 217, 238, 247
D	
decentralisatie	36, 83
-beginsel	50
-functioneel	36, 83
-territoriaal	36, 83
delegatie	72, 82, 93, 164, 246, 272
-delegeren	35, 39
-gesloten stelsel	76
deliberatie	19
democratie	16
-consensusdemocratie	25, 33, 47
-democratische waarden	18
-kiezersdemocratie	27, 48
-modelbenadering	21, 23
-participatiedemocratie	28, 48
-penduledemocratie	24, 33
-politieke theorie	16
dualisering	41, 50, 175, 222
G	
gemeenteraad	
-budgetrecht	179, 265, 272, 284
-controleerende rol	42, 207, 213, 248
-hoofdschap	37, 43, 145, 161, 186
-kaderstellende rol	45
Gemeentewet	
-1851	32
-1931	36
-1992	39, 174, 219
-2002	41
Grondwet	
-1815	31
-1848	31, 162
-1983	37, 115
H	
hoofdschap van de gemeenteraad	43
I	
inspraakverordening	40, 47
K	
kiesrecht	32, 35, 86, 114, 149

L	
lastverbod	34, 39, 146
-politieke partijen	148
-zelfbinding	152
lokale rekenkamer	222, 228
loting	130
M	
mandaat	78, 82
medebewind	166, 178, 218
P	
politieke cultuur	31
R	
referendum	38, 154
S	
subsidie	77, 278
V	
vertegenwoordiging	34, 40, 145
-evenredige vertegenwoordiging	35

Curriculum Vitae

Joost Westerweel is op 30 augustus 1989 geboren in Tholen. In 2007 deed hij eindexamen VWO aan het Katholiek Gymnasium Juvenaats 't Heilig Hart te Bergen op Zoom. Tussen september 2007 en augustus 2014 rondde hij de bachelor Geschiedenis en de master Political Culture and National Identities (cum laude) af aan de faculteit der Geesteswetenschappen van de Universiteit Leiden. Daarnaast rondde hij tussen september 2010 en augustus 2014 de bachelor Rechtsgeleerdheid en de master Staats- en bestuursrecht af aan de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Verder heeft hij tussen september 2009 en februari 2010 een semester doorgebracht aan de Universidad de Sevilla in Sevilla, Spanje. Van september 2014 tot augustus 2015 was Joost als onderzoeks- en onderwijsmedewerker verbonden aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Vervolgens was hij tussen september 2015 en augustus 2019 als Thorbecke-promovendus verbonden aan dezelfde afdeling. Op het moment van schrijven is Joost werkzaam als beleidsmedewerker bij de Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

