

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](http://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](mailto:boeken-NL@wolterskluwer.com).

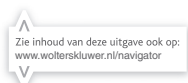
Alle rechten in deze uitgave zijn voorbehouden aan Wolters Kluwer Nederland B.V. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige 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](http://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](http://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](http://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
<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>1</b>
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
<b>2</b>	<b>THEORETISCH KADER</b>	<b>15</b>
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



<b>3</b>	<b>DE COÖPERATIEVE WIJKRAAD IN GRONINGEN</b>	<b>53</b>
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
<b>4</b>	<b>MAATSCHAPPELIJK EIGENAARSCHAP EN PUBLIEKE ZEGGENSCHAP OP DORPS- EN WIJKNIVEAU</b>	<b>71</b>
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
<b>5</b>	<b>DE SOCIALE RAAD</b>	<b>129</b>
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
<b>6</b>	<b>VERTEGENWOORDIGING, LAST EN HET HOOFDSCHAP VAN DE GEMEENTERAAD</b>	<b>145</b>
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 Principieel 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
<b>7</b>	<b>DE ROTTERDAMSE BURGERJURY</b>	<b>193</b>
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
<b>8</b>	<b>CONTROLE OP GEMEENTELIJK NIVEAU</b>	<b>207</b>
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
<b>9</b>	<b>DE BREDASE BURGERBEGROTING</b>	<b>253</b>
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
<b>10</b>	<b>DE VERDELING VAN PUBLIEKE MIDDELEN</b>	<b>265</b>
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	Procedurele 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

<b>11</b>	<b>CONCLUSIE</b>	<b>303</b>
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

