

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

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.'

