

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

## 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

### *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.<sup>12</sup>

### *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.<sup>13</sup>

---

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.<sup>14</sup>

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 gedelibereerd 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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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

---

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup> 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).

---

<sup>18</sup> Lijphart 1984.

<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

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 samengebonden 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).<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup> 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

---

<sup>21</sup> Hendriks 2006, p. 69-70.

<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup>

---

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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>

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 commons<sup>27</sup> 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

<sup>26</sup> Hendriks 2006, p. 111.

<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup>

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.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup>

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.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup>

Naast de introductie van het college en de burgemeester, was in de Gemeentewet 1851 ook de werkwijze en samenstelling van het gemeentebestuur uitgewerkt.<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup> 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’.<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup> 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'.<sup>45</sup> 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

---

<sup>44</sup> Brasz 1960, p. 55 en p. 69-70.

<sup>45</sup> Rapport Staatscommissie-Oppenheim 1914, p. 2.



bij de raad bleef liggen.<sup>46</sup> 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'.<sup>47</sup> 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.<sup>48</sup>

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.<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup>

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.<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup>

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.<sup>53</sup> 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.<sup>54</sup> 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.<sup>55</sup> 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.<sup>56</sup>

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.<sup>57</sup> 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.<sup>58</sup> 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'.<sup>59</sup> 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.<sup>60</sup> 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.<sup>61</sup> 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.<sup>62</sup> 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.<sup>63</sup> 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.<sup>64</sup>

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.’<sup>65</sup>

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 onverenigbaar 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.<sup>66</sup>

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.<sup>67</sup> 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.<sup>68</sup> 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.<sup>69</sup>

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.<sup>70</sup>

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.<sup>71</sup> 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.<sup>72</sup>

---

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.<sup>73</sup> 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.<sup>74</sup> 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.<sup>75</sup> 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.’<sup>76</sup>

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.<sup>77</sup> 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.<sup>78</sup> 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.<sup>79</sup> 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.<sup>80</sup> 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.<sup>81</sup> 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.<sup>82</sup> 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.<sup>83</sup> 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’.<sup>84</sup> 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.<sup>85</sup> 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.<sup>86</sup> 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.<sup>87</sup> 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

---

<sup>87</sup> 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.<sup>88</sup> 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 geïnstitutionaliseerde 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.<sup>89</sup> 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.<sup>90</sup> 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.<sup>91</sup> De juridische doctrine is vrij eensgezind in het oordeel dat het decentralisatiebeginsel geen materiële waarborgen biedt voor decentrale overheden.<sup>92</sup> Dölle en Elzinga spreken in die zin van een instructienorm, waarbij zij overigens decentralisatie typeren als een structuurprincipe en organisatiebeginsel.<sup>93</sup> 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.<sup>94</sup> 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.