

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

3.1 Inleiding

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

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

Ook is in het coalitieakkoord te lezen:

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Het gebiedsgericht werken in de gemeente Groningen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

13 Vgl. Van Ostaaijen 2013, p. 97.

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

3.3 De bedoeling van de Coöperatieve Wijkraad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

20 Intern document Coöperatieve wijkraad, p. 5.

21 Intern document Coöperatieve wijkraad, p. 6.

22 Intern document Coöperatieve wijkraad, p. 6.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 De opzet en spelregels van de Coöperatieve Wijkraad

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

3.4.1 De definitieve opzet van de CWR

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

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

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

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

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

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

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

3.4.2 *Opvallende verschillen met concepten*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

52 Conceptverordening Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, artikel 6 versie 1.

53 Conceptverordening Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, artikel 6 versie 2.

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

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

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

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

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

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

54 Spelregels Experiment Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, [http://cooperatievewijkraad050.nl/cooperatievewijkraad-oosterparkwijk/waarover-gaat-het,geraadpleegd op 20 augustus 2019](http://cooperatievewijkraad050.nl/cooperatievewijkraad-oosterparkwijk/waarover-gaat-het,geraadpleegd%20op%20augustus%202019); Begroting voor het jaar 2017 van de gemeente Groningen, p. 243; Begroting voor het jaar 2018 van de gemeente Groningen, p. 295.

55 Spelregels Experiment Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, [http://cooperatievewijkraad050.nl/cooperatievewijkraad-oosterparkwijk/waarover-gaat-het,geraadpleegd op 20 augustus 2019](http://cooperatievewijkraad050.nl/cooperatievewijkraad-oosterparkwijk/waarover-gaat-het,geraadpleegd%20op%20augustus%202019); Verslag van de vergadering van de commissie Financiën en Veiligheid van de gemeenteraad Groningen 18 oktober 2017, p. 4.

56 Spelregels Experiment Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, [http://cooperatievewijkraad050.nl/cooperatievewijkraad-oosterparkwijk/waarover-gaat-het,geraadpleegd op 20 augustus 2019](http://cooperatievewijkraad050.nl/cooperatievewijkraad-oosterparkwijk/waarover-gaat-het,geraadpleegd%20op%20augustus%202019).

57 Spelregels Experiment Coöperatieve Wijkraad Oosterpark, [http://cooperatievewijkraad050.nl/cooperatievewijkraad-oosterparkwijk/waarover-gaat-het,geraadpleegd op 20 augustus 2019](http://cooperatievewijkraad050.nl/cooperatievewijkraad-oosterparkwijk/waarover-gaat-het,geraadpleegd%20op%20augustus%202019).

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

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

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

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

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

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

3.5 Conclusie

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

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

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

60 Jaarverslag Coöperatieve Wijkraad 2018.

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

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

