

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

11.1 Inleiding

In het voorjaar van 2019 besteedde het Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken in een themanummer uitgebreid aandacht aan burgerparticipatie en democratische vernieuwing op lokaal niveau. In vrijwel alle bijdragen werd ervoor gepleit de geïnstitutionaliseerde lokale democratie zo te wijzigen dat burgers meer zeggenschap zouden krijgen over hun directe leefomgeving en over de beleidskeuzes die daarop van invloed waren. Wel bestond er verschil van inzicht over de vraag of deze wijzigingen gezien moesten worden als een aanpassing of een aanvulling van de lokale democratie. Dubbelboer bijvoorbeeld stelde dat ‘de representatieve democratie minder dominant [moet] worden’ en dat ‘de gemeenteraad zeggenschap [moet] overdragen’.¹ In combinatie met zijn pleidooi voor de invoering van bindende referenda wijst dat duidelijk op een aanpassing van de lokale democratie. Andere bijdragen zagen burgerparticipatie eerder als een aanvulling op de lokale democratie. Nadat zij voor een verbinding tussen de politieke en maatschappelijke democratie hadden gepleit, schreven bijvoorbeeld Van Zuylen en Steur dat ‘de gemeenteraad alleen zijn rol als belangrijkste orgaan kan nemen als er sprake is van een vitale maatschappelijke democratie’.²

In een reactie op het themanummer uitten Hurenkamp en Tonkens stevige kritiek op wat zij beschreven als het ‘geloof in de goedheid van participatie’ dat uit de bijdragen in het themanummer naar voren komt.³ Zij merken op dat steeds wanneer blijkt dat participatie in de praktijk tegen bepaalde problemen aanloopt, de richting waarin de oplossing gezocht wordt hetzelfde is: er moet meer participatie komen. Het probleem daarvan is dat er bijna nooit wordt gereflecteerd op de redenen waarom participatie in de praktijk niet altijd werkt. De methoden van participatie worden niet geanalyseerd, waardoor ook niet vast kan komen te staan of de problemen geadresseerd worden waarvoor burgerparticipatie in eerste instantie als oplossing werd gezien. Hurenkamp en Tonkens pleitten er daarom voor beter te onderzoeken wat wel werkt en wat niet en ook waarom iets wel of niet werkt. Dat zou de discussie over burgerparticipatie en democratische

1 Van der Meer en Ham 2019, p. 20-21.

2 Zie met name Van Zuylen en Steur 2019, p. 32-35.

3 Hurenkamp en Tonkens 2019.

vernieuwing verder moeten helpen omdat het betrokkenen in staat stelt met elkaar in gesprek te gaan op basis van argumenten in plaats van geloof.

Het door Hurenkamp en Tonkens beschreven probleem dat burgerparticipatie automatisch als iets goeds wordt gezien, doet zich in een andere gedaante ook voor in de discussies die aanleiding waren voor dit onderzoek. Een enkele uitzondering daargelaten, worden initiatieven die de lokale democratie willen hervormen stelselmatig aangeduid als een aanvulling op de reeds geïnstitutionaliseerde lokale democratie. Het probleem daarvan is niet dat voorstanders daarvoor geen argumenten aangedragen. Dat doen ze namelijk wel: voorstanders wijzen er bijvoorbeeld op dat de initiatieven kunnen leiden tot een groter gevoel van eigenaarschap, tot een toename van de legitimiteit van beslissingen en dat ze ervaringsdeskundigheid kunnen inbrengen in het besluitvormingsproces. Het probleem is dat voorstanders alleen de *voordelen* benoemen van de initiatieven terwijl de potentiële nadelige gevolgen ervan voor de geïnstitutionaliseerde lokale democratie onderbelicht blijven. Er gaat in de betogen van voorstanders nauwelijks aandacht uit naar de vraag of initiatieven effect hebben op de normen en waarden van de lokale democratie die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd en, zo ja, welk effect dan. Dit onderzoek is bedoeld om dit gat in onze kennis deels te dichten en om argumenten te leveren zodat de discussie over democratische vernieuwing beter beredeneerd kan worden gevoerd.

11.2 De centrale vraag en het toetsingskader

Voordat hierna gereflecteerd wordt op de resultaten van het onderzoek en de betekenis daarvan voor de praktijk van democratische vernieuwing op lokaal niveau, is het verstandig die resultaten eerst nog kort te benoemen. De centrale vraag van dit onderzoek luidde:

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

Deze vraag is in dit onderzoek beantwoord vanuit een juridisch perspectief dat met name gericht was op de formele instituties. Dit perspectief is van bijzonder belang omdat uit de relevante wet- en regelgeving onder andere blijkt hoe de verschillende actoren binnen de lokale democratie dienen te handelen, wat hun positie is ten opzichte van elkaar, hoe zij tot besluiten mogen komen en welke waarborgen zij daarbij in acht moeten nemen. Daaruit blijkt op zijn beurt weer wat de (Grond)wetgever voor ogen heeft gestaan met de lokale democratie. Met andere woorden, uit wet- en regelgeving blijkt wat voor soort lokale democratie er is geïnstitutionaliseerd en welke beginselen daaraan ten grondslag liggen. Dat is cruciale informatie om te kunnen bepalen of initiatieven de lokale democratie aanvullen of dat zij deze juist aanpassen.

Om de bestudeerde initiatieven en hun opzet te kunnen toetsen aan de geïnstitutionaliseerde lokale democratie is in hoofdstuk twee eerst een theoretisch kader

ontwikkeld op basis waarvan zij met elkaar vergeleken kunnen worden. Het concept democratie kan op veel verschillende manieren benaderd worden, maar voor de doeleinden van dit onderzoek bleek de modelbenadering afkomstig uit de bestuurskunde het meest vruchtbaar. In die benadering worden democratische besluitvormingsprocessen ingedeeld in een van vier democratiemodellen aan de hand van het antwoord op de vraag wie een besluit neemt (directe of vertegenwoordigende besluitvorming) en hoe een besluit tot stand komt (aggregatieve of integratieve besluitvorming). De vier modellen die worden onderscheiden zijn de pendule-, consensus-, kiezers- en participatiedemocratie. De geïnstitutionaliseerde lokale democratie sluit het meeste aan op het model van de consensusdemocratie, maar vertoont ook kenmerken van andere modellen. Van de in dit onderzoek bestudeerde initiatieven sluiten de Sociale Raad en de Coöperatieve Wijkraad eveneens het meest aan op de consensusdemocratie, terwijl de Burgerjury vooral trekken vertoont van de penduledemocratie en Breda Begroot vooral van de participatiedemocratie. Door het hybride karakter van de lokale democratie kan alleen niet zonder nadere bestudering van het stelsel geconcludeerd worden of de initiatieven juridisch aansluiten op de lokale democratie (en die zodoende aanvullen) of dat zij daarmee botsen (en die zodoende aanpassen). Dat geldt zowel voor de initiatieven die tot een ander model worden gerekend als voor de initiatieven die tot hetzelfde model behoren. De modelbenadering is simpelweg te algemeen om relevante antwoorden te kunnen geven in concrete juridische casussen. Daarvoor moeten kenmerken van de lokale democratie en democratische initiatieven juridisch geoperationaliseerd worden. In hoofdstuk twee is dat gedaan door de ontwikkeling van de belangrijkste institutionele bepalingen die zien op de organisatorische structuur van de lokale democratie te bestuderen. De modelbenadering is daarbij gebruikt als lens om het wettelijk kader meer gericht op relevante elementen te kunnen analyseren. Uit deze analyse kwamen drie beginselen naar voren die vormgeven aan de organisatorische structuur van de lokale democratie, namelijk:

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

Deze drie beginselen zijn het resultaat van een specifieke onderzoeksmethode die vooral gericht is geweest op de organisatorische structuur van de lokale democratie. Daardoor valt niet uit te sluiten dat er andere of meer beginselen in het wettelijk kader te herkennen zijn. Toekomstig onderzoek zal dat moeten uitwijzen. Op basis van deze onderzoeksmethode zijn dit de beginselen die geïdentificeerd zijn als essentieel voor de organisatorische structuur van de geïnstitutionaliseerde lokale democratie. Van elk van de initiatieven is in afzonderlijke hoofdstukken onderzocht of hun opzet, op zijn verst doorgevoerd, verenigbaar was met wettelijke bepalingen waarin deze beginselen tot uitdrukking komen. Om te bepalen of een initiatief de lokale democratie in juridische zin kon aanvullen, is daarbij

van de volgende stelling uitgegaan: als de opzet van een initiatief gerealiseerd kan worden zonder dat het wettelijk kader ervoor moet worden aangepast, dan kan het initiatief de lokale democratie aanvullen. Als daarentegen het wettelijk kader gewijzigd moet worden om de opzet van een initiatief mogelijk te maken en deze wijziging afdoet aan een van de drie beginselen, dan is er sprake van een aanpassing van de lokale democratie in plaats van een aanvulling. De derde mogelijkheid die zich kan voordoen, is dat een initiatief niet onder de huidige wet- en regelgeving gerealiseerd kan worden, maar dat een wijziging daarvan wel een aanvulling van de lokale democratie kan betekenen. In dat geval is er geen sprake van een principiële botsing met het wettelijk kader, maar een praktische die met een technisch-juridische aanpassing verholpen kan worden.

11.3 Aanvulling of aanpassing? De bevindingen op een rij

11.3.1 De Coöperatieve Wijkraad

De centrale vraag is benaderd vanuit enkele casestudies die zich op verschillende institutionele terreinen van de gemeentelijke democratie begaven. De terreinen waar het om ging, zijn die van vertegenwoordiging, normering, controle, budgettering en bestuur. De eerste casestudy, de Coöperatieve Wijkraad in de gemeente Groningen, moest antwoord geven op de vraag welke mogelijkheden het wettelijk kader biedt om aan (territoriaal georganiseerde) initiatieven publiekrechtelijke zeggenschap toe te kennen en welke beperkingen het wettelijk kader eventueel stelt aan de vormgeving daarvan. Mede door deze vraagstelling en doordat het de eerste casestudy was die in dit onderzoek aan bod kwam, lag de nadruk bij de inhoudelijke behandeling wat meer op organisatorische vraagstukken dan op een specifiek institutioneel terrein. Het bleek dat het wettelijk kader voor het overgrote deel van de opzet van een initiatief als de Coöperatieve Wijkraad geen problemen oplevert. Het initiatief kan door middel van delegatie- of mandaatconstructies de beschikking krijgen over publiekrechtelijke zeggenschap. Voor delegatie is wel vereist dat het georganiseerd wordt als bestuurscommissie ex artikel 83 Gemeentewet aangezien noch de Gemeentewet noch enige andere formele wet een grondslag biedt voor delegatie aan groepen burgers die juridisch anders zijn vormgegeven. Het orgaan dat de bestuurscommissie instelt is geheel vrij in het bepalen van de vorm ervan, waardoor loting als samenstellingsmethode mogelijk is. Het wettelijk kader stelt wel nog enkele beperkingen aan delegatie aan een bestuurscommissie. Sommige bevoegdheden zijn expliciet van delegatie uitgezonderd, andere kunnen zich naar hun aard tegen delegatie verzetten. Ook kan er niet een zodanig taken- en bevoegdhedenpakket worden overgedragen dat het initiatief de facto de omvang van een deelgemeente zou krijgen. Dit betekent overigens ook dat een initiatief niet aangemerkt kan worden als algemeen vertegenwoordigend orgaan, waardoor artikel 4 Grondwet er niet op van toepassing is. Voor mandaatconstructies gelden dezelfde soort beperkingen als bij delegatie, zij het dat een initiatief niet per se als bestuurscommissie hoeft te worden vormgegeven om bevoegdheden in mandaat te kunnen uitoefenen. In dat geval zal een bevoegdheid zich echter wel snel naar zijn aard tegen mandaat verzetten aangezien er mandaat zou worden verleend aan een niet-publieke actor. Initiatieven als de

Coöperatieve Wijkraad dienen er verder rekening mee te houden dat er publiekrechtelijke normering op hen van toepassing is op het moment dat zij bevoegdheden gedelegeerd krijgen. Dan zijn zij zoals gezegd een bestuurscommissie en dus een a-orgaan in de zin van artikel 1:1 lid 1 sub a Awb. Ook wanneer het initiatief géén bevoegdheden gelegeerd krijgt en dus niet als bestuurscommissie is ingesteld, kan het onder omstandigheden als a-orgaan worden aangemerkt. Dit betekent dat de normering uit de Awb en andere publiekrechtelijke normering die aan het bestuursorgaanbegrip is gekoppeld alsnog op het initiatief van toepassing is. Daarbij geldt wel dat een bevoegd initiatief uiteraard strenger genormeerd is dan een niet-bevoegd initiatief.

Zoals gezegd levert het wettelijk kader voor de meeste onderdelen van de opzet van een initiatief als de Coöperatieve Wijkraad geen problemen op. Op twee punten kan het initiatief echter wel stuiten op grenzen die de wet stelt. Allereerst biedt de wet geen ruimte om bestuursbevoegdheden van het college over te dragen aan een bestuurscommissie waar ook raadsleden lid van zijn. Dit gaat in tegen de personele en functionele scheiding die met de dualisering is aangebracht tussen de raad en het college. Daarnaast kan de ambitie van een initiatief om integraal te besturen, waarbij het zowel actief is op de institutionele terreinen van de raad als op dat van het college, om dezelfde reden niet gerealiseerd worden. Vertegenwoordiging, normering, controle en budgettering en de bijbehorende bevoegdheden behoren niet belegd te zijn bij hetzelfde orgaan dat het bestuur voert. De gepolitiseerde terreinen dienen gescheiden te zijn van het geprofessionaliseerde uitvoerende terrein. Een wetswijziging die deze beide onderdelen van initiatieven als de Coöperatieve Wijkraad mogelijk wilt maken, moet als een principiële wijziging worden beschouwd. Het doet namelijk af aan het beginsel dat het gemeentelijk bestuursmodel gedualiseerd is. Op dat punt zou een dergelijke initiatief dus geen aanvulling zijn van de lokale democratie, maar juist een aanpassing.

Naast deze twee grenzen die het wettelijk kader aan de opzet van een initiatief als de Coöperatieve Wijkraad stelt, kan de verplichting om het als een bestuurscommissie te organiseren om het te kunnen laten beschikken over publiekrechtelijke bevoegdheden ook als een grens worden ervaren. Daarmee wordt het initiatief namelijk onderdeel van de overheid en de systeemwereld, terwijl het bedoeld is als instrument van de gemeenschap en de leefwereld. Deze ervaren grens kan slechts deels worden weggenomen met een wetswijziging. Op dit moment is het niet mogelijk om bevoegdheden over te dragen aan privaatrechtelijk georganiseerde initiatieven,⁴ maar daar zou een grondslag voor gecreëerd kunnen worden in de Gemeentewet of een andere formele wet. Op die manier kan publieke zeggenschap worden belegd bij een initiatief dat in ieder geval organisatorisch geen onderdeel uitmaakt van de overheid. Wel blijven de bevoegdheden publiekrechtelijk genormeerd, maar dat is onvermijdelijk gezien een van de uitgangspunten van het Nederlandse staatsrecht, namelijk geen bevoegdheid zonder

4 Wellicht met uitzondering van de bevoegdheid tot het verdelen van subsidies, zie paragraaf 4.2.2.

verantwoordelijkheid. Een privaatrechtelijk georganiseerd initiatief kan op deze manier een mooie aanvulling zijn op de lokale democratie omdat het aansluit op de maatschappelijke verbanden die in een dorp of wijk aanwezig zijn, waardoor het een betere balans kan bewerkstelligen tussen maatschappelijk eigenaarschap en publieke zeggenschap.

11.3.2 *De Sociale Raad*

De tweede casestudy, de Sociale Raad in de gemeente Peel en Maas, moest antwoord geven op de vraag hoe de ambitie om een tweede volksvertegenwoordiging te zijn naast de gemeenteraad zich verhoudt tot wet- en regelgeving op de terreinen van vertegenwoordiging en normering en de manier waarop daarin het eerste beginsel tot uitdrukking komt. Het bleek dat de poging om door middel van loting een ander type vertegenwoordiging te realiseren een aanvulling kan zijn op de bestaande lokale democratie. Op dit moment zijn er drie soorten vertegenwoordiging geïnstitutionaliseerd, namelijk vertegenwoordiging van het algemeen belang, vertegenwoordiging van de in de maatschappij aanwezige politieke opvattingen en vertegenwoordiging als de optelsom van de mening van individuele kiesgerechtigden. Loting zorgt voor een ander soort vertegenwoordiging doordat deelnemers willekeurig geselecteerd worden op basis van andere criteria (zoals geslacht, leeftijd en woonplaats) dan die op dit moment bepalend zijn voor de geïnstitutionaliseerde vormen van vertegenwoordiging. Een gelote groep burgers kan daarmee raadsleden van informatie uit een ander perspectief voorzien en in zoverre de lokale democratie aanvullen. Dat vertegenwoordiging op basis van loting in theorie en praktijk kan botsen met de andere (geïnstitutionaliseerde) vormen van vertegenwoordiging is verder niet problematisch. Deze kunnen op dit moment namelijk ook onderling botsen. Spanning tussen verschillende vormen van vertegenwoordiging zit, met andere woorden, al ingebakken in de gemeentelijke democratie. Het wordt pas problematisch wanneer een initiatief wil dat raadsleden zich op voorhand committeren aan zijn oordelen. Dit zou neerkomen op een vorm van materiële zelfbinding die niet te verenigen is met het lastverbod uit artikel 129 lid 6 Grondwet en artikel 27 Gemeentewet. Dit verbod is bedoeld als een garantie dat de besluitvorming over politiek gevoelige kwesties plaats kan vinden in het orgaan dat de meeste waarborgen biedt voor de positie van minderheden en voor het voeren van een inhoudelijke discussie. Het lastverbod is daarmee één van de bepalingen waarin het beginsel tot uitdrukking komt dat het politieke primaat bij de gemeenteraad berust als het meest pluriforme orgaan. Elke wijziging van het wettelijk kader die het wel mogelijk moet maken voor raadsleden om zich op voorhand te committeren, doet af aan de bedoeling van het lastverbod, en vormt daarmee eerder een aanpassing dan een aanvulling van de lokale democratie.

Onder omstandigheden kan er ook spanning optreden tussen het beginsel dat het politieke primaat bij de raad berust en de ambitie van de Sociale Raad om een tweede volksvertegenwoordiging te zijn *naast* de gemeenteraad. Dergelijke omstandigheden doen zich voor wanneer deze tweede volksvertegenwoordiging over eigen bevoegdheden zou beschikken. Het politieke primaat van de raad is met name te koppelen aan het hoofdschap van de raad uit artikel 125 lid 1

Grondwet. Het hoofdschap is in de loop der jaren op verschillende wijzen geïnterpreteerd. Sinds de parlementaire behandeling van de dualiseringswet heeft de opvatting aan gewicht gewonnen dat de raad op grond van het hoofdschap over bepaalde fundamentele bevoegdheden beschikt die zijn positie als eindverantwoordelijke voor het gemeentelijke beleid waarborgen, zoals het budgetrecht en de bevoegdheid wethouders te benoemen en te ontslaan. Er is discussie mogelijk over de vraag of deze lezing van het hoofdschap juist is, maar wat het hoofdschap door de jaren heen altijd heeft ingehouden, is een exclusieve positie. Het hoofdschap impliceert één baas in de gemeente, niet per se op basis van bevoegdheden, maar op basis van de samenstelling van het orgaan en de manier waarop zijn besluitvormingsproces is ingericht. Op grond daarvan dient de raad ofwel zelf over bepaalde bevoegdheden te kunnen beschikken ofwel de bevoegdheidsuitoefening door andere organen te kunnen sturen middels controle- en verantwoordingsmechanismen. Een tweede bevoegde volksvertegenwoordiging *naast* de gemeenteraad impliceert een gelijkwaardigheid tussen de twee organen die logisch is gezien het feit dat beide democratisch gelegitimeerd zijn, maar die tegelijkertijd niet te verenigen valt met de exclusieve positie die de raad op grond van het hoofdschap toekomt. Het hoofdschap zou gedeconstitutionaliseerd moeten worden om een dergelijk initiatief mogelijk te maken. Daarmee zou een belangrijke grondslag voor het politieke primaat van de raad uit het wettelijk kader verdwijnen. Een initiatief dat publiekrechtelijke zeggenschap wilt uitoefenen en dat wil bestaan als tweede volksvertegenwoordiging naast de raad vormt daarom in juridische zin niet zozeer een aanvulling van de lokale democratie, maar eerder een aanpassing.

11.3.3 *De Burgerjury*

De derde casestudy, de Burgerjury in de gemeente Rotterdam, moest antwoord geven op de vraag hoe burgerparticipatie zich verhoudt tot wet- en regelgeving op het terrein van controle en de manier waarop daarin het eerste en tweede beginsel tot uitdrukking komen. Het bleek dat controle door burgers in veel gevallen een aanvulling kan zijn op de gemeentelijke democratie. Op dit moment is het zonder problemen mogelijk onbevoegde vormen van controle door burgers te organiseren. Zij mogen daarbij zelfs zo ver gaan dat ze een politiek oordeel vellen over het beleid van het college, zoals gebeurde tijdens bijeenkomsten van de Burgerjury. De mogelijkheid om een politiek oordeel te vellen, is weliswaar ook een belangrijke reden waarom de raad over controlebevoegdheden beschikt, maar het oordeel van de Burgerjury doet niets af aan zijn vermogen om daarvan gebruik te maken én daaraan consequenties te verbinden. Initiatieven als de Burgerjury doen daarmee niet af aan de beginselen van de lokale democratie terwijl de oordelen wel extra informatie voor het college (en de raad) opleveren over de maatschappelijke gevolgen van het beleid (social impact audits).⁵ In die zin is deze vorm van burgerparticipatie een aanvulling op de lokale democratie.

5 NSOB 2018, p. 24.

Dat beeld wordt genuanceerder op het moment dat initiatieven ook daadwerkelijk over controlebevoegdheden willen beschikken. Controlebevoegdheden hebben ofwel een politieke ofwel een rechtsstatelijke achtergrond. Op dit moment is het niet mogelijk bevoegdheden van welke soort dan ook te delegeren aan initiatieven. De controlebevoegdheden van de raad zijn expliciet van delegatie uitgezonderd in artikel 156 lid 2 Gemeentewet of verzetten zich naar hun aard tegen delegatie. De raad heeft zijn bevoegdheden immers nodig om het college te kunnen controleren en ter verantwoording te roepen. Op die manier kan de raad het beleid van het college zo nodig bijsturen, waarmee hij zijn politieke primaat onderschrijft. Ook zijn de controlebevoegdheden van de raad een belangrijk middel om vorm te geven aan zijn gepolitiseerde karakter. De bevoegdheden waar hij over beschikt, kennen bijna allemaal een politieke achtergrond en dienen dan ook vooral te worden aangewend om het college vanuit politieke motieven te controleren, bijvoorbeeld om belangen van de achterban te vertegenwoordigen. De controlebevoegdheden van de raad en de onmogelijkheid om deze te delegeren, vormen daarom een belangrijke uitdrukking van het eerste en tweede beginsel dat ten grondslag ligt aan de lokale democratie. Een wijziging van het wettelijk kader die delegatie van de controlebevoegdheden van de raad mogelijk maakt, doet af aan deze beginselen en moet om die reden als een principiële wijziging worden beschouwd. De controlebevoegdheden van de overige controleurs op lokaal niveau, namelijk het college, de accountant en de rekenkamer (commissie) kunnen niet worden gedelegeerd omdat in het geval van het college de aard van de bevoegdheid zich tegen delegatie verzet en in het geval van de andere controleurs er geen wettelijke grondslag is voor delegatie. Deze belemmeringen kunnen uit de weg worden geruimd zonder consequenties voor de beginselen van de lokale democratie. Een wetswijziging om dat te bewerkstelligen, moet daarom beschouwd worden als een praktische wijziging.

Controlebevoegdheden vormen een aparte categorie bevoegdheden in die zin dat noch politieke noch rechtsstatelijke vormen van controle schaarse goederen zijn. Dit betekent dat er extra bevoegdheden zouden kunnen worden gecreëerd voor initiatieven zoals een Burgerjury zonder dat dit per se effect heeft op de positie van andere controleurs en voor de manier waarop zij hun controlebevoegdheden aan kunnen wenden. Het creëren van bijvoorbeeld een interpellatierecht voor een Burgerjury zou niets af doen aan de mogelijkheid van de raad om een wethouder te interpelleren en hem op die manier ter verantwoording te roepen. De meeste controlebevoegdheden kunnen daarom ook worden toegekend aan initiatieven zonder dat dit problematisch is gezien vanuit de beginselen van de lokale democratie. Een wetswijziging in die richting is in die gevallen praktisch van aard en een initiatief zou dan een aanvulling kunnen zijn voor de lokale democratie. Dat is anders wanneer de controlebevoegdheid een belangrijke uitdrukking is van de eerste twee beginselen én juist wél schaars van aard is. Concreet betreft het dan de bevoegdheid uit artikel 49 Gemeentewet om wethouders op politieke gronden te ontslaan. Voor de raad is dit een zeer belangrijke stok achter de deur om de effectiviteit van zijn controle te waarborgen en is van groot belang om te garanderen dat hij inderdaad het laatste woord heeft inzake de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid. Het toekennen van de bevoegdheid om wethouders op politieke gronden te ontslaan aan een tweede orgaan zou de facto afbreuk doen

aan de effectiviteit van het middel voor de raad om zijn politieke primaat uit te drukken omdat wethouders dan te maken hebben met twee tot ontslag bevoegde organen die elkaar in het slechtste geval in de wielen kunnen rijden. Onder het huidige stelsel zal de mening van de raad over welke kant het uit moet met het beleid de doorslag geven omdat hij de enige is die een wethouder kan wegsturen. Wanneer een tweede orgaan over dezelfde ontslagbevoegdheid beschikt, is het lang niet zeker dat de mening van de raad de doorslag geeft. Een wijziging van het wettelijk kader die een dergelijke situatie mogelijk zou maken, doet daarom af aan het eerste beginsel van de lokale democratie en moet om die reden als een principiële wijziging worden beschouwd.

11.3.4 *Breda Begroot*

De vierde casestudy, Breda Begroot in de gemeente Breda, moest antwoord geven op de vraag hoe participatie van burgers bij de verdeling van publieke middelen zich verhoudt tot wet- en regelgeving op het terrein van budgettering en de manier waarop daarin het eerste en tweede beginsel tot uitdrukking komt. Volgens de Staatscommissie-Elzinga en de gemeentewetgever van 2002 berust het budgetterende primaat in het gedualiseerde bestuursmodel bij de gemeenteraad. Dat is gegarandeerd doordat hij het budgetrecht heeft op grond van artikel 189 lid 1 Gemeentewet. Op dit moment kunnen initiatieven alleen in een adviserende capaciteit betrokken worden bij de uitoefening van deze bevoegdheid. Overdracht van het budgetrecht van de raad is uitgesloten op grond van artikel 156 lid 2 Gemeentewet. Dit delegatieverbod is door de dualiseringswetgever niet expliciet gemotiveerd, maar het past logisch in de betekenis die het budgetrecht heeft voor de positie van de raad als hét beleidsbepalende orgaan. Het belang van de begroting als beleidsdocument is sinds 2002 toegenomen. Over een groot deel van de uitgaven, en dus het onderliggende beleid, kan de raad geen invloed uitoefenen omdat het verplichte uitgaven betreft. Maar een deel van de begroting is vrij te besteden en uit de manier waarop de raad de vrij te besteden middelen over de verschillende programma's verdeelt, blijkt welk beleid hem voor ogen staat. Met andere woorden, uit de verdeling van middelen op de begroting blijkt welke politieke keuzes de raad heeft gemaakt. Dat gegeven, in combinatie met het feit dat het college geen uitgaven mag doen zonder voorafgaande machtiging van de raad, betekent dat het budgetrecht een belangrijk middel is voor de raad om zijn politieke primaat te onderstrepen. Elke wetswijziging die initiatieven in staat zou stellen publiekrechtelijke zeggenschap uit te oefenen op het autorisatieniveau van de raad, zou afdoen aan het eerste beginsel van de lokale democratie en moet om die reden als een principiële wijziging en een aanpassing van de lokale democratie worden beschouwd.

Naast de raad speelt ook het college een belangrijke rol bij de verdeling van publieke middelen doordat dit orgaan op grond van artikel 190 lid 1 Gemeentewet verplicht is de ontwerpbegroting op te stellen en op grond van artikel 186 lid 2 sub a jo. artikel 66 BBV belast is met het uitwerken van de begroting in de uitvoeringsinformatie. Voor deze bevoegdheden geldt dat zij op dit moment naar hun aard niet gedelegeerd kunnen worden. Het opstellen van de ontwerpbegroting en de uitvoeringsinformatie is een bijzonder ingewikkeld proces waarbij

met allerlei technische regelgeving rekening moet worden gehouden. De wetgever heeft het college daartoe de opdracht gegeven omdat dit orgaan beschikt over de nodige kennis, informatie en organisatiekracht. De bevoegdheid om de begroting uit te werken in de uitvoeringsinformatie stelt het college daarnaast in staat het beleid van de raad uit te voeren en te functioneren als dagelijks bestuur van de gemeente. Voor de institutionele positie van het college is de bevoegdheid daarom van groot belang. Tegelijkertijd zou een wijziging van het wettelijk kader om overdracht van de bevoegdheid mogelijk te maken niet neerkomen op een principiële wijziging. Het zou zaak zijn om burgerbegrotingen van voldoende kennis, informatie en organisatiekracht te voorzien om de begroting zo uit te werken dat aan alle wettelijke verplichtingen kan worden voldaan, maar het openen van de mogelijkheid tot delegatie van de bevoegdheid doet geen afbreuk aan de beginselen van de lokale democratie. Het politieke primaat van de raad wordt er niet door aangetast evenmin als de scheiding tussen een gepolitiseerde vertegenwoordiging en een geprofessionaliseerd uitvoerend orgaan. Wanneer de begroting door de raad territoriaal wordt ingericht, kan er zelfs sprake zijn van een betere behartiging van het derde beginsel van de lokale democratie. Bij een territoriale inrichting kunnen namelijk plaatselijke verbanden op een meer inhoudelijke manier betrokken worden bij de uitvoering van het beleid zoals dat door de raad wordt vastgelegd in de begroting. Daardoor zou er sprake kunnen zijn van een betere aansluiting tussen maatschappelijk eigenaarschap en publieke zeggenschap. In die zin kunnen initiatieven op het terrein van budgettering een aanvulling zijn voor de lokale democratie.

Er is ten slotte nog een type burgerbegroting denkbaar dat niet met een wetwijziging gefaciliteerd zou kunnen worden zonder dat dit een principiële wijziging, en daarmee een aanpassing, van de lokale democratie zou inhouden. Het betreft dan burgerbegrotingen die zowel op het allocatieniveau van de raad als op het allocatieniveau van het college bevoegd zouden willen zijn om middelen toe te kennen aan beleid. De gemeentewetgever van 2002 heeft bewust een verschil aangebracht tussen deze twee allocatieniveaus en heeft de bijbehorende bevoegdheden bewust bij verschillende organen belegd om zo ook op het terrein van budgettering een scheiding aan te brengen tussen de functies van normering en controle aan de ene kant en bestuur aan de andere kant. Een wetwijziging die het mogelijk zou maken voor burgerbegrotingen om op zowel het terrein van de raad als het terrein van het college tegelijkertijd actief te zijn, zou er in feite op neerkomen dat ook de functies die de begroting en de uitvoeringsinformatie voor de raad en het college vervullen, gecombineerd zouden worden. Een dergelijke wijziging zou een principiële wijziging van het wettelijk kader inhouden omdat het af zou doen aan het tweede beginsel dat ten grondslag ligt aan de gemeentelijke democratie.

11.4 Duiding

De deelconclusies van de casestudies leveren elk afzonderlijk een bijdrage aan de kennis van de lokale democratie, maar ook in dit onderzoek geldt dat het geheel groter is dan de som der delen. Om dat geheel goed te kunnen duiden, en daarmee

de centrale te vraag te kunnen beantwoorden, is het nodig wat meer afstand te nemen van de individuele onderwerpen. Een goed opstapje daarvoor vormt het rapport *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden* van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv).⁶ Daarin stelde de Rfv dat ‘de governance-theorie leert dat de overheid steeds meer de rol van voorwaardenscheppende entiteit heeft en niet langer optreedt als hiërarchisch bevelende overheid. Het in gezamenlijkheid met andere partijen nastreven van beleidsdoelen vereist een daarbij passende vorm van horizontale sturing’.⁷ Volgens de Rfv was er op rijksniveau nog nauwelijks sprake van horizontale sturing en had de rijksoverheid nog een sterke voorkeur voor verticale beleidsinstrumenten. Op decentraal niveau was dat anders: ‘[decentrale] overheden maken voor netwerksamenwerking enerzijds gebruik van een instrumentarium dat een zekere gelijkwaardigheid tussen de samenwerkende organisaties veronderstelt. Anderzijds is hun handelen gebaseerd op formele bevoegdheden. Bevoegdheden alleen volstaan echter niet langer: overtuigingskracht en onderhandelingsvaardigheden, informatie en communicatie hebben aan belang gewonnen’.⁸

De governance-theorie is in de opzet van elk van de hier onderzochte democratische initiatieven te herkennen. Bij elk initiatief probeerde de lokale overheid publiek beleid tot stand te brengen door middel van een gelijkwaardige samenwerking met gewone burgers, waarbij de overheid zelf vooral een faciliterende rol op zich nam. Het op deze wijze betrekken van de samenleving bij het maken van gemeentelijk beleid is de meest recente uiting van een ontwikkeling die al veel langer gaande is. Wanneer de geschiedenis van de lokale democratie en het bijbehorende wettelijke kader wordt bestudeerd, is het duidelijk dat het openbaar bestuur op gemeentelijk niveau consistent een ontwikkeling laat zien in de richting van het openstellen van het bestuur voor externen en richting een gemeenteraad die minder allesomvattend is. In de jaren 60 van de negentiende eeuw was er discussie over de vraag of een kandidaat-vertegenwoordiger verkiezingsbeloften mocht doen. Een halve eeuw later ging de Grondwet juist veronderstellen dat kandidaat-vertegenwoordigers zich committeerden aan verkiezingsprogramma’s van politieke partijen. Men vond het aan het begin van de twintigste eeuw nodig bij wet vast te leggen dat het college bevoegd was zich bij de opneming van de boeken en de kas van de Ontvanger te laten bijstaan door een deskundige. Ondertussen is de controle van de jaarrekening volledig uitbesteed aan de (externe) accountant en is het normaal dat het gemeentebestuur op andere terreinen deskundigen betreft bij het gemeentelijk beleid. Aan het begin van de twintigste eeuw was het slechts mondjesmaat mogelijk voor de raad om bevoegdheden te delegeren en was dat meer uitzondering dan regel. Ondertussen is de uitzondering de regel geworden en kunnen bevoegdheden niet alleen aan het college gedelegeerd worden, maar ook aan volledig uit externen bestaande bestuurscommissies. In het oorspronkelijke monistische stelsel vonden alle bevoegdheden hun oorsprong in de raad. Ondertussen berust het bestuurlijke primaat in beginsel bij het college en is de

6 Rfv 2011.

7 Rfv 2011, p. 61.

8 Rfv 2011, p. 61.

positie van dit orgaan meer en meer los komen te staan van de raad. Kortom, het is al lang niet meer de bedoeling dat de gemeenteraad alles zelf bepaalt en doet. Door deze herpositionering van de raad is er in beginsel meer ruimte gekomen voor initiatieven om betrokken te zijn bij het maken en uitvoeren van gemeentelijk beleid, zeker wanneer initiatieven een beroep kunnen doen op deskundigheid. Aan de uitvoerende kant van het gemeentebestuur kunnen al bevoegdheden op allerlei materiële beleidsterreinen worden overgedragen aan initiatieven, mits zij worden vormgegeven als bestuurscommissie. Delegatie van sommige andere bevoegdheden, zoals die van het college om de uitvoeringsinformatie op te stellen, zou mogelijk kunnen worden gemaakt zonder dat dit principiële afbreuk doet aan de beginselen van de lokale democratie. De geïnstitutionaliseerde gemeentelijke democratie kan dus worden aangevuld met initiatieven die over dergelijke bevoegdheden wensen te beschikken. Daardoor kan een betere koppeling worden gemaakt tussen de politieke democratie van de systeemwereld en de bijbehorende formele bevoegdheden en de maatschappelijke democratie van de leefwereld.

De ontwikkeling dat er gaandeweg steeds meer externen bij het gemeentebestuur betrokken zijn geraakt, impliceert meer ruimte voor initiatieven om de lokale democratie aan te vullen. Een tweede ontwikkeling die zichtbaar wordt wanneer de geschiedenis van de lokale democratie en het wettelijk kader bestudeerd wordt, brengt een buitengrens aan op die ruimte. Hiervoor is beschreven dat de gemeenteraad gaandeweg minder allesomvattend is geworden. Tegelijkertijd heeft zich een bepaalde verdikking van zijn positie voorgedaan. Het belang van de raad als politiek orgaan heeft namelijk aan gewicht gewonnen. Dit is een zeer geleidelijke ontwikkeling geweest waartegen lange tijd weerstand is geboden. Een belangrijke eerste stap in die ontwikkeling is natuurlijk de introductie geweest van het algemeen kiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917 en 1919, waarmee vertegenwoordiging van politieke voorkeuren het uitgangspunt werd voor de samenstelling van de raad. Daarnaast werd het in 1948 mogelijk wethouders niet alleen op objectieve gronden weg te sturen, maar ook op politieke gronden, ook al werd bij de introductie van deze mogelijkheid nog gesteld dat het eigenlijk niet de bedoeling was op die manier van de bevoegdheid gebruik te maken. Vervolgens moet de begroting sinds kort door de raad vooral als beleidsinstrument worden aangewend. Niet alleen moet de begroting duidelijk maken waaraan middelen worden uitgegeven, maar uit het programmaplan moet ook blijken welke politieke beleidskeuzes daaraan ten grondslag liggen. Ook hieruit blijkt dat de raad vooral in staat moet zijn om zijn politieke keuzes tot uitdrukking te brengen. Om die reden beschikt hij over bepaalde formele bevoegdheden zoals het budgetrecht, de ontslagbevoegdheid en de bevoegdheid straffen te stellen op overtreding van algemeen verbindende voorschriften die verzekeren dat hij het politieke primaat heeft. Het bestaan van dat primaat valt niet te verenigen met de gelijkwaardigheid tussen partners in een netwerksamenwerking die in de governance-theorie wordt verondersteld en nagestreefd. Dit betekent dat initiatieven hooguit input kunnen leveren over hoe de raad van de bevoegdheden gebruik zou moeten maken die voor zijn politieke primaat van cruciaal belang zijn. Zij zullen er nooit zelf over kunnen beschikken en de bevoegdheid kan ook nooit met hen gedeeld worden zonder dat het politieke primaat van de raad geweld wordt aangedaan.

Dat juist de raad over het primaat beschikt, is natuurlijk geen toeval. In de politiek staan nu eenmaal niet alle neuzen dezelfde kant op en doordat middelen schaars zijn, moeten er keuzes gemaakt worden. Het maken van die keuzes is niet makkelijk en niet fijn, zoals ook mooi blijkt uit het evaluatierapport van Breda Begroot: '[a]lgemeen kan gesteld worden dat het voor de deelnemers aan de pilots [...] moeilijk was om 'dichtbij' keuzes te maken die mede dorpsgenoten of organisaties benadeelt'.⁹ Het feit dat in de raad politieke opvattingen kunnen worden verwoord, dat verschillende belangen kunnen worden afgewogen en dat uiteindelijk knopen kunnen worden doorgesneden op zo'n manier dat men elkaar niet in de haren vliegt, is dé reden waarom dit orgaan het politieke primaat moet toekomen en waarom initiatieven die inbreuk maken op dit primaat geen aanvulling zijn op de geïnstitutionaliseerde lokale democratie maar een aanpassing.

Ten slotte is er nog een derde ontwikkeling die uit de bestudering van de geschiedenis van de lokale democratie en het wettelijk kader naar voren komt en die implicaties heeft voor de verhouding van initiatieven tot het wettelijk kader. Het betreft de (vrij recente) politisering van de raad en de dualisering van het gemeentebestuur. Ideeën daarover doen al zeker sinds het proefschrift van Van Poelje uit 1914 de ronde, maar pas in 2002 is dit ook het uitgangspunt van het wettelijk kader geworden. Op basis daarvan zijn organen die belast zijn met vertegenwoordiging, normering, controle en budgettering gescheiden van organen die belast zijn met het bestuur en de uitvoering. Daarnaast was het de bedoeling dat dualisering zou leiden tot een meer politiek geprofileerde rol van de raad en een sterkere oppositie tegenover het college, zowel door de raad als geheel als door individuele fracties. Of dit gelukt is, is een vraag die hier niet beantwoord hoeft te worden. Wel moet geconstateerd worden dat de opzet van veel initiatieven botst met de ideeën van politisering en de dualisering. Kijkend naar de besluitvormingsprocessen van deze initiatieven probeert men verschillen niet uit te vergroten, maar juist weg te masseren. Het zoeken naar gedeelde standpunten en opvattingen staat centraal en liever gaat men niet over tot een stemming om tot een besluit te komen. Ook maakt men geen onderscheid tussen hoofdlijnen en details van het gemeentelijk beleid of tussen kaderstelling en uitvoering. Dat blijkt duidelijk uit de opzet van een initiatief als de Coöperatieve Wijkraad, waarin staat dat de wijkraad over alles gaat dat de wijk aangaat. Een dergelijke opzet sluit meer aan bij het oorspronkelijke monistische uitgangspunt van de lokale democratie. Lange tijd werd dat uitgangspunt gekoesterd als een bewonderenswaardig onderscheid met de nationale democratie. Kamerleden waren in 1948 bijvoorbeeld bevreesd dat de introductie van de ontslagbevoegdheid de lokale democratie meer zou doen lijken op de nationale democratie, waarop de minister opmerkte dat dat absoluut niet de bedoeling van de maatregel was. Het standpunt dat de lokale democratie een wezenlijk andere is dan de nationale, wat onder andere tot uitdrukking kwam in de brede afspiegelingscolleges die lange tijd de norm waren, werd tot voor kort geregeld in het parlement verkondigd. In 2002 is uiteindelijk een principiële keuze gemaakt voor een invulling van de lokale

9 Evaluatie Breda Begroot, p. 15, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 26 juli 2016.

democratie die meer lijkt op de nationale democratie. De opzet van bepaalde initiatieven die hier zijn onderzocht en beschreven botsen op die principiële keuze, waardoor zij de geïnstitutionaliseerde democratie eerder aanpassen dan aanvullen. Als men dit soort initiatieven toch wil faciliteren, dan zou men in ieder geval deels op de keuze uit 2002 moeten terugkomen. Het betreft dan niet de personele scheiding tussen vertegenwoordiging en bestuur, waar overigens vrijwel alle betrokkenen over te spreken zijn, maar vooral het idee dat de vertegenwoordiging zich alleen op de hoofdlijnen zou moeten richten en dat er een strikte scheiding moet zijn tussen kaderstelling en bestuur. Men zou, met andere woorden, af moeten stappen van het idee dat duidelijk tot uitdrukking komt in de Handreiking duale begroting, namelijk dat de raad alleen antwoord geeft op de eerste en derde w-vraag (wat willen we en wat mag het kosten?) en dat het college alleen antwoord geeft op de tweede w-vraag (wat gaan we daarvoor doen?).

11.5 Tot slot

Het idee dat de politieke democratie en de maatschappelijke democratie elkaar moeten aanvullen, zal niemand betwisten. Maar de tweedeling tussen de politieke democratie en de maatschappelijke democratie impliceert tegelijkertijd dat beide werelden maar tot op zekere hoogte kunnen overlappen. De gelijkwaardigheid die in de governancetheorie wordt verondersteld en nagestreefd, kan maar tot op zekere hoogte worden verwezenlijkt omdat de partners in een netwerksamenwerking door de aard van het publiekrecht niet gelijkwaardig zijn. De overheid oefent macht uit en dat is uit de aard der zaak verticaal. Net zo goed als dat die macht niet zomaar kan worden gedeeld met private bedrijven, kan die ook niet zomaar worden gedeeld met maatschappelijke initiatieven die beleidskeuzes van meer (of andere) democratische legitimatie wensen te voorzien. Er bestaat met andere woorden een bepaald betekenisvol onderscheid tussen de politieke en maatschappelijke democratie dat in stand moet blijven wanneer de verbinding tussen de twee wordt gelegd. In veel opzetten van initiatieven wordt dit onderscheid niet gerespecteerd maar wordt de politieke democratie en de waarden, belangen en beginselen die daaraan ten grondslag liggen aan de kant geschoven voor meer doorzettingsmacht aan de kant van de maatschappelijke democratie. Het is begrijpelijk dat initiatiefnemers af en toe gefrustreerd raken over (al dan niet ervaren) tegenwerking van “het systeem” en daarom pleiten voor een radicale verandering van de lokale democratie, al dan niet gepresenteerd als aanvulling. Maar het meer dan reële gevaar dat daarmee gepaard gaat, is dat het kind met het badwater wordt weggegooid. En dat terwijl uit allerlei onderzoek blijkt dat het huis van de lokale democratie weliswaar de nodige likjes verf kan gebruiken, maar dat tegelijkertijd het geraamte ervan nog redelijk stevig in de maatschappij staat.

Welke likjes verf er dan nodig zijn, is natuurlijk onderwerp van voortdurend debat. Dat is helemaal niet erg en in een volwassen democratie alleen maar gezond, maar het is wel zaak dat dit debat op grond van zinnige argumenten gevoerd wordt. In dit onderzoek is geprobeerd aan het debat een bijdrage te leveren door te onderzoeken wat de juridische mogelijkheden zijn om de lokale

democratie aan te vullen met initiatieven die andere vormen van democratie en democratische besluitvormingsprocessen nastreven. Daarmee is het onderwerp van democratische innovatie op het lokale niveau natuurlijk niet uitputtend onderzocht. Verre van zelfs. Juridische mogelijkheden vormen een noodzakelijke voorwaarde voor het slagen van een democratisch initiatief, maar zijn op zichzelf niet voldoende. Of een initiatief in de praktijk tot bloei kan komen, is immers ook afhankelijk van wat in hoofdstuk twee de politieke cultuur is genoemd. Zaken zoals draagvlak onder de bevolking, medewerking van raadsleden, wethouders en ambtenaren en doorzettingsvermogen aan de kant van initiatiefnemers zijn voor het succes van een initiatief net zo goed van cruciaal belang. Logischerwijs zijn dit zaken die vooral het onderwerp zijn van sociaalwetenschappelijk onderzoek. In de bredere discussie over het nut en de noodzaak van democratische vernieuwing is het mede daarom dit type onderzoek dat de boventoon voert. Dat is logisch, want sociaalwetenschappers zijn bij uitstek geschikt om datgene te doen waar Hurenkamp en Tonkens voor pleitten, namelijk het analyseren van de methoden van participatie om vast te kunnen stellen of de problemen geadresseerd worden waarvoor burgerparticipatie in eerste instantie als oplossing werd gezien. Tegelijkertijd kan een dergelijke analyse niet het antwoord geven op alle vragen die spelen in de discussie over democratische vernieuwing. Het is zaak dat juristen aan deze discussie een grotere bijdrage gaan leveren dan zij op dit moment doen. Dat is vooral van belang omdat in de praktijk van participatieland nogal eens het argument te horen valt dat iets juridisch niet kan. De vraag is of dat klopt en, als er inderdaad een regel aan een initiatief in de weg staat, wat dan de achtergrond van de juridische belemmering is. Juist juristen zijn bij uitstek geschikt om deze achtergrond van wet- en regelgeving uit te leggen. Het verduidelijken daarvan is van groot belang omdat anders het debat over democratische vernieuwing deels op grond van verkeerde aannames wordt gevoerd. In elk debat is dat een probleem, maar in een debat waarin voorstanders van democratische vernieuwing meer deliberatie presenteren als middel om tot betere argumentatie te komen, zou een verkeerde aanname niet alleen problematisch zijn, maar ook behoorlijk ironisch.

