

*J. Westerweel*

## **Lokale democratische innovatie.**

Een juridische analyse (Recht en praktijk nr. DR2 (diss. Leiden)

Deventer: Wolters Kluwer 2021, 357 pagina's, ISBN 978 90 13 15904 2

A.E. SCHILDER\*

### **I. Inleiding**

Sinds 1848 bepaalt de Grondwet dat de raad aan het hoofd staat van de gemeente en dat de leden ervan rechtstreeks worden verkozen door de ingezetenen. Het was in die tijd een belangrijke verandering, evenals het voorschrift dat de raad volgens de Gemeentewet van 1851 in het openbaar moest vergaderen. Maar waren het ook belangrijke democratische vernieuwingen? Wie dit dacht, zal daar waarschijnlijk wat anders over denken na het lezen van het proefschrift *Lokale democratische innovatie* van Westerweel. Daarin laat hij zien dat we geen al te rooskleurig beeld moeten koesteren van de democratische aspiraties van de maker – Thorbecke - van de genoemde wetgeving. In wezen waren verkiezingen een middel om andere doelen te bereiken dan het creëren van zeggenschap van burgers (zoals een verplichte wisseling van de wacht) en bovendien was het kiesrecht slechts toegekend aan een zeer select gezelschap mensen (p. 31 e.v.).

Westerweel – blijkens zijn CV zowel historicus als jurist - gaat in zijn boek uitgebreid in op de ontwikkeling van, wat hij noemt, de geïnstitutionaliseerde gemeentelijk democratie. Dat is evenwel niet het eigenlijke onderwerp van zijn onderzoek. Dat betreft een aantal meer actuele ontwikkelingen. Op de achterflap presenteert de schrijver zijn studie als volgt:

‘Sinds enige tijd wordt er op lokaal niveau driftig geëxperimenteerd met nieuwe vormen van democratie en democratische besluitvormingsprocessen. Het betreft dan bijvoorbeeld experimenten met gelote wijkraden, burgerjury's en burgerbegrotingen. Deze initiatieven beogen de lokale democratie te revitaliseren door burgers meer bij de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van gemeentelijke beleid te betrekken en hen meer zeggenschap te geven.’

Deze experimenten leiden dan tot de vraag ‘welke ruimte het wettelijke kader laat aan allerlei vormen van lokale democratische innovatie en in hoeverre zij de geïnstitutionaliseerde gemeentelijk democratie daadwerkelijk kunnen aanvullen’.

Om deze probleemstelling te kunnen uitwerken, analyseert Westerweel vier geheel uiteenlopende casestudies en toetst deze op ‘voor hen relevante wet- en regelgeving en met beginselen die ten grondslag liggen aan de geïnstitutionaliseerde gemeentelijk democratie’. Daarmee hoopt de auteur ‘bij te dragen aan het voortdurende debat over de (toe)stand van de lokale democratie’.

---

\* A.E. (Jon) Schilder is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam

## 2. Doelstelling en centrale vraagstelling onderzoek

Zoals uit de bovengenoemde tekst blijkt, is de vraagstelling van juridische aard. Ook uit de ondertitel 'een juridische analyse' wordt dat de lezer al duidelijk gemaakt. Dat het onderzoek geen bredere opzet heeft, blijkt ook uit de uitwerking van de vraagstelling in hoofdstuk 1. Westerweel schrijft in paragraaf 1.3 'Doelstelling en vraagstelling' dat het niet het doel van dit onderzoek is om vast te stellen of de veronderstelde effecten van burgerparticipatie zich in de praktijk ook daadwerkelijk voordoen. En degenen die daarover toch nog iets hoopten te lezen worden in een vervolgzin alsnog in hun verwachtingen getemperd: 'Met andere woorden: dit onderzoek is géén sociaalwetenschappelijk onderzoek. Het doel van dit onderzoek ligt stevig in de juridische sfeer.' Een scherpe afbakening is met deze woordkeus niet gegeven (de begrippen 'stevig' en 'sfeer' zijn niet echt begrenzend), maar Westerweel geeft meer informatie over de aard van het onderzoek door te melden dat het moet vaststellen 'of de aanname die ten grondslag ligt aan lokale initiatieven, namelijk dat zij de bestaande gemeentelijke democratie *institutioneel* kunnen aanvullen vanuit juridisch perspectief houdbaar is'.

Volgens Westerweel ligt hier een belangrijk onderzoeksterrein, temeer omdat een dergelijke vraag naar de mogelijke aanvulling in de praktijk 'bijna nooit' gesteld wordt, en dat is kennelijk een gemis want 'bij uitstek' gaat het hier om een vraag 'met belangrijke juridische componenten omdat het in wezen gaat over hoe publieke zeggenschap, en dus macht, wordt uitgeoefend en door wie'.

## 3. Casestudies

Voor de uitwerking van de vraagstelling heeft de auteur een viertal 'casestudies' geselecteerd – ik volg zijn terminologie – uit een inventarisatie van een groot aantal initiatieven, 'op basis van hoe verstrekkend en ambitieus hun opzet was met betrekking tot democratische vernieuwing.' Verder was van belang dat de vier casestudies samen 'de belangrijkste institutionele aspecten van de gemeentelijke democratie afdekken', te weten die van 'vertegenwoordiging, normering, controle, budgettering en bestuur' (p. 7).

De eerste casestudie betreft de Coöperatieve Wijkraad Oosterpark in Groningen. Het gaat hier om een wijkraad die is samengesteld uit zowel gemeenteraadsleden als (gelote) wijkbewoners, met als doel om meer zeggenschap te geven aan inwoners van deze wijk.

Daarna volgt de Sociale Raad van de gemeente Peel en Maas in de provincie Limburg. In deze gelote burgerraad konden burgers zo'n twee keer per jaar meepraten over allerlei kwesties in het sociaal domein. Deze Raad was uitdrukkelijk bedoeld als een soort tweede volksvertegenwoordiging.

Als derde voorbeeld van democratische innovatie bespreekt Westerweel de Rotterdamse Burgerjury die in de jaren 2015 t/m 2018 zeven keer bijeenkwam om het beleid van het college van burgemeester en wethouders te beoordelen. Deze jury bestond uit 150 Rotterdammers die daartoe waren geselecteerd op basis van kenmerken zoals leeftijd, geslacht en spreiding over verschillende buurten en wijken in de stad.

De vierde casus tenslotte wordt gevormd door de Bredase burgerbegroting onder de naam 'Breda Begroot' die in 2015 van start ging en waarin bewoners direct invloed moesten krijgen op de verdeling van middelen in de begroting en daarmee de inrichting van hun directe leefomgeving.

#### 4. Theoretisch kader

Voordat deze casestudies vanaf hoofdstuk 3 aan bod komen is er na het inleidende deel eerst nog een tweede hoofdstuk van 38 pagina's met een theoretisch kader. Daarin wordt 'een nieuw beoordelingskader' uitgewerkt dat is gebruikt om te beoordelen of een initiatief 'praktisch of principieel botst met het wettelijke kader.' (p. 5) Hoewel het onderzoek zoals eerder gemeld niet sociaalwetenschappelijk van aard is, lezen we dat het beoordelingskader deels ontleend is aan sociaal wetenschappelijk onderzoek: 'Het betreft dan bijvoorbeeld onderzoek naar hoe het concept democratie kan worden aangevlogen, welke soorten democratie er zijn en hoe deze soorten zicht tot elkaar verhouden'. Het idee daarbij is dat de resultaten van sociaalwetenschappelijk onderzoek kunnen helpen 'bij het beantwoorden van juridische vragen omdat het wettelijk kader en de opzet van de verschillende initiatieven uitdrukking geven aan bepaalde opvattingen over democratie'. Dit type onderzoek fungeert daarbij 'als een lens om meer gericht het wettelijk kader te bestuderen'. En om deze boodschap nog eens duidelijk over te brengen herhaalt Westerweel: 'Het vormt een bepaalde bril om het wettelijk kader mee te bestuderen'.

Kortom, het onderzoek zit stevig in de juridische sfeer, maar sociaalwetenschappelijk onderzoek is nodig voor het vormen van het beoordelingskader, waarvan Westerweel benadrukt dat het nieuw is. Daarbij is volledigheid niet gegarandeerd. Hij heeft het 'net om beginselen te ontwaren (vangen? AES) (...) weliswaar zo breed mogelijk uitgeworpen', maar met een andere onderzoeksmethode kunnen 'andere of meer beginselen geïdentificeerd worden'.

Wat houdt dit theoretische kader in dat dus de beoordelingscriteria moet genereren voor de juridische analyse van de casestudies? Westerweel beschrijft allereerst drie manieren om het concept democratie te benaderen: de politiek-theoretische benadering, de benadering op basis van democratische waarden en de modelbenadering. De meeste aandacht krijgt daarbij de modelbenadering, die hij later zal gebruiken voor het toetsingskader. Binnen deze benadering bespreekt hij vier modellen, te weten de penduledemocratie, de consensusdemocratie, de kiezersdemocratie en de participatiedemocratie. Daarna volgt een historisch kader, waarin de ontwikkeling van de 'geinstitutionaliseerde gemeentelijke democratie' wordt beschreven in vier verschillende tijdsperiodes door de bril van deze modellen.

Twee belangrijke punten komen daarbij aan het licht, zo concludeert Westerweel in de concluderende paragraaf (2.5). Het eerste is dat de consensusdemocratie gaandeweg steeds sterker is verankerd in het wettelijke kader. Als cruciaal moment noemt hij de invoering van het algemeen kiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917 (p. 47). Dit is daarna vooral kracht bijgezet door de introductie van het commissiestelsel in 1964 en de dualiseringsoperatie van 2002, hetgeen als volgt wordt toegelicht:

'Het commissiestelsel opende immers de mogelijkheid van binnengemeentelijke decentralisatie en het betrekken van de samenleving bij het behartigen van publieke taken binnen een

publiekrechtelijke context. De dualisering bracht daarnaast een strikte scheiding aan tussen het bestuur en het vertegenwoordigende orgaan.’

Een tweede punt dat aan het licht komt is dat het wettelijk kader ook kenmerken bevat van andere modellen dan de consensusdemocratie. Zo vormen de invoering van de niet-bindende lokale referenda sinds de jaren 70 van de vorige eeuw een instrument dat tot de kiezersdemocratie gerekend moet worden. Daarnaast kwamen er andere instrumenten die karaktertrekken hebben van de participatiedemocratie zoals inspraakverordeningen, interactieve beleidsprocessen en het gemeentelijk commissiestelsel (p. 48).

Zoals gezegd heeft Westerweel de analyse van het wettelijke kader nodig als opstap voor de ontwikkeling van een juridisch instrumentarium waarmee de mogelijkheden en grenzen van de te bespreken initiatieven kan worden bepaald. Op basis van deze analyse formuleert hij een drietal beginselen die leidend zouden zijn in de verhoudingen tussen organen van de overheid onderling, alsook de institutionele verhoudingen tussen de lokale overheid en de samenleving.

Deze beginselen zijn de volgende:

- 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.

De auteur merkt hier nog eens op dat het niet om een uitputtende opsomming gaat, maar dat de genoemde beginselen wel essentieel zijn voor de organische structuur van de geïnstitutionaliseerde democratie.

Het derde beginsel zal vermoedelijk het minst duidelijk zijn zonder verdere toelichting. Westerweel schrijft dat de oorsprong daarvan ligt in het decentralisatiebeginsel: bevoegdheden moeten zoveel mogelijk bij dat overheidsverband worden gelegd dat het dichtste bij de burger staat zodat die burger, als degene die effecten ondervindt van de bevoegdheidsuitoefening, daar zo direct mogelijk invloed kan uitoefenen.

Wat is nu de toegevoegde waarde van de formulering van deze beginselen? Evenals de historische analyse zijn ook deze een tussenstap. ‘Om vast te kunnen stellen wanneer een initiatief principieel of praktisch botst met het wettelijk kader, dient te worden bepaald welke bepalingen cruciaal zijn en hoe zij precies bijdragen aan het stutten van de beginselen’. Al met al zijn er dus verschillende stappen in de ontwikkeling van het toetsingskader: de historische analyse ‘door de bril’ van daartoe geselecteerde democratie-modellen, de daaruit af te leiden drie genoemde beginselen en tot slot de vaststelling aan de hand daarvan welke wetsbepalingen cruciaal zijn en hoe zij precies bijdragen aan het ‘stutten’ van de beginselen.

## 5. De casestudies: analyse en toetsing

Na de formulering van het theoretisch kader komen dan de casestudies aan bod. De structuur daarbij is steeds dat Westerweel eerst een beschrijving geeft van het geselecteerde praktijkvoorbeeld, waarna in het daaropvolgende hoofdstuk de juridische analyse plaatsvindt. Omdat bij de selectie van de vier praktijkvoorbeelden gekozen is voor experimenten waarin de verschillende thema's vertegenwoordiging, normering, controle, budgettering en bestuur centraal staan (zij het deels overlappend), volgens er ook steeds uiteenlopende beschouwingen op het terrein van het gemeenterecht en ook het algemeen deel van het bestuursrecht.

Zo vinden we na de bespreking van de Coöperatieve Wijkraad in Groningen een exposé over de begrippen attributie, delegatie en mandaat (4.2), het commissiestelsel (4.3), het bestuursorgaanbegrip in de Awb (4.4) en een uiteenzetting over algemeen vertegenwoordigende organen (4.5). En zo wordt het hoofdstuk over de Sociale Raad gevolgd door een bespreking van de gemeenteraad als vertegenwoordiger (6.2) en het hoofdschap van de raad (6.3). Het juridische regime met betrekking tot de controle op gemeentelijk niveau is het vervolg op het hoofdstuk over de Rotterdamse burgerjury (8.1 e.v.). En na het hoofdstuk over de Bredase burgerbegroting komt het wettelijke kader aan de orde dat de verdeling van publieke middelen reguleert (10.2).

Elk onderdeel wordt daarbij afgesloten met een of meer (tussen)conclusies, waarna in het slothoofdstuk de bevindingen nog eens op een rij worden gezet

Inmiddels is de lezer wellicht benieuwd naar de inhoud van de conclusie(s). Passen de experimenten in ons rechtssysteem en zo niet, zou dat dan misschien aangepast moeten worden? Het initiatief van de Groningse Coöperatieve Wijkraad stuit volgens Westerweel op weinig problemen, maar op twee punten kan het tegen de grenzen van de wet aanlopen. Zo biedt de wet geen ruimte om bestuursbevoegdheden van het college over te dragen aan een bestuurscommissie waar ook raadsleden lid van zijn. 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'. Op beide punten is er namelijk strijd met het beginsel dat het gemeentelijke bestuursmodel gedualiseerd is (p. 97 en p. 307). Een wetswijziging die aan deze bezwaren tegemoet zou komen zou als een principiële wijziging moeten worden beschouwd.

Een ander probleem dat Westerweel nog noemt, is dat het als gevolg van het zogenaamde gesloten stelsel van de Gemeentewet niet toegestaan is dat gemeentelijke organen bevoegdheden overdragen aan privaatrechtelijke georganiseerde initiatieven (p. 76 en p. 82). Hoewel hij daarvoor niet uitdrukkelijk pleit, ziet de auteur duidelijke voordelen van een wetswijziging op dit punt. Een privaatrechtelijk georganiseerd initiatief kan op die manier een 'mooie aanvulling' zijn op de lokale democratie (p. 308).<sup>1</sup>

Ten aanzien van de Sociale Raad in de gemeente Peel en Maas ziet Westerweel ook spanningen met het wettelijk systeem wanneer leden van de gemeenteraad zich op voorhand binden 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 (p. 161, p. 308). Een andere

<sup>1</sup> Met als argument dat het dan 'aansluit op de maatschappelijke verbanden die een dorp of wijk aanwezig zijn, waardoor het een betere balans kan bewerkstelligen tussen maatschappelijk eigenaarschap en publieke zeggenschap'.

strijdigheid met het wettelijke systeem doet zich voor wanneer een orgaan als de Sociale Raad eigen bevoegdheden zou krijgen en als een tweede volksvertegenwoordiging zou gaan functioneren naast de gemeenteraad. Daarmee komt het Grondwettelijk geregelde hoofdschap van de gemeenteraad onder druk te staan (p. 189 en p. 308/309).

Initiatieven als de Burgerjury in Rotterdam stuiten niet op juridische bezwaren zolang er geen controlebevoegdheden worden toegekend. Daarvoor zou een wetswijziging nodig zijn. Westerweel ziet vanuit het oogpunt van de beginselen van democratie geen principiële bezwaren tegen een dergelijke aanpassing, zoals bijvoorbeeld het creëren van een interpellatierecht voor een burgerjury. In dat geval gaat het om een bevoegdheid waarmee andere controleurs niet in de wielen gereden worden. Een dergelijk innovatie beschouwt hij als een wetwijziging van niet-principiële, maar slechts praktische aard die een aanvulling kan zijn voor de lokale democratie.

Anders ligt het met een eventuele controlebevoegdheid zoals het ontslaan van een wethouder. Een dergelijk middel zou afbreuk doen aan het beginsel van het politieke primaat van de raad, die op dit terrein het laatste woord zou moeten hebben. Een dergelijke stelselwijziging kwalificeert hij van principiële aard (p. 251-252 en p. 310-311).

De vierde casestudie Burger Begroot heeft betrekking op de (mogelijke) zeggenschap van burgers bij de verdeling van publieke middelen. Initiatieven op dit terrein kunnen alleen plaats vinden wanneer er sprake is van advisering nu het budgetrecht is toegekend aan de gemeenteraad. Deze bevoegdheid kan niet worden gedelegeerd, evenmin als die het college toekomt bij de voorbereiding en uitvoering van de begroting. Een wetswijziging op dit punt acht Westerweel niet van principiële aard: 'Het politieke primaat van de raad wordt er niet door aangetast evenmin als de scheiding tussen een gepolitiseerde volksvertegenwoordiging en een geprofessionaliseerd uitvoerend orgaan.' (p. 312). Er zou zelfs sprake kunnen zijn van een betere behartiging van het derde beginsel van de lokale democratie omdat bij een territoriale inrichting plaatselijke verbanden op een meer inhoudelijke manier betrokken worden bij de uitvoering van het beleid. Zaak is dan wel dat niet de bevoegdheden van normering en controle door de raad én die van bestuur door het college gecombineerd worden overgedragen omdat een dergelijke delegatie dan weer af zou doen aan het tweede door Westerweel geformuleerde beginsel van de democratie (dualisering).

## 6. Governance-theorie

Na de juridische analyse van de casestudies neemt Westerweel wat meer afstand van de individuele onderwerpen door ze, mede aan de hand van een rapport van de Raad voor de financiële verhoudingen van 2011,<sup>2</sup> in de sleutel van de *governance*-theorie te plaatsen. De Raad constateert daarin dat decentrale overheden voor netwerksamenwerking gebruik maken van een instrumentarium dat een zekere gelijkwaardigheid tussen de samenwerkende organisaties veronderstelt, waar de Rijksoverheid nog een sterke behoefte had aan verticale beleidsinstrumenten. Deze theorie is te herkennen in de opzet van elk van de onderzochte initiatieven, die passen in een ontwikkeling die al veel langer gaande is. Het openbaar bestuur laat op gemeentelijk niveau

2 *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden, een heroriëntatie op de financiële verhoudingen*, Den Haag: 2011.

‘consistent een ontwikkeling zien in de richting van het openstellen van het bestuur voor externen en richting een gemeenteraad die minder allesomvattend is.’ (p. 313). Als voorbeeld daarvan noemt Westerweel de mogelijkheid van de raad om bevoegdheden te delegeren aan volledig uit externen bestaande bestuurscommissies. Op basis daarvan kunnen burgers betrokken worden bij het maken en uitvoeren van gemeentelijk beleid.

Tegelijkertijd is er ook een buitengrens aan het toedelen van bevoegdheden die gelegen is in het politieke primaat van de raad, die tot uitdrukking komt in het bestaan van formele bevoegdheden zoals het budgetrecht, de ontslagbevoegdheid en de bevoegdheid straffen te stellen op overtreding van algemeen verbindende voorschriften. 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. Dat betekent dat initiatieven hooguit input kunnen leveren over hoe de raad van de bevoegdheid gebruik maakt die voor zijn politieke primaat van cruciaal belang zijn’. (p. 314)

Tot slot komt nog een andere belangrijke ontwikkeling naar voren die een rem zet op initiatieven en dat is die van politisering van de raad en de dualisering van het gemeentebestuur. De opzet van veel van de initiatieven botst met deze ideeën: ‘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 gemeentelijk beleid.’

Een dergelijke opzet sluit volgens Westerweel meer aan bij het oorspronkelijke monistische uitgangspunt van de lokale democratie. Als men dit soort initiatieven wil faciliteren, dan zou de wetgever deels op de keuze uit 2002 moeten terugkomen. (p. 315)

## 7. Likjes verf

Op laatste twee bladzijden van het boek blijkt dat Westerweel bepaald geen warme gevoelens koestert voor veel van de bestaande initiatieven. In een soort epiloog merkt hij op dat de gelijkwaardigheid die in de *governance*-theorie wordt verondersteld en nagestreefd maar tot op zekere hoogte kan worden verwezenlijkt ‘omdat de partners in een netwerksamenleving door de aard van het publiekrecht niet gelijkwaardig zijn.’ (p. 316) De politieke en de maatschappelijke democratie kunnen elkaar wel aanvullen, maar slechts tot op zekere hoogte overlappen. In veel van de initiatieven zou dit onderscheid niet worden 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.’ Met het pleidooi van initiatiefnemers voor een radicale verandering van de lokale democratie, al dan niet gepresenteerd als een aanvulling, zou het reële gevaar bestaan dat het kind met het badwater wordt weggegooid. ‘En dat terwijl uit allerlei onderzoek blijkt dat het huis van de democratie weliswaar de nodige likjes verf kan gebruiken, maar dat tegelijkertijd het geraamte ervan nog redelijk stevig in de maatschappij staat.’

## 8. Nuttige bijdrage aan het debat over de (toe)stand van de lokale democratie

Westerweel heeft een waardevol boek geschreven. Zijn analyse betreft weliswaar ‘maar’ vier casestudies, maar die staan model voor een groot aantal vergelijkbare experimenten in het hele land, waarvan het einde voorlopig nog niet in zicht is. Het is nuttig dat er nu een studie beschikbaar met daarin een uiteenzetting van het juridische kader dat op dit soort initiatieven van toepassing is. Belangrijke en soms lastige leerstukken op het terrein van het gemeenterecht worden deskundig besproken in hoofdstukken die ook afzonderlijk heel goed leesbaar zijn.

Het innovatieve karakter van de studie is voor een belangrijk deel gelegen in de formulering van beginselen van democratie, die als toetsingskader dienen voor de beoordeling van de experimenten op hun juridische houdbaarheid. In de discussie over het voortbestaan daarvan (al dan niet in gewijzigde vorm) of de creatie van nieuwe initiatieven kan men moeilijk om Westerweel heen. Het proefschrift heeft een zeker syllogistisch model, waarin verschillende stappen worden gezet om tot de eindconclusies te kunnen komen. Dat betekent dat de geldigheid van de uitkomsten afhankelijk is van de waarde van de afzonderlijke onderdelen. Omdat bij elke stap keuzes zijn gemaakt die zich niet steeds objectief laten motiveren is er steeds een reële mogelijkheid dat de validiteit van een of meer uitkomsten betwijfeld kan worden. Zo begint het boek al met de benadering van het begrip democratie op drie mogelijke manieren, waarvan dan de modelbenadering als meest geschikte uit de bus komt. Dat kan een goede keuze zijn, maar misschien is een andere ook verdedigbaar waarmee het wettelijk kader dan door een andere bril was bekeken. Dat zou dan logischerwijs tot andere uitkomsten kunnen leiden.

De volgende stap is dat uit deze wijze van bestudering van het wettelijk kader de door Westerweel geformuleerde beginselen van democratie voortvloeien. Hij geeft zelf al aan dat de opsomming niet limitatief is en dat met een andere onderzoeksmethode andere beginselen kunnen worden aangewezen. Dat roept dan wel de vraag op welke waarde precies moet worden toegekend aan een in opzet beperkt toetsingskader. Wanneer er meer beginselen zouden zijn geformuleerd is er een reële kans dat de toetsing anders verloopt. Het risico op een onderlinge botsing daarvan zou groter worden, waarmee de vraag zich aandringt hoe het zit met de rangorde.

Dat een dergelijke collisie zich kan voordoen blijkt al uit de verrichte toetsing: bij de beoordeling van de Bredase burgerbegroting constateert Westerweel een spanning tussen het eerste door hem geformuleerde beginsel van het politieke primaat van de raad en het derde met betrekking tot het maatschappelijk eigenaarschap. Het is dan een enigszins subjectieve keuze, inherent aan het bestaan van beginselen, welke daarvan voorrang moet krijgen. In die keuze zit dan toch noodzakelijkerwijs een eigen oordeel over de betekenis van een bepaald beginsel en de daaraan ten grondslag liggende waarden, die niet afdwingbaar voortvloeit uit het objectieve recht.

Die subjectiviteit zit ook in de vaststelling van Westerweel of een initiatief ‘princiepelijk of praktisch botst met het wettelijk kader’. De auteur laat dit afhangen van de vraag of een wettelijk voorschrift ‘cruciaal’ is en hoe zij precies bijdraagt ‘aan het stutten van de beginselen’, maar helaas laat dat zich allemaal niet onbetwistbaar vaststellen nu de wetgever zelf op dit terrein weinig houvast geeft. Je kunt daarom een mening hebben over of iets principieel of praktisch botst met een al dan niet cruciale bepaling, maar daar staat gemakkelijk een andere visie tegenover zolang het niet evident is dat het objectieve recht een obstakel vormt.

Om een voorbeeld te noemen: een van de beginselen die Westerweel onderscheidt, is dat het gemeentelijk bestuursmodel gedualiseerd is in de zin dat er een scheiding bestaat tussen een gepolitiseerde gemeenteraad en een geprofessionaliseerd college van burgemeester en wethouders. Maar wat dan de waarde is van dit beginsel voor een democratiseringsinitiatief is nog de vraag. De wetgever beoogde met de dualiseringsoperatie onder meer bij de burgers meer belangstelling te wekken voor de lokale politiek. Wanneer nu in een wijkcomité gemeenschappelijk wordt gesproken over de inrichting van een nieuw park waarbij de leden van het comité ook een taak krijgen bij de uitvoering van het plan, dan valt moeilijk in te zien dat er sprake is van een principiële botsing met het stelsel van de Gemeentewet. Op die manier krijgt een algemeen beginsel – als daarvan overigens al sprake is – een betekenis die de wetgever vermoedelijk niet voor ogen had. Maar met deze opmerkingen is het zeker niet de bedoeling om het nut van het ontworpen toetsingskader en de waarde van de concrete bevindingen in twijfel te trekken. Het hele bouwwerk dat Westerweel heeft geconstrueerd dwingt zonder meer bewondering af. Ondanks alle subjectieve en daarmee kwetsbare elementen kan het een belangrijke rol spelen in de discussie over het invoeren of voortbestaan van initiatieven in al dan niet aangepaste vorm. Westerweel zegt met zijn onderzoek te willen bij dragen aan het voortdurende debat over de (toe)stand van de lokale democratie. In die opzet is hij geslaagd.

A.E. Schilder