

Boukema

vinciale taken op centraal niveau worden behartigd zal dit eventuele nadeel echter op zijn minst moeten worden afgewogen tegen de voordelen van afschaffing van de provincies. Ik geef toe, dat op dit moment een antwoord op de vraag of de provincie moet verdwijnen een slag in de lucht is. Voor stelligheid op dit punt ontbreken de voorwaarden. Eerst zal een taakanalyse van de verschillende bestuursorganen moeten zijn verricht en meer bekend moeten zijn over de optimale rayongrootte voor de behartiging van een aantal belangen.

Ik heb er echter bezwaar tegen, dat thans reeds bij voorbaat lijkt te worden uitgegaan van het blijven bestaan van de provincies. Flexibiliteit in het denken ook over de bestuurlijke reorganisatie blijft noodzakelijk. Ik heb gezegd, dat bij de bestaande ontwerpen van wet onvoldoende is doorgedacht over de relatie tussen provincie en gewest. Hetzelfde geldt voor de relatie gewest-gemeente, met name de relatie gewest-grote centrumgemeente, de gevaarlijkste klip naast de financiering.

Het gewest kan met name stranden op de grote centrumgemeente, ongeacht het college van overleg dat men inbouwt. Als er tegenstrijdige belangen tussen grote centrumgemeente en gewest bestaan, kan men van conflicten verzekerd zijn. Ik vrees dat in de voorontwerpen betreffende Groot-Amsterdam en Rijnmond die conflicten zijn ingebouwd. Conflicten kunnen zeer gemakkelijk ontstaan als het gewest rechtstreeks uitvoerende bevoegdheden gaat uitoefenen en de centrumgemeente bevoegdheden moet afstaan. Zo eenvoudig als het in artikel 55 van het voorontwerp Groot-Amsterdam wordt voorgesteld, namelijk dat de gewestraad eenvoudig kan bepalen dat bevoegdheden van de gemeenten naar het bestuur van Groot-Amsterdam overgaan zal het wel niet gaan. Dan beginnen de moeilijkheden pas. Simpele en snelle oplossingen voor deze moeilijkheden bestaan niet. Bovendien is het wetenschappelijk onderzoek dat de basis zou moeten vormen voor een beleid op dit punt slechts in beperkte mate verricht. De Grondwet staat trouwens bepaalde oplossingen nog in de weg. Wil men de rechtstreeks uitvoerende bevoegdheden van het gewest handhaven – en dat is de enig juiste beslissing volgens mij –, dan moet men prioriteit geven aan het zoeken van een oplossing voor de moeilijkheden die kunnen voortvloeien uit het bestaan van een grote centrumgemeente met een goed geoutilleerd ambtelijk apparaat binnen een gewest.

De noodzaak om beslissingen te nemen over de vorming van een afzonderlijke gemeente IJsseldam en de omstandigheid, dat in 1978 moet zijn beslist over de positie van de Bijlmermeer dringen ook al daartoe. Daarbij zal vooral aandacht moeten worden gegeven aan de gevolgen voor de centrumgemeenten, die uit een eventuele gemeentelijke herindeling binnen het gewest voor de centrumgemeente voortvloeien. Het resultaat van het onderzoek zou wel eens kunnen zijn, dat het bestaan van een sterke centrumgemeente zich met een harmonische ontwikkeling van een gewest moeilijk verdraagt en dat de keuze ten gunste van een ingrijpende gemeentelijke herindeling c.q. de vorming van een stads-gewest met deelgemeenten zich opdringt. Hierbij kan het stads-gewest voldoen aan de behoefte aan een economisch-technische schaalvergroting en kunnen de deelgemeenten worden afgestemd op de behoefte aan politiek-sociale schaalverkleining.

Het ontwerp van wet met betrekking tot de gewesten komt hier nog wel aan de orde, als de Tweede Kamer althans bereid is het te slikken. Daarom wil ik er slechts een enkele globale opmerking over maken. Mijns inziens hinkt het ontwerp op twee gedachten. Enerzijds wordt gesteld, dat het gewest een lokaal bestuursorgaan is en taken verricht, die van origine van lokale aard zijn en anderzijds krijgt het gewest dirigerende bevoegdheden ten opzichte van de gemeenten en stelt het gewest het kader vast, waarbinnen de gemeenten hun beleid mogen voeren. Zo zou ik wel eens uiteengezet willen zien, wat taken zijn, die van origine van lokale aard

Boukema e. a.

zijn en zou ik de vraag beantwoord willen krijgen, of de dirigerende en de grote lijnen van het beleid vaststellende activiteit van het gewest daarin past. Mijns inziens is dat nauwelijks het geval.

Dan vraagt men zich af, waarom eigenlijk zo'n krampachtige poging wordt gedaan – zo ervaar ik het – om de gewest-taak te karakteriseren als taak van lokale aard. Men doet dat niet anders of ten minste mede om de vrijwilligheid van de gemeenten bij de totstandkoming van de gewesten te motiveren. Het wordt voorgesteld, alsof het gewest een samenwerkingsvorm van de gemeenten is, terwijl materieel het gewest zich kan ontwikkelen tot een boven de gemeenten staand openbaar lichaam, zeker wanneer de gewestraad via directe verkiezingen wordt samengesteld. Het gewest behartigt primair de belangen van het geheel en niet van de afzonderlijke gemeenten. Wanneer die belangen botsen, moet het gewest de bevoegdheid hebben de knoop door te hakken en het heeft die soms ook. Als het die heeft, is het nauwelijks meer te kwalificeren als een orgaan van de gemeenten zelf, dat bezig is met het uitvoeren van taken, die van origine van lokale aard zijn.

De instelling van een dergelijk lichaam hoofdzakelijk over te laten aan de gemeenten ligt gezien het bovengemeentelijk karakter van het gewest bepaald niet voor de hand. Bovendien opent het de weg voor dwarsliggende gemeenten om ten minste de gewestvorming te vertragen. Daar zijn nu al voorbeelden van te geven. Het is ook een loze stelling te beweren dat bij gewestvorming door de gemeenten zelf de gewesten eerder zullen zijn aangepast aan de behoeften die in de verschillende samenlevingsverbanden bestaan, dan bij gewestvorming van bovenaf. Alsof voor de instelling van een gewest door de centrale overheid geen diepgaand overleg met de betrokken gemeenten zou moeten worden gevoerd!

Een en ander wijst in de richting van de nationale overheid als instantie om de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van de gewesten te dragen. Zou het trouwens ook niet wat ongerijmd zijn om voor een grenswijziging, waarover gemeenten het eens zijn, de instemming van de wetgever in formele zin te eisen, terwijl de gemeenten het zelf in de hand zouden hebben fundamentele wijzigingen in de regionale en lokale bestuursstructuur aan te brengen, hetgeen toch geschiedt door de vorming van een gewest, ook al bouwt men het repressieve toezicht via een goedkeuringsclausule in?

Een en ander brengt mij tot de conclusie, dat een gewest-wet, waarin de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van de gewesten niet bij de centrale overheid berust, moeilijk kan worden aanvaard.

De heer Vergeer (K.V.P.): Mijnheer de Voorzitter! Namens de heer Letschert kan ik mededelen, dat het hem spijt, dat hij wegens verblijf buitenslands niet in de gelegenheid is vandaag dit openbare beleidsdebat bij te wonen.

Mijnheer de Voorzitter! Mijn fractie ziet in dit eerste beleidsdebat over aangelegenheden, Binnenlandse Zaken betreffende, een gelegenheid bij uitstek, om enkele punten extra reëlief te verlenen. Van het meeste belang achten wij hierbij – het correspondeert steeds duidelijker met de werkelijkheid – de problematiek van de bestuurlijke herorganisatie. Wij wensen met te meer overtuiging op een enkel punt dieper in te gaan, omdat wij deze Minister van Binnenlandse Zaken van harte de mogelijkheden en het engagement toekennen, om op het nog onduidelijke terrein van de bestuurlijke organisatie in ons land het nodige te verrichten.

Het lijkt ons echter te veel gevraagd om te verwachten, dat in de huidige regeringsperiode de Minister in staat zou zijn tot een afronding te komen. Wel – en het is hierop, dat wij de grootste mogelijke nadruk willen leggen – zijn wij van oordeel, dat ten aanzien van de bestuurlijke reorganisatie een grote behoefte bestaat aan een geïntegreerde aanpak van de verschillende deelproblemen. Constaten wij enerzijds, dat er op verschillende echelons over wijzigingen in ons bestuurlijk patroon

Vergeer

wordt gedacht en initiatieven worden genomen om tot andere gestalten te komen, anderzijds valt niet te ontkennen, dat er van een harmonieuze aanpak nog te weinig sprake is. Een van de belangrijkste factoren, mijnheer de Voorzitter, die steeds meer belangstelling en reliëf krijgt, is de zaak van de gewestvorming. Constateerde men nog niet zo lang geleden, dat er ten aanzien van deze nieuwe bestuursvorm bij gemeenten en bevolking nog van een grote terughoudendheid sprake was, in een recentere periode valt waar te nemen, dat men zoekende naar een juiste vormgeving, middelen aanwendt, om tot al of niet sterke gewesten te geraken. Stemt het tot verheugen, dat men naar nieuwe vormen van bestuur wenst te streven, het stemt ook tot bezorgdheid, wanneer in een toch klein land als het onze een ondoorzichtigheid op het terrein van het lokale en regionale bestuur dreigt te gaan ontstaan. Het is hierom, dat mijn fractie zich wederom afvraagt, en deze vraag ook aan de Minister voorlegt, of het niet in hoge mate gewenst is, dat een wetenschappelijke, een gefundeerde en een geïntegreerde aanpak van de herstructurering wordt bevorderd. Wel is veel ter tafel gebracht. Zonder uitpuittend te willen zijn, wijzen wij erop, dat er een Proeve tot herziening van de Gemeentewet ter tafel ligt, zonder dat hierin rekening is gehouden met een eventuele toekomstige gewestvorming.

Wij denken aan de ter discussie staande ontwerpwet op de gewesten, waarin de vorming van gewesten door twee of meer gemeenten in eerste aanleg vrijblijvend wordt gesteld.

Wij denken aan het bij de gemeenten in de provincie Noord-Holland in voorbespreking zijnde wetsontwerp inzake het gewest Groot-Amsterdam, een gewest, dat door de wetgever zal worden ingesteld.

Wij duiden op de in studie zijnde wetsherziening op het terrein van de politie, waarbij tenminste in theorie de gedachte aan een gewestelijke politie wordt ontwikkeld. Wij memoreren voorts de in gang zijnde voorbereidingen en studies ten bate van een structuurschets, bedoeld als toekomstig onderliggend gegeven voor de gewestvorming.

Wij noemen de tendenties naar binnengemeentelijke decentralisaties, al of niet in relatie met de gewestvorming. Wij noemen ook de problematiek rond de inhoud en de functie van de provincies, met de benadering waarvan door de studieopdracht aan de Raad voor de Territoriale Decentralisatie een eerste begin is gemaakt.

Mijnheer de Voorzitter! Wij hebben bepaald waardering voor wat de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, de Raad voor de Territoriale Decentralisatie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het departement van Binnenlandse Zaken en andere op dit gebied aan studies hebben geproduceerd en voor hetgeen zij nog doende zijn. Desalniettemin kunnen wij ons niet aan de indruk onttrekken, ziende wat er op het bestuurlijke veld in de huidige periode geschiedt en nagestreefd wordt, dat er van een wetenschappelijk, geïntegreerde ontwikkeling te weinig sprake is. Ziet men nieuwe vormen, niet zelden op eigen initiatief van bestuurlijke organen, tot stand komen, ook is manifest – en ook in deze Kamer zijn wij daar telkens mee doende – dat traditionele methodieken zoals grenswijzigingen, annexaties e.d. nog steeds hun voortgang vinden. Dit laatste zonder dat wij er voldoende inzicht in hebben of deze bedoelde wettelijke maatregelen straks ingepast zullen kunnen worden in een nieuwe bestuurlijke structuur.

De ontwikkeling gaat te snel en de maatschappelijke evolutie vraagt te duidelijk om veranderingen dan dat wij hier een bijzonder tijdrovende en iedere activiteit afremmende of stoppende studie zouden willen bepleiten. Wel zijn wij zeer nadrukkelijk van oordeel, dat het in hoge mate gewenst is dat althans – uiteraard op uitgewogen basis – een raam wordt geschetst waarbinnen de ontwikkelingen hun vorm zullen moeten gaan vinden. Voor ons zal daarbij centraal dienen te staan de vraag, hoe – waar enerzijds een schaalvergroting onmiskenbaar is – ook in onze toekomstige bestuurlijke structuur duidelijk ruimte zal worden gelaten voor de sociologische schaalver-

kleining. Te vaak dringt zich bij ons nog de indruk op, dat wijzigingen in de bestuurlijke structuur primair en soms zelfs uitsluitend gefundeerd worden op pragmatisch-economische overwegingen. Mijn fractie heeft in deze Kamer bij de behandeling van eerdere begrotingen van het Departement van Binnenlandse Zaken bij herhaling aandacht gevraagd voor de welzijnsaspecten, welke bij de bestuurlijke organisatie naar onze overtuiging van zeer grote betekenis zijn. De relatie bestuur-bestuurden, de participatie van de bevolking in het bestuur, het bieden van ruimte voor een reële inspraak, kortom de verdere democratisering van onze samenleving vragen om bestuurlijke kaders, waarin deze fundamentele aspecten ook werkelijk beleefd kunnen worden. Ons betoog tendert niet naar een à tors et à travers handhaven van de gemeenten in hun huidige staat; juist met inachtneming van het zoëven gestelde wensen wij er op te attenderen dat wij met name bij de gewestvorming menen te kunnen blijven spreken over een vormgeving van lokaal bestuur. Bezwaar hebben wij wel tegen de niet zelden gehoorde stelling, dat de gewesten de gemeenten van de toekomst zullen zijn. Juister komt ons de these voor, dat de burger zich in al zijn leeffuncties betrokken voelt in een lokaal kader, dat deels ervaren zal worden in een kleinere maat (gemeente) en deels in een ruimere (gewest). Voor deze variabele betrokkenheid zullen bestuurlijke vormen moeten worden gevonden of worden bijgesteld. Daarbij zal van een structurele relatie tussen gemeente en gewest duidelijk sprake moeten zijn, hetgeen in het voorliggende ontwerp van wet op de gewesten niet kan worden geconstateerd. Dit ontwerp gaat ons inziens nog te veel uit van het instituut der gemeenschappelijke regelingen, en te weinig van een eigen, werkelijk inhoudelijke functie in het bestuurlijke bestel. Welke bestuurlijke en sociologische functie kunnen de gewesten hebben, bepaalde taken van de gemeenten overnemend en vervolgens met deze in duidelijke structurele relatie staande, en welke functie kunnen de gewesten hebben in het kader van een verdere decentralisatie van overheidstaken? Met dit laatste raken wij ook aan de plaats en de taak van de provincies.

In herinnering mag worden gebracht, dat in het kernprogramma van de partij, welke wij hier representeren, ten aanzien van de gemeenten/gewesten wordt gesteld: „alle gemeenten opnemen in streek- of stadsgewesten, waaraan zij bevoegdheden overdragen en waarbinnen zij als zelfstandige bestuurs-eenheden blijven functioneren”. Over de provincies wordt gesteld: „in het kader van de bestuurlijke organisatie ook de positie en het aantal van de provincies herzien”.

Wij conformeren ons gaarne aan deze programmatische stellingname, omdat zij duidelijk beoogt een geïntegreerde bestuurlijke reorganisatie tot stand te brengen. Zonder deze integratie komt het ons weinig opportuun en zelfs allerm minst heilzaam voor, wanneer hetzij van de zijde van de wetgever hetzij „van onderop” nieuwe bestuurlijke vormen worden gecreëerd. Wij ontkomen niet aan de indruk, dat – om slechts twee voorbeelden te noemen – zowel het concept voor-ontwerp op het gewest Groot-Amsterdam als het voornemen van gedeputeerde staten van Limburg tot bestuurlijke reorganisatie van Zuid-Limburg gereserveerd ontvangen zijn of zelfs op tegenkanting stuiten, omdat men in feite geen filosofie of samenhang in breder verband onderkent, hetgeen voor de initiatief nemende instanties eveneens belemmerend moet hebben gewerkt. Deze voorbeelden voor andere stellend, analoog denkend over nog aan de orde zijnde samenvoegingen van gemeenten, maar vooral verwijzend naar de recente fundamentele inbreng van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (resultaat van veel voorbereidende studie en van brede meningspeiling) vragen wij ons af, of het niet van bestuurlijke visie zou getuigen, wanneer de Regering en met name de Minister van Binnenlandse Zaken de pas zou markeren bij hetgeen op dit moment ten aanzien van de bestuurlijke organisatie partieel en verspreid is ingebracht, en daarvoor in de plaats overheersende aandacht zou geven aan het ter tafel brengen van een alle aspecten omvattende schets, bij voorbeeld in de vorm van een beleidsnota. Een der-

Vergeer

gelijke beleidsnota zou inzicht en duidelijkheid moeten geven over het kader, waarbinnen de deelproblemen een oplossing zullen moeten gaan vinden.

De bepleite schets zou als motto „geïntegreerde aanpak” moeten hebben en zou ten minste moeten omvatten:

- een algemene analyse van de behoeften aan andere bestuurlijke structuren, waarbij participatie van de bevolking in het bestuur, de welzijnsaspecten, de verdergaande democratisering en dergelijke overwegende aandacht zullen moeten hebben;

- het tegen de achtergrond van deze analyse bepalen, welke normen bij het vormen van nieuwe bestuursseenheden gevolgd dienen te worden;

- een beleidsvoornemen ten aanzien van het al dan niet bindend doen ontstaan van gewesten over heel ons land, waarin alle gemeenten zullen zijn opgenomen;

- met dit laatste in relatie staande het aangeven van de voor de toekomst bestuurlijk gewenst geachte plaats en taak van de provincies; wij tekenen hierbij aan, dat een herbezinning op de plaats van de provincies niet in tegenstelling staat met onze gedachte, dat bij een eventueel tot stand komen van, zoals wel wordt gesteld, 30 à 40 gewesten in ons land het in directe relatie staan van deze gewesten met de rijksoverheid minder gewenst wordt geacht;

- een benadering van de hervorkaveling der bestuurstaken; welke taken kunnen in het belang van decentralisatie en democratisering van rijk en provincies worden verlegd naar de gewesten, en van de gemeenten naar de gewesten;

- een opsomming van de reeds een feit zijnde of in het voorplan liggende maatregelen tot regionalisatie van de taken;

- het aangeven van structuur- en relatielijnen tussen de te vormen bestuursorganen, met grote aandacht voor een vruchtbaar functioneren van de gemeenten als primair ervaren leef-eenheden.

Wij zijn er ons van bewust, dat ons zo juist aangeduide desideratum geen sinecure is.

Wij brengen het bij dit beleidsdebat niettemin met overtuiging ter sprake, omdat enerzijds ook van onderop bestuurlijke hervorming wordt nagestreefd en gerealiseerd, maar anderzijds dezelfde of analoge strevingen juist door de onbekendheid met de consequenties of met de kaders, waarin één en ander te zijner tijd zal moeten worden geplaatst, schipbreuk lijden.

Er is naar onze mening sprake van een feitelijk en van een mentaal vacuüm; vond tot voor betrekkelijk korte tijd de gedachte aan districts- of gewestvorming nauwelijks meer dan academische aanhang, steeds sterker blijkt de tendens om de bestuursstructuur aan de maatschappelijke ontwikkelingen aan te passen. Het te incidentele karakter der herstructurering schept dat vacuüm, hetgeen niet alleen in de strikt bestuurlijke zin, maar ook in het perspectief van het welzijn sterk valt te betreuren.

De onderkenning van het feit, dat de op vele plaatsen nagestreefde gewestvorming (hetzij van licht dan wel van zwaarder karakter) voortkomt uit het besef, dat men een gezamenlijke taak heeft op het terrein van de ruimtelijke ordening in brede zin, moet tot de conclusie leiden, dat aan de bestuurlijke reorganisatie van ons land de grootst mogelijke prioriteit dient te worden gegeven. Indien wij op het vlak van het brede welzijnsbeleid, de volkshuisvesting, de verkeersvoorzieningen, de milieuhygiëne en dergelijke een goede ruimtelijke ordening tot basis nemen, zal daarbij een regionale aanpak voorwaarde dienen te zijn.

Wij menen te kunnen constateren dat deze tendenties bij de lagere overheden uitdrukkelijk bestaan. Zo is na het verschijnen van de Tweede nota over de ruimtelijke ordening duidelijk een toename van regionale organen te constateren geweest. Het ontbreken van een wettelijke basis voor deze samenwerkingsvormen maakt de doelmatigheid echter relatief. Dit creëert onzekerheid, helaas ook, maar begrijpelijk, animositeit, maar het maakt het vooral onmogelijk de gewenste gezamenlijke aanpak te effectueren.

Wij zullen het op prijs stellen te vernemen, of onze opvattingen corresponderen met de beleidsvisie van de Minister. Handhavend ons verlangen naar een breder en meer gefundeerd kader, waarbinnen de deelaspecten ieder hun eigen reconstructie of vormgeving kunnen krijgen, staan wij uiteraard open voor modificaties. Zo zal iedere modificatie, welke het mogelijk zal maken om met inachtneming van duidelijk te plaatsen richtingsborden te komen tot een binnen de route gelegen doel ons welkom zijn. Wij beogen – ik wil dit uitdrukkelijk stellen – geen vertraging van de herstructurering, wij wensen duidelijk een ondoorzichtige situatie en een bestuurlijk onaanvaardbaar doolhof te vermijden.

Het belang van een onderwerp behoeft niet steeds afgemeten te worden aan de lengte van een interventie. Zo zou ik thans zeer in het kort nog onder de aandacht van de Minister willen brengen, dat de spreiding van de rijksdiensten, welke primair tot zijn verantwoordelijkheid behoort, door mijn fractie van het grootste belang wordt geacht. De Minister moge er zich van overtuigd houden, dat wij te dezen van hem verwachtingen hebben, zoals hij mogelijk van ons wil aanvaarden dat wij er veel prijs op stellen, dat deze verwachtingen ook worden ingelost. Daar wij recent in deze Kamer nog op deze materie zijn ingegaan, beperk ik mij tot deze korte constatering.

Ze zou ik het waarden, zoals ook anderen die vanmiddag hebben gesproken, wanneer de Minister van Binnenlandse Zaken wat nader zou adstrueren hetgeen hij laatstelijk tijdens het jaarverslag van het genootschap van burgemeesters over de ambtsperiode van de burgemeester heeft gesteld. Hebben wij het goed begrepen, dan speelt de Minister met de gedachte om in de toekomst iedere burgemeester na een herbenoeming in de aanvankelijke gemeente in aanmerking te laten komen voor een benoeming elders. Weinig heeft ons in de benadering van dit geheel aangesproken, dat na een periode van twaalf jaar de burgemeester in zijn gemeente aan spankracht zou hebben verloren. Uiteraard kan ieder aan spankracht verliezen, maar als axioma lijkt ons de benadering te ongenueanceerd. Wij kunnen niet wel inzien dat een burgemeester per definitie een andere mentale structuur zou hebben of op andere wijze zijn engagement zou beleven dan vergelijkbare functionarissen in het bedrijfsleven of elders in het overheidsapparaat.

Niet duidelijk is ons ook hoe de geopperde theorie realisabel zou zijn in het gegeven partoon van de grootte der gemeente. Eveneens achten wij de mogelijkheden tot sollicitatie door een burgemeester aangetast, wanneer hij na twaalf jaar in één gemeente te hebben verbleven plichtmatig wordt overgeplaatst naar een tweede gemeente, waar hij dan naar een algemeen geldend gebruik voor het overgrote deel van zijn eerste ambtsperiode zal dienen te verblijven. Wij attenderen vervolgens op het bezwaar dat de burgemeester, wanneer zijn twaalfjarige periode is verstreken, de kans loopt aan het einde van zijn loopbaan te staan, omdat door met ernst te maken met de ook door ons juist geachte inspraak van de gemeenteraden bij de benoeming van een burgemeester, zijn profiel niet meer wordt getekend. Intrigerend blijft dan ook de vraag, of bij een herbenoeming in een andere gemeente die inspraak wel en bij een eerste benoeming in de aanvankelijke gemeente die inspraak niet tot effect moet leiden. Deze overwegingen brengen ons tot de opmerking, dat zolang er geen definitieve uitspraak is gedaan over het al of niet kiezen of benoemen van een burgemeester, ertegen moet worden gewaakt dat er methodieken worden geïntroduceerd, welke op een eventuele beslissing preludeëren.

Wij staan positief tegenover het reeds genoemde profiel tekenen. Het noemen van namen en het daaraan gevolg geven is voor ons echter geen profiel tekenen, maar portret schilderen, hetgeen in dit verband wel een artistieke, maar zeker geen staatsrechtelijke juiste activiteit mag heten.

Hoewel de wet geen star gegeven mag zijn en de interpretatie ervan in relatie behoort te staan met de maatschappelijke ontwikkelingen, mag deze aanpassing niet verder gaan dan de ruimte van de wet zelf of van de geest, welke er door wordt

Vergeer e. a.

belichaamd. Wij ontkomen niet aan de indruk, dat vooral op het terrein van de staatkundige ontwikkelingen (hoe nastrevenswaardig op zichzelf vaak ook) vormen en methodieken worden gebezigd, waarmee men al of niet bewust grensoverschrijdingen pleegt of stekken uitzet, die reeds het kader van een nog te nemen beslissing uitzetten. Waar staatsrechtelijke vernieuwingen nodig zijn prefereren wij het leveren van inbreng en het voeren van discussie, opdat de in aanmerking komende wetsbepalingen slagvaardig kunnen worden aangepast.

Juist in het kader van de opmerkingen, door de bewindsman gemaakt, vragen wij ons af, of in het licht van zijn opvattingen omtrent de spankracht, waarover een burgemeester moet beschikken, de vraag niet voor de hand ligt, of het niet gewenst is, tot een financiële regeling te komen, waarbij een burgemeester na het bereiken van de 60-jarige leeftijd op eigen verzoek het ambt kan neerleggen.

Op analoog terrein liggen de variabele vormen, welke men aanwendt om bij het houden van gemeenteraadsvergaderingen de publieke tribune te doen meespreken. De raad als gekozen volksvertegenwoordiging en als hoogste orgaan in de gemeente de strikte prioriteit toekennend, hebben wij bezwaar tegen het deelnemen van toevallig publiek bij de raadsvergadering aan de discussie. De niet gekozen deelnemers aan een debat hebben geen enkele verantwoordelijkheid en men kan zelfs niet beoordelen namens hoevelen zij spreken. Voorzoveel de raadsleden en fracties behoefte hebben aan participatie door derden, kunnen zij daarvoor ook buiten de gemeenteraad mogelijkheden vinden. Noemen wij de hier en daar gebezigde methode reeds ongewenst, gaarne vernemen wij van de Minister of het doen deelnemen van de publieke tribune aan de raadsvergaderingen door hem in overeenstemming met de gemeentewet wordt geacht. Expliciet moge de gemeentewet hierover (ik zou zelfs opmerken: uiteraard) niets vermelden, naar onze overtuiging kan inmiddels een a contrario redenering uit de motivatie voor artikel 61 worden geconcludeerd, dat de door ons bedoelde participatie in strijd is met de wet.

In de memorie van antwoord betrekking hebbend op de wijziging van de gemeentewet in dezen werd gesteld: „Aan deelneming van niet-raadsleden aan het werk van de raadscommissies is omnium consensu het voordeel verbonden dat op die wijze deskundige en geïnteresseerde burgers bij het bestuur worden betrokken”. Op een opmerking, dat bestuursbevoegdheden gelegd zouden worden in handen van personen, die daarvoor geen politieke verantwoordelijkheid dragen, antwoordde de toenmalige bewindsman: „In de eerste plaats kunnen bevoegdheden slechts worden toegekend aan commissies als zodanig, derhalve niet aan individuele leden daarvan en verder is – in nauwe samenhang hiermee – de commissie verantwoording schuldig aan de organen, die de bevoegdheden hebben toegekend doch niettemin verantwoordelijk blijven.”.

Deze toelichting op artikel 61 der gemeentewet geeft onzes inziens duidelijk aan welke de intentie is geweest en in welk kader de deelname van niet-raadsleden moet worden geplaatst. Een en ander wordt nader geadstrueerd door artikel 64, waarin de werkwijze o.a. voor conform artikel 61 ingestelde commissies wordt geregeld. Indien een en ander zo nadrukkelijk voor raadscommissies wordt geregeld, lijkt het ons weinig betoog te behoeven, dat het hier en daar geïntroduceerde gebruik van de publieke tribune in enigerlei vorm aan de beraadslagingen van de raad te doen deelnemen in strijd is met de wet. Gaarne vernemen wij de mening van de Minister ten deze.

Mijnheer de Voorzitter! Het complexe en boeiende veld van binnenlandse zaken bevat bepaald nog aspecten, welke de moeite van het bespreken waard zijn. Gezien de door deze Kamer gekozen werkwijze, willen wij ons in dit beleidsdebat met de Minister van Binnenlandse Zaken tot het geponeerde beperken.

De heer Polak (V.V.D.): Mijnheer de Voorzitter! Allereerst moge ik uiting geven aan de wens van mijn fractie, de Staatssecretaris, van wie wij gehoopt hadden, dat hij heden naast de

Polak

Minister zou zitten en die zijn omvangrijke taak met zoveel enthousiasme en kundigheid heeft aangevat, spoedig weer geheel fit in ons midden te zien.

Mijnheer de Voorzitter! De Minister heeft, zoals wij van hem hadden verwacht, zich met kracht gezet aan een groot wetgevend programma: een nieuwe grondwet, een herziene Gemeentewet, een gewestwet, een wet op de ombudsman en voorts is hij deelgenoot in een nieuwe Politiewet, om maar met de voornaamste te volstaan. Het is alleszins begrijpelijk en het wordt door ons hoog gewaardeerd dat een Minister, met zo'n wetgevend programma voor de boeg, de voornaamste taak op zich heeft willen nemen bij de komende Thorbecke-herdenking. Moge hij daaruit kracht en inspiratie putten.

Mijnheer de Voorzitter! Overigens vrees ik, dat hij nog wel zal ervaren, dat de tijd, die het parlement beschikbaar kan stellen voor wetgevende arbeid, te gering zal zijn om al zijn plannen te verwezenlijken. Een nieuwe grondwet zie ik eerlijk gezegd binnen vier jaar nog niet tot stand komen, hetgeen ik overigens nog geen ramp zou vinden.

Mijnheer de Voorzitter! Zeer onlangs, in het december-herdenkingsnummer van het tijdschrift Gemeentefinanciën, schreef een verstandig en rustig man als de directeur van het Instituut voor Bestuurswetenschappen, de heer Van Poelje jr.: „Wij moeten immers, of wij het waarderen of niet, het feit onder ogen zien, dat de idylle van de democratie door representatie, waar onze formele regelingen van uitgaan en waar de bestuurspraktijk volledig op vertrouwt, waarschijnlijk onherroepelijk ten einde loopt.”.

Mijnheer de Voorzitter! Inderdaad, deze idylle bestaat niet, maar ik betwijfel of zij ooit heeft bestaan. Men hoeft maar te lezen hoe een man als Buys in de vorige eeuw telkens weer over het parlement schreef, hoe hij oordeelde over de plaatselijke besturen uit die tijd, men hoeft zich slechts te herinneren hoe over de vertegenwoordigende colleges in de jaren voor de Tweede Wereldoorlog werd geschreven om te weten dat men altijd een meer dan open oog heeft gehad voor de gebreken van de democratie door vertegenwoordiging.

Mijnheer de Voorzitter! Het is goed, dat daaraan ook nu zeer veel aandacht wordt besteed, maar men moet daarbij oppassen niet het kind met het badwater weg te gooien. Een andere vorm van democratie is nog niet gevonden, sterker nog, die zal men niet kunnen vinden, want een andere vorm van democratie dan door middel van vertegenwoordiging is niet mogelijk. Juist daarom is het ernstig, dat, niet alleen in ons land, maar ook in alle andere democratieën, ook daar waar geheel andere kiesstelsels zijn en ook daar waar men een gekozen president heeft, de bestaande vertegenwoordigende lichamen en de bestuursorganen een deel van de burgers niet het gevoel geven, dat ook zij daardoor vertegenwoordigd worden.

Mijnheer de Voorzitter! Nu zullen er altijd meningen zijn, misschien heel goede, verstandige en vooruitstrevende, die bij de gekozen vertegenwoordigers geen of nog geen weerklank vinden of slechts bij een deel daarvan. Zulke meningen hebben dan, althans aanvankelijk, geen of slechts geringe invloed op de besluitvorming in de vertegenwoordigende colleges en in de bestuursorganen. In een land als het onze – een land van louter minderheden – zullen telkens weer andere groepen het frustrerende gevoel krijgen, dat met hun inzichten en belangen te weinig rekening wordt gehouden.

In de laatste jaren zijn er echter minderheden, die niet bereid zijn zich daarbij neer te leggen. Zij pogen hun standpunt, hun mening aan de meerderheid op te dringen en zo mogelijk op te leggen. Het is natuurlijk ieders goed recht en mijns inziens zelfs een plicht, een meerderheid – ook een meerderheid in de vertegenwoordigende colleges – van haar ongelijk te overtuigen. De vrijheid van meningsuiting beschouw ik als ons hoogste goed, en zij dient ook, ja juist te worden geëerbiedigd als dat moeilijk is, namelijk ten opzichte van meningen waarmee men het fundamenteel oneens is. De minderheid heeft echter anderzijds de plicht de besluiten van de meerderheid te respecteren en die niet moedwillig te negeren of te saboteren. Dit is on-