

Inspraak: Welke eisen stelt democratie?

Bij brief van 30 maart 1982 bood de minister van binnenlandse zaken de nota Intensivering inspraak bij de (her)benoeming van burgemeesters en de benoeming van commissarissen der koningin aan de voorzitter van de Tweede Kamer aan (TK 1981-1982, 17369, nr. 1 en 2). De nota bevat de voornemens van de minister die tot de door hem gewenste 'intensivering' – fraaie term! – van de bestaande 'inspraakmogelijkheden' bij de (her)benoeming van burgemeesters en de benoeming van commissarissen der koningin moeten leiden.



door
prof. mr.
C. A. J. M.
Kortmann
hoogleraar
te Nijmegen

Het is niet mijn bedoeling hier de voors en tegens van meer inspraak bij deze benoemingen te bespreken: er wordt al jaren gediscussieerd over de (on)wenselijkheid van de (materieel) gekozen burgemeester en commissaris, zonder dat daarover een duidelijke consensus is ontstaan. Voorlopig (?) staat alleen vast dat beide ambtsdragers in ieder geval formeel door de Kroon worden benoemd. Ook de nieuwe Grondwet laat daarover geen twijfel.

Geén bespreking dus van de voor- en nadelen van de (materieel) gekozen burgemeester en commissaris; wél aandacht voor een aantal overwegingen in de nota, die de voorgestelde intensivering van de inspraak moeten schragen.

De nota begint met de stelling dat er ten minste drie redenen zijn om de huidige inspraakprocedure te ordenen en te intensiveren. De eerste luidt dat er voor de betrokkenen thans geen touw meer aan vast te knopen is. Aangenomen dat deze stelling juist is, is zij geen argument om de inspraak te intensiveren. Zij vormt slechts een reden om tot ordening over te gaan. Ordening zou bij voorbeeld kunnen plaatsvinden door

de inspraak te reduceren of zelfs geheel te schrappen.

De derde reden is dat de inspraakprocedures ongeordend en vaak chaotisch zijn: er is, aldus de nota, een zekere wildgroei ontstaan. Ook deze reden noopt niet tot de gevolgtrekking dat de inspraak moet worden geïntensiveerd. Ook hier gaat het om een vraagstuk van orde en uniformiteit.

Blijft over de tweede reden. De nota omschrijft deze als volgt: 'De huidige situatie is ook principiële niet verdedigbaar. Het recht op inspraak is erkend maar (deze, C.K.) dient zich vooral af te spelen binnen de contouren van een weinig zeggende profiel-schets. Daarin kan van alles aan de orde worden gesteld, behalve datgene waar het werkelijk om gaat: de persoon van de vervuller van zo'n belangrijk ambt in de desbetreffende provincie en gemeente. Waar zo langzamerhand in alle sectoren in de samenleving betrokkenen mogen meepraten en meebeslissen over de persoon die geacht wordt aan hen gedurende vele jaren leiding te geven en hen te vertegenwoordigen, is dit recht aan de volksvertegenwoordigers op provinciaal en lokaal niveau onthouden.'

Zwak fundament

Deze tweede reden moet kennelijk de door de minister gewenste intensivering van de inspraak funderen. Het is naar mijn oordeel een zwak fundament. Het argument komt op het volgende neer: overal in de samenleving (in alle sectoren) mogen de betrokkenen meepraten en meebeslissen over de personen die hun leiding geven en hen vertegenwoordigen, ergo: de staten en de raad moeten ook kunnen meepraten en meebeslissen.

Vooreerst is het bepaald onjuist dat in alle sectoren van de *samenleving* (curs. v. mij) betrokkenen mogen meepraten, laat staan meebeslissen over de persoon die hun leiding gaat geven. Het is niet zo in de meeste bedrijven, in de meeste sectoren van het onderwijs, in een aantal kerken, in het leger, bij de departementen, provinciale griffies en gemeentesecretarieën, om maar een paar voorbeelden te geven.

De samenleving zit niet zo 'demo-

cratisch' in elkaar als de nota suggereert: zij bevat – gelukkig – zowel autocratische als democratische elementen, óók in het openbaar bestuur, óók binnen de politieke partijen. Maar zelfs als wel juist zou zijn wat de nota stelt, dan nog volgt daaruit niet dwingend dat dat recht tot meepraten en meebeslissen dan ook aan de staten en de gemeenteraad moet worden toegekend. Er kunnen zwaarwegende redenen zijn om in bepaalde gevallen het recht tot meepraten en meebeslissen juist niet toe te kennen, al was het maar ter wille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken kandidaten.

Bovendien: is het – aangenomen dat het wáár is – wel zo goed dat 'in alle sectoren van de samenleving betrokkenen mogen meepraten en meebeslissen over de persoon enz.'? Zou het niet zo kunnen zijn dat een persoon waarover niet uitgebreid meegepraat en meebeslist is in een aantal gevallen een bekwamer, objectiever en meer distantie in acht nemend bestuurder (van provincie en gemeente) is, dan een persoon die op grond van 'geïntensiveerde inspraak' op zijn zetel is gehesen? De nota erkent zelf dat de minister onder omstandigheden kan afwijken van de wensen van de insprekers, onder andere op grond van de grotere bekwaamheid van een andere dan de aanbevolen kandidaat. Is daarmee niet erkend dat de democratische inspraak niet altijd het non plus ultra is bij de benoeming van bestuurders, doch dat ook andere waarden dan die der democratie voor de goede functionering van het provinciaal en gemeentelijk bestuur van belang zijn? Ook enige andere overwegingen in de nota verdienen de aandacht. De nota stelt: 'Het in onze democratie (Nederland is niet alléén een democratie, C.K.) algemeen erkende recht op inspraak (is dat zo?, C.K.) is voor provinciale staten en gemeenteraden zodanig ... beperkt uitgewerkt, dat zij bij de benoeming van een commissaris der koningin of een burgemeester nauwelijks mogelijkheden hebben op een goede wijze van dat democratische recht gebruik te maken. Allereerst beperkt de uitsluiting van een discussie over personen de staten en raden meer dan vanuit democratisch oogpunt wenselijk is ... Vervolgens is het evenmin wenselijk de inspraak resultaten blijvend ter zijde te leggen enkel vanwege landelijke en/of regionale politieke verhoudingen.'

De minister licht geheel niet toe waarom een beperkte inspraak van staten en raad uit democratisch oog-

punt niet wenselijk is. Het zou toch op zijn minst voor de hand hebben gelegen aan te geven waarom de lokale en regionale democratie moet prevaleren boven of althans versterkt moet worden tegenover de centrale democratie, waar de minister verantwoordelijk is voor de genomen benoemingsbesluiten. Bovendien: wat is, geheel in het algemeen gevraagd, 'democratisch verantwoord'?

Ook de beperking van de landelijke verdeling ten faveure van de lokale en regionale wensen wordt niet nader toegelicht. De nota stelt slechts dat zij het lokale element beoogt te versterken. Het waarom daarvan blijft in het duister. Merkwaardig daarbij is dat de huidige praktijk van de landelijke verdeling als een gegeven wordt aanvaard, dat pas hoeft te wijken in geval van 'intensivering' van de inspraak. Zou het echter ook zonder provinciale of gemeentelijke inspraak niet goed zijn een benoemingsbeleid te voeren dat minder geënt is op de verdelingswensen van de politieke partijen dan op het ogenblik het geval is? In het nog niet zo lange verleden werd deze koe-handel in ieder geval in mindere mate bedreven.

Al met al berust de in de nota bepleite verruiming van de inspraak op nauwelijks toegelichte opvattingen over wat 'de democratie' aan inspraak en medebeslissingsrecht zou eisen. Een afweging tussen de democratie op centraal en die op regionaal en lokaal niveau treft men niet aan. Het specifieke karakter van het ambt van commissaris en burgemeester als schakel met het rijk en arbiter in de provinciale en gemeentelijke politiek is niet aan de orde gesteld. Het zou goed zijn, als er over de argumentatie van de beleidsvoornemens van de minister een 'geïntensiveerd' overleg met de Kamer plaatsvindt.