

Mini-provincie of maxi-gemeente?

LAMBERT J. GIEBELS

Historicus, was van 1973 tot 1977 lid van de Tweede Kamer voor de PvdA

In s&D van maart 1975 schreef ik onder bovenstaande titel een artikel, waarvan de openingszin luidde: 'De zich al jaren voortslepende studies en discussies over de gewestvorming lijken thans aanbeld bij bovenstaande fundamentele vraagstelling.' Nu de redactie van s&D mij een bijdrage vraagt over de bestuurlijke reorganisatie kan ik vele studies en discussies later titel en openingszin van bijna een kwart eeuw geleden herhalen! Weliswaar lijkt met de aangekondigde stadsprovincies voor Rijnmond en de agglomeratie Eindhoven het pleit beslist ten gunste van de mini-provincie, tegelijkertijd wordt een gemeentelijk herindelingsbeleid gevoerd dat lijkt aan te koersen op maxi-gemeenten. Het is als met de ezel van de heilige Franciscus (van Assisië) die van honger omkwam doordat hij geen keuze kon maken uit de twee hooischelven waartussen hij was geplaatst.

Stedelijke knooppunten als knelpunten

Ik schreef het artikel van 1975 toen ik voor de PvdA in de Tweede Kamer zat en woordvoerder was voor het ruimtelijk beleid. Aanleiding van het artikel was de 'concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling' die aan de Kamer was voorgelegd. De structuurschets leek in de toen al jarenlange discussie een doorbraak te worden, omdat hij een co-productie was van de twee ministers die de bestuurlijke reorganisatie aangaan: de minister van Binnenlandse Zaken en de minister voor Ruimtelijke Ordening. Het voorwerk voor de structuurschets was gedaan door de Rijksplanologische dienst, die op zijn beurt was schoolgegaan bij de dissertatie *Centraliteit en hiërarchie* van de latere hoogleraar sociale geografie Buursink. Buursink had in Nederland een zeventigtal 'nodale' gebieden geïdentificeerd: gebieden rond een stedelijk knooppunt (*nodus*). Hij had ze afgebakend op basis van reikwijdte van het stedelijk centrum en identiteitswaarde van het stedelijk gewest. In het interdepar-

tementale overleg waren de 70 stadsgewesten teruggebracht tot 44, omdat Binnenlandse Zaken vond dat enkele van de nodale regio's een te gering draag-

vlak hadden of knooppunten te dicht bij elkaar lagen.

In de ingreep van Binnenlandse Zaken tekende zich een tegenstelling af tussen voorstanders van de mini-provincie, bestuurskundigen vooral, en van de maxi-gemeenten, de planologen. De eersten gingen het vooral om overdracht van taken en bevoegdheden van het rijk aan de provincie; de tweeden meenden dat de bestuurlijke problematiek een oplossing vroeg op stadsgewestelijke schaal. Ik zelf behoor tot de laatsten. Ik geloof niet dat de bestuurlijke problematiek van Nederland op provinciaal niveau kan worden opgelost. Vanaf het ontstaan van het koninkrijk is de provincie de zwakke schakel geweest in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Beducht voor herleving van federalisme uit de tijd van de Republiek, is aan de provincie een bescheiden taak toebedeeld. De Provinciale wet van Thorbecke, noch de wijzigingen die deze later heeft ondergaan, hebben daarin wezenlijk verandering gebracht. De twee bestuurskringen die het dagelijks leven van de burger beheersen zijn rijk en gemeente. Via beide loopt dan ook het leeuwendel van de overheidsuitgaven; via de provincie nog geen drie procent.

Niet lang geleden heeft een hoofdredactioneel commentaar van *NRC-Handelsblad* nog eens helder verwoord waarin de bestuurlijke problematiek van Nederland werkelijk schuilt (22-5 1997).

'Wat was het probleem ook al weer? Een groeiend aantal stedelijke knooppunten heeft zich ontwikkeld tot stedelijke knelpunten. De sociaal-economische ontwikkelingspatronen storen zich niet aan de scheiding tussen centrumstad en randgemeenten. Vandaar dat Nederland nu al vijftig jaar in de weer is met allerlei vormen van intergemeentelijke

samenwerking en regionalisering. Maar deze bleken niet opgewassen tegen de grootstedelijke problemen. Ze hebben bovendien een belangrijk democratisch tekort: directe controle door de kiezer ontbreekt. Er is kortom een nieuwe volwassen bestuursvorm nodig voor de stedelijke knooppunten.

Een gemiste kans

Als gezegd waren een zeventigtal 'stedelijke knooppunten' geïdentificeerd, waarvan er in het interdepartementaal overleg 44 waren overgebleven. De verwachting was dat het treffen van bestuurskundigen en planologen in het Kamerdebat een eindresultaat zou opleveren van 50 à 60 stadsgewesten. De concept-structuurschets leek daarmee in 1975 het momentum te gaan worden in de toen al lange weg naar een 'volwassen bestuursvorm voor stedelijke knooppunten'. Het is *niet* het momentum geworden. Voordat de structuurschets, zoals hij bij de Kamer was ingediend, aan behandeling toe was deelde minister van Binnenlandse Zaken W.F. de Gaay Fortman onverhoeds mee dat hij aankoerste op 20 à 25 mini-provincies. De verklaring werd met grote instemming begroet door de ruim vertegenwoordigde bestuurskundigen in de Kamer; ook die van de PvdA. Mijn, misschien wat schuchtere, planologische tegenwerpingen gingen verloren in het gejuich van de woordvoerders voor Binnenlandse Zaken Huub Fransen, Jakob Vellenga en Piet Stoffelen. Mijn zwakke positie van *back-bencher* werd ook al niet versterkt door de mede-ondertekenaar van de concept-structuurschets, de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Hans Gruijters, tot wiens vele talenten zeker niet die van schuchterheid hoort, liet merkwaardigerwijs geen enkel protest horen tegen de exegese welke de minister van Binnenlandse Zaken aan hun beider beleidsstuk gaf.

De Gaay Fortman liet zijn eigenzinnige exegese spoedig daarna volgen door het 'concept-ontwerp van wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur', dat voorzag in grondige herziening van de Provinciewet en 26 mini-provincies presenteerde. De 26 nieuwe provincies zouden naast het provinciale takenpakket taken en bevoegdheden overnemen van het rijk zowel als van de gemeenten. Wat het concept-ontwerp presenteerde leek op een hybride van mini-provincie en maxi-gemeente en speelde aardig in op de Grootste Gemene Deler van de politieke voorkeuren in de Kamer, die hoe dan ook ein-

delijk eens een bestuurlijke reorganisatie wilde. Het wetsontwerp droeg echter de gebreken van de haast waarin het was ontstaan. De VNG maakte zich tot tolk van de in opstand gekomen gemeenten en liet van het ontwerp weinig heel. Binnen het kabinet-Den Uyl was minister van Financiën Wim Duisenberg een zware opponent. De invoeringskosten van het voorstel werden geraamd op enkele miljarden en een ruime verdubbeling van het aantal provincies bood ook weinig uitzicht op besparing van bestuurskosten op termijn. Het concept-ontwerp van wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur ging de weg van zoveel concepten en ontwerpen voor en na hem: het werd bijgezet in het almaar uitdijende archief Reorganisatie Binnenlands Bestuur.

Intermezzo: Rijnmond en Agglomeratie Eindhoven

Tussen de bedrijven door waren twee regionale besturen tot leven gekomen: Rijnmond en Agglomeratie Eindhoven. Het heeft zin hier even bij stil te staan, omdat er lering uit te trekken valt voor wat er momenteel op tafel ligt: de stadsprovincies voor deze twee gebieden.

Het Openbaar Lichaam Rijnmond dateerde al van 1964 en bestreek naast Rotterdam 22 omliggende gemeenten. Van stonde af aan werd de ontplooiing van Rijnmond gefrustreerd door de dominante positie van Rotterdam met zijn veel uitgebreidere apparaat en financiële middelen dan het Openbaar Lichaam en door de onwil van de overige gemeenten zich naar de overheerser te voegen. Geconfronteerd met de geringe resultaten heeft Rijnmond zelf in 1970 een herziening van zijn wettelijk statuut ontworpen – naar de toenmalige voorzitter *lex-Fibbe* geheten. De considerans van het wetsontwerp gaf aan wat er de bedoeling van was: (eindelijk eens te komen:) 'tot het stellen van regelen welke leiden tot bestuurlijke integratie in de Rotterdamse agglomeratie en tot coördinatie van het beleid van de gemeentebesturen in deze agglomeratie.' Het bleef een vrome wens.

De wet Agglomeratie Eindhoven is eveneens het product van regionale *do-it-yourself* vlijt. Door intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met elkaar verstrengeld geraakt, hadden Eindhoven en tien van zijn satelliet-gemeenten een wettelijk statuut ontworpen dat ze de naam hadden gegeven 'Agglomeratie Eindhoven'. Het kabinet-Den Uyl nam het wetsontwerp over en stuurde het in 1975 de wetgevingsmachine in. Ik was, als zijnde vertegenwoordiger van het PvdA-gewest Oost-Brabant,

de voor de hand liggende fractiewoordvoerder bij de behandeling ervan in de Tweede Kamer. Het wetsontwerp bepaalde onder meer dat de burgemeester van Eindhoven qq voorzitter van het Agglomeratiebestuur zou zijn. Partijgenoot Jaap van der Lee, burgemeester van Eindhoven, bezwoer mij deze personele unie overeind te houden. We leefden evenwel in een tijd waarin de democratie het karakter had gekregen van een 'democratuur'. Politieke dubbelfuncties golden als een van de ernstigste vergrijpen tegen de democratuur. De achterban in mijn gewest en de heersende tijdgeest dwongen mij een amendement op het wetsontwerp in te dienen teneinde de dubbelfunctie teniet te doen en de fractie achtte mijn amendement niet meer dan vanzelfsprekend. Ik vond er een enthousiaste mede-ondertekenaar voor in de VVD-woordvoerder Gijs van Ardenne. Dit had een waarschuwing moeten zijn. Liberalen zijn nooit tegenstanders geweest van politieke dubbelfuncties. De verrassende liberale steun aan het amendement, waardoor het ondanks verzet van de CDA-partijen een meerderheid kreeg, bleek achteraf een bron te vinden in wat ik maar zal noemen: de *human factor*. Van der Lee en Van Ardenne kenden elkaar van Dordrecht. De een was er burgemeester, de ander wethouder geweest. Uit hun samenwerking was geen warme vriendschap gegroeid. Integendeel! Niet Jaap van der Lee werd voorzitter van het Agglomeratiebestuur, maar de Eindhovense KVP-wethouder Van Elk. Was het anders gegaan, misschien had de Agglomeratie Eindhoven zich ontwikkeld tot een maxi-gemeente, die thans als lichtend voorbeeld had kunnen dienen.

Openbaar Lichaam Rijnmond – waar André van der Louw het bos werd ingestuurd – en Agglomeratie Eindhoven – waar Jaap van der Lee weldra een heenkomen zocht naar de Raad van State – zijn een zachte dood gestorven.

Stadsprovincie of stadsgewest

Na mijn Kamertijd bleef ik als geïnteresseerde krantenlezer de frontberichten over de bestuurlijke reorganisatie volgen. Zo las ik dat van de 26 mini-provincies van De Gaay er uiteindelijk twaalf waren overgebleven. Daarna was het verscheidene jaren stil aan het front. Eind jaren tachtig verschenen echter twee adviezen die het proces van de beleidsvorming weer op gang brachten: 'Grote steden, grote kansen' van de commissie-Montijn en 'Het bestuur in groot-stedelijke gebieden' van de Raad voor het

binnenlands bestuur. De commissie-Montijn voerde een pleidooi voor maxi-gemeenten, die ze 'agglomeratiegemeenten' noemde; de Raad voor het binnenlands bestuur bracht het begrip 'stadsprovincie' in beeld. Zetten de twee adviezen de beleidsvorming weer in gang, ze betekenden ook het begin van een papierlawine, waarvan het einde nog niet in zicht is. Na een tussenfase van tweemaal 'Bestuur op niveau' – in ambtelijk jargon 'BON-I' en 'BON-II' – kwam een wet tot stand, die naar mijn indruk de meeste ingewikkelde is die het koninkrijk ooit heeft voortgebracht: 'Voorzieningen ter bevordering van de totstandkoming van regionaal bestuur in daartoe aangewezen gebieden'.

De wet, die al gauw de wat handzamere naam kreeg 'Kaderwet bestuur in verandering', plaatste naast de hooischelven maxi-gemeente en mini-provincie een derde hooischelf in de politieke arena: de 'regionale gebiedsautoriteit'. De Raad van State sprak zijn afschuw uit over de verschrikkelijke naam en een aantal staatsrechtsgeleerden hebben voor rekening van de Tweede Kamer elkaar in de haren gezeten over de vraag of de nieuwe rechtsfiguur nu wel of niet in strijd met de grondwet was. Daarna werd niets meer gehoord van de regionale gebiedsautoriteit – hij is uit het zicht verdwenen. De kaderwet bevatte een procedurele regeling, die wat weg had van een tweetrapsraket en waarmee zeven stadsprovincies zouden worden gelanceerd: Rijnmond, Haaglanden, Amstelland en regio-Utrecht in de randstad; regio-Eindhoven/Helmond, regio Arnhem/Nijmegen en regio Twente daarbuiten. Het konden er in principe meer worden. Op het eind van het kabinet-Lubbers is hij wet geworden.

Het kabinet-Kok trof de wet met de lange naam aan in de boedel van zijn voorganger. Een dierbaar erfstuk is het naar mijn indruk niet. De VVD had van het begin af aan weinig fiduciaire getoond in de kaderwet en deze partij kwam in het paarse kabinet mee aan tafel te zitten. Uit motieven die mij onbekend zijn – piëteit misschien? – heeft het paarse kabinet niet meteen de drietraps-mini-provincies van tafel geveegd. Het heeft daarnaast echter in september 1995 een beleidsnotitie laten uitgaan 'De vernieuwing van de bestuurlijke organisatie', die de optie van maxi-gemeenten weer volop in beeld bracht. We zijn dus inderdaad terug bij: maxi-gemeente of mini-provincie? Een regering, die geen keuze kan maken, noemt zijn beleid graag 'tweesporenbeleid'. Tweesporenbeleid bezit echter een verhoogd

risico te ontsporen. Dit is wat naar mijn indruk het kabinet-Kok is overkomen met zijn beleid ten aanzien van de weerbarstige bestuurlijke reorganisatie. Eind maart van dit jaar had het kabinet zich zover door de papierberg heengeworsteld dat het de beleidsnotitie 'Kabinetsstandpunt eindperspectief kaderwetgebieden' aan de Tweede Kamer kon voorleggen. Nieuwe kabinetten verschijnen, ambtenaren blijven. Gebleven waren het verhullend taalgebruik en de ondoorgrondelijke begripvorming, die sedert de jaren zeventig het jargon van bestuurskundigen en planologen zijn gaan beheersen. Hoe moet men de wollige zin begrijpen, die kernachtig het kabinetsstandpunt wil weergeven: 'De bestuurslagen moeten zo worden ingericht dat autonomie en integraal bestuur maximaal materieel inhoud kunnen krijgen.' En wat te zeggen van begrippen als 'Vinex-lokatie' en 'Vinex-contract'? In het ambtelijk circuit weet men dat Vinex de afkorting is van 'Vierde Nota Extra' – al zullen niet velen weten wat de voorgaande drie nota's over de ruimtelijke ordening inhielden. Maar de arme burger? – hem moet Vinex klinken als een nieuw soort wasmiddel of linoleum!

Het al even weinig besluitvaardig als helder kabinetsstuk van maart 1997 noemde Rijnmond en Haaglanden als mogelijke stadsprovincies; Twente, Arnhem/Nijmegen en Eindhoven/Helmond konden het beter zoeken in gemeentelijke herindeling en over Amstelland en Utrecht waagde het kabinet niet een standpunt in te nemen. Uit deze tombola heeft de Kamer, of althans het Kleinste Gemene Veelvoud daarvan, gekozen voor twee miniprovincies: Rijnmond en Eindhoven/Helmond. Het kabinet heeft zich daarbij maar neergelegd. Is het wegens gebrek aan historisch besef dat de Kamer uit de grabbelton nu juist die twee gebieden heeft uitverkoren voor de status stadsprovincie, waar eerdere pogingen tot regionalisatie van het bestuur zo jammerlijk zijn mislukt? Op bezwerende toon verklaart de kabinetsnotitie dat er 'niet meer dan twee provincies zullen komen, traditionele en stadsprovincies'. Wat is het perspectief van de twee stadsprovincies? Een burgemeester van Rotterdam, respectievelijk Eindhoven naast een commissaris van de koningin van Rotterdam respectievelijk Eindhoven; de een met een gemeentelijk, de ander met een provinciaal apparaat, beide geneigd dezelfde akker te bewerken. De reacties uit de gebieden zelf op wat de Kamer over hen heeft afgeroepen zijn niet hoopgevend. Rotterdam wil een andere stads-

provincie dan de overige gemeenten en uit de gemeenten van de stadsprovincie Eindhoven klinken geluiden die men in het idioom van de streek kan omschrijven als: geen-polonaise-aan-mijn-lijf. Wat moet dat worden met de stadsprovincies Rotterdam en Eindhoven? – wij denken dat het (weer) niks wordt.

Het moment nadert dat als bestuurlijk model voor de bestuurlijke reorganisatie van het land de maxigemeente zal worden gekozen. Het betekent in feite een consequent voortgaan met het gemeentelijk herindelingsbeleid. Al vanaf de Gemeentewet van Thorbecke, die rond 1500 gemeenten schiep, zijn gemeenten heringedeeld. Gemeentelijk herindeling komt voort uit twee motieven: 1. vergroting van het draagvlak van te kleine gemeenten; 2. verruiming van het grondgebied van stedelijke centra. Het eerste leidt tot samenvoeging, het tweede tot annexatie. Onnodig te zeggen dat het tweede doel evenzeer het eerste dient. Het komt dan ook meer en meer voor dat kleinere gemeenten die eerder zijn samengevoegd, in een tweede ronde door de centrumgemeente worden opgeslokt. Van de rond 850 gemeenten die er in 1975 nog waren zullen eind dit jaar nog circa 550 over zijn. Er zit enige versnelling in de gemeentelijke herindeling. Tijdens de drie kabinetten-Lubbers verminderde het aantal gemeenten met 200; in de vier jaren van het huidige kabinet zullen er 90 verdwijnen. Gemiddeld worden er per jaar ruim twintig opgeheven. Als men in dit tempo voortgaat zal omstreeks het gouden jubileum van de 'concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling' het doel zijn bereikt dat daarmee aanvankelijk werd beoogd. We zijn dan wel een kwart eeuw verder. Een doeltreffender aanpak zou zijn, dat het eerstvolgend kabinet de oorspronkelijke doelstelling van de structuurschets tot de zijne maakt, een programma ontwerpt voor het gemeentelijk herindelingsbeleid en binnen de termijn van één à twee kabinetsperiodes de 50 à 60 maxi-gemeenten realiseert.

Een volwassen bestuursvorm

Wat zouden de bestuurlijke effecten zijn van 50 à 60 stadsgewesten – zoals we de maxi-gemeenten verder zullen noemen? In de eerste plaats blijft de eenheid van bestuur behouden: er zullen geen twee soorten provincies ontstaan. Er is meer. Bij een regionale schaalvergroting van het lokale bestuur als voorgesteld worden de stadsgewesten zulke

sterke partners van het rijk in het complementair bestuur dat provincies geheel overbodig worden. Een verlies lijkt mij dat niet. De burger zal er nauwelijks notie van hebben, indien de provincie als bestuurslaag verdwijnt. De affectieve waarde van enkele provincies behoeft niet verloren te gaan. De affectieve waarde van landschappen en cultuurgebieden als de Achterhoek, Zuid-Limburg, de Veluwe berust evenmin op bestuurlijke kaders. Het wegvallen van de provincie als bestuurslaag heeft consequenties die ik hier tenslotte onder ogen wil zien.

De provincie vormt de *counterpart* en het doorgeefluik van de gedeconcentreerde rijksdiensten, die veelal in de provinciale hoofdstad hun standplaats hebben. Ik doel op inspecteurs, consultants, H/D's en hoe vertegenwoordigers van departementen in de provincie mogen heten. De taken die zij ten opzichte van de gemeenten vervullen behouden zij goeddeels ten opzichte van de stadsgewesten. Waar hen onder te brengen, wanneer de provincies verdwenen zijn? Al eerder is de gedachte ontstaan om voor de gedeconcentreerde rijksdiensten in plaats van de twaalf provincies vijf landsdelen als schaal te kiezen. Het is geen toeval dat de Rijksplanologische dienst daarin is voorgegaan. Toen zij in 1965 inspecties voor de ruimtelijke ordening in het leven riep, werden deze gevestigd in de vijf landsdelen Noord, Noord-West, Zuid-West, Zuid en Oost. Bundeling van gedeconcentreerde rijksdiensten in de hoofdsteden van de vijf landsdelen zal ongetwijfeld winst opleveren, in efficiency, kosten en mankracht.

Bij het wegvallen van de provincies zal een oplossing moeten worden gezocht voor het toezicht dat de provincie thans uitoefent op de gemeenten. Dit toezicht stamt deels uit een tijd dat gemeenten vaak zo klein waren dat provinciale bevoogding onontbeerlijk werd geacht. De bestuursvorm die in verschiet ligt bij 50 à 60 stadsgewesten zal de behoefte aan provinciale bevoogding temperen. Deregulering is, althans ten dele, de oplossing. Het zou evenwel irreëel zijn te verwachten dat de behoefte aan controle, toetsing, onderzoek geheel zou vervallen. Het ligt voor de hand de minister van Binnenlandse Zaken naast zijn toezicht vanwege de Kroon de toezichhoudende taak van de provincie te laten overnemen – tezamen een flink pakket. Toen Gruijters nog adept was van de maxi-gemeente – en de provincie wilde laten verdwijnen – heeft

hij een gedachte laten vallen, die als een *trouville* kan worden beschouwd: benoem per landsdeel een staatssecretaris! Op het eerste oog lijken vijf staatssecretariaten een dure, bureaucratische moloch; daartegenover staat evenwel het verdwijnen van twaalf provincies met hun griffies en diensten. Het saldo is ongetwijfeld positief.

Vallen de provincies weg dan vallen ook de Provinciale Staten weg en daarmee het kiezerssubstraat van de Eerste Kamer. Ik schaar mij niet bij degenen die de senaat willen afschaffen. De Eerste Kamer heeft zich, soms tegen de verdrukking in, weten te handhaven, doordat hij steeds weer opnieuw zijn nut wist te bewijzen. Bij het wegvallen van de Provinciale Staten zou de Eerste Kamer er een zinvolle taak bij kunnen krijgen: de politieke controle van de vijf landsdeel-staatssecretarissen. Het zou een verlichting betekenen van de Tweede Kamer. De stadsgewesten bieden het voor de hand liggende kiezerssubstraat voor de verkiezing van de Eerste Kamer, niet getrapt zoals nu nog de senaat door de staten wordt gekozen, maar via directe verkiezingen, zoals bij een volwassen democratie past. In de plaats van de vierjaarlijkse statenverkiezing treedt dus de vierjaarlijkse verkiezing van de senaat. Een al lang levende wens kan worden ingelost door van de 50 à 60 stadsgewesten even zovele kiesdistricten te maken. Een nog creatievere stap zou zijn om naar het voorbeeld van de Amerikaanse senaat ieder stadsgewest twee senatoren te laten afvaardigen. Beide voorstellen tezamen, districtenstelsel en twee senatoren per stadsgewest, zouden de status van de Eerste Kamer danig opkrikken en de kiezer doen inzien waarom hij naast een Tweede ook nog een Eerste Kamer te kiezen heeft.

Een bezwaar van de lezer is wellicht dat bij een lokaal bestuur van 50 à 60 stadsgewesten de afstand bestuur-bestuurde te groot wordt. Meerdere stadsgemeenten zijn thans al heel wat groter dan het gemiddelde stadsgewest dat mij voor ogen staat. In Amsterdam heeft men de afstand bestuur-bestuurde trachten te verkleinen door de instelling van 'deelgemeenteraden' – een (laat) product van de democratuur, waarover ik eerder sprak. Wat ik als krantenlezer van deelgemeenteraden oppik, is dat daarin het particularisme hoogtij viert. De ene wijk probeert ten koste van de andere een zo groot mogelijk deel van de gemeenschappelijk ruif te bemachtigen en ieder van hen probeert voor zich privileges te verwerven. Ik ben geen voorstander van binnengewestelijke decentralisatie, omdat de

handel en wandel van naar autonomie neigende wijken en kernen zich gemakkelijk onttrekt aan controle en afweging door de volksvertegenwoordiging van het gewest. Er is een andere manier om de afstand bestuur-bestuurde te verkorten: binnengewestelijke deconcentratie. Dit houdt simpelweg in dat het gewestbestuur in wijken en kernen dependances onderhoudt voor servicediensten als Bijstand, Bouw- en Woningtoezicht, Burgerlijke stand, dat het ambtelijk apparaat wijk en kern informeert en dat de inwoners ervan door gewestelijke bestuurders gelegenheid wordt geboden zich over beleidsvoornemens die hun aangaan uit te spreken.

De participerende burger en de delegerende consument
Als eenvoudig het kenmerk der waarheid is, dan bezit mijn schets van een bestuurlijke reorganisatie een hoog waarheidsgehalte. Voor rond 550 gemeenten komen 50 à 60 stadsgewesten in de plaats en de drie bestuurslagen rijk-provincie-gemeente worden er twee: rijk en stadsgewest. De lezer kan zelf de verhoging van efficiency, vermindering van bureaucratie en besparing van kosten inschatten.

En de burger? – wordt die niet het kind van de rekening?

In de tijd dat ik in de Kamer zat koesterden wij de illusie dat de burger, door spreiding van kennis, inkomen en macht eenmaal mondig gemaakt, zijn lust en leven zou zoeken in meedenken, meepraten en meebeslissen met zijn bestuurders. Thans, één generatie verder, weten we dat de spreiding van kennis, inkomen en macht meer calculerende consumenten dan participerende burgers heeft opgele-

verd. Het ledenbestand van politieke partijen loopt gestaag terug. Nog maar weinigen bevolken de publieke tribunes van provinciale staten en gemeenteraad, bekommeren zich om de deelgemeente of bezoeken de afdelingsvergadering van hun partij. Zelfs de gang naar de stembus is velen te veel en de opkomst bij referenda is zo gering dat ze soms niet eens de drempel halen. We moeten zuinig zijn op de participanten onder onze medeburgers. Mijn voorstel komt daaraan tegemoet. Zij zullen hun krachten geheel kunnen wijden aan de twee bestuurslagen, waar het beleid tot stand komt: rijk en stadsgewest.

En de overige burgers? De Fransman Alexis de Tocqueville heeft begin vorige eeuw, toen hij de ontluikende Amerikaanse democratie bestudeerde, met vooruitziende blik voorspeld dat in een tot wasdom gekomen democratie de burger in plaats van te willen participeren, zijn dagelijkse zorgen in hoge mate zal delegeren aan het machtige overheidsapparaat, dat door de democratie in het leven zou worden geroepen. De Oostenrijker Schumpeter, die een eeuw na De Tocqueville de Amerikaanse democratie in volle wasdom meemaakte, bevestigde wat deze had voorzien. Politieke kwesties liggen bij de gemiddelde burger, constateert Schumpeter, op het niveau van vrijetijdsbesteding die tot hobbyïsme is uitgegroeid. Maar als het erop aankomt heeft hij meer belangstelling voor de studie van zijn bridgesysteem. Het is een beeld dat de lezer wellicht bekend zal voorkomen.