



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Onderzoek bestuurlijke organisatie, deel 1
Ringeling, A.B.

Citation

Ringeling, A. B. (1974). Boekbespreking van: Onderzoek bestuurlijke organisatie, deel 1. *Acta Politica*, 9: 1974(1), 85-87. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449421>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449421>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

singsmaatregelen bij achterblijven) lijkt een element dat wat veel nadruk kreeg, terwijl meer actieve vormen van opbouwwerk op buurtniveau enigszins zijdelings worden afgedaan. Men kan zich soms niet aan de indruk onttrekken dat de auteur zorgvuldiger naar de wordingsgeschiedenis heeft gekeken dan naar de huidige stand van zaken en de thans geldende opvattingen. Wellicht wreken zich hier twee dingen, n.l. de moeilijk te vermijden gevolgen van een groot onderzoek, op grond waarvan een deel van het materiaal al weer achterhaald is door de snelle ontwikkelingen en voorts dat de schrijver beter in de beleidstheorie thuis is dan in de praktijk van het werk.

Het staat vast dat de meetbare resultaten van de samenlevingsopbouw tot op heden nog niet erg groot genoemd kunnen worden en dat er weinig en veelal kwalitatief onvoldoende geëvalueerd wordt. Maar het lijkt onjuist om de doelstellingen en de mogelijkheden van de samenlevingsopbouw nog steeds af te meten aan de hand van elementen als participatie en aanpassing, terwijl die inmiddels grotendeels een heel ander accent gekregen hebben. Met name het druk uitoefenen om bepaalde zaken in het woonmilieu verbeterd te krijgen en beslissingen in die richting te beïnvloeden is belangrijker geworden. En niet alleen door middel van actiegroepen.

Belangwekkend zijn de opmerkingen van Peper over de verhouding van het opbouwwerk en het politieke systeem. Naar zijn mening betekent het grotendeels samenvallen van beider doelstellingen, dat opbouwwerk nooit werkelijk goed van de grond kan komen, omdat het dan de taken van het politieke systeem gaat overnemen die de politiek zelf wil verzorgen en dat als gevolg daarvan opbouwwerk op zijn gunstigst de status verwerft van een door het vigerende politieke stelsel gehanteerde techniek. Beide stellingen bevatten wellicht een kern van waarheid, maar vooral de laatste lijkt uit te gaan van een opvatting, dat het opbouwwerk nooit de macht zal kunnen krijgen om meer te worden dan een verlengstuk en verkoopinstrument van de overheid, bv. om saneringsmaatregelen sociaal te begeleiden. Nu is macht in de nederlandse samenlevingsopbouw inderdaad een veronachtzaamd element (vgl. R. Vos in NIMO-cahier nr. 12, jan 1973), maar ik zie niet in waarom dit vraagstuk uitsluitend geplaatst zou moeten worden in een context van beheerssystemen van de overheid.

Hoewel de samenlevingsopbouw op dit moment zeker te weinig macht bezit om veel te kunnen bijdragen tot sociale verandering komt het toch voor dat bevolkingsgroepen in dit kader (meer) invloed gaan uitoefenen op voorgenomen beleidsbeslissingen m.b.t. hun woon- en leefmilieu. Er zijn verschillende voorbeelden bekend waarbij de buurt iets niet (langer) nam en bepaalde veranderingen met behulp van opbouwwerkers en buurtwerkinstellingen wist af te dwingen. Ook lijkt het zowel belangrijk als mogelijk dat systematische beleidsvoorbereiding op gemeentelijk of gewestelijk niveau werkelijk van de grond komt (betere sociale planning). Daarbij zal een zekere mate van structurering, deskundigheid en continuïteit niet gemist kunnen worden. De hier bedoelde beleidsvoorbereiding kan een nuttige aanvulling of correctie zijn op het gemeentelijke politieke gebeuren.

De beleidsperspectieven waarmee Peper eindigt hebben waaarschijnlijk evenzeer met zijn nogal persoonlijke opvattingen te maken als met een wetenschappelijke benadering. De suggesties voor een meer dynamisch en democratisch welzijnsbeleid zijn interessant maar moeilijk te realiseren. Ontparticularisering van het particulier initiatief zal veel weerstand oproepen, en ook zijn denkbeelden voor

een nieuwe organisatiestructuur, waarbij de verantwoordelijkheden anders komen te liggen zullen voorlopig niet op grote schaal toegepast worden. Een combinatie van levensbeschouwelijke, functionele en territoriale integratie lijkt voor het Nederland van vandaag een te hoge eis. Peper's suggestie om subsidiëring van de stedelijke welzijnsorganen maar te staken en het vrijkomende geld te gebruiken voor steun aan actiegroepen lijkt nauwelijks uitvoerbaar, alleen al omdat zaken als sociale planning e.d. niet door actiegroepen behartigd kunnen worden en omdat het niet duidelijk is wie zou moeten uitmaken wanneer een actiegroep subsidieabel is en vooral op welke gronden. Dat spontane acties vanuit het grondvlak belangrijk (kunnen) zijn en dan ook financiële steun verdienen is hierbij buiten kijf.

Ondanks de hiergenoemde kritische kanttekeningen is Peper's studie zonder meer belangwekkend te noemen. Niet alleen omdat het hier om een vrij zeldzame beleidssociologische analyse gaat (het zou interessant zijn vergelijkbare onderzoeken op andere terreinen beschikbaar te hebben!), maar vooral omdat de schrijver op grondige en oorspronkelijke wijze een heel beleidsterrein kritisch heeft geëvalueerd. Afgezien van enkele herhalingen en hier en daar minder gelukkige uitspraken is het boek goed leesbaar. Ondanks de eerder genoemde bezwaren m.b.t. het begrip institutionalisering, de zwakke praktijkkant, de overwaardering van bepaalde leerstukken en het niet geheel up to date zijn van het onderzochte materiaal, aarzel ik niet lezing van deze dissertatie aan te bevelen. Al degenen die direct of indirect van doen hebben met het welzijnsbeleid zullen er het nodige in vinden ter overdenking. Het laatste woord zal er voorlopig nog niet over gezegd zijn.

Mulock Houwer

Onderzoek bestuurlijke organisatie — deel I, literatuuronderzoek, Rijswijk (Instituut voor Bestuurswetenschappen), 1972, -586 p., z.p.

Het Instituut voor Bestuurswetenschappen voert in opdracht van de Raad voor de Territoriale Decentralisatie een onderzoek uit naar de bestuurlijke organisatie in Nederland. Dit onderzoek kent een drietal fasen. In de eerste fase vindt een inventarisatie plaats van hetgeen er met betrekking tot de bestuurlijke organisatie is gepubliceerd. In de tweede fase wordt getracht een inzicht te verkrijgen in de verschillende oordelen, die met betrekking tot de bestuurlijke organisatie zijn gevormd. In de derde fase wil het Instituut voor Bestuurswetenschappen met gebruikmaking van de resultaten uit de eerste twee fasen tot aanbevelingen komen.

Het product van de eerste fase van dit onderzoek ligt hier ter bespreking. Allereerst moet worden opgemerkt, dat de titel meer belooft dan in feite is onderzocht. Het onderzoek heeft met name betrekking op de toekomstige positie van provincie, gemeente en gewest, zowel onderling als ten opzichte van het Rijk en de burger. In het bijzonder gaat daarbij de belangstelling uit naar de gemeentelijke en provinciale indeling, de samenwerking tussen gemeenten en vergelijkbare ontwikkelingen in het buitenland. Dat betekent dat bijvoorbeeld aan de organisatie van de rijksoverheid of de interne organisatie van gemeenten geen aandacht wordt geschonken. De problemen die in deze studie worden behandeld hebben voor een groot deel betrekking op het vraagstuk van de gewestvorming. Dat is ook de aanleiding voor de vraag naar dit onderzoek geweest.

De studie is als volgt ingedeeld. Begonnen wordt met een historisch overzicht van de literatuur die sinds de eeuwwisseling over de bestuurlijke organisatie is gepubliceerd. Uit dit hoofdstuk (van E. H. A. Kocken) blijkt onder meer dat sinds de jaren twintig er een steeds toenemende behoefte bestaat aan mogelijkheden voor intergemeentelijke samenwerking. Tevens wordt duidelijk dat de wetgever schoorvoetend en weinig systematisch aan die behoefte tegemoet komt. Van Leeuwen, de auteur van het tweede hoofdstuk, beziet de ideeën over de bestuurlijke organisatie tegen de achtergrond van de beginselen decentralisatie en deconcentratie. Vrij algemeen bestaat de opvatting dat een overheidstaak moet worden vervuld door het laagste lichaam, dat deze taak naar behoren kan vervullen. Dat de werkelijkheid niet met deze regel overeenkomt, wordt in verschillende publicaties aangegeven.

Het derde hoofdstuk is gewijd aan de problemen waarvoor de gemeenten zich gesteld zien: niet-functionele grenzen, een voortdurend toenemend takenpakket, het vaak niet in staat zijn de burgers een voldoende voorzieningenpakket te bieden, om er maar enkele te noemen. Vervolgens worden een aantal doeleinden die voor gemeenten gesteld worden of dienen gesteld te worden behandeld, om tenslotte aandacht te besteden aan een aantal (juridische) middelen waarmee de uitvoering van de gemeentelijke taken kan worden verbeterd.

Het vierde en vijfde hoofdstuk over respectievelijk de provincie en het waterschap volgen eenzelfde patroon. Eerst het aangeven van in de literatuur genoemde knelpunten, vervolgens de behandeling van na te streven doeleinden en tenslotte het aangeven van middelen waarmee de bestuurlijke organisatie kan worden verbeterd. Bijzonder informatief is het door Boone gegeven overzicht van de taken die door de provincie worden verricht. Er blijkt aardig uit hoe verbrokkeld en weinig samenhangend de provinciale taken zijn.

Het fenomeen gewest ontbrak in geen van de vorige hoofdstukken. De hoofdstukken zes en zeven zijn er expliciet aan gewijd. De Bres geeft in het eerste een nuttig overzicht van de inhoud van de bestaande gewestregelingen en de Wet op het openbaar lichaam Rijnmond. In het zevende hoofdstuk worden de vele meningen aangegeven over de wenselijkheid van de instelling van gewesten, wat daarmee wordt gediend en welke structuur gewesten zouden moeten hebben. In het achtste hoofdstuk behandelt Quadekker het toezicht op de gemeentebesturen. Zijn belangrijkste conclusie lijkt mij dat er in de recente literatuur weinig aandacht is geschonken aan de relatie tussen toezicht en bestuurlijke organisatie.

Het negende hoofdstuk is gewijd aan de organisatie van één overheidstaak: de milieuhygiëne. De keuze van juist deze taak en de relevantie van deze taak voor de bestuurlijke organisatie is mij niet duidelijk. Belangrijk is naar mijn oordeel niet zoals Veening aangeeft dat het een jonge taak is die in de toekomst aan belangrijkheid zal winnen (p. 343), maar of deze taak richtinggevend is voor de wijze waarop een optimale bestuurlijke organisatie kan worden geconstrueerd. Daarbij zou ik eerder aan het ruimtelijk beleid dan aan de milieuhygiëne denken.

In het laatste hoofdstuk wordt getracht een inzicht te geven in de bestuurlijke hervormingen in een aantal Europese landen. 'Een overzicht van de situatie in het buitenland kan niet alleen leiden tot meer inzicht in — en meer begrip voor — de Nederlandse verhoudingen, maar is mede van reële betekenis voor het uit te brengen advies...' (pag. 371) wordt als motivering voor deze blik

over de grenzen gegeven. De lezer wordt een globaal overzicht van deze ontwikkelingen geboden, dat ook in andere studies is te vinden. De auteurs van dit hoofdstuk maken ook gebruik van die literatuur. Het is literatuur die door zijn grotere uitvoerigheid vaak een duidelijker inzicht biedt dan het in dit hoofdstuk gepresenteerde materiaal. De lezer moet aardig op de hoogte zijn van de bestuursorganisatie in andere landen om het te kunnen volgen. Wat betekent het bijvoorbeeld dat in Frankrijk niet aan een 'gewest' overdraagbare taken zijn: ziekenhuizen, basisonderwijs en politie (pag. 400) als men tevens de informatie krijgt dat 64 % van de Franse gemeenten minder dan 1000 inwoners heeft (p. 397). Is dat niet een veel te klein draagvlak voor deze taken? Of houden deze taken in feite slechts een dorpsarts en een verpleegster, een tweeklassige school en een veldwachter in? Bovendien worden de taken, die de overheidslichamen in verschillende landen verrichten niet of slechts schetsmatig aangegeven. Daardoor is het moeilijk een oordeel te vormen over de positie van die bestuurseenheden in de nationale bestuursorganisatie.

Tenslotte is opvallend dat bij de ontsloten literatuur de meest bekende handboeken over decentralisatie ontbreken. Waarschijnlijk is daar de beperking van de literatuur tot na 1965 (een vrijwillekeurige beperking lijkt mij) mede debet aan.

Het is niet eenvoudig een eindoordeel over dit boek te vormen. Positieve indrukken zijn er in overvloed. Er is een grote hoeveelheid materiaal gesystematiseerd en op een redelijk overzichtelijke wijze gepresenteerd. Als men iets wil weten over de bestuursorganisatie van de gedecentraliseerde eenheden heeft men met dit werk een goed handvat. Dat geldt zowel voor mensen uit de wetenschappelijke sfeer als uit de bestuursfeer.

Mijn twijfels over deze studie worden niet veroorzaakt door omissies in de ontsloten literatuur of onjuiste vermeldingen, al komen die voor. Zo ontbreekt het artikel van Brasz, Een leer voor het openbaar bestuur gevraagd, uit dit tijdschrift (jrg. II 1966/1967, afl. 2, p. 123-128), terwijl men zegt Acta Politica ontsloten te hebben. Zo is het op pag. 476 genoemde artikel van Van Ruller niet in 1967 maar in 1970 verschenen. Voor mij zijn dat foutjes, waar men niet te zwaar aan hoeft te tillen. Ook het ontbreken van een alfabetisch op auteur gerangschikte literatuurlijst ben ik geneigd een schoonheidsfout te noemen, al is het ontbreken daarvan in de praktijk soms lastig.

Mijn twijfels hebben betrekking op de waarde van de in deze studie bewerkte literatuur. Om een voorbeeld te geven, wat zegt het mij als Peereboom Voller wordt genoemd, die stelt dat gewesten van onderop tot stand gebracht moeten worden (pag. 268). Wat is de betekenis van die mening? Heeft Peereboom Voller dat onderzocht? Door wat voor motieven is die mening ingegeven?

Het gegeven voorbeeld is volslagen willekeurig. Ik kan dezelfde vragen stellen voor meningen van Beernink, Brasz of Bulthuis. Het antwoord op die vragen ontbreekt grotendeels. De lezer wordt geconfronteerd met een veelheid aan meningen, en er is met betrekking tot de bestuurlijke organisatie nogal het een en ander beweerd. Die veelheid aan meningen wordt vaak zonder enige argumentatie gegeven. Dat heeft tot gevolg dat nauwelijks een indruk is te krijgen van de belangrijkheid en het waarheidsgehalte van de onderzochte literatuur. En de verschillende boeken, artikelen en onderzoeken over de bestuurlijke organisatie hebben wat dat aangaat nu eenmaal niet hetzelfde gewicht.

A. B. Ringeling