



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Agglomeratieproblematiek in Nederland

Lange, J. de

Citation

Lange, J. de. (1974). Boekbespreking van: Agglomeratieproblematiek in Nederland. *Acta Politica*, 9: 1974(2), 231-234. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449455>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449455>

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

schrijver zijn eigen mening over het behandelde onderwerp naar voren brengt, maar we verwachten dan wel dat dit nader wordt gargumenteerd.

Al met al kan men zich afvragen of de opzet van deze studie wel zo gelukkig is geweest. Is het wel zo verstandig om één man – wie dit ook moge zijn – te vragen een boek te schrijven over dit brede en complexe veld van het cultureel gedrag. Op grond van de kwaliteit van het door ons besproken boek zijn wij geneigd om deze vraag ontkennend te beantwoorden.

D. Boonstra

Burgers kijken naar hun gemeente.

een politicologisch onderzoek inzake gemeentelijke democratie in Veldhoven (Instituut voor Sociologie van de Katholieke Universiteit van Nijmegen), 1971, VIII + 256 p., excl. bijlagen

Een bespreking van dit goed verzorgde en helder geschreven onderzoeksverslag mag niet aanvangen zonder een woord van waardering voor de wijze waarop de onderzoekers gepoogd hebben de voorstellingen die inwoners van Veldhoven (Noord-Brabant) over hun gemeente hebben, in kaart te brengen.

In de hierna volgende bespreking van het verslag heb ik mij laten leiden door een tweetal vragen, die over het onderzoek gesteld kunnen worden, namelijk wat is de betekenis van het inzicht dat hier geboden wordt en hoe zijn de onderzoeksresultaten geïnterpreteerd.

Om met de eerste vraag te beginnen, het inzicht dat geboden wordt in de relatie bestuur–bestuurden is van zeer algemeen aard, mijns inziens een direct gevolg van de gebruikte onderzoeksmethode i.c. het vragenlijstonderzoek. Een voorbeeld: 71% van de ondervraagden toonde zich desgevraagd (zeer) tevreden over de wijze waarop de gemeente haar taak te zorgen voor het onderwijs vervult (p. 29). Men kan zich afvragen waarop deze tevredenheid is gebaseerd. Op de aanwezigheid van voldoende mogelijkheden om onderwijs te ontvangen, of op de kwaliteit van het onderwijzend personeel, de inrichting van de klaslokalen, de kwaliteit van de leermiddelen of op een combinatie daarvan?

Een ander voorbeeld: 36% van de ondervraagden was (zeer) ontevreden over de verkeersvoorzieningen (p. 29). Ook bij deze vraag kunnen de respondenten aan zulke uiteenlopende zaken als parkeergelegenheid, veilige voetgangersoversteekplaatsen, het verkeersbordenbeleid, scheiding van snel- en langzaamverkeer e.d. of aan een combinatie daarvan hebben gedacht. Gelijksortige opmerkingen zijn te maken als het gaat om de invloed van de burgers op het beleidsproces of de voorlichting aan de burgers.

Bekijken wij de onderzoeksresultaten, dan vinden wij daarin over het geheel genomen een bevestiging van hetgeen ook in andere onderzoeken is geconstateerd of intuïtief voorvoeld kan worden.

Inwoners van Veldhoven zijn in meerderheid niet erg geïnteresseerd in de lokale politiek, bijna 70% weet geen onderwerp te noemen dat recentelijk in de gemeenteraad aan de orde is geweest (p. 11), 28% van de ondervraagden weet niet één (van de 10) gemeenten (w.o. Veldhoven) te noemen die deel uitmaken van het samenwerkingsorgaan van de agglomeratie Eindhoven (p. 76), 53% is van mening dat de openbaarheid moet worden vergroot (p. 147), 66% is tevreden over het gemeentebestuur, 54% ontevreden (dat is toch wel een grote verrassing) over de

gemeenteraad (p. 166). Ik doe hier niet meer dan een greep uit de onderzoeksresultaten.

De geïnteresseerde lezer zij verwezen naar het onderzoeksverslag zelf. Noemenswaard is nog de op diverse plaatsen in het verslag geconstateerde samenhangen tussen interesse/kennis van gemeentelijke zaken en de tevredenheid (over de bestuurlijke taakvervulling, het gemeentebestuur). Naarmate meer kennis/interesse aanwezig is, is de houding tegenover de taakvervulling, de invloed op het gemeentelijk beleid e.d. kritischer. Ook het belang van de SES van de ondervraagden voor hun opvattingen over de gemeente springt meermalen in het oog. Al met al vormen de onderzoeksresultaten een goede illustratie van de gebrektheid van de relatie bestuur–bestuurden, althans in termen van het min of meer officiële leerstuk op dit punt.

Deze laatste toevoeging brengt ons tevens bij de tweede vraag die wij ons gesteld hebben, te weten hoe zijn de onderzoeksresultaten geïnterpreteerd. Een probleem waarmee de onderzoekers geconfronteerd werden is: hoe moet de wijze waarop inwoners van Veldhoven de gemeentelijke democratie ervaren nu worden gewaardeerd? Met andere woorden welke maatstaven, eisen of normen zijn daarvoor geëigend? Min of meer terloops heeft de lezer van het onderzoeksverslag daar al enig zicht op kunnen krijgen, bijvoorbeeld op pagina 28, waar ten aanzien van de (on)tevredenheid over de uitvoering van een aantal gemeentelijke taken staat: 'Tevredenheid of ontevredenheid is een factor van belang in het beleidsproces. Een grote mate van ontevredenheid kan de bevolking aanzetten tot activiteiten gericht op het realiseren van haar wensen'.

Duidelijker nog komen deze eisen of normen t.a.v. de houding van de burger tot uiting in het beleidsadvies, dat onder meer als doelstelling heeft een gemeentelijk beleid dat zowel voor wat betreft de inhoud als de wijze van totstandkoming 'zoveel mogelijk in overeenstemming is met de wensen van de bevolking zoals die in de enquête naar voren zijn gekomen' (p. 244). Kennelijk is voor de onderzoekers een tevreden burger een belangrijke waarde. Alhoewel in beginsel de keuze van een normatief uitgangspunt een vrije is (mits het uitgangspunt vermeld wordt, zoals in het onderhavige onderzoek is gebeurd), kan men zich toch afvragen of die keuze wel een gelukkige is geweest. Zoveel is zeker, het is geen erg creatief uitgangspunt. Daarvoor sluit het te nauw aan bij wat ik zou willen noemen de traditionele theorie bestuur–bestuurden. Persoonlijk zie ik meer in een theorie die wat betreft de verwachtingen ten aanzien van houding en gedrag van de burger differentieert naar omstandigheden: geen algemene tevredenheid maar een kritische instelling ten aanzien van zaken die tijdelijk of blijvend binnen het gezichtsveld van de burger liggen.

Oscar Smit

H. van Ruller,

Agglomeratieproblematiek in Nederland.

dissertatie V.U., Alphen aan de Rijn (Samsom), 1972, xv + 290 p., f 27,50.

Door middel van het onderzoek, waarvan in zijn proefschrift verslag wordt gedaan, heeft Van Ruller inzicht willen verkrijgen in de betrekkingen die bestaan tussen gemeenten – of liever tussen de besturen van gemeenten – in agglomeraties, i.e. in stedelijke gebieden die doorsneden worden door gemeentegrenzen.

Dat in een samenhangend woon- en werkgebied het verloop van de gemeentegrenzen gevolgen heeft, die soms lachwekkend zijn, maar soms ook wel tragisch voor degenen die er dagelijks mee te maken hebben, is gemakkelijk waar te nemen. In het boek zijn als inleiding een paar gevallen beschreven. Deze eerste schets van de problemen zou wel aan kracht hebben gewonnen, als bij de keuze van de voorbeelden het lachwekkende van sommige situaties niet zo sterk naar voren zou zijn gekomen, want voor de agglomeratiebewoners die dagelijks in die situaties moeten leven is de grap niet zo groot. Eén van de kenmerken van de lokale politiek is, meen ik, nu juist, dat het daarin gaat om hoogst concrete, dagelijks ervaren consequenties van activiteiten of inactiviteiten van het bestuur van iemands eigen gemeente of die van een andere, meestal naburige, gemeente.

Maar Van Ruller richt zijn onderzoek ook niet op de inwoners van agglomeratiegemeenten, maar op de betrekkingen tussen de besturen van die gemeenten. Hij gaat ervan uit dat er een wederzijdse beïnvloeding is tussen hun activiteiten ('weerslag') en dat er zelfs sprake kan zijn van 'bestuurlijke afhankelijkheid', namelijk als het ene gemeentebestuur voor het uitvoeren van zijn werkzaamheden en met name voor het realiseren van zijn plannen afhankelijk is van een ander gemeentebestuur (p. 6). In het bijzonder doen zich dan problemen voor op het gebied van de ruimtelijke ordening, omdat juist bij het ontwikkelen van plannen voor de toekomst al gauw het bestaande evenwicht in gevaar komt en bovendien niet zelden op de tekentafel de territoriale grenzen van de gemeente worden overschreden. Voor de problemen die dan ontstaan, kunnen verschillende oplossingen worden gezocht. De meest voor de hand liggende is samenvoeging van de betrokken gemeenten. Deze en andere oplossingen, waarbij de grenzen of de formele zelfstandigheid van de gemeenten zijn betrokken, ontmoeten echter veel tegenstand en het eindresultaat is vaak, dat de verschillende gemeenten in een agglomeratie moeten proberen met handhaving van hun zelfstandigheid op één of andere wijze een weg te vinden bij het oplossen van de problemen, die zij niet elk afzonderlijk kunnen afhandelen. Kortom, gegeven 'weerslag' en 'bestuurlijke afhankelijkheid' proberen besturen een eigen beleid tot stand te brengen. In die omstandigheden ontstaat een stelsel van interbestuurlijke betrekkingen, waarvan Van Ruller de kenmerken probeert op te sporen.

Het onderzoek, dat de grondslag vormt voor de analyse is uitgevoerd met medewerking van het Contact Randgemeenten (een samenwerkingsorgaan op basis van de wet gemeenschappelijke regelingen) en van het ministerie van binnenlandse zaken, alsmede natuurlijk van de besturen van de onderzochte gemeenten. In acht voor dit doel uitgezochte agglomeraties zijn gegevens verzameld en gesprekken gevoerd met de bestuurders en de ambtenaren van de verschillende centrum- en randgemeenten. Het aldus verkregen materiaal is samengebracht in de beschrijving van een imaginaire agglomeratie Iks, met als centrumgemeente Iksdam en als randgemeenten Iksdaal en Iksdijk.

Welke gegevens heeft Van Ruller nu relevant gevonden? Een eerste kanttekening is ten aanzien van deze vraag wel op zijn plaats. Weliswaar komt even aan de orde welke moeilijkheden zijn verbonden aan de selectie van besluiten of issues, die van zo grote betekenis zouden zijn, dat uit een analyse van het tot stand komen ervan een uitspraak kan worden gedaan over de bestaande machtsverhoudingen, maar een oplossing biedt Van Ruller niet. Integendeel, hij wijdt slechts een betrekkelijk korte beschouwing aan de toch wel zeer omvangrijke literatuur over dit probleem, dat essentieel is voor de 'decision-making approach' en besluit met

de erkenning dat 'er een sterk subjectief element (blijft) bij de selectie van relevante feiten' (p. 59). Hoe deze feiten dan door hem gekozen zijn, blijft nogal duister. Zo is vermeld, dat een werkhypothese, ontleend aan een proefonderzoek, is gehanteerd als 'wegwijzer naar relevant materiaal' en deze werkhypothese is ook in de bijlagen opgenomen (p. 250-252), maar blijkt een opsomming te zijn van een reeks factoren, welke keuze en mogelijke samenhang niet nader is gemotiveerd. Het probleem van het wellicht ook bestaan van non-decisions en non-issues komt in het geheel niet ter sprake.

Een bijkomende bijzonderheid, die ook wel vraagtekens oproept, is nog, dat de keuze van relevante besluiten niet is beperkt tot waargenomen min of meer formele besluiten, maar dat soms ook besluiten in de analyse zijn opgenomen, die eerst door de onderzoekers zijn 'geconstrueerd'. Hiermee is bedoeld, dat in sommige gevallen een reeks van besluiten van geringe reikwijdte, die, toen zij werden genomen, door de besluitnemers niet werden gezien als onderdelen van een beleid, achteraf door de onderzoekers tezamen zijn opgevat als een beleidsbesluit, i.e. een besluit met betrekkelijk grote reikwijdte (p. 10/11). Onder welke voorwaarden deze constructies zijn toegepast, wordt niet duidelijk. Ik neem aan, dat hierbij het overleg van de onderzoekers met de studietoelichting van het Contact Randgemeenten en met plaatselijke deskundigen van groot belang is geweest. Er is namelijk nogal eens sprake van overleg van dien aard.

De belangrijkste bedenking moet mijns inziens worden gemaakt met betrekking tot de wijze waarop de onderzoeksgegevens tenslotte ter tafel komen. Om die gegevens uit de dossiers en door middel van gesprekken met functionarissen te verkrijgen is het nodig geweest de afspraak te maken het materiaal vertrouwelijk te houden. Bij publicatie moest dus een methode worden gevonden om identificatie onmogelijk te maken. Van Ruller heeft daarvoor de constructie gekozen van de agglomeratie Iks. De beschrijving van de betrekkingen tussen de bestuurders en ambtenaren van Iksdam en hun collegae van Iksdaal en Iksdijk is zeer boeiend en roept inderdaad het beeld op van niet ongebruikelijke gebeurtenissen en verhoudingen in agglomeraties. Het is bijna een spannende sleutelroman, die op elke agglomeratie van toepassing kan zijn.

Toch zijn op deze manier de gegevens van acht onderzochte bestaande agglomeraties gereduceerd tot de beschrijving van één niet-bestaande. Er is één case-study overgebleven van wat vergelijkend onderzoek is geweest. Uitspraken kunnen dus niet worden gedaan over een enkel geval (het is immers niet werkelijk een enkel geval) en evenmin worden gebaseerd op vergelijking van een aantal overeenkomstige gevallen (want die zijn niet gerapporteerd). De vele conclusies die de schrijver trekt, maken dan ook op de lezer een nogal geforceerde indruk: zij volgen immers niet uit hem voorgelegde gegevens. Een enkel voorbeeld. In het boek zijn verschillende aspecten van de intergemeentelijke bestuurlijke betrekkingen geanalyseerd. Zo ook de structuur van de communicatie. Over deze structuur komen dan o.m. conclusies uit de bus met betrekking tot de rol van de burgemeesters, van de wethouders en van de stedebouwkundigen in agglomeraties met gemeenten met maximaal 30.000 inwoners, in agglomeraties met een centrumgemeente met tussen de 30.000 en 70.000 inwoners en in agglomeraties met een centrumgemeente met meer dan 70.000 inwoners. Nu omvat de geconstrueerde agglomeratie Iks 171.700 inwoners en de centrumgemeente Iksdam 152.000. De twee eerstgenoemde conclusies kunnen dan ook nooit uit de gerapporteerde case-study worden afgeleid en de derde kan alleen maar geldig worden getrokken met betrekking tot Iks, een aggro-

meratie die niet bestaat, en niet met betrekking tot agglomeraties in het algemeen. Wil de lezer Van Ruller volgen in zijn conclusies over agglomeraties in het algemeen, dan is hij verplicht op gezag van de schrijver te aanvaarden, dat alle gerapporteerde bevindingen betreffende Iks van toepassing zijn op alle (of op alle onderzochte) agglomeraties. Doet hij dit niet, dan heeft hij evenveel reden het met Van Ruller eens te zijn als het met hem oneens te zijn. Aan het criterium van falsifieerbaarheid is dan ook niet voldaan. Ook de verifieerbaarheid ontbreekt, want er zijn geen andere gegevens dan die, welke de schrijver alreeds uit zijn waarnemingen heeft omgewerkt tot die van de agglomeratie Iks.

Ik meen, dat Van Ruller niet de meest juiste methode heeft gevolgd om de hem toevertrouwde gegevens openbaar te maken. Ik erken overigens graag, dat de moeilijkheden die hij moest overwinnen voortkomen uit de mijns inziens overtrokken geheimzinnigheid, die vele locale autoriteiten menen te moeten betrachten ten aanzien van hun doen en laten. Toch is het wel erg jammer, dat daardoor belangwekkende onderzoeksgegevens verborgen moeten blijven. De studie van het locale bestuur leent zich nu juist heel goed voor vergelijkend onderzoek, omdat er nu eenmaal veel locale bestuursseenheden zijn en zij in veel opzichten een uniforme structuur hebben. Of in ieder geval kan tamelijk gemakkelijk een aantal overeenkomstige gevallen worden geselecteerd teneinde door vergelijking tot meer inzicht te komen. Dat is ook de opzet van Van Rullers onderzoek geweest en zo is het ook uitgevoerd, maar in de publicatie is slechts de beschrijving van een niet-bestaand verschijnsel overgebleven. Zeer is te betreuren, dat de locale bestuurders hem niet de mogelijkheid hebben geboden zijn resultaten op adequate wijze te publiceren.

Temeer is deze geheimzinnigheid te betreuren, als men bedenkt, dat in de kring van gemeentebestuurders terecht grote zorg bestaat over de toekomst van het locale bestuur. Er is een duidelijk besef, vooral in agglomeraties, dat moet worden gezocht naar verandering van de structuur, o.m. door vrijwillige of door de wet opgelegde gewesten. De vormgeving daarvan – omvang en bevoegdheden – is een gecompliceerde zaak en het ligt voor de hand de beslissingen daarover te doen steunen op wetenschappelijke analyses. Dan zouden ook niet bij het uitvoeren en publiceren van wetenschappelijk onderzoek de belemmeringen behoren te bestaan die Van Ruller heeft ondervonden. Dat die er toch blijken te zijn, doet bepaald afbreuk aan de geloofwaardigheid van het door zovelen – ook door een instelling als het Contact Randgemeenten, dat bij dit onderzoek betrokken is geweest – beleden streven naar reconstructie.

Naar aanleiding hiervan past nog een enkele opmerking over de suggesties, die Van Ruller doet in het laatste hoofdstuk over het in Nederland te voeren beleid inzake bestuurlijke reorganisatie. Gezegd is al, dat hij zijn opvattingen hierover bezwaarlijk kan doen steunen op de conclusies uit zijn onderzoek, omdat deze niet, althans niet publiek, te verifiëren zijn. Bovendien hebben deze conclusies niet rechtstreeks betrekking op het onderwerp van dit hoofdstuk, namelijk de territoriale en functionele indeling. Dit neemt niet weg, dat enkele belangwekkende begrippen worden gelanceerd. Ik noem met name de concretisering van een onderscheid tussen groot bestuur en klein bestuur, aan de hand van de reikwijdte van de beslissingen en het al of niet investeringskarakter van de uitgaven. Toch is, gelet op wat zojuist al gesteld is, de bestuursstructuur die Van Ruller voorstelt, niet anders op te vatten dan als een weergave van zijn persoonlijke visie.

J. de Lange

M. C. Burkens,

Staatsrecht en empirische wetenschap (inaugurele oratie Rotterdam, 18 mei 1972). Deventer (Kluwer), 1972, – 20 p., f 3,50.

H. Th. J. F. van Maarseveen,

Politiek recht, opvolger van het staatsrecht?

Deventer (Kluwer), 1971, – 32 p., z.p.

1 – De hier aangekondigde geschriften dateren resp. uit de jaren 1971 en 1972. Het stuk van Van Maarseveen is een 'uitgewerkt college' opgedragen aan Staatsraad Kan, dat van Burkens is diens inaugurele oratie als hoogleraar in het staats- en bestuursrecht aan de Erasmusuniversiteit te Rotterdam. Beide geschriften handelen over een thema dat sterk in de belangstelling staat, t.w. een hernieuwde bezinning op het object en de methode van de staatsrechtsbeoefening. De actualiteit van dit thema blijkt ook uit het Symposium dat de Nijmeegse Faculteit der Rechtsgeleerdheid op 14 december 1973 organiseerde. Naast Burkens en Van Maarseveen brachten ook de Rotterdamse socioloog Ter Hoeven en ondergetekende een pre-advies uit over 'Object en methode van de staatsrechtswetenschap'. De pre-adviezen van Burkens en van Van Maarseveen bouwen in zekere zin voort op hun hier aangekondigde geschriften: zij geven daarvan een nadere uitwerking en toelichting. Soms blijkt hun inzicht ook enigszins gewijzigd. Niettemin is een bezinning op de onderhavige geschriften zinvol, omdat daarin a.h.w. met een specifiek denkproces een begin is gemaakt. Burkens en Van Maarseveen behoren beide tot de zg. Rotterdamse School, waartoe men ook auteurs als Ter Heide, Hoefnagels en Hulsman mag rekenen. Het kenmerkende van deze school is de wending van de blik naar het empirische veld. Het recht wordt uitdrukkelijk begrepen als een onderdeel van het maatschappelijk gebeuren. Daarmee is echter alles gezegd, want de onderlinge verschillen tussen deze auteurs zijn zeer groot. Niet alleen auteurs als Ter Heide en Hulsman geven onderling sterk verschillende wegen, ook bij Burkens en Van Maarseveen is dat het geval. Hoe empirisch gericht hun aanpak ook moge zijn, hun probleemstelling en de door hen bepleite oplossingen zijn geenszins dezelfde. Dat maakt de lectuur en overdenking van hun geschriften juist zo boeiend! Van een diepgaande bespreking kan in dit kader echter geen sprake zijn: ik volsta met enkele punten.

2 – Het geschrift van Van Maarseveen is eigenlijk een vervolg op zijn artikel in Bestuurswetenschappen (1970, 147 e.v.), waarin hij een scherpe diagnose stelde van de z.i. bedroevende situatie waarin de staatsrechtsbeoefening in Nederland verkeert. Dit onbehagen klinkt ook door in de publicatie van 1971, dit blijkt reeds uit enkele kopjes in de tekst: 'Het al te huiselijke', 'Het lage abstractieniveau', 'De eenzijdige oriëntatie', 'Het gebrek aan objecttypering', 'Het ontbreken van een engineeringsproblematiek' enz. (a.k. 7 e.v.). Als voornaamste oorzaken daarvan beschouwt de auteur het gebrek aan mankracht en het veelvuldige beroep daarop in de praktijk. Ik zou daaraan toe willen voegen het feit dat het juridisch onderwijs in Nederland traditioneel sterk pragmatisch en feitelijk gericht is geweest. Theorievorming is nooit de sterkste zijde van de rechtsgeleerde wereld geweest: dat geldt ook voor het staatsrechtsonderwijs. Pas de laatste jaren komt daarin – gelukkig – verandering. Van Maarseveen, die duidelijk gestimuleerd wordt door het feit dat hij doceert in een sociale faculteit, zoekt een oplossing vooral in een verbreding van het object van de staatsrechtsbeoefening. Hij wil de grenzen van het enge