



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Decentralisatie in drievoud

Ringeling, A.

Citation

Ringeling, A. (1975). Boekbespreking van: Decentralisatie in drievoud. *Acta Politica*, 10: 1975(3), 368-370.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451521>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451521>

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

zonder verdere introductie behandeld.

Hoofdstuk 5 is gegroepeerd om twee fundamentele lemma's uit de theorie der lineaire programmering.

Het tweede deel van het boek is gericht op de situatie van niet-eindige, of liever: overaftelbare, verzamelingen. Hoofdstuk 6 geeft het lemma van Zorn, een van de 'diepe' structurele axioma's uit de theorie der verzamelingen, equivalent met het bekende keuze axioma. De twee volgende hoofdstukken geven enkele topologische onderwerpen: Hoofdstuk 7 geeft resultaten inzake het bestaan van orde-bewarende functies en hoofdstuk 8 (in zes-en-een-halve pagina!) een inleiding in topologische begrippen. Hoofdstuk 9 schetst een axiomatische opzet van de waarschijnlijkheidsrekening, toegespitst op subjectieve waarschijnlijkheden en min of meer ter voorbereiding van de in Hoofdstuk 10 behandelde 'mixture sets'. Deze zijn van betekenis voor de analyse van gemengde strategieën in de speltheorie. Hoofdstuk 11, gewijd aan 'groupoids' (halfgroepen), schetst de structuur van verzamelingen, waarop naast relaties ook bepaalde operaties zijn gedefinieerd. Zij zijn vooral van belang in de axiomatische meettheorie.

Met name voor deze latere hoofdstukken geldt, dat zij eigenlijk meer recapitulaties voor 'insiders' zijn, dan inleidende uiteenzettingen in gebieden, die in feite het formaat van een kleine monografie zouden vragen. Hierdoor is dit boekje eerder een compact compendium voor de mathematicus of de betere wiskundige econoom, dan een inleiding voor mathematisch half-geschoolden. Op dat eerste niveau geeft het de vakman een aardige panoramische oriëntatie in de meest voorkomende methoden en de belangrijkste toepassingsgebieden. Dat overzicht wordt nog vergemakkelijkt door de bescheiden literatuurlijst, die een in doorsnee zeer goede selectie geeft (wel miste ik verwijzingen naar het werk van Sen en Pattanaik).

Het hele boekje deed mij sterk denken aan een verdere uitwerking van een mathematisch appendix, die oorspronkelijk voor een ander, uitvoeriger boek was bedoeld. Men zal het daarom wel goed kunnen gebruiken bij de bestudering van Fishburn's hoofdwerk (1970).*

R. J. Mokken

E. L. Berg, **Decentralisatie in drievoud**. (oratie Erasmus Universiteit Rotterdam), 's-Gravenhage (Vereniging van Nederlandse Gemeenten), 1975, -39 p., f 6,05.

Op 13 februari van dit jaar aanvaardde E. L. Berg zijn ambt van buitengewoon hoogleraar in de bestuurskunde met een rede, getiteld 'Decentralisatie in drievoud'. De vraagstelling van deze rede viel te verwachten van iemand, die ook werkzaam is bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Ze luidt namelijk: wat is de wenselijke taakverdeling tussen Rijk en gemeenten? Voor de beantwoording van deze vraag maakt Berg gebruik van drie modellen, die hij ontleent aan een studie van Allison (Allison, 1971).

Het eerste model is een synoptisch economisch model, waarin het Rijk en de gemeente worden voorgesteld als rationele, alwetende, individuele beslissers. Zij verkiezen het beleidsalternatief, dat de meeste baten en de minste kosten met zich brengt. In dit model leiden enerzijds de externe effecten van een gemeen-

* P. C. Fishburn, *Utility theory for decision making*, New York (Wiley), 1970.

telijk beleid en het daarmee verbonden free-ridership, anderzijds de technische ontwikkeling en de daarmee verbonden dalende produktiekosten, tot een centralisatie van de beleidsbeslissingen over de voortbrenging van goederen en diensten door de overheid.

Het tweede model, een bureaucratisch model, vormt de uitwerking van het 'aanbod' in het economisch model. In dit model worden Rijk en gemeente niet langer voorgesteld als individuele beslissers. Beide soorten organisaties bestaan uit een aantal min of meer onafhankelijk werkende bureaucratieën, die hun specifieke doelstellingen nastreven en steeds deeloplossingen voor complexe problemen aandragen, die gecoördineerd dienen te worden.

Pogingen om het deelbeleid van deze organisaties te coördineren leiden tot verdergaande centralisatie, stelt Berg (p. 19). Die coördinatie van bovenaf is echter meestal weinig effectief. Daardoor hebben de gemeenten de kans een 'policy-mix' te kiezen uit het aanbod van maar ten dele gecoördineerde rijksmaatregelen.

Het derde model tenslotte, het politieke model, vormt de uitwerking van de 'vraag' in het economische model. In de beide vorige modellen werden de preferenties van de burgers bekend verondersteld. In dit model wordt deze veronderstelling losgelaten. Politici verkeren in grote onzekerheid over de behoeften van de burgers en zullen daarom geneigd zijn hooguit incrementele beslissingen te nemen. Locale bestuursorganisaties zijn het meest geschikt om die behoeften van de burgers te leren kennen. Bovendien maken zij een betere aanpassing aan snel wisselende omstandigheden mogelijk.

Samengevat: het economisch model leidt tot grotere centralisatie, het bureaucratisch model leidt tot zowel centralisatie als decentralisatie terwijl het politieke model op de noodzaak van een grotere decentralisatie wijst. 'De weinig opzienbarende conclusie moet dan ook zijn, dat er geen meest wenselijke oplossing voor de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten bestaat', oordeelt Berg (p. 33). Kiezen tussen centralisatie en decentralisatie betekent in feite kiezen tussen beleid van hoge kwaliteit bepaald door deskundige ambtenaren en beleid dat in de eerste plaats tegemoet komt aan de uiteenlopende wensen van de burgers. En hij besluit: 'Bij een groeiende behoefte aan en tijd vóór participatie van de burgers, twijfel aan de effectiviteit van grote bureaucratieën, aanhoudende onenigheid over het steeds veranderende overheidsbeleid, vrees voor machtsconcentratie bij het Rijk, neemt de noodzaak van een sterk lokaal bestuur toe' (p. 34).

Deze oratie heeft belangrijke verdiensten. In het verleden is de discussie over centralisatie en decentralisatie van bestuurlijke beslissingen gevoerd op basis van een betrekkelijke ongespecificeerd economisch model ('doelmatigheidsoverwegingen') en een politiek model ('de afstand tussen bestuur en burger'). De verdienste van Berg is dat hij het economisch model met behulp van welvaarts-economische inzichten aanzienlijk heeft verbeterd. De verdienste is voorts dat een derde model, het bureaucratische model, wordt geïntroduceerd. Bovendien heeft Berg een duidelijk verband tussen deze drie modellen aangebracht. Daardoor ontstaat een originele en heldere probleemstelling.

Er zijn een paar zaken in deze oratie wat minder bevredigend. Dat is in de eerste plaats dat de modellen wat grof zijn getekend. In het bureaucratisch model bijvoorbeeld beschrijft Berg de organisaties van het Rijk en van de gemeenten op dezelfde wijze. Daardoor ontbreken in zijn model differentiaties tussen or-

ganisaties, die een verschillende structuur hebben. Dat de coördinatie op het niveau van het Rijk en op het niveau van de grootste gemeenten (vgl. Leemans, 1967*) niet slaagt, is bekend. Maar daarmee is niet gezegd, dat beleidscoördinatie in middelgrote en kleine gemeenten ook niet mogelijk is. Dat betekent dat Berg alle gemeenten ongeacht hun omvang dezelfde bureaucratische eigenschappen toekent.

Eenzelfde kenmerk heeft de typering van de positie van de gemeenten in het politieke model. Berg stelt (p. 28), dat politieke participatie op lokaal niveau voor de burgers aantrekkelijker is dan participatie op nationaal niveau en beroept zich daarbij op een onderzoek van Dahl en Tufte (1973)*. Ook als dat juist zou zijn — het beperkt onderzoek van Brasz en De Jong (1968, p. 83) lijkt dat voor burgers uit gemeenten met meer dan 30.000 inwoners niet te bevestigen — dan blijkt even later in het betoog dat de mogelijkheden tot participatie optimaal zijn in dichtbevolkte gemeenten met minder dan 10.000 inwoners. Meer dan de helft van de Nederlandse gemeenten, waarin naar schatting meer dan driekwart van de burgers wonen, voldoet niet aan die maatstaf. Dat betekent, dat wat de mogelijkheden tot participatie aangaat Rijk en gemeenten niet zonder meer een tegenstelling vormen. Tegenover elkaar moeten worden gesteld het Rijk en grote gemeenten waarin participatie niet en kleine gemeenten waarin participatie wel en mogelijk en aantrekkelijk is voor die burgers. Wat gechargeerd zou gesteld kunnen worden, dat het enige waarin gemeenten overeenkomen het formele juridisch kader is. Wat hun interne en externe organisatie aangaat, vertonen zij onderling belangrijke verschillen.

Een ander punt van kritiek betreft een détail. Berg beziet het vraagstuk van de gewestvorming aan de hand van conclusies, die door hem uit elk der drie modellen worden getrokken. Maar de wijze waarop Berg het probleem van de gewestvorming formuleert lijkt niet juist. Het gaat er, naar mijn mening, niet om een nieuwe bestuurslaag tussen de bestaande in te schuiven (vgl. Berg, p. 30 en 32). Het probleem is de bestaande bestuurslagen zodanig herverkavelen, dat zinvolle regionale bestuursseenheden ontstaan. Ten dele kan gewestvorming een vorm van centralisatie betekenen, zoals Berg van mening is (o.m. p. 9 en 12). Maar als gewesten onder andere met provinciale bevoegdheden worden toegerust, treden er ook decentraliserende effecten op.

Deze kritische opmerkingen doen niet af aan het oordeel dat de oratie van Berg boeiend is. Berg heeft een bijdrage geleverd tot een wat vruchtbaarder discussie over centralisatie en decentralisatie van het openbaar bestuur. Bovendien wekt hij met deze rede verwachtingen, waarvan het voor de Nederlandse bestuurskunde te hopen is, dat zij vervuld worden.

A. Ringeling

* *Literatuur:*

G. T. Allison, *Essence of decision*, Boston, 1971.

H. A. Brasz en L. de Jong, *Burger en gemeente*, Alphen aan den Rijn, 1968

R. A. Dahl en E. R. Tufte, *Size and democracy*, Stanford, 1973.

A. F. Leemans, *De eenheid in het bestuur der grote stad*, 's-Gravenhage, 1967.

H. Daalder, *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, Assen (Van Gorcum), 1974, -78 p., f 10,85.

In de eerste helft van de zeventiende eeuw doceerde aan de Leidse universiteit Petrus Cunaeus 'politiek en welsprekendheid'. In 1964 aanvaardde Hans Daalder aan diezelfde universiteit het ambt van gewoon hoogleraar 'in de wetenschap der politiek'. Hij betuigde curatoren zijn dank voor het feit, dat zij hem wel met het eerste, maar niet met het tweede deel van Cunaeus' leeropdracht hadden belast.

Wie Daalder kent, weet echter, dat ook de welsprekendheid hem niet ontzegd had behoeven te worden. Waarbij aangetekend dat hij welsprekend is zowel in woord als in geschrift. Zijn oratie van 1964 getuige daarvan. Hij wijdde daarin aandacht aan 'de grote afstand die er (in Nederland) heerst tussen hen die het beleid vormen en hen die het ondergaan'. Hij ontwikkelde toen vijf hypothesen, die tezamen een aanloop konden vormen tot een verklaring van deze afstand: (1) de doorwerking in de Nederlandse Overheid van wat hij kortweg aanduidde als een 'regentenmentaliteit'; (2) het historisch effect dat het *getrennt Marschieren* der onderscheidene emancipatorische bewegingen had gehad voor de blijvende kloof tussen regering en parlement; (3) het diffuus worden van de politieke verantwoordelijkheden, waartoe ons politiek bestel leidde; (4) het min of meer bewust depolitiseren van belangrijke vraagstukken als gevolg van het heersende centrisme, zowel als de sterke centralisatie in de politieke besluitvorming en (5) de paradox, dat de Nederlandse politiek scheen vast te liggen in niet te verwrikken en weinig emotioneel aansprekende groepscompromissen, maar tegelijk individuele persoonlijkheden wellicht juist daardoor een grillige invloed konden doen gelden, die veelal onvoldoende in beschouwing en rekening gebracht werd.

Van die oratie, getiteld 'Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek', bevat de nu besproken publicatie een herdruk. Waarom? Omdat Daalder in 1974 — tien jaar later — een dies-college voor Leidse alumni in de rechtsgeleerdheid hield, waarin hij, tegen de achtergrond van zijn oude oratie, opnieuw de Nederlandse politiek bezag. Dit college, getiteld 'Politici en politisering in Nederland' vormt het tweede hoofdstuk van de onderhavige brochure.

Dit is een aardige formule. Want in tien jaar tijd is er heel wat veranderd. Dat inmiddels de 'curatoren' zijn verdwenen of dat 'politieke wetenschap' sindsdien de officiële naam 'politicologie' gekregen heeft, is het minste. Belangrijk is inderdaad: wat is er intussen gebeurd in de Nederlandse politiek? En hoe heeft Daalder's visie zich ontwikkeld?

Wat deze visie betreft, die wordt slechts toegepast op de nieuwe omstandigheden. Er zit zelfs een element van 'post hoc, ergo propter hoc' in een zinsnede als 'Veel van hetgeen ik toen poneerde is intussen tot cliché geworden'. Maar wat Daalder constateert is juist: stond in zijn oratie van 1964 de lijdelijkheid centraal, thans is dat de politisering.

Als tegenhanger van zijn hypothese inzake de regentenmentaliteit thans de stelling, dat in Nederland gezagsclaims sterk worden aangetast. Factoren o.a.: veranderende visies op gezagsverhoudingen in het gezin, vooral in confessionele kringen; de televisie, die gezagsdragers zichtbaar maakt; het onzeker reageren van een verwend regentendom.