

Kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse met betrekking tot subnationale overheden: een overzicht

Denters, B.

Citation
Denters, B. (1981). Kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse met betrekking tot subnationale overheden: een overzicht. *Acta Politica, 16: 1981*(1), 27-65. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/3452153

Version:	Publisher's Version
License:	Leiden University Non-exclusive license
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/3452153

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

Marx's writings (except those listed above) are given by a reference to the title of the work as follows and by the page number of the McLellan volume.

F: On the Freedom of the Press (1843)
J: On the Jewish Question (1843)
EPM: Economic and Philosophical Manuscripts (1844)
I: Towards a Critique of Hegel's Philosophy of Right': Introduction (1844)
HF: The Holy Family (1845)
GI: The German Ideology (1845)
GP: Critique of the Gotha Programme (1875)

Ollmann, B., Marx's Vision of Communism: A Reconstruction, in: *Critique 8*, summer 1977, pp. 4-41.

Rubin, I. I., *Essays on Marx's Theory of Value*, translated by M. Samardžija and F. Perlman, Detroit, 1972.

Selucky, R., *Marxism, Socialism, Freedom;* Towards a General Democratic Theory of Labour-Managed Systems, London and Basingstoke, 1979.

Singer P., *Marx,* Oxford, 1980.

Veen, R. J. van der, Mutual Advantage and Equality in Rousseau's General Will, in: *Acta Politica,* XV, 1980, pp. 3-37.

Kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse met betrekking tot subnationale overheden: een overzicht*

door Bas Denters

1. Inleiding

Sedert het begin der zestiger jaren is er met name in de Amerikaanse en Engelse vakpers een stroom van publikaties op gang gekomen met als centrale probleemstelling: Op welke wijze kunnen verschillen tussen het beleid van subnationale overheden worden verklaard uit enerzijds sociaal-economische en demografische variabelen en anderzijds politieke systeemkenmerken?

Dit onderzoek is doorgaans gebaseerd op relatief grote aantallen onderzoekseenheden en meestal gekwantificeerde variabelen. Veelal wordt gebruik gemaakt van bestaand statistisch materiaal. De analyse-techniek is overheersend de correlatie- of regressie-analyse.

Dit artikel beoogt allereerst de lezer een beeld te geven[1] van de plaats van de kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse ten opzichte van traditionele benaderingen van de studie van lokale en regionale politieke systemen. Vervolgens zal gepoogd worden de inhoud van een aantal klassieke kwantitatief vergelijkende onderzoeken weer te geven. Tenslotte zal een systematisch overzicht worden gegeven van de kritiek die de klassieke benadering heeft losgemaakt. In dit verband zal ook aandacht worden besteed aan enige meer recente onderzoeken waarin op een aantal punten aan deze kritiek is tegemoetgekomen.

Dit artikel zal zich slechts bezighouden met de kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse met betrekking tot subnationale overheden *binnen één nationale staat op één tijdstip*. Dit betekent een afbakening in drie richtingen. Ten eerste zal voorbij worden gegaan aan de vergelijking van het beleid van nationale

* Dit artikel is een neven-produkt van mijn activiteiten in het kader van het vergelijkend onderzoek inzake gemeentelijk beleid in Nederland. Dit onderzoek is financieel voor een belangrijk deel mogelijk gemaakt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Ik wil al degenen die de moeite hebben genomen een eerdere versie van dit artikel te becommentariëren hartelijk danken. Drs. M. Herweijer, drs. M. van Giessen, drs. J. Jansen en prof. dr. A. Hoogerwerf verdienen in dit verband met name genoemd te worden.

staten. (Te denken valt aan: Cutright (1967 a en b), Wilensky, Pryor, Jackman. Overzichten geven: Hoogerwerf en Aquina.) Ten tweede zal geen aandacht worden besteed aan het vergelijkend onderzoek dat subnationale eenheden in verschillende nationale staten betreft (bijvoorbeeld: Wiatr et. al.). Ten derde zal worden voorbij gegaan aan een aantal vergelijkende studies tussen subnationale overheden op verschillende tijdstippen (tijdreeks-analyse). (Bijvoorbeeld: Gray, 1976, Hofferbert & Cameron.)

2. Traditionele politicologische en economische benaderingen van de studie van subnationale overheden

Het politicologisch onderzoek naar subnationale overheden werd tot het begin der zestiger jaren gedomineerd door de case-study-benadering. Een belangrijk deel van dit onderzoek was gericht op de identificatie van lokale machthebbers. Zulks teneinde de vorm van de machtsstructuur – één algemene machtselite, of per beleidssector verschillende elites – te kunnen vaststellen. In dit verband ontwikkelde zich de bekende controverse tussen elitisten en pluralisten. (Voor een overzicht van dit debat zie o.a. Golembiewski c.s., pp. 119-190 en Felling.) Deze machtsstudies, hoe relevant zij in methodologisch opzicht ook waren, konden slechts weinig bijdragen tot de ontwikkeling van een theorie met betrekking tot (lokale) politieke systemen en hun beleid. Wil onderzoek een bijdrage leveren aan een dergelijke theorie dan zal het politieke systeem-kenmerken dienen te relateren aan kenmerken van het beleid. Langs deze weg kunnen generalisaties worden gemaakt, die aanzetten kunnen geven tot theorievorming. De machtsstudies concentreerden zich echter in hoofdzaak op één aspect van de lokale politieke systemen, de machtsstructuur, zonder te onderzoeken of en op welke wijze verschillen in deze structuur samenhingen met verschillen in beleid (Golembiewski c.s., p. 171).

Naast deze machtsstudies werd veel aandacht besteed aan de bestudering van politieke instituties en actores (volksvertegenwoordiging, uitvoerende macht, rechterlijke macht, politieke partijen en andere politieke actores). (Voor een overzicht van deze literatuur zij verwezen naar Hofferbert (1974) (Hfdst. 2). Evenals bij de machtsstudies gold hier dat de link tussen structuur en gedrag van deze actores en instituties enerzijds en de output van het politieke systeem (het overheidsbeleid) anderzijds, slechts zelden werd gelegd.

De relevantie van verschillen in het politieke systeem der staten voor de inhoud van het overheidsbeleid werd als vanzelfsprekend vóórondersteld (zie: Hofferbert (1974), p. 88 en G. Downs, p. 1). Daar waar de relatie tussen politiek systeem en de beleidsinhoud feitelijk werd onderzocht, geschiedde dit in de regel in de vorm van casestudies. De gehanteerde case-study-methode

moest welhaast leiden tot een bevestiging van de veronderstelde relevantie van de politieke kenmerken. Bij onderzoek naar de hoogte van de overheidsuitgaven wordt al vlug gekozen voor een case-study van het parlement; daar berust immers het budget-recht. In extenso worden het gedrag der parlementariërs, hun relaties tot regering, ambtelijk apparaat en belangengroepen onderzocht. Meer algemene factoren die door de bepaling van de aard der problemen, de beschikbare hulpbronnen en de omvang der beleidsvrijheid, de beslissing van de parlementariërs feitelijk zouden kunnen bepalen, blijven evenwel buiten beeld (G. Downs, p. 1-2).

Deze meer algemene factoren kwamen wel aan bod in een geheel andere onderzoekstraditie, de economische. In een poging de omvang van de publieke sector te verklaren, analyseerde de Amerikaanse Solomon Fabricant in 1952, gegevens over Amerikaanse deelstaten. Hij trachtte verschillen in de overheidsuitgaven per hoofd van de bevolking en de werkgelegenheid in de publieke sector te verklaren uit verschillen in een drietal grootheden: inkomen per hoofd van de bevolking, urbanisatie en bevolkingsdichtheid. Als analyse-techniek gebruikte hij de regressie-analyse. Fabricants belangrijkste conclusies luidden als volgt:

1. de drie genoemde variabelen verklaarden iets meer dan 70% van de variantie tussen de verschillende staten in totale overheidsuitgaven per hoofd (Fabricant, p. 123), en iets meer dan 50% van de variantie in de werkgelegenheid in de publieke sector per hoofd (Fabricant, p. 132);
2. voor beide afhankelijke variabelen gold dat het inkomen per hoofd van de bevolking de belangrijkste determinant (of beste predictor) was, bevolkingsdichtheid een gering onafhankelijk effect had, terwijl urbanisatiegraad geen significant onafhankelijk effect had (Fabricant, p. 123 en 132).

Werden niet de totale uitgaven, maar de uitgaven per overheids-functie bekeken dan gaf dat in grote lijnen hetzelfde beeld. Hoewel er tussen de functies enige verschillen bleken te bestaan voor wat betreft de proportie verklaarde variantie, en soms ook met betrekking tot de relatieve importantie der drie onafhankelijke variabelen.

In navolging van Fabricants werk verschenen een aantal soortgelijke studies uit economische hoek. Na verloop van tijd werden ook andere dan de drie door Fabricant geïntroduceerde verklarende variabelen op hun samenhang met de omvang der overheidsuitgaven onderzocht.[2]

Deze studies hadden gemeenschappelijk dat zij op basis van een – relatief – groot aantal onderzoekseenheden, gebruik makend van regressie-technieken, trachtten de verschillen in de omvang van overheidsuitgaven te verklaren uit voornamelijk sociaal-economische en demografische variabelen. De gevolgde werkwijze was a-theoretisch. Zoals Downs het treffend uitdrukt:

'Whatever might work was included, whatever did work was reported. The

goal of this early work was unembarrassingly that of prediction. No model of the policy-making process guided research, and substantive and theoretical considerations rarely appeared as anything other than awkward appendages to numerous tables' (G. Downs, p. 3).

Deze paragraaf samenvattend kan worden gesteld dat de bestudering van subnationale politieke systemen vanuit de politicologie in het begin der zestiger jaren zich voornamelijk kenmerkte door de bestudering van één of enkele eenheden, waarbij de aandacht zich vooral richtte op een aantal kenmerken van het politieke systeem. Voorzover er al sprake was van een analyse van het effect van deze variabelen op het beleid werd daarbij niet gekeken naar mogelijke invloed van sociaal-economische en demografische grootheden.

De economisten die zich bezig hielden met de verklaring van de uitgavenvolumes van de Amerikaanse deelstaten werkten met grote aantallen onderzoekseenheden. In hun onderzoek werd met name de invloed van sociaal-economische en demografische variabelen op het uitgavenvolume geanalyseerd. De centrale conclusie van dit economische onderzoek: de variantie in de hoogte der overheidsuitgaven wordt voor een zeer belangrijk deel verklaard door genoemde variabelen, hield op zijn minst een problematisering in van de in de politicologie wijdverbreide veronderstelling van de relevantie van politieke variabelen voor de verklaring van de output van het politieke systeem.

3. De kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse

In het begin der zestiger jaren viel er in de bestudering van lokale politieke systemen binnen de politicologie een duidelijke heroriëntering waar te nemen. Zoals Fried het uitdrukt: 'Emphasis has been shifting from questions such as "who governs?" back to the earlier Lasswellian interest "who gets what, where, when and how" ' (Fried (1975), p. 305). Er vond een verschuiving van de aandacht plaats van inputs en politieke systeemkenmerken naar beleidsinhoud en -effecten, en de verklaring daarvan. Ook methodologisch was er sprake van een verandering. De case-study moest haar plaats als overheersend onderzoeksmodel afstaan aan het gekwantificeerd vergelijkend onderzoek.

Het begin van deze ontwikkeling wordt gemarkeerd door Dawson & Robinson's 'Interparty competition, economic variables and welfare policies in the American states' (1963). De in dit artikel voor het eerst[3] gehanteerde benadering heeft in minstens drie opzichten een stempel gedrukt op de verdere research in dit veld van onderzoek (zie: Hofferbert (1974), p. 144-147 en G. Downs, p. 4 en 5).

Het eerste punt is methodologisch van aard: Dawson & Robinson illustreerden de bruikbaarheid en vruchtbaarheid van de systematische, kwantitatief-

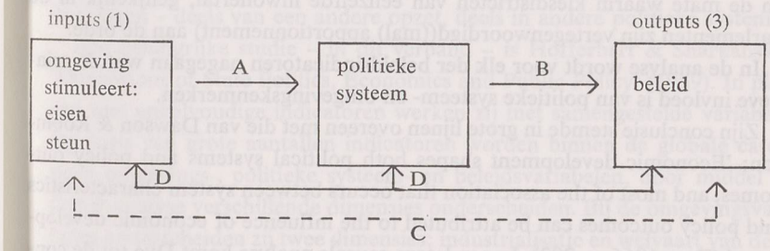
vergelijkende methode bij de bestudering van het beleid. Zodoende braken zij met de traditie van case-study-onderzoek op dit deelterrein van de politieke wetenschap en vonden aansluiting bij de onderzoeksmethodologie zoals die in de economische wetenschap gemeengoed was.

Het tweede punt is meer theoretisch van aard: Dawson & Robinson beperkten zich bij de verklaring van het beleid niet tot politieke variabelen. Ook sociaal-economische en demografische achtergrondsvariabelen werden onderzocht, en in de politicologie als belangrijke determinanten van politieke processen en hun uitkomsten (her)ontdekt. Daarmee werd gebroken met de vanzelfsprekendheid waarmee in de politicologie eenzijdig het overheersende belang van politieke grootheden als belangrijke causale variabelen werd vóórondersteld.

Ten derde lag aan hun onderzoek een theoretisch model met betrekking tot het beleidsproces ten grondslag. Variabelen werden niet in het model opgenomen op grond van hun verondersteld predictief vermogen, maar op grond van theoretische overwegingen.

Het door Dawson & Robinson gehanteerde – aan Easton ontleende – rudimentaire systeem-model is sedertdien de theoretische basis geweest voor vrijwel alle kwantitatief vergelijkende beleidsanalyses. In dit simpele systeemmodel wordt het politieke systeem opgevat als een omzettingsmechanisme, waarin eisen en steun, voortkomend uit de omgeving worden omgezet in beleid. Dit beleid oefent op zijn beurt weer invloed uit op het politieke systeem zelf (te denken valt o.a. aan zgn. constitutioneel beleid) en op zijn omgeving.

In diagram-vorm:



De Dawson & Robinson-studie trok echter bovenal aandacht door haar conclusie.

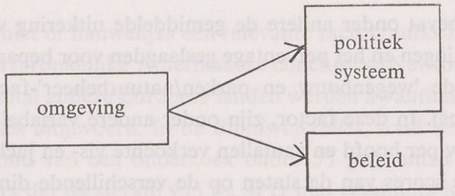
De mate van partij-competitie (een politieke systeemvariabele) bleek *binnen* categorieën van economische ontwikkeling niet of nauwelijks te correleren met de hoogte van de uitgaven voor sociale zekerheid/maatschappelijk welzijn en onderwijs alsmede enige indicatoren van het inkomstenbeleid. Dit ging in tegen de theoretische veronderstellingen dienaangaande van Key en

Lockard, ondersteund door analyses van de Zuidelijke en New-England-staten in de USA (Key: Southern Politics en D. Lockard: New England State Politics). Mede door deze opzienbarende conclusie gaf de Dawson & Robinson-studie aanleiding tot een stroom van publikaties met als centrale vraagstelling: welke factoren verklaren verschillen in beleid van subnationale overheden: sociaal-economische omgevingsvariabelen, politieke systeemvariabelen of beide?

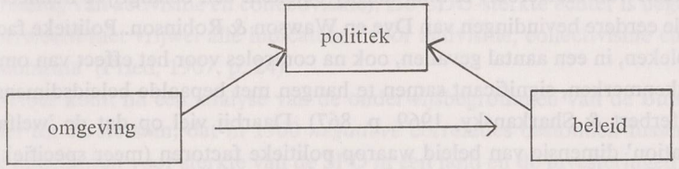
Eén der belangrijkste van deze publikaties was Dye's 'Politics, Economics and the Public: Policy outcomes in the American states' (1966).[4] Uitgaande van Easton's systeem-model tracht Dye verschillen in 'policy outcomes' (door hem omschreven als: 'the value allocations of a society' en 'the chief output of the society's political system'[5] tussen Amerikaanse deelstaten in een vijftal beleidssectoren – onderwijs, sociale zekerheid en maatschappelijk welzijn (welfare), belastingen, wegenbouw en openbare orde – te verklaren uit een aantal politieke, economische en sociale factoren. Dye werkt bij de operationalisering van het beleid met grote aantallen indicatoren. Bij het beleid met betrekking tot openbare orde bijvoorbeeld werkt hij onder andere met indicatoren als uitgaven voor gevangeniswezen per hoofd (correctional expenditures), het aantal politie-ambtenaren per 10.000 inwoners, aanwezigheid van de doodstraf en aantal voltrokken doodvonnissen, aantal scheidingen per 1000 inwoners, aantal gevangenen per 1000 inwoners en criminaliteitscijfers. Deze indicatoren ontleent Dye aan bestaand statistisch materiaal. Naast een groter aantal beleidsterreinen bestudeerde Dye ook meer politieke systeemkenmerken dan in eerdere onderzoeken. Zo kwam niet alleen de mate van partij-competitie maar ook de kleur van de dominante partij, de verkiezingsopkomst en de mate waarin kiesdistricten van eenzelfde inwonertal, gelijkelijk in de parlementen zijn vertegenwoordigd((mal) apportionnement) aan de orde.

In de analyse wordt voor elk der beleidsindicatoren nagegaan wat de relatieve invloed is van politieke systeem- en omgevingskenmerken.

Zijn conclusie stemde in grote lijnen overeen met die van Dawson & Robinson: 'Economic development shapes both political systems and policy outcomes, and most of the association that occurs between system characteristics and policy outcomes can be attributed to the influence of economic development' (Dye, 1966, p. 292). In een latere causale analyse komt Dye tot de conclusie dat ten aanzien van vijf van de zeven door hem bestudeerde beleidsvariabelen (te weten: onderwijsuitgaven per leerling, uitgaven voor sociale voorzieningen per hoofd, werkloosheidsuitkeringen, uitgaven voor wegenbouw per hoofd en totale inkomensten per hoofd) – de relatie tussen omgeving en beleidsinhoud direct is, zonder welke interventie dan ook van politieke systeemvariabelen. Weergegeven in de vorm van een pijlendiagram:



Bij de twee overige terreinen (een bepaald type sociale uitkering en politiebescherming) loopt een deel van de invloed van de omgeving via het politieke systeem (Dye, 1972, p. 261). Weergegeven als pijlendiagram:



De reactie van politicologen op deze conclusies was er een van verbazing en ongeloof, soms zelfs van gekrenkte beroepseer: 'Some scholars reacted to these findings as if political science had a vested interest in finding that the tradtional political variables were the most important factors in explaining public policy, and as if the discovery that economic or other environmental variables are more important than traditional political variables in public policy is somehow damaging to the discipline' (Dye (1972), p. 247).

Naast deze meer emotionele reacties, leidden de onderzoeken van Dawson & Robinson en Dye ook tot een stroom van kritiek op de theoretische uitgangspunten en de operationalisering der begrippen, en een aantal nieuwe onderzoeken – deels van een andere opzet, deels in andere politieke systemen.[6]

Een belangrijke studie – in dit verband – is Hofferbert & Sharkansky's: 'Dimensions of State Politics, Economics and Public Policy' (1969). In plaats van met enkelvoudige indicatoren werken zij met samengestelde variabelen. Op basis van grote aantallen indicatoren worden binnen de globale categorieën omgevings-, politieke systeem- en beleidsvariabelen, door middel van factor-analyse verschillende dimensies onderscheiden. Bij de omgevingsvariabelen onderscheiden zij twee dimensies: industrialisatie en welvaart van de bevolking (affluence). Bij de politieke systeemkenmerken vinden zij eveneens twee factoren: enerzijds de mate van professionalisering (o.a. bezoldiging van rechters en volksvertegenwoordigers) en fiscale autonomie (local reliance: o.a. totaal van de inkomsten afkomstig van de centrale overheid). Anderzijds de mate van partij-competitie en het opkomstpercentage bij verkiezingen (competition-turnout). Ook de beleidsindicatoren worden tot twee factoren gereduceerd. Ten eerste de sociale voorzieningen/onderwijs-dimensie (welfare/education).

Deze factor bevat onder andere de gemiddelde uitkering voor een aantal sociale voorzieningen en het percentage geslaagden voor bepaalde examens.

Ten tweede de 'wegenbouw en parken/natuurbeheer'-factor (highways/natural resources). In deze factor, zijn onder andere variabelen als uitgaven voor wegenbouw per hoofd en aantallen verkochte vis- en jachtvergunningen opgenomen. De scores van de staten op de verschillende dimensies worden berekend. Met deze samengestelde variabelen wordt de analyse langs de 'normale' weg voortgezet en wordt de relatieve importantie van de politieke en omgevingsdimensies bij de verklaring van de beleidsdimensies onderzocht. De conclusie van Hofferbert & Sharkansky betekent een belangrijke nuancering van de eerdere bevindingen van Dye en Wawson & Robinson. Politieke factoren bleken, in een aantal gevallen, ook na controles voor het effect van omgevingskenmerken, significant samen te hangen met bepaalde beleidsdimensies (Hofferbert & Sharkansky, 1969, p. 867). Daarbij viel op dat de 'welfare/education' dimensie van beleid waarop politieke factoren (meer specifiek de 'competition/turnout' dimensie) een onafhankelijke invloed hadden zich kenmerkte door een relatief hoge mate van controversialiteit. De 'highway-natural resources' dimensie van beleid, waar geen onafhankelijke invloed van de 'competition/turnout'-factor werd geconstateerd, daarentegen was nauwelijks onderwerp van strijd tussen de politieke partijen (Hofferbert & Sharkansky, 1969, pp. 877-878). Een tweede politieke systeem-factor 'professionalism/local reliance' heeft een veel minder duidelijke onafhankelijke invloed op de gemeten beleidskenmerken.[7]

Cnudde & Mc Crone komen tot de slotsom dat op het terrein van maatschappelijk welzijn en sociale voorzieningen een politieke variabele, i.c. de mate van partijcompetitie een relevante grootheid is met betrekking tot twee van de vier door hen bestudeerde sectoren binnen dit beleid: 'We tend to have different models with different policies. The extent to which we can reject the spuriousness model (het Dawson & Robinson en Dye model; B.D.) seems to vary as a function of the centrality of the policy to the struggle between the haves and have-nots' (Cnudde & Mc Crone, p. 865).

Ook buiten de Verenigde Staten blijven de conclusies van Dye en Dawson & Robinson niet onweersproken. Met name in het *Verenigd Koninkrijk* vonden enige onderzoeken plaats die een zekere rehabilitatie van politieke systeem-variabelen bij de verklaring van beleid inhielden. Newton die de resultaten van een aantal Britse studies samenvat komt tot de conclusie: '. . . there is a fair weight of evidence to show that the more costly and highly politicized services such as education, housing and personal services are influenced by political control, the Labour cities generally spending more and producing a different patern of services in contrast to the Conservative cities' (Newton, 1974, p. 81). De mate van partij-competitie en de opkomst bij verkiezingen

bleken evenwel niet of nauwelijks een relevante factor, zulks in overeenstemming met de oorspronkelijke Amerikaanse conclusies (Newton, 1974, p. 79).

Ook in een aantal andere Europese landen werden kwantitatief vergelijkende beleidsanalyses uitgevoerd. In de *Bondsrepubliek* vond de Amerikaan R. C. Fried op grond van een onderzoek onder 53 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners dat de sterkte van de SPD niet eenduidig in verband staat met de door hem onderzochte indicatoren voor activisme (omvang van de collectieve sector in termen van uitgaven en personeel), collectivisme (voorkeur voor overheidsinitiatief en -eigendom) en expansionisme (tendenties tot uitbreiding van activisme en collectivisme). De CDU-sterkte echter is negatief gecorreleerd met vrijwel alle indicatoren voor activisme, collectivisme en expansionisme' (Fried, 1967, p. 24).

Treiber komt na een analyse van de onderwijsbegrotingen van de Bundesländer tot de slotsom, dat in 1960 *negatieve* correlaties bestonden tussen de twee indicatoren voor sterkte van de SPD in een land en de investeringen met betrekking tot het onderwijs in dat land, en *positieve* samenhangen van deze politieke variabelen met personeelsuitgaven voor onderwijs.

Dit terwijl de indicatoren voor de sterkte van de CDU/CSU vrijwel niet, òf licht positief bleken samen te hangen met de investeringsomvang, en beide sterk negatief correleerden met de personeelsuitgaven. Zij spreekt in dit verband van de dichotomie 'SPD-personeel, CDU-investeringen'. Voor het eveneens geanalyseerde jaar 1970 is deze dichotomie overigens minder geprononceerd.

Dit beeld blijft overeind na controle voor de effecten van een tweetal achtergrondvariabelen. Een mogelijke verklaring zoekt Treiber in de idee dat de CDU zich meer affilieert met het bedrijfsleven, terwijl de SPD zich meer inzet voor het creëren van banen in het onderwijs. Ook constateert zij dat de uitgaven voor 'comprehensive schools', een politiek zeer controversiële zaak, negatief samenhangen – ook na controle voor de omgevingsvariabelen – met de sterkte van de CDU en positief òf niet met sterkte van de SPD (Treiber, pp. 7-12).

Op grond van een analyse van 196 *Belgische* steden met meer dan 10.000 inwoners besluiten Aiken & Depré (na controles voor effecten van omgevingsvariabelen) dat de mate van partij-competitie positief samenhangt met het volume van uitgaven in een beperkt aantal categorieën (zoals: algemeen bestuur, volksgezondheid en sociale voorzieningen). Het effect van deze variabele bleek echter over het algemeen niet erg sterk. Voorts bleek de sterkte van de socialistische en de katholieke partij onafhankelijk van de omgevingsvariabelen van invloed op de hoogte der totale uitgaven en o.a. de uitgaven voor algemeen bestuur, onderwijs en sociale voorzieningen. Deze invloed bleek in grote lijnen in de op basis van de ideologische scheidslijnen tussen deze partijen ver-

wachte richting (Aiken & Depré, p. 36).

In een onderzoek naar *Italiaanse* gemeenten vonden Aiken & Martinotti significante correlaties tussen sterkte van linkse partijen en hun controle over het lokale bestuurscollege en de hoogte van de totale uitgaven en een aantal andere uitgavencategorieën, zoals onderwijs en cultuur, algemeen bestuur en sociale zaken (Aiken & Martinotti, pp. 26-28). In bedoelde studie geven Aiken en Martinotti tevens een overzicht over een aantal Europese studies die ook de oorspronkelijke 'politics doesn't matter'-conclusie nuanceren. Het gaat om studies in Frankrijk, Noorwegen, Denemarken en Zweden (Aiken & Martinotti, pp. 2-3).

Voor wat *Nederland* betreft, kan worden volstaan met verwijzing naar een drietal onderzoeken.[8]

Allereerst moet hier genoemd worden Van den Berg's 'De structuur van de gemeentelijke uitgaven' (1957). Hij onderzocht de determinanten van de gemeentelijke uitgaven per hoofd van de bevolking. Voor de gemeenten met meer dan 20.000 inwoners bleek deze variabele goed te verklaren uit de omvang van de bevolking, de centrum-functie, de industrialisatie-graad en de bodemgesteldheid (Van den Berg, p. 40). Hij voerde hier tevens het percentage PvdA-raadsleden in als verklarende variabele. Deze variabele bleek positief met de uitgaven te correleren. Maar daar Van den Berg de index onbevredigend achtte (zij nam slechts het gedrag van één der partijen in aanmerking) en pogingen tot verbetering niet slaagden, werd deze variabele niet in het multivariate model geïncorporeerd (Van den Berg, p. 62). In de groep gemeenten met minder dan 20.000 inwoners bleken de vier eerdere determinanten, met uitzondering van de factor centrumfunctie (voor de groep van 10.000-20.000 inwoners) en bevolkingsomvang (voor de groep gemeenten met 10.000 inwoners of minder) niet relevant te zijn. De proportie verklaarde variantie was in beide gevallen gering, zulks mogelijk vanwege de relatief geringe begrotingsomvang en de daardoor grote gevoeligheid voor toevalsfluctuaties.[9]

Vermeld dient hier eveneens te worden Bierens & Uhl's: 'De gemeentelijke activiteiten in middelgrote gemeenten'. De auteurs trachten in deze studie de omvang van gemeentelijke activiteiten op een aantal beleidsterreinen van de gemeenten met meer dan 20.000 en minder dan 100.000 inwoners te verklaren uit een groot aantal variabelen waaronder het percentage zetels in de gemeenteraad bezet door de linkse partijen. Naast de omvang van het gemeentelijk apparaat (door de auteurs beschouwd als indicatief voor omvang van ondersteunende activiteiten) worden onder andere bestudeerd, wegenonderhoud, straatverlichting, onderwijs, sport, cultuur, maatschappelijke zorg, jeugdzorg en bibliotheken. Na invoering van de verklarende variabelen in een regressievergelijking blijkt het percentage 'linkse raadszetels' in twee gevallen een significante onafhankelijke invloed (positief) te bezitten op de mate van activiteit.

Het ging hier om: de randuitgaven (schoolbibliotheek, uitgaven voor de goede gang van zaken) voor het openbaar lager onderwijs, en de uitgaven voor cultuur, vorming, recreatie en natuur. In twee andere gevallen was de invloed van deze politieke variabele bijna significant: het aantal klokuren gymnastiek- en overig vakonderwijs in het bijzonder lager onderwijs, en de exploitatie-lasten van het openbaar lager onderwijs (Bierens & Uhl, p. 37).

In een recent artikel onderzocht Fried de relatie tussen partij-politieke variabelen en het beleid van 38 Nederlandse gemeenten met meer dan 50.000 inwoners. Hij construeert met behulp van factor-analyse een viertal beleidsdimensies: openbare orde en sociale voorzieningen, cultuur, gezondheidszorg plus recreatie en activisme (omvang collectieve sector in termen van aantal ambtenaren, uitgaventotaal, schuldpositie, onroerend goedbezit). Worden deze vier factoren bekeken dan blijkt dat in één geval (cultuur) een politieke variabele (stemmenpercentage op confessionele partijen) meer variantie verklaart dan een omgevingsvariabele, terwijl in een tweede geval (activisme) drie politieke variabelen (al dan niet PvdA-burgemeester en wethouders en aantal jaren dat PvdA in het College van B&W zitting heeft) vrijwel even belangrijk zijn als de belangrijkste omgevingsvariabele. Beziet men de afzonderlijke beleidsindicatoren dan is in drie gevallen een politieke variabele meer verklaringskrachtig dan een omgevingskenmerk (de drie terreinen zijn: aantal ambtenaren per 1000 inwoners, volkshuisvesting, met name woningwetwoningen en onderwijzend personeel per 1000 inwoners) (Fried, pp. 84-87).

Overziet men deze vergelijkende onderzoeken dan kan *samenvattend* gesteld worden dat de resultaten aanvankelijk wezen in de richting dat politieke variabelen niet of nauwelijks van invloed waren op het beleid van subnationale overheden indien sociaal-economische omgevingsvariabelen constant werden gehouden. Deze conclusie werd tot een 'new-orthodoxy' (Jacob & Vines, p. 557) in de kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse.

Deze conclusie behoeft echter in minstens twee opzichten nuanceringen. Ten eerste blijkt dat de invloed van politieke factoren op de beleidsvariabelen verschilt per beleidssector. Beleidssectoren waar de invloed van politieke factoren steeds weer terugkeert zijn die van sociale zekerheid en maatschappelijke zorg, onderwijs en volkshuisvesting. Het lijkt hier – ook volgens de interpretaties der onderzoekers – te gaan om partijpolitiek controversiële zaken, met duidelijke implicaties voor de sociale verhoudingen.

Een tweede nuancering moet worden gemaakt omdat de verklaringskracht van politieke variabelen in de West-Europese context groter lijkt dan in de Verenigde Staten. Dit komt overeen met de Europese 'common sense' notie dat de Amerikaanse politiek, weinig fundamentele verschillen van opvatting kent en dat persoonskwesties belangrijker zijn dan issues, althans in vergelijking tot de West-Europese politieke praktijk.

4. Kritiek

De kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse à la Dye c.s. vond niet slechts navolging. Na verloop van tijd maakte zij ook een stroom van kritiek los. In het tweede deel van dit artikel wil ik trachten deze kritiek systematisch weer te geven. Tevens zullen in dit verband onderzoeken aan de orde komen die zich door deze kritiek hebben laten inspireren.

Bij de systematisering van de kritiek ben ik uitgegaan van het in de kwantitatief vergelijkende beleidsanalyses gebruikelijke eenvoudige systeem-model.[10] Dit model is in diagram-vorm weergegeven op pag. 6.

Allereerst zullen we in dit deel aandacht schenken aan de operationalisering en conceptualisering van de omgevingsvariabelen, de politieke systeem-variabelen en de beleidsvariabelen. Vervolgens zal de algehele modelspecificatie (de relaties tussen de drie groepen variabelen) aan de orde komen.

4.1 De omgevingsvariabelen

De kritiek met betrekking tot de gebruikte omgevingsvariabelen is tweeledig. Allereerst wordt gewezen op de veelheid van gebruikte indicatoren, en daarmee samenhangend de theorie-loosheid daarvan. Als tweede bezwaar noemt men de vrijwel complete verwaarlozing van de indicatoren voor de bestuurlijke omgeving van de subnationale overheid (hogere overheden, en andere subnationale overheden op hetzelfde hiërarchische niveau).

4.1.1 Heterogeniteit en theorieloosheid

Bij de verklaring van variaties in het beleid van subnationale overheden is een groot aantal sociaal-economische en demografische variabelen gebruikt.[11] In de resultaten van de analyses is geen duidelijk patroon te onderkennen; Fried verzucht: 'the variables that have been found to possess strong predictive value are different for each function, each country and each time. Rather than a comparative theory of performance, we seem to be laying the foundations for another monument to "adhockery" ' (Fried, 1975, p. 320, zie ook: Newton, 1980 en Getter en Schumaker, p. 253).

De interpretatie van de verbanden is nauwelijks door theoretische motieven ingegeven. De categorieën van het systeemmodel zijn te globaal om hierbij richtinggevend te zijn. In een aantal gevallen – bij ontstentenis van theoretische gezichtspunten – wordt getracht deze veelheid door middel van factoranalyse te reduceren tot gemeenschappelijke 'begrips'-dimensies. Als panacee voor de kwaal der multicollineariteit mag dit geslaagd zijn, de theoretische zinvolheid van deze operatie is vaak dubieus (zie Clark, 1972, pp. 157/158).

Een mogelijke zinvolle theoretische oriëntatie die recentelijk de nodige aandacht krijgt, is de zgn. *centrale plaatsen-theorie*. Deze is afkomstig uit de sociale geografie. Uitgangspunt is dat een stad deel uit maakt van een stedelijk systeem.[12] Dit systeem is hiërarchisch: iedere stad heeft het gehele voorzieningenpakket (winkels, kantoren, sociaal-culturele gebouwen, bestuurscentra e.d.) van de steden die lager in de hiërarchie geplaatst zijn, plus een aantal extra voorzieningen. Zo zijn er plaatsen met een beperkt aantal voorzieningen, die slechts een beperkt gebied 'verzorgen', en plaatsen met een zeer uitgebreid en gespecialiseerd assortiment voorzieningen, die voor een zeer groot gebied een centrum-functie vervullen. De functie van de plaats in het stedelijk museum hangt samen met een groot aantal kenmerken van de plaats en haar bevolking. Zo heeft een stad aan de top van de hiërarchie b.v. meestal veel inwoners, een grote dienstensector, veel hoofd- of regionale kantoren van overheidsorganen of particuliere bedrijven en veel pendelaars.

De plaats in de hiërarchie nu is langs twee wegen van invloed op de omvang van de overheidsuitgaven en de door de overheid gerealiseerde voorzieningen.

Centrale plaatsen hebben veelal grote, gespecialiseerde en (dus dure) culturele centra, uitgebreide parken en recreatieve voorzieningen, als ook gespecialiseerde onderwijsinstellingen. Daarbij komt dat naarmate de stad in de hiërarchie hoger geplaatst is, steeds meer niet-inwoners gebruik maken van haar overheidsdiensten.

Dit betekent dat er in centrale plaatsen meer eenheden van zo'n dienst per inwoner worden geleverd, en tevens dat de totale kosten voor zo'n dienst per inwoner hoger zijn dan in minder centrale plaatsen.[13]

Met name bij de toepassing van de centrale plaatsen theorie op de Belgische en Italiaanse situatie blijken de centraliteitsindex en de index van economische concentratie zeer belangrijke verklarende factoren bij de verklaring van uitgavenvolumes.[14]

Nadelen van de toepassing van dit model op de vergelijkende kwantitatieve beleidsanalyse zijn er eveneens:

Allereerst is, en dat geven de genoemde auteurs ook zonder meer toe, de centraliteit een multidimensioneel begrip. Vat men centraliteit samen in een centraliteitsscore, dan veegt men al deze dimensies op één hoop. Wanneer men vervolgens tot de conclusie komt dat dit cluster samenhangt met de omvang van uitgaven of geleverde diensten, blijft de vraag open welke elementen uit het cluster nu deze samenhang verklaren; de samengestelde index belemmert vaak het inzicht in specifieke causale paden.[15]

Verder is het model slechts toepasbaar op steden en dorpen. Het kan worden toegepast bij de analyse van gemeenten. Bij de bestudering van provincies of andere meer omvattende subnationale overheden lijkt toepassing van de

centrale plaatsen-theorie minder voor de hand liggend. Het is dan ook de vraag in hoeverre dit model bruikbaar is voor de opbouw van een algemene theorie van het beleid van subnationale overheden.

De bruikbaarheid van de centrale plaatsen-theorie is niet voor elk te bestuderen beleidstype even groot. Voor uitgaven en omvang van het gerealiseerde dienstenpakket geeft de centrale plaatsen-theorie een plausibele verklaring. Voor een aantal niet-materiële 'beleiden' en de verdeling van de goederen en diensten over de burgers is niet op voorhand duidelijk hoe een verklaring met behulp van de centraliteit zou moeten gebeuren.

Een belangrijke verdienste van de centrale plaatsen-theorie is dat zij oog heeft voor het feit dat steden en plaatsen functioneren in een stedelijk systeem. Dit systeem loopt dwars door bestaande administratief-juridische grenzen heen. Daarmee zijn we dicht in de buurt gekomen van de tweede algemene kritiek.

4.1.2 Verwaarlozing van de bestuurlijk-politieke omgeving

De traditionele studies gaan vrijwel geheel voorbij aan het feit dat de subnationale overheden opereren binnen een bestuurlijk-politieke omgeving. De studies laten meestal twee bestuurlijke omgevingsinvloeden buiten beschouwing. Allereerst de verhouding tussen de subnationale overheid en de hogere (nationale of provinciale) overheden, en in de tweede plaats de interacties tussen subnationale overheden onderling (zie ook: Gregg; Rose; Munns, p. 652; W. Clarke, p. 1173; Hansen (1978), p. 299; Hansen & Kjellberg, p. 27; Heiskanen & Martikanen, pp. 13-14).

Tot nu toe is, met uitzondering van een aantal maten van de fiscale autonomie van subnationale overheden, nauwelijks aandacht besteed aan de verhoudingen tussen de bestuurslagen en hun invloed op het beleid der subnationale overheden. De onderzoekseenheden worden behandeld alsof het zou gaan om 'more or less isolated self-sufficient decisionmaking units' (Hansen (1978), p. 299). Dit ondanks het feit dat er – ook in de Verenigde Staten – vrijwel geen beleidsterreinen te vinden zijn waar enkel de subnationale overheden actief zijn.[16] Ook in ons land 'kunnen weinig beleidsterreinen worden opgesomd die nog exclusief het jachtterrein zijn van slechts één bestuurslaag' (M. Herweyer, p. 1).

Het argument dat slechts subnationale overheden binnen één en hetzelfde nationale politieke systeem worden vergeleken en dat dientengevolge de invloed van de centrale overheid op de lagere organen voor al die overheden gelijk, dus een in de analyse te verwaarlozen constante, is (zie b.v. Dye (1966), p. 11), snijdt geen hout. Deze argumentatie gaat er vanuit dat de centrale overheid ten aanzien van alle subnationale overheden van eenzelfde hiërarchisch niveau uniforme regelingen treft. Deze gang van zaken is in de verhouding der bestuurslagen geenszins regel. De relaties tussen de overheden kunnen in de regel niet monocentrisch worden benaderd. Er is noch sprake van autonome subnationale overheden, noch van een allesbestierende centrale overheid. Veeleer is er sprake van beleidsvorming (en -uitvoering) binnen een interorganisationeel netwerk. De feitelijke beleidsvrijheid die een lokale overheid heeft, de gelden die zij in de wacht sleept, de speciale status (b.v. groeikern) die zij zich verwerft, zijn in veel gevallen de resultante van een onderhandelingsproces tussen de betrokken bestuurslagen (zie: Gregg, p. 5 en M. Herweyer, p. 1). Het verschijnsel van het lobbyen door lokale bestuurders is wijdverbreid: 'hele drommen lage-bestuurders, die naar Den Haag gaan of naar provinciale hoofdsteden om daar dag in dag uit te protesteren, animeren, dossiers uit stapels te halen, alsjeblieft te spelen bij subsidie loketten, te verdedigen bij eindeloos veel tijd vragende procedures en om te klagen over weinig consistent en betrouwbaar beleid' (Rijnders, p. 1). De uitkomst van deze processen is afhankelijk o.a. van kennis, deskundigheid, invloed, persoonlijke contacten en vele andere hulpbronnen waarover de lagere overheden beschikken. Het ligt niet voor de hand aan te nemen dat deze hulpbronnen gelijkelijk verdeeld zijn over de subnationale overheden.

Het is daarom evenmin voor de hand liggend aan te nemen dat de inzet van de onderhandelingsprocessen gelijkelijk over de subnationale overheden verdeeld zal worden. Sommigen krijgen meer speelruimte, meer geld etc., dan anderen. Het in de greep krijgen van deze zaken is – ik wil daar geen doekjes om winden – een uiterst moeilijke zaak, maar zij is essentieel voor een goed begrip van de determinanten van het beleid van subnationale overheden.

Eveneens wordt in de onderzoeken van Dye en Dawson & Robinson c.s. geen aandacht besteedt aan de relaties tussen de onderzoekseenheden onderling.[17] Ook hier is er sprake van een atomistische (monocentrische) benadering van de onderzoekseenheden, daar waar een interorganisationele benadering meer op z'n plaats lijkt.

In het beleidsproces kan deze betrokkenheid op andere subnationale overheden op tenminste twee manieren tot uitdrukking komen. Allereerst kan de beleidsvoerder zich bij de vormgeving van zijn beleid rekenschap geven van en/of rekening houden met het beleid van andere (naburige) overheden. Zo merkt Sharkansky op: 'Many public officials have a sense for interstate competition that inclines them to services no-lower and taxes no-higher than regional norms' (Sharkansky, p. 187; zie ook: Hansen & Kjellberg, p. 37; Walker, pp. 364-385 en Penniman, pp. 538-539). Bekend zijn in dit verband veronderstellingen over de effecten van hoge belastingen en erfpachtstelsel (i.p.v. verkoop) bij gronduitgifte op het vestigingsklimaat voor ondernemingen, en burgers.

Ten tweede is er sprake van allerlei vormen van samenwerking tussen subnationale overheden. Deze samenwerking kan het hele scala van incidentele uitwisseling van informatie, via min of meer geregeld overleg tot gezamenlijke uitvoering van bepaalde taken, beslaan. Walker komt op basis van een onderzoek naar Amerikaanse deelstaten tot de conclusie dat staten trachten informatie te verzamelen en nieuwe ideeën op te doen door contacten met andere staten. Daarbij leggen zij een voorkeur aan de dag voor staten in de nabije omgeving (Walker, pp. 380-381). Ook in ons land is het inwinnen van inlichtingen bij buurgemeenten een normale zaak. Voorts is er een zeer geregeld overleg tussen gemeenten. Dit kan lopen via de burgemeesterskringen, het secretarissen-overleg, in gewestverband, via (plaatselijke afdelingen van) de Vereniging van Nederlandse Gemeenten etc. etc.

Daarnaast zijn er nog de min of meer vergaande vormen van het gemeenschappelijk verrichten van een taak, en het uitbesteden van bepaalde taken aan het apparaat van een andere gemeente.

Hier valt tevens te denken aan de vele vormen van gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten[18], en andere vormen van samenwerking als het gemeenschappelijk registreren en toewijzen van woningen, het gemeenschappelijk voorbereiden en realiseren van de woningbouwprogrammering etc.

Walker concludeert op basis van zijn reeds eerder genoemde onderzoek dat: 'This process of emulation and competition has led to the development of regional groupings of leagues of states within which roughly similar levels of public service are offered. The likelihood of a state adopting a new program increases if any other state has already adopted the idea, but it becomes higher still if the innovation has been adopted by a state viewed as a point of legitimate comparison' (Walker, p. 386). Ook Sharkansky komt tot de slotsom dat er regionale patronen bestaan in de verschillen en overeenkomsten in het beleid van Amerikaanse deelstaten (Sharkansky, p. 203).

De omissie van de bestuurlijke omgeving (zowel centraal-subnationaal als horizontaal) betekent een belangrijke inhoudelijke verschraling van dit type onderzoek en kan aanleiding geven tot misleidende conclusies.[19]

Het gebruik van subnationale overheden als onderzoekseenheden veronderstelt dat verschillen in beleid tussen de subnationale overheden verklaard kunnen worden uit verschillen in het politieke systeem en andere kenmerken van de subnationale overheden zelf.

Het beleid van de lokale overheden komt evenwel niet slechts tot stand onder invloed van lokale omstandigheden. Ook de relaties tussen de bestuurslagen en de relaties tussen de eenheden zelf spelen in het beleidsproces op het lokale niveau een rol. Daarom is er een reëel gevaar dat conclusies over het beleid van subnationale overheden gebaseerd op een analyse die de eenheden behandelt als geïsoleerde entiteiten, misleidend zijn (Rose, p. 1162).

4.2 Politieke systeemvariabelen

In de kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse van het eerste uur werd het effect van politieke systeemvariabelen op de output van subnationale overheden bestudeerd. De conclusie van deze onderzoeken – die in dit artikel al eerder werden weergegeven – wees in de richting van een betrekkelijk geringe relevantie van deze variabelen.

Geconfronteerd met deze conclusie werd alras gevraagd in hoeverre de door Dawson & Robinson en Dye (en anderen) onderzochte politieke systeemvariabelen relevante kenmerken van het politieke systeem waren (zie: Jacob & Lipsky, pp. 18-19; Munns, pp. 650 en 654; Jacob & Vines, p. 559; Downs, pp. 10-11; Aquina, p. 160; Fried, p. 343). De aandacht bleef beperkt tot een aantal, betrekkelijk eenvoudig te operationaliseren kenmerken van met name het electorale proces: opkomst, partijcompetitie, de stemmen-percentages voor bepaalde partijen, en de mate waarin kiesdistricten met eenzelfde inwonertal, gelijkelijk in de parlementen zijn vertegenwoordigd ((mal) apportionement). Later werden ook variabelen als de professionalisering van het parlement meegenomen. Maar de aandacht bleef enkel gericht op wat door velen werd beschouwd als partiële en marginale indicatoren van het politieke proces.

Toch waren er al snel pogingen om de invloed van anderssoortige indicatoren te onderzoeken. Zo bekeken Lineberry & Fowler, een algemene karakteristiek van het Amerikaanse politieke systeem nl. de mate van reformisme. Dit is de mate waarin de door de Amerikaanse Reform-movement voorgestane structuurwijzigingen (ter realisering van een meer zakelijk-professioneel bestuur) in het lokale politieke systeem zijn geïmplementeerd. Deze wijzigingen zijn:

a) invoering van een door de Raad benoemde stadsmanager die de eerstverantwoordelijke voor het dagelijks bestuur is in plaats van de direct gekozen burgemeester als eerste bestuurder;
b) het gebruik van 'at-large' verkiezingen in plaats van het districtenstelsel; en
c) het houden van 'non-partisan' verkiezingen (Lineberry & Fowler, p. 703).

Clark onderzocht in een 50-tal gemeentes in de U.S.A. de determinanten van de overheidsuitgaven in het algemeen en die voor stadsvernieuwing in het bijzonder. Als politieke systeemvariabele gebruikte hij naast een reformisme-index (overigens grotendeels identiek aan die van Lineberry & Fowler) ook nog een maat van centralisatie van de lokale besluitvormingsstructuur. Door middel van wat hij zelf betitelt als een 'ersatz-decisional' methode heeft hij getracht het aantal soorten participanten (burgemeester, bedrijven, vakbonden) bij een viertal beslissingen (ten aanzien van stadsvernieuwing, bestrijding van de armoede, verkiezing van burgemeester en luchtverontreiniging) op te spo-

ren. Vervolgens werd het aantal verschillende soorten participanten bij elk van deze vier beslissingen geteld: hoe kleiner het aantal soorten participanten des te groter de mate van centralisatie (T. N. Clark, pp. 296-299). Langs deze weg trachtte Clark de brug te leggen tussen de eerdere 'community-power'-onderzoeken en de nieuwe vergelijkende beleidsanalyse. Uit zijn onderzoek bleken zowel de reformisme-index, als de mate van centralisatie – ook onafhankelijk van een aantal economische factoren van belang – bij de verklaring van de gehanteerde beleidsvariabelen van betekenis.

Met een gedeeltelijke uitzondering voor het werk van Clark en Lineberry & Fowler kan worden gesteld dat de kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse het politieke systeem beschouwt als: 'passive and weak, responsive and open to external influences, so that it simply referees or ratifies group demands, or else serves as a sort of automatic transmission belt converting vote inputs into policy outputs' (Dearlove, p. 73). De structuur van het politieke systeem wordt vrijwel nooit als zodanig in de kwantitatief vergelijkende onderzoeken meegenomen.

Daarbij valt te denken aan zowel kenmerken van de lokale bestuursorganen als aan kenmerken van het ambtelijke apparaat. Met name de structuur van de ambtelijke organisatie is in de kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse verwaarloosd (zie ook: G. Downs, p. 10; G. Downs & Rocke, pp. 721-722; Jacob & Lipsky, p. 26). Dit ondanks het feit dat sinds de verwerping van Wilson's dichotomie, 'politics – administration', de communis opinio is dat ambtelijke organisaties niet slechts uitvoerders zijn van door politici genomen beslissingen, maar dat een groot deel van de beleidsbeslissingen de facto door ambtenaren wordt genomen (zie: Ringeling, Hill, Ch. 4 en 10; Rourke). Maar zelfs waar de Wilsoniaanse dichotomie wel realiteitswaarde heeft kan aangenomen worden dat de organisatie-structuur van invloed is op het beleid. Immers deze variabele kan van invloed zijn op de uitvoering van het beleid en daarmede op de mate waarin het beleid wordt geëffectueerd.

Er is wel enig onderzoek geweest naar de relatie tussen organisationele kenmerken en beleidsvariabelen, met name vanuit de organisatie-sociologische hoek. Zo onderzochten Hage & Aiken de relatie tussen o.a. complexiteit, centralisatie en formalisering van zestien welzijnsorganisaties en het aantal door hen in een vijfjarige periode geïnitieerde nieuwe programma's (Hage & Aiken, pp. 503-519). Daarbij werden de gevonden relaties evenwel niet gecontroleerd voor de invloed van omgevingsvariabelen.[20]

Onderzoek naar de relatie tussen de organisationele variabelen en beleid binnen de kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse is zeer schaars en voorzover aanwezig van veel recenter datum. Vermeldenswaard is hier onder andere een onderzoek van G. Downs en G. Downs & Rocke naar de invloed van o.a. de ook door Hage & Aiken bestudeerde variabelen en de mate van innovatie

van en uitgaven voor het beleid ten aanzien van jeugdige criminelen (zie G. Downs en G. Downs & Rocke, pp. 721-728). Zij komen tot de conclusie dat de formele organisatie-kenmerken geen (onafhankelijke) invloed hebben op de afhankelijke variabelen. Zij wijzen daarbij wel op het complexe karakter van de relaties tussen deze kenmerken en outputs. De invloed van deze variabelen verschilt per beleidsterrein, per output en per type organisatie. Wel van belang voor de verklaring van verschillen in beleid bleek de interactie tussen de opvattingen van de afdelingsdirecteur en de mate waarin de afdeling bij het nemen van beslissingen autonoom was.

Ook Game onderzocht de invloed van een aantal organisationele variabelen ditmaal in relatie tot de beleidsinspanningen bij de bestrijding van de luchtverontreiniging in de 50 Amerikaanse deelstaten. De onderzochte kenmerken van de organisatie waren: de omvang, de mate van decentralisatie binnen de staat, en de vorm van de organisatie (één super-afdeling waarin zowel bestrijding van lucht-, water- en bodemverontreiniging zijn ondergebracht, of aparte afdelingen voor deze deelterreinen). Alle drie variabelen blijken van invloed te zijn op aspecten van het luchtverontreinigingsbeleid – ook na controles voor effecten van omgevingsvariabelen. Dit terwijl de eveneens bestudeerde effecten van partij-competitie, politieke kleur van de staat, 'legislative activism' (aantal behandelde wetten in het parlement) en de aanwezigheid van een sterke auto-industrie (mogelijke lobby) verwaarloosbaar bleken (Game, pp. 728-738).

4.3 De beleidsvariabelen

De operationalisering van de beleidsvariabelen in de kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse is in een groot aantal gevallen uiterst aanvechtbaar. Zoals Rakoff & Schaefer het uitdrukken: 'The list of commonly utilized variables is testimony to the lack of informed theorizing, or even speculation, about the nature of political processes that are taking place at this stage of the model. The variables in question (we shall not attempt to list them here) seem to be those which are either easily available in the published records of government or quasi-governmental agencies, or have been developed by other scholars in other pursuits and can be easily adopted. The primary criteria for their selection seems to be the ease with which they can be obtained and the ease which they can be manipulated in multivariate analysis' (Rackoff & Schaefer, pp. 57-58).

Overziet men de batterijen beleidsvariabelen van Dye en Hofferbert dan vindt men daartussen zowel indicatoren die primair betrekking hebben op ingezette hulpbronnen (b.v. uitgaven en ingezette mankracht), indicatoren voor beleidsprestaties (b.v. hoogte van uitkeringen voor sociale zekerheid, aantal

afgegeven vergunningen) alsmede voor uiteindelijke beleidseffecten (b.v. criminaliteitscijfers).[21] Deze worden zonder meer als gelijkwaardige indicatoren voor het beleid beschouwd alsof het hier niet zou gaan om te onderscheiden dimensies binnen het beleidsbegrip. Veelal beperkt men zich echter tot indicatoren voor de omvang der ingezette hulpbronnen en met name de uitgaven voor verschillende begrotingsposten.

Door een operationalisering in termen van uitgaven blijven een groot aantal beleidsverschillen buiten beeld. Allereerst moet erop gewezen worden dat geld nu eenmaal ongekwalificeerde koopkracht is: zeer verschillende zaken kunnen ermee worden gefinancierd. Binnen een toch al vrij gedesaggregeerde uitgavencategorie als uitgaven voor lager onderwijs kan een bepaalde som geld worden uitgegeven voor de verfraaiing van het ameublement van de kamer van het hoofd, òf voor het jaarlijkse schoolreisje, òf voor het aantrekken van een extra leerkracht. In principe is het door een verregaande desaggregatie mogelijk te achterhalen welke bestemming er aan gelden is gegeven. Praktisch evenwel is er slechts zelden vergelijkbaar data-materiaal van een dergelijk laag aggregatieniveau voor subnationale eenheden voorhanden.[22]

Een tweede verschil blijft eveneens onduidelijk, namelijk het verdelingsaspect van het overheidsbeleid. Men concentreert zich op het niveau van de uitgaven, en niet op de verdeling van de aan deze uitgaven gekoppelde baten (en de kosten in de vorm van belastingen, heffingen etc.) over de verschillende groepen in de samenleving.[23]

Het zijn juist de verschillen in de verdeling van de netto-baten over maatschappelijke groepen die de aandacht van politicologen verdienen: 'Lasswell exhorted political scientists to concern themselves with who got what; the political analysis of state and local policy has more commonly emphasized "who spends how much" ' (Lineberry, p. 19).

Dit is te meer vreemd daar ook Easton – aan wie de kwantitatieve beleidsanalytici hun theoretisch model ontlenen – in zijn definitie van het politieke systeem de 'authoritative allocation of values' centraal stelt. (Hierbij kan echter aangetekend worden dat Easton op de verdeling/toedeling als zodanig nauwelijks is ingegaan).

Ten derde blijven alle beleidsverschillen waaraan geen directe financiële consequenties zijn verbonden buiten beschouwing. Verschillen in het constitutionele beleid, het beleid ten aanzien van openbare orde en zedelijkheid maar ook vrijwel het gehele woonruimte-verdelingsbeleid – om drie terreinen te noemen – kunnen niet via uitgaven-indicatoren worden opgespoord.

Tegen het gebruik van uitgaven kan nog een ander bezwaar worden gemaakt. De assumptie die (meest impliciet) wordt gehanteerd bij het gebruik van uitgaven-indicatoren is dat deze sterk samenhangen met omvang en kwaliteit der door de overheid gerealiseerde voorzieningen. Deze assumptie bete-

kent feitelijk dat men aanneemt dat in elk der bestudeerde eenheden een mutatie in de uitgaven eenzelfde mutatie in kwaliteit en kwantiteit der geproduceerde goederen en diensten teweeg brengt. Deze assumptie is uiterst kwestieus: zo zal het – om een voorbeeld te geven – in een gemeente met een sterk verspreide bebouwing meer kosten om vuilnis te verzamelen dan in een gemeente waar eenzelfde aantal inwoners in één kern geconcentreerd is (zulks uiteraard bij eenzelfde hoeveelheid te verwerken huisvuil en eenzelfde dienstverlening). En zo zal het bouwen in een gemeente met slechte bodemgesteldheid meer kosten (funderingskosten) dan in een gemeente waar men niet met zulk een omstandigheid wordt geconfronteerd. Voorts kunnen er verschillen bestaan in de organisatie van de produktie en daarmee samenhangende verschillen in de efficiëntie (Burkhead & Ross, p. 46; Parks, p. 198 e.v.; Bierens & Uhl, pp. 6-7).

Uit het weinige onderzoek dat met betrekking tot de veronderstelde relatie tussen uitgaven en kwantiteit en kwaliteit der geproduceerde goederen en diensten is gedaan blijkt dan ook weinig van een dergelijk verband (zie Sharkansky, Ch. 6 en Ostrom (1975), p. 6).

Uit het bovenstaande kan reeds duidelijk zijn dat de uitgaven-grootheden zeer gevoelig zijn voor bepaalde omgevingskenmerken. In de gehanteerde voorbeelden was er sprake van een invloed van omgevingsvariabelen op de kosten-kant. Ook aan de inkomstenkant echter is er sprake van een niet onaanzienlijke invloed van de omgevingskenmerken. Zo zal daar waar er sprake is van een omvangrijk eigen belastinggebied het totaal aan lokale belastingmiddelen en daarmede de uitgavencapaciteit worden beïnvloed door de welvaart van de bevolking. Is er geen sprake van een grote lokale fiscale autonomie, zoals in ons land, dan zullen variabelen als aantal inwoners en oppervlakte der lokale overheid een prominente rol spelen bij de vaststelling van de hoogte van de transfer van de centrale naar de lokale overheid.[24]

Bovendien kan het feit dat meestal op een vrij hoog aggregatieniveau (begrotingshoofdstukken of een andere globale functionele indeling) wordt gemeten betekenen dat de invloed van politieke factoren (b.v. politieke kleur van de regering) wordt onderschat (Treiber, pp. 1 en 3). Dit vindt zijn oorsprong in het feit dat de grove categorieën van uitgaven in de tijd vrij stabiel zijn: een regering van een nieuwe samenstelling kan niet binnen korte termijn de complete allocatie van middelen radicaal veranderen.[25] Dergelijke veranderingen zullen naar mag worden aangenomen geleidelijk verlopen, ten aanzien van door partijen specifiek van belang geachte projecten. Mutaties zullen plaats vinden binnen en niet tussen de globale categorieën. Waar er al verschuivingen tussen categorieën voorkomen zullen deze meestal – in verhouding tot de totale omvang van de categorieën – minimaal zijn en nauwelijks opvallen. Vindt meting plaats op een lager aggregatieinveau dan kunnen ver-

anderingen waarin prioriteiten van de partijen tot uitdrukking komen – b.v. het initiëren van nieuwe projecten – veel beter worden gesignaleerd.

Een en ander maakt de conclusie van de overheersende invloed van omgevingsvariabelen op beleid, geoperationaliseerd in termen van overheidsuitgaven heel wat minder verrassend dan zij op het eerste gezicht wel leek. Het lijkt op basis van het voorafgaande zelfs niet onmogelijk dat de oorspronkelijke conclusie van de kwantitatieve beleidsanalyse het gevolg van de keus van haar beleidsindicatoren was (zie b.v. J. W. Clarke, p. 1173).

Voor een deel der beoefenaren zijn deze – inmiddels wijdverbreide inzichten – aanleiding tot een herdefiniëring van het onderzoeksobject: 'It might be advantageous to drop the term "output" from expenditure studies althogether since it connotes a descriptive capacity that expenditure figures clearly do not possess. However such is its widespread use and convenience we have retained it for this paper', en: 'The expenditure of public money in such gigantic quantities warrants analysis, whatever its bearing on the quantity and quality of public services it buys' (Newton & Sharpe, pp. 63-64). Anderen hebben getracht langs verschillende wegen aan de bovengeschetste bezwaren tegen de financiële beleidsindicatoren tegemoet te komen. Zulks ondanks defaitistische geluiden over de mogelijkheid van de meting van beleid in niet-financiële termen (Newton & Sharpe, pp. 63-64).

Een – zij het partiële – oplossing van het probleem van de in principe zeer uiteenlopende aanwendingsmogelijkheden van geld is het desaggregeren van uitgavenposten. Treiber heeft dit b.v. gedaan voor de onderwijsuitgaven waarbinnen investeringen en personeelsuitgaven alsook de uitgaven voor een – politiek omstreden – programma werden geanalyseerd.[26]

Ook de kritiek ten aanzien van de verwaarlozing van het verdelingsaspect, of met andere woorden het kijken naar het niveau van de uitgaven en niet naar de mate waarin verschillende groepen daarvan de netto-baten ontvangen, heeft geïnspireerd tot nader onderzoek.

De meest eenvoudige benadering van de vraag 'who benefits' is – conform de desaggregatie strategie – het kijken naar een beperkte categorie uitgaven waarvan te voren redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij ten goede komt aan een specifieke groep burgers b.v. financieel minder draagkrachtigen. Een bekend voorbeeld zijn uitgaven voor sociale verzekeringen en voorzieningen (zie b.v. de al eerder besproken onderzoeken van Dawson & Robinson en Cnudde & Mc Crone). Deze aanpak is evenwel toch onbevredigend. Er kan slechts in een beperkt aantal gevallen worden aangenomen dat bepaalde uitgaven aan bepaalde categorieën uit de bevolking ten goede komen. T.a.v. een categorie als sociale zekerheid waarvan doorgaans wordt aangenomen dat zij aan de laagstbetaalden ten goede komt – blijkt in ons land en de meeste andere West-Europese landen b.v. dat de kinderbijslag vooral ten goede komt aan de

hogere inkomenstrekkers (Koopmans, p. 148). Bovendien wordt in deze aanpak meestal uitsluitend de baten-kant beschouwd, en dan nog slechts een beperkte categorie van baten. Voor een volledige beantwoording van de vraag 'who benefits' zal gekeken moeten worden naar het saldo van de baten en de daaraan verbonden kosten.

Een andere benadering van het verdelingsprobleem in de kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse vinden we bij Lineberry (1977). Hij onderzoekt of stedelijke overheidsvoorzieningen evenredig zijn gespreid over de verschillende stadswijken. Zijn vraag is of, als er geen sprake is van een evenredige spreiding, voorzieningen zijn geconcentreerd in (de nabijheid van) wijken met bepaalde kenmerken (hoog percentage blanken, leden van de politieke en maatschappelijke elite en hoge inkomenstrekkers). Helaas betrof zijn onderzoek slechts één stad. In principe echter kan Lineberry's benadering een vruchtbare aanzet zijn tot een vergelijkende studie waarbij spreidingspatronen van voorzieningen worden vergeleken tussen steden, en verklaard uit verschillen in de politieke en sociale systemen in die steden. Praktisch probleem bij zo'n benadering zal waarschijnlijk de data-verzameling zijn: gegevens over de situering, de bereikbaarheid en de kwaliteit van voorzieningen liggen niet voor het oprapen.

Een derde benadering van de verdelingsproblematiek vinden we bij de Amerikanen Fry & Winters. Zij kiezen als afhankelijke variabele de ratio van de baten uit overheidsuitgaven en de lastendruk (belastingen, heffingen, etc.) voor de laagste drie decielen van de personele inkomensverdeling.

Hoe groter deze ratio des te meer de laagste drie decielen profiteren van de overheid. Berekening van deze ratio vindt plaats aan de hand van eenvoudige assumpties ten behoeve van de toerekening van de baten van uitgaven en de kosten van heffingen en belastingen. Deze benaderingswijze is door haar totaal-aanpak aantrekkelijk. Zowel de inkomsten als de uitgavenkant van de overheidsfinanciën worden beschouwd. Problematisch is evenwel de wijze van toerekening van de kosten en baten aan decielen. Deze problematiek verschilt in wezen niet van de problemen bij de vaststelling van de tertiaire inkomensverdeling (zie b.v. Van der Hoek). Naast de algemene principiële problemen bij de toerekening zijn ook anderszins wel vraagtekens te plaatsen bij de studie van Fry & Winters (zie: Sullivan, Booms & Halldorsen en Lewis-Beck).

Het onderzoek naar de determinanten van beleidsinnovaties is in de kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse het meest populaire alternatief voor het onderzoek naar uitgaven. Innovaties/nieuw beleid hebben als voordeel – in vergelijking tot de uitgavenpatronen – dat daarin eerder verschillen in politieke prioriteiten zullen worden weerspiegeld (zie ook pag. 47 van dit artikel). Bovendien zijn deze variabelen in het algemeen vrij eenvoudig te kwantificeren (als dichotomie: wel of niet geïnnoveerd; of tijdstip van de innovatie t.o.v.

andere eenheden).

In 1969 onderzocht Walker bij de 50 deelstaten van de U.S. innovaties op een groot aantal beleidsterreinen. Zijn conclusie was dat innovatie in de regel voor het eerst werd ingevoerd in geïndustrialiseerde verstedelijkte staten. De invloed van politieke variabelen bleek vrijwel nihil.[27] Vervolgens onderzocht hij langs welke patronen innovaties zich verspreiden. Daarbij was zijn conclusie dat contacten tussen de staten (met name buurstaten) zeer belangrijk waren (zie ook pag. 42).

Ook nadien werd nog een groot aantal innovatie-studies verricht (zie: Gray (1973), Aiken & Alford, G. Downs).

Een vierde richting waarin werd getracht de eenzijdige gerichtheid op overheidsuitgaven te doorbreken, nl. de bestudering van anderssoortige outputs, als constitutioneel beleid en beleid ten aanzien van openbare orde en zedelijkheid, is tot op heden vrij sterk verwaarloosd. Hieraan zullen de problemen bij de kwantificering van de afhankelijke variabelen wel niet vreemd zijn.

Een interessante uitzondering is Fairbanks' onderzoek naar het beleid inzake openbare zedelijkheid. Hij onderzoekt de determinanten van de strengheid van het beleid ten aanzien van geboorte-controle, scheiden, gokken en alcoholica. Daartoe werkt hij met een viertal Guttmann-schaaltjes die per deelterrein de strengheid van het beleid aangeven. Het blijkt dat politieke variabelen interveniëren tussen religieuze en economische variabelen en de afhankelijke (Fairbanks, p. 720).

Een andere weg om anders dan via uitgaven verschillen in beleid te meten wordt gesuggereerd door Rakoff & Schaeffer (pp. 70-71). Zij stellen voor om daarbij gebruik te maken van de 'range of responses' en 'patterns of response'. Na een inventarisatie te hebben gemaakt van de op een bepaald beleidsterrein voorkomende antwoorden (programma's, gehanteerde instrumenten, activiteitenpatronen) wordt bekeken hoeveel van deze programma's/activiteiten door de te vergelijken overheden worden gebruikt, en eventuele patronen (cummulatieve b.v.) daarin.

Op het terrein van de vergelijking van subnationale overheden is mij geen voorbeeld van een dergelijke aanpak bekend. Wel is er een voorbeeld van een dergelijke aanpak te vinden in de 'cross-national' tak van dit type onderzoek, te weten de bekende 'Social Insurance Program Experience' – (SIPE) index van Philip Cutright (Cutright, 1967B).

4.4 De modelspecificatie

In de drie vorige paragrafen heb ik de kritiek op de drie groepen variabelen uit het systeemmodel weergegeven en een aantal alternatieven aan de orde gesteld. Een model is echter meer dan (drie) groepen variabelen; het beoogt te-

vens de relaties tussen deze variabelen in kaart te brengen. Ook de manier, waarop in de modellen der kwantitatieve beleidsanalytici deze relaties zijn opgevat is aan kritiek blootgesteld. In deze paragraaf zullen we trachten deze kritiek te inventariseren en evalueren. Ook hier zullen we ons laten leiden door de systematiek van het systeemmodel; we behandelen achtereenvolgens:

a) de invloed van de omgeving op het politieke systeem (link A)[28] en de directe invloed van de omgeving op het beleid (link C);
b) de omzetting van de omgevingsinvloeden door het politieke systeem in beleid (link B);
c) de feedback (link D).

4.4.1 De invloed van de omgeving op het politieke systeem en de directe invloed van de omgeving op het beleid

De invloed van de omgeving op het politieke systeem loopt volgens het door de kwantitatieve beleidsanalytici aan Easton ontleende systeemmodel via de inputs: eisen en steun.[29]

De assumptie is dat de omgeving zoals die wordt waargenomen door actors, leidt tot (re)acties van die actors, deze acties zijn de inputs: eisen en steun. Problematisch in het model der kwantitatieve beleidsonderzoekers is dat zij omgevingsvariabelen als inkomen, urbanisatie, opleiding e.d. in hun model opnemen. Als zodanig staan deze variabelen slechts in een indirect verband met de eisen en steun: 'We might conceive of them as environmental factors which may lead to the articulation of demands and supports and their communication to political authorities. Demands are verbalized or behavioral articulations of satisfaction or dissatisfaction with the status quo. The relationship between demand-behavior and environment may in some circumstances be high but is certainly neither 1:1 nor constant' (Jacob & Lipsky, p. 18; zie ook: Rakoff & Schaefer, pp. 56-57; Munns, pp. 653-654 en Wilson, p. 5). Resultaat: 'that what enters the political process, the so called black box, is not a single, unambiguous demand from the environment, but a complex of conflicting demands derived from the differing perceptions that individuals have of the environment' (Rakoff & Schaefer, p. 66).

Als proxy-variabelen voor eisen en steun is opname van traditionele omgevingsvariabelen als inkomen, urbanisatie en dergelijke in het model niet gerechtvaardigd. Hanteert men een andere dan het Eastoniaanse omgevingsbegrip dan kan het meenemen van een aantal van deze variabelen wel worden verdedigd. Easton kiest in zijn theoretische benadering voor een beperking van het brede inputbegrip ('including any event external to the system . . . that alters, modifies, or affects the system in any way' (Easton, p. 113) tot 'more narrowly defined inputs' (Easton, p. 114). Voor deze reductie is het nodig 'to

view the major parameters as focusing their effects on two major inputs: demands and support'. (. . .) Zodoende: 'the multiple transactions are collapsed into two major inputs, and these alone are conceived as flowing into and affecting the political system' (Easton, p. 114).

Een zekere eenzijdigheid kan aan deze reductie van omgevingsinvloeden niet worden ontzegd. De invloed van variabelen uit de omgeving wordt teruggebracht tot die invloeden welke lopen via eisen en steun, via *handelingen* van actores dus. Met deze beperking laten we echter een groot aantal inputs buiten beschouwing (Easton ontkent dat niet). Vraag is: in hoeverre is een dergelijke omissie acceptabel? Naar mijn mening is zij dat niet. De reductie gaat geheel voorbij aan een aantal *structurele determinanten* van het politieke systeem. Rakoff & Schaefer lachen deze invloeden weg: 'It's difficult, however to imagine how the current state of economic development could be a cause of, say, the constitutional provisions for annual legislative sessions which were written a century ago' (p. 56). Vervolgens bepalen zij zich verder tot de invloeden via de eisen en steun.

Rakoff & Schaefers ridiculiserende voorbeeld mag ons echter niet misleiden. De structurele determinanten van het politieke systeem bestaan wel degelijk. Een tegenvoorbeeld moge dit verduidelijken.

Bezien we de invloed van het inwonertal van een gemeente in Nederland op haar politieke systeem dan kunnen we het volgende waarnemen:

1. het aantal inwoners is bepalend voor de volgende aspecten:
   a) de mogelijkheid van het voorkomen van functionele (burgemeester is tevens secretaris) en territoriale accumulatie (burgemeester is tevens burgemeester van een of meer andere gemeenten) (art. 2 en 3 Gemeentewet),
   b. het aantal leden van de gemeenteraad (art. 5 Gemeentewet),
   c. het aantal wethouders (althans in principe art. 86 Gemeentewet);
2. het aantal inwoners is voorts in belangrijke mate bepalend voor de inkomsten van de gemeente zowel wat betreft haar eigen inkomsten als met betrekking tot de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Ook is het aantal inwoners bepalend voor de bezoldiging van gemeentelijke bestuurders (burgemeester, wethouders, raadsleden) en ambtenaren.

Het behoeft geen betoog dat deze factoren hun invloed hebben op omvang en kwaliteit van het bestuurlijk en ambtelijk apparaat.

We laten hier dan bijvoorbeeld nog buiten beschouwing de invloed op de organisatie en functioneren van het politieke systeem van de verschillen in de relaties tussen burgers en het bestuur in grote en kleine gemeenten (zie: Dahl & Tufte).

Weinigen zullen willen loochenen dat het hier gaat om belangrijke kenmerken van het politieke systeem die gedetermineerd worden door een omge-

vingskenmerk zonder dat daar demands of supports aan te pas komen.

Het lijkt mij volkomen acceptabel om dergelijke omgevingsvariabelen in een model op te nemen. Niet als indicatoren voor demands/supports maar als structurele determinanten van het politiek systeem.

Een soortgelijke redenering kan worden opgezet ten aanzien van de directe *invloed van omgevingsvariabelen op het beleid.* Rakoff & Schaefer stellen: 'Environmental conditions are not automatically converted into public policy. They must first be translated into social needs, the needs must be recognized by political decision makers, decision makers must then consider alternative solutions to the needs, and they must then act to implement one or more solutions. The result of this process is policy. There is no easy way to avoid the problem of how to measure the generation of demands, the input of demands, the action upon demands' (Rakoff & Schaefer, p. 58).

Ook hier geldt weer dat het gaat om een valide kritiek; maar ook hier lijkt opname van traditionele omgevingsvariabelen op andere gronden zinvol.

Vrij algemeen aanvaard in het politieke en politiek-wetenschappelijke denken is de idee dat de beleidsruimte voor politici vrij gering is. De omvang van de beleidsvrijheid wordt niet in de laatste plaats bepaald door omgevingsvariabelen. Zo beperken de beschikbare financiën (zoals we zagen voor een belangrijk deel een functie van een aantal omgevingsvariabelen) de beleidsruimte. Zo ook kan de omvang van de woningbouw in een gemeente worden bepaald door de beschikbaarheid van bouwkavels binnen de gemeentegrenzen of door de lokale grondprijzen. Opneming van omgevingsvariabelen met betrekking tot onder andere sociaal-economische, demografische en geografische structuur van de subnationale eenheden lijkt een goede zaak.

Zou men zich beperken tot enkel de bestudering van eisen en steun als inputs dan blijft buiten beschouwing in hoever de beleidsinhoud rechtstreeks bepaald wordt door sociaal-economische, demografische en geografische variabelen.

Of en hoe eisen en steun worden omgezet in beleid is een interessante vraag. Deze kan echter niet los worden gezien van de vraag in hoever het politieke systeem 'gevangene' is van de omgeving waarin het opereert.

De beleidsruimte binnen de door de structuur van de omgeving gestelde randvoorwaarden, zou bepalend kunnen zijn voor de mate waarin en de wijze waarop de conversie van eisen en steun in beleid plaats vindt.

Een anderssoortige directe invloed van omgevingsfactoren op het beleid gaat uit van variabelen die indicatief geacht kunnen worden voor de behoefte aan van nature, of wettelijk verplichte taken. Onder 'van nature verplichte taken' kan men verstaan: taken waarvoor 'geldt dat een doorsnee gemeentebestuur het zich eenvoudigweg niet kan veroorloven er geen aandacht aan te besteden' (Van Ruller & Vroon, p. 222). Te denken valt hier b.v. aan reiniging,

straatverlichting, verkeersveiligheid en riolering. Bij de wettelijk verplichte taken gaat het om b.v. onderwijs, bijstand, brandweer en politie. Kenmerkend voor deze taken is dat gegeven hun formeel dan wel materieel verplichte karakter, overheden vrijwel niet anders kunnen dan de behoefte daaraan te honoreren. Dit betekent dat er een vrij nauwe relatie zal bestaan tussen een goed gekozen indicator van de behoefte en een indicator voor de beleidsinspanning. Zo zal het aantal burgers in de leeftijd van 6-12 jaar een globale indicatie geven voor de behoefte aan lagere scholen, de omvang van de gemeente, het aantal inwoners en de mate van industrialisatie voor de omvang van de reinigingsdienst etc. . . Teneinde onjuiste conclusies te voorkomen is het nodig om ook voor deze, de omvang van de cliëntèle indicerende, variabelen te controleren.

4.4.2 De omzetting van de omgevingsvariabelen door het politiek systeem in beleid en de feedback

De manier waarop de conversie van 'demands en supports' in de modellen der kwantitatief vergelijkende beleidsanalyses is opgevat is ook niet onbekritiseerd gebleven. Hier gaat het om de vraag: op welke wijze is het politiek systeem van invloed op de conversie van inputs en outputs.

Godwin & Shepard stellen dat de politieke systeemvariabelen in het algemeen worden behandeld als determinanten van uitgavenniveau's (of andere beleidsvariabelen). Dit is: 'inconsistent with those models of representative government which view representation as a process through which the demands of citizens are linked to policy output' (Godwin & Shepard, p. 1128). Politieke variabelen moeten in het licht van deze modellen niet worden gezien als determinanten maar als 'modifying variables' die de accuratesse van de omzetting van de vraag in outputs bepalen. Deze conversie kan gebeuren in twee vormen. In de eerste vorm genaamd '*linkage models*' vertaalt het politieke systeem de vraag in een daarop afgestemd aanbod. Verschillen in politieke systemen komen dan tot uitdrukking in verschillen in de accuratesse van de vertaling. Het politieke systeem genereert geen vraag uit zich zelf maar werkt slechts met de vraag der burgers; in een additief regressie-model zal niets blijken van een onafhankelijke invloed van politieke systeemvariabelen op de beleidsvariabelen. De bevindingen van vele kwantitatieve beleidsanalisten in deze richting wijst volgens Godwin & Shepard op de juistheid van dit model.

De tweede vorm, de '*nonlinkage models*' komt voor bij 'merit' of 'demerit goods' of als gevolg van 'withinputs'. In beide gevallen wordt in het politieke systeem los van de vraag der burgers een vraag geformuleerd. Dan ook is er sprake van een onafhankelijke invloed van politieke systeemvariabelen op het

beleid. Alleen in het geval van de non-linkage' modellen is een additief regressie-model op zijn plaats.

De vraag welk der twee basismodellen het meest adequaat is lijkt niet op voorhand te beantwoorden. Wel kunnen vraagtekens geplaatst worden bij het voorstel om als afhankelijke variabele de accuratesse van de vertaling te kiezen. Deze variabele is gedefinieerd als het verschil tussen de door burgers gewenste output (b.v. uitgaven) en de feitelijke output. Daarbij wordt de gewenste output geïndiceerd met behulp van een aantal sociaal-economische kenmerken van de onderzoekseenheid. Deze benadering is in een tweetal opzichten problematisch: allereerst is reeds eerder in dit artikel gewezen op de afwezigheid in een groot aantal gevallen van een 1:1 relatie tussen behoeften en sociaal-economische achtergrondskenmerken. Godwin & Shepard beseffen dat hun meting van de vraag naar overheidsuitgaven onvolkomen is. Men kan zich afvragen of het überhaupt wel mogelijk is om te komen tot een verbeterde meting van de gewenste omvang van de collectieve sector.[30]

Als deze zaken inderdaad moeilijk zichtbaar te maken zijn is het overigens de vraag of de rol van het politiek systeem beperkt blijft tot vertaling van deze behoeften in een output. Immers bij een slecht (of gedeeltelijk on-) leesbare basistekst is de vertaling, en daarmee de eigen inbreng van de vertaler, noodzakelijkerwijs groter. Men geraakt dan al snel op het terrein der 'non-linkage' modellen.[31]

Problematisch is eveneens dat de afhankelijke variabele in het model waarin de invloed van politieke variabelen wordt bestudeerd, een lineaire functie is van sociaal-economische achtergrondvariabelen. Het is geenszins denkbeeldig dat diezelfde achtergrondvariabelen gecorreleerd zijn met de bestudeerde politieke systeem variabelen. Het in dit artikel reeds behandelde onderzoek laat over het bestaan van althans deze relatie weinig twijfel bestaan.

Is dit inderdaad het geval dan is het niet mogelijk om de vraag of het eventueel gevonden verband tussen de afhankelijke en het politieke systeem slechts schijnbaar is, te onderzoeken. We zijn daarmede weer aangeland bij de vóór-onderstelde relevantie van politieke systeemkenmerken voor de verklaring van beleid met verwaarlozing van sociaal-economische en andere contingenties, die de case-study benadering van de traditionele politicologie eigen was.

In vrijwel alle weergaven van het systeemmodel die in de kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse worden gegeven is ook een *feedback-loop* opgenomen. Klaarblijkelijk omdat dat nu eenmaal zo hoort, want zelden wordt in de onderzoeken zelf ingegaan op deze relatie.

An sich is een dergelijke omissie te verdedigen. De onderzoeker heeft – dat moge inmiddels duidelijk zijn – zijn handen meer dan vol aan de bestudering van de determinanten van het beleid. Dat hij zich daartoe beperkt – de beleidseffecten verder buiten beschouwing laat – is begrijpelijk. De mogelijk optre-

dende feedback heeft echter belangrijke consequenties voor de vraag naar de geschatte importantie van omgevingsvariabelen. Immers als op tijdstip t een omgevingsvariabele O_t een beleidsvariabele B_t beïnvloedt en die beleidsvariabele op haar beurt de omgevingsvariabele O_{t+1} op tijdstip $t+1$ bepaalt dan is althans een deel van de correlatie tussen O_{t+1} en B_{t+1} op tijdstip $t+1$ het gevolg van de correlatie tussen een variabele met die aspecten van zichzelf die besloten liggen in de andere variabele (Rakoff & Schaefer, pp. 59-60).

Samenvatting en conclusies

In de nu bijna twintig jaren die zijn verstreken na het verschijnen van Dawson & Robinson's 'Interparty-competition, economic variables and welfare policies in the American states' (1963) heeft de kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse zich een vaste plaats binnen de politicologie weten te verwerven.

Terugkijkend op de achter ons liggende twee decennia kunnen er binnen de kwantitatief vergelijkende beleidsstudies met betrekking tot lokale overheden een aantal interessante ontwikkelingen worden waargenomen.

In de traditionele politicologische benadering van subnationale politieke systemen domineerde de studie van het functioneren van overheidsinstanties. Er was sprake van een bijziendheid (myopia) (G. Downs, p. 1) die het gevolg was van de assumptie dat de beleidsinhoud voor een belangrijk deel werd verklaard door de structuur en het functioneren van het politieke systeem. De bevindingen van Dawson & Robinson en Dye leken hiermee niet te verenigen: immers uit hun onderzoeken bleek weinig tot niets van een onafhankelijke invloed van politieke systeemvariabelen op de door hen geanalyseerde 'beleiden'. Deze resultaten vormden de voedingsbodem voor een 'new orthodoxy' (Jacob & Vines, p. 557): 'politics doesn't matter'; de vrijwel perfecte antithese van de aanvankelijke 'bijziendheid'.

Uit de resultaten van latere studies, zowel in de U.S.A. zelf als daarbuiten, werd na verloop van tijd duidelijk dat de 'new orthodoxy' aan een revisie toe was. Nuanceringen waren op een tweetal punten nodig:

Allereerst bleek de invloed van politieke variabelen in de U.S.A. doorgaans kleiner dan in West-Europese landen. Ten tweede bleek dat de invloed van politieke variabelen verschilt per beleidssector (en daarbinnen). Met name in sectoren die zich kenmerken door een hoge mate van controversialiteit zijn verschillen in politieke systeemkenmerken van invloed op verschillen in beleid.

Naast deze twee nuanceringen werd de kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse ook stevig van kritiek voorzien. De kritiek richtte zich in de eerste plaats op de conceptualisering en operationalisering van de begrippen. Bij de omgevingsvariabelen werd onder andere op de verwaarlozing van het gegeven

dat subnationale eenheden functioneren in een bestuurrlijk-politieke context: zowel aan de relaties tussen subnationale en hogere overheden (verticaal) als aan de relaties tussen de subnationale overheden onderling werd in de traditionele kwantitatieve vergelijkende beleidsanalyses geen aandacht geschonken.

Eveneens werd de vraag gesteld of de, meestal eenvoudig te operationaliseren, kenmerken van het electorale proces (opkomst, stemmenpercentages van partijen, partij-competitie en dergelijke) wel de meest relevante kenmerken van het politieke systeem waren. Betoogd werd dat de vrijwel volledige concentratie op het electorale proces een visie op het politieke systeem impliceert die ervan uitgaat dat in dat systeem, inputs automatisch en zonder meer worden omgezet in beleid. Terecht werd er op gewezen dat deze visie voorbij gaat aan invloeden van de structuur van het politieke systeem zelf (withinputs). Hier lijkt onder andere de invloed van de ambtelijke organisatie van belang.

Verreweg de meeste kritiek heeft evenwel de conceptualisering en de operationalisering van de beleidsvariabelen losgemaakt. Gewezen werd op de gevaren van een operationalisering in termen van overheidsuitgaven. Met name drie punten kwamen daarbij aan de orde:

1) geld is ongekwalificeerde koopkracht; zeer verschillende zaken kunnen ermee worden gefinancierd. Verschillende bestedingen van de middelen kunnen evenwel niet worden gesignaleerd door uitgavenindicatoren;
2) men concentreert zich slechts op het niveau van de uitgaven. Niet op de verdeling van de aan deze uitgaven gekoppelde baten (en de lasten in de vorm van heffingen) over de verschillende maatschappelijke groepen. Juist de verdelingsproblematiek echter behoort volgens velen tot het wezen van de politiek;
3) alle beleidsverschillen waaraan geen grote financiële consequenties zijn verbonden blijven buiten beschouwing.

Verder werd gewezen op de grote gevoeligheid van overheidsuitgaven voor verschillen in omgevingsvariabelen. Deze staat in contrast tot de geringe gevoeligheid van uitgavencategorieën (althans wanneer, zoals in de kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse's meestal gebeurt, gekeken wordt naar categorieën op een hoog aggregatieniveau, b.v. begrotingshoofdstukken) voor verschillen in politieke prioriteiten. Deze twee factoren tesamen beschouwend, kan men zich afvragen of veel van de bevindingen die wezen in de richting van een (zeer) grote invloed van omgevingsvariabelen op het beleid, en een ondergeschikte rol van politieke variabelen, niet het resultaat is van het gebruik van overheidsuitgaven als beleidsindicatoren. In de tweede plaats werd kritiek uitgeoefend op de wijze waarop de variabelen onderling gerelateerd worden. In dit verband werd onder andere geconstateerd dat de traditionele omgevingsvariabelen (inkomen per hoofd, urbanisatie) geen adequate weergave waren van de inputs; eisen en steun. Wel echter kunnen deze omgevingskenmerken

zinvol in modellen worden opgenomen als structurele determinanten van of randvoorwaarden voor het politieke systeem en het beleid. Dit laat de noodzaak tot een goede specificatie van eisen en steun echter onverlet.

Een aantal critici vroeg zich voorts af of het politiek systeem niet in veel gevallen werkte als een 'modyfying variable', die de accuratesse van de omzetting van de beleidsvoorkeuren der burgers in een beleid beïnvloedde, maar zelf geen onafhankelijke invloed op het beleid zou uitoefenen. Is dit het geval dan zal het hanteren van een lineair regressie-model, als gebruikelijk in de kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse niet gerechtvaardigd zijn. Zoals al aangegeven bij de kritiek op de operationalisering van de politieke systeemkenmerken mag men de invloed van de structuur van het politieke systeem op het beleid niet slechts vatten in termen van een min of meer frictieloos verlopende, automatische omzetting van beleidsvoorkeuren in beleid. Er is wel degelijk sprake van withinputs.

De massieve kritiek heeft niet alleen geleid tot resignatie. Velen hebben zich door de kritiek laten inspireren tot nieuwe onderzoeken. Dit heeft evenwel geleid tot een diaspora. Elke onderzoeker tracht op eigen wijze tegemoet te komen aan een of enkele elementen uit de kritiek. Andere elementen daaruit blijven echter buiten beschouwing. Gezien het grote aantal kritiekpunten leidt dit tot een baaierd van uiteenlopende benaderingen, waarvan het moeilijk is ze op een gemeenschappelijke noemer te brengen.

De kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse wilde een bijdrage leveren aan de theorievorming met betrekking tot de determinanten van het overheidsbeleid.

Wil zij deze aanvankelijke pretentie waarmaken dan zal een integratie van de vaak veelbelovende nieuwe benaderingen moeten plaats vinden.

Noten

1. Ik heb daarbij geenszins de pretentie hier een volledig overzicht van de literatuur op dit terrein te geven.

2. Zo onderzocht Fisher o.a. het effect van de mate van partij-competitie, en Sachs & Harris het effect van inkomenstransfers tussen de federale en deelstaatoverheden op de uitgavenvolume's van de staten.

3. Een jaar eerder verscheen een weinig bekende publikatie van J. H. Fenton waarin de relatie tussen partij-competitie en o.a. uitgaven voor sociale zekerheid werden onderzocht, mede onder constanthouding van urbanisatiegraad en inkomen per hoofd.

4. Andere publikaties in deze waren o.a.: Hofferbert (1966), Hofferbert & Sharkansky (1969), Dye (1967), Jacob. Enige – meest van recente datum stammende – publikaties die enigszins buiten de hoofdstroom vallen komen in het verdere verloop van dit artikel nog aan de orde.

5. Dye (1966) p. 1; Dye's definitie van outcomes werkt verwarrend omdat hij de

term 'outcomes' (in de regel gereserveerd voor de beleidseffecten) gebruikt als term voor wat doorgaans wordt aangeduid met de termen beleid en output.

6. Deze kritische benaderingen zullen in de volgende paragrafen nog aan de orde komen, alsmede een aantal onderzoeken die zich door deze kritiek hebben laten inspireren.

7. Ietwat andere conclusies ten aanzien van deze factor werden geformuleerd in een nauw bij Hofferbert & Sharkansky aansluitende studie van J. G. Grumm: 'The effects of legislative structure on legislative performance'.

Grumm concentreert zich voor wat de politieke systeem variabelen betreft, op één dimensie, te weten de mate van professionalisering van het parlement. Hij constateert dat deze politieke systeemfactor een duidelijke onafhankelijke invloed heeft op zijn beleidsvariabele 'welfare liberalism' (vnl. hoogte van een aantal sociale uitkeringen, en uitgaven voor onderwijs (Grumm, pp. 318-319).

Deze factor lijkt op de 'professionalism/local-reliance'-factor van Hofferbert & Sharkansky, maar is meer toegespitst op professionalisering met name van het parlement (de 'local-reliance' component ontbreekt). De verschillende resultaten zijn wellicht mede aan deze verschillen toe te schrijven.

8. Irwin's 'Socialism and municipal politics in the Netherlands' laat ik hier buiten beschouwing. Hierin wordt geen analyse van beleid maar van satisfactie met de woonplaats en visie op de lokale overheid ondernomen.

9. Van den Berg, p. 72. Bij de groep 10.000 inwoners was de afhankelijke variabele genomen minus de uitgaven voor Algemeen Beheer. Deze uitgaven bleken sterk negatief samen te hangen met het inwonertal.

10. Deze wijze van systematiseren komt ook in een aantal andere overzichtartikelen op dit terrein voor.

11. Om een indruk van deze veelheid te krijgen zie b.v.: Fried (1975), p. 322 en Newton (1974), pp. 51-78 en Newton (1980), pp. 2-3.

12. Deze uiteenzetting is voornamelijk gebaseerd op Newton (1980), pp. 4-6, zie ook: Aiken & Martinotti en Aiken & Depré.

13. Dit gegeven heeft ook een aantal interessante consequenties voor het functioneren van lokale politieke systemen. Daarvoor zie: Baldersheim c.s.

14. Aiken & Martinotti en Aiken & Depré, zie echter ook Van den Berg, die weliswaar niet werkt met de centrale plaatsen-theorie, maar in zijn onderzoek wel vindt dat de centrumfunctie van een gemeente een belangrijke verklarende factor is voor de uitgaven per hoofd in Nederlandse gemeenten. Ook Bierens & Uhl besteden aandacht aan de centrumfunctie van gemeenten (pp. 27-29).

15. Zie: Skovsgaard en Mouritzen; dit is overigens het algemene probleem van de keuze tussen specifieke indicatoren of een aantal multipele indicatoren versus indices. Daarbij hebben de eersten het nadeel van de sterke contextgebondenheid en het lage abstractieniveau en de laatsten het eerder gesignaleerde nadeel van de ondoorzichtigheid.

16. 'The American system is pre-eminently a system in which functions and responsibilities are shared among the federal, state and local government. The federal government's participation in what are usually conceived to be state and local functions is widespread indeed' (M. Grodzin, p. 975).

17. De invloed van gemeenschappelijke historische, culturele (sociaal-)geografische en klimatologische kenmerken zal ik hier buiten beschouwing laten. Zie: o.a. Sharkansky.

18. In 1975 waren er in Nederland meer dan 1500 gemeenschappelijke regelingen

(Bron: Intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wet Gemeenschappelijke regelingen).

19. Deze omissie kan ook belangrijke methodisch technische consequenties hebben. Zo kan het weglaten van zo'n variabele tot gevolg hebben dat schatters van parameters onzuiver worden (in het geval dat deze correleert met één of meer van de verklarende variabelen. Zie: Pindyck & Rubinfeld, pp. 187-189).

Als dit niet het geval is zullen in veel gevallen de resultaten van de toetsing van het model worden beïnvloed. Immers weglating van een variabele kan aanleiding geven tot het optreden van autocorrelatie (het optreden van afhankelijkheid in de residuelen). Het weglaten van variabelen hoeft niet noodzakelijkerwijs aanleiding te geven tot geautocorreleerde error-termen. Immers bij minder invloedrijke variabelen is de kans groot dat de effecten teniet worden gedaan door andere minder belangrijke variabelen. Maar als de weggelaten variabelen wel belangrijk zijn en/of in dezelfde richting werken, is de mogelijkheid van autocorrelatie reëel. (Zie: Johnston, p. 244). Het optreden van autocorrelatie, leidt indien positief, hetgeen in een aantal gevallen waarschijnlijk geacht kan worden tot een vergrote kans om de nul hypothese van geen verband, te verwerpen. (Zie: Kane, p. 369; Pindyck & Rubinfeld, pp. 106-107).

20. Wel wordt gecontroleerd voor de effecten van variabelen als omvang, leeftijd, en soort technologie van de organisatie.

21. Het onderscheid tussen input-, direct-activity- en effect-indicatoren is afkomstig uit de literatuur. Zie b.v. Parks, Ostrom, Ross & Burkhead.

22. In Nederland is zelfs de geaggregeerde verdeling naar begrotingshoofdstukken strikt genomen niet goed vergelijkbaar tussen gemeenten, laat staan een meer gedesaggregeerde opzet.

23. Zie: Lineberry, p. 19; Fry & Winters, p. 508 en Dye (1969), p. 157. Deze kritiek is niet geheel adequaat ten aanzien van Dawson & Robinson en Cnudde & Mc Crone.

24. Cf. de uitkeringen uit het Gemeentefonds en de verfijningsuitkeringen die allen bepaald zijn met de waarde van een aantal omgevingsvariabelen. Zie b.v. Goudzwaard.

25. Belangrijke verschuivingen tussen aandelen van globale functies op de begroting zullen vrijwel steeds gepaard gaan met het schrappen van uitgaven binnen functies, of het op de nullijn zetten daarvan bij de verdeling van de jaarlijkse begrotingsruimte. Dergelijke operaties komen echter zelden voor. Zie t.a.v. de starheid van overheidsuitgaven b.v. Boorsma.

26. Voor een overzicht van haar belangrijkste resultaten zij verwezen naar pp. 35 van dit artikel.

27. Met uitzondering van de 'apportionement'-index. Aangezien 'apportionement' zelf ook als een innovatie kan worden beschouwd, is het niet denkbeeldig dat de correlatie tussen beide variabelen een schijnverband is (zie: G. Downs, p. 29).

28. Deze aanduiding verwijst naar het eerdere diagram van het systeemmodel op p. 31 van dit artikel.

29. Cf. Dye (1966), p. 4: 'Demands occur when individuals or groups, in response to perceived environmental conditions, act to promote goals interests or actions. Support is rendered when individuals or groups accept the outcomes of elections, obey the laws and pay their taxes'.

30. De meting van de vraag naar collectieve goederen is een uiterst problematische zaak. Zie b.v. Musgrave & Musgrave, pp. 51-82.

31. Hier kan tevens verwezen worden naar de theorieën m.b.t. de onder- dan wel over-voorziening van collectieve goederen van Downs, Galbraith, Buchanan & Tullock en de theorie van Niskanen. Alle verwijzen naar vertalingsproblemen van de vraag naar collectieve goederen in een adequaat aanbod (zi. v. d. Doel).

Gebruikte literatuur

Aiken, M. & Alford, R. R. (1968), Community structure and innovation: the case of urban renewal, in: *American Sociological Review*, pp. 576-593.

Aiken, M. & Depré, R. (1980), *The Urban system, politics and policy in Belgian cities*. Paper presented at E.C.P.R. workshop on Urban policy and Expenditure patterns, Florence 1980.

Aiken, M. & Hage, J. (1967), Program change and organisational properties: a comparative analysis, in: *The American Journal of Sociology*, Vol. 72, no. 5, pp. 503-519.

Aiken, M. & Martinotti, G. (1980), *Left politics, the urban system, and public policy: an analysis of municipal expenditures among the 325 largest cities in Italy*. Paper presented at E.C.P.R. workshop on Urban policy and expenditure patterns, Florence 1980.

Anoniem (1976), *Intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen*, december 1976.

Aquina, H. J. (1979), Sociale en politieke factoren van overheidsbeleid: een vergelijkende analyse, in: Hoogerwerf, A.: *Overheidsbeleid;* Alphen a/d Rijn 1978, pp. 158-172.

Baldersheim, H.; Brandsdal, E.; Tjemsland, E. (1980), *Urban leadership and the political organisation of service-provision: the metropolitan dimension (draft)*. Paper presented at E.C.P.R. workshop on Urban policy and expenditure patterns, Florence 1980.

Berg, G. van den (1956), *De structuur van de gemeentelijke uitgaven*. Leiden 1956.

Bierens, H. & Uhl, G. (1977), *De gemeentelijke activiteiten in middelgrote gemeenten; een modelmatige benadering*. Stichting voor Economisch Onderzoek, Amsterdam, 1977.

Booms, B. H. & Halldorsen, J. R. (1973), The politics of redistribution – a reformulation, in: *American Political Science Review* 67: 924-933, 1973.

Boorsma, P. B. (1980), Naar de versoberingsstaat: rooien en snoeien in de verzorgingsstaat, in: *Openbare Uitgaven*.

Burkhead, J. & Ross, P. J. (1974), *Productivity in the local government sector*. Lexington 1974.

Cameron, S. H. & Hofferbert, R. I. (1976), The dynamics of education finance in federal systems: cross-time-analyses, in: *Policy & Politics* 5 (1976), pp. 129-157.

Clark, T. N. (1968), Community structure, decision making, budget expenditures, and urban renewal in 51 American communities, in: Bonjean, C. M.; Clark, T. N. & Lineberry, R. L.: *Community politics, a behavioral approach*. New York/London 1971 (verscheen eerder in 1968 in American Sociological Review, pp. 576-593).

Clark, T. N. (1972), Urban typologies and political outputs, in: Berry, B. J. L. & Smith, K. B.: *City classification handbook*, New York etc., 1972, pp. 152-178.

Clarke, J. W. (1969), Environment, process and policy: a reconsideration, in: *Ame-*

rican Political Science Review 63: pp. 1172-1182.
Cnudde, C. F. & Mc Crone, D. J. (1969), Party competition and welfare politics, in: *American Political Science Review* 63: pp. 858-866.
Cutright, P. (1967A), Ineaquality: a cross national analysis, in: Nesvold, B. A. & Gillespie, J. V.: *Macro-quantitative analysis,* pp. 531-537, Bevery Hills, 1971.
Cutright, P. (1967 B), Political structure, economic development and national security programs, in: Nesvold, B. A. & Gillespie, J. V.: *Macro-quantitative analysis,* pp. 539-555, Beverly Hills, 1971.
Dahl, R. A. & Tufte, E. R. (1973), *Size and democracy*. Stanford 1973.
Dawson, R. E. & Robinson, J. A. (1963), Inter-party competition, economic variables and welfare policies in American states, in: *Journal of politics* 25: pp. 265-289.
Dearlove, J. (1973), *The politics of policy in local government*. London 1973.
Doel, J. van den (1978), *Demokratie en welvaartstheorie*. Alphen a/d Rijn 1978 (2e druk).
Downs, G. W. jr. (1976), *Bureaucracy, innovation and public policy*. Lexington 1976.
Downs, G. W. & Rocke, D. (1978), Bureaucracy and juvenile corrections in the States, in: *Policy Studies Journal*, vol. 7, pp. 721-728.
Dye, T. R. (1966), *Politics, Economics and the public: policy outcomes in the American states*. Chicago 1966.
Dye, T. R. (1967), Governmental structure, urban environment, and educational policy, in: *Midwest Journal of Political Science* 11: 2; pp. 353-380.
Dye, T. R. (1969), Income inequality and American state politics, in: Sharkansky, J.: *Policy analysis in political science*. Chicago 1970, pp. 139-148, (verscheen eerder in: *American Political Science Review* 63: 1; pp. 157-162.
Dye, T. R. (1972), *Understanding public policy*. Englewood Cliffs 1972.
Easton, D. (1965), *A systems analysis of political life*. New York, 1965.
Fabricant, S. (1952), *The trend of government activity in the United States since 1900*. New York, 1952.
Fairbanks, D. (1978/1979), Politics, economics and the public morality: why some states are more 'moral' than others, in: *Policy Studies Journal*, vol. 7, pp. 714-721.
Felling, A. J. A. (1974), *Lokale macht en netwerken. Een methodologische terreinverkenning*. Alphen a/d Rijn, 1974.
Fenton, J. H. (1966), *People and parties in politics*. Glenview, Illinois, 1966.
Fisher, G. W. (1964), Interstate variation in state and local government expenditure, in: *National Tax Journal* 17: pp. 57-74.
Fowler, E. P. & Lineberry, R. L. (1967), Reformism and public policies in American cities, in: *American Political Science Review*, vol. 6, pp. 701-716.
Fried, R. C. (1975), Comparative Urban policy and performance, in: Greenstein, F. & Polsby, N., *Handbook of political science,* vol. 6, pp. 305-379.
Fried, R. C. (1976), Party and policy in West German cities, in: *American Political Science Review*, vol. 70, pp. 11-24.
Fried, R. C. (1980), Party politics and performance: the case of Dutch cities, in: *Acta Politica* 80, 1 Jrg. XV, pp. 61-110.
Fry, B. R. & Winters, R. F. (1970), The politics of redistribution, in: *American Political Science Review* 64: pp. 508-522.
Game, K. W. (1978/1979), Controlling air pollution: why some states try harder, in:

Policy Studies Journal, vol. 7, pp. 728-738.
Getter, R. W. & Schumaker, P. D. (1978), Contextual bases of responsiveness to citizen preferences and group demands, in: *Policy & Politics*, 6: pp. 249-278.
Golembiewski, R. T.; Welsch & Crotty, W. J. (1969), *A methodological primer for political scientists*. Chicago, 1979.
Godwin, R. K. & Shepard, W. B. (1976), Political processes and public expenditures: a reformulation based on theories of representative government, in: *American Political Science Review* 70: pp. 1127-1135.
Goudzwaard, F. H. (1978), *Lagere overheden en hun financieel statuut*. Leiden/Antwerpen, 1978.
Gray, V. (1973), Innovation in the states: a diffusion study, in: *American Political Science Review* 67: pp. 1174-1185.
Gray, V. (1976), Models of comparative state politics: a comparison of cross-sectional and time-series-analyses, in: *American Journal of Political Science* XX, 2, pp. 235-257.
Gregg, P. M. (1974), Units and levels of analysis: a problem to policy analysis in federal system, in: *Publius,* Vol. 4, pp. 59-86.
Grodzin, M. (1960), American political parties and the American system, in: *Western Political Quarterly*, 13: pp. 974-998.
Grumm, J. G. (1971), The effects of legislative structure on legislative performance, in: Hofferbert, R. I. en Sharkansky, I.: *State and urban politics, readings in comparative public policy*. Boston, 1971.
Hansen, T. (1978), Central controls and local budgeting behavior: a test of some partial models, in: *Policy & Politics*, Vol. 6, pp. 299-319.
Hansen, T. & Kjellberg, F. (1976), Municipal expenditures in Norway: autonomy and constraints in local government activity, in: *Policy & Politics*, Vol. 4, pp. 25-50.
Harris, R. & Sachs, S. (1964), The determinants of state and local expenditures and intergovernmental flow of funds, in: *National Tax Journal* 17, pp. 75-85.
Heiskanen, I. & Martikanen, T. (1974), On comparative policy analysis: Methodological problems, theoretical considerations and empirical applications, in: *Scandinavian Political Studies,* Vol. 9, pp. 9-22.
Herweijer, M. (1980), Spanningsvelden in de gedecentraliseerde eenheidsstaat, (nog te verschijnen).
Hill, M. J. (1972), *The Sociology of public administration*. London, 1972.
Hoek, M. P. van der (1978), Coreferaat, in: *Openbare uitgaven* 10: 4, pp. 154-158.
Hofferbert, R. I. (1966), The relation between public policy and some structural and environmental variables in the American states, in: *American Political Science Review* 60, pp. 73-82.
Hofferbert, R. I. (1974), *The study of public policy*. Indianapolis/New York, 1974.
Hofferbert, R. I. & Sharkansky, I. (1969), Dimensions of statepolitics, economics and public policy, in: *American Political Science Review* 63, pp. 867-879.
Hoogerwerf, A. (1976), Vergelijkende politicologie, in: Schendelen, M. van (red.), *Kernthema's van de politicologie,* Meppel, 1976, pp. 238-261.
Irwin, G. A. (1975), *Socialism and municipal politics in the Netherlands, paper for conference on parties, politics and the quality of urban life*. Bellagio, 1975.
Jackman, R. W. (1975), *Politics and social equality: a comparative analysis*. New York etc., 1975.
Jacob, H. (1964), The consequences of malapportionment: a note of causion, in:

Social Forces 1964, pp. 260-266.
Jacob, H. & Lipsky, M. (1968), Outputs, structure and power an assessment of changes in the study of state and local politics, in: Hofferbert, R. I. & Sharkansky, I., *State and Urban politics*, Boston, 1971. (Verscheen eerder in *Journal of Politics* 30: 2, 1968, pp. 510-538.
Jacob, H. & Vines, K. (eds.) (1971), *Politics in the American States*. Boston, 1971 (2e druk).
Johnston, J. J. (1963), *Econometric methods*. New York, 1963.
Kane, E. J. (1969), *Economic statistics & econometrics an introduction to quantitative economics*. New York, 1969 (international edition).
Key, V. O. (1951), *Southern politics in state and nation*. New York, 1951.
Koopmans, L. (1975), *Overheidsfinanciën*, 3e druk. Leiden, 1975.
Lewis-Beck, M. (1977), The relative importance of socio-economic and political variables for public policy, in: *American Political Science Review* 71, pp. 559-566.
Lineberry, R. L. (1977), *Equality and urban policy: the distribution of municipal public services*. Bevery Hills, 1977.
Lockard, D. (1959), *New England State Politics*. Princeton, 1959.
Mouritzen, P. E. & Skovsgaard, C. J. (1980), *On the importance of the urban hierarchy for local government service – and expenditure levels*. Paper presented at E.C.P.R. workshop on urban policy and expenditure patterns, Florence, 1980.
Munns, J. M. (1975), The environment, politics and policy literature: a critique and reformulation, in: *Western Quarterly*, Vol. 28, pp. 646-667.
Newton, K. (1974), Community performance in Britain, in: *Current Sociology* 22, pp. 49-86.
Newton, K. (1980), *Central place theory and local public expenditure in Britain*, Paper presented at E.C.P.R. workshop on Urban policy and expenditure patterns, Florence, 1980.
Newton, K. & Sharpe, L. J. (1977), Local outputs research: some reflections and proposals, in: *Policy & Politics*, Vol. 5, pp. 61-82.
Ostrom, E. (1975), The need for multiple indicators in measuring the output of public agencies, in: Scioli, F. P. jr. & Cook, T. J. (eds.), *Methodologies for analysing public policies*, Lexington, 1975, pp. 13-24.
Parks, R. B. (1975), Complementary measures of police performance, in: Dolbeare, K. M., *Public policy evaluation*, Beverly Hills/London, 1975, pp. 185-218.
Penniman, C. (1971), The politics of Taxation, in: Jacob & Vines (zie aldaar).
Pindyck, R. S. & Rubinfeld, D. L. (1976), *Econometric models and economic forecasts*. New York etc., 1976.
Pryor, F. L. (1968), *Public expenditures in communist and capitalist nations*. London, 1968.
Rakoff, S. & Schaefer, G. (1970), Politics, Policy and Political Science: Theoretical alternatives, in: *Policy and society*, November 1970, pp. 51-77.
Ringeling, A. (1978), *Beleidsvrijheid van ambtenaren*. Alphen a/d Rijn, 1978.
Rijnders, D. (1980), *De bestuurder en ander/hoger gezag*, Paper Congres Vereniging voor Bestuurskunde, 1980.
Rose, D. (1973), National and local forces in state politics: the implications of a multi-level policy-analysis, in: *American Political Science Review*, 1973, vol. 67, pp. 1162-1173.

Rourke, F. E. (1969), *Bureaucracy, politics, and public policy*. Boston, 1969.
Ruller, H. van & Vroon, A. (1972), Gemeentelijke zelfstandigheid, in: *Bestuurswetenschappen*, juli 1972, nr. 4, pp. 217-233.
Sharkansky, I. (1967), Government expenditures and public services in the American States, in: Sharkansky, I., *Policy Analysis in political science*, Chicago, 1970, pp. 115-135, (verscheen eerder in: *American Political Science Review*, 1967, pp. 1066-1077).
Sharkansky, I. (1968), Regionalism, economic status and the public policies of American states, in: Sharkansky, I., *Policy Analysis in Political Science*, Chicago, 1970, pp. 186-206, (verscheen eerder in: *Social Science Quarterly*, June 1968, pp. 9-26.
Treiber, H. (1980), *Once again: does politics matter? The role of party politics for West German school policy*, Paper presented at E.C.P.R. workshop on Urban and expenditure patterns, Florence, 1980.
Walker, J. L. (1971), Innovations in State politics, in: Jacob, H. en Vines, J. K. (zie aldaar).
Wiatr, et al. (1971), *The International studies of values in politics. Values and the active community*. New York, 1971
Wilensky, H. L. (1975), *The Welfare State and equality*. Berkeley, 1975.
Wilson, J. Q. (red.) (1968), *City politics and public policy*. New York, 1968.