



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Over lokaal bestuur en centraal beleid

Derksen, W.

Citation

Derksen, W. (1982). Over lokaal bestuur en centraal beleid. *Acta Politica*, 17: 1982(2), 257-274.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452265>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452265>

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

Literatuur

Over lokaal bestuur en centraal beleid*

door W. Derksen

Naar aanleiding van:

- Denters, S. A. H., *Volkshuisvestingsbeleid en bestuurlijke organisatie van gemeenten*: Verslag van een vergelijkend onderzoek, TH Twente, Enschede, 1981.
- Hakvoort, J. L. M., *Territoriale decentralisatie*, Assen, 1980.
- Ruiter, D. W. P. en J. J. A. Thomassen (red.), *Omvang van gemeenten*, Enschede, 1981.
- Rijken van Olst, Ina, *Determinanten van de gemeentelijke herindelingen in Nederland na 1960: Een statistische analyse met indicaties voor de uitvoering van het beleid*, Haren, 1980.
- *Wethouders in Nederland: Een onderzoek naar hun positie en functioneren*, V.N.G., Den Haag, 1980.

I Inleiding

Naar een recent bericht in *De Nederlandse Gemeente* worden tal van gemeenten geplaagd door een teveel aan wetenschappelijke onderzoekers die hun licht willen laten schijnen over het lokaal bestuur.¹ Of deze plaag tot excessen aanleiding heeft gegeven en het beschermende woord van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in genoemd bericht rechtvaardigde, is niet geheel onwaarschijnlijk. Anderszins is het verheugend dat zoveel gemeenten aan lokaal bestuursonderzoek willen mee doen, aangezien in zijn algemeenheid nog steeds vrij weinig bekend is over het functioneren van het lokaal bestuur. Met name over de relatie tussen het functioneren van het bestuur en de omvang van de gemeente, gemeten naar het inwonertal, weten we niet veel. Dat is eigenlijk verbazingwekkend daar het beleid van tal van regeringen, gericht op de bestuurlijke reorganisatie, reeds jaren is gestoeld op de gedachte dat de (zeer) kleine gemeenten onvoldoende in staat zijn aan hun verplichtingen te voldoen.² Een dergelijk beleid behoeft kennis over de relatie tussen de omvang van de gemeente en het functioneren van het lokaal bestuur. Om die reden zijn studies naar het functioneren van het lokaal bestuur ook vanuit het oogpunt van het beleid zeer relevant.

Op het eerste gezicht mag het verwondering wekken dat vrij plotseling een

aantal beleidsrelevante studies verschijnt. Het geweklaag over de geringe beleidsrelevantie van sociaal-wetenschappelijk onderzoek ligt nog niet zo ver achter ons. Wellicht heeft een onverwachtse factor dit effect gesorteerd: de financiën. Sinds de gelden uit de eerste en tweede geldstroom niet meer rijkelijk vloeien, wenden vele onderzoekers zich (soms uit noodzaak) tot de derde geldstroom. Het onderzoek van Denters werd gefinancierd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken, het onderzoek van Hakvoort door de gemeente Rotterdam, het onderzoek van Ruiter en Thomassen door het Instituut Contact Randgemeenten, terwijl het onderzoek *Wethouders in Nederland* voortkwam uit de koker van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, dus qua doelstelling ook niet als zuiver-wetenschappelijk mag worden betiteld. Het is opvallend dat de studie van Rijken van Olst, die zowel qua doelstelling als qua uitvoering zuiver-wetenschappelijk was, als enige een te geringe beleidsrelevantie kan worden 'verweten'. Het lijkt er op dat de beleidsrelevantie zich via de achterdeur van de derde geldstroom een belangrijker plaats binnen het sociaal-wetenschappelijk onderzoek heeft weten te verwerven dan velen voor mogelijk en wenselijk hadden gehouden. Niettemin zal ook de toegenomen wetenschappelijke belangstelling voor onderwerpen die op beleid betrekking hebben voor het beleidsrelevante onderzoek een steun in de rug zijn geweest.

In het navolgende wil ik eerst op de genoemde studies afzonderlijk ingaan. Ik zal me daarbij beperken tot de methodologie van het onderzoek, de kennis die het onderzoek ons heeft gebracht en de beleidsrelevantie van de onderzoeksresultaten. Na de bespreking van deze studies, die zich alle min of meer tot de minister of andere beleidsvoerders richten – soms in de vorm van concrete aanbevelingen, soms in de vorm van een dringend verzoek aan de minister om het beleid op te schorten alvorens de onderzoekers geheel gereed zullen zijn met hun studie –, zal ik op enkele algemene punten terugkomen.

II Wethouders in Nederland

Het onderzoek *Wethouders in Nederland* werd in 1979 geïnstigeerd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Het onderzoek werd opgedeeld in drie deelonderzoeken: een onderzoek naar de positie en het functioneren van de wethouder in algemene zin (1), een onderzoek naar de materiële aspecten van het wethouderschap (weddestructuur en andere rechtspositionele zaken) (2) en een onderzoek naar de nevenfunctie-uitoefening door wethouders en de daarmee verband houdende financiële aspecten (3).³ Om de gestelde vragen te kunnen beantwoorden werden alle wethouders in Nederland schriftelijk geënquêteerd (de response bedroeg 78,7%) en werden bovendien 60 wethouders geïnterviewd. De keuze van deze 60 wethouders was tamelijk willekeurig: 20 respondenten uit gemeenten

kleiner dan 10.000 inwoners, 20 respondenten uit gemeenten tussen 10.000 en 30.000 inwoners en 20 respondenten uit gemeenten groter dan 30.000 inwoners. Dat de auteurs enthousiast opmerken dat 'de juistheid van het onderscheid in de voorafgaande hoofdstukken meermalen bevestigd is'⁴, doet aan mijn bezwaar tegen de willekeurige indeling niets af, aangezien de resultaten uit de 'vorige hoofdstukken' naar uit de onderzoeksopzet blijkt, pas bekend waren toen de steekproef voor de interviews reeds lang getrokken moest zijn. De willekeurige indeling is niet los te zien van het feit dat voor het wetenschappelijk interessante gedeelte van het onderzoek (deelonderzoek 1) een centrale vraagstelling nagenoeg volledig ontbreekt. Bovendien ontbreekt een theoretisch kader en hinkt men op meer gedachten dan voor het onderzoek vruchtbaar is. Zo pogen de auteurs ook antwoord te geven op vragen die een andere onderzoeksopzet zouden vergen. Voor vragen over college's van B&W en over de rol van de burgemeester had men een andere eenheid van analyse moeten kiezen. Ten onrechte doet men dan ook op grond van deze enquête daarover uitspraken. Dit is te meer te betreuren daar juist hier een interessante poging wordt gedaan aansluiting te zoeken bij onderzoek van Dittrich.⁵ Het onderzoek wekt gemakkelijk de verwachting dat het een navolging betreft van het door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten eerder uitgebrachte rapport *Een goede raad*.⁶ Ook de auteurs vermelden dat 'nu een zelfde soort studie zal worden verricht'.⁷ Afgezien van het feit dat *Een goede raad* veel meer een beleidsvisie uitdroeg, moet worden geconstateerd dat een vergelijking helaas niet opgaat. Daarvoor ontbreekt te zeer een heldere, eenduidige vraagstelling en bovendien – wat vervelender is – een kader. De vraag die in een bijlage als leidraad voor het onderzoek wordt genoemd (ten aanzien van welke aspecten is de positie van de wethouder in beweging?) zou een goede mogelijkheid zijn geweest.⁸ Deze vraag wordt in het rapport echter wel erg mager beantwoord. Bovendien gaan de auteurs aan veranderingen in de lokale politiek (democratisering, stelselmatiger beleidsvoering, veranderende rol van de burgemeester) en veranderingen in het wethoudersambt over een langere periode ('van ere-ambt tot manager') grotendeels voorbij.

Dat het onderzoek voor het tweede en derde deelonderzoek beleidsrelevant is, mag duidelijk zijn. Een aantal belangrijke knelpunten met betrekking tot weddestructuur en andere rechtspositionele kanten van het wethoudersambt wordt hier gememoreerd. Ook het eerste deelonderzoek heeft resultaten opgeleverd die in het kader van de bestuurlijke reorganisatie relevant zijn. Zo blijken in gemeenten kleiner dan 6000 inwoners meer dan 40% van de wethouders een 'plaatselijke' (communalistische) politieke partij te vertegenwoordigen.⁹ De beslissingsruimte van de wethouders neemt in het College toe naarmate de gemeente groter wordt, hun contacten met het ambtelijk apparaat worden belangrijker en meeromvattend, en hun contacten met de bevolking

worden geringer. In de kleine gemeenten ziet de wethouder zich meer als vertegenwoordiger van de gehele bevolking, in de grote gemeenten is hij meer vertegenwoordiger van zijn partij. Daar neemt het contact met de eigen politieke achterban dan ook een belangrijke plaats in. Opvallend is dat de wethouders in de grote gemeenten (60-200.000 inwoners) het minst positief over de kwaliteit van het ambtelijk apparaat denken.

Deze conclusies zijn niet alle verrassend, aangezien vele aansluiten bij eerder verricht onderzoek.¹⁰ Niettemin is de conclusie over de kwaliteit van het ambtelijk apparaat in grote gemeenten, althans in de ogen van de wethouders, beleidsmatig een boeiende bevinding. Desondanks is mijn oordeel over dit onderzoek duidelijk: een gemiste kans. Wanneer dit in feite omvangrijke onderzoek beter was geëncadreerd, meer had voortgebouwd op bestaand onderzoek en bestaande theoretische concepties en wanneer een heldere, eenduidige vraagstelling aan het onderzoek was voorafgegaan, was het een veelbelovend onderzoek geweest. Nu wordt de lezer slechts overgoten met een brij aan cijfers, waarvan de onderlinge relatie te vaak onduidelijk is. Wanneer de Vereniging van Nederlandse Gemeenten meent andere onderzoekers te moeten waarschuwen voor *enquêteritis* bij gemeentebesturen, is na dit onderzoek wel duidelijk waar die ziekteverschijnselen onder andere door zijn veroorzaakt.¹¹

III Kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse

Alvorens de eerste resultaten van een kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse werden gepubliceerd, trachtte Denters in *Acta Politica* reeds aan te tonen hoe belangrijk deze beleidsanalyse is.¹² Velen zullen met hem kunnen instemmen dat de kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse een belangrijke plaats hoort in te nemen in het politicologisch onderzoek, anderszins acht ik zijn verwijzen aan het adres van de – plotsklaps – traditionele lokaal-politicologische onderzoeken wel te sterk aangezet. Waarom bijvoorbeeld het lokale machts-onderzoek in één keer moet worden bijgezet in het museum van 'bijziende' politicologen (Denters neemt het begrip 'bijziendheid' in dit verband graag van Downs over) en iedereen het lichtend voorbeeld zou moeten volgen van de (schijn-) moderne kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse, is me niet geheel duidelijk, zeker niet na de ingrijpende en terechte kritiek die Denters levert op de beoefenaren van deze nieuwe techniek. In de kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse draait het om de volgende 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?¹³ Denters constateerde in *Acta Politica* dat de verrichte analyses te kampen hebben met een gebrek aan theorievorming, zowel ten aanzien van de indicatoren, van de beleidsvariabelen als ten

aanzien van de relatie tussen deze beide. Juist op dit punt heeft Denters in zijn vergelijkende onderzoek naar het volkshuisvestingsbeleid van Nederlandse gemeenten een zeer verdienstelijke poging gedaan andere wegen in te slaan en de kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse nieuwe impulsen te geven. Zijn verslag van het onderzoek betreft overigens nog maar de eerste resultaten. Een diepgravender analyse zal volgen, waarin zeker nog zal worden ingegaan op de relatieve betekenis van omgevingsvariabelen en politieke systeemvariabelen voor de geconstateerde output. Het onderzoek heeft zich tot nog toe gericht op de drie volgende vragen: welke overeenkomsten en verschillen bestaan tussen Nederlandse gemeenten voor wat betreft een aantal aspecten van hun volkshuisvestingsbeleid (1); welke overeenkomsten en verschillen bestaan tussen de Nederlandse gemeenten voor wat betreft een aantal aspecten van hun politieke en bestuurlijke systemen (2) en in hoeverre hangen eventuele verschillen in beleid (vraag 1) samen met kenmerken van het gemeentelijke politieke en bestuurlijke systeem (vraag 2) en zijn omgeving (3). Niet alleen tracht Denters in zijn onderzoek opzet de kritiek op de theorieeloosheid van indicatoren, beleidsvariabelen en hun samenhang te ondervangen, hij verbindt ook belangrijke consequenties aan nadere kritiek. Zo wordt de kwantitatief vergelijkbare beleidsanalyse verweten de bestuurlijk-politieke omgeving te verwaarlozen (1), het beleid louter te meten aan de hand van het totaal aan uitgaven (2) en de politieke variabelen te sterk op het electorale proces te betrekken (3). Ter ondervanging van het eerste bezwaar betreft Denters de relatie van de gemeente met hogere overheden in het onderzoek door het beleid te meten naar gelang de beleidsvrijheid van de gemeente groter of kleiner is. Het tweede bezwaar wordt ondervangen door het accent te leggen op het verdelingsaspect van het (volkshuisvestings)beleid, en het derde door naast de politieke kleur van de gemeenteraad en B&W ook een aantal kenmerken van de structuur van de organisatie van het politieke systeem als variabele mee te nemen.

Het onderzoek omvatte een drietal schriftelijke enquêtes: één over de gemeentelijke organisatie, één specifiek over de burgemeester en één over het volkshuisvestingsbeleid. De response was – in het licht van de zeer uitgebreide enquête – heel redelijk: van 70,5% van de gemeenten werden alle drie enquêtes terugontvangen. De resultaten zijn belangwekkend. Ten aanzien van de gemeentelijke organisatie zijn gegevens verzameld over de (horizontale) differentiatie in het bestuur, de integratie en de coördinatie van het bestuur (positie van de raad, B&W en het ambtelijk apparaat in het beleidsproces), democratisering (voorlichting, inspraak) en rationalisering (meerjarenprogramma's en dergelijke). Prachtig onderzoeksmateriaal is verzameld, zij het dat ik een paar kleine kanttekeningen wil maken. Democratisering van het bestuur vat Denters wat te formalistisch op: er is alleen sprake van democratisering wanneer er officiële kanalen zijn. Daarmee gaat hij aan de informele democratie voorbij.

Bovendien baseert hij zich op de perceptie van de burgemeester over het belang van informatiekkanalen en niet op het feitelijk functioneren¹⁴; ook worden alleen de participatie-mogelijkheden voor burgers onderzocht en niet de feitelijke participatie.

Voor de output-variabelen maakt Denters een interessante categorisering naar beleidsvrijheid bij doelformulering en bij het aanwenden van middelen. Op basis daarvan kiest hij als beleidsvariabelen het geplande aandeel woningwetwoningen in het totale bouwprogramma, het aandeel woningen voor één- en tweepersoonshuishoudingen en de betrokkenheid van de gemeente bij de woonruimteverdeling. Uiteindelijk blijkt er geen verband te bestaan tussen deze beleidsvariabelen en de gemeentegrootte. De conclusie over de relatie tussen de beleidsvariabelen en de politieke kleur is niet minder interessant: de politieke kleur van het gemeentebestuur discrimineert het sterkste wanneer de beleidsvrijheid van het gemeentebestuur het geringste is. Er bleken geen significante verbanden te bestaan tussen de differentiatie en de coördinatie op de secretarie enerzijds en de beleidsvariabelen anderzijds.

De keuze van de gemeentegrootte als variabele werd onder andere gemotiveerd met de beleidsrelevantie van onderscheidingen naar gemeentegrootte. Voorzichtigheidshalve voegt Denters daar meteen aan toe: 'Dit impliceert niet dat ons onderzoek kan worden beschouwd als een onderzoek naar de wenselijke gemeentegrootte'.¹⁵ Deze laatste opmerking raakt mijn belangrijkste bezwaar tegen deze boeiende studie: Denters heeft de kritiek op de kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse vanwege de theorieeloosheid van de relatie *tussen* de inputvariabelen en de outputvariabelen niet ontzenuwd. Wanneer hij deze relatie in het teken had gesteld van de omvang van gemeenten en het functioneren van het lokaal bestuur, zoals Ruiter en Thomassen doen, was zijn onderzoek nog interessanter geweest. Hij had dan bijvoorbeeld ook niet gekozen voor het aandeel woningwetwoningen in het totale woningbouwprogramma, maar voor het aantal woningwetwoningen in relatie tot het totale woningbestand, of het gewenste aantal woningwetwoningen. Aangezien woningwetwoningen bij het Rijk moeten worden bevochten, was het met een dergelijke onderzoeksofzet wel mogelijk geweest om de bestuurskracht van kleine en grote gemeenten te vergelijken. Door een te willekeurige keuze van deze variabelen is dat nu, ten aanzien van de woningwetwoningen, niet mogelijk.

Niettemin blijkt wel uit het onderzoek van Denters dat de gemeenteraad in kleine gemeenten in het algemeen eerder wordt geïnformeerd over beleidsvoornemens dan in grote gemeenten, alhoewel dit voor het specifieke geval van bestemmingsplanvoorbereiding niet blijkt op te gaan. Bovendien blijkt de grootte van het ambtelijk apparaat in grote gemeenten relatief groter dan in kleinere, wellicht te verklaren uit het feit dat de coördinatieproblemen in grotere gemeenten bleken toe te nemen.¹⁶ Daarnaast blijkt het gevoerde beleid het

beste te sporen met de behoefte, wanneer de gemeentelijke beleidsvrijheid het grootste is. Denters ziet hierin niet ten onrechte een aanwijzing voor de noodzaak van decentralisatie.

IV Omvang van gemeenten

Denters koppelde dus zowel de omvang van gemeenten als politieke systeemkenmerken aan de outputvariabelen. Ruiter en Thomassen stellen (als eindredacteuren) daarentegen voor de input, de output (en de feedback, wanneer we rechtsbescherming daaronder mogen begrijpen) van het beleidsproces aan de omvang van de gemeente te relateren. De studie van Ruiter en Thomassen mag overigens nog niet als een afgerond project worden beschouwd. In feite vormt het uitgebrachte rapport 'Omvang van gemeenten' een afsluiting van een voorbereidende fase van empirisch onderzoek. In het rapport wordt op zeer heldere en zeer gedegen wijze een probleemstelling geformuleerd, nadere onderzoeksvragen gepreciseerd en een onderzoeksopzet ontworpen. Met de steun van nieuwe financieringsbronnen moet het mogelijk zijn dit zeer goed onderbouwde onderzoek uit te voeren. Voor de studie van het lokaal bestuur zou dat zeer wenselijk zijn.

Terwijl het startpunt van Denters was gelegen in kwantitatief vergelijkende beleidsanalyse, kwamen Ruiter en Thomassen vanuit een evaluatie van gemeentelijke herindelingen vrijwel bij eenzelfde vraagstelling uit. Aangezien gemeentelijke herindelingen in Nederland weinig onderbouwd blijken plaats te vinden en met name de zogenaamde minimuminwonertallen zeer willekeurig zijn, vroegen Ruiter en Thomassen zich af welke relatie er bestaat tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van de lokale gemeenschap. Ze stelden vast dat de huidige argumenten voor een minimum-omvang voor gemeenten veel te beperkt zijn. In feite berusten ze ook nog nergens op.¹⁷ Maar ook afgezien van de problematiek van het minimuminwonertal bestaat er behoefte aan een 'normatieve conceptie ten aanzien van de lokale bestuurslaag waaraan duidelijke maatstaven kunnen worden ontleend aan de hand waarvan kan worden bepaald of voorgenomen veranderingen in het lokale bestel ook verbeteringen zullen zijn'.¹⁸ In de tweede plaats ontbreekt voldoende feitelijke kennis ten aanzien van de vraag welke veranderingen streeksgebonden herindelingen in de lokale bestuurslaag teweeg zullen brengen. Deze omissies moeten naar de mening van Ruiter en Thomassen worden opgevuld door een onderzoek naar de relatie tussen omvang van gemeenten en hun kwaliteit als lokale gemeenschap.

Ruiter en Thomassen zijn van oordeel dat bij elke territoriale hervorming ten minste dient te worden uitgegaan van de lokale gemeenschap en van haar rechten tegenover de staat. In deze visie vinden ze steun bij Van Reijen: 'De-

centralisatie betekent niet, dat de staat min of meer welwillend iets van zijn almacht overdraagt. Het vraagt de erkenning, dat de centrale overheid iets heeft *over te laten*, dat er voor de samenleving op lokaal niveau een recht op zelfbepaling is'.¹⁹ Ruiters en Thomassen vullen het begrip 'lokale gemeenschap' nader in als democratische gemeenschap, verzorgingsgemeenschap en rechtsgemeenschap. Vanuit die conceptie formuleren ze een vraag voor nader onderzoek: 'Welke keuze naar omvang verzekert gunstige condities voor lokale gemeenschappen om zich positief binnen de drie aangegeven dimensies te ontwikkelen?'²⁰

Vragen, die zeer goed aansluiten bij reeds verricht onderzoek. Daarmee is het onderzoek ook wetenschappelijk relevant. Ik heb overigens wel mijn vraagtekens bij de formulering van de onderzoeksvragen. In tal van vragen wordt een uitspraak gevraagd over de relatie tussen een afhankelijke variabele, als bijvoorbeeld politieke participatie en de onafhankelijke variabele, de omvang van de gemeente. In andere vragen betreft het echter de relatie tussen een interveniërende variabele en de afhankelijke variabele, gevolgd door een onderzoeksvraag betreffende de relatie tussen de onafhankelijke variabele en die interveniërende variabele. Daarmee staan niet alle onderzoeksvragen op hetzelfde niveau en wordt de overzichtelijkheid aangetast.

De onderzoeksvragen betreffende de gemeente als democratische gemeenschap spitsen zich toe op de politieke participatie (relatie tussen sociaal-economische kenmerken van gemeenten, politieke en bestuurlijke kenmerken van gemeenten en persoonskenmerken van burgers enerzijds en politieke participatie anderzijds), politieke representatie (representativiteit van de leden van de gemeenteraad, overeenstemming in opvattingen tussen gemeenteraad en bevolking) en politieke besluitvorming (posities, ambten, programma's, contactstructuren en dergelijke). Ten aanzien van de gemeente als verzorgingsgemeenschap worden vragen gesteld over de relatie tussen de omvang van de gemeente en het niveau van de voorzieningen. Bovendien wordt een relatie gelegd met behoeftenpatronen en tevredenheid van burgers. Daarnaast wordt ingegaan op de contactstructuur tussen de burger als cliënt en de gemeente (het ambtelijk apparaat). De vragen met betrekking tot de gemeente als rechtsgemeenschap richten zich op de relatie tussen de omvang van de gemeente en de gemeentelijke verordeningbestanden (en hun feitelijke werking), de rechtskwaliteit van beschikkingen en de binnengemeentelijke rechtsbescherming. In het onderzoek zal de omvang van de gemeente geoperationaliseerd worden naar het inwonertal van de gemeente. Wellicht een juiste keuze, hoewel de bevolkingsdichtheid (en in zekere zin daarmee het aantal kernen van de gemeente) in het kader van de herindeling van gemeenten als controle-variabele zeker de moeite waard zou zijn.

Ondanks mijn waardering voor de opzet van dit onderzoek wil ik niet nala-

ten enkele kanttekeningen te maken. Ten eerste vertoont het onderzoek zoveel gelijkenis met het onderzoek van Denters dat het wellicht zinvol is om het databestand van Denters aan te spreken (zoals Denters op zijn beurt reeds gebruik maakte van de gegevens uit het onderzoek *Wethouders in Nederland*). Ten tweede kent het onderzoek onmiskenbaar – de auteurs beklemtonen dat zelf meermalen – een normatief karakter. Binnen elk van de drie gegeven kwalificaties (democratische, verzorgings- en rechtsgemeenschap) moeten specifieke kenmerken van lokale gemeenschappen worden aangegeven die *essentieel* zijn. Zo wordt gesteld dat een hogere graad van participatie door de lokale bevolking de voorkeur verdient boven een lagere graad.²¹ Weinigen zullen zich niet in deze conclusie kunnen vinden. Toch is het de vraag of een normatief kader in deze vorm een juist uitgangspunt is voor onderzoekers die met nadruk beleidsrelevant onderzoek willen verrichten. Moet de politieke keuze niet aan de politicus worden gelaten? (Wordt de politicus bovendien niet minder ruimte geboden om de resultaten van het onderzoek te negeren, wanneer de resultaten zonder normatieve elementen worden gepresenteerd?). Let wel, ik acht het een goede zaak dat de onderzoeksvragen voortvloeien uit een min of meer algemeen aanvaard normatief kader, ik vraag me echter af of de vragen – en daarmee de conclusies – ook normatief moeten worden geladen.

Een derde kanttekening staat hiermee in direct verband. In feite vraagt de probleemstelling namelijk om een *waardering*, hoewel de auteurs vermijden om voor zichzelf een eenduidige probleemstelling te formuleren. Zoals Dahl en Tufte een spanningsveld constateren tussen de invloed die burgers kunnen uitoefenen op de politieke besluitvorming en het vermogen van een politiek systeem om betrekkelijk zelfstandig te voldoen aan de collectieve voorkeuren van de burgers, zullen de onderzoekers in spanningsvelden tussen de condities terecht komen waaraan de lokale gemeenschappen moeten voldoen.²² Dergelijke spanningsvelden vergen echter politieke keuzen. Door dergelijke keuzen te maken zal het onderzoek alleen maar worden verzwakt. Ik heb ook het vermoeden dat Ruiters en Thomassen dat niet van plan zijn.²³ Daarom zou de probleemstelling inzake de waardering van lokale kwaliteiten moeten worden afgezwakt. (In feite zouden de onderzoekers moeten zeggen: 'In onze samenleving wordt aan de volgende condities waarde gehecht. De relatie tussen de verschillende condities en de omvang van de gemeente is deze. Het is aan de politieke beleidvoerders en de burgers om uit te maken aan welke conditie of welke verzameling van condities men de hoogste prioriteit wil schenken. Volgens het onderzoek past (passen) bij dergelijke conditie(s) de volgende gemeentegrootte'.) Dit spreekt te meer daar de onderzoekers de optiek van de bevolking kiezen; een legitieme keuze, maar een beleidsvoerder die vanuit de rijksoverheid ook het criterium van overzichtelijkheid van het bestuur of ver-

groting van coördinatiemogelijkheden van lokale besluitvorming in zijn beschouwing wil betrekken, is niet onoirbaar bezig.

Een laatste kanttekening. In het onderzoeksvoorstel wordt immer de suggestie gewekt dat men veranderingen wil onderzoeken. In feite gaat het echter om een onderzoek naar *momentopnamen*. Het laatste is ook in het kader van gemeentelijke herindeling zeer relevant, maar naar mijn idee niet voldoende. Zo is het voor een verantwoorde gemeentelijke herindeling inderdaad een voorwaarde meer te weten over de relatie tussen de omvang van gemeente en de kwaliteit van de lokale gemeenschap. Wanneer de kwaliteit in gemeenten van 10.000 inwoners hoger is dan in gemeenten van 5.000 inwoners weten we echter nog niet genoeg om een verantwoorde beslissing over gemeentelijke herindeling te nemen. De effecten van de voorgestelde *verandering* kunnen om twee redenen anders zijn dan men op grond van de momentopnamen had verwacht. Ten eerste kunnen twee gemeenten wel, maar twee kernen niet worden samengevoegd. Door twee gemeenten samen te voegen ontstaat nooit een eenkernige gemeente die qua inwonertal even groot is als de twee samen te voegen gemeenten. Ten tweede heeft het veranderingsproces effecten die op grond van de moment-opnamen-theorie voorspelde 'verbeteringen' teniet kunnen doen. Voor een verantwoorde gemeentelijke herindeling is dus zowel onderzoek naar de relatie tussen omvang en kwaliteit (zoals hier voorgesteld) als onderzoek naar de effecten van herindeling zelf noodzakelijk. Voor het laatste zeggen de onderzoekers geen tijd te hebben.²⁴ Geen nood, wanneer ze dan maar niet de suggestie wekken gevolgen van veranderingen te zullen onderzoeken. Dat die suggestie althans bij bepaalde mensen overkomt, blijkt onder meer uit de reactie van het bestuur van het Instituut Contact Randgemeenten, die aan het rapport is toegevoegd.

De beleidsrelevantie is met het bovenstaande voldoende aangetoond. Ruiter en Thomassen stellen zich voor een zeer belangwekkend onderzoek te gaan doen. Dat zij zich reeds in deze fase van het onderzoek bloot hebben gesteld aan kritiek en het maken van kanttekeningen (het onderscheid moge duidelijk zijn) valt zeer te waarderen. Ze hebben er echter ook een andere bedoeling mee. Talrijke malen wordt over de schouder van de lezer heen de minister toegeroepen met verdere gemeentelijke herindeling te wachten tot de onderzoekers met hun studie gereed zullen zijn. Het is te hopen dat de minister die wijsheid zal opbrengen.

V Determinanten van gemeentelijke herindeling

Rijken van Olst heeft zich niet met de (mogelijke) gevolgen van gemeentelijke herindeling beziggehouden, maar met de determinanten van de sedert 1960 reeds tot stand gebrachte herindelingen. Op grond van een zeer gedegen studie

heeft ze de empirische wetmatigheden van de herindelingen opgespoord. Op basis van de uitkomsten is het mogelijk voorspellingen te doen voor nog herin te delen gebieden: de kans dat gemeente X zelfstandig blijft, dan wel wordt samengevoegd, opgeheven of naar territoire wordt gecorrigeerd, kan aldus worden berekend. Rijken van Olst heeft de indruk – en velen zullen zich daarin kunnen vinden –, dat elke plaatsgevonden herindeling berustte op toevaligheden en ad hoc beslissingen. Een algemene beleidslijn op grond waarvan men gemeenten herindeelt ontbreekt. Rijken van Olst is van mening dat herindelingen een uitvloeisel zouden moeten zijn van algemene beleidsrichtlijnen en dat het element van willekeur zoveel mogelijk moet worden teruggedrongen. Ze suggereert met haar onderzoek richtlijnen voor toekomstige herindelingen te willen en kunnen verschaffen. Wel stelt ze dat de gewenste kwantitatieve invloed van de bepalende factoren door de politieke beleidsvoerders zal moeten worden vastgesteld. Afgezien van andere problemen (Rijken van Olst formuleert in haar inleiding tal van vragen, waarvan het antwoord moeilijk dan wel niet in het verdere verloop van het onderzoek is terug te vinden) is dit het cruciale probleem van het onderzoek. Getracht wordt namelijk een verband te leggen tussen de wetmatigheden waaraan vroegere herindelingen blijken te voldoen op grond van een uitgevoerde regressieanalyse (was een discriminant-analyse overigens niet juist geweest, gezien het nominale karakter van de afhankelijke variabele?) en beleidslijnen voor toekomstige herindelingen. Dat lijkt me niet zo zinvol en bovendien niet goed mogelijk. De keuze van richtlijnen is een politieke keuze en daarnaast is een herindeling in de praktijk vaak zo afhankelijk van toevallige factoren – zoals Rijken van Olst zelf ook stelt – dat wetenschappelijk onderzoek, beperkt in haar aantal variabelen, louter irreële, te schematische wetmatigheden oplevert óf moet kiezen voor een dusdanige overvloed aan variabelen dat wetmatigheden nauwelijks meer zijn te destilleren. Rijken van Olst heeft gekozen voor een gering aantal factoren, waarmee de realiteitswaarde van het onderzoek is verkleind, en daarmee de beleidsrelevantie.

Toch was een beleidsrelevant onderzoek op dezelfde basis heel goed mogelijk geweest, wanneer Rijken van Olst andere variabelen had gekozen. Ze is nu uitgegaan van factoren als inwonertal, oppervlakte, afstand tot andere kernen, economische betekenis, politiek-religieuze gezindte en dergelijke.

Wanneer ze echter factoren had gekozen die aansluiten op de doelstellingen van gemeentelijke herindeling, was niet het inwonertal of de oppervlakte van belang geweest, maar bijvoorbeeld de bestuurskracht van de gemeente, haar financiële positie, het aantal gemeenschappelijke regelingen, en dergelijke.²⁵ In zo'n onderzoeksopzet hadden ook *niet*-heringedeelde gemeenten moeten worden betrokken. De uitkomsten van het onderzoek hadden duidelijk gemaakt of de overheid, gelet op haar eigen doelstellingen, de juiste gemeenten aan het herindelen is.

VI Binnengemeentelijke decentralisatie

In de plannen voor reorganisatie van het openbaar bestuur doemt soms ook de binnengemeentelijke decentralisatie op. Ooit heeft men zelfs gesproken over het opdelen van grote gemeenten in combinatie met de samenvoeging van de kleine. Hoewel van dit laatste geen sprake meer is, wordt binnengemeentelijke decentralisatie nog wel op tal van plaatsen nagestreefd. De effecten van deze decentralisatie zijn reeds enkele keren onderwerp van onderzoek geweest.²⁶ Hakvoort heeft hieraan een evaluatieonderzoek naar de gevolgen van decentralisatie in Rotterdam toegevoegd. De bestuurders in Rotterdam hadden met de binnengemeentelijke decentralisatie (invoering van deelgemeenteraden onder andere) beoogd de betrokkenheid van de burgers bij de inrichting en het bestuur van hun stadsdeel te vergroten en bovendien de effectiviteit en de efficiëntie van het totale bestuur niet nadelig te beïnvloeden.²⁷ Hakvoort heeft zijn probleemstelling terecht aan deze doelstellingen gekoppeld. Hij vraagt zich in zijn studie af: in hoeverre wordt door de instelling van deelgemeenteraden de betrokkenheid van de burgers beïnvloed; in welke mate worden door binnengemeentelijke decentralisatie de effectiviteit en de efficiëntie van het bestuur beïnvloed; in hoeverre bestaat er samenhang tussen de betrokkenheid van de burgers en de effectiviteit en de efficiëntie van het bestuur?²⁸ Later wordt de probleemstelling toegespitst: de laatste vraag valt weg en in de eerste twee vragen staat nu in plaats van 'beïnvloed' respectievelijk 'bevorderd' en 'ten koste van'.²⁹

De betrokkenheid van de burgers wordt onderverdeeld naar kennis, houdingen en gedrag, terwijl in het onderzoek uiteindelijk voornamelijk houdingen worden gemeten. De betrokkenheid van de burgers ten aanzien van het gehele bestuur staat voorop, terwijl in het onderzoek feitelijk alleen de betrokkenheid van de burgers bij de deelgemeenteraad/wijkraad zal worden gemeten. De effectiviteit richt zich in eerste instantie – hetgeen bevreemdend is vanuit het oogpunt van het gehele bestuur – geheel op de doeleinden van de gedecentraliseerde organen.³⁰ Op pag. 42 wordt de effectiviteit verengd tot de vraag of de adviezen van de deelgemeenteraad worden gerealiseerd. Op pag. 128 e.v. worden echter ook de doelstellingen van het gemeentebestuur genoemd ter weging van de effectiviteit, en op pag. 143 blijkt de effectiviteit van het bestuur op twee manieren te worden gemeten: zowel in het licht van de doelstellingen van de deelgemeenteraad (worden ongevraagde adviezen gerealiseerd) en van de doelstellingen van het gemeentebestuur (worden gevraagde adviezen gerealiseerd).

De efficiëntie (in hoeverre worden door binnengemeentelijke decentralisatie meer kosten gemaakt?) wordt toegespitst op de kosten van de adviezen.³¹ Hakvoort plaatst zijn onderzoek binnen de systeemmodellen van Easton en

Kuhn, hoewel 'de verklaringskracht (van de modellen, w.d.) te gering is om als uitgangspunt te dienen'.³² Logischerwijs presenteert Hakvoort de theorieën dan ook wanneer hij zijn probleemstelling reeds heeft gepresenteerd en de onderzoeksopzet in ruwe lijnen is geschetst. Het gevolg van deze keuze is dat het onderzoek niet beter of minder wordt van Kuhn (zoals Kuhn niet beter of minder wordt van dit onderzoek). Wel volgen uit deze modellen van Kuhn en Easton enkele hypothesen over het mislukken van decentralisatie, die later niet blijken aan te sluiten op de werkhypothesen.³³

Het onderzoek richt zich op de deelgemeenten Charlois en Hoogvliet. Om te kunnen vergelijken met een stadsdeel zonder deelgemeenteraden wordt de 'stadsdeel' Rotterdam-Overig samengesteld uit enkele andere wijken. In deze drie stadsdelen worden burgers geënquêteerd. De non-response is 34,6% of 36,5% (afhankelijk van de wijze van berekening). Vervolgens worden 43 bestuurders van deelgemeenten geïnterviewd (non-response onbekend), met als oogmerk een aantal hypothesen op te stellen, die worden getoetst in een derde deelonderzoek: de analyse van 45 besluitvormingsprocessen.

Deze opzet vergt enig commentaar. Het after-only-onderzoeksonderwerp van Hakvoort sluit slecht aan bij zijn probleemstelling. In de probleemstelling wordt namelijk uitdrukkelijk gevraagd naar de gevolgen van het instellen van deelgemeenteraden, derhalve: welke *veranderingen* treden er op? Onderzoek op twee meetmomenten was dus eigenlijk noodzakelijk. Wanneer slechts één meetmoment tot de mogelijkheden behoorde, was dit probleem – zij het slechts gebrekkig – op te vangen geweest door vergelijking met een ander stadsdeel zonder gedecentraliseerd bestuur. Dit stadsdeel had dan wel ook met het oog op de *afhankelijke* variabele vergelijkbaar moeten zijn. Dit blijft ten aanzien van het gekozen 'stadsdeel' Rotterdam-Overig onduidelijk. Waren de opkomstcijfers voor de gemeenteraadsverkiezingen in beide stadsdelen voordat deelgemeenteraden werden ingevoerd bijvoorbeeld gelijk? Bovendien kent het stadsdeel Rotterdam-Overig tal van vormen van binnengemeentelijke decentralisatie (wijkraden in plaats van deelgemeenteraden). Dientengevolge zijn de gevolgen van binnengemeentelijke decentralisatie in het geheel niet meer te meten, hoogstens de verschillen in gevolgen van verschillende vormen van decentralisatie. (Dat het ook in de opzet van Hakvoort lag om een gedecentraliseerd stadsdeel te vergelijken met een niet-gedecentraliseerd stadsdeel blijkt op pag. 48, waar spijtig wordt opgemerkt dat een wijk zonder gedecentraliseerd bestuur in Rotterdam als vergelijkingsbasis niet te vinden is). Het onderzoek van Hakvoort blijft niettemin een interessant onderzoek, maar hij had ofwel een bij de probleemstelling passende onderzoeksopzet moeten kiezen ofwel een andere probleemstelling, en niet – zoals hij nu in de loop van het boek doet – zijn probleemstelling moeten verschuiven. Zo merkt hij op pag. 52 op: 'éénmalige meting geeft in ieder geval de mogelijkheid antwoord

te geven op de eerste vraag van de probleemstelling: in hoeverre treden er verschillen op in de mate van betrokkenheid tussen burgers uit stadsdelen met en stadsdelen zonder deelgemeenteraad?' Met deze *nieuwe* probleemstelling wordt *achteraf* gelegitimeerd dat het onderzoek geen veranderingen ten gevolge van instelling van deelgemeenteraden heeft gemeten, maar alleen verschillen tussen wijken met deelgemeenteraden en wijken met wijkraden. Als Hakvoort zich van meet af deze vraag had gesteld, had hij zichzelf voor heel wat problemen behoed.

Hakvoort trekt de conclusie dat er in betrokkenheid geen verschillen vallen aan te tonen tussen burgers in stadsdelen met deelgemeenteraad (Charlois en Hoogvliet) en in andere stadsdelen (Rotterdam-Overig). Het tweede onderzoek resulteert in een aantal hypothesen, die naar Hakvoort zelf opmerkt, niet zo duidelijk aansluiten bij eerdere hypothesen.³⁴ Duidelijk is wel dat alle hypothesen gericht zijn op verschillen tussen wijken, en niet meer op de gevolgen van de instelling van deelgemeenteraden. Het valt te betreuren dat de onderzoeksopzet zo gekozen is dat een aantal hypothesen op grond van het onderzoek niet valt te falsificeren.

De binnengemeentelijke decentralisatie blijkt uiteindelijk weinig effectief te zijn. Slechts 14 van de 26 *ongevraagde* adviezen van de deelgemeenteraad aan het gemeentebestuur blijken in de praktijk te worden gerealiseerd. De effectiviteit van het besturen van de deelgemeenteraad is derhalve gering. De conclusie dat de effectiviteit van het bestuur van de gemeente gering is, is echter moeilijk te trekken – zoals Hakvoort wel doet – op grond van het gegeven dat slechts 7 van de 19 *gevraagde* adviezen worden gerealiseerd, zolang niet bekend is hoe het gemeentebestuur over de adviezen heeft geoordeeld. Bovendien zou hier naar analogie van de eerste 'meting' van de effectiviteit moeten worden gekeken naar de realisatie van doelstellingen van het gemeentebestuur door of met behulp van de *deelgemeenteraad*.

Het instellen van deelgemeenteraden blijkt in het totale beleidsproces een vertraging op te leveren, hoewel het opvalt dat deelgemeenteraden sneller in staat zijn adviezen op te stellen dan wijkraden.

De studie van Hakvoort, waarin veel meer interessante gegevens staan dan ik heb kunnen weergeven, wordt afgesloten met een groot aantal beleidsaanbevelingen. De lezer doet er overigens goed aan niet al te veel te zoeken naar de relatie tussen het onderzoek en de daaropvolgende beleidsaanbevelingen.

VII Enkele resumerende bevindingen

In bovenstaande heb ik een aantal studies naar het lokaal bestuur besproken. Ik heb mij wellicht meer gericht op de methodes van onderzoek dan op de werkelijke resultaten. Resultaten van onderzoek kunnen echter alleen worden

beoordeeld in het licht van de methode van onderzoek en van het succes van de onderzoeker om greep op zijn materie te krijgen. Het is onrechtvaardig dat de mate van methodologische kritiek misschien samenhangt met de openheid van de auteurs. Naarmate de auteur meer van zijn methode bloot geeft, des te meer mogelijkheden ontstaan er *in principe* voor kritiek. Het is overigens niet alleen voor de criticus, maar ook voor de wetenschap zelf van belang dat onderzoekers inzage geven in hun onderzoeksarbeid. Dit neemt niet weg dat het onderzoek van Hakvoort op papier te zeer een aaneenschakeling van problemen, knelpunten, onderzoekstechnische kwesties en dergelijke is geworden. Wanneer hij op pag. 155 meedeelt voortdurend met een vraag te hebben 'geworsteld', bekruipt de lezer de hoop dat Hakvoort voor het einde van het boek nog boven komt. Het is zeer lofwaardig in het onderzoeksverslag niets te verbloemen, maar op het moment van rapportage moet de worsteling reeds over zijn. In dit licht bezien is het boeiend dat Ruiter en Thomassen een primeur hebben door in feite een onderzoeksvoorstel als boek te publiceren, en daarmee ter discussie te stellen. Anderszins mag niet onvermeld blijven dat hun voorstel dermate goed onderbouwd is dat het gemakkelijk is om er mee voor de dag te komen.

Het valt op dat zowel Denters, Hakvoort als de auteurs van *Wethouders in Nederland* een poging hebben gedaan de non-response van hun enquêtes te analyseren. Dit is op zich lofwaardig. De waarde van het onderzoek wordt door dergelijke analyses vergroot. Tevredenheid en berusting zijn echter niet op hun plaats wanneer onverhoopt mocht blijken dat de non-response-groep naar een aantal *onafhankelijke* variabelen niet verschillen met de groep die wel gerepondeerd heeft. Want daarmee zijn de redenen voor non-response nog niet gegeven. Flutert heeft enige tijd geleden in een onderzoeksnotitie aangegeven in welke mate de weigeraars van enquêtes juist naar de *afhankelijke* variabele kunnen verschillen van degenen die wel aan het onderzoek hebben meegewerkt.³⁵ Men zal zich altijd moeten afvragen waarom de betreffende kandidaat-respondent weigert; niet omdat hij man of vrouw is, of omdat hij in een bepaalde leeftijdscategorie thuis hoort, maar wellicht omdat hij vermoedt afwijkend dan wel negatief op de afhankelijke variabele te zullen scoren. Hiermee zij niet gezegd dat een analyse van de non-response naar onafhankelijke variabelen niet zinvol is. Wel is er op basis van die analyse nog geen reden tot tevredenheid.

Ik heb in dit artikel getracht de beleidsrelevantie van de onderzoeksresultaten te memoreren. Ik heb me daarbij voornamelijk bepaald tot de relevantie van de onderzoeksgegevens voor de discussie over de reorganisatie van het binnenlands bestuur: centraliseren versus decentraliseren.

In deze discussie staan vaak twee begrippen centraal: bestuurskracht en demo-

cratie. In een wat versimpelde weergave constateert men vaak een spanningsveld tussen beide: wanneer er wordt gedecentraliseerd komt dat de democratie ten goede, maar de democratie gaat ten koste van het geld (efficiëntie) en van de bestuurskracht (effectiviteit van bestuur); omgekeerd doet centralisatie de effectiviteit en de efficiëntie van het bestuur toenemen, en gaat ten koste van de democratie.

Deze versimpelde redenering komen we vaak tegen (zie bijvoorbeeld de doelstellingen van de bestuurders van Rotterdam, zoals door Hakvoort verwoord). Ik zou tot slot van mijn betoog hierbij een tweetal kanttekeningen willen maken. Ten eerste kan het spanningsveld tussen bestuurskracht en democratie (zoals ook onderkend door Ruiter en Thomassen) voorkomen zoals boven is beschreven. Een ander spanningsveld is echter ook mogelijk: de bestuurskracht vraagt om decentralisatie, terwijl de democratie centralisatie vergt. (Is het niet veel effectiever wanneer de eigenaar van de molen zelf voor de restauratie zorgdraagt, terwijl de zeldzaamheid van molens in het belang van alle burgers een centralistische besluitvorming vereist?) Anderszins is de spanning tussen bestuurskracht en democratie zeker niet altijd aanwezig. Uit het oogpunt van bestuurskracht en democratie kan decentralisatie wenselijk zijn. Resumerend is een viertal mogelijkheden denkbaar: ofwel wijzen bestuurskracht en democratie in dezelfde richting (van centralisatie of decentralisatie) ofwel er bestaat een spanningsveld tussen beide (aangezien ze in tegen-gestelde richting wijzen). In de laatste gevallen kan alleen een politieke keuze een beslissing brengen.

Een tweede kanttekening betreft de begrippen effectiviteit en efficiëntie. Hakvoort miskent nadrukkelijk de relatie tussen beide begrippen.³⁶ Dit lijkt mij onjuist. Maar bovenal moet duidelijk zijn dat effectiviteit alleen kan worden beoordeeld in het licht van de doeleinden die men stelt. Wanneer het doel is te komen tot een bestuurskrachtiger bestuur, dan blijken alle middelen die dat tot gevolg hebben, effectief te zijn. Wanneer het doel is te komen tot een democratischer bestuur, dan zijn alle middelen effectief die dáartoe aanleiding geven. Zowel voor effectiviteit als efficiëntie geldt dat beoordeling slechts mogelijk is in het licht van de doeleinden. Vandaar dat ook beide begrippen een afgeleide zijn van het begrip 'doelbereiking'.³⁷ Kennis van het doel kan ons doen concluderen of er sprake is van *doelbereiking*. Wanneer het (gekozen) middel daarvoor verantwoordelijk kan worden gesteld, is er sprake van een *effectief* middel. Wanneer een ander middel ook effectief is, kan de vraag worden beantwoord welk middel de minste tijd en mankracht kost, derhalve welk middel *efficiënter* is. De vraag naar efficiëntie zonder doelbereiking is loos en het niet waard te worden gesteld. Dat geldt voor meer vragen. Ik hoop in dit artikel niet te vraaglustig te zijn geweest.

Noten

1. Zie het commentaar 'Enquêteritis' in *De Nederlandse Gemeente*, 7 augustus 1981, nr. 32: 357-358.
2. Breunese, J. en H. A. van der Heijden, Bestuurlijke organisatie in Nederland: een spel zonder grenzen, *Acta Politica*, 14, 4: 509-539. Ruiter, D. W. P., *Gewest en territoriale decentralisatie*, Alphen a. d. Rijn, 1976.
3. *Wethouders in Nederland*, VNG, Den Haag, 1980: 5.
4. *Wethouders*, op. cit.: 39.
5. Zie: Dittrich, K. L. L. M., *Partijpolitieke verhoudingen in Nederlandse gemeenten, een analyse van de gemeenteraadsverkiezingen 1962-1974*, Leiden, 1978.
6. *Een goede raad*, VNG, Den Haag, 1974.
7. *Wethouders*, op. cit.: 91.
8. *Wethouders*, op. cit.: 91.
9. Zie ook noot 5.
10. Zie o.a. Irwin, G. A., R. B. Andeweg, W. Braak, Waarheen, waarvoor, voor wie, Contacten van de burger met de lokale overheid, *Bestuurswetenschappen*, 1974, 1: 3-18; Berge, J. B. J. M. ten, *Het platteland: proeftuin voor gedecentraliseerd bestuur?*, Tholen, 1974; Koetje, H., A. P. Riemersma, J. Siersma, *Ontwikkeling door herindeling?*, Amsterdam, 1979; *Onderzoek naar de gevolgen van gemeentelijke herindelingen in de provincie Noord-Holland*, Haarlem/Den Haag, 1979.
11. Overigens lijkt mij de vrees voor 'enquêteritis' bij gemeentebesturen sterk afhankelijk van de bereidheid van de onderzoeker om zich in de problemen van de gemeentebestuurders te verplaatsen: een heldere en korte vragenlijst zonder overbodige vragen ondervindt, naar uit de praktijk blijkt, nog steeds veel goodwill en leidt tot een hoge respons.
12. Deters, Bas, Kwalitatief, vergelijkende beleidsanalyse met betrekking tot subnationale overheden: een overzicht, *Acta Politica*, 16, 1: 27-66.
13. Deters, Bas, op. cit.: 27.
14. Deters, S. A. H., Volkshuisvestingsbeleid, op. cit.: 85 (naar de auteur hier zelf toegeeft).
15. Deters, S. A. H., Volkshuisvestingsbeleid, op. cit.: 33 (noot 2).
16. Zie ook: Brasz, H. A., *De bestuurlijke organisatie van de Hoeksche Waard*, Amsterdam, 1968.
17. Derksen, W., Gemeentelijke herindeling en effecten van beleid, *Beleid en Maatschappij*, 8, 7/8: 218-229.
18. Ruiter, D. W. P., J. J. A. Thomassen, op. cit.: I.
19. Reijen, L. G. van, *Door de gemeenten geboeid*, Den Haag, 1979.
20. Ruiter en Thomassen, op. cit.: 11.
21. Ruiter en Thomassen, op. cit.: 19.
22. Dahl, R. A., E. R. Tufte, *Size and democracy*, Stanford, 1973: 20.
23. Ruiter en Thomassen, op. cit.: 15.
24. Ruiter en Thomassen, op. cit.: 16.
25. Zie: Derksen, W., op. cit. en *Onderzoek naar de gevolgen van gemeentelijke herindeling in Noord-Holland*, op. cit.
26. Berge, J. B. J. M. ten, op. cit.; *Wijkradenonderzoek Zaandam*, Den Haag, 1977, (Apeldoorn, Amsterdam).
27. Hakvoort, op. cit.: 19.
28. Hakvoort, op. cit.: 4.

29. Hakvoort, op. cit.: 20.
30. Hakvoort, op. cit.: 25.
31. Hakvoort, op. cit.: 43.
32. Hakvoort, op. cit.: 32.
33. Hakvoort, op. cit.: 44-45.
34. Hakvoort, op. cit.: 115.
35. Fluttert, P. H. M., Wat is een response van 80% waard?, in: *Sociologische Gids*, 27, 2: 160-165.
36. Hakvoort, op. cit.: 43.
37. Hoogerwerf, A., J. A. M. Maarse, Het overheidsbeleid en zijn effecten, in: Andeweg, R. B., A. Hoogerwerf, J. J. A. Thomassen (red.), *Politiek in Nederland*, Alphen aan den Rijn, 1981: 290.

* Met dank aan Anton Brand en Arda Derksen.

Literatuur

Kanttekeningen bij de actualiteit van politieke filosofie

door J. N. M. Charmant

Onlangs verscheen onder de titel *Actualiteit van Politieke Filosofie* een aantal beschouwingen over een selectie uit de 'enduring questions of politics'.¹ De redacteuren, Lehning en Van Schendelen, plaatsen het boek in het kader van de internationaal te constateren opbloei in de belangstelling voor politieke filosofie – een belangstelling die niet op de eerste plaats wetenschaps-historisch geïnspireerd is, maar vooral de relevantie van politieke filosofie voor eigentijdse politieke vraagstukken als uitgangspunt heeft.

Actualiteit van Politieke Filosofie (verder aangeduid als APF) beoogt de belangstelling voor politiek-filosofische vraagstukken onder Nederlandse beoefenaars van de politieke wetenschap te stimuleren. Het doel is te enthousiasmeren; het boek wordt nadrukkelijk gepresenteerd als een eerste aanzet, waarin het ontwikkelen van juiste vraagstellingen de voorrang had boven het geven van min of meer definitieve antwoorden. Deze bescheidenheid neemt echter niet weg, dat de opzet van APF in de kern zeer ambitieus mag heten. Het gaat er uiteindelijk om, politieke filosofie een praktische waarde te geven voor de dagelijkse politiek, door middel van het ontwikkelen van een vraagstelling, waarin normatieve en empirische inzichten zijn verdisconteerd.

Omdat APF mij geënthousiasmeerd heeft en omdat ik hoop, dat het niet bij deze eerste aanzet zal blijven, wil ik naar aanleiding van en geïnspireerd door APF een aantal kanttekeningen maken, die het bestek van een reguliere boekbespreking te buiten gaan. Ik zal mij in die kanttekeningen hoofdzakelijk bepalen tot de opzet van APF en de filosofie daarachter en de concrete uitwerking van die opzet in de aan specifieke politieke concepten gewijde hoofdstukken alleen in de vorm van voorbeelden aan de orde stellen.

In APF worden drie typen denken over politiek onderscheiden, corresponderend met drie vormen van politieke theorie: empirische, normatieve en positieve theorie. Het gaat hierbij om een analytisch onderscheid; de bijpassende vraagstellingen worden in de praktijk van het politieke denken vaak naast en door elkaar aangetroffen. Met name traditionele politieke filosofieën, geformuleerd vóór de wetenschaps-filosofische scheiding van waarden en feiten, worden in APF beschouwd als theorieën, waarin elementen van