

# Decentralisatie, van onderaf bezien

R. J. in 't Veld

## Vooraf\*

\* Dit artikel moet beschouwd worden als onderdeel van het recente themanummer over decentralisatie

Dit artikel is in hoofdzaak gewijd aan een poging te verhelderen waarom en in hoeverre naar mijn inzicht een adequate decentralisatietheorie ontbreekt. Daarnaast schets ik, nog tamelijk grof, langs welke ontwikkelingslijnen zo'n theorie tot stand zou kunnen komen.

Mijn benadering is bestuurskundig van aard in die zin, dat ik de behandeling van decentralisatieproblematiek beperkt houd tot de publieke sector van de samenleving. Het artikel is als volgt ingedeeld: na een eerste verduidelijking van enige terminologische kwesties zal ik bezien of de gebruikelijke 'maatstokken' voor decentralisatie voldoen en, zo neen, door welke zij dan dienen te worden vervangen. Vervolgens zal ik, redenerende volgens gedachtengangen die in de welvaartstheorie gebruikelijk zijn, aandacht schenken aan mogelijke gezichtspunten van individuele burgers en bestuursorganen op lokaal niveau met betrekking tot (de)centralisatie. Daarbij komen onder meer normatieve overwegingen van burgers en bestuurders aan bod, maar ook zeer pragmatische.

## Terminologie

Decentralisatie is een in zo brede kring besproken onderwerp dat men reeds daarom sombere vermoedens mag koesteren aangaande de zuiverheid van de begripsvorming en de helderheid van gehanteerde termen.

De lezer van regeringsnota's, artikelen in vak- en dagpers wordt geconfronteerd met zeer uiteenlopend woordgebruik: 'Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat; streven naar decentralisatie; dit wetsontwerp is gericht op decentralisatie; er is onvoldoende decentralisatie...'

Houdt decentralisatie nu een proces in, een bepaalde vorm van maatschappelijke verandering, waardoor invloed of macht verhuist van het centrale punt naar minder centrale?

Of is decentralisatie toch vooral een toestand, waarin niet alle beslissingen binnen een bestel, een organisatie of een verzameling van min of meer samenhangende organisaties op een centraal punt worden genomen?

Of is het beter zowel een decentralisatieproces ('de-

centraliseren') als een toestand binnen hetzelfde begrip te vangen, zodat door het proces verlangens worden verwezenlijkt die tevoren ten aanzien van de gewenste toestand waren geformuleerd?

Het zullen doelmatigheidsargumenten zijn op grond waarvan een keuze tussen de drie geschetste interpretaties tot stand komt.

Voor een samenleving als geheel, ook de verzorgingsmaatschappij van nu, geldt dat zeer veel beslissingen worden genomen door individuele burgers en relatief slechts weinige door organisaties. Niet alleen het aantal telt echter. Het belang en de draagwijdte van sommige door organisaties genomen beslissingen illustreren het belang van onderzoek naar de mate waarin organisaties in het algemeen en de staat in het bijzonder gedecentraliseerd besluiten nemen.

Daarvan zal immers bijvoorbeeld afhangen wier politieke voorkeuren worden gehonoreerd, hoe bereikbaar uitvoerende instanties zullen zijn, in samenhang waarmee voorzieningen tot stand zullen komen, etc. etc.

De mate van decentralisatie, begrepen als een bepaalde toedeling van bevoegdheden, vormt voorts het grondvlak waarop zeer intensieve en zeer complexe wederzijdse beïnvloedingsrelaties tussen verschillende openbare lichamen tot stand komen, en soms ook voortdurend in beweging blijven.

De relatieve invloed van openbare lichamen zal geen constante zijn. Met de typering van decentralisatie als veranderingsproces wordt meestal een ingreep van buiten (of van boven) af aangeduid in de bestaande bevoegdhedenpatronen met het doel een 'verhuizing' van invloed tot stand te brengen in benedenwaartse richting. Die ingreep heeft dan tot doel om een nieuwe toestand tot stand te brengen waarin de relatieve invloed is verschoven van bo-

---

**Prof. dr. R. J. in 't Veld** (1942) is hoogleraar bestuurskunde te Nijmegen. Publicaties: *Meerderheidsstelsel en welvaartstheorie* (Stenfert Kroese, 1975) en *Over grenzen van bestuur* (Vuga, 1978).

*Adres:* Valkenier 7, Malden, tel. 080—582163.

---

ven naar beneden.

Doel van de ingreep is dus niet het verhuizen per se, maar de gewenste toestand. De ingreep en de wijze van uitvoering daarvan zullen trouwens ook hun invloed doen gelden op de eerder geformuleerde doelen. Daarom zal men bij evaluatie van decentralisatie ten doel hebbende ingrepen ook niet kunnen volstaan met een toetsing van het resultaat aan de doelen die voorafgaand aan de ingreep bestonden. Ook de na de uitwerking van de ingreep bestaande doelen zullen een rol spelen. Elders heb ik betoogd, dat men zelfs tijdens de planning van zulke processen als ingrepen in bevoegdheden ten behoeve van decentralisatie dergelijke doelveranderingen zou moeten proberen te verdisconteren in scenario's en plannen.<sup>1</sup>

Kortom, binnen een min of meer gecompliceerd bestel, (samenstel van) organisatie(s) met verschillende besluitvormingsniveau's voltrekken zich autonome ontwikkelingen die door op decentralisatie gerichte ingrepen kunnen worden omgebogen. Zo'n ingreep, voortkomende uit bepaalde doelstellingen, beïnvloedt ook die doelen. Evaluatie van een ingreep behoort tevens (evaluatie van) doelveranderingen te impliceren; verantwoorde planning van dergelijke ingrepen zou op doelveranderingen reeds behoren te precluderen.

Met uitzondering van bepaalde uitzonderlijke gevallen zullen doelen van personen of organen niet op de ingreep zelf, maar op de bedoelde effecten daarvan zijn gericht. Een 'finale' definitie van decentralisatie kan daarom slechts betrekking hebben op de 'toestand', op het autonome procesverloop (voor en na uitwerking van een eventuele ingreep), terwijl slechts een 'instrumentele' begripsbepaling de ingreep zou kunnen omvatten.

In het voorafgaande veronderstelde ik stilzwijgend dat de totale omvang van het bestel, van het besluitvormings-'territoire' ongewijzigd blijft. De omtrekken van de publieke sector in onze samenleving zijn echter voortdurend in beweging; gedurende de afgelopen twintig jaar is van een voortdurende uitdijning van die publieke sector sprake geweest. De totale 'beslisruimte' van de publieke sector is toegenomen; voortdurend zijn bevoegdheden toegeëld aan organen van openbare lichamen op uiteenlopende niveau's. Strikt genomen behoort men ook dan van decentralisatie te spreken indien bij een uitdijning van de publieke sector de invloed-

toedeling aan de marge een belangrijker decentraal aandeel tot stand brengt dan de decentralisatieproportie voor de totale publieke sector eerder bedroeg. Van een autonoom procesverloop is dan nauwelijks sprake: invloedstoedeling door toekenning van nieuwe bevoegdheden zal steeds een bewuste beleidsdaad zijn. (Dat houdt natuurlijk overigens niet in dat men zich ook van de (de)centraliserende tendens van een dergelijke toekenning bewust zal zijn). Vergelijkende uitspraken over de mate van decentralisatie zijn uiteraard extra moeilijk indien tussentijds de omvang van het totale in bespreking gekomen bestel wijziging heeft ondergaan. Zoals gezegd, in de verzorgingsmaatschappij is die wijziging een der weinige constanten.

De eerder vermelde doelmatigheidsoverwegingen lijken te wijzen in de richting van een begripsbepaling waarbij niet het instrument, de ingreep zelf, binnen het begrip decentralisatie wordt gebracht. Zoals eerder aangegeven, is het spraakgebruik echter niet consequent.

Juist bij een begripsbepaling, waarin de relatieve invloed van verschillende bestuursorganen op uiteenlopende niveau's de kern van decentralisatie vormt, is het van groot belang te beschikken over een maatstok ter vaststelling van die relatieve invloed. Hieraan is de volgende paragraaf gewijd.

### **Maatstok**

In kringen van bestuursjuristen en bestuurskundigen is het gebruikelijk de bevoegdheid te beschouwen als centrale variabele in de begripsaanduiding van decentralisatie. De relevante vraag is niet of zulks strikt genomen al dan niet juist is maar of die keuze ons in staat stelt tot de ontwikkeling van een bevredigende optiek op decentralisatie-vraagstukken. Bevredigend dan in die zin, dat wij in staat worden gesteld tot meting, althans tot vergelijking van de mate van decentralisatie in verschillende situaties.

Bij de 'gebruikelijke' aanduiding van de centrale noties in het decentralisatie-begrip wil ik nu enige kritische kanttekeningen plaatsen, overigens zonder — dat zij reeds nu vermeld — met een geheel uitgewerkt alternatief te voorschijn te komen.

In de recent verschenen bundel 'Overheidsbeleid' omschrijft Ruiters decentralisatie — door hem aangeduid als een van de drie geleidingsprincipes in het staatsbestuur naast unitarisme-federalisme en (de)-

concentratie — als 'het erkennen of toekennen door hoger gerangschikte openbare lichamen aan lager gerangschikte openbare lichamen van bevoegdheden om in een zekere onafhankelijkheid en op grond van een eigen belangenafweging besluiten van regeling en bestuur te nemen, alsmede de daaruit voortvloeiende bevoegdhedenstructuur.<sup>2</sup>

Ook hier fungeert de bevoegdheid als centrale variabele. Het nemen van besluiten staat in deze begripsbepaling wel erg op de voorgrond; te impliciet blijft het aspect van de uitvoering: ook Ruiter zou waarschijnlijk terstond erkennen, dat niet het nemen van beslissingen op zichzelf doch het nemen en doorzetten, het tot uitvoering brengen van beslissingen het belangrijkste is. Gezien de omstandigheid dat de wereld is georganiseerd in nationale staten, zal men in de bestuurspraktijken nimmer voorbeelden van 'volkomen' decentralisatie aantreffen; deze pure vorm zou immers inhouden dat een desbetreffend 'lager' gerangschikt openbaar lichaam' beschikt over een zo integraal pakket van bevoegdheden op enig terrein, dat beslissingen door dat lichaam geheel autarkisch zijn te nemen en door te zetten. Volkome decentralisatie zou tevens financieel eigenmeesterschap veronderstellen. In federalistische staatsvormen treft men soms wel bijna volledige decentralisatie binnen een zekere beleidssector aan.

Dat (bijna) volkomen decentralisatie zo uitzonderlijk is, komt uit brede maatschappelijke ontwikkelingen voort, niet uitsluitend uit de autonome evolutie van de publieke sector. Met name het totaal van de technologische ontwikkelingen heeft een verdichting van de samenleving als geheel tot stand gebracht in de richting van een groot aantal elkaar zeer intensief beïnvloedende sub-systemen. Met de term verdichting probeer ik zowel de zeer sterke vergroting van fysieke en communicatieve mobiliteit te vangen als de schaalvergroting van economische en daarvan afgeleide processen.

Gevolg van die 'verdichtende' ontwikkeling is, dat steeds meer met bijna al het andere samenhangt. Centraal bestuur, centrale regeling is als primaire reactie op die verdichting zeer begrijpelijk. Het zal de burger van een huidige West-Europese staat zelfs moeite kosten openbare lichamen te bedenken, die redelijkerwijze over een breed veld van bemoeienis onafhankelijk van andere zouden kunnen functioneren.

Uiteraard zou in een nauwkeurige beschrijving van de historische ontwikkeling de interactie tussen publieke sector en maatschappelijke omgeving veel subtieler moeten worden beschreven. Het bewustzijn van het belang van die interactie verschaft echter reeds gelding aan de stelling dat aangezien het patroon van bevoegdheden binnen de publieke sector niet onafhankelijk van de maatschappelijke omgeving is tot stand gekomen, datzelfde patroon ook niet zal zijn te wijzigen zonder repercussies vanuit en naar die omgeving.

Hoe ziet dat bevoegdhedenpatroon er nu eigenlijk uit? Vaak zijn ten aanzien van een en hetzelfde onderwerp van besluitvorming (of beleidsproces) publiekrechtelijke bevoegdheden in handen gelegd van verschillende openbare lichamen. Dat wil zeggen, dat een zekere spreiding van invloed of macht heeft plaatsgevonden over verschillende eenheden binnen de publieke sector. Niet langer is dan een enkel openbaar lichaam in staat zelfstandig een beslissing te nemen en tevens in onafhankelijkheid tot uitvoering te brengen.

Andere categorieën van bevoegdheden dan de juist genoemde zijn: het wijzigen van de door een ander lichaam genomen beslissing; het al dan niet sanctioneren, in de betekenis van uitvoering toelaten van een beslissing door een ander genomen; het ter beschikking stellen van financiële middelen ter uitvoering van de door een ander genomen beslissing; het uitvoeren van opdrachten van andere openbare lichamen.

Wij zien nu even af van de motivering voor de toedeling van dergelijke bevoegdheden; vereisten van samenhang, coördinatie en integratie, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zijn daaraan ten grondslag gelegd.

Voor ons betoog is vooral van belang, dat door een dergelijke toedeling van bevoegdheden tussen openbare lichamen betrekkingen ontstaan, die zijn te typeren als dominantie-verhoudingen en als hun spiegelbeeld, te weten afhankelijkheidsrelaties.

Die betrekkingen vormen de resultante van een totaal bestaand patroon van bevoegdheden, niet van één enkele bevoegdheid. Daarbij verschaft de formele omschrijving van die bevoegdheden zoals neergelegd in een algemeen geldende regeling, dikwijls een wet in formele zin, aan de waarnemer van de bestuurspraktijk volstrekt onvoldoende informatie omtrent de intensiteit van zo'n relatie. Oorzaak

daarvan is in de eerste plaats, dat de wijze waarop een openbaar lichaam van een toegekende bevoegdheid gebruik maakt mede afhangt van de bestuurlijke en politieke opvattingen binnen dat openbare lichaam. Zo is bijvoorbeeld de wijze waarop de minister van onderwijs en wetenschappen gebruik maakt van de hem toekomende bevoegdheden inzake de aanstelling van hoogleraren en lectoren aan rijksinstellingen in sterke mate afhankelijk gebleken van individuele opvattingen van achtereenvolgende bewindslieden. Zo ook blijkt de wijze waarop provincies de haar geschonken bevoegdheden inzake het financiële toezicht op de gemeenten uitoefenen bij ongewijzigde wettelijke bepalingen wel degelijk onderling te verschillen en geleidelijk te veranderen.<sup>3</sup>

Is dus reeds bij een uitvoerige omschrijving van de inhoud van een afzonderlijke bevoegdheid niet steeds zonder nadere gegevens duidelijk, op welke wijze de uitoefening daarvan plaats vindt, in sommige gevallen is ook de omschrijving zelf reeds vaag. In recente ontwerpen van wet waarin een poging is ondernomen vorm te geven aan een min of meer geïntegreerd patroon voor beeldsvorming door verschillende openbare lichamen in de vorm van een zogenaamde planhiërarchie, zijn de bevoegdheden van de verschillende organen niet zo omschreven dat men daaruit veel kan afleiden. Met name blijft vaak onduidelijk, hoe de beïnvloedingsrelaties binnen het in zo'n ontwerp omschreven planningsproces zich zullen ontwikkelen: zo is bijvoorbeeld aan het rijk de bevoegdheid geschonken richtlijnen ten behoeve van de planning uit te vaardigen, doch is geen enkele grens gesteld aan de inhoud van die richtlijnen, zodat deze straffeloos bijvoorbeeld tevens op de inhoud van het resultaat van het planningsproces betrekking zouden kunnen hebben. Die nadere regels als richtlijnen, dan wel invoerings- of uitvoeringsbesluiten, zijn dikwijls onttrokken aan parlementaire invloed, doordat zij zijn gegoten in de vorm van een koninklijk besluit of een ministeriële beschikking. De derde vorm van potentiële onduidelijkheid is hoe de samenhang van verschillende bevoegdheden in een concreet geval zal uitwerken.

De aanduiding van het drietal factoren, dat de waarnemer hindert in zijn pogingen om de intensiteit van dominantie- (c.q. afhankelijkheids-)relaties op betrouwbare wijze te schatten, maakt in ieder

geval een paar dingen duidelijk. Dat het niet alleen onvoldoende is te volstaan met het bezien van afzonderlijke bevoegdheden, doch dat men het totale op zekere beleidsterrein vigerende pakket van bevoegdheden in ogenschouw behoort te nemen, illustreerde ik reeds eerder. Thans blijkt echter dat observatie zich niet kan verlaten op de formele omschrijvingen van die bevoegdheden doch dat waarneming van feitelijke ruimte en gebruik noodzakelijk is. Bovendien dient nadere studie te volgen naar de effecten van interactie van verschillende soorten van bevoegdheden bij een zeker gebruik.

Uit het voorafgaande volgt nog een andersoortige conclusie: het verschuiven van een of meer afzonderlijke bevoegdheden van een hoger naar een lager openbaar lichaam levert per se nog geen waarborg op voor meer decentralisatie in de betekenis van minder dominantie van het hogere t.o.v. het lagere lichaam. Na die verschuiving immers zou het hogere lichaam de wijze, waarop het andere bevoegdheden op hetzelfde terrein uitoefent, zo veel 'dwingender' kunnen maken dat van een materiële verandering per saldo geen sprake is.

Het volgende voorbeeld illustreert de voorafgaande bewering: verondersteld zij een uitgangssituatie waarin het rijk met financiële koorden in de vorm van een subsidiestelsel dan wel een specifieke uitkering zonder geobjectiveerde normen op zeker terrein het voorzieningenniveau binnen gemeenten reguleert. Vervolgens treedt een voorstel in werking waardoor de desbetreffende financiële middelen worden opgenomen in de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Het voorzieningenniveau wordt nu bepaald via een planhiërarchie waarin het rijk het recht tot goedkeuring van de gemeentelijke plannen en tot het uitvaardigen van richtlijnen betreffende de opstelling van die plannen toekomt, al dan niet via de tussenstap van provinciale coördinatie. In ieder geval is duidelijk van financiële decentralisatie sprake. Het is echter geenszins zeker dat de totale beleidsinvloed van het rijk daalt en dus die van de gemeenten toeneemt. Zulks zal voornamelijk afhangen van de wijze van opbouw van de planning, 'bottom-up' of 'top-down', en van de mate van detail en de binding van het rijksplan en de uitgevaardigde richtlijnen.

Niet alleen voor de waarnemer van buitenaf geldt, dat hij met de objectieve omschrijving van de bevoegdheden voor een adequate analyse niet kan

volstaan; hetzelfde geldt voor organen van openbare lichamen ten opzichte van elkaar. Verwachtingen omtrent toekomstig gedrag van 'de ander' zullen in een aantal gevallen van beslissend belang zijn bij het bepalen van een eigen handelwijze nu. Die verwachtingen zijn om de aangestipte redenen niet geobjectiveerd, niet uitsluitend aan in algemeen geldende regelingen opgenomen bepalingen te ontleenen maar subjectief. Zij komen mede tot stand op grond van analyse van beschikbare empirie alsmede interpretatie van uitlatingen van gezaghebbende personen of organen binnen het beschouwde lichaam. Omdat die verwachtingen mede bepalend zijn voor het gedrag, kan analyse van beleidsinvloed zich ook niet beperken tot onderzoek naar door bevoegde organen genomen beslissingen, maar moet die zich mede uitstrekken tot de determinanten van verwachtingen.

Stel dat een lokale overheid er bijvoorbeeld op grond van eerdere waarnemingen (elders) van overtuigd is, dat het rijk subsidiëring van het door dat lokaal bestuur hoogst gewaardeerde alternatief ten aanzien van ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld in de vorm van lokatiesubsidies, zou weigeren. Die lokale overheid zal dan wellicht reeds daarom uitwerking van het alternatief aan de top van de eigen voorkeursrangorde achterwege laten. Ook zonder dat enige rijksinstantie in concreto enigerlei uitspraak heeft gedaan. Volstaat men met analyse van genomen beslissingen, dan lijkt er sprake van roerende eensgezindheid. In een uitwerking elders<sup>4</sup> van casusposities als de onderhavige heb ik trachten aan te tonen dat in een dergelijke besluitvormingsstructuur door geen enkele instantie bedoelde effecten optreden die het gevolg zijn van de aanwezigheid van een gevangenendilemma. In hoeverre aan de pertinente conclusies van dat betoog valt te ontkomen bij uitbreiding van de casus met elementen uit de coalitie-theorie, staat nader te bezien.

Het voorafgaande houdt uiteraard geenszins in, dat de toekenning van bevoegdheden er niet toe zou doen. Het patroon van bevoegdheden vormt als het ware het grondvlak, waarop zich dominantie- en afhankelijkheidsrelaties ontwikkelen. Verschuiving van bevoegdheden zal echter, zoals aangeduid, niet steeds een garantie voor verschuiving van beleidsinvloed in dezelfde richting inhouden.

Waar is zo'n garantie wel te vinden? Bezien vanuit het lokaal bestuur ware het wenselijk, dat de wet-

gever de wijze van gebruik van bevoegdheden door het rijk, vooral de vakminister en zijn departement, aan banden zou leggen. Dat is mogelijk door het ontwerpen van algemene regelingen, strekkende tot bescherming van de 'zwakkere' partij in situaties waarin wederzijdse beleidsbeïnvloeding wordt verondersteld. Hieraan is enige aandacht geschonken in het licht van het zogenaamde complementair bestuur, in het bijzonder de nadere duiding van het element gelijkwaardigheid in de begripsbepaling daarvan.<sup>5</sup>

Een mede in dat kader meermalen geformuleerde suggestie betreft bijvoorbeeld een wettelijke regeling van algemene beginselen van behoorlijk overleg. Men zou zich echter ook kunnen indenken dat een rationele overweging leidt tot de vaststelling van algemene beginselen van behoorlijk gedrag tijdens planning. In plaats van aan algemene regelingen kan men ook denken aan generieke of specifieke verbodsbepalingen, die tot het rijk dan wel in het algemeen tot het hogere lichaam zijn gericht. Zo zou aan bepaalde bevoegdheden — bijvoorbeeld die tot het verstrekken van specifieke uitkeringen — het verbod tot het stellen van nadere voorwaarden zijn te verbinden; aan het orgaan dat de bevoegdheid toekomt tot het verstrekken van richtlijnen voor planning zou het recht kunnen worden ontzegd om daarin voorschriften betreffende de inhoud van toekomstige beleidsbepaling op te nemen; enzovoorts.

Tot nu toe heb ik, gelardeerd met enige uitstapjes, eigenlijk nog slechts uitsluitend gesproken over de complexiteit van het decentralisatie-begrip, en over de moeilijkheid om een maatstok daarvoor te ontwikkelen. Het was de bedoeling duidelijk te maken, dat een eenvoudige waarneming van de formele omschrijving van de verschillende bevoegdheden daartoe zeker niet voldoende was. Het verkrijgen van een betrouwbare indruk over de intensiteit van dominantie c.q. afhankelijkheid vergt meer fundamentele analyse. Ook dan blijft de vraag naar een maatstok voor, een mogelijke objectivering van die intensiteit, andere dan grove benaderingen zoals vragen naar de mening van uiteenlopende groepen van betrokkenen omtrent de mate van afhankelijkheid of het ex post vergelijken van de resultaten voor een beleidsproces met ex ante tot uitdrukking gebrachte preferenties van besluitvormers op uiteenlopende niveaus zijn niet beschikbaar.

Zelfs al zou echter wel een betrouwbare maatstok zijn te vinden, dan is nog niets gezegd over de norm voor decentralisatie. Zonder enige twijfel zijn aan decentralisatie doelmatigheidsaspecten te onderkennen; deze zullen echter naar mijn vermoeden sterk ondergeschikt zijn aan 'political demand', aan de invloed van voorkeuren van personen zoals via maatschappelijke keuzeprocessen tot gelding gebracht. De welvaartstheorie beschikt over een niet onaantrekkelijk begrippen-apparaat, dat ik zal gebruiken om enige overwegingen vanuit lokaal bestuur en individuele burger met betrekking tot de mate van decentralisatie te formuleren.

### **Welvaartstheoretische overwegingen**

Uit een ver ontwikkelde staatstheorie zou zonder twijfel een aantal belangrijke gezichtspunten op het decentralisatie-vraagstuk voortkomen. Zo'n theorie immers zou zowel de relaties tussen verschillende onderdelen van de publieke sector als de verhouding van de publieke sector tot de maatschappelijke omgeving kunnen verklaren. Anders dan Van den Doel<sup>6</sup> ben ik van opvatting dat de welvaartseconomie geen echte staatstheorie heeft opgeleverd doch ten hoogste een aantal aangrijpingspunten voor verklaring van handelingen van (groepen van) personen binnen of ten aanzien van die publieke sector. Oorzaak daarvan is mijns inziens in hoofdzaak, dat de welvaartstheorie toch voornamelijk een comparatief-statische beschouwingwijze heeft gehanteerd. Pas de dynamisering van die theorie zou een resultaat kunnen opleveren met aanzienlijke betekenis voor geleiding en functionering van de publieke sector in haar interactie met de samenleving. Tenminste als die theorie onder meer (studie naar) de interacties tussen veranderende opvattingen van burgers enerzijds en het staatsbestuur anderzijds mede in beschouwing neemt.

De huidige welvaartstheorie is echter wel bij uitstek geschikt om onder woorden te brengen, hoe individuen hun meningen zullen vormen en hanteren aangaande baten en lasten van maatschappelijke processen.

Het individualistische uitgangspunt van de welvaartstheorie immers — dat de *felicita publica*, het gemeenschapsgeluk, het collectieve welzijn, uitsluitend is te benaderen en wordt bepaald door een optelling (en eventueel weging) van individuele voorkeuren en door niets anders — noopt tot intense aan-

dacht voor de structuur van die individuele voorkeuren.

Datzelfde gezichtspunt stelt bovendien in staat om op samenhangende wijze na te gaan hoe de individuele burger zich tot het decentralisatievraagstuk zou kunnen verhouden.

Wat individuele burgers als begerenswaardig voor ogen staat, is samengebracht in de individuele 'welfare function', in het Nederlands waarschijnlijk het meest in overeenstemming met het spraakgebruik te vertalen als individuele welzijnsfunctie.<sup>7</sup>

Deze functie is in beginsel naar zijn inhoud onbekend; in een aantal gevallen is uit gedrag af te leiden welke die inhoud is. Voorkeuren voor goederen en diensten, individuele en collectieve, zijn erin begrepen, maar ook normen en eisen, bijvoorbeeld betreffende de wijze waarop het nationaal product behoort te worden verdeeld. Ook verlangens betreffende de inrichting van de samenleving, bijvoorbeeld maatschappelijke besluitvormingsprocedures waarvan dan weer de kern wordt gevormd door de methode tot optelling en weging van individuele oordelen, maken deel uit van die functie.

In het verdere verleden achtte men het aanvaardbaar een bepaalde deelverzameling van die relaties af te splitsen onder de benaming 'economic welfare' waardoor binnen een economisch (sub-)universum tal van relaties 'onderzoekbaar' werden. De onhoudbaarheid van die afsplitsing was reeds verduidelijkt, toen Arrow een geheel andere benadering koos ter beantwoording van de vraag hoe de optelling en weging van onbekende individuele voorkeuren betreffende maatschappelijke vraagstukken vorm dient te krijgen.<sup>8</sup> Hij veronderstelde namelijk dat de burgers unaniem een eisenpakket zouden formuleren ten aanzien van een unieke en alomvattende maatschappelijke besluitvormingsprocedure, sociale welvaartsfunctie genoemd. Vervolgens toonde hij aan, dat geen besluitvormingsprocedure zou zijn te vinden die aan een aantal consistente redelijke eisen voldeed: het zogenaamde onmogelijkheidstheorema.

Bepaald uniek in Arrows werkwijze is, dat hij onafhankelijkheid van die eisen en het object van besluitvorming veronderstelt, zodat voor iedere maatschappelijke keuze dezelfde besluitvormingsprocedure zou kunnen gelden. Noch overeenstemming over 'redelijke' eisen noch die onafhankelijkheid ko-

men mij erg realistisch voor. Immers, de wijze van besluitvorming omtrent de voorziening van burgers met goederen en diensten maakt in de waarneming van burgers deel uit van de karakteristieken van die goederen en diensten.<sup>9</sup> Bovendien impliceert aanvaarding van het postulaat van optimale ont-plooiing van burgers, dat zij onder meer in staat worden gesteld tot schepping en herschepping van hun maatschappelijke omgeving.

Deelneming aan maatschappelijke besluitvorming is daarmee een 'eindterm' van individueel welzijn geworden en die besluitvorming is niet langer een op zichzelf neutraal proces dat een 'bemiddelende' rol vervult. De vraag naar de gewenste mate van deelneming aan besluitvorming, van democratisering, staat toch heden ten dage centraal in het politieke debat. Van overstemming daaromtrent is geen sprake; de verscheidenheid van verlangens omtrent de inrichting van de maatschappelijke besluitvorming is waarschijnlijk van de zelfde orde van grootte als die van individuele voorkeuren voor goederen en diensten. De variëteit van de eerste categorie leent zich in beginsel niet of slechts zeer ten dele voor een weging via zeer sterk gedecentraliseerde besluitvorming. De meest in het oog springende vorm van zulke besluitvorming is de markt, waarop 'quid pro quo' transacties tussen individuele partners plaatsvinden.

De inrichting van de besluitvorming binnen een samenleving is naar zijn aard een collectief goed. Behalve verbindingen tussen object van besluitvorming en besluitvormingsprocedure via voorkeuren van burgers kan men dus ook dergelijke verbindingen construeren in de vorm van uitspraken over wat wel en niet kan.

Veronderstellen wij nu, dat burgers binnen een bestaande samenleving van het type van de verzorgingsmaatschappij dienen te beslissen langs welke weg, volgens welke vorm van georganiseerde besluitvorming over de totstandkoming van een bepaalde voorziening dient te worden beslist.

In ogenschouw worden daarbij de volgende vier grove, alternatieve typeringingen genomen:

- een stelsel van markten;
- vrijwillige collectieve actie;
- lokaal bestuur;
- nationaal bestuur.

Op markten opereren ondernemingen en individuele consumenten; de vrijwillige collectieve actie

omvat onder meer verenigingsleven en particulier initiatief; onder lokaal bestuur begrijp ik wijkraad gemeente, gewest en provincie en onder nationaal bestuur het rijk. Mengvormen komen uiteraard veelvuldig voor.

In de denkbeeldige situatie, dat hij zelf tussen de genoemde alternatieven kan kiezen, zal de individuele burger zijn keuze baseren op een afweging van baten en lasten.

Bij de keuze van een besluitvormingsprocedure verkeert de individuele burger in onzekerheid omtrent een groot aantal aspecten van de voor hem relevante toekomstige resultaten van besluitvorming. Wel weet hij, dat in het algemeen bijvoorbeeld koopkracht de beslissende stem op de markt oplevert, en de uitgebrachte stem het voornaamste middel tot beïnvloeding van het voornoemde resultaat in het openbaar bestuur vormt.

Niet weet hij hoe toekomstige machtsverhoudingen binnen het openbaar bestuur zich zullen ontwikkelen, hoe marktverhoudingen eruit zullen zien en, niet het minst belangrijk, hoe zijn eigen positie zich in economisch en algemeen maatschappelijk opzicht zal ontwikkelen.

Ten behoeve van een raming van baten en lasten van alternatieven zal de individuele burger zich met de bestaande onzekerheid moeten verzoenen en een attitude moeten ontwikkelen ten aanzien van bestaande risico's, bijvoorbeeld een risico-mijdende (in de vorm van maximin) of een risico-zoekende (in de vorm van maximax).<sup>10</sup>

Voor de deelkeuze tussen lokaal en nationaal bestuur is onder meer van belang, dat iemand de vermoedelijke resultaten van lokaal bestuur in het algemeen meer verwant aan het eigen oordeel acht dan overeenkomstige resultaten van nationaal bestuur. Dit betreft de output, de voorziening zelf. Andere overwegingen kunnen daar dwars doorheen lopen; zo kan dezelfde burger de mening hebben, dat nationaal bestuur een gunstiger invloed op de totale verdeling van inkomen, vermogen en genot van gemeenschapsvoorzieningen zal uitoefenen dan het saldo van lokaal bestuur zou opleveren.

Ook kan diezelfde burger van oordeel zijn dat de uitvoering van een bepaalde beslissing door het nationale bestuur verkieslijk is boven uitvoering van een zelfde beslissing door het lokale bestuur omdat die burger meer vertrouwen heeft in de kwaliteit van de nationale bureaucratie dan in die van de

lokale. Ook kan die burger van opvatting zijn, dat de 'slechte' machten in de samenleving zo krachtig zijn en vanuit een zo centrale bron gevoed, dat slechts de nationale staat daartegen doeltreffend kan optreden. Dit argument geldt niet uitsluitend de bescherming tegen agressie vanuit of door andere staten, maar bijvoorbeeld ook de machtsstrijd met multinationale ondernemingen. Een eventuele voorkeur van burgers voor het lokale boven het nationale bestuur kan berusten op preferenties voor een bestuur met menselijke maat (boven grote anonieme organisaties).

Met opzet is tot nu het tweetal meest voor de hand liggende argumenten voor een hypothetische keuze ongenoemd gebleven: enerzijds het efficiency-argument voor nationaal bestuur, anderzijds het participatie-argument voor lokaal bestuur. Geen van beide argumenten is zo overtuigend, dat het in veel gevallen doorslaggevend zou zijn. De doelmatigheidsverschillen tussen bestuursvormen van uiteenlopende schaal zijn veelal sterk overdreven voorgesteld (ten opzichte van wat bewijsbaar bleek). 'Economies of scale' doen zich zonder twijfel voor maar minder massaal dan verondersteld; bovendien worden sommige kostencategorieën tamelijk stelselmatig verwaarloosd zoals bijvoorbeeld de kosten van informatievergaring omtrent voorkeuren van individuele burgers.

Anderzijds is het geenszins vanzelfsprekend dat de mate waarin de individuele burger wordt betrokken bij de voorbereiding dan wel uitvoering van nationaal bestuur geringer is dan de mate waarin zulks ten aanzien van lokaal bestuur het geval is. Nationale instanties kunnen zich bijvoorbeeld immers veel kostbaarder en uitvoeriger inspraakprocessen permitteren.

Een nauwkeurige weging van de vorengenoemde, deels tegenstrijdige argumenten kan niet plaatsvinden; de bedoeling was ook slechts te verduidelijken dat het geenszins vanzelfsprekend is dat de individuele burger zich ook een voorstander toont van lokaal bestuur, nog geheel afgezien van het criterium van de uitoefening van invloed op het resultaat van besluitvorming.

Het voorgaande was slechts een moment-opname van overwegingen met betrekking tot een hypothetische keuze tussen twee (uit het viertal eerder aangestipte) mogelijke besluitvormingsprocedures, nationaal en lokaal openbaar bestuur.

Meer realiteitsgehalte zou een analyse hebben waarin de voorkeuren op zeker ogenblik worden verklaard uit leerervaringen met vroeger bestuur alsmede uit de eventuele ontwikkeling van kritiek. Zo'n meer dynamische beschouwingwijze zou de interactie tussen voorkeuren en resultaten van bestuur tot min of meer algemeen geldende wetmatigheden kunnen herleiden. Empirisch onderzoek naar zulke dynamische relaties is mij niet bekend.

Bij de bepaling van een individuele voorkeursrangorde tussen openbaar bestuur en eigen actie via een stelsel van markten zullen kosten- en batenoverwegingen een belangrijke rol spelen. Afhankelijk van de breedte van het kosten- en batenbegrip kan men daartoe tevens affectieve integratie met andere bij de besluitvorming betrokkenen rekenen, alsmede vrijheidsbeleving etc. De reeks van mogelijk relevante overwegingen en gevoelens is bijna onbeperkt.

### **Lokaal bestuur en decentralisatie**

Het laatste gedeelte van dit artikel is gewijd aan een schets van enige motieven, die vanuit het lokaal bestuur met betrekking tot decentralisatie-vraagstukken worden gehanteerd, in het bijzonder aangaande de vraag, of bepaalde beslissingen in eigen kring behoren te worden genomen dan wel op het nationale niveau.

Daarbij zal ik voorbij gaan aan alle geobjectiveerde overwegingen die pro's en contra's van lokaal bestuur opleveren. Beschouwingen daarover zijn veelvuldig aan te treffen. De behoefte aan integraal bestuur, aan zuivere afweging van alternatieven, aan cliënt gerichtheid, aan korte informatiekanalen, de idee van de optimale schaal van besluitvorming, van lokale democratie vormen in voorkomende gevallen ook naar mijn opvatting belangrijke, zij het zelden doorslaggevende, argumenten voor lokaal bestuur. Hier echter wil ik trachten na te gaan hoe lokale bestuurders zelf zich zullen opstellen tegenover de zojuist gestelde vraag.

Ook de zojuist vermelde geobjectiveerde overwegingen zullen daarbij een rol spelen, in de gedaante van persoonlijke overtuigingen, doch daarnaast gelden andere. Om die laatste goed in het oog te krijgen moeten wij ons afvragen wat voor besluitvormers in het lokaal bestuur belangrijk is, welke hun doelstellingsfunctie is.

In het lokaal bestuur — meer dan in het nationale — spelen naast beroepsmatige bestuurders de half-



professionelen en echte amateurs een niet onaanzienlijke rol. Met name de 'gewone' raadsleden zullen in het algemeen doelen hebben die minder sterk op continuïteit zijn gericht, dan de beroepsmatigen.

In de uiteenlopende doelstellingen van lokale bestuurders zullen naast de verwezenlijking van hooggestemde idealen, al dan niet in politieke programma's geconcretiseerd, ook (toekomstig) prestige en inkomen een rol spelen. Voorwaarde voor optimalisering van die beide laatste grootheden is een gunstige indruk bij directe achterban en zo mogelijk tevens bij de bevolking als geheel van het optreden van de desbetreffende bestuurder. Die indruk zal althans ten dele afhankelijk zijn van de beoordeling van de resultaten van bestuur, beslissingen maar ook non-decisions. De waarneming van effecten van bestuur zal variëren met opleidingsniveau van en door de waarnemers verkregen informatie.

Daarbij is het nodig opnieuw onder ogen te zien, dat bestuurders voortdurend in onzekerheid verkeren omtrent de toekomstige effecten van beslissingen en omtrent de perceptie en beoordeling van die effecten door achterban of gehele bevolking. Risicomijdende strategieën zullen naar mijn vermoeden eerder worden gekozen door professionelen, risicozoekende door amateurs. Een van de mogelijkheden tot risico-verkleining — althans van het risico dat het oordeel van anderen over het eigen bestuurlijke optreden sterk in ongunstige richting zal veranderen — bestaat uit de creatie van zondelokken. De behoefte aan dergelijke creaties leidt tot het bekende zwarte-pieten-spel dat slechts dan is te spelen indien elders belangrijke bevoegdheden berusten. De wetenschap dat of inhoudelijke of financierings-bevoegdheden bij het rijk berusten en daardoor ook zijn uitgeoefend, kan in kwetsbare vraagstukken een hele geruststelling betekenen voor risicomijdende lokale bestuurders. Anderzijds dreigt voor een lokaal bestuur, naarmate het zelf over minder beslissingskracht beschikt, in sterkere mate legitimatieverlies waardoor eventuele individuele doelen van lokale bestuurders zoals prestige evenzeer in gevaar dreigen te komen.

Intussen is het de vraag of ook binnen het lokaal bestuur uitsluitend de bestuurders gewicht in de schaal leggen. Evenals op het rijksniveau zijn hier immers omvangrijke ambtelijke eenheden werk-

zaam die eigen invloed uitoefenen in de voorbereidings- en in de uitvoeringsfase. De verhouding tussen de ambtelijke en de bestuurlijke organisatie kan aan zeer grote spanningen onderhevig zijn. Wederzijds wantrouwen kan er gemakkelijk toe leiden, dat beide organisaties ervoor pleiten de bevoegdheid tot het nemen van zekere beslissingen buiten de grenzen van het eigen openbare lichaam te (ver-)leggen. Omdat in Nederland behoudens zeer extreme gevallen niet wordt aanvaard, dat bestuurders de eigen ambtelijke organisatie de zondelokfunctie laten vervullen, is deze constatering van niet gering belang.

Indien het, zoals onder meer Van den Doel<sup>10</sup> op het voetspoor van Niskanen betoogt, realistisch is te veronderstellen dat ambtelijke eenheden in het algemeen vooral naar groei van de eigen omvang streven, is daaraan een structurele tendens tot pogingen ter verkrijging van meer bevoegdheden voor het eigen bestuur te ontleen. Afhankelijk van de eigen aard zal de desbetreffende ambtelijke eenheid dan pleiten voor vergroting van die bevoegdheden die het eigen arbeidsveld verruimen in beleidsbepalende dan wel in uitvoerende zin.

De zoiest aangestipte overwegingen zijn werkzaam in een concrete situatie, die is gekenmerkt door een bestaande machtsverhouding tussen rijk en lokaal bestuur, vooral als gevolg van de bestaande bevoegdhedentoeiding. Met name de bestaande financiële verhoudingen en het daarbinnen feitelijk gehanteerde regiem determineren die situatie. De over een breed terrein tot stand gekomen degradatie van het lokaal bestuur tot verwerver van middelen ad hoc, zo men wil tot bedelaar, staat uiteraard op gespannen voet met de aanwezigheid van partiële autonomie voor het lokaal bestuur. Dientengevolge is de feitelijke bestaande verhouding tussen rijk en lokaal bestuur niet zelden gecamoufleerd door voorschriften tot omvattende planning-processen waardoor althans formeel de bevoegdheid tot vaststelling van inhoud en omvang van lokale voorzieningen in handen van het lokaal bestuur blijft. De kosten van informatie-vergaring zijn verlegd naar het lokale niveau en de bij het rijk gebleven feitelijke macht is verborgen onder de dekmantel van de lokale planning.

Elders heb ik proberen uiteen te zetten, waarom het totale beïnvloedingspatroon dat in planningsystemen over verschillende bestuurslagen werkzaam

kan zijn, geenszins lokale autonomie waarborgt.<sup>11</sup> Let wet, mijn betoog luidt niet dat het eenvoudig zou zijn de gebreken van de bestaande situatie op te heffen. De sterke centralisatie van de financiële verhoudingen en de gebleken onvoldoende flexibiliteit van algemene uitkeringen noodzaken tot een aanvullend stelsel van specifieke uitkeringen, tenzij men bereid zou zijn de gehele financiële systematiek op haar kop te zetten. Van zo'n bereidheid blijkt niets. Wel zullen mijns inziens de bestaande aanzetten tot planning ondanks geuite pretenties niet in de richting van decentralisatie uitwerken, zolang geen belangrijke veranderingen in de onderliggende financiële verhouding tot stand komen. De systeemdwang, welke resulteert uit een operationeel planningsysteem, zal ook slechts een bevestiging van initiële effecten oproepen.

Een tegengesteld effect treft men wellicht aan bij de aan de orde zijnde pogingen binnen het lokaal bestuur om tot een vorm van toekomstbeheersing te komen, die in de wandeling integrale beleidsplanning heet. Wezenlijk kenmerk van deze vorm van planning is, dat 'integraal', dat wil zeggen over het gehele gebied van bemoeienis, bezinning plaats vindt omtrent de gewenste toekomst, gevolgd door vaststelling van besluiten ter verwezenlijking daarvan. Het beheersingsstreven dat in deze uitleg inherent is aan beleidsbepaling door planning, vergt macht over de variabelen die 'het gewenste' determineren. Een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde voor machtsverwerving door een publiekrechtelijk lichaam is de verkrijging van bevoegdheden dan wel spreiding van de uitoefening van bevoegdheden over een groter werkterrein. Planning is te definiëren als op toenemende samenhang gerichte beleidsvorming en impliceert zo een 'imperialistisch' karakter.

Dit imperialisme zal zich richten op het vergroten van het aantal variabelen onder eigen controle en bestaan in iedere bestuurslaag waarbinnen een of andere vorm van integrale beleidsbepaling aanwezig is. Binnen de publieke sector is zo een zeker nieuw evenwicht te bereiken, doch er bestaat een buitengewoon uitgebreid nog niet 'gekolonialiseerd' gebied daarbuiten, te weten al wat tot dan object van particuliere beslissingen is. Gezien het geweldmonopolie van de publieke sector bestaat er in de meest letterlijke zin geen verweer tegen voornoemd imperialisme. De pretentie dat de groei van de publieke sector

in de verzorgingsmaatschappij geheel zou zijn te verklaren uit de zojuist aangeduide tendentie is natuurlijk onzinnig. Het is echter wel opvallend, dat van de aangeduide beweegredenen er nauwelijks of geen zijn, die werken in de richting van afstoting van activiteiten en/of beslissingen uit het bemoeiingsgebied van de publieke sector. Dergelijke afstotingsverschijnselen blijken ook zeldzaam bij waarneming van de werkelijkheid. De verklaring daarvan is echter niet uitsluitend te vinden door persoonlijke motieven te generaliseren. Ook is bijvoorbeeld tevens analyse nodig van het vraagstuk of en in hoeverre de arrangementen die eertijds bestonden — voordat de desbetreffende voorzieningen vanuit de publieke sector werden gereguleerd — bijvoorbeeld markten of vrijwillige collectieve actie, definitief zijn vernietigd of dat zij tegen bepaalde kosten zijn te herstellen.

#### Tot slot

De beknopte beschouwing van overwegingen en motieven van lokale bestuurders ten aanzien van decentralisatie had ten doel om — aanvullend op reeds bekende inzichten in mogelijke effectiviteit en doelmatigheid van een zekere mate van decentralisatie, in de gewenste menselijke maat van het openbaar bestuur — er enige toe te voegen vanuit het besef van onzekerheid en het vermoeden van persoonlijke doelen van bestuurders. Daaruit eventueel resulterende tendenties bleken onderling tegenstrijdig.

De instrumenten tot waarneming van complexe beleidsprocessen en tot meting van het relatieve gewicht van motieven zijn nog onvoldoende ontwikkeld. Dientengevolge zullen ook schattingen van de resultaten van onderling tegenstrijdige overwegingen en impulsen zullen onnauwkeurig zijn. Simpele normatieve denkbeelden, te onderbouwen door enquêtes, zoals men die aantreft in het Plan van aanpak voor de advisering over concrete decentralisatiemogelijkheden,<sup>12</sup> hebben de charme van de eenvoud, maar dragen tevens de onmacht van de simplificatie in zich.

Zelfs bij introductie van modellen waarin interactie kan plaatsvinden tussen partiëel van elkaar afhankelijke actoren zoals het door Taylor ontworpen *prisoner-dilemma super game*<sup>13</sup> is die simplificatie niet verdwenen. Gedachtengangen over decentralisatie-vraagstukken weerspiegelen nog dikwijls een

monorationale staatsopvatting waarin een begrip als effectiviteit helder en eenduidig zou zijn, en aanvaarden daarom, zoals Toonen<sup>14</sup> terecht opmerkt, impliciet de *rational central rule approach*. Erkenning van het polycentrische karakter van de publieke sector, een soort duinlandschap, heeft vergaande repercussies voor de beschouwingwijze van decentralisatie-problematiek. Dan is noch effectiviteit noch efficiency langer een eenduidig begrip. Leerprocessen en methodes tot consensusvorming komen dan centraal in de bespiegelende beschouwing omtrent aard en werking van de publieke sector te staan.

Naar ik hoop is hiervoor een bijdrage tot een verklaring geleverd voor het paradoxale feit dat enerzijds een ongekend unanieme opvatting onder bestuurders en wetenschapsbeoefenaren bestaat, dat decentralisatie gewenst is, terwijl tegelijkertijd centraliserende tendenties blijven overheersen. Niet alleen de weerbarstige aard van de werkelijkheid verklaart dat, ook niet alleen de eenzijdigheid van de machtsverhoudingen binnen de publieke sector, doch tevens de omstandigheid dat overwegingen en motieven van burgers en lokale bestuurders geenszins eenzijdig wijzen in de richting van een

decentralisatievoorkeur. Dit feit is lang ten onrechte verwaarloosd.

#### Noten

<sup>1</sup> Veld, R. J. In 't, *Over grenzen van bestuur*, Vuga, 's-Gravenhage 1978, blz. 23-25.

<sup>2</sup> Ruiter, D. W. P., Centralisatie en decentralisatie, in: *Overheidsbeleid* (red. A. Hoogerwerf), Samsom, Alphen a.d. Rijn 1978, blz. 353-367.

<sup>3</sup> Goudswaard, F. H., *Lagere overheden en hun financieel statuut*. Stenfert Kroese, Leiden 1978, i.h.b. blz. 104-111.

<sup>4</sup> Veld, R. J. in 't, *Some Remarks on Planning in Practice*, Werkstukken van de vakgroep bestuurskunde 1978, no. 1. Katholieke Universiteit Nijmegen. Zie ook: Veld, R. J. in 't, *Meer variatie in planningstheorie gewenst, Beleidsanalyse Gemeenten* 1978, no. 9.

<sup>5</sup> *Complementair bestuur verkend*, Staatsuitgeverij 1977, passim.

<sup>6</sup> Doel, J. v. d., *Ekonomie en democratie in het staatsbestuur*, Kluwer, Deventer 1973.

<sup>7</sup> Zie uitvoering over een en ander: Veld, R. J. in 't, *Meerderheidsstelsel en welvaartstheorie*. Stenfert Kroese, Leiden 1975.

<sup>8</sup> Arrow, K. J., *Social Choice and Individual Values*, New York, 1963, 2nd ed.

*Vervolg zie blz. 142*

---

Vervolg van blz. 133

<sup>9</sup> Zie onder meer het in noot 1 genoemde werkje blz. 15 en Hirsch, F., *Social limits to Growth*. Routledge and Kegan Paul, London and Henley, 1977.

<sup>10</sup> Doel, J. v. d., *Demokratie en Welvaartstheorie*, Alphen aan den Rijn, 2e druk, 1978.

<sup>11</sup> Veld, R. J. in 't, *Some Remarks on Planning in Practice*, Werkstukken Vakgroep bestuurskunde 1978, no. 1, Nijmegen 1978.

<sup>12</sup> Raad voor de Territoriale Decentralisatie, *Decentralisatie van rijkstaten*. 's-Gravenhage, oktober 1978.

<sup>13</sup> Taylor, A. P., *Anarchy and Cooperation*, Wiley, London 1976.

<sup>14</sup> Toonen, T. A. J., *Decentralisatie: natuurlijk, maar voor wie eigenlijk?*, paper voor OBO, Rotterdam, december 1978.