

Binnengemeentelijke decentralisatie, van het verleden naar de toekomst

Naam:	Josja Roest
Studentnummer:	3166112
Instituut:	Universiteit Utrecht
Begeleider:	dr. Thomas Schillemans
Datum:	19-8-2011

“The best of prophets of the future, is the past.”

Lord George Gordon Byron (1788-1824)

Voorwoord

Het begin van een scriptie en het einde van een tijdperk als student. Net als vele andere studenten die aan het einde van het academisch jaar afstuderen, kijk ik met weemoed terug naar de bewogen studentenjaren in Utrecht en kijk ik tegelijk met veel plezier vooruit naar nieuwe uitdagingen die in het verschiet liggen.

Deze scriptie is van alle onderzoeken die ik de afgelopen vijf jaar uitgevoerd heb, het meest moeizaam tot stand gekomen. De aanleiding voor deze scriptie was snel gevonden. Ik verbaasde mij over de plannen van het kabinet om de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam af te schaffen. Het doel was meer over deze bestuurlijke vorm te weten te komen en het oprichten van deelgemeenten destijds en het afschaffen vandaag de dag, onder de loep te nemen. De theoretische invalshoek die mij in deze zoektocht zou moeten leiden, was echter minder snel gevonden. De afgelopen weken heb ik dan ook een haatliefde verhouding ontwikkeld met de cyclustheorie die als rode draad door deze scriptie heenloopt.

Desalniettemin is de totstandkoming van deze scriptie een leerzaam en interessant proces geweest. Bij deze bedank ik dan ook graag mijn begeleider, Thomas Schillemans, die mij in dit traject met raad en daad, heeft bijgestaan. Ook de medestudenten met wie ik de focusgroep gedeeld heb, Jolien van der Vegt en Derek van Dam verdienen een dankwoord, met name in de eerste weken hebben zij met waardevolle tips en aanmoedigingen een belangrijke bijdrage aan het uiteindelijke resultaat geleverd.

Rest mij niets anders dan u, de lezer, veel plezier toe te wensen tijdens het lezen van deze scriptie. Wellicht wordt u net zo nieuwsgierig naar de toekomst van deelgemeenten in Nederland als ik en denkt u de komende jaren nog eens terug aan deze scriptie en de woorden van wijlen George Byrone, die op de vorige pagina staan. Niemand kan immers in de toekomst kijken, maar het kan nooit kwaad eens terug te kijken en te leren uit het verleden.

Josja Roest,
25 augustus 2011

Inhoudsopgave

1. Inleiding	6
1.1 Alweer kleiner en beter	6
1.2. Opmerkelijke maatregel.....	6
1.3. Motieven voor of tegen binnengemeentelijke decentralisatie.....	7
1.4. Twee visies op besluitvorming	9
1.5. De kantelpunten van cycli	9
1.6. Maatschappelijke relevantie	10
1.7. Wetenschappelijke relevantie	11
1.8. Doelstelling	12
1.9. Vraagstelling.....	12
2. Binnengemeentelijke decentralisatie	14
2.0.1. Binnengemeentelijke decentralisatie.....	14
2.0.2 Grootstedelijke modellen.....	14
2.1 Het ontstaan van binnengemeentelijke decentralisatie	16
2.1.1 Reorganisaties van het binnenlands bestuur	16
2.1.2. Grootstedelijke reorganisaties	16
2.1.3. Evaluatie van deelgemeenten	18
3. Cyclus van centralisatie en decentralisatietrends	22
3.1. Het belang van tijd in de bestuurskunde	22
3.2. De bestuurlijke cyclus.....	22
3.2.1. Voorwaarden voor een bestuurlijke cyclus.....	23
3.2.2. Het kantelpunt.....	24
3.2.3. Het ideologische kantelpunt	25
3.2.4. Het logisch-rationele kantelpunt en ideologische kantelpunt in één cyclus	25
3.2.5. Het identificeren van cycli.....	26
3.2.6. Aantoonbaar onjuiste logisch-rationele argumenten	27
3.2.7. Democratie versus efficiëntie.....	28
3.3. Overzicht van bevindingen	29
4. Methoden & Technieken	30
4.1. Onderzoeksveld	30
4.2. Onderzoeksmethode	32
4.3. Categorisering van argumenten	33
4.4. Betrouwbaarheid & Validiteit.....	35
5. De resultaten	37
5.1. Binnengemeentelijke decentralisatie, wel of geen cyclus?	37
5.2. Besluit één: Het wijzigen van de Gemeentewet	39
5.2.1. Argumenten.....	41
5.3. Besluit Twee: Het begin van stadsdelen in Amsterdam.....	45
5.3.1 Het debat van 15 februari 1978, het principebesluit	46
5.3.2. Het debat van 20 mei 1981, het besluit in de wachtkamer?	50
5.3.3. Argumenten.....	52

5.4.	Besluit Drie: Het afschaffen van deelgemeenten.....	56
5.4.2.	Argumenten.....	58
6.	Conclusie.....	63
6.1.	Beantwoording deelvragen.....	63
6.2.	Beantwoording Hoofdvraag	65
7.	Reflectie	66
7.1.	Historisch perspectief	66
7.2.	Herhaling van hoofdargumenten	66
7.3.	De sociaaldemocraat als decentralist.....	67
7.4.	De geschiedenis herhaalt zich	68
Bronnen	69

1. Inleiding

1.1 Alweer kleiner en beter

In de verkiezingscampagne voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2010 waren de staatsfinanciën en de aankomende bezuinigingen de belangrijkste onderwerpen. Alle partijen waren het erover eens dat er, na de kredietcrisis en de recessie die daarop volgde, bezuinigd moest worden om het nationale huishoudboekje uit de rode cijfers te krijgen. Eén van de terreinen waarop bezuinigd zou moeten worden was het openbaar bestuur. De overheid diende afgeslankt te worden en tegelijkertijd moest de efficiëntie en transparantie verbeteren. Een kleinere en betere overheid dus. Het motto 'Kleiner en beter' wordt voor het openbaar bestuur al sinds de jaren '80 gehanteerd en heeft geleid tot vele grote reorganisaties binnen het publieke domein (Van Raay & Wolters, 1987, p. 83-85; Derksen & Schaap, 2007, p. 214).

De uitkomst van de verkiezingen is inmiddels bekend. Na jaren van meerderheidscoalities is het minderheidskabinet van de VVD en het CDA met gedoogsteun van de PVV een feit. In het regeerakkoord werd afgesproken 18 miljard te bezuinigen, waarvan een derde op het openbaar bestuur. Om deze zes miljard te bewerkstelligen is een behoorlijke afslanking van het openbaar bestuur nodig. De bestuursparagraaf van het regeerakkoord staat dan ook boordevol bezuinigingsmaatregelen die er met name op gericht zijn de overheid te verkleinen (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010, p.3). Eén van die voorstellen is het afschaffen van deelgemeenten, waarmee binnengemeentelijke volksvertegenwoordigende bestuursorganen worden bedoeld. Het kabinet wil terug naar een kleinere, meer gecentraliseerde overheid aangezien dat goedkoper en efficiënter zou zijn. In deze scriptie staat deze maatregel, het afschaffen van de deelgemeenten, centraal.

1.2. Opmerkelijke maatregel

Het afschaffen van de deelgemeenten is, om verschillende uiteenlopende redenen, een zeer opmerkelijke maatregel. In de eerste plaats omdat de Rijksoverheid met deze maatregel zelf geen euro meer zal kunnen besparen. Immers, de extra kosten die deelgemeenten met zich mee kunnen brengen zijn volledig voor rekening van de gemeente in kwestie. De salarissen van bestuurders van de deelgemeenten worden betaald door de gemeente en met het wegvallen van deze salarissen zal ook alleen de gemeente profiteren van een overschot op de balans. Het vereist een hoop fantasie, maar het zou natuurlijk kunnen zijn dat met het wegvallen van deze salarissen de minister van Binnenlandse Zaken een verlaging van het Gemeentefonds in de toekomst kan vergoelijken. Toch is dit niet één van de opmerkelijkheden van deze maatregel die in deze scriptie centraal staan. In deze scriptie staan enerzijds het moment waarop de deelgemeenten afgeschaft zullen worden en anderzijds de opmerkelijke motivering van het kabinet om deelgemeenten af te schaffen centraal.

Zoals later uitvoerig zal worden behandeld zijn vormen van binnengemeentelijke decentralisatie, zoals de deelgemeenten in bestuurlijk jargon worden genoemd, in Nederland langzamerhand realiteit geworden. In de jaren '60 zijn deelgemeenten mogelijk gemaakt. In de jaren '70 werden ze een feit in Rotterdam en in de jaren '80 in Amsterdam. Met name de ontwikkeling in Amsterdam is interessant. Amsterdam is de enige gemeente in Nederland waarin deelgemeenten, die in Amsterdam stadsdelen worden genoemd, werkelijk autonome overheidsorganen lijken te zijn. In Amsterdam beschikken de stadsdelen over een breed pakket van bevoegdheden; een eigen ambtelijke organisatie, budgetrecht en een gekozen bestuur. Begin jaren '80 werden er in Amsterdam twee stadsdelen ingesteld, zeven jaar later kwamen er vier bij en nog eens drie jaar later kwamen er nog eens tien stadsdelen bij. In de jaren '90 bedroeg het aantal stadsdelen dus zestien in totaal (Boelens & Geensen, 2005, p.10).

Bijna tien jaar later, werden deze stadsdelen nog eens goed tegen het licht gehouden en kwam men tot de conclusie dat de stadsdelen de gemeente veel hadden gebracht; een verbeterde dienstverlening en een efficiënter bestuur. Ook werd beweerd dat het beter was het aantal stadsdelen te reduceren tot dertien. Dit zou de bestuurlijke efficiëntie nog meer verbeteren. Nu nog eens tien jaar later in 2011 zullen de stadsdelen afgeschaft gaan worden. Het begint er op te lijken dat in de jaren '60 een bestuurlijke cyclus is ingezet met betrekking tot binnengemeentelijke decentralisatie. Grofweg kan er in de opkomst en ondergang van deelgemeenten een cyclisch patroon ontdekt worden. Vanaf de jaren '60 is binnengemeentelijke decentralisatie mogelijk, in de jaren '80 is het ingevoerd, in de jaren '90 kwamen er steeds meer deelgemeenten bij. Rond het jaar 2000 nam het aantal deelgemeenten weer af en in 2010 wilde de coalitie de deelgemeenten afschaffen.

Uit eerdere studies naar cycli is gebleken dat met name decentralisatie- en centralisatieprocessen elkaar opvolgen binnen het openbaar bestuur. Aangezien binnen deze casus de afgelopen vijftig jaar dergelijke processen zich ook hebben gemanifesteerd is het interessant te onderzoeken of er met betrekking tot binnengemeentelijke decentralisatie ook sprake kan zijn van een bestuurlijke cyclus. Wetenschap over dergelijke cycli kunnen leiden tot bruikbare beschouwingen over de toekomst van binnengemeentelijke decentralisatie in Nederland.

1.3. Motieven voor of tegen binnengemeentelijke decentralisatie

Het tweede opmerkelijke feit heeft alles te maken met de motivering van het kabinet om de deelgemeenten af te schaffen. Er zijn door het kabinet twee specifieke redenen genoemd om het afschaffen van de deelgemeenten te onderbouwen, de dienstverlening van gemeenten dient te worden verbeterd en de overheid moet dichterbij de burger gebracht worden (Nicis Institute, 2011).

De filosofie van het kabinet is dat deze doelstellingen bereikt worden door een centralisatieslag. Een gecentraliseerde overheid zou daadkrachtiger en sneller kunnen opereren. Er zijn op dit moment teveel bestuurlijke lagen en de burger weet niet meer waar hij heen moet, er is sprake van bestuurlijke drukte. De burger raakt zodoende nog verder verwijderd van het openbaar bestuur. Door het aantal bestuurslagen te minimaliseren, duidelijkheid te creëren over de bestuurslagen en deze meer bevoegdheden te geven wil het kabinet Rutte de burger dichter bij de overheid brengen en de dienstverlening verbeteren, zo blijkt uit het regeerakkoord (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010, p.3).

De beleidstheorie die ten grondslag ligt aan dit voorstel is interessant. Niet alleen omdat het leidt tot een hoop onrust binnen het lokale grootstedelijke bestuur, maar vooral omdat een dergelijke theorie er 45 jaar geleden juist voor gezorgd heeft dat deelgemeenten door een wijziging in de wet mogelijk gemaakt konden worden. Destijds waren er twee motieven om de gemeentewet uit te breiden. Enerzijds *'het verkleinen van de afstand tussen de bestuurden en de bestuurders'* en anderzijds *'het vergroten van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentebestuur'* (Van de Goor, 1989, p. 10). Bijna exact dezelfde motieven die ten grondslag liggen aan de huidige plannen.

Deze motieven speelden ook een belangrijke rol bij de uiteindelijke oprichting van deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam. Net iets anders geformuleerd, maar met ongeveer dezelfde betekenissen. Zo zouden de deelgemeenten in Amsterdam enerzijds zorgen voor *'een effectievere en efficiëntere inrichting van de gemeentelijke organisatie'* en anderzijds voor *'het verbeteren van de voorwaarden voor participatie van de burgers'* (Boelens & Geensen, 2005, p.9).

Het lijkt er dus op dat dezelfde beleidsdoelstellingen decennia later leiden tot een compleet tegenovergesteld beleidsplan. De vraag die bij deze constatering interessant wordt, is of met deze gelijkende motivering er sprake is geweest van een rationeel besluit, waarmee in dit geval bedoeld wordt op een besluit dat een antwoord geeft op maatschappelijke veranderingen. De andere optie is dat het een irrationeel besluit is geweest, waarbij partijideologieën of persoonlijke ambities de motor voor het genomen besluit zijn. Deze twee opties hangen samen met twee visies op besluitvorming welke in de bestuurskunde meer dan eens geïdentificeerd en uitgewerkt zijn. Twee visies die zowel in het beroemde werk van Allison en Zelikow *'Essence of decision, Explaining the Cuban missile Crisis'* (1999) als in het meer recente werk van Deborah Stone *'The Policy Paradox'* (2002) expliciet naar voren komen; Een rationele visie en een politieke visie op besluitvorming.

1.4. Twee visies op besluitvorming

In het werk van Allison en Zelikow worden aan de hand van the Cuba crisis drie verschillende besluitvormingsmodellen gepresenteerd, waarbij het grootste contrast zichtbaar is tussen het Rational actor model en het Governmental politics model. De modellen zijn beschreven vanuit het perspectief van een machthebbende institutie, in het voorbeeld van het boek, een staat of land, zoals de VS of de Sovjet-Unie.

Besluitvorming binnen het Rational actor model vindt plaats na zorgvuldige afweging van de kosten en baten van een besluit, waarbij geen rekening wordt gehouden met externe factoren. Het zijn de meetbare feiten die tellen en ten grondslag liggen aan het te nemen besluit. Belangrijk binnen dit model is dat besluiten door een unitaire actor genomen worden.

Het Governmental Politics model neemt ook de meetbare feiten mee in haar model, maar sluit de ogen niet voor externe factoren. Sterker nog, die worden door het model op de voorgrond geplaatst. Besluitvorming binnen dit model wordt gezien als het 'duwen en trekken' door meerdere actoren met verschillende institutionele belangen die invloed op het besluit uit willen voeren. Binnen het Rational Actor model is niet rationaliteit van doorslaggevende factor bij het nemen van besluiten, maar de belangenstrijd die door verschillende actoren uitgevochten wordt. Hierdoor zijn besluiten vaak niet logische antwoorden op bestaande problemen, maar irrationele uitkomsten van een politieke belangenstrijd.

Een dergelijke tegenstelling tussen ratio en politiek wordt ook in de Policy Paradox gepresenteerd. Stone zet twee wereldbeelden, de Market en de Polis tegenover elkaar. In de Market worden besluiten op basis van kosten-baten analyses, volledige informatie en volledige rationaliteit, gemaakt. De Polis daarentegen is een plek waar besluiten op basis van beperkte rationaliteit, onvolledige informatie, verwickeld in een eeuwige belangenstrijd, door duwen en trekken, tot stand komen.

De auteurs zelf benadrukken in hun studies dat er nooit sprake is van één model of één manier van besluitvorming, maar dat er wel degelijk een dominante vorm binnen een casus kan worden vastgesteld.

1.5. De kantelpunten van cycli

Dat er ook binnen cyclische modellen sprake kan zijn van rationele en irrationele beweegredenen om de besluitvorming de andere kant van de cyclus op te sturen, blijkt uit de gebruikte literatuur over bestuurlijke cycli. Uit de theorie blijkt dat cycli vaak ofwel gestuurd worden door een veranderde maatschappelijke context (Talbot & Johnson, 2007; Painter, 2006; Pollitt, 2003), of gestuurd worden door de wisselingen van de bestuurlijke macht (Talbot & Johnson, 2007; Davis et al, 1999). Een

ideologische verandering van de machthebbende partij is in dat geval de motor voor een kantelpunt in de cyclus.

Aan de hand van deze literatuur en de twee visies op besluitvorming zijn twee soorten kantelpunten in bestuurlijke cycli te onderscheiden.

Een rationeel en een ideologisch kantelpunt.

- Logisch-Rationeel kantelpunt, dit kantelpunt spreekt bijna voor zich. Op basis van rationele argumenten, wordt een besluit genomen dat beantwoordt aan veranderende maatschappelijke omstandigheden.
- Ideologisch kantelpunt, op basis van ideologie wordt een besluit genomen. Niet rationaliteit, maar de individuele visie op de samenleving is de doorslaggevende factor.

Door te ontdekken of er sprake is van een cyclus en vervolgens de soorten kantelpunten in het licht van de historische context te identificeren kunnen verklaringen gevonden worden voor de huidige plannen om de stadsdelen af te schaffen.

1.6. Maatschappelijke relevantie

Minister Donner heeft twee december 2010 de Tweede Kamer laten weten zijn plannen omtrent het afschaffen van deelgemeenten door te zetten (Handelingen Tweede Kamer, 2010, Dossier 32500VII). Hoewel er het afgelopen decennium geen grootschalige evaluatie van deelgemeenten in Amsterdam of Rotterdam is geweest, heeft Minister Donner aangegeven dat het beter zou zijn om het 'experiment' met betrekking tot deelgemeenten te beëindigen (AT5, 2010). Verantwoordelijk wethouder van Stadsdelen in Amsterdam, wethouder van Es, beweert dat stadsdelen kostenbesparend zijn in vergelijking met gecentraliseerd bestuur. Ook in het rapport 'Effecten kabinetsplannen tot afschaffing deelgemeenten' van de Raad van Stadsdeelfinanciën van Amsterdam wordt aangegeven dat er met het afschaffen van deelgemeenten geen geld bij zal komen, maar juist moet worden ingeleverd. Volgens het rapport gaat het om minstens 100 miljoen euro dat er met het afschaffen van de stadsdelen voortaan ieder jaar bij zal moeten (Raad voor de Stadsdeelfinanciën, 2011, p. 11).

Er is dus geen sprake van eenduidigheid wat betreft de toekomst van binnengemeentelijke decentralisatie.. Deze onenigheid en het ontbreken van recente evaluaties maken deze scriptie interessant en relevant tegelijk. Voor zowel voor- als tegenstanders van binnengemeentelijke decentralisatie kunnen een duidelijk overzicht van de ontwikkeling in besluitvorming en achterliggende motieven, die de afgelopen decennia hebben geleid tot de huidige situatie, leiden tot nieuwe inzichten.

1.7. Wetenschappelijke relevantie

De uitkomsten die uit het reconstrueren van deze ontwikkeling komen zijn niet alleen in maatschappelijk opzicht erg boeiend, zeker met de definitieve besluitvorming in de nabije toekomst. Vanuit wetenschappelijk oogpunt kan deze focus op tijd bij beleidsvorming ook interessante visies opleveren. De ontwikkeling van het verleden naar het heden ligt immers vaak ten grondslag aan een beleidsbeslissing. Deze focus op tijd is een onderdeel van de bredere vraag of beleidsbeslissingen ingegeven worden door de veranderende context waarin van een samenleving, door partijideologieën of dat er iets heel anders aan de hand is. Hiermee hangt dus ook de vraag samen in hoeverre het beleidsproces stuurbaar is. Met dit bredere thema zal deze scriptie zich niet bezighouden, maar de focus op tijd kan wel in deze context geplaatst worden.

Met name de Amerikaan Paul Pierson en de Brit Christopher Politt hebben zich in verschillende publicaties de afgelopen jaren bezig gehouden met de invloed van tijd op beleid. De reden voor hun focus op tijd is ontstaan omdat de invloed van het tijdsaspect in al die jaren van wetenschap nauwelijks aan bod is geweest, terwijl die invloed juist zo groot kan zijn. Pierson verwondert zich in het boek *Politics in Time* (2004) over het feit dat met name in de politicologie tijd wordt gezien als een periode tussen situatie A en situatie B, waarbij de historische ontwikkeling die wellicht ten grondslag ligt aan situatie B niet of nauwelijks aan bod komt.

Christopher Politt benadrukt in zijn boek 'Time, policy, management' (2008) het belang van het tijdsaspect voor huidige beleidsprocessen en besluitvorming. Hij geeft aan dat er bij het maken van besluiten een hoge mate van continuïteit blijkt op te treden. Hoewel er sprake is van steeds terugkerende patronen en bestuurlijke trends, wordt er bij het ontwikkelen en analyseren van beleid nauwelijks aandacht besteed aan het verleden. Pollitt maakt deze trends zichtbaar en pleit ervoor de ontwikkelingen uit het verleden een grotere rol te laten spelen in politiek-bestuurlijke wetenschappen en de ontwikkeling van hedendaagse besluitvorming. Met deze focus op tijd zetten met name Pollitt, maar ook Pierson, zich af tegen rationele analysemodellen. Modellen die de werkelijkheid zodanig abstraheren en versimpelen dat er van een realistische analyse nauwelijks sprake kan zijn. Pollitt pleit voor analyses van besluitvorming waarbij niet langer de historische context wordt genegeerd.

Ook in Nederland kan afgevraagd worden in hoeverre er aandacht besteed wordt aan het tijdsaspect bij beleidsvorming. Hierdoor is deze scriptie ook vanuit wetenschappelijk oogpunt erg interessant. In navolging van de eerdergenoemde wetenschappers hoopt dit onderzoek bij te dragen aan een beter begrip van het tijdsaspect binnen het bestuurskundige vakgebied.

1.8. Doelstelling

De verbazing over het afschaffen van deelgemeenten en dan met name het gebruik van dezelfde argumenten bij het oprichten als afschaffen van deelgemeenten zijn de aanleiding geweest voor deze scriptie. Het oprichten en afschaffen van deelgemeenten heeft de vraag opgeroepen of er sprake is van een cyclus in deze casus. Het ogenschijnlijk gebruik van dezelfde argumenten heeft echter de nog interessantere vraag opgeroepen of er sprake is van irrationele besluitvorming. Met behulp van een simpele toets gaat deze scriptie, naast het identificeren van een bestuurlijke cyclus, zodoende ook op zoek naar de mate van rationaliteit van de gebruikte argumenten.

Uit de literatuur komen twee soorten kantelpunten in bestuurlijke cycli voor. Het logisch-rationele kantelpunt, waarbij het besluit om de andere kant van de cyclus op te gaan genomen wordt om zo een antwoord te geven op maatschappelijke veranderingen en het ideologische kantelpunt, waarbij het kantelpunt ingegeven wordt door een wisselende ideologische koers van het bestuur. Deze wisseling wordt bijna altijd veroorzaakt door verkiezingen.

In deze scriptie zal worden bekeken of er sprake is van logisch-rationele of ideologische kantelpunten. Wellicht is er zelfs sprake van een 'nieuw' soort kantelpunt. Een kantelpunt waarbij dezelfde argumenten gegeven worden voor een precies tegenovergesteld besluit en waarvoor vooral irrationele en symbolische argumenten gebruikt worden die niet voortkomen uit partijideologieën. Het doel van de scriptie is dus het identificeren van een cyclus en het identificeren van de soorten kantelpunten waarbij centraal staat of de kantelpunten gedreven worden door logisch-rationele argumenten, ideologische argumenten of irrationele argumenten.

1.9. Vraagstelling

Met het hierboven geformuleerde doel voor ogen is gekozen voor de volgende hoofdvraag:

- **Is de oprichting en afschaffing van binnengemeentelijke decentralisatie mogelijk een onderdeel van een cyclus van centralisatie en decentralisatietrends en hoe zijn kantelpunten binnen deze cyclus te begrijpen?**

Deze hoofdvraag wordt ondersteund door de volgende theoretische en empirische deelvragen:

Theoretische deelvragen

- Wat is binnengemeentelijke decentralisatie?
- Hoe zijn deelgemeenten ontstaan?
- Wat is een bestuurlijke cyclus?
- Wanneer is er sprake van een vaste cyclus van centralisatie- en decentralisatietrends?
- Welke soorten kantelpunten zijn in cycli te ontdekken en hoe kunnen zij gevonden worden?

Empirische deelvragen

- Is er mogelijk sprake van een bestuurlijke cyclus?
- Wat voor typen argumenten liggen ten grondslag aan de verschillende besluitvormingsmomenten?
- In welke mate zijn de logisch-rationele argumenten rationeel?

In de volgende hoofdstukken zullen deze vragen beantwoord worden. In hoofdstuk 2 en 3 zullen de theoretische deelvragen beantwoord worden. In hoofdstuk 2 zullen de vragen over binnengemeentelijke decentralisatie en het ontstaan daarvan worden behandeld. In hoofdstuk 3 zal dieper in worden gegaan op cycli binnen het openbaar bestuur. In hoofdstuk 4 en 5 worden de empirische deelvragen beantwoord. Deze antwoorden zullen leiden tot een resumerende conclusie in hoofdstuk 6 en een reflectie in het zevende en afsluitende hoofdstuk.

2. Binnengemeentelijke decentralisatie

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op thema's die in deze scriptie centraal staan. Er wordt stilgestaan bij ontwikkelingen die de laatste jaren binnen deze thema's hebben plaatsgevonden en de gevolgen die deze ontwikkelingen met zich mee hebben gebracht. Het kader zal geschetst worden aan de hand van de eerder gepresenteerde theoretische deelvragen:

- Wat is binnengemeentelijke decentralisatie?
- Hoe zijn deelgemeenten ontstaan?

2.0.1. Binnengemeentelijke decentralisatie

Een definitie van binnengemeentelijke decentralisatie (BGD) is snel gegeven. Wat het in de praktijk betekent en hoe binnengemeentelijke decentralisatie in de Nederlandse steden tot uiting komt, is echter een stuk lastiger uit te leggen. De definitie die hiervoor gebruikt wordt komt uit het onderzoek van Van de Goor, die eind jaren '80 de bestuurlijke inrichting van de vier grote steden met elkaar vergeleek (Van de Goor, 1989, p.8):

' Binnengemeentelijk decentraliseren is het overdragen van bevoegdheden met daarbij behorende personele, financiële en andere middelen door gemeentelijke organen aan lagere organen.'

2.0.2 Grootstedelijke modellen

Volgens Van de Goor zijn er drie modellen van binnengemeentelijke decentralisatie waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen twee verschillende vormen van binnengemeentelijke decentralisatie. De ene vorm is bestuurlijke decentralisatie en de andere ambtelijke deconcentratie.

Bij bestuurlijke decentralisatie is er sprake van een decentraal 'gekozen' bestuur. Een bestuur dat op basis van relatieve autonomie besluiten kan nemen en zodoende de deelgemeente aan kan sturen.

Mocht een grote gemeente niet de beslissingsmacht uit handen willen geven maar de ambtelijke aansturing naar een lager niveau wil brengen, dan is ambtelijke deconcentratie een mogelijkheid.

Bij ambtelijke deconcentratie wordt de gemeente opgedeeld in territoriale gebieden, waarbij ieder gebied de beschikking krijgt over een eigen, decentraal ambtelijk apparaat. Deze ambtelijke organisaties vertalen de centraal genomen besluiten, meestal vanuit de gemeenteraad, naar praktijkgerichte plannen die in hun gebieden uitgevoerd kunnen worden.

Aangezien deze vormen los van elkaar en gezamenlijk voorkomen, zijn er drie modellen te onderscheiden.

1. Het Amsterdamse model. Hierbij is zowel sprake van bestuurlijke decentralisatie als ook ambtelijke deconcentratie.
2. Het Rotterdamse model. In dit model is het bestuur wel gedecentraliseerd, maar is het ambtelijk apparaat nog wel op gemeentelijk niveau actief.

3. Het Haagse model. Bij het Haagse model is geen sprake van gedecentraliseerd bestuur, maar is het ambtelijk apparaat wel opgedeeld en op decentraal niveau operatief.

Uit de modellen blijkt dat de drie grootste steden van Nederland alle drie een andere oplossing hebben gevonden voor de grootstedelijke schaalproblematiek. Utrecht heeft ook voor net een ander systeem gekozen. Het ambtelijk apparaat is in Utrecht slechts voor enkele beleidsterreinen, zoals welzijn en stadsvernieuwing, opgedeeld in wijkbureaus. Het beleid voor de andere terreinen wordt nog op gemeentelijk niveau voorbereid en uitgewerkt. In figuur 1 zijn de vier modellen overzichtelijk in een schema geplaatst.

Figuur 1: De bestuurlijke inrichting van de vier grote steden.

	Decentraal ambtelijk apparaat	Geen of klein decentraal ambtelijk apparaat
Decentraal volksvertegenwoordigend bestuur	Amsterdams model	Rotterdams model
Geen decentraal volksvertegenwoordigend bestuur	Haags model	Utrechts model

Overige vormen van BGD

Ook het ministerie van Binnenlandse Zaken onderscheidt vier vormen van binnengemeentelijke decentralisatie (Ministerie BZK, 2007, p. 15).

- Deelgemeenten
- Wijk- en dorpsraden
- Wijk- of gebiedsgericht werken
- Lokale interactieve beleidsvorming

De eerste twee vormen komen overeen met de definitie van Van der Goor. Bij wijkgericht werken en interactieve beleidsvorming kan afgevraagd worden of er sprake is van het overdragen van bevoegdheden van de gemeente naar lagere organen. Gebiedsgericht werken en interactieve beleidsvorming zijn brede begrippen waar veel onder kan worden verstaan. Immers valt ook de consultatie van burgers in de beleidsvoorbereiding onder interactieve beleidsvorming, waarbij geen sprake is van het overdragen van bevoegdheden. Deze scriptie beperkt zich dan ook tot de deelgemeenten en wijkraden, zoals ze bestaan in Amsterdam en Rotterdam.

2.1 Het ontstaan van binnengemeentelijke decentralisatie

2.1.1 Reorganisaties van het binnenlands bestuur

Van oudsher kennen we in Nederland drie bestuurslagen, de Nationale bestuurslaag ook wel het Rijk genoemd, de provinciale bestuurslaag en de gemeentelijke bestuurslaag. Deze indeling gaat terug tot de grondwet van Thorbecke uit 1853 en wordt meestal vaak aangeduid met het Huis van Thorbecke. Ruim 120 jaar is niet aan dit Huis gesleuteld en bleef de bestuurlijke indeling zoals hij was. In de jaren '70 kwam hier verandering in. Volgens de hoogleraar Wim Derksen (2007, p.222) is er sindsdien sprake van twee golven van bestuurlijke reorganisaties op lokaal niveau. De eerste golf vond plaats van de jaren '70 tot 1983 onder aanvoering van D66 dat in 1972 voor het eerst plaatsnam in de regering. Bestuurlijke vernieuwing is altijd één van de speerpunten van de sociaalliberale partij geweest. De tweede golf startte in 1989 door het rapport van de Commissie-Montijn. Deze commissie veronderstelde dat de bestuurlijke indeling indertijd onder andere niet opgewassen was tegen de ontwikkelingen van de grootstedelijke problematiek. Het lokale bestuur zou meer invloed moeten krijgen op de gebruikte bestuurlijke schaal van de eigen regio. Sommige regio's en problemen zouden meer gebaat zijn bij een kleinere en sommige bij een grotere schaal. De adviezen van deze commissie hebben bijvoorbeeld geleid tot het ontstaan van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in stedelijke gebieden, de plusregio's. Deze tweede reorganisatiegolf is volgens Derksen (2007) in 1995 bij de referenda over stadsprovincies in Amsterdam en Rotterdam abrupt een halt toegeroepen.

In deze reorganisatiegolven stonden onder andere decentralisatieprocessen centraal. Er ontstonden verschillende vormen van binnengemeentelijke decentralisatie.

De argumenten voor deze verschillende vormen waren meestal van dezelfde aard. Uit een onderzoek van Berenschot naar binnengemeentelijke decentralisatie blijkt dat het versterken van de democratische participatie en het verkleinen van de afstand tussen burger en bestuur genoemd worden als hoofdmotieven voor dergelijke processen. Daarnaast wordt vaak het vergroten van de beleidseffectiviteit en het optimaal aansluiten aan de behoeften van de burger genoemd (Keuzenkamp et al, 2009, p. 22).

2.1.2. Grootstedelijke reorganisaties

Deze reorganisatiegolven hebben met name de bestuurlijke vorm van de vier grote steden veranderd. Zowel in Amsterdam en Rotterdam als in Den Haag en Utrecht was sprake van binnengemeentelijke schaalproblematiek. Het gemeentelijk bestuur kon de grootstedelijke problemen niet meer adequaat aanpakken waardoor de vier grote steden aan bestuurskracht (effectief en efficiënt overheidsoptreden) verloren (Van de Goor, 1989, p. 3). In 1982 constateren het

Rijk en de vier steden dat de grootstedelijke problematiek schuilt in de omvang en cumulatie van maatschappelijke en bestuurlijke problemen (Ministerie BZK, 2007. P. 5).

Om aan bestuurskracht te winnen werd in de steden besloten op een kleinere schaal te besturen. Dit gebeurde op twee verschillende manieren. Enerzijds door binnengemeentelijke ambtelijke deconcentratie en anderzijds door binnengemeentelijke bestuurlijke decentralisatie.

In Den Haag en Utrecht is het bestuur in respectievelijk 1985 en 1987 begonnen met ambtelijke deconcentratie. De inhoudelijke bezigheden van de ambtenaren verschillen nogal in de twee steden, in Utrecht houden de lokale ambtenaren zich voornamelijk bezig met stadsvernieuwing, terwijl de lokale ambtenaren in Den Haag over een veel breder takenpakket beschikken. Qua vorm lijken de twee steden met betrekking tot ambtelijke deconcentratie wel erg op elkaar. In Den Haag kent men stadsdeelkantoren waar ambtenaren zich uitsluitend bezighouden met het uitvoeren van lokale beleidsplannen die betrekking hebben op hun stadsdeel (Van de Goor, 1989, p.66). In Utrecht kent men sinds de jaren '80 wijkbureaus. Deze wijkbureaus houden zich met name bezig met stadsvernieuwend projecten in samenspraak met de burgers. Sinds jaar en dag kent de gemeente Utrecht dan ook wijkbudgetten, waarbij de wijken relatief vrij worden gelaten in de bestedingen daarvan (Van de Goor, 1989, p.77). In beide steden is er kortom sprake van een ambtelijk apparaat dat het centrale bestuur ondersteunt door lokale binnengemeentelijke taken over te nemen.

De tweede oplossing voor schaalproblematiek werd in de jaren '70 en '80 gevonden in binnengemeentelijke bestuurlijke decentralisatie. In Amsterdam werden in 1981 de eerste deelgemeenten (in Amsterdam stadsdelen genoemd) opgericht, in de loop der tijd kwamen er steeds meer stadsdelen bij. De laatste uitbreiding vond in 2001 plaats toen ook de binnenstad haar eigen bestuur kon verwelkomen. In Amsterdam is het idee van deelgemeenten het verst doorgevoerd. De deelraden beschikken over een hoge mate van autonomie en worden ondersteund door een aanzienlijk ambtelijk apparaat. Iedere vier jaar kiezen de burgers van Amsterdam zowel hun gemeenteraad als ook de afzonderlijke deelgemeenteraden (Boelens & Geensen, 2005, p.9).

In Rotterdam gebeurt dit op dezelfde wijze, maar zijn de deelgemeenten veel minder bevoegd. Dit hangt samen met de oorsprong van de Rotterdamse deelgemeenten. Al sinds 1947 kent Rotterdam wijkraden, deze wijkraden waren per wijk samengesteld op basis van de gemeenteraadsverkiezingen en adviseerden de gemeenteraad zonder enige vorm van bestuurlijke bevoegdheid. Zo ontstond een vorm van belangenbehartiging op decentraal niveau. Met de wetswijziging van 1964, waarbij gemeenten commissies met bestuurlijke bevoegdheden in konden stellen, werden de wijkraden veranderd in deelraden en zo ontstonden in 1972 de eerste deelgemeenten. De adviserende, belangenbehartigende functie bleef echter bestaan waardoor de bestuurlijke bevoegdheden zeer beperkt waren. Ook het decentrale ambtelijke apparaat is in verhouding met Amsterdam en Den

Haag zeer beperkt. De focus van de Rotterdamse deelgemeenten ligt op welzijn en het versterken van de onderlinge verhoudingen binnen de wijk (Hakvoort, 1980, p.13).

Hiermee is duidelijk geworden dat de vier grote steden op verschillende wijze de grootstedelijke schaalproblematiek hebben aangepakt. Ofwel door het lokale ambtelijke apparaat te versterken en verbreden in Den Haag, ofwel de lokale politiek te versterken zoals in Rotterdam, ofwel beide opties, zoals in Amsterdam

2.1.3. Evaluatie van deelgemeenten

In de hoogtijdagen van de lokale bestuurlijke vernieuwing, de twee eerder geschetste reorganisatiegolven van de jaren '80, werden niet alleen de meeste vernieuwingen doorgevoerd, ook was er de meeste aandacht voor evaluaties van die vernieuwingen. In 1997 is er een evaluatieverslag van de hoogleraar Pieter Tops verschenen, in opdracht van de gemeente Amsterdam. Dit verslag was vooral gebaseerd op mogelijke toekomstige verbeteringen voor de stadsdelen in Amsterdam. Hij kwam tot de conclusie dat binnengemeentelijke decentralisatie heeft geleid tot een verbetering van de dienstverlening, de efficiency en de leefbaarheid (Boelens & Geensen, 2005, p.10). Een grootschalige evaluatie was dit echter niet.

Er zijn wel grootschalige evaluaties in Amsterdam en Rotterdam uitgevoerd door de lokale universiteiten. De Universiteit van Amsterdam en de Erasmus Universiteit hebben in de jaren '80 twee grootschalige evaluaties uitgevoerd.

De volgende conclusies kwamen uit het Amsterdamse onderzoek, waarbij de vergelijking tussen gebieden met en zonder stadsdelen getrokken is (Leemans et al, 1986, p.7).

- De bestuurlijke effectiviteit is bij de deelraden hoger dan bij de gemeente Amsterdam. Daarnaast voltrekken politiek-bestuurlijke processen zich aanzienlijk sneller dan bij de gemeente.
- Er is geen verschil waarneembaar in politieke participatie van burgers uit de verschillende regio's. Wel is het stadsdeelbestuur toegankelijker dan het gemeentebestuur.
- In de stadsdeelraden is met name het dagelijks bestuur veel meer bij de beleidsvoorbereiding betrokken dan bij het centrale bestuur.

Uit de Rotterdamse evaluatie zijn de volgende conclusies naar voren gekomen (Hakvoort, 1980).

- Het oordeel van de burger over het functioneren van de deelgemeenten is overwegend positief.
- Er zijn geen verschillen waarneembaar in de mate van betrokkenheid van burgers tussen burgers uit deelgemeenten en burgers uit centraal bestuurd gemeenten.
- Er is geen duidelijk verschil waarneembaar tussen de effectiviteit van het centrale bestuur en het bestuur in de deelgemeenten

Met name in Amsterdam heeft binnengemeentelijke decentralisatie dus geleid tot een kwaliteitsimpuls wat betreft de effectiviteit en efficiëntie van het lokale bestuur. Dat een dergelijke impuls in Rotterdam, ondanks het positieve oordeel van de burger, is achtergebleven kan te maken hebben met het aantal bevoegdheden en mogelijkheden van de deelgemeenten. Deze zijn in Amsterdam vele maten groter dan de operationele en bestuurlijke bevoegdheden van de Rotterdamse deelgemeenten.

Naast deze twee evaluaties zijn er een aantal onderzoeken geweest die samenhangen met good and bad practices van deelgemeenten.

Zo schrijven de voorzitters van de Raad van het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen, in een advies over binnengemeentelijke decentralisatie aan de minister van BZK, dat effectieve en efficiënte productie van diensten en de kwaliteit van lokale democratie verschillende, en soms tegenstrijdige, eisen stellen aan de omvang van het lokaal bestuur (Van Kemenade & Van den Berg, 2003, p. 4) Met andere woorden, in de ene gemeente kan een opsplitsing in deelgemeenten het lokaal bestuur verbeteren, terwijl in de andere gemeente juist centraliseren de oplossing voor de problemen is. In het advies wordt dan ook met klem benadrukt dat het wel of niet binnengemeentelijk decentraliseren een zaak van het lokale bestuur moet blijven en dat daar geen landelijke richtlijnen voor zouden moeten komen.

Een verhaal uit de praktijk is in 2006 uitgegeven door oud-wethouder van Amsterdam Mark van der Horst. In het boek 'Bestuurlijke spaghetti' bespreekt hij de bestuurlijke drukte die in Amsterdam ontstaan is door de stadsdelen en de Stadsregio Amsterdam (2006). Hij vertelt uit eigen ervaring en geeft aan dat een Amsterdammer te maken heeft met 231 decentrale politici, terwijl de burger ondanks de extra bestuurslagen niet positiever is gaan denken over de lokale politiek. Hij pleit voor een vermindering van het aantal bestuurslagen. Een pleidooi dat in hetzelfde jaar is overgenomen door oud-minister Remkes, destijds minister van BZK. Zijn termijn was op dat moment nog te kort om de decentrale bestuurslagen aan te pakken, maar ook hij gaf in het rapport 'Verkenning van het decentrale bestuur' aan een uitgebreid onderzoek te willen naar de toekomst van deelgemeenten in Nederland. (Ministerie van BZK, 2007, p.12).

In opdracht van de gemeente Amsterdam is in 2005 door Price, Waterhouse en Coopers een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de huidige situatie en de toekomst van het Amsterdamse bestuur, waarvan de stadsdeelstructuur een onderdeel is. Met betrekking tot de stadsdelen concludeert het onderzoek dat er een spanningsveld bestaat tussen twee doelstellingen. Enerzijds wil men 'de politiek dichtbij de burger' en anderzijds 'een efficiënt en effectief bestuur'. Volgens het onderzoek vragen deze twee doelstellingen om een andere schaalgrootte. In de huidige structuur is de politiek dichtbij de burger maar werken de stadsdelen onvoldoende samen waardoor de stad aan bestuurskracht verliest. Om de bestuurskracht te verhogen moet de taakverdeling tussen het gemeentebestuur en de stadsdeelbesturen opnieuw besproken en verdeeld worden en is een cultuuromslag nodig waarbij samenwerking centraal zal komen te staan (Boelens & Geensen, 2005, p. 31).

Tot slot is uit het eerdergenoemde onderzoek van Berenschot met betrekking tot alle vormen van binnengemeentelijke decentralisatie gebleken dat gemeenten over het algemeen geen beeld hebben van de kosten en baten van dergelijke veranderingen. Kostenbesparing is dan ook zelden een van de doelstellingen van binnengemeentelijke decentralisatie. Het bevorderen van de bestuurskracht en de relatie met de burger zijn meestal de doelstellingen. Slechts in Amsterdam was kostenbesparing destijds een van de redenen om deelgemeenten op te richten.

2.2. Overzicht van bevindingen

Nu de totstandkoming van binnengemeentelijke decentralisatie uiteen is gezet is het goed om het hoofdstuk af te sluiten met een korte opsomming van de bevindingen en een schets van de huidige situatie van de twee gemeenten die bestuurlijk zijn ingericht met behulp van binnengemeentelijke decentralisatie; Amsterdam en Rotterdam.

- Binnengemeentelijk decentraliseren is het overdragen van bevoegdheden met daarbij behorende personele, financiële en andere middelen door gemeentelijke organen aan lagere organen.
- De directe Aanleiding voor binnengemeentelijke decentralisatie was de schaalvergroting van de vier grote steden in Nederland. De schaalvergroting leidde tot inefficiënt bestuur en een grotere afstand tussen burger en bestuur.
- Zowel uit het politiek, wetenschappelijk als het maatschappelijk debat over binnengemeentelijke decentralisatie blijkt dat men het niet eens is over en het nut en de noodzaak van binnengemeentelijk decentraliseren.

Figuur 2: Schema Binnengemeentelijke decentralisatie in Nederland, anno 2011

<i>Gemeente</i>	<i>Aantal deelgemeenten</i>	<i>Bestuurlijke positie</i>	<i>Ambtenarij</i>	<i>Evaluaties</i>
Amsterdam	Zeven	Veel bevoegdheden	Iedere deelgemeente heeft eigen ambtelijk apparaat	Zeer positief
Rotterdam	Veertien	Beperkte bevoegdheden	Eén gemeentelijk ambtelijk apparaat	Gematigd positief

3. Cyclus van centralisatie en decentralisatietrends

In dit hoofdstuk zal dieper in worden gegaan op het cyclusmodel en dan met name de cyclus die voorkomt in het publieke domein. Voordat er antwoord gegeven kan worden op de vraag of het afschaffen van deelgemeenten een onderdeel van een cyclus is, zal in dit hoofdstuk uitgelegd worden wat een cyclus is, waaruit een cyclus bestaat en welke kantelpunten er te ontdekken zijn. Hiermee wordt antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

- Wat is een bestuurlijke cyclus?
- Wanneer is er sprake van een vaste cyclus van centralisatie- en decentralisatietrends?
- Welke soorten kantelpunten zijn in cycli te ontdekken en hoe kunnen zij gevonden worden?

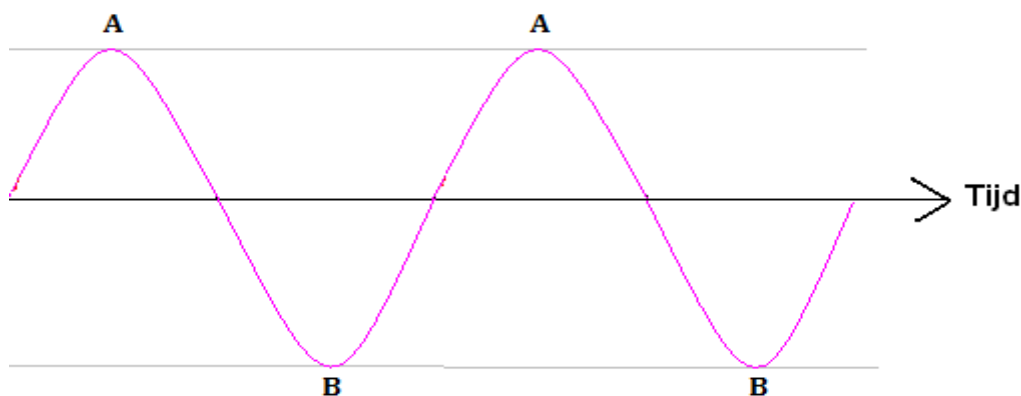
3.1. Het belang van tijd in de bestuurskunde

Er is al eerder stilgestaan bij het bredere aspect van tijd in de bestuurskunde. Deze scriptie heeft deze focus op tijd overgenomen van Pollitt. De Britt Christopher Pollitt is een bestuurskundige die het tijdsaspect bij beleids- en besluitvorming op de kaart probeert te zetten. Ontwikkelingen uit het verleden kunnen volgens Pollitt enorme invloeden hebben op (toekomstige) beleidsprocessen. Hij illustreert aan de hand van een onderzoek over het strategisch management van twee ziekenhuizen dat duidelijke tijdafhankelijke patronen voorkomen bij de totstandkoming van beleid en binnen het publieke domein (Pollitt, 2008, p.181). Pollitt pleit voor het tijdsaspect omdat het zowel in de wetenschap als de beleidspraktijk te vaak genegeerd wordt, terwijl het voor zowel onderzoekers als beleidsmakers in waardevolle informatie kan voorzien.

3.2. De bestuurlijke cyclus

Een van de modellen die Pollitt in zijn onderzoeken is tegengekomen is het cyclusmodel. Het cyclusmodel gaat uit van een pendulebeweging bij het maken van beleidsbeslissingen. Dit klinkt simpel en in beginsel is het dat ook. In figuur 1 is een cyclus als zodanig weergegeven.

Figuur 3: Een eenvoudige cyclus



Het cyclusmodel als besluitvormingstheorie gaat uit van twee zich steeds opvolgende (bestuurlijke) situaties. Steeds weer wordt besloten dat wanneer er sprake is van situatie A, er naar situatie B zal worden gegaan en zodra situatie B bereikt is, het zeker is dat op den duur weer voor situatie A zal worden gekozen. De chronologieën van dergelijke cyclussen zijn zeer uiteenlopend. Zo kan iedere vier jaar voor precies het andere uiterste worden gekozen, maar ook is het mogelijk dat na 1 jaar besloten wordt een klein stapje in de andere richting te zetten. Er zijn dus allerlei soorten en maten cycli te ontdekken.

Een bestuurlijke cyclus wordt in beginsel dan ook aangeduid als *'een bepaalde tijdsperiode waarin steeds weer teruggekeerd wordt naar vormen van dezelfde bestuurlijke situatie'*. Deze korte definitie van een bestuurlijke cyclus is echter nog niet toereikend. Een cyclus zou in dit geval ook door een reeks van toevalligheden kunnen ontstaan. Om vast te stellen of er daadwerkelijk sprake is van een cyclus en niet een reeks van toevalligheden, heeft Christopher Pollitt een aantal grondvoorwaarden opgesteld. Met behulp van deze grondvoorwaarden kan een cyclus geïdentificeerd worden. Met het vaststellen van deze grondvoorwaarden ontbreekt nog één schakel, voordat de cyclus compleet is. Immers moet als aan deze voorwaarden is voldaan er wel steeds een aanleiding zijn om de situatie te veranderen. Er moet sprake zijn van een steeds terugkerend kantelpunt. Pas dan is de cyclus definitief. Een actor wordt door ofwel externe factoren ofwel de intrinsieke wil om te veranderen verleid de andere koers in te slaan, waardoor de pendule weer naar de andere kant geslingerd wordt.

Deze twee componenten; de grondvoorwaarden van Pollitt en de kantelpunten vormen samen een cyclus. Hieronder zullen eerst de voorwaarden en vervolgens de verschillende vormen van de kantelpunten gepresenteerd worden.

3.2.1. Voorwaarden voor een bestuurlijke cyclus

In zijn boek over het belang van tijd in het besluitvormingsproces binnen het publieke domein is Pollitt gekomen tot drie grondvoorwaarden. Drie voorwaarden die in abstractie het bestaansrecht van cycli verklaren. De combinatie van deze voorwaarden zal in veel gevallen leiden tot het ontstaan en bestaan van een cyclus (Pollitt, 2008,p. 53).

De eerste voorwaarde ligt voor de hand en valt direct op bij het bekijken van een cyclisch patroon. Zoals te zien is in de grafiek wordt steeds teruggekeerd naar ofwel situatie A ofwel situatie B. Blijkbaar is er geen situatie C, en mocht die er wel zijn is die blijkbaar niet realiseerbaar. De eerste voorwaarde luidt dan ook:

- Er is een beperkt aantal alternatieven voor handen.

Hoewel er slechts een beperkt aantal alternatieven zijn, wordt er toch steeds teruggekeerd naar die ene andere mogelijkheid. Blijkbaar beschikken beide alternatieven over zowel voor- als nadelen, immers zou niet steeds teruggekeerd worden naar de oude situatie als die enkel negatieve bijwerkingen met zich meebrengt. De tweede voorwaarde is hierop gebaseerd:

- De alternatieven beschikken over zowel voor- als nadelen.

De laatste voorwaarde heeft te maken met het feit dat de alternatieven die voor handen zijn zowel voor als nadelen hebben. Doordat er zowel voor- als nadelen zijn is men het vaak niet eens over de juiste bestuurlijke situatie. Als men het erover eens zou zijn dat situatie A, ondanks haar nadelen, geprefereerd zou moeten worden, dan is er geen voedingsbodem voor een bestuurlijke cyclus. Kortom, de laatste voorwaarde voor een bestuurlijke cyclus is dat de eerder genoemde voor- en nadelen telkens weer ter discussie dienen te staan. Voor een cyclus mag er dus geen sprake zijn van een algemeen geaccepteerde consensus over de bestuurlijke keuze die gemaakt moet worden. Bij een bestuurlijke cyclus staat situatie A steeds weer ter discussie en is er dus geen eensgezindheid over de beste bestuurlijke situatie:

- Er is binnen het bestuur geen stabiele, algemeen geaccepteerde consensus over één bepaalde bestuurlijke situatie.

Deze drie voorwaarden vormen de vruchtbare grond voor een cyclus. Aan de hand van deze voorwaarden kunnen cycli in eerste instantie herkend worden. Het is duidelijk dat er sprake moet zijn van beperkte alternatieven met voor- en nadelen waarover het bestuur het maar niet eens kan worden. Er moet echter een aanleiding zijn om de andere koers in te slaan.

3.2.2. Het kantelpunt

Pollitt spreekt van het gras dat telkens weer groener is aan de andere kant van de heuvel, waarmee hij het andere uiterste van de cyclus bedoelt. Er moet echter wel een aanleiding zijn voor het opzoeken van het groenere gras. Deze aanleiding voor het kiezen van het andere beschikbare alternatief zal worden aangeduid als het kantelpunt. Uit de literatuur komen twee veelvoorkomende aanleidingen voor kantelpunten naar voren:

- Machtswisseling (Talbot & Johnson, 2007; Davis et al, 1999)
- Veranderde maatschappelijke context (Talbot & Johnson, 2007; Painter, 2006; Pollitt, 2003)

Deze kantelpunten bepalen ook het karakter van de cyclus. Zo leiden machtswisselingen, die vooral na verkiezingen plaatsvinden, ertoe dat een andere politieke partij met een andere ideologie het voor het zeggen krijgt.

Als een verandering van de maatschappelijke context het kantelpunt is, betekent dit dat het keerpunt in de cyclus een antwoord is op deze veranderende context. Er wordt simpelweg gereageerd op de veranderende samenleving. Hierdoor is het keerpunt logisch-rationeel van aard.

De voorbeelden van kantelpunten uit de literatuur leiden zodoende tot de volgende twee soorten kantelpunten:

- Het ideologische kantelpunt
- Het logisch-rationele kantelpunt

Hieronder zullen deze kantelpunten, aan de hand van verschillende studies, verder uiteengezet worden.

3.2.3. Het ideologische kantelpunt

Het ligt voor de hand dat in Westminsterdemocratiën, ook wel penduledemocratieën genoemd, bestuurlijke cycli vaak synchroon lopen met de wisseling van de macht en dus ook de wisseling van ideologieën. In Westminsterdemocratiën is er meestal maar één partij aan de macht. Daardoor ligt de mogelijkheid voor die partij open om het openbaar bestuur precies zo in te richten als zij wenselijk acht. Een dergelijk verband tussen machtswisselingen in Westminsterdemocratiën en bestuurlijke cycli is in 1999 onderzocht door een groep onderzoekers (Davis et al., 1999). Zij hebben het openbaar bestuur van democratieën als Australië, Canada en het Verenigd Koninkrijk onder de loep genomen. In het onderzoek is een periode van bijna vijftig jaar geanalyseerd, waarbij de onderzoekers tot de conclusie zijn gekomen dat er een cyclus bestaat tussen enerzijds veel, kleine overheidsorganisaties en anderzijds weinig, grote overheidsorganisaties. Deze cyclus wordt ingegeven door de wisselingen van regeringen en wisselingen van ministers-presidenten. Steeds als gekozen werd voor ofwel veel kleine ofwel weinig grote overheidsinstanties, is de verandering ingegeven door de nieuwe machthebbende partij. Hieruit blijkt dat in deze casussen de ideologische redenen de overhand hebben.

3.2.4. Het logisch-rationele kantelpunt en ideologische kantelpunt in één cyclus

Het logisch-rationele keerpunt wordt ingegeven door veranderende maatschappelijke omstandigheden. Een economische crisis is een duidelijk voorbeeld van een dergelijke veranderende maatschappelijke context. De bezuinigingsoperaties die uitgevoerd moeten worden bij economische malaise kunnen een keerpunt in de cyclus als gevolg hebben. In dit geval is er sprake van een rationeel antwoord op veranderende omstandigheden en kan er gesproken worden van een logisch-rationele trend in de cyclus.

Dit was ook het geval bij de opkomst van het NPM in de jaren '80 in Engeland. Talbot & Johnson (2007) hebben de centralisatie/decentralisatie cyclus van de nationale Britse overheid onderzocht in de periode tussen het begin van de jaren '80 en eind 2005.

Na de oliecrisis van de jaren '70 en de toenemende werkloosheid besloot de conservatieve regering onder leiding van Margaret Thatcher, naar aanleiding van het dikke rapport 'Next steps', de grote

logge overheidsinstanties op te splitsen in resultaatverantwoordelijke eenheden. De overheid moest bedrijfsmatiger en efficiënter gaan werken en door het oprichten van deze executive agencies, zou dat gerealiseerd moeten gaan worden. Een rationeel antwoord op de veranderende maatschappij. Deze executive agencies namen op autonome basis taken en bevoegdheden van de grote ministeries op zich. Door de verantwoordelijkheid van één taak over te nemen en de banden met het ministerie los te laten, konden de agencies resultaatgericht en efficiënt te werk gaan, zo was het idee. Hoewel het aantal ministeries hetzelfde bleef, groeide het aantal agencies aanzienlijk en bereikte het hoogtepunt midden jaren '90, toen er maar liefst 130 agentschappen waren opgericht. Volgens sommigen was er indertijd zelfs sprake van een overdaad aan agencies, ook wel aangeduid met 'agency fever' (Pollitt, 2001). Door het grote aantal agentschappen werd steeds vroeg men zich af of dit wel de meest efficiënte manier van besturen was. De verwachte verandering kwam in 1997 toen, na decennia oppositie voeren, het New Labour van Tony Blair aan de macht kwam. Al snel schafte de nieuwe regering enkele grote agentschappen af en bracht de taken weer onder bij de ministeries. Deze trend zette zich door en in het jaar 2005 waren er nog maar 98 agentschappen, waar 75% minder ambtenaren werkten dan tijdens de hoogtijdagen van de agencies. Deze studie toont onder andere aan dat een cyclus ingegeven kan worden door bezuinigingen én door een wisseling van de macht. In deze cyclus is dus door zowel rationele als ideologische redenen een kantelpunt veroorzaakt.

3.2.5. *Het identificeren van cycli*

Nu duidelijk is geworden aan welke voorwaarden een situatie moet voldoen voordat er gesproken kan worden van een cyclus, is de volgende stap het herkennen van de kantelpunten in de cyclus, waarna de kantelpunten ingedeeld kunnen worden in ideologische of logisch-rationele kantelpunten. Dit vaststellen van het soort kantelpunt gebeurt op basis van de gebruikte argumenten, welke uiteindelijk geleid hebben tot de genomen besluiten. Door de debatten in de volksvertegenwoordigende kamers te analyseren en de gebruikte argumenten te structureren wordt duidelijk op welke gronden indertijd is besloten om de pendule de andere kant op te slingeren.

Voor het herkennen van de soorten argumenten worden de volgende kenmerken gehanteerd:

Logisch-rationele argumenten:

- Er wordt teruggegrepen naar veranderingen in de samenleving.
- De veranderingen in de samenleving en de causale relatie tussen de maatschappelijke veranderingen en het nieuwe beleid zijn met behulp van (wetenschappelijke) data onderbouwd.

Ideologische argumenten:

- Argumenten zijn gebaseerd op een bepaalde visie van de samenleving.

- De argumenten zetten zich af tegen de visie op de samenleving die voorheen aangehangen werd.

3.2.6. Aantoonbaar onjuiste logisch-rationele argumenten

Met het identificeren van ofwel logisch-rationele argumenten ofwel ideologische argumenten is de kous echter nog niet af. Met name Stone behandelt in haar studie naar besluitvorming het veelvuldige 'gebruik' of 'misbruik' dat door bestuurders gemaakt wordt van feiten of cijfers (Stone, 2001, p.267, p. 309). Zij beschrijft dat politici naast het verdraaien van cijfers ook gebruik maken van twijfelachtige metaforen of synecdoche's. Waakzaam voor dergelijke verdraaiingen of onwaarheden zullen na het identificeren van de rationele argumenten, deze argumenten een geldigheidstoets ondergaan. Immers de argumenten kunnen dan wel als logisch-rationeel gepresenteerd worden, wellicht zijn ze dat niet. Wellicht is het causale verband dat getrokken wordt uit de lucht gegrepen, of zijn de gepresenteerde feiten in strijd met wetenschappelijke studies.

Het zal niet de eerste keer zijn dat een argument rationeel lijkt, maar bij nadere beschouwing eigenlijk alleen bestaat uit loze kretes (Korsten, 2003). Daarom zal bij het analyseren steeds gezocht worden naar wetenschappelijke bewijzen om rationele argumenten te bevestigen of te ontmaskeren als aantoonbaar onjuiste argumenten. De hoogleraar Arnold Korten benadrukt in een artikel de irrationaliteit van bepaalde bestuurlijke vernieuwingsbesluiten. Na grondige analyses van besluiten voor bestuurlijke vernieuwing komt hij tot de conclusie dat de besluiten niet altijd een antwoord op maatschappelijke omstandigheden zijn maar dat de 'politics of meaning' een belangrijke rol kunnen spelen. Hiermee bedoelt hij dat niet altijd het doel om het bestuur te verbeteren nagestreefd wordt, maar dat andere redenen ten grondslag liggen aan het besluit. Zo kan er een veranderingsbesluit genomen worden om een coalitie in stand te houden, om een opstap te maken naar een verandering of om ambitie en daadkracht te tonen aan de bevolking. Dergelijke symbolische maatregelen worden echter vaak ondersteund met verkapte logisch-rationele argumenten waarbij maatschappelijke situaties uitvergroot of verdraaid kunnen worden. Om er zeker van te zijn dat de als logisch-rationeel gepresenteerde argumenten ook daadwerkelijk rationeel zijn, zullen de argumenten daarom aan deze geldigheidstoets onderworpen worden. Deze toets bestaat voornamelijk uit het onderzoeken of gebruikte stellingen en feiten onderbouwd kunnen worden met wetenschappelijke data. Belangrijk hierbij te vermelden is dat de zoektocht naar ondersteunende of tegenstrijdige data, die steeds na het argument uiteengezet zal worden, niet de intentie heeft een argument te beoordelen als rationeel of irrationeel. Het geeft een indicatie of destijds gedane beweringen overtuigender worden door wetenschappelijk onderzoek, of door onderzoek juist twijfelachtiger worden.

Het onderzoek naar het afschaffen van deelgemeenten heeft dus twee functies. Enerzijds kan het waardevolle informatie opleveren als blijkt dat er daadwerkelijk sprake is van een

centralisatie/decentralisatiecyclus. Dan betekent het dat in de toekomst hoogstwaarschijnlijk wel weer een decentralisatietrend ingezet zal worden met betrekking tot de binnengemeentelijke schaalgrootte.

Anderzijds is het identificeren van het soort kantelpunt waardevol. Vaststellen of er sprake is van logisch-rationele of ideologische redenen voor de afschaffing van deelgemeenten zullen de inzichten met betrekking tot het besluit verbreden en verduidelijken.

3.2.7. *Democratie versus efficiëntie*

Tot slot nog enkele woorden over twee argumenten die in de aangehaalde studies naar cycli vaak naar voren zijn gekomen. Het betreft de efficiëntie van het openbaar bestuur en de kwaliteit van (lokale) democratie. Uit de studies blijkt dat met name de efficiëntie van het bestuur vaak gebruikt wordt om de indeling van het openbaar bestuur te veranderen. Ook de bestuurlijke schaal wordt meer dan eens aangepast omdat het efficiënter overheidsoptreden zou betekenen. In het onderzoek van Talbot & Johnson (2007) wordt binnen dezelfde cyclus meerdere malen het efficiëntie argument gebruikt om het openbaar bestuur zowel te centraliseren als te decentraliseren. Blijkbaar is het lastig aan te tonen of centraal of juist decentraal besturen leidt tot een effectief en efficiënt opererende overheid. Ditzelfde geldt, weliswaar in mindere mate, voor het democratie-argument. Hoe dichter het bestuur bij de burger staat, hoe hoger de kwaliteit van de democratie, zo wordt vaak gedacht. Ook in een onderzoek naar politicologische paradigma's uit 1990 blijkt dat zowel in de jaren '70 als de jaren '80 die argumenten steeds terugkwamen als het ging om decentralisatie-impulsen. Uit het onderzoek blijkt dat vaak het verbeteren van de democratische invloed van de burger en het verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van het bestuur centraal stond bij dergelijke reorganisaties van het openbaar bestuur (Van der Heijden, 1990, p. 180 , p. 216).

Dit is echter niet zo vanzelfsprekend als het klinkt. Waar het al lastig is om de efficiëntie en effectiviteit van de overheid te meten, nog lastiger wordt dit bij de kwaliteit van de democratie en de kloof tussen burger en politiek. Het is moeilijk aan te tonen of decentraal bestuur haar bevoegdheden daadwerkelijk 'democratischer' uitvoert dan centraal bestuur, dergelijke argumenten worden dan ook vaak gepresenteerd als zijnde rationeel, maar blijken meer een uitkomst van de partijideologie te zijn. Tijdens het analyseren van de debatten ben ik dan ook extra waakzaam geweest voor democratie- of efficiëntieargumenten en de gebruikte onderbouwing voor die argumenten.

3.3. Overzicht van bevindingen

Ook dit hoofdstuk wordt afgesloten met een korte terugblik op de in het hoofdstuk uiteengezette bevindingen.

Bestuurlijke cyclus	<ul style="list-style-type: none">• Met een bestuurlijke cyclus wordt een bepaalde tijdsperiode bedoeld waarin steeds weer wordt teruggekeerd naar dezelfde bestuurlijke situatie.• Mogelijkheid van een cyclus kan aangetoond worden met behulp van drie grondvoorwaarden.
Kantelpunten	<ul style="list-style-type: none">• Cyclus bestaat uit een golvende beweging die aangedreven wordt door kantelpunten.• In de literatuur zijn twee kantelpunten te ontdekken: Logisch-rationeel kantelpunt en het ideologisch kantelpunt.
Argumenten	<ul style="list-style-type: none">• Kantelpunten kunnen worden herkend aan de hand van de, tijdens het kantelpunt gebruikte, soorten argumenten. Vaak is één soort argument, logisch-rationeel of ideologisch, dominant.• Het democratieargument en het efficiëntieargument worden vaak gebruikt bij decentralisatie of centralisatieprocessen.

4. Methoden & Technieken

Inmiddels is duidelijk geworden welke doelen deze scriptie nastreeft. Allereerst zal aan de hand van de voorwaarden vastgesteld moeten worden of er bij binnengemeentelijke decentralisatie in Nederland sprake is van een decentralisatie-centralisatiecyclus. Vervolgens zullen de belangrijkste kantelpunten geanalyseerd worden, waarbij de centrale vraag is van welk soort kantelpunt sprake is.

4.1. Onderzoeksveld

Om deze twee doelen te kunnen bereiken zullen de debatten die gevoerd zijn in aanloop naar de kantelpunten geanalyseerd worden. Uiteraard zijn er veel gevoerd indertijd, zowel door deskundigen als belanghebbenden in zowel publieke als private arena's. Er was echter maar één soort debat dat het uiteindelijke besluit inluidde en dat was het debat dat door de politici in de desbetreffende volksvertegenwoordigende kamers gehouden is. Er zijn in deze casus drie belangrijke besluitvormingsmomenten te onderscheiden. Deze momenten zijn voor de overzichtelijkheid met enkele karakteristieken in een schema geplaatst. Na dit schema zal iets dieper op de momenten, en de bronnen die gebruikt zijn, in worden gegaan.

	Moment van debat	Plaats van debat	Bron	Betrokkenen
Wijziging gemeentewet	1964	Tweede Kamer	Statengeneraaldigitaal.nl	Woordvoerders Tweede Kamer
Invoering deelgemeenten in Amsterdam	1981	Gemeenteraad Amsterdam	Gemeentearchief Amsterdam	Fractievoorzitters Gemeenteraad
Afschaffen van deelgemeenten	Waarschijnlijk najaar 2011	Verkiezingscampagne 2010 (Debat in Tweede Kamer vindt plaats in najaar 2011)	Verkiezingsprogramma's	Opstellers verkiezingsprogramma's

Wijziging gemeentewet 1964

De wijziging van de gemeentewet is het begin geweest van binnengemeentelijke decentralisatie en dus het eerste cruciale moment in de cyclus. In de Tweede Kamer is in 1964 gedebatteerd over het uiteindelijke wetsvoorstel om de gemeentewet te wijzigen en binnengemeentelijke decentralisatie mogelijk te maken. Uit raadpleging van de gedigitaliseerde Tweede Kamerdebatten van 1814 tot 1995 op statengeneraaldigitaal.nl blijkt dat sinds de VVD na jaren van afwezigheid in 1959 weer onderdeel van een kabinet is, decentralisatie weer een belangrijk onderwerp is geworden. Er wordt tussen 1959 en 1965 steeds vaker gesproken over decentralisatie, zo blijkt uit een korte zoektocht naar decentralisatiedebatten in het digitale archief. Binnengemeentelijke decentralisatie is echter een minder besproken thema. Uit het archief blijkt dat alleen naar aanleiding van het voorstel van minister Toxopeus, welke in 1964 besproken wordt, gedebatteerd wordt over binnengemeentelijke decentralisatie. Dit maakt de keuze voor het debat van 15 april 1964 relatief gemakkelijk. Het verschijnen van het wetsvoorstel is de eerste, en tot dan toe enige, aanleiding tot het discussiëren over binnengemeentelijke decentralisatie.

Naast dat dit het eerste moment is waarbij gesproken is over binnengemeentelijke decentralisatie, heeft dit debat ook geleid tot het mogelijk maken van deelgemeenten. Het heeft dus direct geleid tot het begin van de mogelijke cyclus.

Een nadeel van dit debat is dat niet alle partijen hebben deel genomen aan het debat. In de handelingen zijn slechts zes parlementariërs aan het woord geweest, terwijl in 1963 maar liefst 10 partijen één of meer zetels in Tweede Kamer hadden. De reden voor de afwezigheid van de partijen is niet in de handelingen terug te vinden.

Invoering deelgemeenten Amsterdam

Zo weinig als binnengemeentelijke decentralisatie voorafgaand aan het wetsvoorstel is besproken in de Tweede Kamer, zo vaak is het in de Gemeenteraad in Amsterdam aan de orde geweest. Nadat de gemeentewet in 1964 is gewijzigd, is het onderwerp eind jaren '60 en gedurende de jaren '70 meerdere malen behandeld in de Gemeenteraad. Deze debatten waren vooral verkennend van aard. De nadruk lag op het verkleinen van de afstand van burger en bestuur en of deelgemeenten nu wel de oplossing waren voor die problematiek. Al deze debatten zijn in de handelingen van de Gemeenteraad, welke opgeslagen liggen in het gemeentearchief van Amsterdam, bekeken en er sprongen twee debatten uit. Bij twee debatten, welke gevoerd zijn in 1978 en 1981, stond een wezenlijke verandering en flinke stap richting binnengemeentelijke decentralisatie centraal. Het verschil met deze twee debatten en de andere discussies die in de raad gevoerd zijn, wordt duidelijk doordat alle partijen zich gemengd hebben in het debat en uitvoerig hun mening en positie verkondigd hebben. Waar bij andere debatten de deelraden slechts zijdelings genoemd zijn of enkel

de wil is uitgesproken voor verder onderzoek, is een duidelijk verschil waarneembaar met de twee besproken debatten, waar wel uitvoerig op de inhoudelijke toekomst van deelgemeenten is ingegaan. Omwille van de praktische mogelijkheden, met name de beschikbare tijd, en het gevaar van het analyseren van een herhaling van zetten is zodoende gekozen voor het analyseren van de twee debatten waarin alle partijen aan het woord zijn geweest en er uitvoerig op de voor en nadelen van binnengemeentelijke decentralisatie is ingegaan.

De teksten die gebruikt zijn voor de analyses komen uit de Raadsnotulen van Amsterdam welke in het gemeentearchief van Amsterdam te vinden zijn. De notulen zijn niet gedigitaliseerd en in alleen in papieren vorm bij het gemeentearchief in te zien. Beide debatten beslaan ongeveer veertig pagina's.

Afschaffing van deelgemeenten

Hoewel het huidige kabinet Rutte in het Regeerakkoord wel de wens heeft uitgesproken om de deelgemeenten af te schaffen, is het van een definitief wetsvoorstel hiertoe nog niet gekomen. Aangezien er nog geen voorstel is, is het afschaffen van deelgemeenten ook nog niet behandeld in de Tweede Kamer. Wel zijn er enkele schriftelijke Kamervragen over de toekomst van deelgemeenten geweest, maar tot een plenaire behandeling is het nog niet gekomen. Er zal voor de analyse van de huidige situatie dus niet geput kunnen worden uit debatten. Voor de standpunten en posities van de huidige Tweede Kamerfracties zal daarom gebruik gemaakt worden van de verkiezingsprogramma's van de Tweede Kamerverkiezing van 2010. Uiteraard zijn er voordat partijen gekozen zijn en de verkiezingsprogramma's gepresenteerd worden nog geen coalities gesloten en moet het 'politieke spel' nog gespeeld worden, maar de teksten geven wel duidelijk aan waar de partijen staan ten opzichte van actuele vraagstukken. Door deze heldere positiebepaling en doordat verkiezingsprogramma's de uitwisseling van standpunten en meningen tijdens debatten het dichtst benaderen is gekozen voor het gebruik van verkiezingsprogramma's voor de analyse van het derde kantelpunt in de cyclus.

Alle verkiezingsprogramma's, welke op de sites van de partijen te vinden waren, van de huidige Tweede Kamerfracties zijn meegenomen in de analyse. In de verkiezingsprogramma's is gezocht naar de standpunten wat betreft binnengemeentelijke decentralisatie.

4.2. Onderzoeksmethode

Aangezien de debatteksten zullen worden geanalyseerd is gekozen voor de tekstuele inhoudsanalyse. Van Thiel beschrijft dat de tekstuele inhoudsanalyse meestal gebruikt wordt voor het vaststellen van feiten en opvattingen en het reconstrueren van gebruikte argumenten (2010, p.54). In deze scriptie betreffen het ook precies deze doelen die nagestreefd worden met de tekstuele inhoudsanalyse. De analyse zoals in deze scriptie uitgevoerd wordt uiteraard beïnvloed door mijn persoonlijke visie op de

wetenschap en de wereld in het algemeen. Met name het post-modernistische en het sociaal constructivistische perspectief op wetenschap welke ik mij de afgelopen jaren, door het doen van wetenschappelijk onderzoek, eigen heb gemaakt, heeft een onvermijdelijke uitwerking op de wijze van het uitvoeren van het onderzoek.

Dit wetenschappelijk perspectief heeft er voor gezorgd dat ik mij bij het lezen van de debatten er steeds van bewust was, dat de teksten een onderdeel zijn van een bredere context. Immers, de debatten spelen zich af in compleet andere tijden, onder compleet verschillende omstandigheden. Ook ben ik mij bewust geweest van de posities van de woordvoerders en heb ik getracht hun individuele- of partijbelangen mee te nemen in de analyses, zodat argumenten niet uit hun verband kunnen worden gerukt.

Met behulp van deze kritische blik waarbij ik zoveel mogelijk afstand heb geprobeerd te nemen van de debatten en ze in hun originele context heb geanalyseerd, is de tekstuele inhoudsanalyse in een aantal stappen uitgevoerd. Eerst zijn de debatten enkele keren zorgvuldig gelezen. Zo heb ik de debatten mij eigen gemaakt en een goed idee gekregen van de sleutelfiguren in de debatten en de posities die zij in de debatten hebben ingenomen.

Bij het verkrijgen van een goed beeld van deze debatten, ben ik overgegaan tot het noteren van de gebruikte argumenten per partij per debat. Zodoende zijn de posities van de partijen duidelijk geworden. Naast of partijen voor of tegen een bepaald plan waren, bleek uit de gebruikte argumenten duidelijk of ze faliekant tegen of juist gematigd positief waren. Het bekijken van de debatten heeft daarmee een waardevolle nuancering ten opzichte van de posities van de verschillende partijen aangebracht. Daarnaast leverden deze gebruikte argumenten beeldende citaten voor het resultatenverslag op. Tot slot zijn de gebruikte argumenten ook geturfd om er zodoende achter te komen welke argumenten vaker en welke minder vaak gebruikt zijn. Uiteraard zegt het feit dat een argument door meerdere woordvoerders meermalen in een debat wordt gebruikt iets over de importantie van het argument. Hoe meer personen een bepaald argument onderstrepen, des te groter is de rol die het argument kan spelen in de uiteindelijke besluitvorming. Met het noteren en turven van de gebruikte argument kwam een einde aan de tekstuele inhoudsanalyse.

De volgende cruciale stap die in het onderzoek aan de orde gekomen is, is het categoriseren van de gevonden argumenten.

4.3. Categorisering van argumenten

Het categoriseren van argumenten is gebeurd met behulp van kenmerken die gebaseerd zijn op het theoretisch hoofdstuk. Uit het theoretisch hoofdstuk is naar voren gekomen dat een kantelpunt logisch-rationele of ideologische kenmerken heeft. De kantelpunten worden ingegeven door

argumenten van dezelfde aard, logisch-rationeel of ideologisch. De rationale argumenten zijn de argumenten volgens het boekje. Er wordt, liefst met wetenschappelijk bewijs, aangetoond dat er sprake is van een bepaalde maatschappelijke verandering, waardoor een bepaalde oplossing gewenst is. Daarbij is het, het mooiste als ook nog eens onomstreden vastgesteld is dat de oplossing daadwerkelijk de gestelde maatschappelijke problemen oplost. Belangrijk zijn drie elementen, het argument is een antwoord op maatschappelijke problemen, het legt een verband tussen de problemen en de voorgestelde oplossing en er wordt gebruik gemaakt van een degelijke, liefst wetenschappelijke, onderbouwing. Dergelijke argumenten komen niet al te vaak voor, immers zou er met zo een goede onderbouwing ook niet over gedebatteerd hoeven te worden. Politici willen echter graag doen geloven dat hun argument wel logisch-rationeel is. Met behulp van de gestelde voorwaarden is bekeken of een gebruikt argument logisch-rationeel of ideologisch is. Vervolgens wordt in het geval van een logisch-rationeel argument, de rationaliteit van de argumenten met behulp van wetenschappelijke data nog eens onder de loep genomen. Zodoende wordt duidelijk of er daadwerkelijk sprake is van een logisch-rationeel argument en wordt duidelijk of de gebruikte feiten niet uit de lucht zijn gegrepen.

Het ideologische argument gebruikt niet een veranderende maatschappij als motivatie, maar de ideologische visie op de maatschappij. Meestal betreft dit een partijvisie. Aan de hand van de partijbeginselen en de 'ideologische' retoriek van de spreker kan een ideologisch argument worden vastgesteld.

Hieronder nogmaals de kenmerken waarmee de argumenten gecategoriseerd zijn.

Logisch-rationele argumenten:

- Er wordt teruggegrepen naar veranderingen of een bestaande situatie in de samenleving.
- Er wordt een causaal verband gelegd tussen de maatschappelijke problemen en de voorgestelde oplossing
- De veranderingen in de samenleving en de causale relatie tussen de maatschappelijke veranderingen en het nieuwe beleid kunnen met behulp van (wetenschappelijke) studies worden bevestigd.

Ideologische argumenten:

- Argumenten zijn gebaseerd op een bepaalde visie van de samenleving.
- Er wordt afgezet tegen de visie op de samenleving die voorheen aangehangen werd.
- Het argument wordt ondersteund door de partijbeginselen.

In de analyses zijn de gebruikte argumenten aan de hand van deze kenmerken opgesomd en ingedeeld in ofwel logisch-rationele ofwel ideologische argumenten. Vervolgens is geteld hoe vaak de argumenten voorkomen en welk argument zodoende dominant is in het debat.

4.4. Betrouwbaarheid & Validiteit

De betrouwbaarheid en geldigheid zijn van groot belang voor een onderzoeker. In haar boek over bestuurskundig onderzoek heeft van Thiel uiteengezet wat de belangrijkste criteria voor betrouwbaar en geldig wetenschappelijk onderzoek zijn. Hier komt aan de orde dat ook in deze scriptie gezocht is naar zo groot mogelijke betrouwbaarheid en validiteit.

4.4.1. Op zoek naar betrouwbaarheid

Volgens Van Thiel is de betrouwbaarheid van een wetenschappelijk onderzoek afhankelijk van twee elementen, de nauwkeurigheid en de consistentie. Hoe nauwkeuriger het meetinstrument en de operationalisatie van begrippen uitgevoerd is, des te beter. Bij de consistentie, het principe van herhaalbaarheid, is het van belang dat onder dezelfde omstandigheden, dezelfde meting zal leiden tot dezelfde bevindingen. Hiertoe is het van belang om een gebruikte onderzoeksmethode meermalen in een onderzoek te herhalen en de gebruikte stappen goed vast te leggen (Van Thiel, 2010, p.56).

In dit onderzoek is geprobeerd de betrouwbaarheid steeds zoveel mogelijk te bevorderen. De criteria voor argumenten zijn op basis van theoretische inzichten zo nauwkeurig mogelijk gedefinieerd. Tevens is het meest nauwkeurige onderzoeksobject gekozen voor de analyse. Hoewel het interviewen van betrokkenen van de drie kantelpunten wellicht een levendiger analyse zou hebben opgeleverd, is de betrouwbaarheid van een analyse 'uit de twee hand' minder betrouwbaar. Door zelf de debatten te raadplegen is de kans op 'betrouwbaarheidsstoringsen' het kleinst.

Daarnaast is voor de drie kantelpunten gebruik gemaakt van dezelfde onderzoekstechniek, waarvan de bronnen openbaar en toegankelijk zijn. De consistentie van het onderzoek is daarmee ook gewaarborgd.

4.4.2. Op zoek naar validiteit

Met betrekking tot validiteit onderscheidt van Thiel twee hoofdvormen. Interne validiteit en externe validiteit. Interne validiteit betreft de geldigheid van het onderzoek. De vraag die erbij hoort is of de onderzoeker daadwerkelijk het effect heeft gemeten, waar de onderzoeker naar op zoek was. Hierbij staat centraal of de operationalisaties een goede weergave zijn van het theoretisch construct en of het gevonden theoretisch verband zich daadwerkelijk voordoet (Van Thiel, 2010, p.58). In deze scriptie is de relatie met het theoretisch construct van groot belang. Er is niet veel onderzoek gedaan naar cyclische patronen bij beleidsbeslissingen, laat staan de rol van argumenten in kantelpunten van cycli. Daarom is het van belang dat de gegeven categorieën kunnen stoelen op een degelijk

theoretisch kader. Voor dit theoretisch kader zijn de bekendste en breedst opgezette onderzoeken naar bestuurskundige cycli geraadpleegd.

Externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van onderzoek. Voor de generaliseerbaarheid is met name de selectie van onderzoekseenheden en het gebruik van geijkte meetinstrumenten van belang (Van Thiel, 2010, p.59). De keuze voor de drie debatten is inmiddels breed uitgemeten en ook de tekstuele inhoudsanalyse wordt in wetenschappelijk onderzoek veel gebruikt.

Op basis van de argumenten kan vervolgens bepaald worden of het een rationeel, ideologisch dan wel symbolisch kantelpunt betreft.

5. De resultaten

In dit hoofdstuk staan de empirische deelvragen, zoals geformuleerd in het eerste hoofdstuk centraal:

- Is er mogelijk sprake van een bestuurlijke cyclus?
- Wat voor typen argumenten liggen ten grondslag aan de verschillende besluitvormingsmomenten?
- In welke mate zijn de logisch-rationele argumenten rationeel?

In de eerste paragraaf zijn de voorwaarden voor een bestuurlijke cyclus getoetst aan de casus omtrent binnengemeentelijke decentralisatie. Zodoende is gepoogd te onderzoeken of er mogelijk sprake kan zijn van het begin van een bestuurlijke cyclus.

In de daarop volgende paragrafen zijn de drie belangrijkste besluitvormingsmomenten van deze casus gepresenteerd en geanalyseerd. De overheersende typen argumenten, dan wel logisch-rationele argumenten, dan wel ideologische argumenten, zijn in kaart gebracht.

Na deze opsomming van argumenten is ook per besluitvormingsmoment de mate van rationaliteit van de logisch-rationele argumenten aan een kleine toets onderworpen. In die kleine toets is onderzocht of de gebruikte argumenten stroken met wetenschappelijke studies die destijds of recentelijk, zoals historische onderzoeken die gefocust zijn op sociaal-culturele aspecten van de Nederlandse samenleving, zijn verschenen. Zodoende kan een voorzichtige uitspraak worden gedaan over de mate van rationaliteit van de logisch-rationele argumenten.

5.1. Binnengemeentelijke decentralisatie, wel of geen cyclus?

In het theoretisch kader zijn aan de hand van wetenschappelijke studies drie voorwaarden voor cycli geformuleerd. De drie alternatieven waren de volgende:

- Er is een beperkt aantal alternatieven voor handen.
- De alternatieven beschikken over zowel voor- als nadelen.
- Er is geen sprake van een stabiele, algemeen geaccepteerde situatie.

Binnengemeentelijke decentralisatie voldoet aan alle drie de voorwaarden. Dit blijkt nog wel het meest duidelijk uit de twee grote evaluaties die in de jaren '70 en '80 zijn uitgevoerd naar binnengemeentelijke decentralisatie. Echter, niet voor alle voorwaarden is wetenschappelijke onderbouwing nodig. Zo spreekt de eerste voorwaarde bijna voor zich. De definitie van binnengemeentelijke decentralisatie is reeds besproken, het overdragen van bevoegdheden van gemeentelijke organen naar lagere organen. Over de alternatieven die een gemeente heeft, is men in een gemeenteraad waarschijnlijk snel uitgesproken. Of er worden taken en bevoegdheden over gedragen, of niet. Weliswaar kan een gemeente ervoor kiezen bevoegdheden voor een korte

periode, of slechts voor een klein deel over te dragen. Maar de keuze tussen de alternatieven blijft hetzelfde, wel decentraliseren of niet.

De voor- en nadelen van binnengemeentelijke decentralisatie zijn dankzij de evaluaties nauwkeurig opgesomd. Zo kwam de Vrije Universiteit van Amsterdam tot de ontdekking dat de bestuurlijke effectiviteit van deelgemeenten hoger is. "Zij werken sneller en doelmatiger, met minder coördinatie en met een meer integraal afgewogen begrotingsbeleid." (Leemans et al, 1986, p. 131). Volgens de evaluatie staat daar tegenover dat onduidelijk is of de genoemde voordelen afwegen tegen de ambtelijke meerkosten van een deelgemeente. De deelraadsleden en –wethouders zorgen voor extra salariskosten op de gemeentelijke balans. Dat er door deelgemeenten meer salarissen betaald moeten worden staat buiten kijf, waarmee een nadeel van de deelgemeenten bloot is gelegd.

Ook de Rotterdamse evaluatie stelt de efficiency, waarmee de extra kosten voor deelraden en de gepresenteerde baten samenhangen, ter discussie. De Rotterdamse onderzoekers zijn een stuk stelliger over dit nadeel zo blijkt uit hun studie. Zij concluderen onder andere dat het decentralisatiebeleid in bepaalde mate juist inefficiëntie van het bestuur veroorzaakt (Hakvoort, 1980, p.160). Hieruit blijkt dat ook de wetenschappelijke evaluaties zowel voor- als nadelen van binnengemeentelijke decentralisatie constateren. Uit de inleiding bleek al dat in de politiek verschillende argumenten worden gebruikt voor of tegen deelgemeenten. Hiermee is dus ook aan de tweede voorwaarde voor een cyclus voldaan.

De derde voorwaarde tot slot, het ontbreken van een stabiele, algemeen geaccepteerde bestuurlijke situatie, blijkt wel uit de discussie die al jaren voortduurt. Uit de analyse van de debatten in Amsterdam blijkt dat het meer dan vijftien jaar geduurd heeft voordat aan de proef begonnen kon worden. Men kon het steeds niet eens worden over de grootte en de exacte bevoegdheden van de deelgemeenten. Ook het rapport van Van de Goor uit 1989 laat zien dat er geen eenduidigheid is wat betreft de beste bestuurlijke constructie wat betreft binnengemeentelijke decentralisatie. In de jaren '80 is er in de vier grote steden van Nederland gesproken over het decentraliseren van taken en bevoegdheden omdat de gemeentelijke schaal niet meer opgewassen zou zijn tegen de grootstedelijke problemen. Dit leidde tot vier verschillende oplossingen en drie verschillende modellen waarbij binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie centraal stonden. Zowel indertijd als vandaag de dag is er geen consensus over de beste binnengemeentelijke bestuurlijke vorm voor grote steden. (Van de Goor, 1989)

5.2. Besluit één: Het wijzigen van de Gemeentewet

Staatscommissie-De Quay

Van 1952 tot 1955 heeft de staatscommissie 'Bestuursvorm voor grote gemeenten', de stedelijke bestuursvormen in de praktijk onder de loep genomen. Toenmalig Commissaris van de Koningin en later minister-president Jan de Quay, Katholieke Volkspartij, (KVP) zat de staatscommissie voor en was tevens naamgever van de commissie. Dit driejarig onderzoek en het rapport dat daaruit voortvloeide is de eerste stap geweest naar binnengemeentelijke decentralisatie in Nederland. De aanleiding voor het instellen van de commissie was het in kaart brengen van (mogelijke) grootgemeentelijke bestuursproblemen en het formuleren van enkele adviezen om de problemen op te kunnen lossen. Met name de urbanisatietrend, die van begin jaren '50 tot omstreeks 1965 aanhield, maakte het logisch de stedelijke bestuursstructuren te onderzoeken en problemen bloot te leggen (Van de Wouden & De Bruijne, 2001, p. 24).

In 1955 publiceerde de staatscommissie haar rapport en kwam tot één belangrijk probleem, waaraan zij een aantal adviezen verbond. Het maatschappelijke probleem was de afstand tussen bestuurders en bestuurden, welke met name waarneembaar was in grote gemeenten. De bestuurders en bestuurden voelden zich in de grote gemeenten niet door elkaar begrepen. De bestuurders misten "een begrijpend instemmen ofwel verantwoorde kritiek" van haar burgers. De bestuurders hadden het gevoel vereenzaamd te staan boven een massa die niet in staat, of bereid is de betekenis te doorgronden van de door het bestuur genomen maatregelen. Tegelijkertijd hadden de burgers "moeite het inzicht te verkrijgen en de overtuiging te bewaren dat het bestuur er op gericht is hun belangen te dienen", aldus het rapport (Memorie van toelichting wet 6627, 1963, p. 3). De oplossing voor deze problematiek was volgens de staatscommissie te vinden in decentraal bestuur en dan met name het oprichten van wijkraden. Dat deze oplossing niet erg populair is blijkt onder andere uit een krantenbericht van het Utrechts Nieuwsblad van 1955. De auteur van het artikel zet openlijk zijn vraagtekens bij de adviezen van de staatscommissie. Hij vraagt zich af of nog meer bestuurders de afstand tussen burgers en het stadsbestuur niet juist zullen vergroten in plaats van verkleinen (Utrechts archief, 1955, p. 3). Ook toen al was men het blijkbaar niet met elkaar eens.

Het wetsvoorstel

Toch verschijnt zeven jaar later, in 1962, het wetsvoorstel van toenmalig minister van Binnenlandse Zaken, minister Toxopeus. Hij hamert op het belang van het dichten van de afstand tussen bestuurders en bestuurden. De afstand is ook volgens hem gecreëerd door "de ontzaglijke toeneming van de overheidszorg" en de "vertechnisering van bestuursfuncties" (Memorie van toelichting bij wet 6627, 1964, p. 4). Kortom het besturen van grote gemeenten is de afgelopen jaren

zoveel breder en ingewikkelder geworden, omdat gemeenten meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben gekregen, met als gevolg dat de afstand tussen burgers en bestuur steeds groter wordt. Door de bestuursverantwoordelijkheid te verspreiden zal de relatie tussen de burgers en bestuurden versterkt worden en bovendien de bestuurskracht van burgers beter benut kunnen worden. Het wetsvoorstel houdt een wijziging van de gemeentewet in, waardoor gemeenten voortaan functionele of territoriale commissies in kunnen stellen. Deze commissies, bijvoorbeeld wijkraden, kunnen vervolgens taken en bevoegdheden van het college van B&W overnemen. Gemeenten mogen zelf bepalen waarom en hoeveel commissies zij instellen. Het wetsvoorstel creëert enkel de mogelijkheid voor het instellen van dergelijke commissies.

Het debat

Het debat tot wijziging van de gemeentewet vond uiteindelijk pas plaats op 15 april 1964. Tweede Kamerverkiezingen en het formeren van een nieuw kabinet hebben de vertraging tussen het voorstel en het uiteindelijke debat veroorzaakt. Het Tweede Kamerdebat is gevoerd over een periode van vijf uur, waarbij zes parlementariërs en de minister uitvoerig aan het woord zijn geweest. Niet iedere partij heeft van zich doen spreken, blijkbaar had dit wetsvoorstel voor partijen als de Boerenpartij, de CPN en de PSP geen prioriteit. Deze partijen beschikten ook maar over drie of vier zetels, dus moesten indertijd keuzes maken wat betreft het voeren van debatten.

Alle deelnemers aan het debat konden zich in min of meerdere mate vinden in het wetsvoorstel. Het zijn de punten en de komma's die ter discussie staan, zoals het wel of niet toelaten van niet-inwonenden tot de nieuwe commissies of de mate van toezicht op de uitvoering van het wetsvoorstel door provincies of de Raad van State. Met name over deze zaken werden ideeën uitgewisseld en een heroverweging van de minister gevraagd, overigens allemaal zonder succes. Alle woordvoerders waren het erover eens dat de problematiek, omtrent het ontstaan of vergroten van de kloof tussen bestuurders en bestuurden, vroeg om een snelle en adequate oplossing. Het meest duidelijk wordt dit uit een citaat van Minister Toxopeus wanneer hij komt tot de beantwoording van de vragen. Hij benadrukt de afstand tussen bestuurden en bestuurders als het probleem dat opgelost dient te worden. De oorzaak van het probleem is volgens de Minister vooral ingegeven door veranderde maatschappelijke omstandigheden (Tweede Kamernotulen, 1964, p. 1638) :

“De grondslag van het wetsontwerp is in de eerste plaats de beroemde kwestie van de afstand tussen bestuurden en bestuurders. Dit is een constatering van het feit, dat die afstand naarmate de gemeente groter wordt ook toeneemt, maar ook ten gevolge van de vertechnering van het overheidswerk, door de uitbreiding van de overheidstaak en het daardoor meer nodig zijn van ambtenaren. De afstand is niet gelegen in het aantal kilometers, maar in de laag ambtenaren, die men moet doorbreken, alvorens men bij de bestuurder zelf kan belanden. Iedereen, gemeentebestuurder, kamerlid, provinciaal

bestuurder, die de publieke zaak dient, is er wel van overtuigd, dat de democratie begint in de kleinste bestuurlijke eenheid, de gemeente, en dat een goed lokaal bestuur alleen maar kan bestaan, wanneer het door de belangstelling van de bevolking wordt gedragen. Het schijnt ons toe, dat het daaraan nogal ontbreekt.”

Alle partijen zagen het scheppen van de mogelijkheid tot het decentraliseren van het gemeentebestuur, voornamelijk ingegeven door verschillende rapporten, als geschikte oplossing voor het ontstane probleem met betrekking tot de afstand. Dit wordt nog duidelijker door een citaat van de woordvoerder van de grootste oppositiepartij van de Tweede Kamer, de heer Voogd van de PvdA: (Tweede Kamernotulen, 1964, p. 1623) .

“Men zou kunnen zeggen, dat omtrent twee aspecten van het voor ons liggende wetsontwerp betrekkelijk een communis opinio heerst, dit blijktens de artikelen in de vakpers en blijktens het voorlopig verslag. Het gaat hierbij in de eerste plaats over de achtergrond van het wetsontwerp, over de motieven, die de Minister ertoe hebben geleid, dit wetsontwerp in te dienen, en in de tweede plaats over de richting waarin de Minister de oplossing zoekt. Omtrent die twee punten zijn wel nuanceverschillen, maar in het algemeen heerst over deze punten een vrij grote mate van eensgezindheid”.

Uit het citaat blijkt de opvallende eensgezindheid in de kamer. Toch zijn in totaal drie verschillende argumenten, twee voor en één tegen, aan bod gekomen.

5.2.1. Argumenten

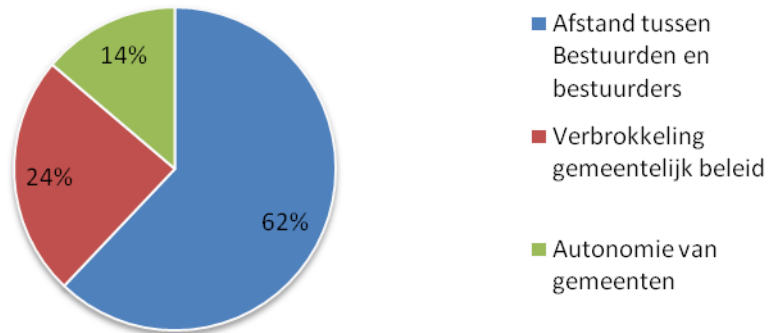
De gebruikte argumenten zijn:

- Voor:
 - o Afstand bestuurden en bestuurders (Logisch-rationeel)
 - o Autonomie van gemeenten (Ideologisch)
- Tegen:
 - o Verbrokkeling gemeentelijk beleid (Logisch-rationeel)

In totaal is vierendertig keer een bepaald argument in het debat naar voren gekomen. Zoals af te lezen valt in het diagram is het logisch-rationele ‘afstand tussen bestuurden en bestuurders’ argument het meest dominant geweest in dit debat. Sowieso zijn veel meer logisch-rationele argumenten gebruikt dan ideologische argumenten. Op de volgende pagina’s worden de verschillende argumenten nogmaals behandeld en wordt bekeken in hoeverre de logisch-rationele argument ook daadwerkelijk rationeel zijn.

Figuur 4

Frequentie van gebruikte argumenten



Afstand tussen bestuurden en bestuurders

Alle woordvoerders noemen het verkleinen van de kloof tussen bestuurders en bestuurden als belangrijkste argument. De woordvoerders onderstrepen het belang dat de minister hecht aan het verkleinen van de afstand, maar herformuleren het argument ook in de eigen pleidooien. Zo spreekt de woordvoerder van de KVP over een “*grotere belangstelling voor het bestuur*” en spreekt de woordvoerder van de Christelijk-Historische Unie (CHU) over het “*activeren van interesse voor de publieke zaak*” en “*het kweken van burgerzin*”.

Mate van rationaliteit

De minister presenteerde de wijziging van de gemeentewet als reactie op maatschappelijke veranderingen. Hierdoor zou het een rationeel argument moeten zijn. Daarmee is aan de eerste van de voorwaarden voor een rationeel argument voldaan. De minister sprak over de toename van het aantal taken en bevoegdheden van Nederlandse gemeenten, alsook de intensivering van taken en bevoegdheden, waardoor specialistische kennis vaker nodig zal zijn. Ook de parlementariërs gaan mee in deze visie. De CHU spreekt over onomkeerbare maatschappelijke trends zoals de toenemende industrialisatie, de ontwikkeling van handel en de algehele technische vooruitgang. Deze maatschappelijke processen leggen volgens de partij een te grote druk op het gemeentebestuur waardoor zij opgesplitst zou moeten worden. Volgens de partijen is er sprake van een causale relatie tussen de maatschappelijke trends als toenemende industrialisering en de toenemende afstand tussen burger en bestuurder.

Het belangrijkste onderdeel van de geldigheidstoets is de ondersteuning met behulp van wetenschappelijke data voor het gebruikte argument. Hiervoor worden door zowel de minister als de kamerleden verschillende rapporten aangehaald. Vooral het eerdergenoemde rapport van Commissie-De Quay presenteert, na een driejarig onderzoek, de afstand tussen bestuurders en bestuurdens als een urgent grootstedelijk probleem. Ook de commissie-Oud, ingesteld door de Vereniging Nederlandse gemeenten, deelt de mening van staatscommissie de Quay en constateert een zekere afstand tussen de burger en het lokaal bestuur.

De rationaliteit van het indertijd gebruikte argument wordt naast de indertijd gepresenteerde rapporten ook bevestigd door reconstructies van de Nederlandse samenleving in de jaren '60 die meer recent zijn verschenen. Helaas bestond het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) in 1963 nog niet en zijn er ook geen cijfers bekend over het vertrouwen dat de burgers destijds in de politiek hadden. Het SCP is pas bij haar oprichting in 1973 tweejaarlijks het vertrouwen in de overheid en de politiek in kaart gaan brengen. Wel heeft het SCP naderhand onderzoek gedaan naar de dagelijkse praktijk van het lokaal bestuur in de loop der jaren. Uit een rapport van 1994 naar veranderingen in het lokale bestuur blijkt dat gemeenten vanaf de jaren '60 een grotere rol kregen op de gebieden van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en stadsvernieuwing. Deze grotere rol uitte zich in meer taken en verantwoordelijkheden voor de lokale overheden. Daarnaast werd de besluitvorming indertijd complexer doordat betrokkenen meer invloed wensten en kregen tijdens de beleidsvormingsprocessen. Door de ontzuiling en de daarmee samenhangende individualisering werden burgers, maar ook andere maatschappelijke organisaties, mondiger en hun inbreng werd gespecialiseerder. Deze twee processen, het decentraliseren van verantwoordelijkheden naar gemeenten en de toenemende inspraak van betrokkenen op besluitvorming, maakten het besturen op lokaal niveau ingewikkelder en intensiever (Veldheer, V, 1994, 86- 90),(Broekhoven et al, 2011, p. 39), (Rob, 2010,p.25)

Met behulp van de indertijd aangehaalde rapporten en de meer recentere studies kan wel degelijk gesteld worden dat er sprake is van een hoge mate van rationaliteit, afgaande op de gestelde voorwaarden. Het voorstel is daadwerkelijk een reactie op veranderende maatschappelijke processen en is wetenschappelijk onderbouwd.

Autonomie van gemeenten

De VVD en de ARP hebben net als minister Toxopeus de autonomie van gemeenten als argument gebruikt ten faveure van het wetsvoorstel. Ideologie stond bij beide partijen aan de basis van het argument, zo blijkt onder andere uit het volgende citaat van de VVD woordvoerder de heer Visser (Tweede Kamernotulen, 1964, p.1635):

“In wetsontwerp 6627 zitten naar mijn mening niet alleen een aantal belangrijke wijzigingen, maar ook een aantal verbeteringen, die het mogelijk zullen maken, dat veel aan de gemeenteraden zelf wordt overgelaten. Veel zal dus ook van de gemeenteraden zelf afhangen, maar dat is juist de bedoeling van deze binnengemeentelijke decentralisatie, als ik het goed heb begrepen. Als liberaal kan ik dat alleen maar toejuichen.”

Uit het citaat blijkt dat de VVD als liberale partij de autonomie van gemeenteraden een goede zaak vindt. Hiermee voldoet het aan de gestelde voorwaarden voor het ideologische argument. Immers wordt de eigen visie (meer autonomie) afgezet tegen de huidige situatie (minder autonomie).

Ook de ARP was gecharmeerd van de bevordering van de gemeentelijke autonomie. Ook dit had betrekking op een bepaalde visie op de samenleving en betrof dus een ideologisch argument, zoals uit het volgende citaat van de heer Kieft blijkt (Tweede Kamernotulen, 1964, p.1636):

“De gemeenteraden krijgen door dit wetsontwerp een grotere armslag. De vrijheid is in dit opzicht bijzonder groot. In sterke mate wordt op de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente op het terrein van de spreiding in het bestuur van de gemeente de nadruk gelegd. Dat achten wij een bijzonder juist uitgangspunt. Het dragen van verantwoordelijkheid werkt te allen tijde stimulerend en ook karaktervormend.”

Verbrokkeling van bestuur

Eén tegenargument is in het debat veelvuldig genoemd. Drie partijen waarschuwden voor de mogelijke verbrokkeling van het gemeentelijk beleid. Zo zou de eenheid van het bestuur in het geding kunnen komen wanneer commissies andere ideologieën aanhangen dan het gemeentebestuur. De PvdA, als grootste oppositiepartij in de kamer, waarschuwde meermaals voor de mogelijkheid tot verbrokkeling van gemeentelijk beleid en het waarborgen van de eenheid van bestuur. Zo blijkt het duidelijkst uit het volgende citaat (Tweede kamernotulen, 1964, p. 1624):

“Ligt in dit wetsontwerp wellicht besloten het risico van een verbrokkeling van het bestuur; gaat de eenheid van het bestuur en daarmee — dat zou vrij ernstig zijn — in zekere zin de eenheid van rechtsbedeling binnen een bepaalde gemeente of binnen een bepaald territorium niet verloren, wordt die daardoor niet geschaad?”

Mate van rationaliteit.

Ook dit argument wordt gepresenteerd als logisch-rationeel. Immers, verschillende besturen op één geografisch gebied leiden tot een onduidelijk verbrokkelend beleid, aldus de VVD. Indertijd kon dit argument niet onderbouwd worden met wetenschappelijk onderzoek. Ook zijn er geen vergelijkingen met het buitenland gemaakt om dit argument te ondersteunen. Dit zou wel hebben gekund, immers kent de hoofdstad van onze Oosterburen het systeem van autonome deelgemeenten al sinds 1920, zo blijkt uit een vergelijkend onderzoek naar binnengemeentelijke

decentralisatie in onze buurlanden (Kwast, 2003, p.41). Uit dit onderzoek blijkt echter niet dat binnengemeentelijke decentralisatie een verbrokkeld beleid of een verbrokkeld bestuur op zou leveren. Ook uit evaluaties van binnengemeentelijke decentralisatie in Nederland blijkt dat er geen sprake is van verbrokkeld bestuur. Sterker nog, zoals ook uit het theoretisch hoofdstuk blijkt, zorgen de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam juist voor een effectiever en efficiënter bestuur (Hakvoort, 1980; Leemans et al, 1986). Zo zijn wel degelijk vraagtekens te zetten bij de rationaliteit van dit argument.

5.3. Besluit Twee: Het begin van stadsdelen in Amsterdam

De stadsdelen van Amsterdam

Zoals uiteengezet in hoofdstuk twee, zijn er niet veel steden geweest die de stap hebben aangedurfd om binnengemeentelijk te decentraliseren. Amsterdam en Rotterdam zijn de enige gemeenten die een dergelijke constructie hebben gerealiseerd, waarbij Amsterdam veel bevoegdheden aan de deelgemeenten (of stadsdelen zoals ze in Amsterdam worden genoemd) heeft overgedragen. Alleen in Amsterdam beschikken de stadsdelen over een hoge mate van autonomie en een uitgebreid ambtelijk apparaat. Vanwege deze uniciteit als de enige gemeente waarin het binnengemeentelijk decentraliseren volledig tot wasdom is gekomen, is Amsterdam ook de meest interessante casus om verder op in te zoomen.

Een lange aanloop

Zo relatief makkelijk als het mogelijk maken van deelgemeenten in de Tweede Kamer geschiedde, zo lastig bleek het te zijn als het de bestuurlijke constructie van de eigen gemeente betreft. Een lastige opgave, maar de wil was duidelijk aanwezig. Zo werden direct na het wijzigen van de gemeentewet in 1965 voorstellen bij het college ingediend om de mogelijkheden voor gekozen wijkraden in Amsterdam te onderzoeken. Deze voorstellen (met name van PvdA-huize) resulteerden in een pre-advies van het college van B&W in 1967. In het pre-advies onderschrijft het college de problematiek omtrent de afstand tussen bestuurders en bestuurden, maar vraagt zij zich af of deelgemeenten wel zullen helpen deze afstand te verkleinen. Het college stelt voor een proef te nemen in Amsterdam-Noord. De raad is gematigd positief over dit voorstel, maar wil eerst de ontwikkelingen omtrent de vorming van Groot-gewest Amsterdam afwachten.

Het kabinet was indertijd de mogelijkheden aan het onderzoeken om van grote steden bestuurlijke agglomeraties te creëren. Zo zou Amsterdam een gewest worden, waarin de deelgemeenten als gewone gemeenten onder het bewind van het gewest zouden kunnen functioneren. Het gewest zou dan de taken van de provincies overnemen en de gemeente zou afgeschaft kunnen worden, waardoor alle bevoegdheden vanzelf door zouden schuiven naar de deelgemeenten. De raad sprak af

deze ontwikkelingen, die schijnbaar al in een redelijk gevorderd stadium waren, af te wachten alvorens de decentralisatie te bespreken (Dossier BGD, Gemeentearchief Amsterdam, 1967)

Bijna tien jaar gingen vervolgens voorbij. Zo nu en dan werd wel gesproken in de Gemeenteraad over hoe Amsterdam ingericht zou moeten worden en kwam binnengemeentelijke decentralisatie ter sprake. Zo is uit een nota van een ARP-raadslid uit 1971 het volgende citaat bewaard gebleven:

“De gemeente Amsterdam gaat in 1971 gekleed in een bestuurlijk pak dat dateert uit de vorige eeuw. Het pak knelt, het pak barst uit de naden en belemmert zo de bestuurlijke bewegingsmogelijkheden.”

Blijkbaar was men het er wel over eens dat de bestuurlijke constructie zou moeten veranderen, maar steeds was het antwoord van het college dat afgesproken was te wachten op de ontwikkelingen met betrekking tot de vorming van het stadsgewest.

Dit duurde voort tot 1974. Een nieuwe samenstelling van de raad en het college beëindigden deze impasse waarin de ontwikkelingen stilstonden. In 1974 ontstond dankzij overwinningen van de PvdA de Communistische Partij Nederland (CPN) en de Pacifistisch-Socialistische partij (PSP) een progressief linkse coalitie waarmee de binnengemeentelijke decentralisatie nieuw leven in werd geblazen. Hoewel er nog steeds geen specifieke voorstellen waren gedaan stond een meerderheid van de raad niet onwelwillend tegenover een proef met binnengemeentelijke decentralisatie. Toch kon de coalitie het niet eens worden over de precieze vorm waarin de proef gegoten zou worden. In 1974 werd besloten twee ambtelijke commissies in te stellen die de takenpakketten van de toekomstige deelgemeenten en de verschillende vormen van mogelijke proeven zouden gaan onderzoeken. Helaas kon het zittende college op basis van de rapporten geen beslissingen meer maken, want in 1976 kwam een einde aan deze linkse samenwerking.

Het centrumlinkse college dat vervolgens na nieuwe verkiezingen in 1978 aantrad, was vastberaden de knoop door te hakken en met binnengemeentelijke decentralisatie te beginnen. De verantwoordelijke wethouder hekelt het gebrek aan besluitvaardigheid van de afgelopen jaren. Hij geeft in de handelingen aan dat *“De koperen bruiloft van binnengemeentelijke decentralisatie in Amsterdam weliswaar gevierd kan worden, maar dat er nog geen enkel stadsdeel is opgericht.”* (Gemeenteraadsnotulen, 1978, p. 187). Al op 7 februari 1978 verschijnt een principevoorstel om de nodige voorbereidingen voor de aankomende proef met deelgemeenten te treffen.

5.3.1 Het debat van 15 februari 1978, het principebesluit

Op woensdagmiddag 15 februari om 13.00 uur vindt dan eindelijk het debat plaats dat de toekomst van de Amsterdamse stadsdelen grotendeels zal bepalen. Ter discussie staat het voorstel van het college om de nodige voorbereidingen te treffen voor het opstarten van binnengemeentelijke decentralisatie. De voorzichtige formulering is tekenend voor de onzekerheid die in het voorstel is

geslopen. Het betreft immers slechts het treffen van voorbereidingen. Het blijkt een grote stap voor de gemeenteraad om een groot deel van de macht uit handen te geven. Daarnaast is het onduidelijk wat de nieuwe bestuurlijke indeling de stad op zal leveren. Het voorstel van het college houdt in dat nauwkeurige voorbereidingen getroffen zullen worden voor het opzetten van een proef in Osdorp en Amsterdam-Noord. Met de proef hangen het oprichten van twee deelraden, compleet met deelwethouders en verregaande bevoegdheden, samen. De voorbereidingen zullen zo'n twee jaar in beslag nemen, zodat de stadsdelen in 1980 helemaal klaar zijn om hun nieuwe functie gestalte te kunnen geven. Op het moment van het voorstel bestaat het college uit de PvdA en het CDA, die samen al goed zijn voor een nipte meerderheid, en de CPN, die met nog eens 5 zetels de coalitie een ruime meerderheid in de gemeenteraad bezorgt.

De PvdA bepleit het voorstel en legt daarbij de nadruk op democratisering. De woordvoerder, Van der Vlis, zet uiteen dat er een nauw verband bestaat tussen parlementaire democratie en participatiedemocratie. Voor een goed functionerende democratie is een juiste hoeveelheid participatie en inspraak van de burger essentieel, en voor het mogelijk maken van participatie en inspraak is een bereikbare afstand richting het bestuur van groot belang. Decentraliseren is dus per definitie een verbetering van de democratie. Aangezien Amsterdam 750.000 inwoners heeft is de afstand tot het gemeentelijk bestuur veel te groot. De PvdA spreekt dan ook niet over lokaal bestuur, maar over regionaal bestuur. Doordat het lokale bestuur in Amsterdam ontbreekt is een vierde bestuurslaag vereist. Voorts gaat Van der Vlis in op het begrip doelmatigheid. Volgens hem moet de doelmatigheid van bestuur getoetst worden aan de bereikbaarheid en de kwaliteit van de democratie. Des te democratischer, des te doelmatiger, is de boodschap van de PvdA.

Ook het CDA is uiteraard voorstander van het voorstel. Volgens het CDA is het oprichten van stadsdelen echter een directe reactie op maatschappelijke veranderingen. Woordvoerder Heerma van het CDA legt uit dat de overheidstaak sinds de Tweede Wereldoorlog enorm is uitgebreid. Deze toenemende 'overheidsbemoeyenis', zoals Heerma het omschrijft, heeft ook geleid tot meer behoefte aan inspraak vanuit de burgerij. Deze maatschappelijke ontwikkelingen vragen om een bestuurlijk antwoord en verkleining van de afstand bestuurders-bestuurden. Heerma stelt dat de Gemeentewet van Thorbecke gedateerd is en vindt dat Amsterdam voorop moet lopen wat betreft het moderniseren van het lokaal bestuur.

Ook de Pacifistisch-Socialistische Partij (PSP), Politieke Partij Radikalen (PPR) en D'66 zijn positief over het voorstel van het College, deze kleine partijen belichten de vergrotende macht en invloed van de burger als het meest positieve aspect van het voorstel. Tijdens het pleidooi van de heer Meijer (PSP) blijkt dat de wil om stadsdelen op te richten sterk aanwezig is, maar dat de partijen het al die jaren niet eens konden worden over de gewenste vorm (Gemeentraadsnotulen, 1978, p.174):

“Tijdens de jarenlange discussies is gebleken dat geen enkele partij principieel tegenstander is van een of andere vorm van binnengemeentelijke decentralisatie. In de loop der jaren is de wenselijkheid van een dergelijke decentralisatie alleen maar groter geworden, zowel door het uitdijen van het stadsgebied als door de toenemende betrokkenheid van de buurtbewoners bij de vraagstukken van hun buurt. Toch is het voorstel van de wethouder omstreden. Niet de decentralisatie zelf, maar de wijze waarop deze moet plaatsvinden is omstreden.”

De PSP wil dat burgers meer inspraakmogelijkheden krijgen en dat de voorgestelde stadsdelen kleiner worden, waardoor een maximum van 30.000 burgers per stadsdeel ingesteld kan worden. Des te meer gedecentraliseerd des te beter, lijkt het devies van de PSP.

D'66 is na de PvdA het meest positief over de plannen. De woordvoerder van D'66 presenteert decentralisatie zelfs als 'democratisch recht'. Volgens haar is iedere vorm van bestuurlijke decentralisatie met voldoende bevoegdheden en capaciteiten een positieve impuls voor de lokale democratie.

Deze drie genoemde progressieve partijen (D'66, PSP en PPR) zien dus net als de PvdA in het democratiseringsargument het voornaamste argument. Deze partijen bejubelen met name de vergrotende macht en invloed van de burger.

De laatste partij die zich grotendeels in het voorstel kan vinden is de VVD, de grootste oppositiepartij in de raad. De heer Roemer, woordvoerder van de VVD, begint zijn pleidooi met een ideologisch statement (Gemeenteraadsnotulen, 1978, p. 189):

“Ik kan als goed democraat en goed liberaal niet tegen binnengemeentelijke decentralisatie zijn. Mijn fractie is er voorstander van, de burger zo dicht mogelijk bij het bestuur te brengen.”

De VVD kan zich goed vinden in het voornemen om de burger meer zeggenschap te geven. De VVD zal dan ook voor stemmen mits er drie bestuurslagen blijven bestaan. De bestuursbrij die zal ontstaan bij vier bestuurslagen ziet de partij niet zitten en hecht veel waarde aan de aanstaande hervormingen waarbij het grootgewest Amsterdam opgericht zal worden. Dit zou betekenen dat het grootgewest de taken van de provincie overneemt en de stadsdelen de huidige taken van de gemeente voor haar rekening zouden nemen. Zo blijven er drie bestuurslagen bestaan.

Ook merkt de VVD op dat de eenheid van bestuur niet in gevaar moet worden gebracht en dat het college moet oppassen niet de gemeente te verknippen. De wethouder reageert hierop door aan te geven dat het juist de bedoeling is mensen, stadsdelen en organisaties in Amsterdam functioneel en organisch in Amsterdam te laten meebesturen en te betrekken bij problemen. Het zal juist leiden tot meer participatie en een verhoogde politieke activiteit in Amsterdam. Decentraal bestuur kan ervoor zorgen dat men centraal het belang van de stad beter in het oog kan houden.

Slechts één partij is mordicus tegen de voorbereidingen voor het opstarten van stadsdelen in Osdorp en Amsterdam-Noord. De kleine communistische coalitiepartij CPN. De heer Walraven legt namens de CPN uit dat het volk de deelraden niet wil en dat ze er daarom niet moeten komen. In de persoonlijke contacten met de burgers proeft Walraven scepis met betrekking tot de aankomende stadsdelen. De onwil van de burger blijkt volgens hem ook uit de lage opkomsten bij de gemeenteraadsverkiezingen en het feit dat de burgers er de afgelopen jaren niet om gevraagd hebben. *“Burgers zijn simpelweg niet geïnteresseerd in het gemeentebestuur.”*, aldus Walraven (Gemeenteraadsnotulen, 1978, p. 193). Wel vindt de CPN dat de democratie versterkt moet worden en de zeggenschap van de burgers vergroot. Kernpunt is volgens de CPN dat de burgers hun verlangens niet geuit zien worden in gemeentelijk beleid. Deze ontwikkeling is met name ingegeven door de toenemende centralisatie van bestuur en het verkleinen van de gemeentelijke autonomie. De CPN ziet door het verkleinen van de bestuurlijke en politieke ruimte van gemeenten geen ruimte voor nog kleinere stadsdelen. De heer Walraven verwoordt het als volgt (Gemeenteraadsnotulen, 1978, p. 194):

“Deze decentralisatie zal leiden tot verbrokkeling van krachten, tot een onsamenhangend beleid en tot het tegen elkaar opzetten van buurten. Het bundelen van de krachten in de wijken zal erdoor worden verhinderd. Die decentralisatie is fnuikend. De invloed van de bevolking op de organen, waar de beslissingen worden genomen, moet worden versterkt. Er bestaat onbehagen over de toenemende centralisatie en het feit dat de problemen in Amsterdam niet worden opgelost. Die problemen kunnen zeker niet worden opgelost door te vluchten in een schijndemocratie. Het is typerend hoe juist de sociaal-democratische bureaucratie, nieuwe bestuurslagen, nieuwe banen en nieuwe doelhoven van bestuurlijke ambtenarij creëert. De vlucht wordt gekozen in plaats van de strijd.”

Duidelijke taal dus. De CPN klinkt strijdbaar en is het niet eens met de plannen van het college waar de partij op dat moment nog deel van uit maakt. Nadat alle partijen, veel voor en een enkeling tegen, hun meningen en posities verkondigd hebben, reageert de wethouder op de inbreng van de raadsleden. Hij benadrukt de winst voor de lokale democratie. De lokale democratie zal verbeteren door meer participatie en een grotere doelmatigheid. Dit hangt wat hem betreft ook samen met het verkleinen van de afstand tussen burgers en bestuur (Gemeenteraadsnotulen, 1978, p.194):

“Ook over de doelmatigheid van bestuur is in de eerste termijn door verschillende sprekers gesproken. Naar mijn oordeel draait de doelmatigheid met name om het bestaan van duidelijke lijnen tussen bestuur, bevolking en ambtelijk apparaat. Het gaat niet zozeer om financiële doelmatigheid of efficiency, maar om bestuurlijke doelmatigheid. Als het bestuur de technische organisatie van diensten en bedrijven omkadert, is de doelmatigheid daarmee gediend, juist omdat dan iedereen duidelijkheid wordt verschaft. De afstand tussen bestuur en burger zou steeds groter worden; deze afstand zou dan kleiner kunnen worden en ook worden verduidelijkt. Iedereen kan dan weten hoe de verhoudingen liggen.”

Met name de winst voor de kwaliteit van de lokale democratie komt aan bod. Verder wordt benadrukt dat het een wilsbesluit betreft en bij akkoord verdere decentralisatie in de lijn der verwachting ligt. Ook geeft de wethouder aan dat de vrees voor bestuurlijke drukte ongegrond is. Binnengemeentelijke decentralisatie zal juist de duidelijkheid vergroten en de afstand tussen burgers en bestuur verkleinen. Immers, voortaan zullen alle zaken die burgers aangaan op stadsdeel-niveau worden geregeld. Zodoende weet ook eenieder waar men met vragen of opmerkingen terecht kan.

Om kwart over negen 's avonds wordt vervolgens overgegaan tot stemming. 35 van de 45 raadsleden zijn voor en 10 raadsleden stemmen tegen. Het betreft de gehele CPN fractie en twee PvdA raadsleden. De PvdA raadsleden kunnen zich toch niet vinden in het voorstel omdat de burger niet voldoende betrokken zou zijn geweest bij deze ingrijpende verandering. Zij spreken van een democratische zeepbel, zolang de burger onvoldoende is geraadpleegd met betrekking tot de aankomende stadsdelen.

5.3.2. Het debat van 20 mei 1981, het besluit in de wachtkamer?

Na het principebesluit van 1978 is het Amsterdamse ambtelijk apparaat hard aan de slag gegaan. Drie jaar is de gemeente bezig geweest de nodige voorbereidingen te treffen. Echter, voordat de voorbereidingen haar vruchten kunnen afwerpen en er daadwerkelijk kan worden begonnen met het uitschrijven van verkiezingen in Osdorp en Amsterdam-Noord, de proefgemeenten, heeft de VVD nogmaals een debat aangevraagd. Op 20 mei 1981 worden voor de laatste maal de voors en tegens uitgewisseld in een raadsdebat. De VVD verzoekt daarin het college het experiment op te schorten. Volgens de VVD zorgen de stadsdelen voor een buffer tussen de burgers en het bestuur, is er sprake van veel onduidelijkheid en zijn de verwachtingen te hoog.

In de raad is de samenstelling sinds het principebesluit van 1978 niet veranderd. Verkiezingen zullen pas een jaar later plaatsvinden. Het college is de afgelopen jaren echter wel veranderd. De CPN is in 1979 uit het college gestapt, waardoor de coalitie nu alleen nog bestaat uit de twee grootste partijen; de PvdA en het CDA.

Doordat de CPN, toen zij nog in de coalitie zat, ook al tegen de stadsdelen was en de samenstelling van de raad verder niet is veranderd, is ook het debat grotendeels een herhaling van zetten. De PvdA benadrukt ook in dit debat de voordelen van binnengemeentelijke decentralisatie. De kwaliteit van democratie en de doelmatigheid van het bestuur krijgen een flinke impuls. Volgens de grootste coalitiepartij zijn deze impulsen hard nodig door de spectaculaire stijging van overheidstaken en de verbreding van het gemeentelijk apparaat, die de doelmatigheid van het bestuur negatief hebben beïnvloed. Deze ontwikkelingen in combinatie met de toenemende betrokkenheid van burgers bij het openbaar bestuur vragen om de reeds gekozen veranderingen.

Meer aandacht dan in het vorige debat krijg het financiële aspect. Voor de operatie van gemeentelijk bestuur naar deelgemeenten zal een eenmalig bedrag van 25 miljoen gulden nodig zijn. Echter dit verdient zich terug volgens wethouder Etty (Gemeenteraadsnotulen, 1981,p. 1153):

“Er is geen sprake van dat de hele operatie budgettair neutraal uitgevoerd zou kunnen worden. Daarmee zeg ik niet dat het weggegooid geld is; integendeel. Ik ben ervan overtuigd dat we op den duur dat geld terug kunnen verdienen, door betere procedures, snellere beslissingen enz. We zullen in de eerstkomende jaren geld uit moeten geven om het later terug te verdienen.”

De wethouder neemt de angsten van de raadsleden voor de hoge kosten weg door de besparingen die de stadsdelen op het gebied van doelmatigheid zullen opleveren te benadrukken. Met het financiële aspect benadrukt ook bijna iedere partij het belang van het stadsgewest Amsterdam. Dit is opvallend in dit debat. Waar de PvdA drie jaar terug nog het belang van een vierde bestuurslaag verdedigde, spreekt de socialistische wethouder ditmaal over een tijdelijk fenomeen, wat de vierde bestuurslaag betreft. Volgens de wethouder en bijna alle partijen in de raad is het van groot belang zo snel mogelijk terug te keren naar drie bestuurslagen. Met het oprichten van groot gewest Amsterdam zou de gemeente Amsterdam in zijn geheel afgeschaft worden. Volgens de coalitie is het echter zonde van de tijd om te wachten op de regering voor een dergelijke wijziging en wordt het tijd nu eindelijk te beginnen aan de stadsdelen. Tot slot benadrukt de wethouder dat de proef met de twee stadsdelen, Osdorp en Amsterdam-Noord, niet beslissend is voor de vraag *of* de stadsdelen in heel Amsterdam ingevoerd zullen worden, maar *hoe* in Amsterdam aan binnengemeentelijke decentralisatie vorm gegeven kan worden. De keuze die met het aannemen van het principebesluit genomen is en nu door het voorstel van de VVD mogelijk in de wachtkamer gezet wordt is een structurele, langdurige keuze voor binnengemeentelijke decentralisatie. Wethouder Etty verwoordt het als volgt (Gemeenteraadsnotulen, 1981,p. 1161):

“De proef die nu zal worden genomen heeft niet de bedoeling een experiment te zijn dat moet verdwijnen. Het is de bedoeling te bezien op welke wijze binnengemeentelijke decentralisatie in heel Amsterdam kan worden doorgevoerd en wat daarvan de juiste schaal is. Het ligt niet in het voornemen op enig moment te stoppen met de proef.”

Om half elf wordt de vergadering gesloten. Voor het voorstel van de VVD kon geen meerderheid gevonden worden en met dit laatste debat werden de stadsdelen in Amsterdam dan eindelijk gerealiseerd.

5.3.3. Argumenten

De gebruikte argumenten zijn:

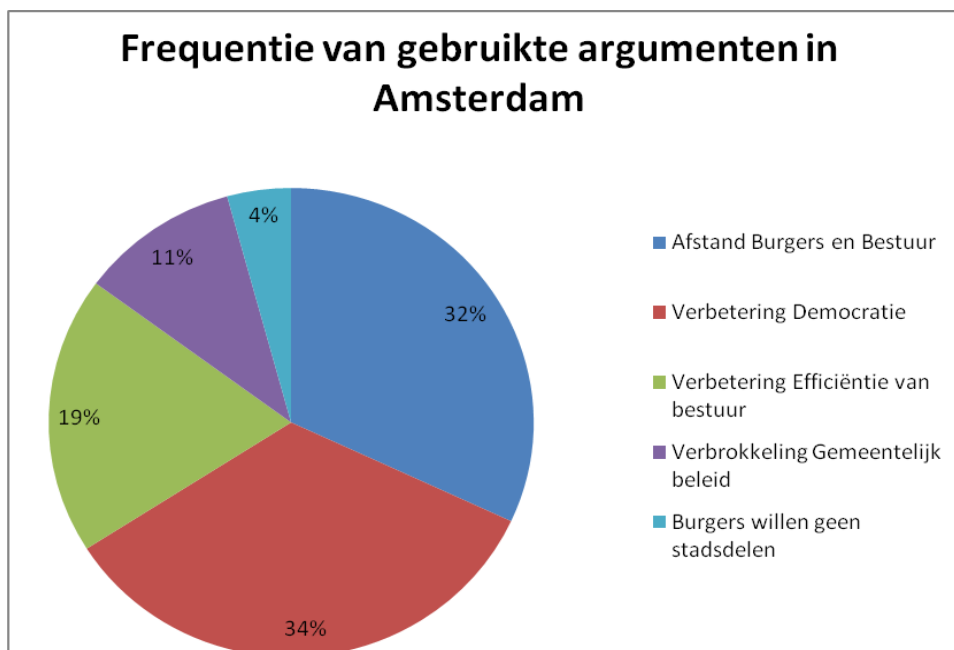
Voor:

- Verkleinen afstand tussen burgers en het bestuur (Logisch-rationeel)
- Verbetering lokale democratie (Ideologisch)
- Verbetering efficiëntie van bestuur (Logisch-rationeel)

Tegen:

- Verbrokkeling gemeentelijk beleid (Logisch-rationeel)
- Bewoners willen geen stadsdelen (Logisch-rationeel)

Figuur 5



Ook dit diagram spreekt voor zich. In totaal is achtendertig keer een argument genoemd in de twee debatten. Meer dan tachtig procent van de gebruikte argumenten tijdens de twee debatten zijn argumenten die voor de komst van de stadsdelen pleiten. Hoewel het bijna twee decennia geduurd heeft, blijkt dat de wil om de bestuurlijke inrichting van Amsterdam drastisch om te gooien wel degelijk aanwezig is. Bij een vergelijking met het Tweede Kamer debat valt onmiddellijk het 'Verbetering van de democratie' argument op. Tijdens het debat in 1964 is nauwelijks gesproken over een verbetering van de democratie. De verschillen in samenstelling van de diverse coalities verklaren dit verschil grotendeels.

Waar in 1964 de VVD de autonomie van gemeenten als liberale partij toejuichte, is het in Amsterdam de sociaaldemocratische PvdA die als grootste coalitiepartij de lokale democratie op een voetstuk

plaatst. Overigens wordt zij geholpen door progressief linkse partijen als de PSP en de PPR. Toch blijkt dat de grootte van de partij een stempel kan drukken op de inhoud van het debat. In 1964 was de VVD één van de grootste coalitiepartijen en eind jaren '70 begin jaren '80 is het de PvdA die de dienst uitmaakt in de Amsterdamse colleges. Wat hieruit nog meer duidelijk wordt is dat zowel in 1964 als in begin jaren '80 de logisch-rationele argumenten dominant zijn. De rationaliteit van de argumenten is echter wel iets gedaald.

In 1964 werd één argument gebruikt dat bij nadere bestudering een onvoldoende kreeg wat betreft de rationaliteit. In de jaren '80 zijn er in de debatten meer argumenten gebaseerd op twijfelachtige cijfers en zijn er beweringen gedaan die niet helemaal blijken te kloppen met de werkelijkheid. Hieronder zijn de afzonderlijke argumenten stuk voor stuk behandeld.

Afstand verkleinen bestuurders-bestuurden

Bijna alle partijen benadrukken ofwel de afstand tussen burger en bestuur ofwel het vertrouwen in de lokale overheid als belangrijkste argument. Volgens zowel de PvdA als het CDA is er meer behoefte aan participatie en dient de bereikbaarheid van het lokale bestuur daardoor verbeterd te worden. Door burger en bestuur dichter bij elkaar te brengen, zal het vertrouwen toenemen en de burgerparticipatie vergroten. Dit is althans het beeld dat de wethouder schetst in het debat. Of deze effecten ook daadwerkelijk waarneembaar zijn, zal pas na de invoering van de stadsdelen duidelijk worden.

Mate van rationaliteit

In ieder geval wordt de stelling dat de gemeentelijke taken aanzienlijk zijn uitgebreid onderstreept door het eerder genoemde rapport van het SCP 'Kantelend bestuur'. Het rapport presenteert de periode 1965 tot 1985 als de periode waarin de taken en bevoegdheden van het lokaal bestuur aanzienlijk zijn uitgebreid. Tussen 1977 en 1982 (precies de periode waarin de debatten plaatsvinden) stijgen de gemeentelijke uitgaven met maar liefst 60%. De bevolkingsgroei, maar vooral de intensieve groei van gemeentelijke activiteiten zijn hier de oorzaak van (Veldheer, 1992, p.92).

Helaas heeft Amsterdam in de jaren '80 het vertrouwen in het gemeentebestuur nooit onderzocht. Wel blijkt uit een studie van Bovens & Wille naar het onbehagen van de burger, dat er in '80-'81 een daling in het vertrouwen naar de democratie waarneembaar is. In dat jaar zakte het vertrouwen van 60% naar 50% (Bovens & Wille, 2008, p.37).

Ervan uitgaande dat een dergelijke daling zich ook in Amsterdam heeft voorgedaan lijkt het logisch dat alle partijen het verkleinen van de afstand of het herstellen van het vertrouwen als kernpunt in hun betoog hebben opgenomen. Deze waarschijnlijke daling van het vertrouwen in de overheid en

het feit dat er inderdaad een toename van de gemeentelijke taken heeft plaatsgevonden, laten zien dat het argument in behoorlijke mate als rationeel bestempeld kan worden.

Verbetering democratie

Op verschillende manieren is door verschillende partijen de verbetering van de democratie als argument door de jaren heen gebruikt om over te gaan op stadsdelen. Met name de progressieve partijen, PvdA, D'66, PSP en PPR hebben veelvuldig het democratie argument gebruikt. Zo zou de kwaliteit van de lokale democratie een impuls krijgen doordat de burger mee meer zeggenschap op het lokale beleid krijgt. Anders dan bij het argument met betrekking tot de afstand van burger en bestuurden, is het democratie-argument niet gepresenteerd als een reactie op maatschappelijke veranderingen. De voornamelijk linkse partijen, D'66 kan niet zonder meer aan de linkerkant van het politieke spectrum geplaatst worden, blijken vanuit het ideologisch perspectief het democratie argument te gebruiken. De vier partijen geven in de debatten aan dat meer decentralisatie *altijd* beter is voor de lokale democratie. Volgens de woordvoerder van de PvdA staat de vraag of decentralisatie goed is voor de democratie buiten kijf. D'66 spreekt zelfs over het democratisch recht dat decentralisatie schijnbaar is.

Dit wordt bevestigd door de partijbeginselen van nog bestaande partijen als de PvdA en D66. Zo blijkt duidelijk uit het beginselmanifest van de PvdA, welke in 2005 voor het laatst is gewijzigd. Een kort maar duidelijk citaat uit die visie op de bestuurlijke inrichting van Nederland spreekt boekdelen: *“De sociaaldemocratie kiest voor een zo lokaal mogelijk bestuur en een zo lokaal mogelijke vertegenwoordiging.”* (Bos et al, 2005, p.4).

Verbetering efficiëntie van bestuur

In het laatste debat, het debat van 1981, als blijkt dat het instellen van stadsdelen een behoorlijke som geld met zich meebrengt, komt het financiële aspect van binnengemeentelijke decentralisatie om de hoek kijken. Om de bezorgde raadsleden van de oppositie gerust te stellen, wordt meermaals het efficiëntie argument gebruikt door de coalitiepartijen in de raad. *“Door de efficiency voordelen van binnengemeentelijke decentralisatie zullen stadsdelen zich snel terugverdienen”*, aldus de wethouder (Gemeenteraadsnotulen, 1981, p. 1161).

Mate van rationaliteit

Dit is door zowel de raadsleden als de wethouder totaal uit de lucht gegrepen. Helaas werd dit duidelijke statement indertijd niet met wetenschappelijk onderzoek of vergelijkingen uit het buitenland of eigen land onderbouwd. Dit zorgt voor een matige score wat betreft de rationaliteit van het argument. Weliswaar is uit latere evaluaties gebleken dat de Amsterdamse stadsdelen wel

degelijk efficiënter werkten dan de centrale gemeente, toch was de bewering van de wethouder op dat moment te stellig. Er was simpelweg te weinig bekend over de mogelijke efficiëntievoordelen van binnengemeentelijke decentralisatie.

Verbrokkeling gemeentelijk beleid

Alleen de communistische partij is tegen de komst van de stadsdelen en heeft als hoofdargument, net als het belangrijkste tegenargument in 1964, de verbrokkeling van het gemeentelijk beleid. De CPN heeft het over een verbrokkeling van krachten wat zal leiden tot onsamenhangend beleid. De woordvoerder van de CPN gebruikt veel metaforen om het argument kracht bij te zetten. Hij heeft het over vluchtgedrag van het college in plaats van het kiezen voor strijd, wat volgens hem nodig is. Verder spreekt hij over het instellen van een schijndemocratie en doolhoven van bestuurlijke ambtenarij.

Het klinkt allemaal prachtig, maar net als in 1964 is dit argument nauwelijks onderbouwd. Er worden geen onderzoeken of vergelijkingen met het buitenland aangehaald. De rationaliteit van het argument laat te wensen over.

Burgers willen geen binnengemeentelijke decentralisatie

Het andere argument dat de CPN gebruikte om de stadsdelen tegen te houden is het feit dat de burgers de binnengemeentelijke decentralisatie niet zouden zien zitten. Dit bleek uit persoonlijke contacten met burgers en het teruglopen van de verkiezingsopkomsten.

Mate van rationaliteit

De persoonlijke contacten van de heer Walraven zijn lastig te achterhalen en het lijkt ook sterk dat de CPN politicus met een meerderheid van de Amsterdamse bevolking heeft gesproken. Wel kunnen de verkiezingsopkomsten achterhaald worden. Die opkomsten leveren, gek genoeg, een compleet tegenovergesteld beeld op, dan dat door de heer Walraven geschetst wordt. In 1970 werd er voor het eerst zonder stemplicht gestemd in Nederland. Dit leverde een opkomstpercentage van 60% op, vier jaar later (1974) kwam 63% van de bevolking opdagen bij gemeenteraadsverkiezingen in Amsterdam en acht jaar (1978) later was dit percentage zelfs gestegen naar 67% (Dienst Onderzoek en Statistiek, 2010). Op de momenten van de debatten 1979 en 1981 was er dus juist sprake van een stijgend en niet een dalend opkomstpercentage in Amsterdam. Het schijnbare rationele argument valt behoorlijk door de mand en de rationaliteit is ook bij dit tegenargument van de CPN ver te zoeken.

5.4. Besluit Drie: Het afschaffen van deelgemeenten

Inmiddels heeft minister Donner duidelijk gemaakt dat de gemeentewet in 2014 zodanig gewijzigd zal gaan worden, zodat er na 2014 geen deelgemeenten meer kunnen bestaan. Het debat hierover vindt hoogstwaarschijnlijk na het zomerreces in de Tweede Kamer plaats. Het analyseren van die debatten is op het moment van schrijven dan ook geen optie. Wel beschikbaar zijn de verkiezingsprogramma's van de partijen die in 2010 voor de Tweede Kamer zijn gekozen. In dit hoofdstuk zijn deze verkiezingsprogramma's geanalyseerd. De meeste partijen hebben het lokaal bestuur in hun programma's behandeld en geven ook aan waar, wat hen betreft, de accenten zouden moeten liggen. Uiteraard zijn de standpunten in verkiezingsprogramma's minder gedetailleerd, maar ze laten wel duidelijk zien waar de verschillende partijen heen willen en hoe daar te komen.

De keuze van de huidige coalitie

De VVD is van alle partijen het meest duidelijk wat betreft de toekomst van deelgemeenten. De VVD verklaart in haar verkiezingsprogramma dat de afstand tussen burger en bestuur gegroeid is en het wantrouwen tegen de overheid vergroot. Voor deze bestuurscrisis, zoals de VVD het noemt, moet een oplossing worden gevonden, en het vertrouwen moet teruggewonnen worden. Het afschaffen van binnengemeentelijke decentralisatie is een belangrijk onderdeel daarvan. Door de 'bureaucratische' deelgemeenten af te schaffen zal volgens de VVD veel duidelijkheid ontstaan.

Ook het CDA is niet positief over het lokaal bestuur. De partij is minder resoluut maar verklaart dat tussenlagen zoals deelgemeenten zeer kritisch bekeken zullen moeten worden. Het lokale bestuur moet slagvaardiger en minder bureaucratisch. Daarnaast moet de overhead van dergelijke tussenlagen zoals deelgemeenten en stadsregio's verminderd worden. Het CDA is net als de VVD van mening dat de kostenbesparing gepaard zou moeten gaan met het afschaffen van dergelijke tussenlagen.

De keuze van de oppositie

Ook de oppositie stelt het vertrouwen van de burger in de overheid aan de kaak. Vaststaat dat de overheid kleiner moet. Een kleinere en efficiëntere overheid is de wens van iedere partij die een positie in de Tweede Kamer heeft weten te bemachtigen. Anders dan de VVD is er volgens veel partijen echter wel plek voor binnengemeentelijke decentralisatie in deze kleine, efficiënte overheid. De PvdA, de grootste oppositiepartij, kiest duidelijk voor decentralisatie. Er mogen veel bestuurslagen geschrapt worden als het aan de PvdA ligt, zolang er maar gekozen wordt voor meer

decentralisatie. Immers, decentraal bestuur staat dicht bij de burger en vergroot de participatie van de burger, aldus de PvdA.

Ook D66 ziet nog een belangrijke rol voor deelgemeenten weggelegd. Volgens D66 vergroot binnengemeentelijke decentralisatie de bereikbaarheid en zichtbaarheid van het lokaal bestuur. Uitgangspunt daarbij is het verbeteren van de bestuurskracht van lokaal bestuur. Decentraal, autonoom bestuur, waarbij veel rijkstaken zijn overgedragen aan die kleinere besturen lijken het ideaalbeeld van D66 te zijn.

Ook GroenLinks, de SP, de ChristenUnie en de SGP benadrukken het gebrek aan vertrouwen van de burger in de overheid. Zij zijn niet tegen binnengemeentelijke decentralisatie zolang de burger, of de lokale politiek het zelf wil. De huidige oppositiepartijen benadrukken met name de gemeentelijke autonomie. De lokale politiek weet zelf het beste hoe het bestuur in hun gemeenten ingericht zou moeten worden. Er is wel een duidelijk verschil waarneembaar tussen deze vier partijen wat betreft de leidende aspecten, welke richting moeten geven aan de inrichting van dergelijk binnengemeentelijk bestuur. De twee christelijke partijen hechten vooral aan een doelmatigere en integere indeling van het lokaal bestuur, GroenLinks meent dat de indeling vooral effectief moet zijn en de SP ziet de kwaliteit van de democratie als het belangrijkste criterium.

Dan blijven de gedoogpartij PVV en de Partij van de Dieren over. Deze twee partijen hebben in hun verkiezingsprogramma geen woord besteed aan stadsdelen of deelgemeenten. Zelfs begrippen als decentralisatie of lokaal bestuur komen hun programma's niet voor. De toekomst van de stadsdelen is blijkbaar geen prioriteit, wat deze partijen betreft. Toch is er vanuit de PvdD een standpunt kenbaar gemaakt wat betreft binnengemeentelijke decentralisatie. Dit standpunt is ontstaan omdat de PvdD sinds 2010, naast de Tweede Kamer, ook in de Amsterdamse gemeenteraad vertegenwoordigd wordt. In een persbericht van 12 april 2011 geeft raadslid Johnas van Lammeren aan dat het afschaffen van de stadsdelen een zegen voor Amsterdam is. De PvdD is van mening dat het weghalen van de stadsdelen zal zorgen voor een eenduidiger beleid voor minder kosten.

De PVV heeft nog steeds geen officieel standpunt ingenomen. Aangezien het afschaffen wel in het regeerakkoord is opgenomen, ligt het in de lijn der verwachtingen dat ook zij voor het afschaffen zullen zijn. Zeker is dit echter niet.

Twee verschillen

Hieruit blijkt dat er twee grote verschillen waarneembaar zijn tussen de huidige coalitie en de meeste oppositiepartijen.

Allereerst wat betreft de toekomst van binnengemeentelijke decentralisatie. De VVD en het CDA zijn kritisch over de huidige indeling van het lokaal bestuur. Met name de VVD heeft niet veel vertrouwen

in decentralisatie en houdt het bestuur liever centraal. Daarnaast wordt door beide partijen gesuggereerd dat de huidige indeling bureaucratie in de hand werkt. De oppositiepartijen zijn ook kritisch, maar spreken niet over bureaucratie en hebben juist meer vertrouwen in decentralisatie van het openbaar bestuur.

Het tweede grote verschil is wie de toekomst van binnengemeentelijke decentralisatie uiteindelijk bepaalt. De meeste oppositiepartijen zijn van mening dat ofwel de lokale politiek (PvdA, ChristenUnie, SGP) ofwel de burger via referenda (D66, SP) de laatste stem moet hebben als het gaat om binnengemeentelijke decentralisatie. Het CDA neemt hier geen duidelijk statement over in. De VVD en de PvdD denken dat het Rijk beter kan besluiten of grote steden moeten decentraliseren of niet.

5.4.2. Argumenten

Uit de verkiezingsprogramma's komen drie argumenten duidelijk en meermaals naar voren.

Voor afschaffen deelgemeenten:

- Bezuiniging, het afschaffen levert geld op (Logisch-rationeel).

Tegen afschaffen deelgemeenten:

- Deelgemeenten bevorderen burgerparticipatie en bereikbaarheid van het bestuur (Logisch-rationeel).

Zowel voor als tegen afschaffen burgerparticipatie

- Deelgemeenten bevorderen/verkwanselen het vertrouwen van de burger in de overheid (Logisch-rationeel).

Aangezien het debat in de Tweede Kamer nog gevoerd moet worden kan niet geteld worden hoe vaak welk argument genoemd is. Wel is duidelijk dat vooral de PvdA en D66 inzetten op de burgerparticipatie en bereikbaarheid van het bestuur, dat de VVD en het CDA inzetten op bezuinigingen als argument en verder wil eigenlijk iedere partij het vertrouwen in de burger wel aan pakken. Hetzij door te decentraliseren waar het kan, hetzij door de gemeente zelf te laten beslissen of er gedecentraliseerd dient te worden of niet of door te centraliseren. Hieronder zijn de argumenten wederom beoordeeld op hun rationaliteit op basis van de causale relatie die gelegd wordt met behulp van wetenschappelijk onderzoek waar dat mogelijk is.

Vertrouwen tussen overheid en burgers

Net als bij de vorige beslissingsmomenten wordt de rationaliteit van de gegeven argumenten onder de loep genomen. Het meest gebruikte argument is het gebrek aan vertrouwen in de overheid. Net als in de jaren '60 zou er een te grote afstand tussen bestuurden en bestuurders zijn ontstaan. De verklaring indertijd was de toename van gemeentelijke taken en bevoegdheden in combinatie met een mondiger geworden burger die hoge eisen stelt aan het openbaar bestuur. Een verklaring die plausibel leek door een bevestigend beeld van verschillende SCP rapporten.

Mate van rationaliteit

Nu is er de afgelopen jaren, volgens onder andere de VVD, sprake van een vertrouwenscrisis. De ChristenUnie spreekt zelfs over het volledig ontbreken van vertrouwen in de overheid. Een oplossing volgens de VVD is duidelijker bestuur door het afschaffen van tussenlagen. De ChristenUnie ziet juist in de benaderbaarheid van het democratisch bestuur een manier om het vertrouwen terug te winnen. Het feit dat hetzelfde argument (het vergroten van het vertrouwen) pleit voor zowel meer als minder decentralisatie, doet wel enige afbreuk aan de rationaliteit van het argument. Ditzelfde geldt voor het feit dat het vertrouwen in de overheid en de afstand tussen burger en bestuur vijftig jaar geleden juist hebben geleid tot het mogelijk maken van deelgemeenten.

De rationaliteit van het argument kan ook versterkt of verzwakt worden met behulp van vertrouwensonderzoeken. Met betrekking tot vertrouwen in de overheid heeft het SCP twee onderzoeken. Een tweejaarlijks onderzoek naar de sociale staat van Nederland en een continu onderzoek naar burgerperspectieven. De laatste editie van de sociale staat, die uit 2009, laat vreemd genoeg een redelijk positief beeld zien.

Figuur 6 Tevredenheid over regering en overheidsfunctioneren.



Bron: SCP

Uit het diagram blijkt dat er in 2002 meer sprake was van een vertrouwenscrisis dan in 2009 (Bijl et al. 2009, p. 77). Het is daarom eigenaardig op te merken dat juist in het begin van 2010, net voor de Kamerverkiezingen een beeld is neergezet, waarbij er sprake zou zijn van een vertrouwenscrisis. Nu is het wel zo dat het onderzoek niet verder kijkt dan 2009. Immers is het rapport in 2009 uitgegeven en verschijnt de nieuwe 'sociale staat' in november 2011, wellicht dat in 2009 en 2010 het vertrouwen enorm is gedaald. Gelukkig biedt het continu onderzoek naar burgerperspectieven uitsluitsel. Medio 2010 wordt het vertrouwen in de overheid van 2008 tot het tweede kwartaal van 2010 gepresenteerd. Uit dit rapport blijkt dat in de eerste maanden van 2010 precies evenveel burgers ontevreden waren over de overheid als in 2008 (SCP, 2010, p.12). Sprake van een daling is er dus niet. Ook als het vertrouwen wordt afgezet tegen het vertrouwen in Europa komt Nederland er behoorlijk goed vanaf met een 6^e plaats van de 27 landen die gemeten zijn (Broekhoven et al., 2010, p. 34). Het vertrouwensargument blijkt dus op twee fronten door de mand te vallen. Enerzijds blijkt het wel mee te vallen met het vertrouwen in de overheid, er is eerder sprake van een toename wat betreft het vertrouwen in de overheid dan een daling. Anderzijds is helemaal niet zeker dat een centralisatieslag een verbetering van het vertrouwen teweeg zal brengen. Vijftig en dertig jaar geleden was het verkleinen van de afstand reden voor een decentralisatieslag, het lijkt voorbarig om zonder sluitend bewijs over het effect van centraliseren of decentraliseren op het vertrouwen in de overheid, direct over te gaan op afschaffing.

Bezuinigingen

Het tweede argument dat door zowel het CDA als de VVD genoemd wordt is het bezuinigingsargument. De economische crisis en de noodzaak tot bezuinigen waren hot items tijdens de verkiezingen van 2010. Het afschaffen van deelraden en deelwethouders zal veel extra geld op leveren. Met name de steden zelf zouden hier, door de krimpende salarisposten, flink van kunnen profiteren. Minister Donner rekent in de beantwoording van de Kamervraag voor dat de besparing op salarissen, vergoedingen de Gemeente Amsterdam een structurele bezuiniging van 7,4 miljoen op zal leveren (Kamervragen 1911, 2011). Het Rijk zelf levert het echter niets op. Immers, Amsterdam heeft altijd zelf garant gestaan voor eventuele extra kosten die binnengemeentelijke decentralisatie met zich mee heeft gebracht. De hoogte van het gemeentefonds is er door de jaren heen niet door veranderd.

Mate van rationaliteit

Het is onduidelijk hoeveel kosten worden bespaard door een wellicht effectievere en efficiëntere deelgemeente. Minister Donner gaat op deze besparing, in zijn beantwoording, dan ook niet in. Uit een evaluatie van de Universiteit van Amsterdam, blijkt dat deelraden beleidsprocessen aanzienlijk sneller afronden dan de gemeente (Leemans et al., 1986, p.10), maar de onderzoekers hebben het destijds niet aangedurfd cijfers aan die bestuurlijke effectiviteit te verbinden. De Raad voor Stadsdeelfinanciën van Amsterdam durfde dat in 2011 wel. Deze raad, die de schijn van subjectiviteit probeert weg te nemen door enkel financieel-bestuurlijke experts aan te stellen die niet bij de gemeente in dienst zijn, rekent voor dat de gemeente dankzij de stadsdelen ruim 100 miljoen euro bespaart. Al met blijft het onduidelijk of en hoeveel er bezuinigd kan worden met het afschaffen van de stadsdelen. Door de mogelijke efficiencyvoordelen van binnengemeentelijke decentralisatie niet mee te wegen in zijn berekening, is ook het bezuinigingsargument niet al te sterk. Desalniettemin is er geen speld tussen te krijgen dat het schrappen van de stadsdeelbestuurders zal leiden tot een structurele meevaller op de gemeentelijke balans op de korte termijn. Er is sprake van een zekere mate van rationaliteit.

Burgerparticipatie en bereikbaarheid van het bestuur

Het argument dat de PvdA en D66 gebruiken betreft het positieve effect op burgerparticipatie en de bereikbaarheid van het bestuur. De zojuist genoemde evaluatie uit 1986 heeft deze effecten voor het laatst onderzocht. Het rapport concludeert dat de participatie van de bevolking in kwantitatieve zin niet is toegenomen, maar dat het voor de burgers wel gemakkelijker is geworden om te participeren. Daarnaast wordt het contact met ambtenaren in stadsdelen hoger gewaardeerd en blijken burgers in

stadsdelen meer het gevoel te hebben macht op de overheid uit te kunnen oefenen (Leemans et al, 1986, p.12). Ook lijken hier weer de partijbeginselen van de twee partijen mee te spelen. De PvdA is nog altijd, net als in de jaren '60 en '80, van mening dat lokaal bestuur zo dicht mogelijk bij de burger moet staan om de kwaliteit van de democratie zo goed mogelijk te kunnen waarborgen.

6. Conclusie

In dit hoofdstuk zullen met behulp van het empirische hoofdstuk, de eerder gestelde empirische deelvragen kort beantwoord worden. Voor een uitgebreide beantwoording kan verwezen worden naar de resultaten van het onderzoek waarbij de deelvragen in de gestelde volgorde aan bod zijn gekomen. Een korte beantwoording van de hoofdvraag zal het einde van dit hoofdstuk inluiden.

6.1. Beantwoording deelvragen

- Is er mogelijk sprake van een bestuurlijke cyclus?

Aan de gestelde voorwaarden voor een bestuurlijke cyclus welke door Christopher Pollit zijn opgesteld, is voldaan. Met betrekking tot binnengemeentelijke decentralisatie zijn er niet veel alternatieven, zoals de eerste voorwaarde voorschrijft. Of een grote gemeente delegeert bevoegdheden naar een lager bestuur of een gemeente kiest daar niet voor. Weliswaar blijkt uit de Nederlandse casus dat er gekozen kan worden voor een groot pakket aan bevoegdheden zoals in Amsterdam, of voor een klein pakket aan bevoegdheden, zoals in Rotterdam, maar er zijn niet veel andere opties. Zoals de tweede voorwaarde voorschrijft en zoals ook blijkt uit de debatten kleven er zowel voor- als nadelen aan binnengemeentelijke decentralisatie. Uit diezelfde debatten en de wisselende besluiten voor en tegen binnengemeentelijke decentralisatie blijkt ook dat aan de derde voorwaarde is voldaan. Er is immers geen sprake van een stabiele meerderheid die voor of tegen deelgemeenten is.

Aan de gestelde voorwaarden is ruimschoots voldaan, dit houdt echter niet in dat er direct gesproken kan worden van een bestuurlijke cyclus. De voorwaarden geven aan dat er een degelijke voedingsbodem voor een cyclus valt te ontdekken. Er zijn echter pas twee tot drie wezenlijke beslissingen genomen in de casus die als kantelpunt aangeduid kunnen worden. Het heeft er alle schijn van dat dit mogelijk het begin is van een bestuurlijke cyclus. De tijd zal echter leren of er daadwerkelijk sprake is van een cyclus of dat er na 2014 nooit meer een deelgemeente in Nederland gerealiseerd gaat worden.

- Wat voor typen argumenten liggen ten grondslag aan de verschillende besluitvormingsmomenten?

In het theoretisch hoofdstuk zijn met behulp van eerdere bestuurlijke cycli twee soorten argumenten onderscheiden. Logisch-rationele argumenten, waarbij het argument een logische reactie is op veranderde maatschappelijke omstandigheden of veranderde maatschappelijke inzichten. Dit argument is dan ook op rationele wijze tot stand gekomen en wordt ook rationeel beredeneerd.

Daarnaast bestaan de ideologische argumenten, waarbij het argument is ingegeven door partijideologieën.

Uit de debatten blijkt dat de logisch-rationele argumenten qua hoeveelheid de ideologische argumenten aftroeven. Als het puur gaat om de diversiteit zijn er duidelijk meer logisch-rationele argumenten dan ideologische argumenten. Met betrekking tot de frequentie van het aantal gebruikte argumenten blijkt echter dat de partijideologie een behoorlijke stempel kan drukken op de debatten en dus ook op de uiteindelijke besluitvorming. De frequentie van het aantal gebruikte argumenten is alleen in de debatten van 1964 in de Tweede Kamer en van 1979 en 1981 in de Amsterdamse Gemeenteraad onderzocht kunnen worden. Daarbij valt op dat het steeds een coalitiepartij was die haar ideologische stempel op het debat drukte. De VVD beschouwde in de jaren '60 de autonomie van gemeenten als liberaal gedachtegoed en de PvdA zag decentraliseren in de jaren '80 als een verbetering van de democratie.

Al met al hadden de logisch-rationele argumenten de overhand. De invloed van partijideologieën is zeker niet te onderschatten in deze casus. Zeker niet waar de PvdA aan de macht was. Over het algemeen waren de meeste argumenten van logisch-rationele aard.

- In welke mate zijn de logisch-rationele argumenten rationeel?

De meeste argumenten werden dus gepresenteerd als logisch-rationele argumenten. De vervolgvraag is of de argumenten zo rationeel waren als zij indertijd gepresenteerd werden. Kortom, beschikten de gestelde beweringen over een degelijk fundament of waren zij gebaseerd op los zand. Met behulp van een korte kritische toets waarbij de beweringen vergeleken werden met wetenschappelijke studies is geprobeerd daar een antwoord op te vinden. Hierbij moet aangetekend worden dat enkel de informatie uit de debatten is gebruikt en de precieze beweegredenen verhelderd door coalities of persoonlijke voorkeuren van de sprekers niet onderzocht zijn. De rationaliteit van de argumenten is enkel en alleen beoordeeld op basis van de inhoud van de argumenten.

Dat gezegd hebbende zijn wel een aantal opvallendheden te vermelden. Allereerst blijkt dat de mate van rationaliteit in de loop der jaren afgenomen is. In de jaren '60 werden nog wetenschappelijke studies aangehaald om de argumenten te bekrachtigen. Veel minder was dit het geval in de jaren '80 en tijdens de afgelopen verkiezingen. Uiteraard draait het bij verkiezingsprogramma's om de visie van de partij, maar ook in de verkiezingsprogramma's zijn beweringen gedaan die op zijn minst twijfelachtig te noemen zijn. Het afnemende vertrouwen in de overheid en de groeiende kloof tussen burger en bestuur corresponderen niet met de wetenschappelijke onderzoeken die hier uitspraken over gedaan hebben.

Ten tweede is uit de debatten gebleken dat met name de tegenargumenten van binnengemeentelijke decentralisatie de minimale rationaliteitstoets vaak niet ongeschonden door kwamen. Dit bleek vooral uit de Amsterdamse debatten, maar ook uit de verkiezingsprogramma's

van 2010. Meer dan eens werd in de debatten een twijfelachtige voorstelling van zaken te geven om binnengemeentelijke decentralisatie tegen te houden.

6.2. Beantwoording Hoofdvraag

Met de deelvragen is ook een antwoord gegeven op de hoofdvraag. De hoofdvraag was als volgt geformuleerd: - **Is de oprichting en afschaffing van binnengemeentelijke decentralisatie mogelijk een onderdeel van een cyclus van centralisatie en decentralisatietrends en hoe zijn de mogelijke kantelpunten binnen deze cyclus te begrijpen?**

Om de beantwoording van de deelvragen kort te resumeren, heeft het er alle schijn van dat het oprichten en afschaffen van binnengemeentelijke decentralisatie, zoals voorgesteld in deze casus, een onderdeel van een bestuurlijke cyclus is. De tijd zal echter leren of hier daadwerkelijk sprake van is. Daarnaast zijn de mogelijke kantelpunten voornamelijk logisch-rationeel van aard, waarbij het ideologische aspect niet te onderschatten is. Opvallend is dat de mate van rationaliteit van de gebruikte logisch-rationele argumenten door de jaren heen lijkt af te nemen.

7. Reflectie

7.1. Historisch perspectief

Om de plannen van het huidige kabinet te kunnen duiden en de mogelijkheid van een cyclus aan te kunnen tonen is uiteraard gekozen voor een historische invalshoek. Alleen door terug te kijken op het verleden kunnen deze antwoorden gegeven worden. Dit historisch perspectief heeft voor- en nadelen gehad. Het grootste nadeel van deze historische bril is de beperkte focus op het huidige debat. Door de verschillende beslissingsmomenten in kaart te brengen zijn er minder mogelijkheden geweest om dieper in te gaan op het huidige debat. Mocht niet voor de historische focus gekozen zijn, was het wellicht mogelijk geweest ook politici te interviewen met betrekking tot het aankomende beslissingsmoment om een genuanceerder beeld van de posities van de partijen neer te kunnen zetten.

Het belangrijkste voordeel van de historische bril is het overzichtelijk in kaart kunnen brengen van de ontwikkeling van de genomen besluiten, de ontwikkeling van de gebruikte argumenten en de ontwikkeling van de mate van rationaliteit van de argumenten. Het onderzoek is te kleinschalig om stellige uitspraken te doen over de toekomst van binnengemeentelijke decentralisatie en de rationaliteit van de beslissingsmomenten. Toch geven de analyses een heel aardig beeld van wat er mogelijk aan de hand is in de wereld van binnengemeentelijke decentralisatie. De historische bril heeft een aantal trends aan het licht gebracht die op zijn minst waarschijnlijk lijken te zijn. De belangrijkste, nog niet besproken trends komen in deze reflectie kort aan de orde.

7.2. Herhaling van hoofdargumenten

Het historisch perspectief heeft gezorgd voor een duidelijk overzicht van gebruikte argumenten met betrekking tot binnengemeentelijke decentralisatie. Wat blijkt is dat de hoofdargumenten, zij het in een iets andere vorm, steeds weer terugkomen. Al voordat ik begon met de analyses waarschuwde ik mijzelf voor het democratie-argument en het effectiviteitsargument. Deze argumenten kwamen immers in de literatuur erg vaak aan de orde, waar zij voor zowel decentralisatie als centralisatieprocessen pleitten. Deze argumenten kwamen ook in de verschillende debatten terug. Volgens sommige partijen is decentralisatie simpelweg een verbetering van de lokale democratie en is meerdere malen beweerd dat deelgemeenten veel efficiënter kunnen besturen dan centrale gemeentebesturen. De wisselende conclusies van evaluaties van binnengemeentelijke decentralisatie hebben op dat punt de sceptici nog altijd niet weten te overtuigen. Het ligt dan ook voor de hand dat deze argumenten gebruikt zullen blijven worden bij toekomstige discussies over binnengemeentelijke decentralisatie.

7.3. *De sociaaldemocraat als decentralist*

De historische bril heeft ons ook gewezen op de ontwikkeling van de posities van politieke partijen. Zoals uit de deelvragen blijkt had de partijideologie zowel in de jaren '60 in de Tweede Kamer, in de jaren '80 in Amsterdam en tijdens de laatste Tweede Kamerverkiezingen een ondergeschikte maar toch zeer behoorlijke rol in het besluitvormingsproces. In de jaren '60 was het de VVD die vanuit haar liberale achtergrond de autonomie van de gemeente toejuichte. In de jaren '80 was het de PvdA die vanuit haar sociaaldemocratische achtergrond decentralisatie ziet als een democratische kwaliteitsimpuls en uit de verkiezingsprogramma's van 2010 blijkt dat de PvdA en D66 decentraliseren nog altijd zeer positief benaderen, terwijl de VVD inmiddels een stuk terughoudender is.

De beginselverklaringen van de PvdA en D66 zijn duidelijk over hun visie op decentraal bestuur. Zowel de burger als de bestuurders zijn gebaat bij een bestuur dat zo dicht mogelijk bij de burgers en de maatschappelijke problemen staat. De beginselverklaring van de VVD geeft de ideologische strijd aan die verklaart waarom de partij in 1964 voor binnengemeentelijke decentralisatie is en waarom zij in 2010 het liefst iedere vorm van binnengemeentelijke decentralisatie ziet verdwijnen. In de beginselverklaring die voor het laatst in 2008 is gewijzigd staat beschreven dat *“De taken van de overheid zo doeltreffend, doelmatig en zo dicht mogelijk bij de burger worden uitgevoerd”* (VVD, 2008). Hoe gedecentraliseerder het bestuur, hoe dichter deze taken bij de burger uitgevoerd kunnen worden. Daarom was ook een van de argumenten van de VVD in 1964 het verkleinen van de afstand tussen bestuursinstellingen en bestuurders, zodoende vindt de uitvoering van de overheidstaken dicht bij de burger plaats.

Er staan echter meer grondbeginselen in de verklaring die relevant zijn voor binnengemeentelijke decentralisatie. Zo is te lezen dat *“De VVD streeft naar een kleine, krachtige staat”* waarbij *“De burger bij voorkeur met zo min mogelijk bestuurslagen tegelijk te maken heeft”* (VVD, 2008). Blijkbaar streeft de VVD naar een bestuur dat zo dicht mogelijk bij de burger staat, maar tegelijk zo groot is dat er geen andere bestuursvormen in een bepaald gebied nodig zijn. Deze grondbeginselen verklaren de ambigue houding die de VVD de afgelopen jaren heeft ingenomen wat betreft binnengemeentelijke decentralisatie.

Uit de ontwikkeling blijkt dat de PvdA zich door de jaren heen heeft geprofileerd als een echte decentralistenpartij, die altijd positief is geweest over binnengemeentelijke decentralisatie. De VVD en CDA hebben steeds wisselend gereageerd op voorstellen voor binnengemeentelijke decentralisatie.

7.4. De geschiedenis herhaalt zich

Dat de geschiedenis zich herhaalt, wordt vaak gezegd. Wat terecht afgevraagd kan worden is of men iets leert van de geschiedenis. Christopher Pollit stelt in zijn boek dat er door wetenschappers op het gebied van Bestuurskunde en Politicologie nog altijd te weinig aandacht wordt geschonken aan het verleden. Ook Winston Churchill zei na de Tweede Wereldoorlog dat het enige wat de geschiedenis ons geleerd heeft is, dat wij niets van de geschiedenis geleerd hebben. Zo sceptisch als Churchill ben ik niet. Hoewel niemand in de toekomst kan kijken, denk ik wel dat wij wijze lessen kunnen trekken uit het verleden.

Zo kan de schijnbaar afnemende rationaliteit en het aankomende besluit van het kabinet wellicht een belletje doen rinkelen bij de verantwoordelijke bestuurders. Immers blijkt uit het debat van 1964 dat het mogelijk is om de hele oppositie mee te laten stemmen met een voorstel van de coalitie. Indertijd was het voorstel onderbouwd met behulp van meerdere wetenschappelijke studies. Een logisch-rationele beslissing die ondersteund wordt door degelijk wetenschappelijk materiaal leidt tot een grotere consensus en minder maatschappelijke onrust dan een beslissing die gepresenteerd wordt als bezuinigingsvoorstel terwijl de Rijksoverheid er geen euro mee zal besparen. Soms loont het terug te kijken naar het verleden.

Dan rest enkel nog de prangende vraag of de mogelijke cyclus zich in de toekomst zal voortzetten. Niemand weet of met het afschaffen van deelgemeenten er definitief een einde is gekomen aan binnengemeentelijke decentralisatie in Nederland. Honderd procent zeker kan ik dan ook niet zijn, maar ik denk dat de cyclus die mogelijk ontstaan is in de toekomst weer de andere kant uit zal bewegen. Het feit dat vaak dezelfde argumenten gebruikt worden die niet overtuigend genoeg blijken te zijn, het feit dat de wetenschappers het niet eens kunnen worden over de beste bestuursvorm en het feit dat de grootste decentralisten-partij in de Tweede Kamer de oppositie leidt, geeft mij genoeg redenen om te stellen dat binnengemeentelijke decentralisatie nog lang niet is verbannen uit het Nederlandse openbaar bestuur.

Bronnen

- Allison, G & Zelikow, P. (1999). *Essence of decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*. Addison Wesley Longman: New York.
- AT5. (2010). *Donner zet door; Stadsdelen moeten weg*. Geraadpleegd op 10-3-2011: <http://www.at5.nl/artikelen/53309/donner-zet-door-stadsdelen-moet-weg>
- Bijl, R., Boelhouwer, J., Pommer, E. & Scheijns, P. (2009). *De sociale staat van Nederland 2009*. Textcetera: Den Haag.
- Boelens, J. & Geensen, A. (2005). *Samen sterker besturen*. Meco Offset bv: Hoorn
- Bos, W. & Koole, R. (2005). *Beginselmanifest Partij van de Arbeid*. Geraadpleegd op 8-5-2011: http://pvda.nl/binaries/content/assets/pvda/Publicaties/2005/PvdA_PvdA_Beginselmanifest.pdf/PvdA_PvdA_Beginselmanifest.pdf
- Bovens, M.A.P. & Wille, A. (2008). *Socialisme & Democratie*. Geraadpleegd op 4-6-2011: http://www.uu.nl/faculty/leg/NL/organisatie/departementen/departementbestuursenorganisatiewetenschap/onderzoek/publicgovernance/Documents/Bovens,%20Mark%20en%20Wille,%20Anchrit_Politiek%20vertrouwen%20langs%20de%20meetlat_SD10%202008_BovensNL.pdf
- Derksen, W. & Schaap, L. (2007). *Lokaal bestuur*. Vijfde druk. Reed business bv: Den Haag.
- Dölle, A.H.M. & Elzinga, D.J. (1999). *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*. Tweede druk. W.E.J. Tjeenk Willink: Deventer.
- Gemeenteraadsnotulen. (1978). Notulen van de openbare vergaderingen in de Gemeenteraad. Gemeentearchief Amsterdam.
- Gemeenteraadsnotulen. (1981). Notulen van de openbare vergaderingen in de Gemeenteraad. Gemeentearchief Amsterdam.
- Goor, J.G.B.M. van de. (1989). *Binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, een inventarisatie*. WRR Werkdocument 39: Den Haag.
- Handelingen Tweede Kamer. (2010). *Schriftelijke antwoorden van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op vragen gesteld in de eerste termijn van de begrotingsbehandeling van Binnenlandse Zaken, Dossier 32500VII*. Geraadpleegd op 10-3-2011: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20102011-30-112.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dUitgebreid%26pst%3dStaatsblad%257CStaatscourant%257Ctractatenblad%257CParlementaireDocumenten%26vrt%3dafschaffen%2bdeelgemeenten%26zkd%3dInDeGeheleText%26dpr%3dAlle%26spd%3d20101202%26epd%3d20101202%26sd%3dDatumPublicatie%26ap%3d%26pnr%3d1%26rpp%3d10&resultIndex=3&sorttype=1&sortorder=4>
- Hakvoort, J.L.M. (1980). *Territoriale decentralisatie*. Uitgever: Assen.
- Kamervragen 1911. (2011). Antwoorden vragen Schouw (D66) over afschaffen stadsdelen. Geraadpleegd op 2-4-2011: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20102011-1911.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dEenvoudig%26pst%3d%26vrt%3dafschaffen%2bstadsdelen%26zkd%3dInDeGeheleText%26dpr%3dAfgelopenDag%26sd%3dDatumBrief%26ap%3d%26pnr%3d1%26rpp%3d10&resultIndex=1&sorttype=1&sortorder=4>
- Kemenade, J.A. van & Berg, A. van de. (2003). *Advies binnengemeentelijke decentralisatie*. BZK: Den Haag.
- Kwast, M. (2003). *Binnengemeentelijk besturen bij de bureaus*. Raad van Openbaar bestuur
- Leemans, A.F., Attema, T., Berdowski, Z. Ven der Heijden, H.A., Van Luik, J.M., Nieuwenhuis, R.L. & Zuurmond, A. (1986). *Deelraden nader bekeken*. Kaal Boek: Amsterdam.
- Lurks, M. (2001). *De spanning tussen centralisatie en decentralisatie in de ruimtelijke ordening*. Kluwer: Deventer.
- Korsten, A.F.A., Tops, P.W. (1998). *Lokaal bestuur in Nederland*. Wolters Kluwer: Deventer
- Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. (2006). *De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst*. BZK: Den Haag.

- Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. (2007). *Beleidsdoorlichting Grotestedenbeleid*. BZK: Den Haag.
- Nicis Institute. (2010). *Aan het woord ... Seyit Yeyden: "Met het afschaffen van deelgemeenten maak je steden niet beter bestuurbaar"* Geraadpleegd op 10-3-2011:
http://www.nicis.nl/Wat_doen_wij/Verspreiding/Docbank/Bestuur/Organisatie/Bestuurlijke_drukke/Aan_het_woord_%E2%80%A6_Seyit_Yeyden_Met_het_afschaffen_van_deelgemeenten_mak_je_steden_niet_beter_bestuurbaar
- Politt, C. (2008). *Time policy management*. Oxford University Press: Oxford.
- Raad voor de stadsdeelfinanciën. (2011). *Advies effecten kabinetsplannen tot afschaffing deelgemeenten*.
- Reusing, R. (1990). *Evaluatie van bestuurlijke schaalverandering*. SBN: Groningen.
- Regeerakkoord VVD-CDA. (2010). Geraadpleegd op 10-3-2010:
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html>
- Scott, W.R. & Davis, G.F. (2007). *Organizations and Organizing*. Pearson Education Inc.: New Jersey.
- SCP. (2010). Continu onderzoek burgerperspectieven, kwartaal 2, 2010. Geraadpleegd op 2-4-2011:
<http://scp.nl/dsresource?objectid=25794&type=org>
- Stone, D. (2001). *Policy Paradox, the art of political decision making*. W.W. Norton & Company: New York.
- Van der Horst, M. (2006). *Bestuurlijke Spaghetti*. Lenthe Publishers: Amsterdam
- Van Raay, W.J.M. & Wolters, M. (1987). *Ambtelijke reorganisatie*. Samsom Uitgeverij: Alphen aan de Rijn.
- VVD. (2008). *Beginselverklaring*. Geraadpleegd op 3-5-2011:
http://www.vvdleeuwarden.nl/vvd/2007/56_Beginselverklaring_def.pdf