

Commentaar en discussie

Gemeentegrootte en lokale democratie

Naar aanleiding van: S.A.H. Denters en P.A.Th.M. Geurts (red.), *Lokale democratie in Nederland: Burgers en hun gemeentebestuur*. Bussum: Coutinho 1998.

H. van Goor¹

Kort na het uitroepen van het Koninkrijk der Nederlanden, in 1817, telde ons land 1.236 gemeenten. Reeds in de negentiende en in het begin van deze eeuw vond een aantal gemeentelijke herindelingen plaats, in het bijzonder in de jaren 1851-1860 en na de Eerste Wereldoorlog. Zodoende was in 1945 het aantal gemeenten gedaald tot 1.016. In één en een kwart eeuw verdwenen dus ruim 200 gemeenten, een daling van 18%. Sindsdien is het aantal gemeenten in Nederland nog verder teruggelopen en wel met bijna de helft, van 1.016 naar 538 (1999). Na 1945 is het proces van gemeentelijke herindeling dus in een duidelijke stroomversnelling geraakt. Het tempo waarin de herindelingen tot stand kwamen, nam in de naoorlogse jaren voortdurend toe, waarbij vooral het systematische en planmatige karakter van de herindelingsoperaties opvalt. Het gemiddeld aantal inwoners per gemeente is daardoor, in combinatie met de algehele bevolkingsgroei, in deze eeuw gestegen van ruim 4.500 (1900), via bijna 9.100 (1945) tot ruim 28.500 (1998). In bijna honderd jaar is het gemiddeld aantal inwoners per gemeente dus ruim verzesvoudigd, waarbij de snelste groei in de afgelopen halve eeuw heeft plaatsgevonden. Hierbij valt op dat met name het aantal kleine gemeenten (minder dan 5.000 inwoners) zeer sterk is afgenomen, terwijl het aantal grote gemeenten (meer dan 20.000 inwoners) en vooral het percentage van de bevolking woonachtig in deze gemeenten, is toegenomen. En nog lijkt het einde niet in zicht. Naar verwachting daalt het aantal gemeenten in het jaar 2000 tot onder de 500.² Ondanks het protest en verzet van de lokale bevolking dat de gemeentelijke herindelingsplannen steevast begeleidt, blijken vele bestuurders nog steeds fervente aanhangers te zijn van de slogan 'big(ger) is beautiful'. Schaalvergroting van het lokale bestuur is overigens niet een exclusief Nederlandse aangelegenheid, maar doet zich voor in vele westerse landen.

Tegen de achtergrond van deze omvangrijke en gestaag voortgaande schaalvergroting in het lokale bestuur, lijkt herbezinning op de vraag naar de meest eigende schaal van het lokale bestuur dringend gewenst. De discussie hierover draait om twee kernvragen (Dahl en Tufte 1973: 20-25):

1. Beïnvloedt de omvang van een gemeente haar *bestuurskracht*, dat wil zeggen het

vermogen van haar bestuurders om effectief en efficiënt de door haar burgers gewenste beleidsprestaties te leveren?

2. Beïnvloedt de omvang van een gemeente de *mogelijkheden van burgers tot participatie in en beïnvloeding van de lokale besluitvorming*, en wel zodanig dat het gevoerde beleid ook in overeenstemming is met hun politieke voorkeuren?

Het is op voorhand niet uit te sluiten dat het antwoord op beide vragen verschillend uitvalt en dat de factoren die voor de beantwoording van beide vragen van belang zijn, geheel of gedeeltelijk verschillend zijn (aldus ook Dahl en Tufte 1973: 19-20). In Nederland is deze problematiek al vroeg op indringende wijze aan de orde gesteld door Groenman. Evenals Dahl en Tufte na hem, wijst hij op de spanningsverhouding tussen de optimale schaal voor efficiency van bestuur en die voor participatie van burgers.³

In een recente bundel, *Lokale democratie in Nederland* (Denters en Geurts 1998), knoopt de onderzoeksgroep 'Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing', een informeel samenwerkingsverband bestaande uit onderzoekers van de universiteiten van Twente, Nijmegen, Brabant en Amsterdam, aan bij de discussie over de schaal van het lokale bestuur. In deze bundel wordt voortgebouwd op eerder onderzoek van de auteurs, waaronder een Twents onderzoek naar de relatie tussen omvang en kwaliteit van het lokale bestuur in gemeenten tot 30.000 inwoners (Denters e.a. 1990) en een eerdere studie van de onderzoeksgroep naar lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in zeven grote gemeenten (Tops e.a. 1991). Een belangrijk verschil met beide voorgaande studies is dat nu inwoners van gemeenten uit alle gemeenteklassen, van klein tot groot, in het onderzoek zijn betrokken. De gegevens voor het onderzoek zijn verkregen door middel van een telefonische enquête onder ruim 1500 personen.

De studie van Denters en Geurts wil bijdragen aan onze kennis over het functioneren van de lokale democratie in Nederland. Zoals Denters in het inleidend hoofdstuk stelt, zijn de auteurs daarbij 'met name geïnteresseerd in de verhouding burgers-gemeentebestuur en meer specifiek in de opvattingen en het politieke gedrag of gedragsvoornemens van burgers' (p. 19). Het onderzoek heeft dus betrekking op de tweede kernvraag in de discussie over schaal en lokaal bestuur. Daarbij treedt overigens wel een sterke inperking van de vraagstelling op. Niet het *functioneren* van de lokale democratie staat centraal in het boek, maar de *oordelen* van de burgers daarover. Denters stelt zelf al dat het uiteindelijke oordeel over de kwaliteit van het lokale bestuur gebaseerd dient te zijn op het feitelijk functioneren van gemeenten. Het oordeel van de burgers over de lokale democratie is naar zijn mening echter eveneens belangrijk, niet alleen normatief, maar ook empirisch-theoretisch, 'omdat het oordeel van de burgers, zelfs als dit op misvattingen berust, een rol kan spelen in de verklaring van andere politieke verschijnselen (bijvoorbeeld: politieke gedrag of houdingen van burgers of politici)' (p. 14). Deze redenering maakt evenwel een geforceerde indruk, waardoor de lezer zich niet aan de indruk kan onttrekken dat

hier sprake is van een gelegenheidsargumentatie om de verschuiving in het betoog (van functioneren naar oordelen) te rechtvaardigen.

In de empirische bijdragen aan deze bundel worden de volgende onderwerpen behandeld: de tevredenheid van de burgers over het functioneren van het lokale bestuur (Denters en Geurts); gevoelens van machteloosheid tegenover gemeente en nationale overheid (Denters en Geurts); stemintenties bij lokale en landelijke verkiezingen (Smeets, Denters en Geurts); de invloed van lokale factoren op de partijkeuze bij raadsverkiezingen (Depla en Tops); representativiteit van lokale politieke participatie (Denters en Geurts); en sekseverschillen in lokale politieke betrokkenheid (Leijenaar en Niemöller). In al deze bijdragen wordt nagegaan in hoeverre gemeentegrootte van invloed is op de onderzochte opvattingen en gedragingen van de burgers. Daarnaast wordt in de meeste bijdragen de betekenis van communalisme voor opvattingen en gedragingen onderzocht. In dit artikel laat ik het communalisme verder buiten beschouwing.⁴

Wat *Lokale democratie in Nederland* op het eerste gezicht bijzonder interessant maakt, is de expliciete poging in een aantal bijdragen om hypothesen te toetsen die zijn afgeleid uit twee rivaliserende theorieën over de samenhang tussen gemeentegrootte en lokaal bestuur. Bij nadere lezing slaat echter de teleurstelling toe. Het onderzoek faalt jammerlijk in de uitvoering, als gevolg van problemen bij de toetsing van de theoretische modellen en bij de dataverzameling. Beide problemen komen achtereenvolgens in dit artikel aan de orde. Allereerst ga ik echter in op de theoretische modellen. Want er is naast de twee modellen die de auteurs onderzoeken, nog een derde model dat een waardevolle bijdrage kan leveren aan de discussie over de schaalvergroting in het binnenlands bestuur.

1 Twee of drie rivaliserende theorieën over gemeentegrootte en lokale democratie?

In de studie wordt uitgegaan van twee rivaliserende theorieën over de schaal van het lokale bestuur. Deze worden door Denters en Geurts uiteengezet in hun bijdrage over de tevredenheid van burgers over het gemeentebestuur. Ik richt mijn aandacht in het navolgende dan ook vooral op deze bijdrage. Ook in de andere hoofdstukken die (mede) door Denters en Geurts zijn geschreven, wordt in meer of mindere mate van deze modellen gebruikgemaakt.⁵ Voor deze theorieën, door hen het *moderniseringsmodel*, respectievelijk het *politieke gemeenschapsmodel* genoemd, grijpen zij vooral terug op het werk van E. Ostrom (1972/73) en Mouritzen (1989).

Volgens het moderniseringsmodel leidt schaalvergroting tot meer participatie van burgers en tot grotere tevredenheid over het functioneren van de gemeente. Volgens het politieke gemeenschapsmodel is het omgekeerde het geval. De tegengestelde effecten die gemeentegrootte volgens beide modellen heeft, zijn het gevolg van verschillen in assumpties over aard en werking van een aantal tussenschakels of inter-

venierende variabelen tussen gemeentegrootte enerzijds en participatie en tevredenheid anderzijds. Zonder in detail op deze factoren in te gaan, kan men stellen dat in beide modellen gemeentegrootte op twee manieren van invloed is op participatie en tevredenheid van de burgers.

Enerzijds lopen de effecten van gemeentegrootte via het functioneren (effectiviteit en efficiëntie) van het gemeentelijk apparaat. Het moderniseringsmodel verwacht dat schaalvergroting leidt tot een meer gespecialiseerd en professioneel bestuursapparaat en daarmee tot grotere effectiviteit en efficiëntie, hetgeen zou leiden tot meer participatie en tevredenheid. Het politieke gemeenschapsmodel daarentegen verwacht van een grotere specialisering en professionalisering juist een geringere ambtelijke 'responsiviteit' (mate waarin ambtenaren adequaat reageren op verzoeken en vragen van burgers) en dientengevolge ook minder participatie en tevredenheid.⁶

Anderzijds lopen de effecten van gemeentegrootte via veranderingen in de lokale samenleving. Volgens het moderniseringsmodel neemt bij schaalvergroting de sociale heterogeniteit van de bevolking toe en worden de participatiemogelijkheden voor burgers groter. Beide factoren zouden een positieve uitwerking hebben op participatie en tevredenheid. Schaalvergroting leidt volgens het politieke gemeenschapsmodel eveneens tot grotere heterogeniteit, maar tot minder participatiemogelijkheden. Vervolgens zouden deze factoren leiden tot minder participatie en tevredenheid.

Opvallend is dat het politieke gemeenschapsmodel, zoals door Denters en Geurts geformuleerd, in twee cruciale opzichten afwijkt van het ermee corresponderende 'politiek-economisch' model dat E. Ostrom (1972/73) formuleert (zie ook V. Ostrom e.a. 1961). Om te beginnen gaat Ostrom (1972/73: 480-482) ervan uit dat het verband tussen gemeentegrootte enerzijds en effectiviteit en efficiëntie anderzijds afhankelijk is van de inhoud van het gevoerde beleid, ofwel van het type collectieve goederen dat de gemeente 'produceert'. Op sommige beleidsterreinen zullen kleinere gemeenten beter presteren, terwijl op andere beleidsterreinen grotere gemeenten het beter zullen doen. Zij spreekt zich dus niet ongekwalificeerd uit voor kleinere bestuurseenheden. Daarnaast wijst Ostrom (1972/73: 482-485) op de betekenis van de externe relaties van gemeenten. Vertaald naar de Nederlandse context betekent dit dat zowel de betrekkingen met andere gemeenten, als de relaties met hogere overheden van invloed zijn op de bestuurskracht van gemeenten en op de participatiemogelijkheden van burgers. Denters en Geurts laten in beide door hen onderzochte modellen deze wijdere context buiten beschouwing. De gemeente wordt in beide modellen dus opgevat als een *autonome* bestuurseenheid.

In feite kan er naast het moderniseringsmodel en het politieke gemeenschapsmodel nog een *derde* model worden geformuleerd, dat men het model van het *complexe of vervlochten lokale bestuur* zou kunnen noemen (vergelijk Dahl en Tufte 1973: 24-25, 27-28; Toonen 1989). Naar mijn mening is juist dit model, dat door

Denters en Geurts buiten beschouwing wordt gelaten, voor de vraag naar de meest geëigende schaal voor het lokale bestuur van buitengewoon grote betekenis.

Uitgangspunt van het model van het complexe of vervlochten lokale bestuur is, dat gemeenten niet in staat zijn hun taken volledig autonoom uit te voeren, maar dat er sprake is van interdependentie tussen de verschillende overheidsonderdelen – horizontaal en verticaal. Het systeem van interdependenties waarvan gemeenten deel uitmaken en de strategieën die gemeenten hanteren in dit vervlochten krachtenveld, bepalen mede hun bestuurskracht. Hiermee wordt de (exclusieve) betekenis van de factor omvang voor het functioneren van het lokale bestuur gerelativeerd. *De externe betrekkingen van gemeenten* zijn evenwel niet alleen van invloed op hun bestuurskracht, maar *hebben ook gevolgen voor de lokale democratie, voor de participatie- en invloedsmogelijkheden van burgers*. Ik wil dit laatste aspect toelichten aan de hand van drie voorbeelden.

Het eerste voorbeeld ontleen ik aan Pouwels (1988: 163-199). In het kader van overheidsbeleid om de leefbaarheid van de woonomgeving te verbeteren, werden door twee gemeenten afspraken gemaakt met het rijk over de herindeling van stedelijke gebieden. De gemeenten verplichtten zich om de doelstellingen van het rijk uit te voeren, terwijl het rijk de uitvoeringskosten van de projecten volledig voor zijn rekening zou nemen. Samenwerking was voor de gemeenten aantrekkelijk, omdat zo bestaande wensen zonder veel kosten konden worden gerealiseerd. Door de binding van de gemeenten aan de doelstellingen van het rijk, kwam echter de inspraak van de bevolking in de plannen onder druk te staan, omdat bepaalde randvoorwaarden niet ter discussie gesteld konden worden. Samenwerking van de gemeenten met het rijk maakte dat de gemeenten zich verzekerd hadden van een effectieve uitvoering, maar de binding aan het rijksbeleid had tevens tot gevolg dat de participatie- en invloedsmogelijkheden van de bewoners afnamen.

Als tweede voorbeeld dient de studie van Fleurke en De Vries (1989). In hun onderzoek naar de gevolgen van het decentralisatiebeleid op het gebied van de volkshuisvesting concluderen zij, dat vooral grotere gemeenten (nauwkeuriger: gemeenten met grotere bouwprogramma's) hiervan hebben geprofiteerd in de vorm van een grotere vrijheid van handelen. Voor de kleinere gemeenten (gemeenten met kleinere bouwprogramma's) zou dit niet gelden, omdat zij de ene afhankelijkheid – van het rijk – hebben ingeruild voor een andere, namelijk van aannemers, architecten en opdrachtgevers. Het is duidelijk dat, waar gemeenten meer ruimte krijgen om eigen beleid te ontwikkelen, *in principe* ook meer ruimte ontstaat voor burgers om invloed uit te oefenen op de lokale besluitvorming. Uit het voorbeeld blijkt dat zowel het wijdere netwerk waarin gemeenten zijn ingebed, als hun omvang van invloed zijn op de effectiviteit van het lokale bestuur én op de participatie- en invloedsmogelijkheden van de lokale bevolking.

Het derde voorbeeld ten slotte ontleen ik aan Braam (1978: 23-25). Braam stelt de vraag in hoeverre burgemeesters op kunnen treden als intermediair tussen loka-

le bedrijven en de rijksoverheid en in hoeverre omvang (van bedrijven en gemeenten) daarbij een rol speelt. Hij laat zien dat bedrijven in kleine gemeenten meer contact hebben met de burgemeester dan in grote gemeenten en dat bovendien de verschillen tussen grote en kleine bedrijven gering zijn. In grote gemeenten daarentegen hebben grote bedrijven duidelijk meer contact met de burgemeester dan kleine bedrijven. Vervolgens blijkt dat burgemeesters van grote gemeenten veel vaker contacten hebben op rijksniveau (met ministers en staatssecretarissen) dan burgemeesters van kleine gemeenten. Grote bedrijven in grote gemeenten hebben daardoor veel betere communicatielijnen naar het rijk dan kleine én grote bedrijven in kleine gemeenten. Doordat onder invloed van de factor omvang lokale en bovenlokale contactpatronen sterk verschillen, treedt er een gedifferentieerd patroon op van mogelijke belangenbehartiging van lokale actoren op rijksniveau.

De drie voorbeelden maken genoegzaam duidelijk dat het bredere netwerk waarvan gemeenten deel uitmaken, zowel de bestuurskracht van het lokale bestuur, als de participatie- en invloedsmogelijkheden van de lokale bevolking kunnen beïnvloeden. Bovendien blijkt de relatie tussen bestuurskracht en participatie- en invloedsmogelijkheden complex te zijn: soms beïnvloeden ze elkaar positief, dan weer negatief. Ook de betekenis van gemeentegrootte is niet steeds gelijk. Het model van het complexe of vervlochten lokale bestuur lijkt aldus een interessante bijdrage te kunnen leveren aan de discussie over het functioneren van de lokale democratie en over de gewenste schaal van gemeenten. Het valt dan ook te betreuren dat Denters en Geurts aan dit model zijn voorbijgegaan.

2 Problemen bij de toetsing

In *Lokale democratie in Nederland* doen zich verschillende problemen voor bij de toetsing van de hypothesen die zijn afgeleid uit de theoretische modellen. Deze problemen vloeien vooral voort uit het feit dat de theoretische uitgangspunten en de materiaalverzameling niet goed op elkaar zijn afgestemd. Om te beginnen hebben de modellen en de onderzochte gegevens betrekking op verschillende *analyseniveaus*. De theoretische modellen hebben betrekking op het *functioneren van gemeenten*. De feitelijke vraagstelling en de empirische gegevens (overwegend bestaande uit enquêtegegevens) hebben daarentegen betrekking op *opvattingen en gedragingen van individuen*. De enquête is wel geschikt om individuele opvattingen, maar niet om het functioneren van gemeenten te onderzoeken, waardoor een onoverbrugbare kloof ontstaat tussen de theoretische uitgangspunten en het verrichte onderzoek, met alle negatieve gevolgen van dien. Gelet op de theoretische uitgangspunten had het voor de hand gelegen om eerst een aantal gemeenten te selecteren om het functioneren van het lokale bestuur te onderzoeken en om vervolgens per gemeente een steekproef te trekken uit de lokale bevolking om ook individuele opvattingen en gedragingen in de analyse te betrekken. Terwijl Mouritzen (1989:

667), die met hetzelfde probleem worstelt, zich nog bewust is van het probleem van de analyseniveaus, lijkt dat bij de besproken auteurs niet het geval te zijn. Zo worden in de analyse van de tevredenheid van de burgers met het gemeentebestuur alleen gemeentekenmerken gebruikt. Desondanks wordt de analyse op individueel niveau uitgevoerd. Het had voor de hand gelegen om participatie en tevredenheid hier in de analyse op te nemen als een *geaggregeerd* kenmerk (bijvoorbeeld: het percentage tevreden burgers).⁷ Een andere aanwijzing dat men het probleem van de analyseniveaus niet goed heeft onderkend, is het feit dat de samenhang tussen gemeentegrootte (inwonertal) en sociale heterogeniteit van de lokale bevolking, beide kenmerken van gemeenten, berekend worden op het niveau van de individuele burgers (p. 42, tabel 2.2.)! Dit is een ernstige fout, want op deze manier worden gemeenten in de analyse ten onrechte gewogen naar het aantal inwoners dat aan het onderzoek heeft meegedaan.

Een belangrijk gevolg van de discrepantie tussen de theoretische modellen en het empirisch materiaal is, dat essentiële schakels uit beide modellen ongemeten zijn gebleven, waardoor ernstige interpretatieproblemen ontstaan. Zoals eerder al is aangegeven, loopt in beide modellen het effect van gemeentegrootte op participatie en tevredenheid van burgers ruwweg via twee 'paden': (1) interne organisatie, effectiviteit en efficiëntie van het lokale bestuur; (2) samenstelling van de lokale bevolking (sociale heterogeniteit) en lokale participatiemogelijkheden. Van deze tussenschakels wordt alleen het pad via de sociale heterogeniteit volledig onderzocht. Nu zou het ongemeten blijven van de overige tussenschakels geen ernstig probleem zijn, als er tussen omvang en de ongemeten variabelen sterke en duidelijk gevalideerde verbanden zouden bestaan. In dat geval zou de werking van omvang vastliggen en zou het als een 'proxi' voor de ongemeten variabelen kunnen worden gebruikt. Van dit alles is echter geen sprake.

De gevolgen van de omvang van een systeem voor zijn structuur, effectiviteit of efficiëntie zijn veelvuldig voorwerp van onderzoek geweest. De resultaten van al deze studies wijzen echter niet duidelijk in een bepaalde richting, zoals Denters zelf ook al opmerkt (p. 13). De oorzaken van deze onduidelijkheden en inconsistenties kunnen gelegen zijn in conceptuele problemen: het begrip omvang kent verschillende dimensies (zie in dit verband Kimberly 1976), maar het kan ook een gevolg zijn van het – vermoedelijk – complexe karakter van de werking van omvang (zie bijvoorbeeld Gooding en Wagner 1985). Daarnaast kunnen onduidelijkheden in uitkomsten eveneens het gevolg zijn van methodologische tekortkomingen. Zo blijkt uit de analyse van een schriftelijke enquête onder gemeenten door Van Goor en Stuijver (1998), dat het verband tussen gemeentegrootte en gemeentelijke beleidsprestaties wordt beïnvloed door de omvang van de nonrespons.

Hoe het ook zij, het feit dat in het vele onderzoek dat in de loop der jaren is verricht, geen duidelijke en systematische verbanden zijn gevonden tussen omvang enerzijds en effectiviteit en efficiëntie anderzijds, maakt het voor Denters en Geurts

onmogelijk om hypothesen afgeleid uit deze modellen adequaat te toetsen als zij niet over gegevens beschikken over deze tussenschakels. De uitkomsten van hun analyses laten zich immers zonder nadere kennis over de werking van de tussenschakels niet goed interpreteren.

Een bijkomend probleem in deze studie is dat de mate waarin variabelen ongemeten blijven, voor beide modellen niet gelijk is, waardoor de vergelijkbaarheid van de toetsingsresultaten in het gedrang dreigt te komen. In het moderniseringsmodel blijft effectiviteit geheel ongemeten, terwijl het in het politieke gemeenschapsmodel op specifieke en beperkte wijze wordt ingevuld als 'ambtelijke responsiviteit'. Deze ambtelijke responsiviteit is in de enquête gemeten als de *perceptie* ervan door de respondenten. Vervolgens blijkt het oordeel van de respondenten over het optreden van de ambtenaren en hun tevredenheid over het gemeentebestuur tamelijk sterk samen te hangen. Dit is niet erg verbazingwekkend, aangezien beide variabelen iets meten dat conceptueel dicht bij elkaar ligt. Maar de veel hogere verklaarde variantie van het politieke gemeenschapsmodel, 33% tegen 10% voor het moderniseringsmodel, zou wel eens het gevolg kunnen zijn van juist deze samenhang (vergelijk de tabellen 2.4 en 2.5 op p. 46 en 48).

Een geheel ander probleem is dat de onderzoekers weinig consequent omgaan met hun modellen. Denters en Geurts maken zowel in hun analyse van tevredenheid als van politieke machteloosheid gebruik van het politieke gemeenschapsmodel. De samenhang tussen responsiviteit en tevredenheid wordt in beide gevallen echter theoretisch tegengesteld geïnterpreteerd. In de analyse van tevredenheid is 'ambtelijke responsiviteit' een tussenschakel tussen omvang en tevredenheid. In de analyse van politieke machteloosheid aarzelen de auteurs eerst over het causale verband tussen 'lokale politieke responsiviteit' en tevredenheid⁸ en menen op theoretische gronden geen richting aan te kunnen geven (p. 102, noot 8), maar in het model dat vervolgens in de analyse wordt gebruikt, wordt wel een richting gespecificeerd: deze is tegengesteld aan de richting in het voorgaande hoofdstuk (zie p. 64: figuur 3.2)!

Men kan zich met reden afvragen wat eigenlijk het nut is van de theoretische modellen, als zij niet echt richting geven aan de materiaalverzameling en de analyse van de gegevens en de auteurs er bovendien ook nog zo slordig en inconsistent mee omspringen. Twijfels over de waarde van de uitkomsten van de empirische analyses vloeien overigens niet enkel en alleen voort uit onvolkomenheden in de toetsingsopzet, maar ook uit de kwaliteit van de verzamelde gegevens, het onderwerp van de volgende paragraaf.

3 De telefonische enquête

De belangrijkste bron van gegevens is een telefonische enquête onder bij gemeenteraadsverkiezingen stemgerechtigde inwoners. Bij deze enquête doen zich ten minste drie ernstige problemen voor: de grote uitval, ofwel de lage respons; de selecti-

viteit van deze uitval; en de wijze waarop de steekproeftrekking heeft plaatsgevonden.⁹

De uitval in deze enquête is een gevolg van onderdekking en nonrespons. Onderdekking in telefonische enquêtes ontstaat doordat sommige mensen niet kunnen worden benaderd, omdat zij niet over een telefoonaansluiting beschikken, of een geheim telefoonnummer hebben. Voor Nederland dient men er rekening mee te houden dat hierdoor tegenwoordig tenminste 25 à 30% van de huishoudens niet kan worden benaderd. Vervolgens blijkt dat ook de nonrespons in dit onderzoek bijzonder groot is. Slechts 37% van de benaderde personen heeft aan het onderzoek meegewerkt. Combineren we de uitval ten gevolge van onderdekking en nonrespons, dan kunnen we constateren dat vermoedelijk in totaal niet meer dan ongeveer 26 à 28% van de doelpopulatie door de onderzoekers daadwerkelijk is bereikt!

Een tweede probleem is dat deze uitval niet een toevallig karakter heeft. Anders dan de auteurs menen (p. 247), is onderdekking wel degelijk selectief. Uit het schaarse onderzoek in binnen- en buitenland blijkt dat onderdekking stelselmatig samenhangt met kenmerken als inkomen, opleiding, werk en werkloosheid, uitkering en burgerlijke staat (zie bijvoorbeeld Groves 1990; Snijkers 1991). Dit zijn kenmerken die ook samenhangen met politieke belangstelling en participatie.

Ten aanzien van de nonrespons concluderen de auteurs na controle voor enkele sociaal-demografische kenmerken dat 'er vooralsnog geen indicaties [zijn] dat de hoge nonrespons heeft geleid tot een bias' (p. 22). Controles voor sociaal-demografische kenmerken zijn evenwel betrekkelijk irrelevant, het gaat er juist om vast te stellen of er vertekeningen optreden met betrekking tot de *inhoudelijke* variabelen van het onderzoek, zoals belangstelling voor en deelname aan de lokale politiek. Hierover hebben de onderzoekers geen gegevens en zijn definitieve uitspraken onmogelijk. Uit de literatuur blijkt echter dat vertekeningen op dit terrein eerder regel dan uitzondering zijn.

Illustratief is in dit verband de discussie die de laatste jaren over het Nationaal Kiezers Onderzoek (NKO) is gevoerd. Visscher (1995) heeft met kracht de stelling verdedigd dat het NKO ernstig is vertekend, juist met betrekking tot de kernvariabele: politieke belangstelling, waardoor vervolgens ook vertekeningen optreden in variabelen die hiermee sterk samenhangen, zoals politieke participatie. Aanvankelijk is door politicologen nogal afwerend op deze kritiek gereageerd (zie over de 'affaire-Visscher': Van Goor 1996; Köbben en Tromp 1999). Onder invloed van de aanhoudende kritiek is echter bij het laatste NKO onderzoek gedaan naar nonrespons. De eerste resultaten bevestigen de mening van Visscher: er treedt een aanzienlijke vertekening op naar politieke belangstelling (Voogt e.a. 1998; Slobbe 1999).

Tot slot zijn de toch al aanzienlijke validiteitsproblemen nog verergerd door de wijze waarop de steekproef is getrokken. Om in het onderzoek genoeg personen te betrekken uit kleine en communalistische gemeenten, is een disproportioneel gestratificeerde steekproef getrokken. Op zich zelf is voor deze werkwijze wel iets

te zeggen, maar de praktische uitvoering ervan is op zijn zachtst gezegd erg ongelukkig te noemen. Op basis van inwonertal en communalisme is een aantal strata vastgesteld. Om voor elk stratum een minimum aantal respondenten te verkrijgen, is door het ITS in Nijmegen, dat het veldwerk heeft uitgevoerd, net zo lang gebeld totdat dit aantal was gerealiseerd (p. 21). Hoeveel personen per stratum benaderd zijn, is onbekend. Het aantal nonrespondenten per stratum is dus ook onbekend.

Door deze werkwijze ontstaan problemen, indien nonrespons niet alleen samenhangt met politieke belangstelling en participatie, maar ook met gemeentegrootte en communalisme, hetgeen niet onwaarschijnlijk is. Een voorbeeld kan wellicht verduidelijken welke complicaties hierdoor kunnen ontstaan. Als blijkt dat in grotere gemeenten een groter aantal personen niet aan het onderzoek meedoet en indien personen die niet meedoen, bovendien minder geïnteresseerd zijn in de (lokale) politiek, dan wordt de feitelijke samenstelling naar politieke belangstelling en participatie van de strata mede bepaald door verschillen in nonrespons per stratum. Op deze manier raakt het verband tussen gemeentegrootte en politieke belangstelling en participatie vertekend. De wijze waarop de steekproeftrekking is uitgevoerd, heeft aldus zeer waarschijnlijk bijgedragen aan een verdere selectiviteit van de gerealiseerde steekproef.

We kunnen concluderen dat de uitval in dit onderzoek bijzonder groot is als gevolg van het gecombineerd effect van onderdekking en nonrespons. Bovendien is de uitval met betrekking tot de centrale variabelen vermoedelijk selectief, waarbij de wijze waarop de steekproeftrekking is uitgevoerd, mogelijke selectie-effecten nog lijkt te hebben versterkt. Hoe ernstig de problemen precies zijn, niet alleen voor de *verdelingen* van de variabelen, maar vooral voor de *verbanden* tussen de variabelen, laat zich moeilijk vaststellen. Ander onderzoek waarmee de uitkomsten zouden kunnen worden vergeleken, kampt veelal met soortgelijke problemen, waardoor een vergelijking van uitkomsten een hachelijke onderneming wordt. Waar uitkomsten tot op zekere hoogte wel kunnen worden vergeleken met externe data, zoals bij de relatie tussen stemintentie enerzijds en gemeentegrootte, urbanisatiegraad en communalisme anderzijds, lijken in het onderzoek verschillende onjuiste uitkomsten voor te komen (p. 115). Op het eerste gezicht merkwaardige uitkomsten, waarvan men zich kan afvragen of ze niet een artefact zijn van selectiviteit in de steekproeftrekking, zijn er ook. Zo blijkt dat lokale politieke participatie in een aantal opzichten niet samenhangt met gemeentegrootte en communalisme (Denters en Geurts, hfst. 6). Merkwaardig zijn ook de uitkomsten over lokale en nationale politieke competentie en de verschillen in dit opzicht tussen inwoners van kleine en grote gemeenten en tussen mannen en vrouwen (in samenhang met opleidingsniveau en gemeentegrootte) (pp. 89-94 en 201-205, 216-217). Daarnaast zijn – zoals zo vaak in sociaal-wetenschappelijk onderzoek – nogal wat verbanden tamelijk zwak en is de verklaarde variantie regelmatig betrekkelijk laag. Dit betekent dat zelfs relatief geringe schommelingen in de verdelingen van de variabelen (als

gevolg van vertekeningen in het databestand) tot geheel andere uitkomsten kunnen leiden. Uit onderzoek blijkt bovendien dat bij een lage respons, zoals in dit onderzoek, de kans op vertekeningen in verdelingen en daarmee in verbanden aanzienlijk is (vergelijk Van Goor en Stuiver 1998 en daar vermelde literatuur). Ernstige twijfels over de validiteit van de uitkomsten van het onderzoek zijn dan ook op hun plaats. Men ontkomt niet aan de vraag, of het eigenlijk nog wel verstandig is om van de uitkomsten kennis te nemen, of dat men er beter aan doet het onderzoek maar ongelezen te laten.

4 Slot

Lokale democratie in Nederland start met een interessant uitgangspunt: de systematische toetsing van hypothesen die zijn afgeleid uit twee rivaliserende theoretische modellen over het verband tussen gemeentegrootte en het functioneren van de lokale democratie. Het is teleurstellend om vervolgens te zien hoe slecht dit uitgangspunt wordt uitgewerkt. Men kiest voor een materiaalverzameling (telefonische enquête) die niet of niet voldoende is toegesneden op het toetsen van de modellen. Tussen de theoretische modellen (over het functioneren van gemeenten) en de empirische gegevens (opvattingen en gedragingen van individuen) gaapt een diepe kloof, waardoor een adequate toetsing van de modellen onmogelijk is geworden. Als men opvattingen en gedragingen van individuele burgers met behulp van deze modellen wenst te verklaren, is het nodig meer variabelen op gemeenteniveau te meten en is een andere toetsingsopzet (een *multi level* onderzoeksontwerp) noodzakelijk. Dan nog is het de vraag, of de gekozen modellen het meest voor de hand liggend zijn, als men individuele oordelen en gedrag wenst te verklaren.

Voorts hebben de onderzoekers de pech gehad dat de telefonische enquête door de grote en vermoedelijk selectieve uitval als mislukt dient te worden beschouwd. Als gevolg van onderdekking en nonrespons weet men niet veel meer dan een kwart van de doelpopulatie te bereiken. Dit is veel te weinig om welke empirische uitspraken dan ook met enige stelligheid te kunnen doen. De toch al grote problemen worden vervolgens nog eens versterkt door de ondoordachte wijze waarop de steekproeftrekking is uitgevoerd.

Niet alleen dient de studie als mislukt te worden beschouwd, maar het zou bijzonder schadelijk zijn als andere onderzoekers de auteurs op de ingeslagen weg zouden volgen, zoals de auteurs kennelijk zonder veel nadenken de – verkeerde – werkwijze van Mouritzen hebben overgenomen. Naar mijn mening draagt het boek op geen enkele wijze bij aan de discussie over het verband tussen gemeentegrootte en lokale democratie.

Intussen gaat de schaalvergroting op gemeentelijk niveau gewoon door. Niet omdat dat voor een effectief of democratisch lokaal bestuur het beste zou zijn, maar omdat gemeentelijke herindeling de belangen dient van professionele bestuurders,

van een groeiende bestuurlijke *managerial class*, die door schaalvergroting zijn carrièreperspectieven en daarmee zijn inkomen en status ziet verbeteren. Deze ontwikkeling wordt ideologisch gedragen door het moderniseringsmodel. Zoals Boogers en Tops (1999: 100) opmerken: 'Herindeling is uitdrukking van een geloof in de superioriteit van rationele, op algemene en abstracte principes gebaseerde vormen van publieke besluitvorming.' De slachtoffers zijn de burgers, die als gevolg van schaalvergroting en professionalisering in een steeds zwakkere machtspositie tegenover hun bestuurders komen te verkeren.

Noten

1. Gaarne dank ik Martha Bijlholt, Geert Braam, Joop Ellemers en de redactie van dit tijdschrift voor hun kanttekeningen bij een eerdere versie van dit artikel.

2. Zie voor een beknopt overzicht van de hier beschreven ontwikkelingen: Beekink en Ekamper (1999). Voorts heb ik gegevens ontleend aan bronnen van het CBS: www.statline.cbs.nl.

3. S.J. Groenman, 'De gemeente als veld en rayon' en 'Goede kanten van kleine gemeenten', beide herdrukt in een bundel ter gelegenheid van zijn 25-jarig hoogleraarschap (Ellemers e.a. 1974). Zie voorts de bijdragen van Brasz en Hendriks aan deze bundel. Voor een overzicht van het Nederlandse onderzoek op dit gebied zie men ook Castenmiller (1994: i.h.b. 63 e.v.).

4. Communalisme wordt in deze studie opgevat als een kwantitatieve en continue variabele: het percentage stemmen dat bij gemeenteraadsverkiezingen wordt uitgebracht op plaatselijke lijsten (p. 16). Het is de vraag of een dergelijke definiëring wel recht doet aan communalisme als een kwalitatief ander type lokaal politiek systeem, dat vooral te vinden is in relatief kleinere gemeenten in van oudsher katholieke regio's (vergelijk Dittrich 1978).

5. Alleen in de empirische bijdragen van Depla en Tops en van Leijenaar en Niemöller wordt van beide modellen geen gebruik gemaakt.

6. In het moderniseringsmodel wordt over effectiviteit in algemene zin gesproken, terwijl in het politieke gemeenschapmodel gesproken wordt over 'ambtelijke responsiviteit', hetgeen een wel zeer specifieke verbijzondering van het begrip effectiviteit is. In hun bijdrage over politieke machteloosheid maken Denters en Geurts opnieuw gebruik van het politieke gemeenschapmodel. In plaats van ambtelijke responsiviteit wordt nu gebruik gemaakt van de variabele 'lokale politieke responsiviteit' of 'lokale systeemresponsiviteit' (de perceptie van de respondenten van de mate waarin het lokale politieke systeem open staat voor eisen en behoeften van de bevolking). Waarom in beide bijdragen verschillende vormen van responsiviteit worden gebruikt, wordt nergens uitgelegd. Dit is merkwaardig omdat in beide hoofdstukken responsiviteit en tevredenheid, zij het op geheel verschillende wijze, met elkaar in verband worden gebracht (zie hierover nader de paragraaf over de toetsing van de modellen). Ook wordt nergens aangegeven hoe sterk beide vormen van responsiviteit samenhangen.

7. In de overige empirische bijdragen wordt zowel gebruik gemaakt van variabelen op individueel als op gemeentelijk niveau. In deze bijdragen zou het aanbeveling hebben verdiend dat de onderzoekers gebruik hadden gemaakt van een *multi-level* onderzoeksofzet.

8. De auteurs spreken hier zelf niet over tevredenheid, maar over 'oordeel over het gemeentebestuur'. Dit laatste begrip wordt niet gedefinieerd of geoperationaliseerd, maar uit het betoog leid ik af dat het gaat om dezelfde variabele die gebruikt is bij de analyse van tevredenheid (vergelijk p. 65 en 77). Dit taalgebruik is verwarrend, maar erger vind ik het *verhul-*

lende karakter ervan. Op deze manier valt het niet snel op dat in beide analyses de richting van het verband tussen tevredenheid en (ambtelijke, respectievelijk lokale politieke) responsiviteit in hetzelfde theoretisch model tegengesteld wordt voorgesteld.

Verschillende benamingen voor dezelfde variabele komt men in het boek overigens vaker tegen. Zo spreken Smeets e.a. in hun bijdrage over stemintentie en stemkans, terwijl Depla en Tops spreken over stemgedrag. In beide gevallen wordt van dezelfde variabele gebruikge maakt.

9. Een vierde probleem, vertekeningen in het antwoordgedrag van de respondenten, laat ik hier buiten beschouwing. Het speelt overigens wel een rol in dit onderzoek, bijvoorbeeld bij de meting van stemintentie, waar wel degelijk sprake is van een overschatting van de bereidheid om te gaan stemmen bij verkiezingen (p. 112). Bij deze 'overreporting' spelen vermoedelijk zowel nonrespons als vertekening in antwoordgedrag (sociaal wenselijke antwoorden) een rol.

Geraadpleegde literatuur

- Beekink, E. en P. Ekamper (1999) De grenzen verlegd: Twee eeuwen herindeling Nederlandse gemeenten. *Demos: Bulletin over Bevolking en Samenleving* 15 (1999) 41-44.
- Boogers, M. en R.W. Tops (1999) Herindeling als 'mobilization of bias': Twee recente studies naar de effecten en betekenis van gemeentelijke herindeling. *Beleidswetenschap* 13 (1999) 90-101.
- Braam, G.P.A. (1978) *Mensen en besturen in de mist: Een terreinverkenning over maatschappelijke integratie in relatie tot het openbaar bestuur*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Castenmiller, P. (1994) *Onverschillige democratie: Betrokkenheid bij de lokale politiek*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Dahl, R.A. en E.R. Tufte (1973) *Size and democracy*. Stanford, Cal.: Stanford University Press.
- Denters, S.A.H. en P.A.Th.M. Geurts (1998) (red.) *Lokale democratie in Nederland: Burgers en hun gemeentebestuur*. Bussum: Coutinho.
- Denters, S.A.H., H.M. de Jong en J.J.A. Thomassen (1990) *Kwaliteit van gemeenten: Een onderzoek naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokale bestuur*. Den Haag: VUGA.
- Dittrich, K.L.L.M. (1978) *Partij-politieke verhoudingen in Nederlandse gemeenten: Een analyse van de gemeenteraadsverkiezingen 1962-1974*. Dissertatie Rijksuniversiteit Leiden.
- Ellemers, J.E., H.J. Heeren, H. de Jager en G. Kuiper Hzn. (1974) (red.) *Perpetuum mobile: Thema's en toepassingen in de sociologie van Groenman*. Assen: Van Gorcum.
- Fleurke, F. en P.J. de Vries (1989) Effecten van decentralisatie in het bestuur van de volkshuisvesting. *Beleidswetenschap* 3 (1989) 299-319.
- Gooding, R.Z. en J.A. Wagner III (1985) A meta-analytic review of the relationships between size and performance: The productivity and efficiency of organizations and their sub-units. *Administrative Science Quarterly* 30 (1985) 462-481.
- Goor, H. van (1996) Het lijk uit de kast: Non-respons in het Nationaal Kiezersonderzoek. *Sociologische Gids* 43 (1996) 166-170.
- Goor, H. van en B. Stuiver (1998) A wave-analysis of distributional bias, substantive bias and data-quality in a mail survey among Dutch municipalities. *Acta Politica* 33 (1998) 179-196.
- Groves, R.M. (1990) Theories and methods of telephone surveys. *Annual Review of Sociology* 16 (1990) 221-240.

- Kimberly, J.R. (1976) Organizational size and the structuralist perspective: A review, critique, and proposal. *Administrative Science Quarterly* 21 (1976) 571-597.
- Köbben, A.J.F. en H. Tromp (1999) *De onwelkome boodschap of Hoe de vrijheid van wetenschap bedreigd wordt*. Amsterdam: Jan Mets.
- Mouritzen, P.E. (1989) City size and citizens' satisfaction: Two competing theories. *European Journal of Political Research* 17 (1989) 661-688.
- Ostrom, E. (1972/73) Metropolitan reform: Propositions derived from two traditions. *Social Science Quarterly* 53 (1972/73) 474-493.
- Ostrom, V., Ch.M. Tiebout en R. Warren (1961) The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry. *American Political Science Review* 55 (1961) 831-842.
- Pouwels, J.P.A. (1988) *Het beheer van de stad: Beschouwingen aan de hand van studies over gevoerd beleid*. Nijmegen: ITS.
- Slobbe, D. (1999) Politieke interesse en non-respons. *Facta* 7 (april 1999) 24-25.
- Snijders, G.J.M.E. (1991) Computer gestuurd enquêteren: Telefonisch of persoonlijk? Een literatuurstudie. *Kwantitatieve Methoden* 12 (1991) 53-69.
- Toonen, Th.A.J. (1989) Gemeenten en hogere overheden. In: W. Derksen, A.F.A. Korsten en Th.H.M. de Beer (red.) *Lokaal bestuur in Nederland: Inleiding in de gemeentekunde*. Tweede, geheel herziene druk. Alphen aan den Rijn, p. 355-370.
- Tops, P.W. e.a. (1991) *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle* (zeven delen). Delft: Eburon.
- Visscher, G. (1995) *Kiezersonderzoek op een dwaalspoor: De in politiek geïnteresseerde burger als selffulfilling prophecy*. Den Haag: Sdu.
- Voogt, R.J.J., W.E. Saris en B. Niemöller (1998) Non-response, and the gulf between the public and the politicians. *Acta Politica* 33 (1998) 250-280.