

# ‘Gemeentegrootte en lokale democratie’

## Een repliek aan H. van Goor

Bas Denters en Peter Geurts

### 1 Inleiding

Het is doorgaans prettig en misschien zelfs eervol als je werk de moeite van een bespreking in een gerespecteerd wetenschappelijk tijdschrift waard wordt gevonden. Zeker als de bespreking zo uitgebreid is als Van Goors beschouwing naar aanleiding van de door ons geredigeerde bundel *Lokale democratie in Nederland* (zie *Sociologische Gids* 1999: 521-534). Het zal de lezers van Van Goors bijdrage echter niet verbazen dat onze eerste gevleide reactie bij nadere kennisneming al snel plaatsmaakte voor minder positieve gevoelens. Van Goor heeft een uitgesproken negatief oordeel over ons onderzoeksverslag. Zo vraagt hij zich af: ‘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.’ Naar onze mening is een dergelijk hard oordeel ongegrond.

In de bijdragen aan de bundel *Lokale democratie in Nederland* gaan verschillende auteurs onder meer in op de vraag: zijn er verschillen in de kwaliteit van de verhouding van de burger tot zijn gemeentebestuur in kleine en grote Nederlandse gemeenten? Het onderzoek richt zich dus op de burger in zijn relatie tot het eigen gemeentebestuur. Daarbij wordt bezien of de omvang van de gemeente verschil maakt voor de democratische kwaliteit van deze verhouding. De omvang van een gemeente wordt hierbij opgevat in termen van het aantal inwoners. Bij de democratische kwaliteit van de relatie burger–gemeentebestuur besteden de auteurs aandacht aan lokale politieke participatie en aan oordelen van burgers over het gemeentebestuur. De gegevens voor het onderzoek zijn voornamelijk afkomstig uit de resultaten van een telefonische enquête onder een steekproef van 1525 kiesgerechtigde burgers van Nederland. In vrijwel alle bijdragen in de bundel wordt getracht theoretisch gefundeerde verwachtingen over het mogelijke effect van de omvang van gemeenten te toetsen.

Kort gezegd komt Van Goors kritiek er op neer dat hij meent dat onze resultaten ongeldig zijn. Van Goor voert hiervoor drie hoofdargumenten aan.<sup>1</sup> In de eerste plaats zouden onze theorie, gegevensverzameling en analysemethoden niet passen bij de vraagstelling van het onderzoek (1). In de tweede plaats zouden wij ten onrechte een theoretisch model veronachtzamen dat van belang is voor de verklaring van effecten

van de omvang van een gemeente op de lokale politieke oriëntaties en het lokaal politiek gedrag van burgers (2). In de derde plaats zouden we op basis van ons onderzoek, door onder meer een hoge nonrespons, noch generaliseerbare beschrijvende uitspraken noch uitspraken over de houdbaarheid van verklaringen kunnen doen (3). In deze repliek nemen we deze drie kritiekpunten onder de loep. Aan het slot hopen we de lezer ervan te hebben overtuigd dat Van Goors spijkerharde conclusies misplaatst zijn.

## 2 Over de vraagstelling

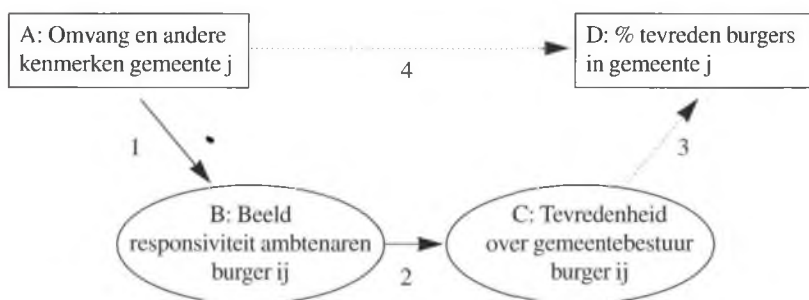
Van Goor stelt terecht dat: 'de studie van Denters en Geurts wil bijdragen aan onze kennis over het functioneren van de lokale democratie in Nederland'. Maar vervolgens zou ons onderzoek aan een dergelijk inzicht geen bijdrage leveren: 'Niet het *functioneren* van de lokale democratie staat centraal in het boek, maar de *oordelen* van burgers daarover.' Dit verwijt wekt enige bevreemding. Zo hebben drie hoofdstukken uit het boek betrekking op de beschrijving en verklaring van (gerapporteerd) gedrag of gedragsintenties van burgers.<sup>2</sup> Electorale en niet-electorale participatie worden in de hedendaagse democratietheorie algemeen gezien als centrale aspecten van de democratische kwaliteit (zie voor een uitgebreide argumentatie: Denters, De Jong en Thomassen 1990: 56-58). In die zin is zijn verwijt, als zouden in het boek bij de bepaling van het feitelijk functioneren van de lokale democratie *oordelen* centraal staan, moeilijk te bevatten.

Dat neemt niet weg dat we in twee hoofdstukken van het boek wel degelijk ook oordelen van burgers (over het functioneren van het gemeentebestuur en over hun eigen politieke invloedsmogelijkheden) centraal stellen. Die keuze berust op de vaste overtuiging dat voor inzicht in de democratische kwaliteit van de verhouding burger-gemeentebestuur ook bepaalde oordelen van burgers van belang zijn. Democratische politieke stelsels zijn gebaseerd op de normatieve premisse dat: 'In the absence of a compelling showing to the contrary everyone should be assumed to be the best judge of his or her own good or interests' (Dahl 1989: 100). Als we deze premisse accepteren, dan is bijvoorbeeld de tevredenheid van burgers met het functioneren van het gemeentebestuur, *als zodanig* belangwekkend voor onderzoek naar de democratische kwaliteit van de relatie van de burger tot dat bestuur. Naast dit intrinsieke belang kunnen politieke opvattingen ook indirect van belang zijn voor de kwaliteit van deze relatie. Zo is bijvoorbeeld het beeld dat de burger heeft van de eigen mogelijkheden om effectieve politieke invloed uit te oefenen, te beschouwen als een culturele conditie voor democratisch burgerschap (vergelijk Almond en Verba's *The civic culture*', hoofdstuk 6). Waarom Van Goor dergelijke overwegingen om aandacht te besteden aan de oordelen van burgers afdoet als een 'geforceerde redenering' en een 'gelegenheidsargumentatie', is ons niet duidelijk.

Wel duidelijk is dat Van Goor ongelukkig is met onze focus op het individuele

niveau van analyse. Onze criticaster zou er de voorkeur aan hebben gegeven als we een onderzoek zouden hebben gedaan naar de relatie tussen de omvang en de democratische kwaliteit van het gemeentebestuur, op het analyseniveau van gemeenten. Wij bestrijden geenszins dat *ook* dat een zinvolle vraagstelling is. Ook mag Van Goor ongelukkig zijn met de door ons gekozen probleemstelling. Daar zouden we het bij hebben kunnen laten, maar Van Goor gaat echter verder en verwijt ons op menig punt dat we bij het onderzoeken van *onze* probleemstelling niet hebben gedaan wat we volgens Van Goor hadden moeten doen als wij *zijn* probleemstelling zouden hebben onderzocht. Zo beweert Van Goor dat de door ons geformuleerde theoretische modellen betrekking hebben op het 'functioneren van gemeenten'; 'desondanks wordt de analyse op individueel niveau uitgevoerd'. Vervolgens stelt Van Goor: 'het had voor de hand gelegen om participatie en tevredenheid (...) in de analyse op te nemen als een *geaggregeerd* kenmerk (bijvoorbeeld: het percentage tevreden burgers)'.<sup>1</sup> Dat zou een terecht verwijt zijn geweest, *als* we Van Goors probleemstelling hadden gekozen en *als* onze theoretische modellen betrekking zouden hebben gehad op het gemeentelijke analyseniveau. Dit is echter niet het geval. Onze werkwijze en de relatie tot de door Van Goors voorgestelde aanpak bij de verklaring van de tevredenheid van burgers over de prestaties van hun gemeentebestuur, kan in een eenvoudige figuur worden weergegeven.

*Figuur 1:* Propositions op macro- en microniveau: de effecten van omvang op het percentage tevreden burgers (basis: vereenvoudigd politiek gemeenschapsmodel)<sup>3</sup>



Van Goor lijkt vooral geïnteresseerd in de relaties op macroniveau (4). Op basis van onze probleemstelling zijn wij echter geïnteresseerd in de opvattingen van individuele burgers (blok C). In onze theoretische modellen relateren we deze afhankelijke variabelen aan andere kenmerken van het individu: een deel van die individuele kenmerken heeft betrekking op absolute of relationele variabelen (blok B) een ander deel heeft betrekking op contextuele kenmerken van het individu (blok A).<sup>4</sup> Onze primaire onderzoekseenheden zijn dus individuen.<sup>5</sup> Deze formulering maakt verder duidelijk dat we zijn geïnteresseerd in de verzameling relaties (1) en (2).<sup>6</sup>

Wat bij Van Goor mogelijk tot verwarring heeft geleid, is dat we in de theoretische modellen bij de effecten van de contextuele variabele 'omvang van de gemeente' enige relaties op macroniveau (binnen blok A) hebben gespecificeerd. Zo hebben we aangegeven dat het effect van 'omvang' mogelijk tot stand komt via andere nauw met de omvang samenhangende gemeentekenners, zoals de sociaal heterogeniteit en de politieke diversiteit van de woongemeente.<sup>7</sup> Wellicht dat ook een rol speelt dat de modellen van E. Ostrom, die een belangrijke inspiratiebron vormden voor ons werk, betrekking hebben op het geaggregeerde niveau. Daarmee miskent Van Goor echter dat wij, net als Mouritzen vóór ons, deze modellen hebben geherformuleerd tot modellen voor de verklaring van verschillen in de tevredenheid van individuele burgers met hun lokaal bestuur. Daarbij erkennen we wel dat we bij deze herformulering uitgebreider hadden kunnen stilstaan bij de veronderstellingen van deze macro-microtransities (de onderbouwing van de relatie (1)). Nu berust deze transitie op de impliciete veronderstelling dat individuele burgers een accurate perceptie hebben van hun omgeving (bijvoorbeeld het feitelijk functioneren van het ambtelijk apparaat).<sup>8</sup>

De vraag is vervolgens welke methode van analyse geschikt is om een model dat bestaat uit de relaties van het type (1) en (2) te toetsen. Volgens Van Goor is hiertoe een multilevelanalyse vereist. We onderschrijven dat multilevelanalyse vooral is geëigend als de onderliggende meetstructuur genesteld is in eenheden op een hoger niveau van een hiërarchie. Het nadeel van multilevelanalyse is evenwel dat het met deze werkwijze niet goed mogelijk is elk van de afzonderlijke verwachtingen te toetsen die deel uitmaken van onze complexe causale modellen met relaties van het type (1) en (2). Daarom is multilevelanalyse minder geschikt voor het doel van ons onderzoek. Bovendien zijn onze gegevens niet geschikt voor een multilevelanalyse. De data zijn weliswaar genesteld (burgers in gemeenten), maar zij zijn verzameld om te generaliseren over (individuele) burgers. Met het oog hierop zijn 1525 burgers uit 488 verschillende gemeenten ondervraagd. Van het merendeel van deze gemeenten is dus slechts één burger ondervraagd.

Gezien de doelstelling van het onderzoek en de aard van de gegevens hebben we gekozen voor de toepassing van de methode van de algemeen gewogen kleinste kwadraten schatting (Jöreskog 1990). Welke gevolgen heeft het gebruik van deze werkwijze voor de resultaten van onze toetsing? Deze gevolgen zouden in de eerste plaats de zuiverheid van de schatter van onze regressieparameters kunnen betreffen. De bevindingen van Bryk en Raudenbush (1992: 98 en 225-229) tonen evenwel dat de parameters van een individuele analyse nauwelijks afwijken van de schatting met behulp van een multilevelanalyse, mits de theorie juist is gespecificeerd. De gekozen schattingsmethode zou echter ook de betrouwbaarheid van onze regressieparameters kunnen hebben beïnvloed. Multilevelanalyse is vooral aangewezen als een overschatting van de betrouwbaarheid van de regressiecoëfficiënten te verwachten is.<sup>9</sup>

Een substantiële overschatting kan optreden als de betrouwbaarheid (ten onrechte) worden gebaseerd op het aantal individuen (burgers) en niet op het niet zelden veel kleiner aantal omgevingen (gemeenten). Zo'n overschatting kan ook optreden bij een aanzienlijke homogeniteit van individuen afkomstig uit dezelfde omgeving (Kreft en De Leeuw 1998: 30). In ons onderzoek zal de overschatting van de betrouwbaarheid evenwel gering zijn, omdat het aantal onderzochte burgers per gemeente extreem klein is in vergelijking met het aantal burgers van een gemeente. Bovendien is het aantal onderzochte gemeenten in vergelijking met het aantal onderzochte burgers relatief groot.

Om deze redenen menen we in de eerste plaats dat de gekozen schattingsmethode past bij het doel van onze studie en de gebruikte gegevens. In de tweede plaats menen wij dat er geen redenen zijn de geldigheid van de resultaten van onze toetsing in twijfel te trekken.

### 3 Over de specificatie van de theoretische modellen

Van Goors tweede kritiekpunt betreft de specificatie van de theoretische modellen. Deze kritiek is ten minste driedig; er zou sprake zijn van een misspecificatie van onze modellen omdat we:

- 1 niet differentiëren naar beleidsveld;
- 2 geen rekening houden met de bestuurlijke omgeving van gemeentebesturen;
- 3 veel interveniërende variabelen niet hebben betrokken in de toetsing.

*Beleidsvelden.* Volgens Van Goor is door ons ten onrechte geen aandacht besteed aan het effect van de beleidsinhoud op de relatie tussen de gemeentegrootte en de doelmatigheid en de doeltreffendheid van gemeentelijk bestuur. Daarmee zouden we voorbijzien aan een belangrijke nuancering in het door Ostrom geformuleerde politieke gemeenschapsmodel. Van Goor lijkt hierbij het gelijk aan zijn zijde te hebben. Want Ostrom (1972: 486) stelt inderdaad:

‘Whether increasing the size of urban government units will be associated with a higher output per capita, more efficient provision of services (...) depends upon the type of public good or service being considered.’

Het lijkt erop dat we ons door de veronachtzaming van deze conditionerende variabele op gespannen voet bevinden met de eis van geslotenheid. Ofwel, wij zouden een misgespecificeerde theorie toetsen en dus ongeldige schattingen van de parameters verkrijgen (vergelijk het collapsibility theorema, Bishop, Fienberg & Holland 1975: 47).

De schijn bedriegt evenwel. Voor de verklaring van de algemene tevredenheid van burgers over het functioneren van het gemeentebestuur is deze verwachting van Ostrom namelijk niet relevant. Uiteraard kunnen burgers meer tevreden zijn over

sommige facetten van het functioneren van hun bestuur en minder content met andere aspecten. Het is verder ook plausibel, dat de samenhang tussen de gemeentegrootte en de specifieke tevredenheid verschilt voor diverse voorzieningen. Daarom kan het interessant zijn om voor een aantal van deze voorzieningen afzonderlijk na te gaan hoe de specifieke tevredenheid samenhangt met de omvang van gemeenten. Een dergelijke analyse van specifieke tevredenheid heeft echter ook belangrijke beperkingen. Zo is niet op voorhand duidelijk welke specifieke voorzieningen en beleidsprestaties in welke mate voor een bepaalde burger relevant zijn. Een analyse van algemene oordelen heeft het voordeel dat bij de beantwoording van de vraag naar de algemene tevredenheid de burger zelf kan bepalen in welke mate hij bepaalde voorzieningen en prestaties meeweegt in een eindoordeel over het gemeentebestuur. Daarom hebben we ons op dit algemene oordeel gericht. In een model gericht op de verklaring van algemene tevredenheid kan worden geabstraheerd van eventuele per voorziening verschillende relaties tussen tevredenheid en de omvang van gemeenten. In het door ons gespecificeerde model zijn daarom ook alleen algemene factoren opgenomen.

*Externe relaties van gemeenten.* Van Goor stelt ook dat door ons ten onrechte niet zou zijn ingegaan op de relaties van het gemeentebestuur met andere gemeentebesturen en hogere overheden. Het is verleidelijk om dit verwijt laconiek af te doen, onder verwijzing naar de ongetwijfeld vele tientallen factoren die we evenzeer buiten beschouwing hebben gelaten. Modelbouw bestaat nu eenmaal bij de gratie van de vereenvoudiging van de werkelijkheid. In het hoofdstuk waar Van Goor zijn kritiek op richt is onze enige pretentie twee in de literatuur voorkomende rivaliserende modellen empirisch te toetsen.

Uiteraard is een dergelijke repliek minder overtuigend als we in de literatuur een uitgewerkt model zouden aantreffen waarin de effecten van deze externe bestuurlijke relaties worden gespecificeerd. Van Goor suggereert dat zo'n model zou bestaan ('er is naast de modellen die de auteurs onderzoeken, nog een derde model'). Maar, zo vragen we ons af, waar kunnen we dat model van het 'complexe of vervlochten lokale bestuur' dan wel vinden? In Van Goors kritiek of de door hem aangehaalde bronnen (Dahl en Tuft 1973; Toonen 1989) hebben we in elk geval vergeefs gezocht naar een min of meer systematisch stelsel van uitspraken over de wijze waarop bepaalde kenmerken (welke eigenlijk?) van de betrekkingen van het gemeentebestuur tot andere overheden (welke eigenlijk?) van invloed zijn op de effecten van de omvang van gemeenten op de bestuurskracht (is dat hetzelfde als 'effectiviteit' en/of 'efficiëntie'?) en (het gebruik van?) lokale participatiemogelijkheden.

Wat we wel in Van Goors kritiek aantreffen zijn drie voorbeelden. Die voorbeelden zouden 'genoegzaam duidelijk [maken] dat het wijdere netwerk waarvan gemeenten deel uitmaken, zowel de bestuurskracht van het lokale bestuur, als de participa-

tie- en invloedsmogelijkheden van de lokale bevolking kunnen beïnvloeden'.<sup>10</sup> Als we echter proberen de essentie van deze voorbeelden te vatten, dan lijkt het erop dat vrijwel alle daarin te onderscheiden effecten van de externe relaties van gemeenten kunnen worden gezien als verbijzonderingen van het moderniseringsmodel of het politieke gemeenschapsmodel.

Het eerste voorbeeld (Pouwels 1988) impliceert dat de externe relaties (in casu de samenwerking met andere gemeenten) van een gemeente, *ook* van invloed zijn op de bestuurskracht en de participatiemogelijkheden voor burgers in die gemeente. Onze verklaring is daarom niet compleet. We geven dat graag toe. Maar welke verklaring in de sociale wetenschappen is wel compleet? In de regel stellen sociale wetenschappers, en wij vormen hierop geen uitzondering, zich een bescheidener doel: het nagaan of bepaalde partiële verklaringstheorieën overeenstemmen met de empirie.

Het tweede voorbeeld van Van Goor is ontleend aan een studie van Fleurke en De Vries (1995). Uit deze studie zou blijken dat grotere gemeenten beter dan kleinere gemeenten in staat zijn hun, door decentralisatie vergrote, beleidsruimte te benutten voor het voeren van eigen beleid. Dit voorbeeld biedt naar onze opvatting een zinvolle aanvulling op de interpretatie van een centrale hypothese uit 'ons' moderniseringsmodel. Grotere gemeenten beschikken volgens de basisredenering van dit model over een uitgebreider en meer geprofessionaliseerd politiek en bestuurlijk systeem (i.e. grotere bestuurskracht) en dat leidt tot een effectiever en doelmatiger bestuur. Het voorbeeld van Fleurke en De Vries geeft aan dat deze bestuurskracht ook een externe, op de verhoudingen met andere overheden betrekking hebbende, component heeft. Het voorbeeld impliceert echter geenszins de noodzaak van een derde model.<sup>11</sup>

Het derde voorbeeld is afkomstig van onze voormalige Twentse collega Braam (1978). Zijn studie toont dat in zeer kleine gemeenten burgers (meer specifiek: directeurs van grote en kleine bedrijven) voor de oplossing van hun problemen relatief vaker dan in iets grotere (maar nog steeds kleine) gemeenten contact hebben met de burgemeester (verwachting 1). Verder blijkt dat de verschillen in deze bestuurlijke contacten tussen grote en kleine bedrijven in kleine gemeenten geringer zijn dan in grotere gemeenten (verwachting 2). Verwachting 1 correspondeert met één van de centrale verwachtingen uit het *politieke gemeenschapsmodel* (zie Denters en Geurts 1998a: 36). Verwachting 2 laat – zoals blijkt uit het zesde hoofdstuk van *Lokale democratie in Nederland* – eveneens zeer wel inpassen in dit gemeenschapsmodel (Denters en Geurts 1998b: 170-171).

Op basis van Braams studie kan nog een derde verwachting worden geformuleerd: burgemeesters van grotere gemeenten hebben meer contacten met hogere overheden dan burgemeesters van kleinere gemeenten. Van Goor voegt daar als conclusie aan toe, dat hierdoor 'een gedifferentieerd patroon op[treedt] van mogelijke belangenbehartiging van lokale actoren op rijksniveau'. Deze derde verwachting verwijst wederom naar de relevantie van de externe bestuurskracht. Bij de bespreking

van het voorbeeld van Fleurke en De Vries is erop gewezen, dat de idee van de externe bestuurskracht niet zozeer wijst op de noodzaak van een derde model als wel een mogelijke aanvulling levert op het moderniseringsmodel. Ook de theoretische verbanden die blijken uit Braams studie wijzen, anders dan Van Goor suggereert, dus niet op de noodzaak van een derde model.

Al met al is Van Goors kritiek op het ten onrechte buiten beschouwing laten van een derde model niet gerechtvaardigd. Niet alleen is in de literatuur, voorzover ons bekend, nergens een min of meer uitgewerkt model van complex of vervlochten bestuur beschikbaar; maar bestudering van de voorbeelden van Van Goor geeft aan dat er waarschijnlijk ook geen noodzaak is voor de formulering van een *alternatief* model. Alle relaties in de voorbeelden die Van Goor aanhaalt, laten zich relatief eenvoudig inpassen in het moderniseringsmodel of in het politieke gemeenschapsmodel. Per saldo blijft er dan van Van Goors kritiek alleen overeind, dat we verzuimd hebben om met name in het moderniseringsmodel de relaties van omvang van gemeenten *via* de intensiteit en kwaliteit van de relaties met hogere overheden op onze afhankelijke variabelen te expliciteren.<sup>12</sup> De vraag is evenwel of daarmee ook de geldigheid van de onderzoeksresultaten in het geding is. Dat is een vraag die we direct in meer algemene zin behandelen.

*Te weinig interveniërende variabelen in getoetste modellen.* Volgens Van Goor zijn de uitkomsten van onze modeltoetsing moeilijk te interpreteren omdat essentiële variabelen uit beide modellen ongemeten zijn. Van Goor constateert terecht dat een aantal contextuele variabelen niet in onze empirisch getoetste modellen voorkomt.<sup>13</sup> Welke rol spelen de ongemeten contextuele variabelen in onze modellen? Elk van deze ongemeten variabelen verwijst naar een *specifiek* pad via welke de gemeentegrootte een effect heeft op een *bepaalde* houding (bijvoorbeeld tevredenheid over gemeentebestuur) of gedrag (politieke participatie) van individuele burgers. Daarbij fungeert de ongemeten grootte als een interveniërende variabele via welke een specifieke effect van de gemeentegrootte op een bepaalde houding of gedrag tot stand komt. De modelspecificatie is zodanig dat *ook zonder de interveniërende variabelen* empirisch vast is te stellen hoe de 'gemeentegrootte' via deze verschillende theoretisch plausibele paden effecten heeft op bepaalde houdingen of gedragingen van burgers. Mede daardoor leidt het ontbreken van de interveniërende variabelen ook niet tot interpretatieproblemen.

Uiteraard moet hierbij worden aangetekend dat de interne geldigheid van onze resultaten groter zou zijn als we de ontbrekende factoren wel als variabelen in de toetsing hadden kunnen betrekken. Immers we zouden dan niet alleen hebben kunnen toetsen of, zoals verwacht op basis van een theoretische redenering, de gemeentegrootte een effect heeft op het gemeten individuele kenmerk; maar tevens of dat effect tot stand komt via een tevoren gespecificeerd causaal pad. Wat betekent de



omissie van de tussenliggende factoren voor de toetsing van ons model? Dat hangt af van de uitkomsten van de toetsing. Is er geen of een omgekeerd effect van gemeentegrootte op een bepaalde endogene variabele, dan moet de betreffende verwachting worden verworpen. Is het theoretisch verwachte effect er wel, dan behoeft de betreffende verwachting *vooralsnog* niet te worden verworpen. Het effect van de omissie van de interveniërende factor is dus dat de toets van het model minder streng is dan deze zou zijn geweest als de betreffende factor wel in de toetsing zou zijn betrokken. Als Van Goor dus zou hebben beweerd dat onze toetsing van de modellen strenger zou zijn geweest door een meer omvattende toetsing, dan zouden we hem gelijk hebben gegeven.<sup>14</sup> Het verbaast ons, op basis van de zojuist gegeven argumenten, evenwel dat Van Goor ons verwijt dat de weglating van de interveniërende variabelen leidt tot problemen met de interpretatie van de uitkomsten.<sup>15</sup>

#### 4 Onderdekking en nonrespons

Het derde hoofdkritiekpunt van Van Goor betreft de problematiek van onderdekking en nonrespons bij onze telefonische enquête.<sup>16</sup> Onderdekking verwijst naar de onmogelijkheid mensen te benaderen die niet over een telefoonaansluiting beschikken of een geheim nummer hebben. Het zou daarbij volgens Van Goor om minimaal 25% van de huishoudens gaan. Onderdekking zou volgens Van Goor stelselmatig samenhangen met kenmerken als inkomen, opleiding, werk en werkloosheid, uitkering en burgerlijke staat. Het wekt bevreemding dat Van Goor verzuimt te melden dat we op basis van CBS-gegevens controles hebben uitgevoerd op de sociaal-demografische representativiteit van de responsgroep, waaruit blijkt dat het met dit type van vertekeningen wel meevalt.<sup>17</sup>

Een veel belangrijker probleem is de grote nonrespons in het onderzoek. De vraag die Van Goor terecht stelt, is in hoeverre deze hoge nonrespons effecten heeft voor de geldigheid van onze beschrijvings- en verklaringsuitspraken. Door onder meer Visscher (1995) is terecht de vraag opgeworpen of de nonrespons niet samenhangt met de politieke betrokkenheid en andere kenmerken van de relatie burger–bestuur. Voorzover Visscher en Van Goor gelijk hebben, leidt dit tot vertekeningen door zelfselectie op de afhankelijke variabele.

In ons onderzoeksverslag hebben we, op basis van controles op een aantal sociaal-economische kenmerken én de toentertijd beschikbare kennis (vervat in overzichtsartikelen van Smeets (1995) en Swaddle en Heath (1989)) over de mogelijke zelfselectie geconcludeerd dat ‘er vooralsnog geen indicaties [zijn] dat de hoge nonrespons heeft geleid tot een bias’ (Denters 1998: 22). Nadat we ons onderzoeksverslag afsloten,<sup>18</sup> is duidelijk geworden dat we toch rekening moeten houden met vertekeningen door zelfselectie op de afhankelijke variabele.<sup>19</sup>

De vraag is vervolgens wat de door Visscher en Van Goor bedoelde zelfselectie voor onze resultaten betekent. King, Keohane en Verba (1994: 130; vergelijk ook

Aarts 1999: 28-29) concluderen:

'fortunately the effects of this bias are not devastating since we can learn something; our inferences might be biased but they will be so in a predictable way that we *can* compensate for.'

Ook in Van Goors kritiek wordt een duidelijke richting aangegeven waarin de resultaten zijn vertekend. Hij verwacht twee effecten:

- a omdat de kans op medewerking aan het interview groter wordt naarmate men meer politiek betrokken is, leiden de steekproefgegevens tot een *overschatting* van de politieke interesse en politieke participatie van burgers;
- b als de politieke betrokkenheid (en daarmee de kans op respons) kleiner is in grotere gemeenten, is eveneens aannemelijk dat een eventueel negatief verband tussen gemeentegrootte en politieke belangstelling en participatie wordt *onderdrukt*.<sup>20</sup>

Als we ervan uitgaan dat deze vertekeningen zich inderdaad voordoen, dan betekent zulks dat in onze *beschrijvingsuitspraken* sprake is van een stelselmatige overschatting van niveaus van politieke betrokkenheid (en waarschijnlijk ook van het niveau van politiek zelfvertrouwen en steun). Bovendien ligt het in de rede dat deze vertekeningen sterker worden naarmate de gemeente groter is. Bij de kennisneming van onze resultaten is het derhalve goed om er rekening mee te houden dat de gegevens zeker geen overdreven somber beeld geven van de kwaliteit van de verhouding van burgers tot hun gemeentebestuur. Dat geldt *a fortiori* in de grotere gemeenten.

In onze studie waren we echter primair geïnteresseerd in *verklaringsvragen*. In ons onderzoek staat de toetsing van twee rivaliserende theorieën centraal. We komen op basis van ons onderzoek tot de conclusie dat het politieke gemeenschapsmodel op veel punten beter aansluit bij de gegevens dan het moderniseringsmodel. Daarbij wordt echter de kanttekening geplaatst dat het gemeenschapsmodel slechts beperkt in staat is inzicht te geven in de totstandkoming van het negatieve totaaleffect van omvang op politieke participatie en politieke tevredenheid. Wat betekent de mogelijke zelfselectie op de afhankelijke variabele voor deze gevolgtrekking. Naar onze mening impliceren de genoemde vertekeningen, dat we in onze conclusies over de empirische validering van het politieke gemeenschapsmodel waarschijnlijk te voorzichtig zijn geweest. Immers door de zelfselectie zal een negatief effect van de gemeentegrootte op bijvoorbeeld de politieke participatie worden onderschat.<sup>21</sup> Dat maakt onze toetsing van het gemeenschapsmodel op basis van deze gegevens *buitengewoon streng*. Als we rekening houden met dit gegeven, dan worden onze reserveringen bij dit model – die voortkwamen uit het feit dat sommige van de verwachte effecten wel optreden, maar (net) niet statistisch significant bleken – minder groot. Dit betekent echter vooral dat onze belangrijkste conclusies over de empirische houdbaarheid van het moderniseringsmodel en het politieke gemeenschapsmodel

worden onderstreept. Van Goors kritiek op dit punt impliceert daarom volgens ons vooral dat we in onze conclusies over het politieke gemeenschapsmodel en het moderniseringsmodel minder terughoudend hadden kunnen zijn. Zijn kritiek heeft ons ervan overtuigd dat het belang van de uitkomsten van onze studie (bijvoorbeeld de verwerping van het moderniseringsmodel) voor de discussie over het verband tussen gemeentegrootte en lokale democratie alleen maar groter is, dan wij aanvankelijk zelf meenden.

## 5 Tot besluit

In deze bijdrage reageren we op drie hoofdkritiekpunten van Van Goors beschouwing naar aanleiding van het onderzoeksverslag *Lokale democratie in Nederland*. Zijn kritiek richt zich op: de gebrekkige aansluiting van de vraagstelling en de theorie, gegevensverzameling en analysemethoden in ons onderzoek (1); de zijns inziens foute specificatie van onze theoretische modellen (2) en de vermeende desastreuze effecten van een hoge onderdekking en nonrespons (3). In onze repliek hebben in de eerste plaats geconcludeerd dat onze vraagstelling, theoretische modellen en onderzoeksopzet wel degelijk geëigend zijn voor de beantwoording van onze vragen over de relaties van individuele burgers met hun gemeentebestuur. Verder hebben we betoogd, dat de manier waarop wij onze theoretische en empirische modellen hebben gespecificeerd geen reden vormen om de geldigheid van onze belangrijkste resultaten in twijfel te trekken. Ten slotte hebben we geconcludeerd dat Van Goor ten onrechte concludeert dat de grote en waarschijnlijk selectieve nonrespons in ons onderzoek onze belangrijkste conclusies invalideert. Van Goor wijst er op basis van recent onderzoek terecht op dat onze aanvankelijke (eind 1997) veronderstelling dat er 'vooralnog' geen aanwijzingen waren voor het vermoeden van selectieve nonrespons waarschijnlijk onhoudbaar is. Houden we rekening met de richting van de door Van Goor en anderen bedoelde vertekeningen, dan blijkt echter dat onze belangrijkste conclusies over de empirische validiteit van het politieke gemeenschapsmodel en het moderniseringsmodel daardoor alleen maar meer geprononceerd worden. Van Goors kritiek op dit punt heeft ons ervan overtuigd dat het belang van de uitkomsten van onze studie (bijvoorbeeld de verwerping van het moderniseringsmodel, dat de theoretische rechtvaardiging vormt van veel voorstellen tot gemeentelijke herindeling) voor de discussie over het verband tussen gemeentegrootte en lokale democratie alleen maar groter is, dan wij aanvankelijk zelf meenden. In dit opzicht zijn we Van Goor, ondanks zijn soms ongerechtvaardigd harde woorden, dankbaar voor zijn commentaar.

## Noten

1. De auteurs bedanken dr. H. van der Kolk voor zijn commentaar op een eerdere versie van deze replek. In onze bespreking concentreren we ons op deze drie hoofdargumenten en laten we een aantal andere punten van Van Goors commentaar buiten beschouwing. Dit betekent niet zonder meer dat we alle overige kritiek accepteren. Soms is dit wel het geval. Bijvoorbeeld als Van Goor erop wijst dat we in de hoofdstukken 2 en 3 andere labels (oordeel over het gemeentebestuur en tevredenheid) gebruiken voor dezelfde variabele. Ook wijst hij terecht op de spanning tussen de tekst van voetnoot 8, p. 102 en figuur 3.2 (waar *per abuis* een causale relatie wordt gespecificeerd tussen het beeld dat burgers hebben van de responsiviteit van het lokale politieke bestuur en de tevredenheid van burgers). In andere gevallen betekent 'niet reageren' echter geenszins instemming. Dat is bijvoorbeeld zo als hij op basis van de zonet gemelde slordigheid in figuur 3.2 meent ons opportunisme in het hanteren van onze theoretische modellen te moeten verwijten. Van Goor gaat daarmee voorbij aan het wezenlijke verschil tussen het oordeel over de responsiviteit van *gemeenteambtenaren* – die werken onder politieke verantwoordelijkheid van het lokale politieke bestuur – én het oordeel over de responsiviteit van het politieke bestuur.

2. Als we de inleiding en de epiloog niet meerekenen, gaat het hierbij om meer dan de helft van de hoofdstukken (4, 5, 6). Bovendien gaat ook hoofdstuk 7 voor een belangrijk deel over gedrag en gedragsintenties en niet over oordelen.

3. Deze wijze van afbeelden van micro-macroproblemen is gebaseerd op Coleman 1990: 6-13.

4. Voor het onderscheid naar absolute, relationele en contextuele variabelen; Swanborn 1984: 167-170.

5. Deze werkwijze correspondeert met die van Mouritzen; maar ook met die van Finifter 1970; Verba en Nie 1972: 229-247; Finifter en Abramson 1975; Fischer 1975; Verba, Nie en Kim 1978: 269-285.

6. We zijn in dit onderzoek niet geïnteresseerd in de relaties 3 en 4.

7. In die zin is Van Goors kritiek dat we geen recht doen aan het complexe karakter van de effecten van de omvang van gemeenten, ook niet terecht. In beide modellen wordt ervan uitgegaan dat het effect van omvang via diverse interveniërende variabelen tot stand komt.

8. De formulering van de verwachtingen kan er echter geen twijfel over laten bestaan dat er hier sprake is van een *macro-microtransitie*: 'Naarmate de woongemeente van een burger groter is, meent de burger dat het gemeentelijk ambtelijk apparaat minder responsief is tegenover burger' (36).

9. Een andere reden voor het gebruik van multilevelanalyse vormt het mogelijk optreden van multicollineariteit als op het individuele niveau een kenmerk van het individu (bijvoorbeeld zijn inkomen) wordt gehanteerd en op het omgevingsniveau ditzelfde kenmerk in geaggregeerde vorm nogmaals wordt gebruikt (bijvoorbeeld het gemiddelde inkomen van individuen in een gemeente). Van het gebruik van dergelijke variabelen was in ons onderzoek geen sprake.

10. Van Goor voegt daar nog aan toe dat de voorbeelden evenzeer tonen dat de relatie tussen bestuurskracht en participatiemogelijkheden complex is en dat de 'betekenis van gemeentegroote (...) niet steeds gelijk' is. Nog afgezien van het informatiegehalte van deze uitspraken, is de vraag wat ('if anything') hiermee gezegd wil zijn over de invloed van de externe relaties van gemeenten op de effecten van gemeentegroote?

11. Van Goor formuleert nog een tweede propositie: door de vergrote beleidsruimte ontstaat 'in principe ook meer ruimte (...) voor burgers om invloed uit te oefenen op de lokale besluitvorming'. De formulering van deze tweede propositie is wat ongelukkig. Want door de toegenomen beleidsruimte nemen niet zozeer de participatiemogelijkheden toe, maar wordt het voor burgers zinvoller om te participeren, omdat hun gemeentebestuur meer zeggensmacht heeft

gekregen. Aldus opgevat past ook deze verwachting in het moderniseringsmodel (Denters en Geurts 1998a: 33).

12. Overigens is in elk geval een aantal van deze verbanden door ons in een eerder onderzoek reeds feitelijk onderzocht. Uit dat onderzoek bleek er wel een zwakke relatie tussen de uitgebreidheid van contacten met hogere overheden en de grootte en specialisatie van het politieke bestuurlijk apparaat van gemeenten; van een significant effect van deze beide variabelen op het succes van gemeenten bij de verwerving van rijkssteun voor de lokale bouwplannen en de daadwerkelijke realisatie van die plannen was evenwel geen sprake (Denters, De Jong en Thomasen 1990: 123-160).

13. In het moderniseringsmodel gaat het om drie factoren: de specialisatie en professionalisering van het politiek-bestuurlijk apparaat; de participatiemogelijkheden; de effectiviteit/doelmatigheid. In het politieke gemeenschapsmodel gaat het eveneens om drie factoren: de specialisatie en professionalisering van het politiek-bestuurlijk apparaat; de participatiemogelijkheden en de allocatieve doelmatigheid (i.e. de mate waarin het bestuur tegemoetkomt aan veelheid aan eisen en wensen vanuit de lokale samenleving). In het politieke gemeenschapsmodel is er verder ook nog sprake van een niet-contextuele interveniërende variabele, namelijk de informatiekosten die de burger moet maken met het oog op politieke participatie.

14. Waarbij we uiteraard niet uit het oog moeten verliezen dat de uitkomst van elke empirische toetsing een voorlopig karakter heeft. Op een ander punt geven we Van Goor gelijk: als hij aangeeft dat de relatief hoge  $R^2$  van het politieke gemeenschapsmodel wellicht samenhangt met de opnemings in het model van de factor 'beeld van de ambtelijke responsiviteit'. Daarbij tekenen we overigens aan dat wij ons bij onze (wellicht iets te voorzichtige; maar daarover later meer) preferentie voor het politieke gemeenschapsmodel niet zozeer hebben laten leiden door de hogere verklaarde variantie van dit model, maar door de significantie en de correcte voorspelling van de verwachte tekens van effecten.

15. Die verbazing gaat over in onbegrip als Van Goor hier het argument aan toevoegt dat zulks met name het geval is omdat uit 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'. Het lijkt ons dat deze – overigens wel erg kernachtige – samenvatting van niet nader genoemde literatuur alleen maar extra aannemelijk maakt dat we het moderniseringsmodel, waarin deze relatie een centrale rol speelt, niet ten onrechte hebben verworpen.

16. Van Goor noemt een derde probleem, namelijk de wijze van steekproeftrekking. In feite gaat het hier echter wederom om het probleem van de nonrespons. Daarom besteden we aan dit probleem niet afzonderlijk aandacht.

17. Blijkens een latere passage in zijn kritiek is Van Goor zich er wel van bewust dat deze controles zijn uitgevoerd. In die context noemt hij de controle-uitkomsten zelfs 'betrekkelijk irrelevant'. Als het gaat over de nonrespons is dat inderdaad het geval. Met het oog op de problematiek van de onderdekking zijn de gegevens van deze controles echter wel degelijk relevant.

18. Het manuscript van het boek is afgesloten op 11 december 1997.

19. Voor een overzicht van dit onderzoek zie Aarts 1999.

20. Van Goor presenteert dit bij wijze van voorbeeld. Dit voorbeeld is echter tamelijk plausibel. Zowel 'objectieve' gegevens over de opkomst bij verkiezingen als gegevens over de nonrespons in het NKO (respons lager naarmate stedelijkheid groter; Aarts en Van der Kolk 1999: 10) maken dit voorbeeld aannemelijk.

21. Het is daarentegen onaannemelijk dat de selection bias heeft geleid tot een verwerping van het moderniseringsmodel. In de eerste plaats sporen populatiegegevens over electorale participatie en gegevens over het responsgedrag (hogere nonrespons in stedelijke gemeenten) niet

met de verwachtingen op grond van dit model. Bovendien zijn de tekens van de meeste coëfficiënten in onze resultaten *tegengesteld* aan de verwachtingen op grond dit model.

## Geraadpleegde literatuur

- Aarts, C.W.A.M. (1999) *Opkomst bij verkiezingen: Onderzoeksrapportage in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving*. Faculteit Bestuurskunde (Universiteit Twente), Enschede.
- Aarts K. en Kolk, H. van der (1999) *Tegen de stroom in? Non-respons en Hawthorne effecten in het Nationaal Kiezersonderzoek 1998*. Paper voor de NVMC-Voorjaarsconferentie 'De waan van de dag', Utrecht.
- Almond, G.A. en Verba, S. (1989) *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Sage, Newbury Park.
- Bishop, Y.M.M, Fienberg, S.E. and Holland, P.W. (1975) *Discrete Multivariate analysis: Theory and practice*, Cambridge: MIT Press.
- Braam, G.P.A. (1978) *Mensen en besturen in de mist: Een terreinverkenning over maatschappelijke integratie in relatie tot het openbaar bestuur*. Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Bryk, A.S. en Raudenbush, S.,W. (1992) *Hierarchical Linear Models: Applications and data analysis methods*. Sage, Newbury Park.
- Coleman, J.S. (1990) *Foundations of social theory*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge etc.
- Dahl, R.A. (1989) *Democracy and its critics*. Yale University Press, New Haven etc.
- Dahl, R.A. en Tuft, E.R. (1973) *Size and democracy*. Stanford University Press, Stanford.
- Denters, S.A.H. (1998) Over schaal en lokale democratie. In: Denters, S.A.H. en Geurts, P.A.Th.M. (red.) *Lokale democratie in Nederland: Burgers en hun gemeentebestuur*. Coutinho, Bussum.
- Denters, S.A.H. en Geurts, P.A.Th.M. (1998a) Tevredenheid over het gemeentebestuur. In: Denters, S.A.H. en Geurts, P.A.Th.M. (red.) *Lokale democratie in Nederland: Burgers en hun gemeentebestuur*. Coutinho, Bussum.
- Denters, S.A.H. en Geurts, P.A.Th.M. (1998b) Politieke gelijkheid: De sociale representativiteit van participatie in de lokale politiek. In: Denters, S.A.H. en Geurts, P.A.Th.M. (red.) *Lokale democratie in Nederland: Burgers en hun gemeentebestuur*. Coutinho, Bussum.
- Denters, S.A.H., Jong, H.M. de en Thomassen, J.J.A. (1990) *Kwaliteit van gemeenten: Een onderzoek naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokaal bestuur*. VUGA, 's-Gravenhage.
- Finifter, A.W. (1970) Dimensions of political alienation. *American Political Science Review* 64: 389-410.
- Finifter, A.W. en Abramson, P.R. (1975) City size and feelings of political competence. *Public Opinion Quarterly* 39: 189-198.
- Fischer, C.S. (1975) The city and political psychology. *American Political Science Review* vol. 69: 559-571.
- Fleurke, F. (1995) Effecten van decentralisatie: Stand van zaken. *Bestuurswetenschappen* vol. 49: 101-137.
- Goor, H. van (1999) Gemeentegrootte en lokale democratie. *Sociologische Gids* XLVI: 521-534.
- Jöreskog, K.G. (1990) New Developments in LISREL: Analysis of ordinal variables using polychoric correlations and weighted least squares. *Quality & Quantity* 24: 387-404.
- King, G., Keohane, R.O. en Verba, S. (1994) *Designing social inquiry: Scientific inference in*

- qualitative research*. Princeton University Press, Princeton.
- Kreft, I. en Leeuw, J. de (1998) *Introducing multilevel modeling*. Sage, London etc.
- Mouritzen, P.E. (1989) City size and citizen satisfaction: Two competing theories revisited. *European Journal of Political Research* 17: 661-688.
- Ostrom, E. (1972) Metropolitan reform: Propositions derived from two traditions. *Social Science Quarterly* 53: 474-493.
- Pouwels, J.P.A. (1988) *Het beheer van de stad: Beschouwingen aan de hand van studies over gevoerd beleid*. ITS, Nijmegen.
- Smeets, I. (1995) Facing another gap: An exploration of the discrepancies between voting turnout in survey research and official statistics. *Acta Politica* 30: 307-334.
- Swaddle, K. en Heath, A. (1989) Official and reported turnout in the British general election of 1987. *British Journal of Political Science* 19: 537-551.
- Swanborn, P.G. (1984) *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek: Inleiding in ontwerpstrategieën*. Boom, Meppel [1981] (3e druk).
- Toonen, Th.A.J. (1989) Gemeenten en hogere overheden. In: Derksen, W., Kortsen, A.F.A. en Beer, Th.H.M. de (red.) *Lokaal bestuur in Nederland: Inleiding in de gemeentekunde*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Verba, S. en Nie, N.H. (1987) *Participation in America: Political democracy and social equality*. The University of Chicago Press, Chicago etc.
- Verba, S., Nie, N.H. en Kim, J.O. (1978) *Participation and political equality: A seven nation comparison*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Visscher, G. (1995) Kiezersonderzoek op een dwaalspoor: De in politiek geïnteresseerde kiezer als selffulfilling prophecy. Sdu Uitgeverij, Den Haag.