



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Irrelevant elections? The quality of local democracy in Britain

Denters, B.

Citation

Denters, B. (1990). Boekbespreking van: Irrelevant elections? The quality of local democracy in Britain. *Acta Politica*, 25: 1990(2), 239-243. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449859>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449859>

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

lijkt te merken in de wetgeving: de migranten werden buitengesloten van de officiële wereld doordat zij geen vergunningen kregen om zich te vestigen in de stad of om in de stad te werken.

Teneinde te kunnen wonen, te kunnen handelen en zich te kunnen vervoeren, waren de migranten aangewezen op eigen initiatieven, die zich aan de greep van de staat onttrokken. Er werden bewegingen gevormd die ten doel hadden woningen te bouwen, markten op te zetten en vervoersmogelijkheden te scheppen. Deze bewegingen waren dusdanig succesvol dat, volgens het onderzoek van het ILD, in de jaren tachtig ongeveer zeventig procent van alle huizen die in Lima gebouwd werden, in handen was van de informelen, dat tegenover iedere staatsmarkt vijf informele markten stonden, en dat circa negentig procent van het vervoer verricht werd door informele chauffeurs.

Op de meeste gebieden blijkt de activiteit van de informelen door de overheid oogluikend te worden toegestaan en, zij het bedekt, zelfs te worden erkend. Ten teken hiervan, zo stelt De Soto, zijn er 'systems of extralegal norms' ontstaan die de informele sector een zekere stabiliteit en zekerheid bieden. Ofschoon deze normen door de meeste betrokkenen erkend worden, bieden ze de informelen geen adequate vervanging voor officiële rechtsbescherming. De informele handelaar die zijn bedrijfje wil uitbreiden, doet dat derhalve op een economisch inefficiënte manier: omdat hij bang is voor ontdekking zet hij verscheidene, kleine eenheden op in plaats van één grote, waardoor hij de nodige schaalvoordelen mist.

Volgens De Soto wordt op deze wijze veel economische activiteit op een manier verricht die macro-economisch tot verspilling leidt en die het land dus welvaart kost. Een schatting leidt De Soto tot de conclusie dat het bruto binnenlands produkt van Peru ongeveer dertig procent hoger zou uitvallen indien de informele sector in de berekeningen zou zijn opgenomen.

Gezien de ongelijksoortigheid van de twee delen waaruit *The other path* bestaat, is het moeilijk een algemeen eindoordeel over het boek te vellen. De analyse die in het boek van de informele sector van Peru wordt gepresenteerd, verschaft de lezer veel inzicht in het reilen en zeilen van de maatschappij en het politieke systeem van dit Derde Wereld-land. De conclusies die in het tweede, theoretische deel worden gepresenteerd zijn zeker zinnig in zoverre ze de noodzaak van een politiek alternatief voor Peru aangeven: de verspilling die in het land plaatsvindt door de zeer strikte scheiding tussen de formele en de informele sectoren, zou in het belang van de welvaart van het land aangepakt dienen te worden. De Soto's alternatief, dat is gebaseerd op de verwachting dat de markteconomie en de informelen Peru zouden kunnen redden uit de desastreuze economische situatie waar het land zich nu in bevindt, is om de boven reeds genoemde redenen waarschijnlijk irreëel. *The other path* blijft evenwel een zeer leesbaar boek met verscheidene goede analyses en iets wat te vaak in sociaal-wetenschappelijke literatuur ontbreekt: een prikkelende mening.

W. Hout

W.L. Miller, *Irrelevant Elections? The quality of local democracy in Britain*, Clarendon Press, Oxford, 1988.

Als burgers érgens in staat zijn tot weloverwogen politiek gedrag, dan is dat op het plaatselijke niveau. Deze stelling treft men aan in menig betoog over het functioneren van de lokale democratie. Zelfs de doorgaans sceptische Schumpeter nuanceert zijn sombere conclusies over de politieke rationaliteit van burgers enigszins als het gaat om plaatselijke politieke strijdpunten. Deze vermeende (betrekkelijke) rationaliteit van burgers in de lokale politiek is niet onomstreden. Niet zelden stelt men dat de uitslag van de verkiezing van de lokale volksvertegenwoordiging geen weerspiegeling vormt van de oordelen van de burgerij over het plaatselijk bestuur. Landelijke electorale trends bepalen lokale verkiezingsuitkomsten, zo meent men. Empirisch onderzoek naar de achtergronden van het gedrag van burgers in de lokale en de nationale politiek kan meer klaarheid in deze kwestie brengen. In ons land ontbreekt zulk onderzoek vrijwel. In het Verenigd Koninkrijk ligt de situatie enigszins anders. Het boek *Irrelevant Elections?* van de Britse politoloog William L. Miller getuigt hiervan.

Miller onderzoekt de vraag in hoeverre in Britse lokale verkiezingen nationale en lokale politieke factoren tot uitdrukking komen. Deze probleemstelling valt uiteen in vier onderzoeksvragen:

- Welke percepties en houdingen ten opzichte van de lokale overheid kenmerken het plaatselijke electoraat?
- Welke lokale en nationale factoren bepalen de lage opkomst bij lokale verkiezingen?
- Welke lokale en nationale factoren bepalen de partijkeuze van de kiezers bij lokale verkiezingen?
- Verschillen de (patronen van) houdingen ten opzichte van de lokale overheid naar plaats en/of in de tijd ('geruime tijd' en 'vlak na' de verkiezingen)?

Deze vragen, die worden beantwoord via mondelinge enquêtes (in twee 'golven') onder een panel van 745 kiezers, zijn niet van louter academisch belang. Het Britse lokaal bestuur is in de jaren tachtig het doelwit van, wat Miller 'central government attacks' noemt. De regionale overheden in de stedelijke agglomeraties zijn in 1985 opgeheven, de fiscale autonomie is drastisch beperkt en een nieuw stelsel van lokale belastingheffing is voorgesteld. Deze hervormingen vormen de inzet van een zeer hevige confrontatie tussen lokale overheden en de Labour-oppositie enerzijds en de centrale regering anderzijds. Daarbij staat de vraag naar de kwaliteit van het functioneren van de lokale democratie centraal. Tegen deze achtergrond zijn de door Miller gestelde vragen niet enkel wetenschappelijk relevant.

De eerste onderzoeksvraag komt aan de orde in de hoofdstukken 2, 3 en 4. Deze hoofdstukken zijn vooral beschrijvend van aard. De lokale politieke interesse blijkt, zowel absoluut als in relatie tot de nationale politieke belangstelling, gering. De lokale politieke kennis (namen van raadsleden, de naam van de meerder-

heidspartij in de raad e. d.) bij burgers is substantieel, hoewel verre van compleet. De kiezer ziet noch in zijn rol als burger in een lokale democratie, noch als cliënt van de plaatselijke overheid veel problemen. Op deze punten overheerst de tevredenheid met het plaatselijk bestuur. Deze tevredenheid vormt een contrast met de overwegend negatieve beoordeling van de 'prestaties' van de centrale overheid. Na deze beschrijving van percepties en houdingen stelt Miller zich de vraag of deze bevindingen wellicht niet meer zijn dan willekeurige antwoorden op voor de kiezers irrelevante enquêtevragen (non-attitudes). Zijn antwoord is ontkenkend. Hij concludeert dat er een substantiële stabiliteit en coherentie in de houdingen ten opzichte van de lokale overheid bestaat.

In de hoofdstukken 5 tot en met 9 beantwoordt Miller zijn tweede onderzoeksvraag. Na een overzicht van de relevante literatuur schetst de auteur zijn theoretisch model ter verklaring van de verkiezingsopkomst bij lokale verkiezingen. Zijn model berust op de aanname dat de nationale politieke betrokkenheid en de landelijke participatie van burgers belangrijke verklarende factoren vormen voor het lokale kiezersgedrag. Allereerst zoekt Miller daarom naar de factoren die deze aspecten van het 'nationale' kiezersgedrag kunnen verklaren. Hierbij onderscheidt hij twee typen effecten. In de eerste plaats zijn er individuele effecten: persoonskenmerken (bij voorbeeld inkomen of opleiding) leiden tot een zekere (nationale) politieke betrokkenheid; en deze betrokkenheid beïnvloedt vervolgens het niveau van (nationale) politieke participatie. In de tweede plaats zijn er systeemeffecten: individuele effecten op de politieke participatie kunnen worden versterkt of verzwakt door de institutionele context. Onder bepaalde condities (bij voorbeeld de aanwezigheid van een arbeiderspartij) zullen ook relatief veel kiezers met een geringe politieke betrokkenheid (bij voorbeeld lagere inkomensgroepen) participeren. Zijn deze condities niet aanwezig dan ligt de participatiegraad bij deze kiezers lager. Er is dus sprake van interactie. Uit Millers analyses blijkt dat aldus de nationale politieke betrokkenheid en participatie zeer behoorlijk kunnen worden verklaard. De volgende stap is natuurlijk de doorwerking van de nationale factoren in de lokale politiek. Miller neemt aan dat de lokale electorale betrokkenheid, het voornemen bij lokale verkiezingen te stemmen (stemintentie) en de feitelijke opkomst bij lokale verkiezingen in belangrijke mate worden bepaald door de nationale betrokkenheid en participatie. Daarnaast verwacht Miller ook bepaalde lokale invloeden. Bij deze lokale factoren is wederom sprake van interacties tussen individuele en systeemkenmerken. Het meest interessante onderzoeksresultaat vormen de conclusies over de 'feitelijke' verkiezingsdeelname (waarbij de onderzoeker gegevens over het 'reported behaviour' van de respondent maximaal twee weken na de lokale verkiezingen hanteert). Hier blijkt dat noch lokale factoren, noch de landelijke factoren een adequate verklaring bieden voor de 'feitelijke' opkomst. Dit is verwonderlijk omdat het model bij de stemintenties, zowel lokaal als nationaal wel 'goed' werkt.

In de hoofdstukken 10 en 11 bespreekt Miller zijn derde onderzoeksvraag. Eerst geeft hij, in hoofdstuk 10, een overzicht van de literatuur over de vraag welke factoren de partijkeuze bij lokale verkiezingen beïnvloeden. In zijn, op dit overzicht

aansluitende, theoretisch model neemt Miller aan dat naast uniforme landelijke factoren ook vaak plaatselijke factoren (onder andere lokale politieke strijdpunten) een rol spelen bij de lokale partijkeuze. Miller poogt vervolgens te bepalen hoe groot de invloed is van de landelijke politieke factoren (nationale partij-identificatie en partijkeus) op de lokale partijkeus. Daarmee is de ruimte die nog resteert voor lokale invloeden op de partijkeus aangegeven. In hoofdstuk 11 onderzoekt de auteur deze invloeden. Uit de analyses blijkt dat de nationale partij-identificatie en de nationale partijkeus in belangrijke mate bepalend zijn voor de lokale partijkeus. Overigens blijken ook lokale factoren een beperkte invloed op het lokale stemgedrag te hebben. In de hoofdstukken 12 tot en met 16 komt de vierde hoofdvraag aan de orde. In deze hoofdstukken onderzoekt Miller onder andere de vraag of er verschillen bestaan in (de patronen) van nationale en lokale politieke attitudes tussen respondenten uit verschillende regio's. Ook richt hij zich op de vraag of onder invloed van de lokale verkiezingscampagne veranderingen in de (patronen van) houdingen van het electoraat optreden. Een samenvatting van de conclusies van deze vaak gedetailleerde analyses voert in het verband van deze recensie te ver. In hoofdstuk 17 richt Miller zich ten slotte op de betekenis van zijn onderzoeksuitkomsten voor de kwaliteit van de Britse lokale democratie.

Millers boek kan een belangrijke inspiratiebron vormen voor politicologisch onderzoek naar lokale democratieën, ook in Nederland. Miller geeft een uitstekend overzicht van de Angelsaksische literatuur over determinanten van lokaal politiek gedrag. Mede door zijn onderzoeksoptzet (panelstudie) leidt Millers studie op tal van punten tot belangrijke nuanceringen van 'conventional wisdoms' over het lokale electoraat. De presentatie van de resultaten (van soms tamelijk ingewikkelde analyses) is, ook voor methodisch-technisch minder onderlegde lezers, zeer inzichtelijk. Dit vooral omdat de auteur overal waar dat maar mogelijk is de belangrijkste conclusies presenteert in de vorm van een kruistabel en/of grafiek.

Helaas kenmerkt deze studie zich ook door een aantal tekortkomingen die mijn enthousiasme over Millers boek aanzienlijk temperen. Mijn eerste bezwaar geldt de geringe aandacht van de auteur voor twee factoren die de geldigheid van een aantal van zijn conclusies mogelijk schaden. De eerste factor betreft de nonrespons. De steekproef voor de eerste enquête bestond uit 1814 eenheden. De rapportage is gebaseerd op een panel van 745 respondenten (i.e. 41% van de oorspronkelijke steekproef) die aan beide enquêtes meewerkten. Miller geeft ons weliswaar informatie over de representativiteit van dit panel van 745 in vergelijking tot de 1145 respondenten bij de eerste enquête. Over de aard van de 'uitval' bij de eerste vraaggesprekken rept hij echter nergens. Het lijkt plausibel dat bij deze uitval respondenten met een betrekkelijk geringe politieke betrokkenheid (kennis en interesse) zijn oververtegenwoordigd, zoals ook reeds het geval bleek bij de nonrespons in de tweede 'golf'. Er is dan sprake van een dubbele 'bias'. In modellen ter verklaring van politieke houdingen en gedragingen spelen de politieke kennis en interesse doorgaans een centrale rol. Daarom vormt de dubbele 'bias' van het panel waarschijnlijk een ernstige bedreiging voor de geldigheid van Millers conclusies. Uiteraard was het hem onmogelijk om hierover rechtstreekse gege-

vens te verstrekken. Een vergelijking van de populatie, de oorspronkelijke steekproef en het panel op een aantal achtergrondkenmerken die doorgaans sterk samenhangen met de politieke kennis en interesse was, dunkt mij, wél mogelijk geweest. Hoe dit ook zij, de auteur had in elk geval op het probleem behoren te wijzen. De tweede factor betreft het mogelijke effect van het tijdstip waarop Millers onderzoek plaatsvond. Zoals reeds aangegeven vormde het Britse lokaal bestuur in de onderzoeksperiode nadrukkelijk het onderwerp van een hevige politieke machtsstrijd die voor een belangrijk deel in de media en voor de publieke opinie werd uitgevochten. Als burgers óóit min of meer coherente en enigszins stabiele opvattingen over lokale politiek bezitten dan onder deze omstandigheden. Het lijkt verre van denkbeeldig dat Millers bevindingen, bij voorbeeld over de aanwezigheid van min of meer stabiele en coherente attitudes, door deze buitengewone omstandigheden zijn beïnvloed. Zulks te meer daar een aanzienlijk deel van de attitudevragen nadrukkelijk inhaakt op centrale strijdpunten in de controverse tussen de bestuurslagen. Een relativering van de conclusies op dit punt ware mijns inziens op zijn plaats geweest.

Mijn tweede bezwaar geldt de theoretische onderbouwing van het onderzoek, alsmede de manier waarop Miller de theoretische relaties in zijn empirisch onderzoek vertaalt. Bij de verklaring van de verkiezingsopkomst en van de partijkeus formuleert Miller theoretische modellen. Alras blijken deze modellen weinig meer dan kapstokken waaraan men van alles op kan hangen. Bezien we bij voorbeeld het model ter verklaring van de verkiezingsopkomst. Daarin spelen als verklarende variabelen onder andere 'persoonskenmerken' en 'institutionele factoren' een rol. Een theoretisch model waarin uitsluitend dit soort verzamelbegrippen voorkomen, biedt de onderzoeker nauwelijks houvast. Zo is het bij voorbeeld de vraag wélke 'institutionele kenmerken' relevant zijn voor de opkomst en belangrijker nog in welke richting en waarom. Miller blijft het antwoord op deze vragen schuldig. In de praktijk blijkt dat het om vijftien variabelen gaat die in het analysehoofdstuk bijna terloops worden geïntroduceerd. Miller volstaat daarbij met de toelichting: 'Our panel survey includes a number of questions that can serve as indicators of these concepts. They are listed below (...) (p. 93). Voorts zijn de verzamelbegrippen operationeel niet helder onderscheiden. Zo is mij niet duidelijk waarom Miller 'kerklidmaatschap' en 'verblijfsduur in de plaats' individuele kenmerken noemt, terwijl hij 'kerkbezoek' en 'lidmaatschap van een vakbond' als institutionele factoren beschouwt. Ook bij de empirische analyse van de theoretisch gespecificeerde relaties wil ik enige kanttekeningen plaatsen. Daarbij doel ik niet zozeer op het mijns inziens weinig gelukkige idee om ten behoeve van de regressie-analyses alle variabelen te dichotomiseren (denk aan: informatieverlies, willekeur bij de dichotomisering van continue en polytome variabelen en de onderschatting van parameters). Fundamenteel acht ik het bezwaar dat Miller verzuimt om de gespecificeerde theoretische relaties systematisch empirisch te onderzoeken. In het model voor de verkiezingsopkomst en het model voor de partijkeus veronderstelt Miller conditionele relaties (interacties; zie boven). Bij de empirische analyse van de verkiezingsopkomst gaat de auteur uit van een lineair-additief

regressiemodel. Het aldus gespecificeerde model vormt geen adequate vertaling van het door de auteur zelf uitgewerkte theoretische kader (over de modellering van conditionele effecten in regressiemodellen zie: B. Denters en R. A. G. van Puijtenbroek, *Conditional regression analysis, Problems, solutions and an application*, in: *Quality and Quantity*, 23 (1989) p. 83-108). Ook bij de specificatie en de empirische toetsing van het model voor de lokale partijkeuze, dat eveneens conditionele relaties bevat, zijn vraagtekens te plaatsen.

Het moge duidelijk zijn, naast sterke punten kent Millers boek, mijns inziens, ook belangrijke tekortkomingen. Desondanks kan ik deze studie in de aandacht van geïnteresseerden in lokale politiek en het (lokaal) politiek gedrag van burgers aanbevelen. Naast de andere lezenswaardige passages kan ik daarbij vooral ook het polemische slothoofdstuk waarin Miller, op basis van zijn onderzoeksmateriaal, de argumentatie van de Britse centrale regering voor de hervorming van het lokaal bestuur weegt (en te licht bevindt), in de aandacht aanbevelen. Dit hoofdstuk lijkt me onder andere aardig voor degenen die menen dat onderzoek naar politieke houdingen en gedragingen van burgers synoniem is met wereldvreemdheid en maatschappelijke irrelevantie.

B. Denters

R.A. Koole (red.), **Jaarboek 1987; Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen**, Rijksuniversiteit Groningen 1988.

R.A. Koole (red.), **Jaarboek 1988; Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen**, Rijksuniversiteit Groningen 1989.

Het is gebruikelijk van recensenten van artikelenbundels te schrijven dat dergelijke publikaties moeilijk te bespreken zijn, omdat de gebundelde artikelen zo'n verscheidenheid aan onderwerpen behandelen en daarnaast zo wisselend van kwaliteit zijn. Maar over beide Jaarboeken 1987 en 1988 kan ter inleiding nog wel meer gezegd worden. Dit betreft vooral de vraag wat de zin is van deze Jaarboeken. En die vraag is daarom gerechtvaardigd, omdat er geen inleiding is waarin wordt verantwoord waarom juist die artikelen in dát Jaarboek staan. Ze hadden namelijk ook gepubliceerd kunnen worden in *NAMENS*, *Acta Politica* of andere wetenschappelijke of algemeen-culturele tijdschriften. En niet alle artikelen maken de indruk noodzakelijk in een Jaarboek over 1987, respectievelijk 1988 te moeten verschijnen. De meeste artikelen in het ene Jaarboek hadden ook in het andere kunnen staan.

Wel tijdgebonden zijn uiteraard het jaarverslag van het DNPP en de Kroniek van het desbetreffende jaar, het overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen. De Kroniek is informatief en helder geschreven. Maar juist daarom rijst de vraag waarom een dergelijk jaarboek niet met de Kroniek begint? Dat zou toch heel wat meer stijl hebben dan te beginnen met een jaarverslag over het DNPP zelf. Met alle respect voor het werk van het DNPP, maar zo'n jaarverslag dient in een dergelijk