



De wisselwerking tussen
gemeente en gemeenschap

Een essentie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



De samenwerking tussen gemeente en gemeenschap

Een essay

Voorwoord

Gemeenschappen en gemeenten hebben iets met elkaar. Menig beschouwer van de lokale democratie schuwt er niet voor beide termen als inwisselbaar te gebruiken. Dat is verkeerd. De als onverbreeklijk beschouwde band tussen gemeenschappen en gemeenten kan als een erfenis van de Nederlandse staatsvorming in de vorige eeuw worden gezien. Misschien was dat toen terecht, in de huidige eeuw is er met toenemende nadruk op gewezen dat de verwantschap tussen beide begrippen almaar kleiner is geworden.

De band tussen gemeente en gemeenschap is niet verbroken. Er bestaat een intensieve wisselwerking. Maar er is wat veranderd. Kwamen in de vorige eeuw gemeenten voort uit de gemeenschap, nu is het veeleer een opdracht aan de gemeenten om gemeenschappen te vormen en te stimuleren. Over deze ontwikkeling, deze wisselwerking, gaat dit essay, dat op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is opgesteld.

Het opstellen van het essay is uitgevoerd als een activiteit van SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Tegelijkertijd is een essay bij uitstek een persoonlijk product. Het opschrijven van de volgende gedachten sloot nauw aan bij mijn al bijna 15 jaar durende bemoeienis met het lokaal bestuur. Toch was het resultaat veel minder geweest als de teksten niet geprofiteerd hadden van de opmerkingen en het commentaar van de 'interne' deskundigen Elias Gijzen, Bert Jan Smalibroek en Nancy Bakker. Daarnaast zijn de bijdragen van de 'externe' deskundigen Vic Veldheer, Wim Derksen, Joop van den Berg en Bas Denters van grote waarde geweest.

In het bijzonder wil ik Jos Bolte, die de opdrachtgever vertegenwoordigd heeft, bedanken. Mijn erkentelijkheid betreft niet alleen zijn bijzonder nuttige commentaar. De ruimte die hij mij heeft gegeven om een voor mij ongebruikelijke activiteit tot een (hopelijk) goed einde te brengen, heb ik zeer gewaardeerd.

Een essay is letterlijk een probersel. Met dit essay heb ik geprobeerd een bijdrage te leveren aan de permanente discussie over gemeenten en gemeenschappen. Het oordeel of dit probersel van enige waarde is, laat ik graag aan anderen over.

Peter Castenmiller
Den Haag 1999

Samengesteld door SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse gemeenten, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, november 1999

Samenstelling
drs. P.C. Castenmiller

SGBO

Deze uitgave is opgesteld door en voor wat de inhoud betreft, voor uitsluitende verantwoording van SGBO. De hierin weergegeven meningen en opvattingen behoeven niet noodzakelijkerwijs gedeeld te worden door het bestuur van de VNC.

Inhoud

1	De voortdurende discussie over de schaal van het bestuur	5
2	Grondslagen en uitgangspunten	8
3	Ontwikkelingen in het gemeenschapsdenken	14
4	Empirische interventies	19
5	Gemeenschapsvorming	25
6	Variatie in de schaal van bestuur	32
7	Besturen op menselijke maat	38

Lijst van geraadpleegde literatuur

41

1 De voortdurende discussie over de schaal van het bestuur

De discussie over de schaal van het lokaal bestuur is even oud als het lokaal bestuur zelf. De discussie raakt immers aan de grondslagen van het lokaal bestuur in Nederland. Een van die grondslagen betreft de veronderstelling dat lokaal bestuur gebaseerd is, of in elk geval gebaseerd dient te zijn, op 'levende plaatselijke gemeenschappen'. Dit was in het midden van de vorige eeuw een onomstreden uitgangspunt. Op dat moment zijn regelingen vastgelegd die nog steeds hun invloed hebben op de huidige structuur van het binnenlandse bestuur. Maar al kort na de inrichting van het lokaal bestuur in de 19e eeuw was er sprake van herindelingen. De belangrijkste aanleiding was dat geconstateerd moest worden dat in sommige gemeenten nauwelijks voldoende geschikte kandidaten voor gemeenteraad of wethouderschap beschikbaar waren.

Herindelingen zijn daarmee even oud als de Grondwet en Gemeentewet van Thorbecke. De achtergronden bij het nastreven van herindelingen zijn wel veranderd. Kwamen de herindelingen in de 19e eeuw vooral voort uit een gebrek aan politiek kader, in de 20e eeuw heeft vooral de kwaliteit van de ambtelijke organisatie de aanleiding gevormd om herindeling in overweging te nemen. Sinds de jaren zestig streeft de rijksoverheid met gemeentelijke herindelingen vooral het ontstaan van krachtige (later 'robuust' genoemde) lokale overheden na, die op deskundige en efficiënte wijze de dienstverlening aan hun bewoners kunnen verzorgen. In het algemeen wordt verondersteld dat grotere gemeenten een gespecialiseerder en deskundiger ambtenarenapparaat kunnen verzorgen en instandhouden.

Het streven naar schaalvergroting in het lokaal bestuur is zeker niet een exclusief Nederlands fenomeen. Sharpe signaleert al in 1988 deze ontwikkeling in een aantal Noord-Europese landen (zie ook Denters en Geurts, 1998: 27). Sharpe wijst daarin vooral op functionalistische overwegingen, op argumenten die betrekking hebben op de organisatie van de lokale

dienstverlening. Dit zijn gebruikelijke argumenten in deze discussie. In die context is echter keer op keer betoogd, ook in de internationale literatuur, dat er geen sprake is van een rechtstreeks verband tussen de schaal van het bestuur en de kwaliteit van de lokale dienstverlening (Denters, De Jong en Thomassen, 1990; Mourtitzen, 1989). In dit essay is dit echter niet zozeer de invalshoek. De aandacht gaat veeleer uit naar de relatie tussen sociale 'leefgemeenschappen' en het politiek bestuur van die gemeenschap, de gemeente. In dat kader bestaat het gevoel dat schaalveranderingen consequenties hebben voor de samenstelling en het functioneren van sociale gemeenschappen en dat deze evenzeer zo hun effect hebben op gemeenten. Op zichzelf is dit al een levendige en permanente discussie, die evenmin beperkt blijft tot Nederland. Er is al jaren sprake van een intensieve internationale discussie over deze onderwerpen. In deze discussie, mede gestimuleerd door de noodzaak voor de herinrichting van het openbaar bestuur in de voormalige communistische landen in Oost-Europa, wordt het belang van een gezonde lokale democratie benadrukt. De gemeente kan daarin de rol van de 'basiscel van de democratie' vervullen: een goede maatschappij ontleent haar fundament aan goed functionerende lokale besturen die een levendig en actief maatschappelijk middenveld bevorderen en instandhouden. Deze discussie kent als slagwoorden *civil society* en *communitarisme*. Zoals gezegd lag een deel van het aangrijpingspunt voor deze discussie in de 'transitie' van de voormalige communistische landen. In Engeland en Amerika heeft deze discussie al een veel langere traditie, waarbij ook het democratisch gehalte van deze staatsvormen kritisch wordt beschouwd. Ook deze facetten van de discussie zijn de laatste jaren in andere West-Europese landen doorgedrongen.

Met het losser worden van de relaties tussen gebied, gemeenschap en bestuur is ook de positie van het lokaal bestuur ingewikkelder geworden. In dit essay wordt deze ontwikkeling geschetst en in verband gebracht met de recente discussie over sociale gemeenschappen en de *civil society*. In het eerste deel komen de oorspronkelijke uitgangspunten en overwegingen bij de inrichting van het lokaal bestuur aan de

orde, in het bijzonder bij de veronderstelde relatie tussen gemeenschap en gemeente. Tevens wordt ingegaan op de toenemende twijfel bij deze uitgangspunten, die mede gevoed wordt door steeds preciezer empirische bevindingen.

In het tweede deel worden op basis van deze exercitie enkele gedachten ontvouwd over de toekomstige inrichting van gemeenten. In het bijzonder gaat de aandacht uit naar suggesties en adviezen om het gemeenten mogelijk te maken verschillende vormen van zelfbeheer in de praktijk te brengen.

2 Grondslagen en uitgangspunten

Het is niet ongebruikelijk om een beschouwing over de inrichting van het Nederlandse staatsbestel en in het bijzonder de positie van het lokaal bestuur te beginnen met een referentie aan Thorbecke. Zowel de Grondwetwijziging van 1848 als de Gemeentewet van 1851 wordt veelal direct aan zijn persoon toegeschreven. Dat is niet de enige reden waarom aan hem zo'n belang wordt gehecht. Opmerkelijk is dat de structuur van de Nederlandse overheid nadien nauwelijks, zeker niet in essentiële opzichten, is gewijzigd. Thorbecke is daarmee in geslaagd om een 'Huis' in te richten dat al 150 jaar vele stormen weet te doorstaan.

Toch is het overdreven om alles aan Thorbecke toe te schrijven. Thorbecke heeft uitgebreid gebruik gemaakt van het werk van vele voorgangers en tijdgenoten.¹ Hij leefde in een tijd waarin het recht van 'burgers' om zelf sturing te kunnen geven aan het politieke en sociale leven aan belang had gewonnen. De zich steeds verder ontwikkelende burgerij verzette zich meer en meer tegen de ongebreidelde macht van absolute monarchen en de adel. Vele filosofen benadrukten in dat kader het belang van de individuele vrijheid van burgers, het belang om zelf beslissingen te kunnen en mogen nemen over zaken die hen aangingen. Burgers moeten het recht hebben om zelf politiek te bedrijven. Niet alleen wordt daarmee de politieke zelfstandigheid van de burger bevestigd, tevens wordt aangenomen dat de burger er zelf beter van wordt. Participatie heeft een educatieve waarde. Eveneens wordt verondersteld dat burgers die betrokken zijn geweest bij de besluitvorming, de beslissingen eerder accepteren. En, niet in het minst, door de participatie wordt ook het gemeenschapsgevoel van burgers gestimuleerd (Thomassen, 1979: 40).

Aan de actieve deelname aan het politieke leven - oorspronkelijk overigens alleen weggelegd voor een beperkte bovenlaag van de burgers - wordt om verschillende redenen een positieve betekenis voor de maatschappij als geheel gehecht. Aan het

¹ Zie onder meer Stuurman, 1997; Deeters en De Jong, 1996; Raaijmakers, 1997; De Jong, 1998.

begin van de 19e eeuw heeft De Tocqueville een beeld geschilderd van de 19e-eeuwse Amerikaanse samenleving. Dit was een samenleving waarin op dat moment de politieke activiteit van burgers al mogelijk was. Dit werd door De Tocqueville niet alleen als een waarborg tegen absolutisme beschouwd. Van minstens zo'n groot belang was de meerwaarde van deze politieke activiteit voor de gehele maatschappij:

'De Amerikanen hebben het individualisme bestreden met behulp van het lokale politieke zelfbestuur. Het is niet gemakkelijk mensen zo ver te krijgen, dat ze hun aandacht verschuiven van hun eigen particuliere belangen naar die van de gemeenschap, vermits ze niet onmiddellijk zien in welke zin hun eigen lot met dat van anderen is verbonden. Daarom houden ook niet zoveel mensen zich bezig met de nationale politiek. Wanneer mensen echter constateren dat naast hun eigendom een weg wordt aangelegd, zal dat verband een stuk duidelijker worden. Door de burgers te belasten met het beheer van zaken met een beperkte omvang, raken ze geïnteresseerd in de publieke belangen en begrijpen ze dat ze op elkaar zijn aangewezen. In de Verenigde Staten zijn de verkozen lokaal bestuursorganen er de oorzaak van dat een groot aantal burgers prijs stelt op de waardering van hun naaste omgeving en zich met elkaars welzijn bezighoudt' (Stouthuysen, 1993: 47).²

Dit uitgebreide citaat uit het werk van De Tocqueville is hier weergegeven omdat het aan de essentie raakt van dit essay. De Tocqueville benadrukt het belang van individuele activiteit in een direct verband met het 'lokale politieke zelfbestuur'. Het denken over het belang van, of zelfs het recht op, zelfbestuur heeft de hele 19e eeuw de aandacht vastgehouden. Aan het begin van de 19e eeuw hadden de expansieoorlogen van Napoleon en zijn uiteindelijke nederlaag de kaart van Europa door elkaar geschud. Nieuwe staten werden gevormd, waarbij soms vrij willekeurige grenzen waren aangehouden. Dit leidde ertoe dat grenzen veranderden, nieuwe grenzen ontstonden en in Midden-

² Natuurlijk worden de inzichten van De Tocqueville, zowel wat de theorie als de door hem waargenomen praktijk betreft, weer in belangrijke mate bepaald door de ideeën die aan de basis staan van de Amerikaanse republiek, in het bijzonder die van de schrijvers van de Amerikaanse Constitutie. Zij hebben zich op hun beurt weer laten inspireren door verschillende politieke filosofen uit de 17e en 18e eeuw, met name Mill en Locke (zie Van den Brink, 1994).

en Oost-Europa steeds nieuwe gemeenschappen het recht om een zelfstandige staat te vormen opeisten. Nationalisme kwam op en bediende zich van vele argumenten om onafhankelijkheid van gebieden of volken te bepleiten. Het streven naar onafhankelijkheid en staat- of natievorming werd veelal beargumenteerd door aannemelijk te maken dat een groep mensen op basis van het samenwonen in een bepaald gebied, op basis van een gemeenschappelijke geschiedenis of op basis van een gemeenschappelijke taal een sociale gemeenschap vormden en daarom recht hadden op politieke zelfstandigheid. Later zijn overigens de nodige vraagtekens gezet bij deze redenering. Zo is er bijvoorbeeld op gewezen dat er soms eerst het streven was naar politieke zelfstandigheid, dat daarna pas werd onderbouwd met een verwijzing naar een vermeende gemeenschappelijke band tussen burgers.

Een en ander neemt niet weg dat deze redeneringen aan het begin van 19e eeuw bijzonder actueel waren. Wesseling (1998: 196) constateert het volgende:

'Die staten [namelijk Frankrijk, Groot-Brittannië, Spanje en Nederland - PCJ] bestonden al lang, maar het besef dat de inwoners ervan Frans en Spanjaarden, Britten en Nederlanders waren en niet - althans niet in de eerste plaats - Bretonnen en Provençalen, Catalanen en Castilianen, Schotten en Engelsen, Hollanders en Friezen, dat besef ontstond pas goed in de negentiende eeuw. Voor een belangrijk deel groeide dat spontaan, voor een ander en zeer belangrijk deel werd het door de overheid aangekweekt. Dit gebeurde op tal van manieren, door taal en onderwijspolitiek bijvoorbeeld, maar ook door dienstplicht en leerplicht.'

Vervolgens gebruikt hij voor de in de 19e eeuw totstandgekomen natiestaten de term *imagined communities*, een term die hij ontleent aan het werk van Benedict Anderson. Imagined communities zijn geconstrueerde staten, scheppingen van de geest. De 19e eeuw is ook de periode waarin algemeen democratische (liberale) staatsopvattingen met kracht werden ontwikkeld. In deze opvattingen stelde de natiestaat op een samenleving waarin groepen van burgers waren te onderscheiden die vanwege 'iets' gemeenschappelijks het recht hadden op enige mate van zelfbestuur. Aangenomen werd dat het bij voorkeur

zou gaan om kleine, natuurlijke eenheden van burgers. Op kleine schaal was onderlinge samenwerking vanzelfsprekend en stond het bestuur zo dicht als maar kon bij de burgers.

Binnen democratietheorieën wordt wisselend gedacht over de reikwijdte van autonomie en vrijheid van individuen, al dan niet georganiseerd in kleinschalige gemeenschappen. Geregeld wordt de behoefte gevoeld om de vrijheid te reguleren. In zijn proefschrift schetst De Haan (1993) dat het actieve politieke leven gedurende de 18e eeuw in hoog aanzien stond. Aan het einde van die eeuw boetten absolute monarchieën in heel Europa aan kracht in. In dezelfde periode hadden de ontwikkelingen in Frankrijk duidelijk gemaakt dat al te grote vrijheid gemakkelijk in willekeur en terreur kan ontaarden. Als een reactie hierop ontstaat meer aandacht voor regulering door de staat en het belang van een (overigens sterk elitaire) bovenlaag bij het leidinggeven aan de staat. Zelfbestuur is wel mogelijk, mits deze plaatsvindt binnen een randvoorwaarden stellend kader: dat van het staatsbeheer.

Thorbecke stond zoals gezegd midden in deze traditie en discussie. Voor hem was het vanzelfsprekend dat een samenleving bestaat uit mensen die 'iets' gemeenschappelijk hebben. Op basis van dit gemeenschappelijke gaan deze mensen zich organiseren en samenwerken. Goede samenwerking vereist een vorm van bestuur. De gemeenschappelijke samenwerking vraagt daarom vroeg of laat om een vorm van organisatie en bestuur. Dit bestuur komt op 'natuurlijke' wijze voort uit de samenleving en blijft in feite deel uitmaken van die samenleving. Het is louter om praktische redenen dat er een vorm van bestuur ontstaat. Het bestuur regelt zaken voor de gemeenschap, maar komt zeker niet los van of boven die gemeenschap te staan. Gemeenschappen en bestuur vallen samen.

Thorbecke begint zijn beschouwing over het 'Hedendaagsche Staatsburgerschap', die hij in 1844 optekende, met de volgende beschrijving van de 'oervorm' van Nederlandse bestuurlijke organisatie: *'De oorspronkelijke vorm, waarin de germaansche volken zich vestigden, was gemeentelijk, op plaatselijke verbindtenis van stamgenooten gegrond'* (in: De Wit, 1980: 85).

Direct daarna komt hij te spreken over de opkomst van absolute monarchieën, die streven naar 'eenheid der Staatsmacht' (in: De Wit, 1980: 86) Uiteindelijk komt Thorbecke - in zijn constructie van evenwicht tussen staatsregulering en vrije gemeenschappen en de individuen daarin - uit op een ingewikkeld samenspel tussen individuen en samenleving. De samenleving wordt beschouwd als een gemeenschap van vrije individuen, die gezamenlijk tot een vorm van bestuur komen. Het bestuur van de gemeenschap is geen bedreiging voor de individuele vrijheid. Eerder integendeel, zo stelde Thorbecke het in 1844:

'De Staatsgeschiedenis volgde de eigen wet, die zich ook elders, op ieder ander gebied van het leven, openbaart. Hoe hooger ontwikkeld organischt wezen, des te vrijer de leden, des te grooter hunne medewerking tot regeling van het geheel' (in: De Wit, 1980: 88).

De vrijheid in gebondenheid van de kleinste eenheden van een maatschappij, de burgers, tot de grootste, de nationale overheid, staat centraal in de staatsopvattingen van Thorbecke. Macht is altijd gecontroleerde en samenwerkende macht, waarbij het geheel beter functioneert dan de som van de afzonderlijke delen. En het geheel begint met het individu, het kleinste samenstellende deel. Dit individu voelt zich vanuit zijn betrokkenheid bij het geheel, bij de gemeenschap, geroepen om - als basiscel van de democratie - te komen tot politieke activiteit. Burgers zullen zich eerst richten op de zaken dichtbij, die hen direct aangaan, de gemeente. Maar naarmate actieve burgers door hun betrokkenheid bij de lokale gemeenschap ook oog krijgen voor het grotere geheel, zullen sommigen van hen zich ook geroepen voelen om op provinciaal of nationaal niveau sturing te geven aan de samenleving. Op deze wijze functioneert de lokale politiek tevens als een leerschool voor de democratie.

Vanuit deze optiek beschouwde Thorbecke het als een natuurlijke ontwikkeling dat in de samenleving gemeenschappen zich meer en meer organiseren en uiteindelijk tot een vorm van politieke organisatie komen. Dit geldt niet alleen voor nationale staten. Ook nationale staten waren naar zijn mening opgebouwd uit afzonderlijke, kleinere gemeenschappen, waar op natuurlijke wijze enige vorm van zelfregulering was ontstaan. Deze gemeenschappen vormden de bouwstenen van de nationale staat:

'In de liberale theorie over de ideale staatsinrichting was de gemeente een organisatievorm van het maatschappelijke leven dat, zoals het gezin, voor de staat kwam. Voor de staat was de gemeente dan ook een gegeven eenheid; wetgeving kon haar niet naar believen creëren' (Randeraad, 1997: 345-346).

In de uiteindelijke staatsinrichting van Nederland is de idee van samenwerkende, onderling van elkaar afhankelijke, gedeeltelijk autonome en toch centraal georganiseerde gemeenschappen dominant. Gesproken wordt in dit verband van de organische eenheidstaat.

'De ontwikkeling van een krachtige staat is gebaat bij evenwichtige (machts)verhoudingen tussen wedijverende en elkaar wederzijds controlerende, relatief zelfstandige eenheden' (Toonen, 1987: 58).

3 Ontwikkelingen in het gemeenschapsdenken

De tijdgenoten van Thorbecke zullen weinig twijfels hebben gehad aan de vanzelfsprekendheid van het samenvallen van gemeenschap en gemeente. Onder meer Derksen (1995: 10) stelt: *'In de vorige eeuw lag de gemeente-autonomie voor de hand. Niet alleen was zij een "historisch" gegeven, hier werd lokale gemeenschappen het recht verschaf hun eigen huishouding te regelen. Met de geringe mobiliteit waren lokale gemeenschappen ook nog echte gemeenschappen, waarbinnen zich nagenoeg alle sociale activiteiten afspeelden.'* De vanzelfsprekendheid dat er sprake is van 'echte gemeenschappen', die daarom ook recht hadden op een zelfstandig bestuur om de 'eigen huishouding te regelen', is echter al snel ter discussie gesteld. Denters en De Jong (1996) geven hiervan een mooi overzicht, waarin zij uitgebreid ingaan op het werk van de staatsrechtgeleerden Krabbe, Dooyeweerd en Van Poelje. In het huidige kader hoeven deze beschouwingen niet herhaald te worden. Hier is vooral de constatering essentieel dat in al deze annotaties het belang van de sociale gemeenschap als basis van de maatschappij wordt benadrukt. Dit kan gebeuren, zoals bij Krabbe, door aan te geven dat beslissingen zo veel mogelijk moeten worden genomen door personen die kennis hebben van de zaak waarover zij beslissen. De beslissing dient namelijk aan te sluiten bij het 'rechtsbewustzijn' van de leden van de gemeenschap. Het is zeker niet vanzelfsprekend dat dit het nationale niveau is, in veel gevallen is het veel beter als de beslissingen op het laagst mogelijke niveau worden genomen. Territoriale of functionele decentralisatie kan dat bevorderen. Dooyeweerd legt, met als achtergrond een calvinistische levensovertuiging, minder de nadruk op het belang van individuele vrijheid. Hij stelt de gemeenschappen centraal. Gemeenschappen hebben elk een specifiek gemeenschapsgevoel. Dat dient beschermd te worden. Gemeenschappen hebben daarom recht op 'soevereiniteit in eigen kring'.

Van Poelje stelt een groot belang in de taak van de gemeenten, als meest nabijge bestuurslaag, om burgers te betrekken bij de

gemeenschap, om de burgerschapsgevoelens te bevorderen. Hij gebruikt hiervoor het begrip de cultuurgemeente. Hiermee doelt hij op een aantal aspecten van het functioneren van de lokale overheid, die alle op de een of andere wijze verbonden zijn met een brede definitie van cultuur:

'Cultuur is het sociale erfdeel van de mens en cultuur is het totaal van levenswijzingen en levensvormen van een volk. Cultuur is de kunstmatige omgeving, welke de mens zich in de loop van de eeuwen heeft gevormd, die zijn vermogen uitbreidt buiten de grenzen van zijn lichamelijke kunnen, de individuen verenigt tot duurzame groepen en aan deze een vaste organisatie geeft' (Veldheer, 1994: 13).

Met de term 'cultuurgemeente' wordt enerzijds sterk de nadruk gelegd op bepaalde aspecten van het takenpakket van de lokale overheid, met name het verzorgen van voorzieningen op het terrein van kunst en cultuur. Maar Van Poelje noemt in deze context ook twee politieke functies van de gemeente in de relatie met de burgers. De eerste is die van de 'Ecole civique', de gemeente als leerschool van de democratie. Gemeenten hebben een belangrijke functie in de vorming van democratisch burgerschap. De staatkundige opvoeding van de bevolking is een belangrijke gemeentelijke taak. En daarnaast hebben gemeenten een taak in het bevorderen van de lokale gemeenschapsvorming. Beschouwingen over de opvattingen van de belangrijkste staatsrechtsgeleerden zijn elders uitgebreider en beter gedaan. Bovenstaande passages dienen alleen ter illustratie van het uitgangspunt dat tot in de huidige eeuw een zeer groot belang werd gehecht aan de sociale gemeenschap als bouwsteen, als fundament van een goede samenleving. Burgers voelen zich daarbij in eerste instantie betrokken, tegelijkertijd kunnen bij uitstap binnen een gemeenschap de gevoelens van burgerschap bij individuen worden gestimuleerd. De schaal van het lokaal bestuur, de gemeente, dient daartoe in het ideale geval samen te vallen met de sociale gemeenschap.

Toch ontstaat er in de loop van deze eeuw enige twijfel aan deze uitgangspunten, die onder meer al door Van Poelje wordt geuit (zie Toonen, 1987: 96-97). Van Poelje toonde zich vooral ongerust over het sociale bewustzijn van de mensen, hun

bereidheid om zich los te maken van individuele belangen. De twijfel kent ook andere achtergronden. In de tweede helft van deze eeuw is bijvoorbeeld te wijzen op het werk van Groenman en Brasz. Zij signaleren een toenemende mobiliteit, die tegelijkertijd een geringere gebondenheid aan de woonplaats impliceert. Deze ontwikkeling ondergraaft het gemeenschapskarakter van gemeenten.

'Bij het bestuderen van de gemeentelijke problematiek betekent dit in onze tijd, dat een gemeente niet meer kan zijn dan een eenheid, die alle velden en rayons omvat en daarmee samenvalt. Vroeger was dit in sterker mate het geval dan nu. Dit is het gevolg van de sociale differentiatie en de ontwikkeling van het verkeer. De gemeente moet nu veel meer dan vroeger gezien worden als rayon naast andere rayons, als veld naast andere velden. Rayon, omdat de gemeente een bestuurstechnische eenheid is, waarvan de grenzen exact vastliggen; veld, omdat de gemeente voor de burgers terrein van actie is, waarop hij werkzaam kan zijn in het belang der gemeenschap. Daarnaast evenwel leeft deze burger in het veld van zijn huwelijkskeuze, van zijn arbeid, van zijn verenigingen, van de kerkelijke groepering, behoort hij tot het rayon van voorzieningen ten aanzien van gezondheid of woningtoezicht, van controlediensten, scholen en kerken. Soms vallen die samen met een gemeente, dikwijls echter niet. [...] Bij dit alles is het dus zo, dat ook als de gemeente meedoet met de tendentie tot het uitdijen van de grenzen, het illusoir is, dat er ooit weer een samenval van alle rayons en velden zal zijn' (Groenman, 1957: 154-155).

Brasz sluit zich in zijn proefschrift uit 1960 bij deze analyse aan. Hij behandelt de staatkundige en sociologische ideeën rond de functie en het functioneren van gemeenten. Deze ideeën omschrijft hij met het door hem als neologisme aangeduide begrip communalisme. Zijn definitie van dit begrip is als volgt: 'Onder communalisme verstaan wij in deze studie elke vorm van normatief denken, waarin aan het plaatselijke politieke proces - hoe dan ook - een positief gewaardeerde rol wordt toegekend, alsmede de verwerkelijking van deze idee in de praktijk' (Brasz, 1960: 1). Uit zijn studie blijkt dat Brasz geenszins overtuigd is van de

positief gewaardeerde rol van het plaatselijke politieke proces. Hij wijst daarbij vooral, met gebruikmaking van het vocabulaire van Groenman, op de 'gemeenterayon overschrijdende kadens' van de 'actievelden' van *inwoners* (Brasz, 1960: 156) en de vele maatschappelijke ontwikkelingen (zoals de groei van de media) die dit proces bevorderen. Tegelijkertijd wil hij echter niet bij voorbaat het communalistische idee afschrijven. Naast het feit dat sommige burgers fysiek sterk gebonden zijn aan de gemeente of van oudsher sterk gericht op de gemeente, wijst hij erop dat sommige activiteiten om praktische redenen zich in de gemeente zullen blijven afspeelen:

'Zolang het Nederlandse volk voldoende burgerzin ten opzichte van de staat als geheel opbrengt, is de kans groot dat de plaatselijke besturen als integrerende delen van het staatsbestuur belangstelling ondervinden in de burgerschapsvelden. Deze belangstelling berust dan primair niet meer zozeer op lokaal patriotisme of een plaatselijke gemeenschap, maar op de rol welke in het geheel van de overheidsmacht aan de plaatselijke machthebbers is toebedeeld en de gerichtheid op deze macht als staatsburger' (Brasz, 1960: 158-159).

In navolging van Groenman en Brasz spreekt Van den Brink (1992: 43) van een tijdperk van onbeperkte mobiliteit en onbegrensde communicatie, dat het noodzakelijk maakt de 'kneuterige grensjes' van het Nederlandse bestuursbestel open te breken.

Toonen (1987: 96) signaleert: 'Een gevolg van deze ontwikkeling is dat de begrippen "lokale gemeenschap" en staatkundige "gemeente" steeds verder uit elkaar gaan lopen. Maatschappelijke samenhangen en verbanden vallen steeds minder samen met de staatsrechtelijke begrenzing van Nederlandse gemeenten.' Ook Derksen (1995: 11) sluit zich hierbij aan: 'Veel sociaal-geografen hebben erop gewezen dat door die toenemende ruimtelijke mobiliteit en die toenemende versnippering en fragmentatie van de participatie van mensen in grotere maatschappelijke verbanden, burgers steeds meer per maatschappelijke rol banden met uiteenlopende groepen onderhouden.'

Hij wijst er bovendien op dat de huidige maatschappelijke verbanden en relaties minder een territoriale basis hebben. Dit maakt het lastig om tot 'passende' territoriaal georganiseerde bestuursvormen te komen.

Aan deze rij van auteurs die zich uilaten over de betekenis van maatschappelijke veranderingen in schaal voor 'de' gemeente, kunnen er nog velen worden toegevoegd. Hier wordt als laatste Herweijer (1988) aangehaald, die erop wijst dat de huidige gemeente voor sommige maatschappelijke problemen mogelijk een te kleine schaal heeft. Overigens acht hij in die situatie gemeentelijke herindeling niet de enig passende reactie. Het bevorderen en versterken van intergemeentelijke samenwerking is wat hem betreft zeker ook het overwegen waard. Tegelijkertijd acht hij het meer dan denkbaar dat in sommige situaties gemeenten, en zeker de grotere daaronder, een te grote schaal hebben. In dat kader geeft hij de mogelijkheid aan van binnengemeentelijke decentralisatie of deconcentratie (wijkkantoren en dergelijke). Hierop wordt in het tweede deel van dit essay ingegaan.

4 Empirische interventies

In de loop der jaren is er de nodige twijfel ontstaan bij de gedachte dat er een directe verbinding bestaat tussen 'natuurlijke leefgemeenschappen' en de besturen van dergelijke gemeenschappen: gemeenten. Toch zag de staatsrechtsgeleerde Dölle (1999: 10-11) zeer recentelijk in zijn inaugurele rede alle aanleiding om dergelijke veronderstellingen nog volmondig te onderschrijven:

'Politieke participatie begint eerst en vooral op het niveau van het lokale bestuur. Dat houdt in dat de gemeente voor de burger een betekenisvolle bestuurslaag moet vormen. Dat laatste wordt in elk geval door een autonome sfeer het beste gewaarborgd. De sterkste geloofsbrief voor de gemeente lag echter vanouds in de plaatselijke (stedelijke of meer landelijke) gemeenschappen. [...]

Het rechtsfiguur van de gemeentelijke autonomie veronderstelt historisch drie feitelijke vaststellingen en één normatief uitgangspunt:

- 1 Het Nederlandse staatsgebied wordt bedekt door een bonite lappendeken van plaatselijke leefgemeenschappen.
- 2 Het gaat daarbij om groepen mensen die een historisch-territoriaal individueerbare identiteit bezitten (bijv. de stad Amsterdam) en doorgaans ook bepaalde daarmee samenhangende sociaal-cultureel-economische karakteristieken vertonen.
- 3 Deze leefgemeenschappen vormen daarom ook belangengemeenschappen.
- 4 De behartiging van deze belangen behoort zoveel mogelijk in een eigen publiekrechtelijk verband te worden behartigd.'

Deze veronderstellingen hangen nauw met elkaar samen: er zijn leefgemeenschappen, de mensen daar hebben een 'historisch-territoriaal individueerbare identiteit' en op basis daarvan ontstaan belangengemeenschappen. Dat de gemeente voor de burgers ook een betekenisvolle bestuurslaag vormt, wordt bevorderd door een 'autonome sfeer'. Dan zal de participatie (of, zo men wil, betrokkenheid) bijzonder ten goede komen.

Het is al met al een kwetsbaar geheel. Dölle³ spreekt weliswaar over 'feitelijke vaststellingen', maar als ze nader worden beschouwd, dan kan daar ten minste een aantal kanttekeningen worden geplaatst.⁴ Zoals opgemerkt is in het 19e-eeuwse denken de opvatting sterk aanwezig dat mensen 'van nature' samenleven in kleine gemeenschappen. De actuele twijfel bij de gedachte dat mensen 'van nature' samenleven in dergelijke gemeenschappen komt niet alleen voort uit goed gedocumenteerde beschouwingen van sociaal-geografen en sociologen die wijzen op de toenemende mobiliteit, de rol van de media en dergelijke. Het geldt ook voor het principiële uitgangspunt van de definitie en omschrijving van een gemeenschap.

In navolging van Ten Heuvelhof (1996: 120 en verder) kan een onderscheid tussen ruimtelijke entiteiten en gemeenschappen worden gemaakt: 'Een ruimtelijke entiteit is een aaneengesloten gebied dat zich op minimaal één variabele onderscheidt van andere ruimtelijke entiteiten, dat wil zeggen dat een ruimtelijke entiteit altijd contigu en op minimaal één variabele uniform is.' Welke variabele dat is, kan verschillen. Het kan een 'fysiek, sociologisch, economisch of bestuurlijk kenmerk zijn'. Onder meer wijst Ten Heuvelhof erop dat vanwege de technologische ontwikkelingen het 'aaneengesloten' karakter van het gebied van steeds minder belang wordt of in elk geval dat het gebied steeds uitgebreider wordt. Hoewel sommige planologen de neiging hebben om het denken in ruimtelijke entiteiten geheel en al achter zich te laten, beoordeelt Ten Heuvelhof dat weer als al te voorbarig.

Vervolgens wijst Ten Heuvelhof op het grote aantal definities en omschrijvingen die er bestaan voor gemeenschap. Er zijn hoogstens gemeenschappelijke kenmerken in al die definities en omschrijvingen aan te geven: 'een bevolking, een territoriale basis, interdependentie van gespecialiseerde delen van de

3 Dölle is vanzelfsprekend wel bekend met deze kanttekeningen. Hij schetst in dat kader een beeld van bestuurskundigen en beleidswetenschappers die als 'rechtsgaarde empiristen' wat meerwaarde nastreven op de jurist die gefixeerd is op formele, normatieve categorieën. Dölle wil juist benadrukken dat louter empirie ook zo haar nadelen heeft, terwijl hij bovendien het beschikbare empirische materiaal niet overtuigd vindt.

4 Hier zal echter niet expliciet worden ingegaan op de omvang van de 'autonome sfeer' van gemeenten. De mate van autonomie draagt in de gemeentelijke federering bij aan het ontstaan van de belangengemeenschappen, maar is daarvoor weer niet doorslaggevend. Binnen de bestuurskunde wordt de discussie over de mate van autonomie met grote intensiteit gevoerd. De standpunten lopen geregeld sterk uiteen.

arbeidsverdeling, een integrerende gemeenschappelijke cultuur en sociaal systeem, een gemeenschappelijk besef van identiteit, het vermogen om georganiseerd te handelen'. Ook in dit kader wijst Ten Heuvelhof erop dat in recentere definities steeds minder belang wordt gehecht aan de territoriale basis van gemeenschappen. In dezelfde bundel waarin de beschouwing van Ten Heuvelhof is opgenomen, constateert Van Engelsdorp Gastelaars (1996: 146): 'Vrijwel nergens in Nederland situeren mensen hun dagelijkse bezigheden nog overweldigend binnen specifieke, met omwonenden gedeelde rayons rond hun woningen, omdat zij alleen de faciliteiten en contactpartners binnen deze rayons als voldoende beschikbaar of nabij beschouwen.'

De vraag of er een fysiek aan te wijzen territoir bestaat waarbij een 'gevoel van gemeenschap' tussen bewoners van dat gebied ontstaat, is uiterst ingewikkeld. Dat is bekend voor iedere onderzoeker die zich aan dit onderwerp waagt. De vraag blijkt in de praktijk ook niet bevredigend te beantwoorden.⁵

Hier is de constatering essentieel dat de relatie tussen fysiek gebied en gemeenschap van steeds minder belang wordt geacht. Dit neemt niet weg dat in het algemeen wel wordt verondersteld dat mensen een gemeenschappelijke identiteit kunnen ervaren. Deze kan zich echter rond heel verschillende kenmerken vormen.⁶ Dat maakt het in elk geval niet vanzelfsprekend dat mensen die samenwonen in een bepaald gebied, een gemeenschappelijke 'historisch-territoriale identiteit' herkennen.

Op zichzelf maakt alleen al deze constatering de veronderstelling dat er 'als vanzelf' gemeenschappelijke belangen worden herkend binnen een territoriaal gebonden gemeenschap minder aannemelijk. Immers, de betrokkenheid bij het bestuur van de gemeente zou - inderdaad 'als vanzelf' - voortkomen uit het gevoel van een gemeenschappelijke

5 In de Angelsaksische wereld neemt het denken in gemeenschappen een nog dominerende positie in. Juist in deze landen - Engeland, Amerika en Canada - zijn daar vele studies over verschenen waarna deze vraag aan de orde komt. Zie onder meer Agnew, 1987; Sharpe, 1988 en voor Nederland: Boogers, 1998.

6 Dölle suggereert, in reactie op dergelijke opvattingen, dat de veelal academische auteurs van de besprekingen rond de 'focloovers' van 'de moderne mens' hun autobiografische ervaringen extrapoleren naar de samenleving als geheel. Niet zijn mening, zijn er nog grote groepen burgers geboren dan hun directe omgeving.

identiteit. Dit is aanvankelijk door verschillende (met name 19e-eeuwse) staatsrechtsgeleerden zo vanzelfsprekend geacht dat zij zich nauwelijks uitlaten over het hoe en waarom van deze gang van zaken. Van Reijen, in zijn afscheidsrede als hoofddirecteur van de VNG, stelt vast: 'Maar het blijft dan volstagen duister hoe de gemeentenaren de belangen die hen 'eigenaardig' raken, gezamenlijk en spontaan zijn gaan behartigen in het kader van de (wanneer?) bestaande gemeentelijke indeling.' Van Reijen haalt vervolgens Brasz aan die in dat kader spreekt over een 'wonder'.

Dergelijke bespiegelingen van mensen die het lokaal bestuur na aan het hart staan, zijn opmerkelijk. Het is immers welhaast een 'geloofsartikel' in het denken over de lokale overheid dat de afstand tussen burgers en overheid klein is. Toch roept alleen al deze simpele slogan - dat op lokaal niveau de afstand tussen bestuur en bestuurden gering is - bij nader inzien vooral nieuwe vragen op. Wat wordt bedoeld met 'afstand' en in welk opzicht is die klein? In de relatie tussen burgers en lokale overheid wordt een gangbaar onderscheid gemaakt tussen de burger als klant en de burger als democratisch staatsburger: *citoyen*. Voor de burger als klant is de afstand naar het gemeentehuis inderdaad klein, in de meeste gevallen ook korter dan naar een ministerie of een provinciehuis. Hoewel er veel vooroordelen bestaan over de vermeende ambtelijke, trage en bureaucratistische dienstverlening door de gemeente, blijkt keer op keer in empirisch onderzoek dat in het algemeen de gemeentelijke dienstverlening positief wordt gewaardeerd door burgers.⁷

Maar voor de burger als staatsburger kent de gedachte van een korte afstand veel onduidelijkheden. In de context van dit betoog moet aangenomen worden dat burgers in bijzondere mate betrokken zijn bij de lokale politiek. Dit zou zich moeten uiten in een grotere belangstelling en waardering voor en een grotere kennis van het lokaal bestuur. Tevens zouden burgers eerder bereid zijn zich actief in te zetten voor de gang van zaken

⁷ Deze bevinding kreeg in het onderzoek van Tops e.a. grote aandacht. Naden hebben vele gemeenten hun dienstverlening laten toetsen, onder meer in verschillende door SCBO verrichte 'gemeentelijke' burgerpollingen. Steeds weer blijkt dat de gemeentelijke dienstverlening door de burgers met een ruime 'voelende' wordt gewaardeerd.

in een gemeente, de participatie zou groter moeten zijn.⁸ Het is pas in het laatste decennium dat relevante

onderzoeksgegevens over de betrokkenheid bij de lokale politiek beschikbaar zijn. Het zeer bekende onderzoek naar de lokale democratie in zeven grote gemeenten, uitgevoerd door een interuniversitaire werkgroep,⁹ wees begin 1991 al uit dat het met de betrokkenheid van de burgers van deze gemeenten bij de lokale politiek alleszins mee- of, liever, tegenviel. Een later onderzoek van deze werkgroep, waarbij burgers uit een veel

groter aantal gemeenten waren betrokken, bevestigde dit beeld (Denters en Geurts, 1998).¹⁰ In een aantal door SCBO uitgevoerde onderzoeken, onder burgers van diverse gemeenten is expliciet aandacht besteed aan de relatie tussen ingezetene zijn van een gemeente en betrokken zijn bij het bestuur van die gemeente. Dit geldt met name voor een onderzoek dat kort voor de realisatie van gemeentelijke herindeling op het Zeeuwse eiland Schouwen-Duiveland is verricht (Castenmiller, 1996).

Deze en overigens ook andere relevante SCBO-onderzoeken wijzen duidelijk uit dat er in elk geval geen rechtstreekse relatie is tussen inwoner zijn van een gemeente en betrokken zijn bij het bestuur van die gemeente. Van een 'wonder' is vooral nog geen sprake: de betrokkenheid ontstaat niet 'als vanzelf'.

Op deze plaats kan een tussenbalans worden opgemaakt. Actuele empirische bevindingen geven tenminste aanleiding tot twijfel bij het denken over gemeenten als 'gemeenschappen' waarbij burgers zich 'als vanzelf' betrokken voelen. Het vertrouwen dat gemeenschappen en gemeenten samenvallen, staat daarmee onder druk.

Normatieve uitgangspunten zijn per definitie aanvechtbaar. In dit specifieke geval worden ze weinig gesteund door empirische bevindingen. Juist door deze spanning blijft de discussie over de

⁸ Zonder herindelingen aan de orde zijn, is dan ook de standaardreactie van tegenstanders dat de 'afstand te groot' zou worden.

⁹ Dit onderzoek staat vooral bekend onder de naam van de coördinator van deze onderzoeksgroep, de Tilburgse hoogleraar Tops.

¹⁰ Daarbij constateren deze auteurs wel enige verbanden met gemeentegroter: in kleinere gemeenten, waarbij uit de empirie blijkt dat de grens ongeveer rond 20.000 inwoners ligt, is de betrokkenheid bij het lokaal bestuur over het algemeen iets groter.

5 Gemeenschapsvorming

Gemeenschappen ontstaan niet vanzelf op territoriale basis. Ingezetene zijn van een bepaalde gemeente betekent niet automatisch dat burgers in bijzondere mate betrokken zijn bij hun lokaal bestuur. Maar het hoeft ook allemaal niet 'vanzelf' te gaan. Van Reijen, in het vorige hoofdstuk aangehaald als iemand die grote twijfels had over de bijzondere betrokkenheid van burgers bij hun lokaal bestuur, onderscheidt een andere grondgedachte die hij van grote waarde acht (Van Reijen, 1979: 20):

'Gemeenschappelijke belangen moeten zichtbaar en herkenbaar worden gemaakt. Het samenleven eist dat nu ten eenmale. Het staatsverband is niet een optelsom van veertien miljoen individuen. Binnen het staatsverband lekent zich velerlei veelsoortige verbanden af, die vaak zelf institutionele vormen kunnen aannemen, maar die soms ook van overheidswege geïnstitutionaliseerd moeten worden. Tot de laatste categorie behoren de gemeenten.'

Vanwege hun bestaan expliciteren de gemeenten de gemeenschappelijke belangen van burgers. De opvattingen van Van Poelje klinken hier door. Gemeenten hebben immers volgens hem de taak om de mensen te betrekken bij de samenleving. Ze kunnen dat bij uitstek doen omdat ze van alle overheidsverbanden toch het dichtst bij de burger staan.

Gemeenschappen ontstaan niet vanzelf. Dit is een heel actueel uitgangspunt. In de afgelopen jaren heeft het denken over het belang van gemeenschappen vele nieuwe impulsen gekregen. In reactie op de - naar hun idee - doorgeslagen atomisering van de samenleving hebben zogenoemde communitaristen de gemeenschap centraal gesteld. In Nederland heeft dit gedachtegoed nog niet zo lang de aandacht, hoewel dit in het werk van Zijderfeld, Van Gunsteren, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) zeker de laatste jaren met grote regelmaat aan de orde wordt gesteld. In de Engelstalige wereld gaat de discussie verder terug. De discussie is onder meer gestimuleerd

inrichting van het lokaal bestuur altijd actueel en kunnen op verschillende momenten verschillende 'oplossingen' worden nagestreefd. In de volgende twee hoofdstukken wordt een 'oplossingsrichting' uitgewerkt. Ze heeft als uitgangspunt dat de vanzelfsprekendheid van een directe relatie tussen gemeenschap en gemeente wordt losgelaten. Of liever, de relatie wordt omgedraaid: gemeenten kunnen misschien wel gemeenschappen vormen.

door de ontwikkelingen in Oost-Europa, nu ongeveer 10 jaar geleden. Het ineenstorten van de communistische systemen in die landen resulteerde in een intensieve discussie over de gewenste nieuwe inrichting van het staatsbestel. In die discussie is onder meer het belang van een brede, gezonde basis van de samenleving benadrukt. Deze landen zouden gebaat zijn bij een levendige 'civil society'. In een inleidende bundel van het SCP over dit onderwerp wordt benadrukt dat de gedachtevorming rond de civil society wederom een sterk normatief karakter heeft. Om die reden is het ook niet mogelijk om een algemeen aanvaarde definitie van dit begrip te geven. 'Onder de titel *civil society* worden thans veel zaken verzameld die het waard zijn te worden nagestreefd; gemeenschapsvorming en individuele autonomie, bescherming van de privésfeer en publiek debat, meer spontaneïteit en meer redelijkheid, een vrijer spel van maatschappelijke krachten en meer collectief verantwoordelijkheidsbesef, beperking en vermaatschappelijking van de staat, beperking van de betekenis van de politiek en een uitbreiding van een sterke democratie tot alle levenssferen; dit alles met dringende noodzaak op basis van vrijwilligheid' (Dekker, 1994: 16).

De paarsgewijs geordende slagwoorden lijken steeds in tegenspraak. Daarmee worden de breedheid en veelomvattendheid van het begrip benadrukt. Bovendien wordt aangegeven dat vertegenwoordigers van velerlei politieke stromingen wel iets van hun gading in het begrip kunnen vinden. En het is, volgens het SCP, daarmee vooral een 'slogan' voor het politieke midden: tussen teleurgesteld links en onzeker geworden rechts.

Inderdaad wordt zowel door conservatieven als door progressieven geregeld gerefereerd aan het belang van een civil society. In de Amerikaanse politicologie worden in oppositie tegen het in dat land gangbare conservatisme geregeld de kleinschaligheid van gemeenschappen, de vormende democratische werking en de garantie van individuele vrijheid die gemeenschappen bieden benadrukt. Het samenleven en samenwerken worden binnen een dergelijke benadering als de hoogste vorm van democratie beschouwd. Dan is er sprake van een 'strong democracy'. Om het populair te zeggen:

gemeenschappen zijn geen bedreiging voor individuele vrijheid, maar veeleer een uitdaging:

'It calls forth a vision of civil society as an intermediate form of association that ties individuals together noncoercively and that mediates the harsh power relations between atomized individuals and a monolithic government. It envisions in the activities of pluralistic associations and groups and in the noncoercive education of civic men and women alternatives to pure power relations and pure market relations' (Barber, 1984: 17).

Barber hecht daarbij sterk aan intensieve interactie tussen burgers:

'Individuals become involved in government by participating in the common institutions of self-government and become involved with one another by virtue of their common engagement in politics. They are united by the ties of common activity and common consciousness - ties that are willed rather than given by blood or heritage or prior consensus on beliefs and that thus depend for their preservation and growth on constant commitment and ongoing political activity' (Barber, 1984: 223).

Voorts benadrukken de auteurs in deze traditie het belang van een actief 'maatschappelijk middenveld'. Omdat in de interactie met anderen burgers democratische waarden in de praktijk ervaren en zich eigen maken. Een actief maatschappelijk middenveld kan op deze wijze worden beschouwd als het sociale kapitaal van samenlevingen. Dit levert een essentiële bijdrage aan de stabiliteit en de kwaliteit van democratieën (Putnam, 1993; Dekker, 1994; Lelieveldt, 1999).

Hoe positief vele beschouwers van de civil society de actieve deelname aan maatschappelijke organisaties ook waarderen, in de literatuur is er ook weer het nodige tegen ingebracht. Zo is wel gewezen op het 'reactionaire' aspect in het benadrukken van het belang van kleinschalige organisaties: *'The crucial consequence of the development of mass societies is that the individual citizen is disrupted in his or her "natural" social rootedness, which stimulates the "romantic hunger for Gemeinschaft"'* (Van Deth, 1997: 5).

Het 'idealiseren' van kleinschalige organisaties is al eerder bekritiseerd door Dahl en Tufte (1974). Zij vestigden daarbij de aandacht op het 'romantische karakter' van deze denkbeelden: *'A democratic polity must have so few citizens that all of them could meet frequently in the popular assembly to listen, to vote, perhaps even to speak. Smallness, it was thought, enhanced the opportunities for participation in and control of the government in many ways'* (Dahl en Tufte, 1974: 5; zie ook Thomassen, 1991: 166-167). In het vervolg van hun boek betogen Dahl en Tufte dat een hechte, bij voorkeur kleine gemeenschap op sommige aspecten van de relatie tussen burgers en bestuur een positieve uitwerking heeft, op andere echter een negatieve. Binnen een - kleine - gemeenschap is de deelname aan het politieke democratische proces misschien wel eenvoudiger, maar de sociale en psychologische sancties op afwijkende opvattingen en afwijkend gedrag naarmate de schaal van bestuur afneemt, worden groter (Dahl en Tufte, 1974: 108-109). De sterkere drang tot consensus en homogeniteit in kleinere bestuurlijke eenheden impliceert dat er nauwelijks politieke concurrentie is. Dit kan juist weer tot gevolg hebben dat de politieke machthebbers vrijwel ongestoord hun gang kunnen gaan. Daarnaast geldt dat in een klein politiek systeem de burgers mogelijk zeer grote invloed hebben op de besluitvorming, maar dat de besproken zaken veelal van weinig belang zullen zijn (zie Boogers, 1996: 238-239).

Hoe ook over het belang van kleinschalige gemeenschappen kan worden gedacht, of over de bevordering dan wel bedreiging door dergelijke gemeenschappen van individuele vrijheid en democratie, in dit kader is vooral de nadruk op de permanente actieve gemeenschapsbevordering van belang. Hedendaagse communitaristen veronderstellen niet dat gemeenschappen vanzelf ontstaan, daar moet actief aan gewerkt worden. Alleen in permanente interactie, in het herkennen van en overleggen over gemeenschappelijke belangen, ontstaan de 'gevoelens' van gemeenschap. Hedendaagse communitaristen gaan er ook niet meer van uit dat gemeenschappen per definitie gebiedsgebonden zijn. Ondanks dit laatste voorbehoud biedt deze discussie nieuwe aanrijpingspunten om het belang van gemeenten in de hedendaagse samenleving te benadrukken. Gemeenten kunnen

worden gezien als de 'articulatie' van gemeenschappelijke belangen. Ondanks het losser worden van de relatie tussen gebied en bestuur spelen er in de directe omgeving van burgers vele zaken die door hen van belang worden geacht. In de zogenaamde takendiscussie die door de VNG in het midden van de jaren negentig is gevoerd, zijn de fysieke nabijheid, de herkenbaarheid, het signaleringsvermogen, de flexibiliteit en de mogelijkheden die juist gemeenten bieden voor 'burgerschap' als kernpunten van gemeenten aangewezen. Juist daarom hebben gemeenten het primaat bij het waarborgen van de veiligheid, de ontwikkeling en het beheer van de openbare ruimte, het leveren van een bijdrage aan de sociaal-economische ontwikkeling, het leveren van een bijdrage aan het opheffen en voorkomen van achterstanden, het leveren van een bijdrage aan een pluriform aanbod van voorzieningen en het scheppen van randvoorwaarden voor lokale cultuuruitingen. En juist daarom weer bezetten de gemeenten een buitengewoon gunstige uitgangspositie in het stimuleren en bevorderen van gemeenschapsgevoelens. Immers, hoe mobiel en kosmopolitisch hedendaagse burgers ook zouden zijn, het gaat om onderwerpen die zij in hun directe omgeving zullen ervaren en die het merendeel van de burgers als belangrijke onderwerpen zal herkennen. Vanwege haar bestaan organiseert een gemeente bepaalde belangen; door haar bestaan zullen burgers zich richten op de gemeente. In feite wordt hier de 'cultuurgemeente' van Van Poelje in een nieuwe jas gestoken.

Ferder is al verwezen naar actuele onderzoeksbevindingen over de relatie tussen burgers en lokale overheden. Aldaar zijn deze benut om kanttekeningen te plaatsen bij een verondersteld rechtstreekse relatie tussen gebied en bestuur. In het onderzoek waarover Denters en Geurts in 1998 publiceerden is een dergelijke rechtstreekse verbinding al niet als uitgangspunt genomen. Deze auteurs kiezen voor een minder 'beladen' omschrijving van het door hen zo genoemde politieke gemeenschapsmodel (Denters en Geurts, 1998: 34): *'Een politieke gemeenschap kan worden omschreven als de kring van belanghebbenden bij (een cluster van) overheidsvoorzieningen. In die zin is de politieke gemeenschap een "community of interests"'*.

Kenmerkend voor het politieke gemeenschapsmodel is dat men het principe van het zelfbestuur van politieke gemeenschappen beklemtoont. Dit zelfbestuur impliceert dat de leden van een gemeenschap of hun vertegenwoordigers, en slechts zij, behoren te beslissen over de verschaffing van de voor hen relevante voorzieningen. Dit zelfbestuur is van belang met het oog op de democratische kwaliteit (Dahl, 1970: 'principe of affected interests').¹¹ Indien mensen zich als 'belanghebbend' herkennen, blijkt in het beschikbare empirische onderzoek - en dat geldt voor de reeds genoemde onderzoeken van SGBO - dat zij zich eveneens meer betrokken voelen bij het bestuur van de gemeente. Dit is onder meer in lijn met de uitgangspunten in het civil-sociëtydenken. Aan het (voort)bestaan van gemeenschappen moet gewerkt worden. Maar als dat het geval is, levert dat ook in politieke zin meerwaarde op.

Recentelijk is dat ook op een andere wijze onderbouwd. Gemeentelijke herindelingen, zo stellen de tegenstanders geregeld, doorbreken bestaande gemeenschappen en zouden uiteindelijk slecht zijn voor de politieke relatie tussen burgers en lokale overheid. In dit hoofdstuk is benadrukt dat gemeenschappen niet als vanzelfsprekend bestaan, maar dat ze alleen door de activiteit van mensen zelf ontstaan. De Tilburgse onderzoekers Boogers en Tops hebben in dat licht de situatie in de Limburgse gemeente Landgraaf onderzocht, 10 jaar nadat daar een ingrijpende herindeling had plaatsgevonden: *'Zoals de casus Landgraaf laat zien, moeten enkele vroegerhoorde veronderstellingen over de maatschappelijke betekenis van herindelingen [...] worden genuanceerd. Herindeling leidt niet vanzelf tot een erosie van het plaatselijk gemeenschapsleven, maar het betekent ook niet automatisch dat de schaal van het bestuur afgestemd wordt op maatschappelijke verbanden. Zoals de ontwikkeling van Landgraaf laat zien, is eerder het omgekeerde het geval geweest. Door de bestuurlijke eenwording van drie gemeenten te begeleiden met een actief beleid gericht op het creëren van een gemeenschappelijke identiteit, is Landgraaf erin geslaagd een maatschappelijke integratie van afzonderlijke dorpsgemeenschappen*

te bewerkstelligen. Naast het dorps verenigingsleven heeft zich ook een Landgraafs gemeenschapsleven ontwikkeld, terwijl de betrokkenheid op de eigen dorpskern is aangevuld met een Landgraafs 'wij-gevoel', een gevoel van lotsverbondenheid met andere dorpskernen. De lokale gemeenschap is dus tot op zekere hoogte een creatie en tegelijkertijd ook een onverwoestbaar gegeven gebieken' (Boogers en Tops, 1998: 342).

Boogers en Tops verbinden daaraan onder meer de conclusie dat de schaal van een gemeente een betrekkelijk willekeurig gegeven is. Nu is het misschien wat al te enthousiast om op basis van één gevalstudie algemene uitspraken te doen over de maakbaarheid van gemeenschappen en de betekenis van schaal. Het is bijvoorbeeld zeer de vraag of bij de samenvoeging van grotere gemeenten ook een algemeen gemeenschapsgevoelen zou ontstaan. Voorts gaat het in elk geval om een langdurig proces, waar niet te licht over kan worden gedacht. Toch maakt ook het ene geval van Landgraaf duidelijk dat gemeenschappelijke belangen niet gebonden hoeven te zijn aan een 'toevallig' gebied, aan de toevallige schaal van een gemeente. Gemeenten bieden wel een kader om deze te organiseren, aan te wijzen en aan de orde te stellen. In dat licht is zowel schaalvergroting als schaalverkleining denkbaar indien dat zich vertaalt in herkenbare kaders om belangen te expliciteren en aan de orde te stellen.

¹¹ Boogers en Tops verwijzen hier naar enkele auteurs die verklaard tegenstander zijn van gemeentelijke herindelingen.

6 Variatie in de schaal van bestuur

Actieve gemeenschapsbevordering kan de mogelijkheid bieden om gemeente en gemeenschap met elkaar in verband te brengen of te houden. Daar waar voorheen de gemeente 'vanzelf' ontstond uit de gemeenschap, is de relatie veeleer wederkerig. De gemeente kan een stimulerende rol spelen in de vorming van de gemeenschap. Het onderscheiden en benoemen van gemeenschappelijke belangen is daarbij van betekenis. Niet elk belang vraagt om eenzelfde schaal van bestuur. Een gemeente vervult verschillende rollen, organiseert verschillende belangen en neemt op die wijze ook steeds een andere positie in ten opzichte van enerzijds andere overheden en anderzijds de burgers. Dit maakt het gezinszins vanzelfsprekend dat gemeenschappen dezelfde schaal zouden aannemen als de bestuurseenheid van de gemeente. Gemeenschappen hebben in de huidige tijd een ander karakter. Ze zijn veel minder gebonden aan een specifiek gebied. In de vorige eeuw kende ook het bestuur geografische beperkingen. Bovendien was de invloed van andere overheidslagen veel minder groot omdat die evenzeer met dezelfde fysieke beperkingen te kampen hadden. De gemeente kon betrekkelijk autonoom haar eigen zaken bestieren. Ondertussen zijn sommige 'zaken' veranderd in grote zaken, terwijl andere overheden, inclusief de Europese, geregeld interveniëren op het lokale niveau.

In de recentste algemene studie naar de betekenis van herindelingen, die van Toonen e.a. uit 1998, zijn verschillende functies aan gemeenten onderscheiden. Een daarvan is die van de gemeente als gemeenschap, een functie waarvan algemeen wordt aangenomen dat deze gebaat is bij een overzichtelijke schaal. In de context van herindelingen wordt in de genoemde studie onder meer geconstateerd dat bestuurders die ervaring hebben met herindeling, van mening zijn dat er na herindeling sprake is van afnemende politieke betrokkenheid.¹³

¹³ De onderzoekers zelf spreken echter van een genenigd beeld. De afnemende betrokkenheid is niet hard te maken, terwijl er toch ook positieve effecten worden waargenomen, zoals met name een verbetering van de 'procedurale kwaliteit'. Anders gezegd: het gevaar van 'vriendjespolitiek' neemt af.

Als gezegd is de functie van gemeenten als de expressie van het bestuur van de gemeenschap niet de enige rol van de gemeente. Lokaal bestuur vormt een onderdeel van het totale overheidsbestel. Gemeenten voeren in medebewind vele rijkstaken uit.

Herindelingen kunnen een bijdrage leveren aan sterkere bestuursonderdelen. In die redenering zou juist een opschaling van het bestuur gewenst kunnen zijn. Echter, de praktijk maakt duidelijk - zoals overigens ook eerder Denters, De Jong en Thomassen in 1990 en later Denters en Geurts in 1998 hadden geconstateerd - dat niet vaststaat of de 'kwaliteit van het bestuur' altijd wel profiteert van een grotere schaal. Nadat in Denemarken gedurende de jaren zeventig een grootschalige herindeling (opschaling) van het lokaal bestuur had plaatsgevonden,¹³ kon Mouritzen (1989) niet vaststellen dat dit geresulteerd had in een grotere tevredenheid van burgers over de kwaliteit van lokaal bestuur. Eerder integendeel, burgers in kleinere gemeenten toonden zich meer tevreden over hun lokaal bestuur. Ook in andere Europese landen is een duidelijk verband tussen schaal en kwaliteit van het beleid niet aangetoond (Keating, 1995). Wel komt uit de studie van Toonen naar voren dat direct betrokken bestuurders van mening zijn dat voor sommige taken de grotere schaal nut heeft gehad.

In de studie van Toonen e.a. wordt, zoals al eerder opgemerkt, erop gewezen dat het toenemend belang van Europees bestuur niet zonder betekenis zal blijven voor het functioneren van de Nederlandse overheid. De auteurs verwachten dat de gemeente meer en meer als coproducent en als medebestuurder van Europees beleid zal gaan functioneren, hetgeen weer nieuwe eisen zal stellen aan de inrichting van het lokaal bestuur.¹⁴

Uit de publicatie van Toonen e.a. blijkt zo vooral het inzicht dat er voor de verschillende functies van gemeenten ook verschillende schalen van bestuur geschikt zijn. Consequent

¹³ Het aantal gemeenten is daar in korte tijd teruggebracht van ongeveer 1.200 naar 375 (Mouritzen, 1989: 567).

¹⁴ Tegelijkertijd zal een eventuele versterking van de betekenis van Europa ook zo haar uitwerking hebben op het gemeenschapsgevoelen van mensen. Een inwoner van de kern Delfgauw kan zich dan met wel heel veel gemeenschappen vereenzelvigen. Naast 'Delfgauwenaar' is dat inwoner van de gemeente Pijnacker, burger in het stadsgewest Haaglanden, inwoner van de provincie Zuid-Holland, Nederlander en uiteindelijk ook nog Europees.

doorredenerend kan hieruit worden afgeleid dat er verschillende soorten van lokaal bestuur mogelijk moeten zijn. Voor de gemeenschapsfuncties van gemeenten is - zo wordt vermoed - een kleine schaal geschikt, voor de uitvoering van Europese taken mogelijk¹⁵ eerder een grote schaal. Zou het daarom ook niet eens tijd worden om voor de verschillende functies ook verschillende lokale besturen in het leven te roepen? Niet alleen gemeentelijke herindeling, ook intensievere intergemeentelijke samenwerking kan een antwoord bieden op problemen waarbij de schaal van gemeenten te klein is. En binnengemeentelijke decentralisatie of deconcentratie kan de eventueel gewenste schaalverkleining realiseren. Beide ontwikkelingen resulteren in een grotere verscheidenheid in het lokaal bestuur, waarbij in feite bijna nieuwe bestuurslagen ontstaan, zowel bovengemeentelijk als binnengemeentelijk.¹⁶

Vandaag de dag bestaan er in feite al binnen verschillende gemeenten verschillende schalen van bestuur.

Binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie hebben al een lange traditie. In tegenstelling tot wat algemeen wordt verondersteld blijft dit zeker niet beperkt tot de grotere gemeenten. Amsterdam en Rotterdam zijn aansprekende voorbeelden als het gaat om binnengemeentelijke decentralisatie, maar in menige gemeente bestaan wijk- of dorpsraden die naast inspraakbevoegdheden geregeld ook verschillende beheers- en uitvoerende taken hebben (zie Denis en Smalldenbroek, 1996; PvdA, 1999). Als het gaat om ambtelijke deconcentratie wordt al snel gerefereerd aan Utrecht, maar wederom geldt dat ook in vele kleinere gemeenten ambtelijke diensten verspreid over het gebied van de gemeente kunnen worden aangeboden (zie Verbeek, 1996; PvdA, 1999).

De meningen over nut en succes van decentralisatie en deconcentratie willen van tijd tot tijd sterk verschillen. In het

¹⁵ Wellicht ten overvloede: geen enkel tot op heden uitgevaardigd onderzoek pretendeert met zekerheid dat een grote schaal van bestuur beter is voor de kwaliteit van het beleid.

¹⁶ Voor de volledigheid moet hier wel vermeld worden dat de WRR (1995) al eerder het uiteenlopen van schalen van bestuur heeft geconstateerd, maar er tegelijkertijd op heeft gewezen dat het juist vanwege de toenemende veelzijdigheid uiteindelijk niet mogelijk is om voor elke situatie een passend bestuur in te stellen. Om die reden adviseert de WRR vast te houden aan de bestaande drie overheidslagen.

midden van de jaren tachtig genoten ze weinig populariteit. De direct na herindeling ingestelde wijkraden in de gemeente Zaanstad waren in betrekkelijk korte tijd weer opgeheven, terwijl zowel de Amsterdamse als de Rotterdamse binnengemeentelijke decentralisatie in die tijd slechte evaluaties kregen (zie Castenmiller, 1987: 147-151).¹⁷ Door deze beeldvorming is het een betrekkelijk onbekend gegeven dat in verschillende gemeenten al vele jaren redelijk succesvol opererende wijk- en dorpsraden actief zijn. De laatste tijd ontstaat hiervoor weer meer en meer aandacht. Daarbij is zowel een aantal bevorderende factoren voor succes aan het licht gekomen, als een aantal problemen en bedreigingen.

Wijk- en dorpsraden kunnen, zo blijkt uit verschillende praktijkinventarisaties,¹⁸ heel verschillende vormen aannemen. Leden van deze raden kunnen gekozen worden. Het kan ook gaan om verenigingen of stichtingen, waarbij vertegenwoordigers worden aangezocht. De raden kunnen louter een adviesbevoegdheid aan de gemeenteraad hebben. Maar gemeenteraden zouden zich er eveneens toe kunnen verplichten om altijd een wijk- of dorpsraad te consulteren bij plannen of voornemens die betrekking hebben op dorp of wijk. Wijk- of dorpsraden kunnen ook bepaalde uitvoerende bevoegdheden hebben, waarbij ze zelfs vrijelijk over een bepaald budget kunnen beschikken. Zoals gezegd komen daarbij in de Nederlandse praktijk vele varianten voor.

Tot nu toe is in dit essay met nadruk betoogd dat gemeenschappen op verschillende wijzen kunnen ontstaan of zelfs worden gevormd. Een consequentie daarvan is dat niet 'van bovenaf' (bijvoorbeeld bij herindelingen door de rijksoverheid) kan worden opgelegd of en in welke vorm er aan binnengemeentelijke decentralisatie moet worden gedaan. Of er behoefte is aan de instelling van wijk- of dorpsraden, of gemeenten een kernenbeleid willen gaan voeren, of ze

¹⁷ In de loop van de jaren negentig is de beoordeling van de deelraden in de grote gemeenten echter in positieve zin bijgesteld. Met name kan worden gewezen op het rapport van de Commissie-Tops over het functioneren van het Amsterdamse bestel uit 1997.

¹⁸ Verbeek, 1996; Denis en Smalldenbroek, 1996; Gerritsen, 1999; PvdA, 1999.

wijkaanpakken voorstaan, moet een keuze blijven van de gemeente zelf. Ook de vorm die ze daarbij kiezen, moet volledig vrij zijn. Alleen binnen de gemeente bestaat het inzicht welke vorm het best past. Er is geen algemeen model.

Het instellen van wijk- of dorpsraden kan daarmee ook niet worden verplicht bij herindelingen. De casus-Landgraaf liet zien dat juist het 10-jarige streven naar één gemeente succes heeft gehad.

Wel bieden herindelingen een goed moment om de vraag naar de wenselijkheid van een wijk- of kernenbeleid indringend aan de orde te stellen. Herindelingen maken een herinrichting van de gemeentelijke organisatie noodzakelijk, hetgeen ook de ruimte kan bieden voor het doorvoeren van binnengemeentelijke decentralisatie. Het kan onder meer de mogelijke weerstand tegen de herindeling verzachten. Tegelijkertijd is dat ook een bedreiging. Soms kan het wat al te duidelijk zijn dat de dorpsraden louter zijn ingesteld om de pijn van de herindeling te verminderen. Bovendien heeft nog niet zo lang geleden de studie van Berghuis, Herweijer en Pol duidelijk aangetoond dat bij herindelingen de nieuwe gemeentelijke organisatie met vele kortere-termijnproblemen ('fusie-effecten') wordt geconfronteerd. Het (ondoordacht) instellen van wijk- of dorpsraden kan dan een extra complicatie zijn.

Het is toch al niet eenvoudig. Uit verschillende van de recente studies wordt duidelijk dat dorpsraden een bijdrage kunnen leveren aan het functioneren van de 'dorpse' gemeenschap. Tegelijkertijd kan de gemeenteraad zich wat afstandelijker opstellen, de mening van dorpsraden wel aanhoren, maar 'het algemeen belang' de doorslag laten geven. Dorpsraden dreigen dan vernalen te worden tussen de wensen van hun directe achterban en de gemeenteraad. Als de burgers in het dorp het gevoel krijgen dat de dorpsraad weinig in de gemeentelijke melk te brokkelen heeft, zullen zij er steeds vaker voor kiezen om zich rechtstreeks op de gemeenteraad te oriënteren.

Om die reden is het in elk geval verstandig om de positie van wijk- en dorpsraden, hun bevoegdheden en mogelijkheden vast te leggen zodat daarover bij de burgers die door deze raden vertegenwoordigd worden, de dorps- en wijkraadleden en de gemeenteraad zelf geen misverstanden kunnen bestaan. En de

dorpsraad moet daadwerkelijk de mogelijkheden hebben om invulling te geven aan die bevoegdheden. Het moet wel ergens over gaan.

Het instellen van dorps- of wijkraden leidt hoe dan ook tot een complexer bestuur. Uit een verkenning op de recent heringedeelde gemeente Schouwen-Duiveland (Gerritsen, 1998) kwam onmiskenbaar naar voren dat zowel de nieuwe gemeenteraad als de afzonderlijke dorpsraden ten minste moeten wennen aan de nieuwe situatie en hun rol daarin. Sommige van de dorpsraden slagen daar niet voldoende in. Andere groeien in korte tijd door tot volwaardige besturen van hun dorpse gemeenschap. Als het gaat om wijkraden in grotere gemeenten, zijn vergelijkbare knelpunten met de daarbij behorende fiasco's en succesverhalen geconstateerd.

De enige les die hieruit is te trekken, is dat het instellen van wijk- en dorpsraden in elk geval serieuze overweging behoeft. Het is een zinnvolle anticipatie op het steeds meer uiteen gaan lopen van de verschillende schalen, verbonden aan de verschillende functies binnen één lokaal bestuur. Zo geformuleerd is het ook niet noodzakelijk dat alleen bij herindelingen overwogen zou moeten worden om wijk- of dorpsraden in te stellen. Op elk moment zou een gemeentebestuur zich de vraag kunnen stellen of een vorm van territoriale of functionele decentralisatie gewenst is. Of daar daadwerkelijk toe wordt overgegaan, welke vorm dergelijke raden krijgen, of dergelijke raden territoriaal (wijk of kern) dan wel functioneel (adviesraden) van karakter moet zijn, hoe ze samengesteld worden, welke bevoegdheden ze krijgen; dat zijn allemaal vragen die alleen op het niveau van elke afzonderlijke gemeente beantwoord kunnen worden.

7 Besturen op menselijke maat

Niet alleen in Nederland wordt een spanning gevoeld tussen de begrippen 'gemeente' en 'gemeenschap'. Wat de Engelse situatie betreft stelt Beetham: *'The formal political sphere is defined as a bounded territory, which may or may not (in the UK usually not) correspond to any coherent geographical entity with which people can identify. The informal political sphere, on the other hand, is now a potentially boundless space, whose associations may compromise anything from a local group of neighbours to an international group of communicators on the Internet. The disjunction between the spatial ranges of government and civil society respectively poses a serious difficulty for a project of democratisation that links the two. It also renders problematic the apparently simple concept of "local democracy"* (Beetham, 1996: 47).

Inderdaad, het begrip 'lokale democratie' is niet simpel. De discussie over de optimale schaal van het lokaal bestuur is eendeloos omdat er geen eenduidig, simpel antwoord is. Vanwege het steeds losser worden van de relatie tussen gebied en bestuur wordt de situatie voortdurend ingewikkelder. Juist daarom leidt het betoog tot nu toe tot de conclusie dat het vasthouden aan bestaande gemeenten als onaanvaardbaar bestuur van een vermeende gemeenschap ten minste overdreven is. Gemeenten laten zich opnieuw inrichten, gemeenschappen kunnen opnieuw ontstaan. Schaalvergroting én schaalverkleining kunnen opportuun zijn en hebben uiteindelijk ook consequenties voor de positie van de gemeenten zelf. Het betoog kan niet worden gelezen als een pleidooi voor ongebreidelde gemeentelijke schaalvergroting en grote voortvarendheid bij herindelingen. Er is hiervoor ook gewezen op het mogelijk uiteen gaan lopen van optimale schalen van bestuur, analoog aan de verschillende functies die gemeenten in de huidige samenleving te vervullen hebben. In sommige gevallen kan daarom schaalverkleining een nuttige reactie zijn. Het vereist wel dat gemeenten bereid zijn om beleidsruimte, invloed en dus macht af te staan, zowel in groter verband (intergemeentelijke samenwerking, herindeling) als op een lager niveau (wijk- of dorpsraden).

In discussies over gemeentelijke herindeling wordt, onder meer door de rijksoverheid, soms sterk de nadruk gelegd op de kwaliteit van het bestuur, op de robuustheid van gemeenten, juist omdat gemeenschappen niet (of in elk geval niet meer) 'vanzelf' ontstaan, heeft de gemeente vandaag de dag zeker ook de opdracht om gemeenschapsvorming te stimuleren. Dit kan gebeuren door gemeenschappelijke belangen te benoemen en de burgers actief te betrekken bij de behartiging van die belangen. Deze betrokkenheid van burgers bij de besluitvorming is in die context niet alleen instrumenteel, is niet alleen een methode voor besluitvorming. De actieve betrokkenheid van burgers zorgt ook voor maatschappelijk draagvlak bij de uiteindelijke beslissing. En de deelname door burgers aan maatschappelijke processen draagt bij aan de gewenste gemeenschapsvorming en de vorming van sociaal kapitaal (Putnam, 1993).

Aan het belang van die functie van het lokaal bestuur moet in de afweging rond gemeentelijke herindeling zeker ook aandacht worden besteed. Welke waarborgen en mogelijkheden zijn er dat binnen de eventueel heringedeelde gemeente ook een gemeenschap ontstaat? Daarmee is niet gezegd dat herindelingen per definitie beschouwd moeten worden als een bedreiging van sociale gemeenschappen. Hiervoor is juist met nadruk betoogd dat de gedachte dat binnen gemeenten als vanzelf een gemeenschapsgevoelen bestaat in elk geval normatief en in sommige opzichten ook wat naïef is. Toch wordt juist deze veronderstelling geregeld gebruikt om de 'onaantalbaarheid' van de huidige, toch vrij toevallige gemeentegrenzen te verdedigen. Gemeenten en gemeenschappen kunnen grotendeels samenvallen, maar niet vanzelf. Lokale besturen moeten zich meer realiseren dat hier 'aan gewerkt' moet worden. Maar gemeenten hebben daartoe ook goede mogelijkheden. Er is alle reden om aan te nemen dat in psychologische zin de gemeenten in elk geval de meest nabijge bestuurslaag zijn. Als er iets in de directe omgeving van burgers fout gaat, dan 'moet de gemeente daar wat aan doen'.

Een goede samenleving is gediend met een goed functionerend maatschappelijk middenveld, met burgers die niet langs elkaar

heen leven, maar samen praten en samenwerken. Gemeenten hebben de middelen in handen om dat mogelijk te maken door de ondersteuning van maatschappelijke organisaties en door de betrokkenheid van burgers bij het bestuur van hun gemeente, wijk of kern te stimuleren.

Het is een opdracht voor gemeenten om actief de gemeenschapszin van burgers te bevorderen en de randvoorwaarden daarvoor in stand te houden. Het is een opdracht voor de rijksoverheid om gemeenten de middelen te bieden dit mogelijk te maken.

Lijst van geraadpleegde literatuur

- Agnew, J.A., *Place and politics, the geographical mediation of state and society*. Boston, Allen & Unwin, 1987.
- Barber, B.R., *Strong democracy, participatory politics for a new age*. Berkeley, University of California Press, 1984.
- Beetham, D., *Theorising Democracy and local government*. In: D. King en G. Stoker (eds.), *Rethinking Local Democracy*. London, MacMillan Press LTD, 1996.
- Berg, J.Th.J. van den, *Samenhang en Overzicht, een essay over de lokale democratie aan het einde van de eeuw van de staat*. Den Haag, VNG uitgeverij, 1998.
- Berghuis, J.M.J., M. Herweijer en W.J.M. Pol, *Efficientie van herindeling*. Deventer, Kluwer, 1995.
- Boogers, M., *Bestuurlijke vernieuwing: schaalverandering en democratisering*. In: N.J.M. Nelissen, A.J.A. Godfroi en P.J.M. de Goede (red.), *Vernieuwing van bestuur: inspirerende visies*. Bussum, Coutinho, 1996.
- Boogers, M., *Het onderste uit de KAN, maatschappelijk draagvlak voor stadsregionaal bestuur in het knooppunt Arnhem - Nijmegen*. Delft, Eburon, 1998.
- Boogers, M. en P.W. Tops, *Het mirakel van Landgraaf, gemeentelijke herindeling als cultureel moderniseringsproces*. Landgraaf, Gemeente Landgraaf, 1997.
- Boogers, M. en P.W. Tops, *Gemeentelijke herindeling als proces van culturele modernisering*. In: Bestuurswetenschappen 1998 (52) 6, p. 334-345.
- Brasz, H.A., *Veranderingen in het Nederlandse Communisme, de gemeentebesturen als element in het Nederlandse stelsel van*

sociale beheersing. Arnhem, VUGA-boekerij/G.W. van der Wiel & co, 1960.

Brink, H. van den, *Democratie zonder grenzen*. In: H. van den Brink (red.), *Bestuur en territorium*, opstellen aangeboden aan drs. A. Bours. Amsterdam, Het Spinhuis, 1992.

Brink, B. van den, *De Civil Society als 'kloppend hart' van de maatschappij*: Drie filosofische visies. In: P. Dekker (red.), *Civil Society*. Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994.

Castenmiller, P., *De relatie bestuur - bestuursden op lokaal niveau*. In: T. Roes e.a., *Gemeente, Burger, Klant*. Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1987.

Castenmiller, P., *Onverschillige democratie*. Betrokkenheid bij de lokale politiek. Amsterdam, Het Spinhuis, 1994.

Castenmiller, P., *Herindeling op een eiland*. Den Haag, SGBO, 1996.

Commissie-Tops, *Delen van bestuur, om de versterking van het bestuurlijk stelsel in Amsterdam*. Amsterdam, Gemeente Amsterdam, 1997.

Dahl, R.A. and E.R. Tufte, *Size and Democracy*. London, Oxford University Press, 1974.

Dekker, P., *Enige aspecten van de lokale politieke cultuur en participatie in Nederland in de jaren zeventig en tachtig*. In: T. Roes e.a., *Gemeente, Burger, Klant*. Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1987.

Dekker, P. (red.), *Civil society, verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk*. Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994.

Dekker, P., *Lokale binding: woonplaats als achtergrond en oriëntatie van sociale en politieke opvattingen en participatie*. In: V. Veldheer, P. Dekker, T. van der Pennen, E. ter Borg, P. Castenmiller en J. van Kesteren, *Het lokale profiel*. Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994.

Denis, E. en A.J.H. Smallembroek, *Besturen en communiceren in meerkernige gemeenten*. Den Haag, VNG uitgeverij, 1996.

Denters, S.A.H., H.M. de Jong en J.J.A. Thomassen, *Kwaliteit van gemeenten*. Den Haag, VUGA-uitgeverij, 1990.

Denters, S.A.H., *Het succes van falend beleid: het politiek-bestuurlijke succes van gemeentelijk herindelingsbeleid*. In: *Bestuurswetenschappen 1996* (50) 6, p. 439-455.

Denters, S.A.H. en H.M. de Jong, *De staatsvorm van het koninkrijk*. In: W. Derksen en W.G.M. Salet (red.), *Bouwen aan binnenlands bestuur*. Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1996.

Denters, S.A.H. en P.A.Th.M. Geurts (red.), *Lokale democratie in Nederland*. Burgers en hun gemeentebestuur. Bussum, Uitgeverij Coutinho b.v., 1998.

Derksen, W., *De gemeente als gemeenschap, naar een nieuw lokaal bestuur*. 's-Gravenhage, VUGA-uitgeverij, 1992.

Derksen, W., *De bereikbare overheid, over de leer van het binnenlands bestuur*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar in de leer van de gemeente (Thorbecke Leerstoel) aan de Rijksuniversiteit te Leiden op 24 maart 1995. Den Haag, VUGA, 1995.

Derksen, W., J.A. van der Drift, R. Giebels en C. Terbrack, *De bestuurskracht van kleine gemeenten*. Leiden, Onderzoekscentrum Sturing van de samenleving, 1987.

Derksen, W., en W.G.M. Salet (red.), *Bouwen aan binnenlands bestuur*. Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1996.

Deth, J. van, *Social involvement and democratic politics*. In: J. van Deth (ed.), *Private groups and public life*. London, Routledge, 1997.

- Dölle, A.H.M., *Wie doet de huishouding, enkele beschouwingen* over art. 124 lid 1 Grondwet. Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1999.
- Gerritsen, N.W., *Dorpsraden in beschouwing, een onderzoek naar de invloed van dorpsraden op de relatie tussen burgers en gemeentebestuur in de gemeente Schouwen-Duiveland*. Enschede, Universiteit Twente, 1999.
- Groenman, S.J., *De gemeente als veld en rayon*. In: Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlands Volk, Sociaal Wetenschappelijke Verkenningen, Assen, Van Gorcum & Comp b.v., 1957.
- Haan, J. de, *Zelfbestuur en staatsbeheer, het politieke debat over burgerschap en rechtsstaat in de twintigste eeuw*. Amsterdam, Amsterdam University Press, 1993.
- Heusden, J. van en E. Spaans, *Over het hedendaags staatsburgerschap*. In: J.B.M. Tilman (eindred.) *Het huis van Thorbecke, 19 essays over bestuurlijke organisatie of zo*. Den Haag, Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1993.
- Hollthoorn, F.L. van, *Nederlandse burgerzin, tussen feit en fictie*. In: J.B.D. Simonis, A.C. Hemerijck en P.B. Lehning, *De Staat van de burger, beschouwingen over hedendaags burgerschap, Beleid en Maatschappij, jaarboek 1991*. Meppel/Amsterdam, Boom, 1992.
- Jong, H.M. de, *Normatieve gemeentetheorie: staatkundige vernieuwing in historisch perspectief*. In: Bestuurswetenschappen 1998 (52) 6, p. 273-288.
- Herweijer, M., *Schaal en gemeente*. In: A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.), *Lokaal Bestuur in Nederland*. Alphen aan den Rijn, Samsom, 1998.
- Keating, M., *Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice*. In: D. Judge, G. Stoker & H. Wolman (eds.), *Theories of Urban Politics*. London, Sage Publications, 1995.
- Kleijn, A., *De irrationele achterkant van het openbaar bestuur*. Assen/Den Haag, Van Gorcum & Comp b.v./VUGA-Boekerij, 1974.
- Kleijn, A., *Hoog tijd voor gemeentelijke schaalvergroting*. In: Ng-magazine 6, 13 mei 1994.
- Lelieveldt, H., *Wegen naar macht*. Amsterdam, uitgeverij Thela - Thesis, 1999.
- Mouritzen, P.E., *City Size and Citizen's Satisfaction*. In: *European Journal of Political Research* 17 (1989), p. 661-688.
- Ostrom, E., *Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions*. *Social Science Quarterly* 53 (1972), p. 474-493.
- Partij van de Arbeid, *De gemeente in de kern, binnengemeentelijke decentralisatie na herindeling*. Den Haag, Tweede-Kamerfractie PvdA, 1999.
- Putnam, R.D., *Making democracy work, civic traditions in modern Italy*. Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Randeraad, N., *Thorbecke en de maakbaarheid van het binnenlands bestuur*. In: *Bestuurswetenschappen* 1997 (51) 6, p. 344-359.
- Rawls, J., *A Theory of Justice*. Cambridge, Harvard University Press, 1971.
- Sandel, M.J., *Democracy's Discontent, America in Search of a Public Philosophy*. Cambridge, Harvard University Press, 1996.
- Sharpe, L.J., *The dynamics of institutional change, local government reorganization in Western Democracies*. In: B. Dente en

F. Kjellberg (ed.), *Local government reorganization: general theory and UK practice*. London, Sage, 1988.

Stuurman, S., *Wacht op onze daden. Het liberalisme en de vernieuwing van de Nederlandse staat*. Amsterdam, Uitgeverij Bert Bakker, 1992.

Stouthuysen, P. (red.), Alexis de Tocqueville, *over de democratie in Amerika* - Tweede Boek. Leuven/Amersfoort, Acco, 1993.

Thorbecke, J.R., *Historische schetsen*. 's Gravenhage, Martinus Nijhoff, 1872.

Thomassen, J.J.A., *Burgers in twee gedaanten*. In: *Beleid & Maatschappij*, 1979 (6) 2, p. 38-51.

Thomassen, J.J.A., *Democratie, problemen en spanningsvelden*. In: J.J.A. Thomassen (red.), *Hedendaagse democratie*. Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1991.

Toonen, T.A.J., *Denken over binnenlands bestuur, theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*. 's-Gravenhage, VUGA-uitgeverij b.v., 1987.

Toonen, Th., M. van Dam, M. Glim en G. Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling, herindeling en kwaliteit*. Assen, Van Gorcum en Comp b.v., 1998.

Top, G.J. van der, *Samenvoeging van gemeenten. Analyse der parlementaire behandeling sinds 1851*. Arnhem, VUGA-boekerij/G.W. van der Wiel & Co, 1960.

Tops, P.W., S.A.H. Denters, P. Depla, J.W. van Delth, M.H. Leijenaar en B. Niemöller, *Lokale Democratie en Bestuurlijke Vernieuwing in Amsterdam*. Den Haag, *Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle*, Delft, Eburon, 1991.

Veldheer, V., *Kantelend bestuur, onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokale bestuur in de periode 1851-1985*. Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994.

Verbeek, M., *Binnengemeentelijke deconcentratie en de kloof tussen burger en bestuur*. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1996.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Wet en Wezen*. Uit de geschriften van Prof. Dr. G.A. van Poelje over de Nederlandse Gemeente. Alphen aan den Rijn, N. Samsom N.V., 1954.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *De zeven functies*.

Een bijdrage aan de discussie over decentralisatie. Den Haag, Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1981.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Toekomstige positie van gemeenten, discussienota De taken*. Den Haag, VNG uitgeverij, 1996.

Vries Reilingh, H.D. de, *Het regionale aspect in het sociaal onderzoek; naar aanleiding van de platelandsociografieën van het ISONEVO*. In: Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlands Volk, *Sociaal Wetenschappelijke Verkenningen*. Assen, Van Gorcum & Comp b.v., 1957.

Waltmans, H.J.G., *Gemeentelijke herindeling in Nederland, van de Franse tijd tot heden*. Hoogezand, Stubeg, 1994.

Wesseling, H.L., *Alles naar wens, tien voordrachten over cultuur, geschiedenis & politiek*. Amsterdam, Uitgeverij Bert Bakker, 1998.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Orde in het binnenlands bestuur*. Rapporten aan de regering nr. 49. Den Haag, SDU uitgevers, 1995.

Zijderfeld, A.C., *Het bestuur en de gemeenschap*. In: *Bestuurswetenschappen* 1997 (51) 1, p. 5-10.

Uitgave

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-generaal Openbaar Bestuur
Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie
Afdeling Bestuur en Wetgeving
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Productiebegeleiding

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Voorlichting en Communicatie

Ontwerp omslag

Grafisch bureau Van Eijelen, Den Haag

Druk

Lakerveld BV, Den Haag

99339

December 1999