

Politiek op kleine schaal

*Drs. P.G. Castenmiller**

1. BURGERS EN GEMEENTEN

In de gemeentewet van Thorbecke zit de aanname verweven dat op het lokale niveau de afstand tussen burgers en lokale overheid klein is. Op basis van die aanname wordt vervolgens gesteld dat de kleine schaal van de gemeente aan burgers een geschikt uitgangspunt biedt om tot een betekenisvolle invulling van hun staatsburgerschap te komen (Van Heusden en Spaans, 1993: 96). In de aanloop van de laatste wijziging van de gemeentewet, die in 1993 uiteindelijk zijn beslag heeft gekregen, is dit adagium nog eens herhaald: 'De gemeenten nemen een zeer belangrijke plaats in ons staatsbestel in. Zij vormen de basiscellen van onze democratische staat. Als bestuurslaag die in het algemeen het dichtst bij de burger staat zijn zij primair verantwoordelijk voor de meeste zaken waarmee de burger in het dagelijks leven wordt geconfronteerd, zoals de leefomgeving, de huisvesting, het welzijn, de openbare orde, etc. Ontlenen de gemeenten hieraan al hun belang, daarbij komt nog dat het gemeentelijk beleid, méér dan andere bestuurslagen, direct kan worden beïnvloed door de bevolking. De democratie krijgt – ook via inspraak en participatie van de bevolking – op de meest directe wijze op lokaal niveau gestalte' (TK 1985-1986, 19403, nr 3: 9).

Toch bestaat er al decennia lang twijfel over het belang van de gemeente als politieke gemeenschap waar de burger zich direct bij betrokken voelt. Meent Van Poelje in 1928 nog dat vooral het lokale bestuur de belangstelling van mensen wekken en binden kan, na de Tweede Wereldoorlog ontkent hij de 'notie van actief burgerschap' en eveneens het bestaan van een ruime belangstelling van burgers voor bestuursaangelegenheden (zie: Toonen, 1987: 96-97). Deze twijfel van Van Poelje raakt aan een fundamenteel probleem in het denken over het lokale bestuur en de relatie met zijn burgers. In feite zijn er, ondanks de dominantie van het beeld van de autonome gemeente als bestuur van de hechte gemeenschap (Derksen, 1995: 10), vele auteurs en tientallen publicaties te noemen, waarvan sommige van voor de Tweede Wereldoorlog dateren, die dit beeld wensen te betwifelen. Al bijna veertig jaar geleden stelde Groenman, mede op basis van zijn betrokkenheid bij een reeks aan sociologische studies in plattelandsgemeenten die al in de Tweede Wereld-

* Drs. P.G. Castenmiller is politicoloog en werkzaam bij SGBO. Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG.

oorlog aanving (De Vries Reilingh, 1957), vast: 'Bij het bestuderen van de gemeentelijke problematiek betekent dit in onze tijd, dat een gemeente niet meer kan zijn 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 samenvallen van alle rayons en velden zal zijn' (Groenman, 1957: 154-155). In zijn proefschrift uit 1960 wijst Brasz eveneens op de 'gemeenterayon overschrijdende kaders' van de 'actievelden' van inwoners (Brasz, 1960: 156) en de vele maatschappelijke ontwikkelingen (zoals de groei van de media) die dit proces bevorderen. Zich plaatsend in de traditie van Van Poelje en Brasz onderschrijft Derksen (1995: 11) de twijfel: 'In veel opzichten heeft „de gemeente als gemeenschap” opgehouden te bestaan; de gemeenschap is niet meer constituerend voor de gemeente.'

In de laatste jaren wordt de twijfel over de gemeente als de plaats waar de burger politieke belangstelling voor heeft en politieke activiteit wil ontplooiën, niet in het minst gevoed door de sinds 1990 in volle hevigheid opgelaaide discussie over een vermeende crisis van de lokale democratie. Voor dat jaar zijn er op basis van verschillende vaak incidentele onderzoeken wel uitingen van twijfel over de levensvatbaarheid van de lokale democratie aan te treffen (zie voor een overzicht: Castenmiller, 1994). De opmerkelijk lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1990 heeft echter een bijzonder intensieve aandacht voor de lokale democratie bevorderd. Sindsdien is het functioneren van de Nederlandse lokale democratie uitgebreid onderzocht en is materiaal ter beschikking gekomen die de twijfel bij de 'korte afstand these' heeft bevorderd (onder meer: Tops et al., 1991)

In deze bijdrage staat deze 'korte afstand these' centraal. Is het werkelijk zo dat vanwege de kleine schaal van de gemeente de burger meer betrokken is bij de lokale politiek?

In de volgende paragraaf worden de theoretische veronderstellingen die resulteren in de gedachte dat de burger bij uitstek betrokken is bij de lokale politiek beschreven. In de derde paragraaf worden verschillende maatschappelijke ontwikkelingen beschreven die relevant zijn voor de aannemelijkheid van de verschillende visies. De daarop volgende paragraaf bevat enkele empirische bevindingen die een bijdrage leveren aan de waardering van de verschillende visies. Al deze informatie resulteert in de laatste paragraaf in

enkele afsluitende opmerkingen over de aannemelijkheid van grote betrokkenheid van burgers bij hun lokale bestuur.

2. DRIE VISIES

In de literatuur zijn drie visies te onderscheiden waarin een grote betrokkenheid van de burger bij de lokale politiek wordt verondersteld.

De eerste benadering is gebaseerd op de gedachte dat de gemeente een sociale gemeenschap is; vanwege het gemeenschapskarakter willen de leden graag een bijdrage leveren aan het bestuur. Dit uit zich onder meer in een grote betrokkenheid; de leden van de gemeenschap hebben grote belangstelling voor de dagelijkse gang van zaken binnen die gemeenschap, zij beschikken over een grote kennis over het reilen en zeilen in de gemeenschap en zij ontplooiën bij voorkeur binnen de context van de gemeenschap politiek gedrag. Deze denkwijze wordt wel aangeduid als de *politieke gemeenschapsbenadering*. Een groep van Franse en Engelse onderzoekers van de lokale democratie beschrijven de gedachtenlijn rond de politieke gemeenschapsbenadering (door hun 'community-identification theory' genoemd) als volgt: 'The prime components of the theory (...) are first, the view that communities are not the artificial constructs of central authorities, but natural units which arise out of the habitual patterns of social life. Secondly, such units should, ideally, be small allowing people to develop mutual knowledge and understanding. This will, thirdly, encourage a concern for the area and its people which will result in higher levels of participation, especially, where the community has a genuine degree of autonomous governmental control over its affairs' (Mabileau et al., 1989: 234).

In het verlengde van deze benadering ligt een tweede visie op de relatie tussen lokale overheid en burgers. In deze visie wordt verondersteld dat burgers door hun veelvuldige contacten met mensen in de overzichtelijke context van de gemeente vooral belangstelling hebben voor, kennis opdoen van en tot activiteit komen in de gemeente. Deze invalshoek wordt aangeduid als de *politieke interactie-benadering*. Een goede omschrijving van de politieke interactiebenadering is aan te treffen in een studie van Verba en Nie. Daarin wordt gesteld dat in een kleinere bestuurseenheid een individu meer of makkelijker relevante informatie kan verwerven. Bovendien kent de interactie met andere leden van de gemeenschap een hogere intensiteit. In grotere bestuurseenheden, zo stellen Verba en Nie, is de politiek gecompliceerder, onpersoonlijker en afstandelijker (Verba en Nie, 1972: 230-231).¹

In de literatuur worden ook wel verklaringen voor betrokkenheid bij het lokale bestuur gepresenteerd, die geïnspireerd zijn door de politieke economie. In deze benaderingen wordt de burger beschouwd als een in zijn politiek handelen rationeel individu. Hij of zij zal zich alleen betrokken voelen – en in het bijzonder blij geven van politiek gedrag – als tegenover de investering om tot betrokkenheid te komen (kosten) ook baten staan. In deze benadering staat veelal de beïnvloeding van beleid centraal. De burger moet daarvoor

moeite doen, maar krijgt ervoor terug dat het beleid aan zijn wettens tegemoet komt. In het algemeen stoelt deze benadering op het werk van Downs (1957) en Olson (1965), terwijl Denters et al. (1990) de benadering hebben getoetst voor het Nederlandse lokale bestuur.

In deze benadering is vooral de individuele afweging tussen de kosten van activiteit en de baten van die activiteit van belang. In de context van het lokale bestuur wordt verondersteld dat de kosten voor betrokkenheid, en weer in het bijzonder participatie, op lokaal niveau verhoudingsgewijs gering zijn. Het kost minder moeite om politieke kennis op te doen van het lokale systeem, van het specifieke beleid en over de betrokken politici. Denters et al. (1990: 8) en verder) vermoeden dat ook het gevoel van burgers dat zij iets kunnen bereiken op het lokale niveau groter zal zijn, waardoor deze burger ook eerder tot daadwerkelijke activiteit zal overgaan. Verder veronderstellen zij dat het lokale systeem toegankelijker is, bijvoorbeeld door spreekuren van wethouders en raadsfracties, de nabijheid van vergaderingen, de mogelijkheden tot inspreken, of de niet ondenkbare kans de wethouder bij de bakker of 's zondags na de kerk te spreken.

Hierna zijn de essentiële argumenten van de drie benaderingen samengevat. In de politieke gemeenschapsbenadering geldt het volgende:

- de gemeenschap is een natuurlijke eenheid die direct verbonden is met het dagelijkse leven;
- binnen zo'n gemeenschap is er een grotere kans op wederzijdse bekendheid en begrip;
- dit resulteert in een grotere betrokkenheid bij de gemeenschap; en
- daarom ook in een grotere bereidheid van burgers om zich in te zetten voor het bestuur van de gemeenschap.

In de politieke interactiebenadering wordt de kleinere schaal verbonden met de volgende gedachtengang. De kleine schaal impliceert:

- grotere overzichtelijkheid en begrijpelijkheid van de lokale politiek; eenvoudiger om relevante en begrijpelijke informatie te verwerven;
- een grotere kans om in de politiek iets te bereiken;
- een grotere interactie tussen individuen;
- een grotere eenvoud van politieke betrokkenheid, en in het bijzonder politieke activiteit.

Ook aan de basis van de economische benadering staat de veronderstelling dat het lokale niveau door zijn schaal (gezien als aantal burgers per bestuurlijke eenheid):

- overzichtelijker en toegankelijker is;
- daardoor nemen kosten voor politieke activiteit af.

De verschillen tussen de benaderingen zijn in feite minimaal. De 'grotere interactie tussen individuen' (politieke interactiebenadering) verschilt niet veel van het bestaan van 'grotere wederzijdse bekendheid en begrip' (politieke gemeenschapsbenadering). De bereidheid zich in te zetten voor de ge-

meenschap hoeft niet direct te vertalen in politieke activiteit maar kan ook gestalte krijgen in maatschappelijke organisaties. Juist activiteit in dergelijke organisaties wordt van zo'n cruciaal belang geacht in de politieke interactie-benadering.

Deze economische benadering is directer dan de eerste twee. Het gaat niet om de contacten en de interactie met anderen in de gemeenschap en het gaat niet om maatschappelijke activiteit die politieke activiteit bevordert. Elk individu maakt voor zich een afweging tussen kosten en baten en baseert daarop zijn of haar gedrag. De overzichtelijkheid en toegankelijkheid van het lokale bestuur verminderen de kosten. De door een individu waargenomen baten zullen van situatie tot situatie verschillen. Wel staan begrippen als 'overzichtelijkheid' en 'toegankelijkheid' weer centraal.

Het wezenlijke verschil tussen de politieke gemeenschaps- en de politieke interactiebenadering is vooral gelegen in de kwestie of de eenheid van bestuur door de mensen wordt ervaren als een *natuurlijke* eenheid die direct *verbonden* is met hun dagelijks leven. In de politieke interactiebenadering doet dat niet terzake. Volgens die benadering is louter de grotere interactie tussen de burgers voldoende om grotere betrokkenheid te bevorderen. In feite is de politieke interactiebenadering een 'simpele' variant van de gemeenschapsbenadering. Het enige echt wezenlijke verschil is de veronderstelling in de gemeenschapsbenadering dat een bestuurlijke eenheid een natuurlijke eenheid is, waarmee de mensen zich verbonden voelen.

Als gezegd is het verschil tussen de economische benadering en de overige twee gelegen in het belang dat men aan de interactie met anderen hecht. In de economische benadering is die interactie met anderen geen centraal argument.²

Ondanks de verschillen kan worden vastgesteld dat de drie benaderingen een zelfde effect voorspellen en zich daarbij bedienen van elkaar gedeeltelijk overlappende argumenten. Dit maakt het lastig de drie benaderingen in empirisch onderzoek te scheiden en te toetsen.

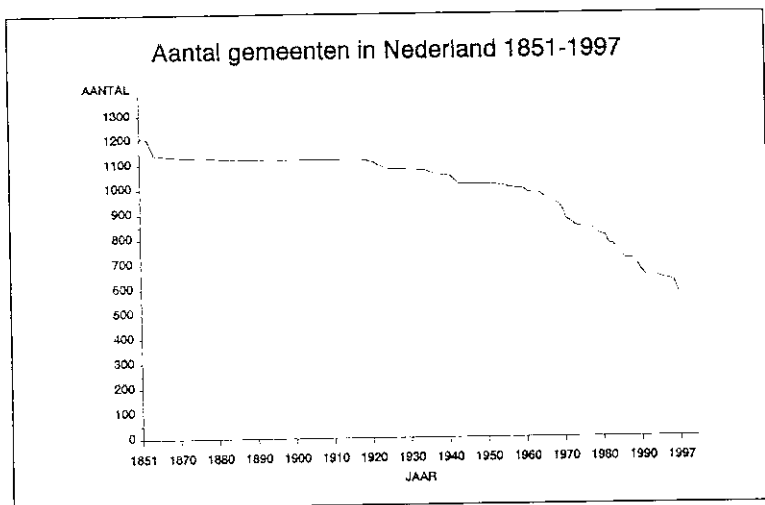
3. VERANDERENDE CONTEXT

Er is vandaag aan de dag alle reden om de drie benaderingen gedegen te toetsen. Er zijn namelijk in ieder geval vele contextuele gegevens die aanleiding geven om de uitgangspunten van de verschillende visies en daarmee ook het gemeenschappelijke effect dat zij willen verklaren, in het huidige tijdsgewricht te betwijfelen. Als we het aantal en de schaal van de huidige Nederlandse gemeenten vergelijken met de oorspronkelijke situatie in 1851, dan zijn er immense verschillen. Het aantal gemeenten is vrijwel gehalveerd, zoals weergegeven in de op blz. 380 opgenomen figuur 1.³

Voor na de Tweede Wereldoorlog, en meer in het bijzonder na 1970, is er sprake van een sterke afname van het aantal gemeenten. Dit maakt het aannemelijk dat vele gemeenten hedentendage een gemeenschapskarakter ontberen. Immers, bij herindelingen gaat het vooral om relatief kleine ge-

meenten die ofwel met andere kleine worden samengevoegd, of worden toegevoegd aan grotere gemeenten. Het is vooral de 'bestuurskracht' van gemeenten die na de Tweede Wereldoorlog als argument wordt gebruikt om tot herindeling over te gaan (De Jong, 1994; Waltmans, 1994).

Niet alleen is het aantal gemeenten afgenomen, zoals aangegeven in figuur 1; bovendien is de bevolking sterk gegroeid. Tabel 1 geeft het gecombineerde effect van de afname van het aantal gemeenten en de groei van de bevolking aan.



Figuur 1

De tabel laat duidelijk zien dat het gemeentelijk landschap sinds 1851 grondig is veranderd. Het gemiddeld inwonertal van een gemeente is vertienvoudigd. In 1900 – het jaar waarin voor het eerst gegevens per gemeentegrootteklasse beschikbaar zijn – woonden twee van elke drie Nederlanders in een gemeente met minder dan 20.000 inwoners; in 1851 zal het aandeel inwoners in deze gemeenten op de totale bevolking nog groter zijn geweest. In 1995 geldt juist dat twee van elke drie Nederlanders in een gemeente met méér dan 20.000 inwoners wonen. Het is overduidelijk dat gemeenten lang zo klein niet meer zijn als in 1851. De gemeentewet van Thorbecke is opgesteld in een samenleving met hele andere gemeenten dan waar hedentendage sprake van is.⁴ Nu is het natuurlijk wel zo dat de gemeentewet van Thorbecke sindsdien wel is aangepast, maar wezenlijke wijzigingen hebben niet plaatsgevonden.

In met name de politieke interactiebenadering ligt besloten dat de kleine schaal van gemeenten er toe bijdraagt dat de leden van de bestuurlijke

	1851	1900	1925	1948	1960	1970	1980	1990	1995
Bevolking Nederland	3 010 873	5 104 026	7 308 444	9 715 890	11 417 254	12 957 621	14 091 014	14 892 574	15 422 842
Aantal gemeenten	1 209	1 121	1 082	1 016	994	913	811	672	633
Gemiddeld aantal inwoners per gemeente	2 507	4 557	6 755	9 563	11 486	14 192	17 375	22 162	24 365
Aantal gemeenten per grootteklasse - tussen haakjes: % van het totaal aantal gemeenten									
0 - 5 000 inw	..	918 (82)	794 (73)	636 (63)	556 (56)	406 (44)	246 (30)	105 (16)	64 (10)
(aantal inwoners in % van totaal)	..	34	25	15	12	8	5	2	1
5 000 - 20 000 inw	..	179 (16)	243 (22)	309 (30)	344 (35)	389 (43)	407 (50)	384 (57)	381 (60)
(aantal inwoners in % van totaal)	..	29	29	29	28	30	30	29	28
20 000 - 50 000 inw	..	16 (1)	31 (3)	47 (5)	61 (6)	78 (9)	114 (14)	130 (19)	135 (21)
(aantal inwoners in % van totaal)	..	9	14	14	16	18	24	26	26
50 000 - 100 000 inw	..	4 (0)	10 (1)	14 (1)	19 (2)	26 (3)	27 (3)	36 (5)	36 (6)
(aantal inwoners in % van totaal)	..	5	8	11	11	14	14	17	17
100 000 inw of meer	..	4 (0)	4 (0)	10 (1)	14 (1)	14 (2)	17 (2)	17 (3)	20 (3)
(aantal inwoners in % van totaal)	..	22	25	30	33	29	27	25	27

Bron: Centraal bureau voor de statistiek, sector bevolking (bewerking door de auteur)

eenheid eenvoudige kennis van elkaars standpunten kunnen nemen en een wederzijds begrip kunnen ontwikkelen. Behalve inwonersaantallen is hierbij ook het aantal inwoners per territoriale eenheid van belang. Vijfduizend burgers van een bestuurlijke eenheid zo groot als Nederland zullen, als ze verspreid wonen, maar weinig interactie kennen en vermoedelijk ook problemen ondervinden bij het verwerven een gemeenschapsgevoel. Op een VNG-congres in 1934 is bijvoorbeeld gesteld dat een 'uur gaans' een acceptabele afstand is binnen een gemeente (Van der Top, 1960: 116). Herweijer (1994) wijst er in die context op dat – met het oog op de interactie – de Noordoostpolder dusdanig is ingericht dat het centrum (Emmeloord) vanuit iedere kern met een half uurtje fietsen te bereiken is. Maar, zo stelt ook hij zich de vraag, betekent dit nu dat vandaag de dag een gemeente een schaal kan hebben waarbij iedereen met een half uur autorijden het centrum kan bereiken. Dat leidt wel tot zeer uitgestrekte gemeenten.

De algehele bevolkingstoename in Nederland heeft tevens als gevolg dat het aantal inwoners per vierkante kilometer vandaag aan de dag eveneens vele malen hoger zijn dan in de vorige eeuw. Verondersteld kan worden dat de interactie daardoor vanzelf ook toeneemt. Toch kan deze ontwikkeling in de optiek van de politieke interactiebenadering niet als gunstig worden beoordeeld. De toename van het aantal inwoners in een gemeente impliceert namelijk tegelijkertijd dat de overzichtelijkheid is afgenomen. Dit is niet alleen in de context van de politieke interactiebenadering een negatieve ontwikkeling. Het afnemen van de overzichtelijkheid en het verminderen van de toegankelijkheid is ook in de context van de politieke gemeenschapsbenadering en van de economische benadering ongunstig.

Ook de toegenomen mobiliteit wordt verondersteld schade te hebben toegebracht aan het gemeenschapskarakter van gemeenten. Van Poelje registreerde dit verschijnsel, en het gevaar ervan voor het gemeenschapskarakter van gemeenten, al in 1933. Tevens kan worden gewezen op opmerkingen in die richting van Groenman (1957) en op het proefschrift van Brasz uit 1960, die eveneens van mening was dat de mobiliteit het 'communalisme' doorbrak. Van den Brink (1992: 43) spreekt van een tijdperk van onbeperkte mobiliteit en onbegrensde communicatie, die 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 (zie ook WRR, 1995).

De toename van het aantal inwoners per gemeente heeft – het is al opgemerkt – de overzichtelijkheid en toegankelijkheid van de lokale politiek geschaad. Daarmee zijn de kosten van politieke betrokkenheid, een belangrijk aspect van de economische benadering in ieder geval toegenomen. Een moeilijk punt betreft de baten van politieke activiteit. Enerzijds zijn bestuurskundigen het er over eens dat de beleidsvrijheid van gemeenten is afgenomen. Maar, zo stelt Toonen (1989: 368 en verder): 'De aan het staatsrecht ontleende conclusie dat de gemeentelijke autonomie in de loop van de tijd is teruggedrongen hoeft niet te worden ontkend. Tegelijkertijd moet echter worden bekritiseerd dat gemeenten minder belangrijk en minder machtig zijn geworden. (...) Per saldo beschikken gemeenten momenteel over een takenpakket dat voorheen nooit zo omvangrijk is geweest. (...) Het getuigt van weinig historisch inzicht om te stellen dat de gemeente van de jaren tachtig minder machtig of zelfstandig zou zijn dan de gemeente van de jaren vijftig of de jaren dertig.' Bovendien kan worden opgemerkt dat juist de lokale overheid op een aantal zaken die vele burgers nauw aan het hart liggen, zo blijkt uit vele bevolkings-enquêtes, veel te zeggen heeft. Te denken is aan het in stand houden van een bevredigend aanbod aan voorzieningen, het bewaken van de verkeersveiligheid en het bevorderen van de veiligheid.

De voor een burger te behalen winst is dus sterk afhankelijk van het specifieke onderwerp. Er is wat dit betreft minder schade toegebracht aan de uitgangspunten van de economische benadering.

De schets van enkele maatschappelijke ontwikkelingen in deze paragraaf heeft er toe gediend duidelijk te maken dat herindelingen, toegenomen mobiliteit en toename van het aantal inwoners per gemeente in het algemeen als ontwikkelingen zijn te bestempelen die de aannemelijkheid van alle drie de benaderingen hebben ondergraven.

4. EEN OPMERKELIJK GEBREK AAN EMPIRIE

Na de introductie van de verschillende visies en een korte blik op relevante maatschappelijke veranderingen is het passend in de sociale wetenschappen om tot toetsing van de visies over te gaan; of tenminste een overzicht te bieden van empirische onderzoeken waarin de verschillende visies zijn getoetst. Dit is echter in de Nederlandse politicologie niet tot nauwelijks gebeurd. De Nederlandse politicologie heeft zich in feite tot aan de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 weinig om de lokale democratie bekommerd. Daar waar de lokale democratie in het verleden de aandacht kreeg (Van der Land et al. 1963, Van der Maesen, 1975) gebeurde dit voornamelijk om algemene theorieën op een overzichtelijk niveau te onderzoeken. De algemene en niet direct met het lokale bestuur verbonden theorie stond dan centraal en niet de lokale democratie. Uitzonderingen zijn onderzoek van Hoogerwerf et al. (1971) naar de lokale democratie in Veldhoven en vele – meer of minder gedegen – empirische studies van diverse sociale wetenschappers.³

Na 1990 is het aantal politicologische studies waarin de lokale democratie centraal staat weliswaar spectaculair gestegen, tegelijkertijd zijn zij nog steeds

weinig diepgaand. Verschillende studies richten zich voornamelijk op actuele fenomenen, zoals de redenen van de lage opkomst (SGB0, 1991; Tops et al. 1991) of de beoordeling van de gemeentelijke dienstverlening (SGB0/B&A, 1992).

Een uitzondering vormt het al eerder genoemde werk van Denters et al. uit 1990, dat al ruim voor de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 was geïnitieerd. In deze studie wordt de economische benadering gesteld tegenover een 'sociologische benadering' die grote gelijkenis vertoont met de politieke gemeenschapsbenadering. De gegevens van dit onderzoek zijn gebaseerd op respondenten uit 30 gemeenten met minder dan 30.000 inwoners. De auteurs doen een poging de twee door hen onderscheiden redeneringen met betrekking tot het belang van de schaal van de gemeente voor politieke activiteit te toetsen. Omdat de variatie aan politieke activiteit in de onderzochte gemeenten gering is, levert de toetsing van beide redeneringen weinig op (Denters et al., 1990: 93).

Echo's van de politieke interactiebenadering in de Nederlandse politicologie zijn waarneembaar in een studie van Van Deth (1992) en Van Deth en Leijenaar (1994). Het onderzoek uit 1992 betreft een analyse op datamateriaal dat in 1991 in zeven grote gemeenten is verzameld. In één van die gemeenten, Zwolle, is in 1993 nader onderzoek uitgevoerd onder 'maatschappelijk actieven' (Van Deth en Leijenaar, 1994). In beide studies staat de politieke interactiebenadering als zodanig niet centraal. De aandacht gaat eerder uit naar de samenhang tussen maatschappelijke en politieke participatie. Achterliggende vragen betreffen ten eerste de eventuele aanwezigheid van een 'civil society'. Daarnaast komt de veronderstelling aan de orde of maatschappelijke participatie een alternatief is voor politieke participatie.

In beide onderzoeken blijkt samenhang tussen maatschappelijke en politieke participatie. Deze samenhang is niet bijzonder sterk. In het geval van het onderzoek onder de maatschappelijk actieven in Zwolle blijkt bovendien dat de samenhang vaak 'functioneel' van aard is: 'Deze contacten (tussen bestuurders van maatschappelijke organisaties en lokale overheid en politiek-PC) komen echter tot stand om zakelijke redenen, zoals overleg over een subsidie of een huisvestingsprobleem. Men benadert raadsleden om hen in de gemeenteraad voor de belangen van maatschappelijke organisaties te laten opkomen' (Van Deth en Leijenaar, 1994: 106). Gezien de zwakke samenhang tussen maatschappelijke en politieke participatie wordt even verderop gesteld: 'De verwachte effecten van maatschappelijke participatie op de bereidheid ook politiek actief te worden, blijken niet zonder meer op te gaan. Het is niet zo dat naarmate iemand meer maatschappelijk participeert, hij of zij ook meer politieke activiteiten zal verrichten' (Van Deth en Leijenaar, 1994: 107). Nu gaat het hier uitsluitend om politieke participatie, en dan voornamelijk participatie in de betekenis van invloed uitoefenen op besluitvorming. Deze resultaten kunnen daarom geen uitsluitel bieden over de relatie tussen maatschappelijke activiteit en politieke betrokkenheid.

Sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 1994, met een ten opzichte van de verkiezingen van 1990 licht gestegen opkomst, is het onderzoek weer in iets rustiger vaarwater gekomen. Nog steeds zijn er ampel gemeenten die serieus aan de slag willen gaan met bestuurlijke vernieuwing. Vanwege de verminderde nadruk op een vermeende crisis in de relatie burgers - lokale overheid, kan het onderzoek veelzijdiger worden opgezet. De nadruk ligt niet meer uitsluitend op aspecten van de waargenomen crisis. Onder meer heeft dit er toe geleid dat SGB0, het Onderzoeks- en Adviesbureau, in een periode van twee jaar vijf verschillende onderzoeken heeft uitgevoerd naar de relatie tussen de burgers en het bestuur van enkele middelgrote gemeenten.⁹ In de opzet van deze onderzoeken, die gezien het gemeenschappelijke onderwerp natuurlijk vergelijkbaar is, wordt onder meer gebruikt gemaakt van de drie verschillende benaderingen. Enkele essentiële aspecten van die benaderingen zijn geoperationaliseerd en in de vragenlijst, die steeds onder representatieve steekproeven uit de totale bevolking van die gemeente zijn uitgezet, aan burgers voorgelegd. Een intensieve en diepgaande analyse van de bevindingen heeft – nog⁷ – niet plaatsgevonden. Wel kan hier al melding worden gemaakt van enkele in de context van dit artikel saillante resultaten.

Zo blijkt in de verschillende onderzoeken dat de woonduur van burgers in een gemeente geen verband vertoont met houdingen, opvattingen en gedragingen ten aanzien van de lokale politiek. Met andere woorden, of hij of zij nu kort of lang in een gemeente woont, de burger denkt min of meer hetzelfde over de lokale politiek.

Tevens blijkt het mogelijk om in de verschillende onderzoeken indicatoren te construeren voor de mate waarin de burger zich verbonden voelt met de 'eigen gemeenschap/gemeente'. Deze indicatoren vertonen echter geen betekenisvolle verbanden met indicatoren voor politieke betrokkenheid.

Deze bevindingen zijn in ieder geval fnuikend voor de politieke gemeenschapsbenadering. Er zijn immers geen aantoonbare verschillen in de politieke houding ten aanzien van het lokale bestuur tussen burgers die hun hele leven al in de gemeente wonen en tussen burgers die zich eerst onlangs in de gemeente hebben gevestigd. Evenmin lijkt betrokkenheid bij de sociale gemeenschap bij te dragen aan politieke betrokkenheid.

Het feit dat burgers die pas in een gemeente zijn komen wonen en vermoedelijk nog niet een intensief netwerk van vrienden en bekenden in de gemeente hebben opgebouwd een zelfde mate van politieke betrokkenheid hebben als mensen die al veel langer in die gemeente wonen, is ook voor de politieke interactiebenadering geen 'prettige' bevinding. Daarbij komt dat in de verschillende gemeenten een relatief grote sociale activiteit is geconstateerd. Vele burgers zijn actief in diverse maatschappelijke organisaties en verenigingen. Dit leidt echter niet tot wezenlijke verbanden met politieke betrokkenheid. Ook deze bevinding ondergraaft de politieke interactiebenadering.

Hoewel, als gezegd, pogingen in het werk zijn gesteld om in de onderzoeken ook de economische benadering te operationaliseren, is het aantal en de

kwaliteit van de beschikbare indicatoren beperkt. Tussen deze indicatoren en politieke betrokkenheid blijken echter geen betekenisvolle relaties. Daarmee is in deze onderzoeken geen onderbouwing gevonden voor deze benadering.

Vastgesteld kan worden dat in de schaarse empirische onderzoeken die bruikbaar zijn om de verschillende benaderingen te toetsen niet tot nauwelijks steun is gevonden voor één van deze benaderingen. Toch laat de werkelijkheid al te absolute conclusies niet toe. In één van de laatste onderzoeken is gebleken dat in een buitengewoon kleine gemeente, die sinds haar ontstaan niet heringedeeld is en waar bovendien enkele factoren spelen die de gemeente tot een zeer gesloten en naar binnen gekeerde gemeenschap maken,⁸ de betrokkenheid bij het eigen bestuur groter is dan elders. In de praktijk zal deze situatie zich vandaag aan de dag slechts in een verwaarloosbaar aantal andere gemeenten voordoen. Daarmee is de actuele waarde van deze bevinding niet groot. Vanuit theoretische optiek beschouwd kan deze bevinding wel degelijk als ondersteuning voor de politieke gemeenschapsbenadering worden uitgelegd.

6. TER AFSLUITING

In deze bijdrage zijn eerst drie verschillende benaderingen beschreven die een sterke mate van betrokkenheid bij de lokale politiek voorspellen. De denkbare mate van betrokkenheid bij de lokale politiek wordt geen van de uitgangspunten van de verschillende visies bevestigd. Zoals zo vaak in sociaal-wetenschappelijk onderzoek zijn al te stellige conclusies niet mogelijk. Daarvoor is het beschikbare empirische onderzoek te fragmentarisch van aard en zijn de resultaten niet eenduidig genoeg. In ieder geval is er voldoende reden om het al te makkelijk geuite adagium dat 'op het lokale niveau de afstand tussen bestuur en bestuurd het kleinst is', wat vaker achterwege te laten.

De beschikbare actuele empirische onderzoeken geven weinig aanleiding te veronderstellen dat de politiek op kleinere schaal leidt tot een grotere betrokkenheid bij die politiek. Over het algemeen wordt geen van de uitgangspunten van de verschillende visies bevestigd. Zoals zo vaak in sociaal-wetenschappelijk onderzoek zijn al te stellige conclusies niet mogelijk. Daarvoor is het beschikbare empirische onderzoek te fragmentarisch van aard en zijn de resultaten niet eenduidig genoeg. In ieder geval is er voldoende reden om het al te makkelijk geuite adagium dat 'op het lokale niveau de afstand tussen bestuur en bestuurd het kleinst is', wat vaker achterwege te laten.

Geraadpleegde literatuur

Brasz, H.A., *Veranderingen in het Nederlandse Communalisme, de gemeentebesturen als element in het Nederlandse stelsel van sociale beheersing*, Arnhem, VUGA-boekerij/G.W. van der Wiel & co, 1960.
H. van den Brink, *Kan Drenthe buiten de herindeling blijven?* In: *Interge-*

mentaal contact inzake herindeling, 'Je zult maar klein zijn, impressies van gemeentelijke herindeling.' Den Haag, Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1988.
Van den Brink, H., *Democratie zonder grenzen*. In: H. van den Brink (red.), *Bestuur en territorium*, opstellen aangeboden aan drs. A. Bours, Amsterdam, Het Spinhuis, 1992.
Castenmiller, P., *Onverschillige democratie. Betrokkenheid bij de lokale politiek*. Amsterdam, Het Spinhuis, 1994.
Denters, S.A.H., H.M. de Jong en J.J.A. Thomassen, *Kwaliteit van gemeenten*. Den Haag, Vuga-uitgeverij, 1990.
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.
Van Deth, J.W., *De politieke betekenis van maatschappelijke participatie*. In: *Acta Politica* 1992 (27) 4, pagina 425-443.
Van Deth, J.W. en M. Leijenaar, *Maatschappelijke participatie in een middelgrote stad*. Een exploratief onderzoek naar activiteiten, netwerken, loopbanen en achtergronden van vrijwilligers in maatschappelijke organisaties. Civil Society en vrijwilligerswerk II. Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau 1994.
Downs, A., *An economic theory of democracy*. New York, Harper & Row, 1957.
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.
Herweijer, M., *Waar trekken wij de grens? Een literatuurstudie naar taak- en gebiedscriteria in opdracht van de provincie Drenthe*. Groningen, Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen, 1994.
Van Heusden, I. en E. Spaans, *Over het hedendaags staatsburgerschap*. In: J.B.M. Tilman (eindredactie) *Het huis van Thorbecke, 19 essays over bestuurlijke organisatie of zo*. Den Haag, Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1993.
Hoogerwerf, A. T.W.J.J.M. Noldus, P.C.J. Bosman, H.H.F.M. Daemen en J.A.M. Maarse, *Burgers kijken naar hun gemeente, een politologisch onderzoek inzake gemeentelijke democratie in Veldhoven*. Nijmegen, Instituut voor politicologie van de Katholieke Universiteit Nijmegen, 1971.
De Jong, H.M., *De positie van het lokale bestuur*. In: S.A.H. Denters en H.M. de Jong (red.), *Lokale democratie bedreigd?* Dick Couthino, Bussum, 1994.
Van der Land, L., J. Barents, J.J. de Jong, L.G.A. Schlichting, G.G. van Wijk, C.E. van der Maesen en P.R. Baehr, *Kiezer en Verkiezing, Verslag van een onderzoek met betrekking tot de verkiezingen van 1956 in Nieuwer-Amstel voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Amsterdam, Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek, 1963.
Mabileau, A., G. Moyser, G. Parry en P. Quantin, *Local politics and participation in Britain and France*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

Maesen, Constance E. van der, *Participatie en Democratie*. Amsterdam, Van Gennep, 1975.

Olson, M., *The logic of collective action*. Cambridge, Harvard University Press, 1965.

Rombouts, A.G.J.M., *Gemeenten zonder garanties. Een onderzoek naar de procedure voor gemeentelijke herindeling in Nederland, België, Denemarken en Zweden*. 's Gravenhage, VUGA-uitgeverij, 1986.

SGBO, *Bouwstenen voor bestuurlijke vernieuwing*. 's-Gravenhage, Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1991.

SGBO/B&A-groep, *Dienstverlening: een zaak van aandacht II*. 's-Gravenhage, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1992.

SGBO, *De leefbaarheid van Boxtel op herhaling*. Den Haag, SGBO, 1995.

SGBO, *IJsselstein, een gemeenschap in verandering*. Den Haag, SGBO, 1996.

SGBO, *Poorters over hun gemeente en bestuur*. Den Haag, SGBO, 1996.

SGBO, *Rapportage bevolkingsonderzoek Pijnacker*. Den Haag, SGBO, 1996.

SGBO, *Rapportage bevolkingsonderzoek Voorschoten*. Den Haag, SGBO, 1996.

SGBO, *Een eiland in herindeling*. Den Haag, SGBO, 1996.

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

Toonen, T.A.J., *De gemeente in de gedecentraliseerde eenheidsstaat*. In: W. Derksen en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal Bestuur in Nederland*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1989.

Van der Top, G.J., *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. Deters, P. Depla, J.W. van Deth, M.H. Leijenaar en B. Niemöller, *Lokale Democratie en Bestuurlijke Vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle*. Delft, Eburon, 1991.

Verba, S. and N.H. Nie, *Participation in America, Political Democracy and Social Equality*. New York, Harper & Row, 1972.

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

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

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

Noten

- Opmerkelijk genoeg leiden de bevindingen van Verba en Nie eerder tot een bevestiging van de politieke gemeenschapsbenadering. Zij stellen namelijk vast dat in gemeenschappen waar tengevolge van bepaalde sociale en maatschappelijke ontwikkelingen de traditionele grenzen zijn doorbroken, hetgeen er toe leidt dat de binding van een individu met de eigen gemeenschap is verminderd, de participatie achterblijft ten opzichte van gemeenschappen van *min of meer dezelfde omvang*, waar de grenzen nog redelijk intact zijn. Aan de basis van deze constatering staat een vergelijking tussen het politiek gedrag van de burgers van twee steden van ongeveer dezelfde omvang, waarbij de ene een 'moderne' voorstad is van een grotere plaats, en de andere geen grotere plaatsen in de directe omgeving kent. En dan blijkt het volgende: 'Participation does indeed decline as communities grow, and, more clearly, as they begin to lose the clear boundaries that separate them from other communities' (Verba en Nie, 1972: 242).
- Voor te stellen is wel dat interactie met anderen die een individu steunen, leidt tot vermindering van waargenomen kosten, terwijl interactie met anderen die juist de activiteiten van een individu afkeuren bijdraagt aan de perceptie dat kosten toenemen.
- Voor de goede orde moet worden opgemerkt dat het CBS, de bron van de gegevens in de figuur, geen absoluut uitsluitsel kan geven over het aantal gemeenten in enkele jaren. Zo is er bijvoorbeeld sprake van een stijging in 1885 van 1123 naar 1124 gemeenten opmerkelijk. Het CBS kon hierbij geen nadere toelichting geven. Vermoedelijk, zo wordt gesuggereerd door een bijdrage van Van den Brink (1988) aan een bundel over gemeentelijke herindelingen, wordt de stijging veroorzaakt door een splitsing van de gemeente Dalen in Dalen en Schoonebeek.
- Sommige opgaven van het CBS bevatten voor 1900 1120 gemeenten. Andere opgaven daarentegen geven voor 1900 het aantal van 1121 gemeenten. Zowel Rombouts (1986: 62) als Waltmans (1994: 105) noemen voor 1900 het aantal van 1121 gemeenten. Van dit laatste cijfer wordt uitgegaan.
- Deze constatering is niet nieuw in Nederlandse staatsrechtelijke beschouwingen en is bijvoorbeeld al eens in 1941 gedaan (zie: Van der Top, 1960: 37).
- Zie voor een overzicht: Castenmiller, 1994.
- Het gaat hier om onderzoeken te Boxtel (SGBO, 1995a), IJsselstein (1996a), Middelburg (1996b), Pijnacker (1996c) en Voorschoten (1996d). Een veel uitgebreider en wat diepgang betreft ook intensiever onderzoek vindt momenteel plaats in zes gemeenten op Schouwen-Duiveland. Deze gemeenten worden per 1 januari 1997 samengevoegd tot één nieuwe gemeente. Eind 1996 of begin 1997 zal hierover worden gerapporteerd (SGBO, 1996e). Overigens geldt dat alle genoemde onderzoeken uit 1996 nog niet definitief zijn afgerond; sommige zijn zelfs pas onlangs aangevangen. De in de literatuurlijst vermelde titels voor deze rapporten zijn daarom alle nog werktitels, terwijl de datum van verschijning nog niet vaststaat.
- De daartoe noodzakelijke analyses worden uitgevoerd in het kader van promotie-onderzoek door de auteur.
- Het gaat hier om de gemeente Bruinisse op Schouwen-Duiveland. Deze gemeente ligt 'in een hoek' van het eiland. Deze gemeente staat van oudsher bekend als een 'vissersdorp', terwijl de overige gemeenten vooral georiënteerd zijn op agrarische activiteiten of op toerisme. Ook door inwoners van de aangrenzende gemeenten en zelfs door mensen die al jaren terug naar deze gemeente zijn verhuisd wordt opgemerkt 'dat je er nooit tussen komt'.