



**UvA-DARE (Digital Academic Repository)**

**De levende werkzaamheid. Politieke betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur**

Castenmiller, P.

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

Castenmiller, P. (2001). De levende werkzaamheid. Politieke betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur. 's-Gravenhage: VNG.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

## EEN BIJZONDERE BETROKKENHEID

'Participatie van de burgers is het belangrijkste thema.' Dit zei de Groningse hoogleraar staatsrecht Elzinga, direct na zijn benoeming tot voorzitter van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie.<sup>1</sup> Met de instelling van deze staatscommissie eind 1998 beleefde het streven naar lokale bestuurlijke vernieuwing een nieuw hoogtepunt: verschillende staatscommissies en adviescommissies en vele artikelen, talrijke boeken en verontruste beschouwingen over de kwaliteit van de lokale democratie waren al aan de Staatscommissie-Elzinga voorafgegaan. De door Elzinga kernachtig verwoorde doelstelling van de nieuwe staatscommissie is opmerkelijk. Volgens de formele doelstelling zou immers louter geadviseerd hoeven te worden over regels, voorschriften en procedures. Maar uiteindelijk, zo stelt Elzinga, staat de participatie van burgers aan de basis van de veranderingen in de positie van de gemeenteraad en 'Daaruit volgt de rest'. Veranderingen in de inrichting van het lokaal bestuur zijn in deze redenering geen doel op zich. Allereerst gaat het om het bevorderen van de participatie van burgers in de lokale democratie.

Participatie is, zo zegt Elzinga verder, synoniem aan het algemenere concept van politieke betrokkenheid. Hij veronderstelt dat een intensieve betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek eigenlijk vanzelfsprekend zou moeten zijn. En ook: betrokkenheid is goed, is belangrijk en verdient het om bevorderd te worden. Is het met de betrokkenheid in orde, dan komt het ook wel goed met het lokaal bestuur.

Elzinga staat zeker niet alleen in de gedachte dat burgers *in bijzondere mate betrokken* zouden moeten zijn bij het lokaal bestuur. Van Poelje, die wel wordt beschouwd als de grondlegger van de Nederlandse bestuurskunde, stelt:

Maar van de verschillende publieke bestuursorganen staan dan toch de gemeentebesturen het dichtst bij de mensen. Zij *kunnen* althans de mensen onmiddellijk bereiken; zij kunnen tal van leden der plaatselijke bevolking op de een of andere wijze onmiddellijk betrekken bij de arbeid voor de plaatselijke gemeenschap. Zij verrichten een arbeid, waarvan de uitkomst open vóór de mensen ligt; indien iets hun belangstelling wekken en binden kan, is het dit werk. (VNG, 1954: 70)

<sup>1</sup> Interview in *Ng-magazine*, nummer 40, 30 oktober 1998. De staatscommissie waarvan Elzinga voorzitter was, had als opdracht advies aan de regering uit te brengen 'over de wijze waarop de dualisering van het lokaal bestuursmodel vormgegeven kan worden [...]' (Staatscommissie, 2000: 16).

Wordt de belangstelling van mensen inderdaad in bijzondere mate 'gebonden' door het lokaal bestuur, zoals Van Poelje dat formuleert en Elzinga nastreeft? Zeker in de afgelopen 10 jaar is daar, vooral met het oog op dalende opkomstcijfers bij gemeenteraadsverkiezingen, twijfel over geuit. Onderzoeken die naar aanleiding van die dalende opkomstcijfers zijn geëntameerd, hebben die twijfel versterkt. De oorzaak van een ontoereikende betrokkenheid wordt veelal, waar de instelling van de Staatscommissie-Elzinga van getuigt, gezocht in de structuur en het functioneren van de lokale democratie.

Niet alleen in het laatste decennium van de 20e eeuw hebben beschouwers van de lokale democratie hun twijfels geuit over de bijzondere relatie tussen burgers en lokale overheid. Eind jaren vijftig en begin jaren zestig wezen Groenman (1957) en Brasz (1960) op maatschappelijke ontwikkelingen die onder meer de binding van burgers aan 'hun' gemeente, die aanvankelijk als sterk werd verondersteld, zouden doen verminderen. Sinds de jaren zestig wordt vanwege de veronderstelde afnemende betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek met grote regelmaat gewag gemaakt van 'crises' in de lokale democratie (Castenmiller, 1994).

De veronderstelde crisis in het lokaal bestuur wordt geacht van betekenis te zijn voor de gehele samenleving. Thorbecke poneerde tijdens de beschouwingen in de Tweede Kamer over zijn grondwetswijziging die in 1848 is gerealiseerd: 'Intusschen moet staatsburgerschap bij een werkzaam plaatselijk burgerschap beginnen.'<sup>2</sup> De betrokkenheid bij het lokaal bestuur, zo meent Thorbecke, vormt de staatsburger. Een goed functionerend lokaal bestuur en een grote betrokkenheid van burgers bij hun lokaal bestuur vormen de basis voor een goede maatschappij. Dit uitgangspunt is 150 jaar na de uitspraken van Thorbecke nog steeds actueel. Zo wordt bijvoorbeeld in de context van beschouwingen over de *civil society* (zie onder meer Simonis, Hemerijck en Lehning (red.), 1992; Dekker (red.), 1994a) aan het goede functioneren van lokaal bestuur en aan de intensieve betrokkenheid van burgers bij dit bestuur eveneens een groot belang gehecht voor de gehele maatschappij. De veronderstelling dat burgers in bijzondere mate betrokken zijn bij het lokaal bestuur, herhaalt zich tevens in de veelgehoorde uitspraak dat de 'afstand tussen burgers en lokaal bestuur klein is'. Deze *slogan* wordt met grote regelmaat aangehaald in discussies over de inrichting en schaal van het lokaal bestuur.

2 Dit citaat wordt in de literatuur geregeld aangehaald. Omdat Thorbecke zelf betrekkelijk weinig geschriften heeft nagelaten, is het beeld van zijn opvattingen mede gebaseerd op de inhoud van zijn professorale colleges en, niet in het minst, op zijn bijdragen aan de discussies in de Tweede Kamer. Ook is de geciteerde uitspraak vastgelegd in de Handelingen van de Tweede Kamer, i.c. bij de debatten over de herziening Grondwet 1847-1848. Deze debatten zijn door Belinfante gepubliceerd. Het citaat staat in zijn uitgave op pagina 218.

In dit proefschrift is de aandacht gericht op de *politieke binding* van burgers met hun lokaal bestuur. Het gaat, met andere woorden, om hun betrokkenheid bij de lokale politiek.<sup>3</sup> Is deze betrokkenheid bijzonder, in welke opzichten is er eventueel sprake van een bijzondere betrokkenheid en hoe dient een eventuele bijzondere betrokkenheid geïnterpreteerd en beoordeeld te worden?

In de onderzoeksvragen wordt eveneens gerefereerd aan het concept *politieke betrokkenheid*. De belangstelling voor de betrokkenheid van burgers bij hun bestuur is een centraal thema in opvattingen over het functioneren van democratische systemen. Burgers dienen zich, zo wordt gesteld in een lijn van denken die in hoofdstuk 2 wordt toegelicht, in enige mate betrokken te voelen bij het bestuur van hun samenleving. Politieke systemen kunnen alleen goed functioneren als burgers positief staan tegenover het bestuur en de organisatie van het systeem, zich interesseren voor de gang van zaken in het bestuur van het systeem en in het algemeen bekend zijn met de regels en procedures in dit systeem. Tevens dienen burgers enige bekendheid te hebben met de partijen en de politiek verantwoordelijke personen die samen het bestuur vormen. Burgers zouden ten minste in staat moeten zijn om bij verkiezingen het functioneren van deze partijen en deze personen te beoordelen. Naast deelname aan verkiezingen kunnen en mogen burgers enig andere politieke activiteit binnen het politiek systeem ontwikkelen. In sommige gevallen is politieke activiteit zelfs gewenst. Burgers kunnen bijvoorbeeld om aandacht vragen voor zaken die zij van belang achten of mogen pogingen in het werk stellen om – binnen de wettelijke kaders – de beleidsvorming te beïnvloeden. Op deze wijze draagt politieke betrokkenheid bij aan de legitimiteit van een politiek systeem (Easton, 1965a; Weatherford, 1992).

Het is niet vreemd dat veelbesproken en centrale concepten in de politicologie geregeld verschillende betekenissen en invullingen krijgen. Eerder is het juist inherent aan dergelijke concepten. De betekenis die eraan wordt gehecht, heeft namelijk een normatieve achtergrond (Van der Eijk, 1993). Dit geldt zeker voor het begrip 'politieke betrokkenheid'. Afhankelijk van het belang dat de beschouwers van politieke betrokkenheid aan dit concept hechten, is politieke betrokkenheid soms gelijkgesteld aan daadwerkelijk *gedrag*. Politieke betrokkenheid is ook wel beschouwd als een *gedragsdispositie*, een houding jegens politiek gedrag. Politieke betrokkenheid kan ook worden gezien als een *algemene houding* van verbondenheid met het politiek systeem. Deze variatie geeft de onderzoeker enige vrijheid in zijn eigen invulling van het concept politieke betrokkenheid. Veel hangt daarbij af van de inhoud en het doel van het onderzoek waarin politieke betrokkenheid van belang is.

3 In dit proefschrift worden de termen 'politiek' en 'bestuur' als synoniemen gehanteerd. Op het lokaal niveau zijn de politici, de gemeenteraadsleden, tegelijkertijd ook de bestuurders van de gemeente. Daardoor is het onderscheid lastig aan te geven en voor de meeste burgers ook niet relevant.

In dit proefschrift wordt politieke betrokkenheid beschouwd als een uiting van verbondenheid met het (in dit geval) lokale politiek systeem. Sigel en Hoskin formuleren dit zo: '[political involvement] signifies a sense of identification with the polity' (Sigel en Hoskin, 1981: 42). Dit is een brede invulling van het concept politieke betrokkenheid, dat in het volgende hoofdstuk wordt uitgewerkt. De nadruk in dit proefschrift ligt daarmee niet alleen op politiek gedrag en evenmin uitsluitend op politieke belangstelling. Aan politieke betrokkenheid zijn zowel affectieve, cognitieve als gedragsaspecten te onderscheiden.

Politieke betrokkenheid is herhaaldelijk intensief bestudeerd. Onder meer is de mate van politieke betrokkenheid in verschillende landen vergeleken (Almond en Verba, 1963), is de ontwikkeling van de politieke betrokkenheid bij kinderen en jongeren gevolgd (Sigel en Hoskin, 1981; Wittebrood, 1995; Gemmeke, 1998), zijn de mogelijke verschillen in betrokkenheid tussen leeftijdsgroepen aandachtig geanalyseerd (Inglehart, 1977; Barnes en Kaase [e.a.], 1979) en zijn de betekenis van politiek gedrag, de achtergronden van politiek actieve en niet-actieve burgers en de effecten van politiek gedrag op het functioneren van de samenleving intensief bestudeerd (Verba en Nie, 1972; Verba, Nie en Kim, 1978).

In dit proefschrift gaat de aandacht uit naar de verondersteld bijzondere mate en aard van de lokale politieke betrokkenheid. In feite wordt onderzocht of er omstandigheden dan wel individuele kenmerken aan te wijzen zijn die direct samenhangen met of voortkomen uit het lokale niveau. Vervolgens zou van die kenmerken moeten blijken dat ze bijdragen aan een bijzondere mate van betrokkenheid van burgers bij 'hun' lokaal bestuur. Met het onderscheiden en benoemen van deze kenmerken wordt in hoofdstuk 3 een begin gemaakt. Dit wordt vervolgens in hoofdstuk 4 geconcretiseerd. In hoofdstuk 5 wordt uitgewerkt hoe op basis van beschikbare empirische informatie onderzocht kan worden of burgers inderdaad in bijzondere mate zijn betrokken bij het *Nederlands* lokaal bestuur. In hoofdstuk 6 en 7 wordt dan verslag gedaan van de bevindingen die volgen uit de analyse van dit materiaal. Hoofdstuk 8 ten slotte bevat naast een samenvatting en conclusies enkele afsluitende opmerkingen over werkzaam plaatselijk burgerschap, bestuurlijke vernieuwing en lokale democratie.