



**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.

## DEMOCRATIE EN BETROKKENHEID

### 2.1 Inleiding

Geregeld verschillen beschouwers van democratische samenlevingen van mening over de betekenis van individuele politieke betrokkenheid voor het functioneren van die samenlevingen. De gewenste mate van betrokkenheid staat daarbij eveneens ter discussie. De verschillen komen meteen al tot uiting in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het concept van politieke betrokkenheid. In veel studies naar politieke betrokkenheid wordt de aandacht geconcentreerd op de politieke participatie.<sup>4</sup> Maar het is goed mogelijk om naast actieve aspecten passieve aspecten te onderscheiden aan het concept van politieke betrokkenheid. Dit was onder meer het geval in de vroege empirische onderzoeken naar houdingen, opvattingen en gedragingen van burgers in een (westerse) democratie. In het vorige hoofdstuk werd de voorkeur uitgesproken voor een brede benadering van politieke betrokkenheid. Betrokkenheid kent in deze benadering affectieve, cognitieve en gedragsaspecten. In dit hoofdstuk wordt deze keuze nader onderbouwd. Dit gebeurt door eerst in het algemeen de (historische) achtergronden bij het concept van politieke betrokkenheid te schetsen. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de verschillende wijzen waarop het concept in de loop der jaren is behandeld.

### 2.2 Politieke betrokkenheid in historisch perspectief

#### 2.2.1 Inleiding

Voor de wortels van denken over politieke betrokkenheid kan terug worden gegaan tot de 19e eeuw. In die tijd ontworstelden burgers in verschillende Europese landen zich definitief aan de macht van monarchen die pogingen in het werk stelden om de oude tijden van absolute heerschappij te laten herleven. In plaats daarvan streefde de overigens betrekkelijk kleine laag van welgestelde burgers ernaar om zelf de macht uit te kunnen oefenen. Deze burgers betitelden zichzelf als 'liberaal'. Toentertijd

<sup>4</sup> Dit wordt mede bevorderd door het gegeven dat de Engelse term 'involvement' een veel actievere bijklank heeft dan in de Nederlandse vertaling 'betrokkenheid' het geval is.

werden met deze naam de aanhangers van algemene democratische rechten en vrijheden aangeduid.<sup>5</sup> Het feit dat één bepaalde politiek-filosofische stroming, het liberalisme, zoveel invloed heeft gehad op de formalisering van de relatie tussen burgers en overheden, impliceert niet dat deze relatie kort en goed weergegeven kan worden. Er bestaat geen algemeen aanvaarde, eenduidige beschrijving van de toenmalige liberale staatsopvattingen. Daarvoor is de variatie in opvattingen te groot. Vanzelfsprekend zijn er wel enkele essentiële en onomstreden hoekstenen van deze opvattingen aan te wijzen. De nadruk op de politieke vrijheid voor het individu, de burger: de vrijheid om zelf beslissingen te mogen nemen over zaken die hem zelf aangaan, is daar een van (zie bijvoorbeeld Saward, 1994: 16; Beetham, 1994: 30). In paragraaf 2.2 worden enkele van deze opvattingen besproken die van belang zijn voor een beter begrip van het concept politieke betrokkenheid.

### 2.2.2 Tot de 20e eeuw

Liberaal denkers in de 19e eeuw stelden dat burgers, weliswaar binnen bepaalde kaders, vrij moeten zijn in hun politiek denken en handelen. Van zo'n vrijheid profiteren zowel de burgers zelf als de samenleving. Voor de individuele burger wordt de participatie geacht een educatieve waarde te hebben. De burger ziet, juist door de deelname aan het politieke leven, in dat deze inzet van waarde is voor de gang van zaken in de maatschappij. De burger leert om 'op fatsoenlijke wijze' van gedachten te wisselen over verschillen van inzicht en leert deel te nemen aan politieke besluitvorming. Bovendien zal hij merken dat de participatie hem een grotere kans geeft op beïnvloeding van de besluitvorming. Eveneens wordt verondersteld dat burgers die betrokken zijn geweest bij de besluitvorming, de uiteindelijke beslissingen die genomen zijn door 'een' meerderheid eerder accepteren. En niet in het minst: door de participatie wordt ook het gemeenschapsgevoel van burgers gestimuleerd (Thomassen, 1979: 40).

In deze invulling van de liberale politieke filosofie is een goed staatsburger een politiek betrokken burger. Dit uit zich in die tijd vooral in politieke activiteit, zoals het bemannen of controleren van vertegenwoordigende organen. Deze uitgangspunten zijn alle terug te vinden in het volgende citaat van De Tocqueville, wanneer hij een beeld schetst van de 19e-eeuwse Amerikaanse samenleving. Volgens hem biedt

- 5 Hoewel de vrijheid een *algemeen* karakter had, viel het recht om invloed uit te oefenen op de politieke besluitvorming in aanvang bijna uitsluitend toe aan welgestelde, mannelijke burgers.
- 6 Dat in dit proefschrift alleen grammaticaal mannelijke verwijzingen zijn naar 'de burger', heeft uitsluitend grammaticale redenen.
- 7 Natuurlijk ontstaan dergelijke opvattingen niet 'vanuit het niets'. Vele voorgangers in vroegere eeuwen zijn aan te wijzen.

de politieke activiteit van burgers niet alleen een waarborg tegen absolutisme van vorsten. Politieke activiteit van burgers komt elke maatschappij ten goede:

De Amerikanen hebben het individualisme bestreden met behulp van het lokale politieke zelfbestuur. Het is niet gemakkelijk mensen zó 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 lokale bestuursorganen er de oorzaak van dat een groot aantal burgers prijs stelt op de waardering van hun naaste omgeving en zich met elkaars welzijn bezig houdt. (Stouthuysen, 1993: 47)<sup>8</sup>

De Haan (1993, 25 v.v.) schetst in zijn studie naar het debat over burgerschap en rechtsstaat dat het actieve politieke leven gedurende de 18e eeuw in hoog aanzien staat. Terwijl de absolute monarchieën aan het einde van de 18e eeuw in hoog tempo aan kracht inboeten, maken de ontwikkelingen in Frankrijk in dezelfde periode duidelijk dat al te grote en ongecontroleerde vrijheid van burgers makkelijk in willekeur en terreur kan onttaarden. Als een reactie hierop ontstaat er meer aandacht voor regulering door de staat en het belang van een elitaire bovenlaag bij het leidinggeven aan de staat.

Hoewel alle liberale denkers de individuele vrijheid van burgers van groot belang achten, verschillen zij van mening over de vraag hoe ver die vrijheid mag gaan. Vrijheid impliceert weliswaar ook de vrijheid van activiteit, maar vele liberalen menen dat het 'gros' van de burgers geacht wordt toch niet *te* actief te zijn. Juist het gros (of misschien beter: het 'grauw') van de burgers zou niet verantwoord met de vrijheid om kunnen gaan. Alleen een rijke, goed opgeleide, elitaire bovenlaag zou het besef hebben dat politieke activiteit ten goede moet komen aan de samenleving.<sup>9</sup>

8 Natuurlijk worden de inzichten van De Tocqueville, over zowel de theorie als de door hem waargenomen praktijk, allereerst bepaald door zijn eigen ervaringen – als lid van een aristocratische familie – met de Franse revoluties aan het einde van de 18e eeuw en de periode van restauratie daarna. Tevens werden zijn opvattingen in belangrijke mate beïnvloed door de ideeën die aan de basis staan van de Amerikaanse republiek, in het bijzonder die van de opstellers 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 Locke (zie Van den Brink, 1994).

9 En omdat hun welstand al voldoende is, kunnen zij zich ook de 'luxe' veroorloven om zich nuttig te maken voor de maatschappij.

2.2.3 *Ontwikkelingen in het denken over politieke betrokkenheid na 1900*

Over het belang van individuele politieke betrokkenheid is in de 20e eeuw nog veel gezegd (zie onder meer Rawls, 1971; Barber, 1984; Sandel, 1996). De aandacht voor de spanning tussen het individuele recht op politieke activiteit en de gevaren die verbonden zijn aan massale politieke activiteit, is in de 20e eeuw onder meer bevorderd door de opkomst van het fascisme. Schumpeter (1943), verwijzend naar de gevolgen van de massale politieke participatie van burgers in de Weimarrepubliek, meent dat een politieke gemeenschap veeleer gediend is met een geringe politieke activiteit van burgers. Burgers mogen periodiek in verkiezingen hun voorkeuren uitspreken, vervolgens moeten zij de politiek – voor een overigens wel beperkte, vastgelegde periode – aan de politici overlaten. Eveneens benadrukt Pateman (1970; 1980) dat in verschillende liberale staatsopvattingen juist de passiviteit van burgers als een groot goed wordt gezien voor de stabiliteit van het politiek systeem. Ook Barber (1984: 7) wijst er met nadruk op dat het vele liberalen niet zozeer gaat om het bevorderen van de politieke activiteit van individuele burgers, maar veeleer om het controleren en beheersen van de vermeende overdaad aan activiteit: ‘The aim [of liberals] is not to share in power or to be part of a community but to contain power and community and to judge them by how they affect freedom and private interest.’

Niet alleen grote populistische volksbewegingen die zich met alle gevolgen van dien gedurende het interbellum ontwikkelden, hebben aanleiding gegeven tot reflectie op de gewenste en verantwoorde vrijheid van individuen. In diverse opvattingen, die uiteindelijk herleidbaar zijn tot Hobbes, wordt er geregeld op gewezen dat vrije, ongecontroleerde burgers eenvoudig elkaars vrijheid kunnen aantasten. Om dit te voorkomen dient er sprake te zijn van een controlerende en soms ook sanctionerende overheid. Barber (1984: 20-21) spreekt over ‘politics as zookeeping’, waarbij de overheid er vooral op uit is om mensen uit elkaar te houden:

The uninspired and uninspiring but ‘realistic’ image of man as a creature of need, living alone by nature but fated to live in the company of his fellows by enlightened self-interest combines with the cynical image of government as a provisional instrument of power servicing these creatures to suggest a general view of politics as zookeeping. [...] It is their mutual incompatibility that turns men into reluctant citizens and their aggressive solitude that makes them into wary neighbors.<sup>10</sup>

De tegenstellingen in het denken over het wezenlijke en al dan niet aantastbare belang van individuele vrijheid stonden aan de basis van verschillende, toonaangevende empirische onderzoeken, tijdens en kort na de Tweede Wereldoorlog, naar de

---

10 Barber zelf is overigens met nadruk van mening dat alleen door intensieve politieke interactie gezonde democratische samenlevingen (‘strong democracies’) kunnen ontstaan.

politieke opvattingen en gedragingen van burgers. De politicologen die betrokken waren bij deze vroege, grootschalige empirische onderzoeken naar het politieke gedrag van de burgers, waren zich sterk bewust<sup>11</sup> van de spanning tussen enerzijds het ideaal van grote politieke activiteit door zo veel mogelijk burgers en anderzijds de veronderstelde noodzaak van regulering van deze activiteit en de noodzaak van sturing en controle door de staat en een politieke elite. Juist daarom waren zij bijzonder geïnteresseerd in het politieke gedrag van burgers, hun opvattingen en houdingen aangaande de politiek en de vraag welke motieven burgers hadden om politiek actief te worden of juist passief te blijven (Rosenberg, 1954). Toen Berelson, Lazarsfeld en McPhee in 1954 een van de eerste empirische politicologische studies ondernamen, verwachtten zij die politiek actieve burger aan te treffen: '[A] democratic citizen is expected to be interested and to participate in political affairs.' (Berelson, Lazarsfeld en McPhee, 1954: 307) In de praktijk bleek dit wel mee te vallen. Almond en Verba publiceren in 1963 een studie naar de 'political culture' in vijf landen. De politieke cultuur wordt omschreven als 'distribution of patterns of orientation toward political objects among the members of the nation' (Almond en Verba, 1963: 15). De Engelse en Amerikaanse democratie wordt getypeerd als 'the most stable and successful' (Almond en Verba, 1963: 473), terwijl Mexico, Italië en West-Duitsland het er wezenlijk minder van afbrengen. Een belangrijke factor in die beoordeling is de participatie van burgers of liever: het ideaal van de 'involved and active citizen': 'The passive citizen, the non-voter, the poorly informed or apathetic citizen-all indicate a weak democracy.' (Almond en Verba, 1963: 474) Het credo van de actieve burger als toetssteen voor de kwaliteit van de democratie wordt op vele pagina's herhaald. Maar niet alle Amerikaanse en Engelse burgers beantwoorden aan dit ideale beeld. Volgens de onderzoekers is dit toch wel prettig. Voor het functioneren van een *stabiel* democratisch systeem is het huns inziens noodzakelijk dat grote groepen blijk geven van politiek vertrouwen en gezagsgetrouwheid, maar niet politiek actief zijn. Dit wordt door Almond enkele jaren later in een terugblik op zijn werk benadrukt: 'Only when combined in some sense with its opposites of passivity, trust, and deference to authority and competence was a viable, stable democracy possible.' (Almond, 1980: 16)

Met deze naoorlogse ontwikkeling in het denken over politieke betrokkenheid nuanceren Almond en Verba het ideaal van de politiek actieve burger.<sup>12</sup> Goed geïnformeerde burgers die vertrouwen hebben in hun eigen politieke vermogens – zonder dat zij dat keer op keer in daadwerkelijk gedrag zullen testen –, die het gezag vertrouwen en eerbiedigen, dragen eveneens of misschien zelfs beter dan de louter (over)actieve burgers bij aan een stabiele democratie.

11 Medede omdat sommigen van hen vanwege het opkomend fascisme Europa hadden moeten verlaten.

12 Pateman (1980: 58) meent zelfs dat het onderzoek van Almond en Verba uit 1963 kan worden gelezen als een 'celebration of the role of political apathy and disinterest'.

In zijn toonaangevende werk uit de jaren zestig benadrukt Easton het belang van een affectieve mate van betrokkenheid voor de stabiliteit van 'politieke systemen'. Hij gebruikt daarvoor het concept 'sense of community', dat hij zo omschrijft:

The peculiar value of the concept is that it conveys the latent notion that, underlying the functioning of all systems, there must be some cohesive cement- a sense or feeling of community among the members. Unless such sentiment emerges, the political system itself may never take shape or if it does, it may not survive. Whether it is defined as a bond created through common traditions built up in the communication process within and across generations or as ties created out of loyalty to a common set of central institutions, in each case the emphasis is upon the essential ingredient of affective solidarity for the existence of something that resembles what I have been calling a political system. (Easton 1965a: 176)

De *sense of community* vormt volgens Easton een van de drie hoekstenen van een politiek systeem. De tweede hoeksteen is het vertrouwen in de politieke heersers, degenen die aan de macht zijn. De derde hoeksteen is de steun en het vertrouwen in de regels, afspraken en procedures, de (grond)wetten, de besluitvormingsmechanismen, de wijze waarop machthebbers aangesteld en gecontroleerd worden. De *sense of community* is het politieke cement van een gemeenschap of, zoals Easton het omschrijft, de affectieve component in het denken van individuen over het politiek systeem waar zij deel van uitmaken (Easton, 1965a: 183-184). Duidelijk moet zijn, zo benadrukt Easton, dat het begrip niet doelt op affectie voor de gemeenschap of op 'saamhorigheidsgevoelens', maar op affectie voor de politieke organisatie van de gemeenschap. Er moet bereidheid zijn om, zonder de politieke gemeenschap ter discussie te stellen, bepaalde problemen 'samen' op te lossen. De Duitse politicologe Westle vertaalt *sense of community* als 'politische Gemeinschaft' en omschrijft dit zo: 'Für Entstehung und Bestand politischer Systeme sei zumindest eine minimale Bereitschaft ihrer Mitglieder, an der Lösung politischen Probleme gemeinsam zu arbeiten, unerlässlich.' (Westle, 1989: 52) Burgers kunnen ontevreden zijn over de machthebbers en in het extreemste geval hen afzetten. Burgers kunnen ontevreden zijn over bepaalde wetten en ze veranderen. Maar zolang zij de politieke gemeenschap steunen, staat de stabiliteit van het politiek systeem niet ter discussie.<sup>13</sup>

De benaderingen door Almond en Verba en door Easton zijn in deze paragraaf gebruikt om de opvattingen aan het begin van de jaren zestig van de 20e eeuw over

---

13 In theorie kan een politiek systeem bestaan zonder een *sense of community*, zoals bijvoorbeeld het geval kan zijn in staten die ontstaan zijn op basis van het territorium van vroegere koloniën, die gemakshalve kaarsrechte grenzen hadden met naburige koloniën van concurrerende grootmachten. In dat geval moet de politieke eenheid vaak worden afgedwongen door het leger of andere repressieve instanties en is het gevaar van politieke instabiliteit groot.

de 'ideale' staatsburger te illustreren. Deze ideale staatsburger is niet voortdurend politiek actief. Passiviteit, mits gecombineerd met enige politieke interesse, politieke kennis, politiek vertrouwen en gevoelens van politieke saamhorigheid, is misschien wel van wezenlijker belang voor stabiele samenlevingen.

Deze benadering resulteert in een verbreding van het concept politieke betrokkenheid. Het is niet meer alleen participatie, het wordt een concept dat passieve en actieve politieke aspecten kent. Het is dit concept dat gedurende de jaren vijftig en zestig steeds aan de orde is in de empirische politicologie. Maar in de loop van de jaren zestig worden ook daar kanttekeningen bij geplaatst. De in het kader van dit proefschrift meest relevante kanttekeningen hebben betrekking op twee impliciete aannames die in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog in het concept besloten liggen:

- Politieke betrokkenheid kan worden beschouwd als een uiting van steun aan een politiek systeem.
- Hoewel de passievere aspecten van het concept politieke betrokkenheid worden herkend en gewaardeerd, blijft de nadruk toch op participatie liggen.

#### *Betrokkenheid als steun*

Politieke betrokkenheid als een concept waarin ook passieve aspecten worden onderscheiden, impliceert in de benadering van onder meer Easton en Almond en Verba eveneens steun en vertrouwen. Deze aanname laat zich herleiden tot het politieke en wetenschappelijke klimaat van de jaren vijftig. De studies in die tijd passen in de eerder geschetste liberale traditie die een zekere mate van activiteit noodzakelijk acht voor het optimaal functioneren van de samenleving. In de eerste studies richt de aandacht zich vooral op activiteiten als stemmen, meehelpen in de campagne en in contact treden met politici.

Met de toename van politiek protest gedurende de jaren zestig werd voor de politologen duidelijk dat niet alle vormen van politieke participatie zonder meer uitgelegd kunnen worden als een ondersteuning van alle onderdelen van een politiek systeem. Aan het onderscheiden van verschillende 'dimensies' van politiek gedrag hebben met name Verba en Nie (1972) een belangrijke bijdrage geleverd. Zij maakten een onderscheid tussen stemmen, campagne voeren en politieke activiteiten op lokaal niveau enerzijds en het leggen van persoonlijke contacten met politici en ambtenaren anderzijds. Het onderscheid tussen verschillende vormen van politiek gedrag geeft aan dat politiek gedrag op de verschillende onderdelen van een politiek systeem kan worden gericht, zoals de politieke gemeenschap of de machthebbers. Met de verschillende vormen van gedrag kunnen vervolgens ook verschillende doeleinden worden nagestreefd. Het leggen van persoonlijke contacten met politici en ambtenaren (*contacting*) dient veelal slechts een persoonlijk belang, niet dat van de hele samenleving. Ook wat de drie overige dimensies betreft hoeft de inzet van burgers niet per definitie de gehele samenleving te dienen.



Het benadrukken van verschillende vormen van politiek gedrag kreeg in de loop van de jaren zestig een belangrijke impuls. Er ontstond de behoefte inzicht te krijgen in de soms heftige uitingen van politiek protest, in de maatschappijopvattingen van de actievoerders en in de betekenis ervan voor het functioneren van het politiek systeem. Het werk van Barnes en Kaase [e.a.] (1979) is hiervan de meest toonaangevende uiting. Behalve tussen politieke activiteiten die direct samenhangen met verkiezingen wordt in hun onderzoek een onderscheid gemaakt tussen conventionele participatie en protestparticipatie. Het is door dit onderscheid dat de betrokken onderzoekers veel belangstelling hebben voor negatieve houdingen jegens het politiek systeem, zoals bijvoorbeeld (on)tevredenheid. In de context van hun onderzoek is het van groot belang om inzicht te krijgen in de houdingen en opvattingen aangaande het politiek systeem<sup>14</sup> van degenen die geneigd zijn tot protestparticipatie. Daarbij wordt veel aandacht besteed aan de mogelijkheid dat zij die nieuwe vormen van participatie niet schuwen, zich onderscheiden door een sterke voorkeur voor 'nieuwe, postmaterialistische waarden' (zie met name Inglehart, 1977).

In de context van dit proefschrift is het van wezenlijke betekenis dat er besef is ontstaan dat participatie niet per definitie uitgelegd kan worden als steun voor alle aspecten van het politiek systeem. In een herhaling van de *Political Action Study*, waarin meer structureel een onderscheid wordt gemaakt tussen 'government', 'authorities' en 'regime', is deze bevinding nog eens benadrukt (Jennings en Van Deth [e.a.], 1990: 360-364). Tegelijkertijd blijkt in deze vervolgstudie dat niet alle personen die geneigd zijn tot onconventioneel politiek gedrag het gehele politiek systeem afwijzen: 'It is the unique combination of conventional and unconventional proclivities that registers the least support for authorities.' (Jennings en Van Deth [e.a.], 1990: 363)

Het is niet moeilijk om te beredeneren dat ook (of juist) de afwezigheid van politiek gedrag blijkt geeft van vertrouwen in en steun voor het functioneren van de verschillende onderdelen van het politiek systeem. Als alles immers goed verloopt, waarom zou een individu dan tijd en inspanningen investeren in de politiek? Eenzelfde

---

14 De aandacht van Barnes en Kaase [e.a.] (1979) is nadrukkelijk gericht op politiek gedrag, in het bijzonder politiek protest. Zij willen de achtergronden, oorzaken en omvang daarvan bepalen. Dat afhankelijk van de verschillende aspecten van een politiek systeem ook andere vormen van politiek gedrag – voor dezelfde mensen – opportuun kunnen zijn, komt vrijwel niet aan bod bij Barnes en Kaase [e.a.]. Protestgedrag stelt hun inziens het volledige politiek systeem ter discussie. Het protestgedrag van de jaren zestig richtte zich echter veelal op de machthebbers. De personen die protesteerden, streefden er onder meer juist naar om in weerwil van de machthebbers de vrijheden te benutten die volgens hen in de politieke gemeenschap besloten lagen. In een studie naar de actievoerders tijdens de zogenoemde Vietnam-summer van 1967 laat Keniston (1968: 125-131) zien dat voor verschillende actievoerders de teleurstelling over de discrepantie tussen de hun onderwezen idealen over het Amerikaanse politiek systeem en de 'harde werkelijkheid' een reden is geweest om politiek actief te worden.

afwezigheid van politieke activiteit kan echter evengoed voortkomen uit een groot wantrouwen tegenover en ontevredenheid over het systeem (zie bijvoorbeeld Van Deth, 1990a: 298).

Politiek betrokken burgers zullen de gang van zaken in de politiek nauwgezet én geregeld kritisch volgen. Hun betrokkenheid uit zich daarmee niet noodzakelijkerwijs in steun voor de gezagsdragers. Betrokken en kritische burgers wijzen er geregeld op dat hun activiteit misschien de belangen van gezagsdragers frusteert, maar de gemeenschap als geheel ten goede zal komen. Te denken valt aan de activiteiten van milieuactivisten en pacifisten.

In dit proefschrift wordt politieke betrokkenheid niet gelijkgesteld aan steun. Sigel en Hoskin stellen:

Identifying with the polity and caring for it are not, however, synonymous with accepting the polity uncritically. The politically involved person can be highly critical and orientated to change, or he can be highly supportive of, and resistant to changes in, the existing system. He is involved if the political process is relevant to him. (Sigel en Hoskin, 1981: 42)

Een onderscheid tussen steun of protest speelt niet in het minst als de aandacht wordt gericht op de affectieve component in (een brede benadering van) betrokkenheid: 'An individual may love the system, take pride in it, and feel part of it; he may resent it, feel excluded from it and want to see it changed'. (Sigel en Hoskin, 1981: 43) Boosheid en woede zijn goede voorbeelden van betrokkenheid: een individu geeft dan immers blijk van gevoelens over een politiek systeem, die alleen niet een positieve houding jegens dat systeem aangeven. Trots en waardering zijn voorbeelden van positieve affectie. Politiek vertrouwen is weer een positieve uiting van affectie, terwijl politiek cynisme en politieke ontevredenheid negatieve uitingen zijn. Over gedrag wijzen Sigel en Hoskin erop dat politiek gedrag een uiting kan zijn van zowel een positieve als een negatieve of neutrale houding jegens het politiek systeem. De parallel met de redenering van Easton is duidelijk. Er kunnen conflicten zijn binnen een politieke gemeenschap. Burgers kunnen zich ergeren aan machthebbers of bepaalde wetten. Zij kunnen met nadruk vragen om wijzigingen. Maar zolang de burgers zich betrokken voelen bij de politieke gemeenschap, worden de oplossingen ook binnen de kaders van die gemeenschap nagestreefd.

### *Meer dan participatie*

Met het benadrukken van de nauwe samenhang tussen betrokkenheid en verbondenheid is het belang van gedrag wel heel sterk genuanceerd. De lastige positie van politieke participatie in het concept van politieke betrokkenheid is eveneens waarneembaar in het empirisch onderzoek sinds de jaren zestig. Eerder is aangegeven dat politieke betrokkenheid in oorsprong nauw verbonden is met het 'ideaal' van de politiek actieve burger. Aan dit ideaal zijn, zo is hierboven betoogd, ook passievere aspecten toegevoegd. In sommige gevallen is zelfs de nadruk gelegd op de passiviteit, wat direct zijn weerslag had op de invulling van het concept van politieke betrok-

kenheid. Al in de jaren vijftig werd onderscheid gemaakt tussen betrokkenheid en gedrag. Betrokkenheid is door sommige onderzoekers gezien als een factor tussen enerzijds sociale achtergronden als opleiding, sekse en leeftijd en anderzijds gedrag. Betrokkenheid 'bemiddelt' tussen deze sociale achtergronden en het gedrag. De sociale achtergronden beïnvloeden de randvoorwaarden voor gedrag, maar voordat individuen daadwerkelijk tot gedrag overgaan, moeten zij eerst in enige mate 'betrokken' raken (zie Berelson, Lazarsfeld en McPhee, 1954: 307; Lane, 1959: 134). Ook Verba en Nie (1972) maken dit onderscheid wanneer zij de politieke attitude 'involvement' als 'source' voor politiek gedrag beschouwen. Net als eerder Lane (1959: 134) spreken zij over '*psychological involvement in politics*' (Verba en Nie, 1972: 19; cursivering door auteur). Deze (*psychological*) *involvement* behoort tot een groep van attitudes waarvoor zij de verzamelnaam 'civic attitudes' hanteren. Deze attitudes staan tussen sociaal-structurele kenmerken van individuen (leeftijd, opleiding etc.) en hun politiek gedrag (Verba en Nie, 1972: 19). In hun studie concentreren zij zich vervolgens op de participatie en niet op de betekenis van hun 'civic attitudes', waaronder zij naast 'involvement' 'efficacy' en 'obligation' scharen. In dat opzicht heeft hun werk, zo benadrukken zijzelf, een 'narrow focus':

We do not include in our definition of participation, as some have, attitudes toward participation – citizens' sense of efficacy or civic norms. These psychological orientations may be important as sources of participation, but we are more interested in the actual behavior of citizens attempting to influence the government. (Verba en Nie, 1972: 3)

Zij menen dus dat het politieke gedrag op zichzelf geen deel uitmaakt van betrokkenheid: betrokkenheid bevordert het gedrag.

Sigel en Hoskin typeren de benadering van Verba en Nie als een *narrow focus* op betrokkenheid. Betrokkenheid is in de opvattingen van Verba en Nie primair van belang voor de totstandkoming van participatie. Sigel en Hoskin kiezen juist voor een brede definitie van *political involvement*: 'Consequently, political involvement to us involves everything and anything which will affect the quality and character of our public lives – so long as it could potentially come under the aegis of government.' (Sigel en Hoskin, 1981: 41) Zich mede baserend op dit werk van Sigel en Hoskin wijst Gemmeke (1998: 37) erop dat politieke betrokkenheid niet al te beperkt moet worden ingevuld omdat met het concept ook de verbondenheid tussen burger en gemeenschap uitgedrukt moet kunnen worden. Ook politieke gedragingen kunnen dan als onderdeel van het concept politieke betrokkenheid worden beschouwd. Een politiek actief individu geeft door zijn gedrag immers onder meer aan dat het de politieke (bijvoorbeeld lokale) context relevant genoeg acht om zich daarvoor in te zetten.

In dit proefschrift staat de verbondenheid van burgers met hun lokaal bestuur centraal. Vanuit die optiek wordt aangesloten bij de brede benadering van Sigel en Hoskin. Aan betrokkenheid worden hier drie dimensies onderscheiden: affectie,

cognitie én gedrag. Het onderscheiden van affectieve, cognitive en gedragsaspecten kan worden geconcretiseerd in het drieluik politieke belangstelling, politieke kennis en politiek gedrag. Een betrokken persoon kan zich voor de gang van zaken binnen de politieke gemeenschap interesseren, hij kan er kennis over opdoen, hij kan zijn gedrag daarop richten.

### 2.3 Drie aspecten van betrokkenheid

Affectie, cognitie en gedrag zijn benoemd als drie aspecten van politieke betrokkenheid. Dat roept de vraag op wat ze enerzijds bindt en wat anderzijds het onderscheid mogelijk maakt. Sigel en Hoskin (1981: 156 v.v.) hebben een uitgesproken mening over de binding uitgesproken. Per definitie benoemen zij deze drie aspecten als een deel van betrokkenheid. Bovendien blijken de drie aspecten ook in de hun beschikbare gegevens een empirische samenhang te vertonen. Het is zelfs goed denkbaar dat ze elkaar positief beïnvloeden. Iemands politieke kennis kan zijn bereidheid tot politieke activiteit bevorderen en omgekeerd draagt activiteit in de politiek bij tot een grotere kennis van die politiek. Andere combinaties en relaties zijn evenzo denkbaar.

Belangrijk echter is dat Sigel en Hoskin benadrukken dat elk aspect op een andere wijze met contextuele en individuele factoren en omstandigheden samenhangt. Anders gezegd: persoonlijke of contextuele factoren zijn van verschillende invloed op de drie onderscheiden aspecten van politieke betrokkenheid. Alledrie de aspecten doen dienst als indicator voor iemands betrokkenheid bij een politiek systeem. Dat is hun inhoudelijke binding. Maar de samenhang is niet volledig. Juist vanwege de mogelijk verschillende effecten van sociaal-structurele kenmerken van burgers of van de context waarin zij zich bevinden wat de drie aspecten van politieke betrokkenheid betreft, is het van belang ze apart te bestuderen. Enkele voorbeelden illustreren dit uitgangspunt:

- Politieke affectie, zo veronderstellen Sigel en Hoskin en daar worden zij in hun onderzoek in bevestigd, wordt maar weinig beïnvloed door sociaal-structurele kenmerken van individuen. Ongeacht iemands leeftijd of opleiding kunnen individuen affectieve gevoelens voor een politiek systeem ontwikkelen. Daarom typeren Sigel en Hoskin affectieve betrokkenheid als 'least demanding'. Zij veronderstellen en worden daarin bevestigd dat de samenhang tussen affectie en de andere twee aspecten van betrokkenheid niet sterk is.
- In het algemeen wordt de invloed van sociaal-structurele kenmerken op participatie juist als sterk verondersteld. Een hoger opgeleide burger heeft meer vertrouwen in eigen succes, kiest eerder voor een goede aanpak en kan snel hulpbronnen ter ondersteuning van de participatie aanboren.
- Over contextuele factoren wordt geregeld verondersteld dat het verwerven van kennis van de lokale politiek, vanwege de overzichtelijkheid en nabijheid,

eenvoudig is. Juist door de nabijheid is het makkelijker om politiek actief te worden, maar ook is de kans op gerichte sancties van de politici groter. Anders gezegd: het is eenvoudig om met een wethouder in contact te treden, maar als je ruzie met hem krijgt, dan 'weet die je te vinden'.

## 2.4 Balans

In democratische samenlevingen worden individuele burgers geacht een zekere mate van vrijheid te hebben. Deze vrijheid staat individuele burgers toe om politiek gedrag te ontwikkelen, deel te nemen aan politieke discussies, belangstelling te koesteren voor de politiek, blijk te geven van een 'concern for political affairs' (Thomassen en Van Deth, 1998: 141). Deze houdingen en gedragingen van de individuele vrije burgers passen in een *civic culture*, die weer bijdraagt aan de legitimiteit en stabiliteit van politieke systemen (Almond en Verba, 1963; Easton, 1965a; Daemen, 1983; Weatherford, 1992).

Vanaf zijn begintijd dient het concept politieke betrokkenheid als verzamelterm voor allerlei houdingen, opvattingen én gedragingen die alle op de een of andere wijze verband houden met een (liberaal) ideaal van de actieve maar niet overactieve staatsburger. Deze burger belast het politiek systeem niet al te zeer met zijn activiteit. Hij laat wel zijn steun voor het systeem tot uiting komen in belangstelling voor, kennis van en vertrouwen in het politiek systeem. De betrokken staatsburger acht het politiek systeem relevant en houdt zich ermee bezig, maar dit hoeft niet uitsluitend en alleen te blijken uit zijn eigen, manifeste gedrag. Bovendien kent een politiek systeem verschillende onderdelen, waarbij Easton een onderscheid heeft gemaakt tussen de politieke machthebbers, de regels en procedures, en de politieke gemeenschap. De betrokkenheid van burgers kan naar aard en omvang verschillen bij de diverse onderdelen van een politiek systeem. Maar in het algemeen geldt dat indien een politiek systeem de burger ter harte gaat, dit mag blijken uit diens belangstelling, kennis en vertrouwen. In deze visie is politieke betrokkenheid het gewenste midden tussen passiviteit en desinteresse enerzijds en overmatige en systeembelastende activiteit anderzijds.

Met het oog op het vervolg van dit proefschrift is een keuze gemaakt voor een brede benadering van het concept politieke betrokkenheid. In zo'n brede benadering kent politieke betrokkenheid zowel affectieve, cognitieve als gedragsaspecten, die alle – onafhankelijk van elkaar en naast elkaar – onderzocht worden.