



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Politieke participatie: Een overzicht van recente literatuur

Eijk, C. van der

### Citation

Eijk, C. van der. (1975). Politieke participatie: Een overzicht van recente literatuur. *Acta Politica*, 10: 1975(3), 341-363. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451513>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451513>

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

**Bijlage**

Ter bepaling van de betrouwbaarheid is een gedeelte van het materiaal dubbel gecodeerd.

Vergelijking van de marginale percentages van de diverse antwoordcategorieën is een voldoende controle daar de eigenlijke analyse ook alleen maar van deze marginalen gebruik maakt.

categorie	1e codeur	2e codeur
1 (niet)		
confessionele karakter	16 %	16 %
2 afstand tot ouderlijk huis		
of woonplaats	18 %	18 %
3 aanwezigheid van familie/ vrienden of kennissen	12 %	11 %
4 (mogelijkheid tot) woning of kamers	14 %	13 %
5 inrichting/aard van de studie	10 %	10 %
6 sfeer universiteit	4 %	4 %
7 faam van de studie	2 %	2 %
8 voorkeur ouders	—	1 %
9 ... als stad	8 %	8 %
10 binding i.v.m. andere studie		
of werk (evt. van echtgeno(o)t(e))	7 %	7 %
11 recente conflicten	2 %	2 %
12 overige	5 %	7 %
	(n = 445)	(n = 445)

**Politieke participatie; een overzicht van recente literatuur**

door C. van der Eijk

Naar aanleiding van:

- 1 Wolfgang Beck, *Democratie in de wijken — Een onderzoek naar buurtacties in Nederland*, Amsterdam (Van Genneep), 1974, -220 p.
- 2 Roger W. Cobb en Charles D. Elder, *Participation in American Politics — The Dynamics of Agenda-Building*, Boston (Allyn & Bacon, 1972, -182 p.
- 3 Penn Kimball, *The Disconnected*, New York (Columbia University Press) 1972, -317 p.
- 4 C. E. van der Maesen, *Participatie en Democratie — Onderzoek naar houding en mening van Amsterdammers met betrekking tot de plaatselijke politieke structuur*, z.p., 1974, -264 p.
- 5 Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge (Cambridge University Press), 1970, -122 p.
- 6 Sidney Verba en Norman H. Nie, *Participation in America — Political Democracy and Social Equality*, New York (Harper & Row), 1972, -428 p.
- 7 Sidney Verba, Norman H. Nie en Jac-On Kim, *The Modes of Democratic Participation: A Cross-National Comparison*, Beverly Hills (Sage), 1971, -80 p.
- 8 M. L. van Vonderen-van Staveren, *Protesteren in Actiegroepen*, Utrecht (Bijleveld), 1974, -208 p.
- 9 Gisela Zimpel, *Selbstbestimmung oder Akklamation? — Politische Teilnahme in der bürgerliche Demokratietheorie*, Stuttgart (Ferdinand Enke) 1972, -220 p.

**Inleiding**

Het onderzoek en de theorievorming op het terrein van de 'politieke participatie' kan onderscheiden worden in een aantal stromingen.

In de eerste plaats is er een stroming waarin *participatie de afhankelijke variabele* vormt. Men probeert de determinanten van participatie op te sporen. Deze kunnen facilitatief zijn, of motivationeel (Lane, 1959, 185). Het eerste heeft betrekking op de aanwezigheid van middelen om te participeren, het tweede op de geneigdheid om dat ook te doen. Een groot gedeelte van onderzoek naar stemgedrag valt in deze categorie, en van de hier besproken literatuur vooral Kimball, Verba & Nie, en Van Vonderen. De theoretische relevantie van dit type onderzoek is niet zonder meer duidelijk. Hoe men politicologie ook ziet, op een of andere wijze is het gericht op het verklaren van 'het politieke systeem', 'de toewijzing van waarden', 'het realiseren van doeleinden' etc. Dat participatie hierbij van belang is, lijkt een zinnige werkhypothese, die door middel van onderzoek geëvalueerd kan worden, maar dat is iets anders dan het bestuderen van factoren die bepa-

lend zijn voor iets wat wellicht *potentieel* van belang is, zonder de omstandigheden te specificeren waaronder dit zo is. Deze benadering, door Macridis (1968) 'inputism' genoemd, levert weinig houvast in de selectie van onderzoeksonderwerpen (alles *kan* immers van belang zijn) en blijkt verbonden te zijn met een aantal dubieuze assumpties over het politieke proces (zie hiervoor Macridis, 1968; en van der Eijk & Kok, 1975).

Een tweede stroming die kan worden onderscheiden, legt vooral de nadruk op het effect van participatie. Hier is *participatie* dus de *onafhankelijke variabele*. Deze aanpak komt helaas veel minder voor dan de eerste, wat voor een deel te verklaren valt uit de complicaties die zij bij onderzoek oplevert. Beck is een duidelijke representant van deze stroming, en Verba en Nie voor een deel van hun onderzoek. De effecten waarop men zich richt hebben soms betrekking op de toedeling van waarden, soms op het participierend individu, en soms op het verloop van het politieke proces. In het eerste geval gaat het vaak om de vraag of, en zo ja in welke vorm en onder welke omstandigheden, participatie bijdraagt tot het realiseren van bepaalde doelen (zie bijvoorbeeld Kok c.s., 1971). De effecten op het individu worden meestal gezien in het verwerven van bepaalde houdingen en orientaties, het doorlopen van een leerproces of van een proces van 'zelfverwerkelijking'. De effecten van participatie op het politieke proces worden onder andere gezien als het vaststellen van de politieke agenda. Met name Cobb en Elder richten zich op dit aspect.

Een derde stroming plaatst *participatie in het kader van een democratie-theorie*. Men bekijkt de functies van participatie in een gewenste maatschappelijke ordening, en de condities waaronder deze normatieve theorieën gerealiseerd kunnen worden. In dit kader wordt veelal gerefereerd aan de 'klassieke' (pre-20ste-eeuwse) en 'moderne' (Schumpeter, Downs, Dahl) opvattingen. De werken van Pateman en Zimpel behoren tot deze stroming, terwijl het boek van Van der Maesen zowel hier te plaatsen valt (toetsing van gedeelten van Dahl's theorie), als onder de eerste stroming. Deze derde stroming is meer theoretisch gericht dan de andere twee, die een meer empirische orientatie vertonen. Dit onderscheid lijkt echter vooral bepaald door de onmogelijkheid een complete democratietheorie in een enkel onderzoek te toetsen; er wordt namelijk veelvuldig gebruik gemaakt van de bevindingen van de eerste twee stromingen.

#### Participatie en Democratie

Zimpel's *Selbstbestimmung oder Akklamation* en Pateman's *Participation and Democratic Theory* analyseren beide de meest gangbare contemporaine theorieën over de functies van participatie in een democratisch politiek systeem. Beide zien als overheersend een 'moderne' theorie van demo-

cratische stelsels, waarvan Schumpeter, Downs, Dahl en Parsons als de meest uitgesproken representanten beschouwd worden. Deze theorie wordt gekenmerkt door de nadruk op de rol die elites in een democratie moeten spelen, zowel omwille van de stabiliteit van het systeem en de bescherming van democratische vrijheden, als vanwege onrealistisch geachte voorstellingen over de mogelijkheden van het massapubliek om geïnformeerd, rationeel, en met inachtneming van andere belangen politiek actief te zijn. De belangrijkste rol voor niet-elites is het via periodieke verkiezingen selecteren van een aantal besluitvormers. Het *democratisch* karakter van het systeem bestaat dan uit die periodieke, vrije verkiezingen, dat wil zeggen dat democratie vooral gerelateerd is aan een *methode* van politieke besluitvorming.

Pateman ziet, evenals Cobb en Elder, een tweetal factoren die geleid hebben tot het ontstaan van deze theorie, waarin aan participatie door burgers een minimale rol is toebedeeld, en waarin zelfs de gevaren worden benadrukt van een teveel aan participatie. Allereerst is er het ontstaan van totalitaire regimes in het interbellum, die voor een groot gedeelte gebaseerd waren op massale 'participatie'. Een tweede factor van belang is de ontwikkeling van de politieke sociologie, waarvan de resultaten aangaven dat de gemiddelde burger politiek ongeïnteresseerd en ongeïnformeerd is, apathisch, en onverdraagzaam, kortom, ongeschikt om zoiets moois als democratie op te grondvesten. Ook Zimpel erkent wel de invloed van deze factoren maar benadrukt toch de continuïteit tussen klassieke en deze meer moderne democratie-theorieën.

Het eerste deel van Zimpel's boek is een analyse van de opvattingen die in de 18e eeuw over politieke participatie werden ontwikkeld. Deze ontwikkeling ziet zij als een aspect van het ontstaan van de burgerlijke samenleving, welke ten opzichte van de daaraan voorafgaande feodale maatschappij vooral gekenmerkt wordt door de sociale en economische opkomst van de derde stand, en het ontstaan van moderne, individualistische en rationalistische natuurrechtsfilosofieën. Zij ziet hier een aantal aanzetten in die een emancipatorische lading hebben, d.w.z. bij kunnen dragen tot het ontstaan van een 'mondige samenleving'. In het moderne natuurrecht '. . . gilt der Staat nicht langer als vorgegebene Normordnung, sondern als Produkt des autonomen Menschen . . . das Ziel der Politik: Sie muss nicht nur die vorgegebene Normordnung eines Gemeinwesens zur Geltung bringen, sondern solch ein Gemeinwesen auch errichten und formen' (p. 20). De staat wordt dan ook gezien als een 'Produkt vernünftigen politischen Handelns', en moet dienen ter realisering van de menselijke behoefte tot zelfverwerkelijking (Selbstbestimmung). Participatie 'gilt . . . nicht nur als ein Beitrag zur Selbstbestimmung, sondern geradezu als deren notwendige und ausreichende Be-

dingung' (p. 41).

In de ontwikkeling van democratie-theorieën onderscheiden zich de angelsaksische en de Franse stromingen. De eerste, door Zimpel 'liberale' genoemd, ziet de staat als een noodzakelijk kwaad, en als tegenhanger van de maatschappij. Menselijke zelfverwerkelijking vindt plaats in de maatschappij, met name in het economisch leven. De staat is er slechts om onvervreembare rechten te garanderen: Locke's 'Life Liberty and Estate'. Participatie is vooral een middel om de staat — potentiële bedreiging voor de sfeer waarin menselijke emancipatie kan plaatsvinden — te controleren. Deze traditie kan dan ook gekenmerkt worden als de doctrine van het 'consent of the governed'. De tweede stroming, aangeduid als 'demokratische', ziet staat en maatschappij niet als tegenover elkaar staande sferen. 'Demokratisch soll hier nichts anderes heissen, als dass sich die Befreiung nicht gegen, sondern im und durch den Staat vollzieht, genauer: das Teilnahme nicht dazu dient, eine privatautonome Sphäre gegenüber dem Staat abzugrenzen, sondern eine politische Ordnung (vom Volk ausgehend) zu schaffen, die der Gesellschaft eine optimale Entfaltungsmöglichkeit bietet' (p. 45).

Het onderscheid tussen de 'liberale' en de 'democratische' stroming drukt zich ook uit in verschil in nadruk op waarden als gelijkheid (demokratische) en vrijheid (liberale), en op politieke vrijheid (demokratische) en economische vrijheid (liberale theorie).

Toch vinden vrijwel alle 18e-eeuwse theoretici dat 'vrijheid' niet alleen met politieke, maar ook met economische realiteiten verbonden is. Het recht op eigendom wordt steeds gezien als het recht op eigendom uit eigen arbeid. De wereld die men zich voorstelt is er een waarin geen opeenhopen van eigendom voorkomen: zowel bij Paine als bij Rousseau vindt men de opvatting terug dat 'Das gemässigte bürgerliche Eigentum is Menschenrecht, das riesige Privatvermögen aber Verbrechen' (p. 39).

In het kader van deze verschillende stromingen behandelt Zimpel Ferguson, Millar, Locke, Paine en Jefferson als representanten van de 'liberale' theorie, en van de 'democratische' versie Rousseau, Quesnay, Dupont de Nemours en Robespierre.

Volgens Zimpel maken de ontwikkelingen in de 19e eeuw duidelijk dat participatie doorgaans niet plaatsvindt met het 'bonum commune' als motivatie, en dat politieke gelijkheid zonder maatschappelijke gelijkheid vaak niet effectief te maken is. Het verschil tussen deze twee impliceert tevens een discrepantie tussen de theorie, volgens welke participatie tot zelfverwerkelijking leidt, en de realiteit: '(Es) bildet sich nicht wie erwartet die homogene Gesellschaft von Kleinwarenproduzenten heraus, sondern eine Klassengesellschaft, die die allgemeine Chancengleichheit auf dem Markt versagt und sich als ungeeignet erweist, den Ausgleich der Privatinteressen herbei-

zuführen' (p. 87).

Toch verloopt de 19e eeuwse strijd om de emancipatie van de vierde stand voornamelijk via de uitbreiding van het kiesrecht. Bentham en James Mill, nog overtuigd van de natuurlijke harmonie binnen de burgerlijke maatschappij zien de (liberale) vrijheid nog het best gewaarborgd door algemeen kiesrecht. John Stuart Mill en De Tocqueville daarentegen leggen voor het eerste sterk de nadruk op het gevaar van de tyrannie der meerderheid. De bedreiging van de vrijheid komt niet meer van de staat, maar van de maatschappij. Als tegenhanger wordt het belang van de elite benadrukt, dat onder andere via gewogen stemrecht beschermd dient te worden.

Al snel blijkt echter dat de uitwerking van algemeen kiesrecht niet revolutionair is, en dat maatschappelijke ongelijkheid de machthebbers in staat stelt het kiezersvolk te manipuleren (Napoleon III, Bismarck). In deze omstandigheden, waarin zowel in de theorie als in de empirie, staat en maatschappij relatief autonoom zijn, kan participatie niet meer tot zelfverwerkelijking leiden, maar nog slechts tot acclamatie: 'Als Akklamation soll nämlich die politische Beteiligung bezeichnet werden, insofern sie keine andere Möglichkeit zulässt als die Zustimmung zur bürgerlichen Demokratie respektive kapitalistischen Gesellschaftsordnung' (p. 95).

Deze analyse van de ontwikkeling van de 'klassieke' theorieën van democratie en participatie munt uit in helderheid, samenvattend vermogen, en in het aangeven van de samenhang tussen de maatschappelijke situatie, theorieën en ideologieën.

De vermenging van 'emancipatorische' en 'acclamatorische' aspecten — kenmerkend voor burgerlijke theorieën — wordt door Zimpel ook teruggevonden in de moderne Amerikaanse sociologie. Ook al leggen de herformuleringen van democratietheorie door Schumpeter, Downs en Parsons wellicht sterker dan de klassieken de nadruk op acclamatie, toch is ook hier het emancipatorische element niet geheel verdwenen. Het 'bonum commune' weerspiegelt zich, zij het losgemaakt van enige inhoudelijke betekenis, in Parsons 'common values'; fundamenteel blijft de idee dat de staat slechts gebaseerd mag zijn op menselijke behoeften.

Als taak voor een kritische theorie stelt Zimpel het herformuleren van theorieën over democratie en participatie, zodat de emancipatorische aspecten van burgerlijke theorieën centraal komen te staan, en aangegeven wordt hoe deze theorieën verwerkelijkt kunnen worden tot een 'rational organisierten, sich selbst autonom bestimmenden Gesellschaft'.

In de door haar nodig geachte herformulering moet participatie in ieder geval betrokken worden op 'die gesamten Lebensverhältnisse', en het moet vanuit politieke doelstellingen bedreven worden. De theorie moet tevens een betekenis aan de term 'democratie' geven die garandeert dat partici-

patie ook politiek effect heeft, en niet, zoals in 'moderne' theorieën slechts een acclamatorische functie vervult. Een laatste opgave die zij stelt is het aangeven van de mogelijkheden die aanwezig zijn om een dergelijke mondig samenleving te realiseren. Het grootste gevaar dat de kritische theorie hier bedreigt is dat deze zich 'allzu schnell hinter die Globalaussage der totalen Negativität des Gegenwärtige zurückzieht, ohne noch eine spezifische Analyse der Gesellschaft vorzunehmen und ohne die Inaugurierung von Reformen zumindest zu versuchen . . . Genausowenig wie ihre Theorie ist die bürgerlich-kapitalistische Gesellschaft *nur* auf Repression und Konservierung bedacht' p. 210-211).

Het tweede deel van Zimpel's studie over de moderne Amerikaanse sociologie is aanmerkelijk minder briljant dan het eerste. Te weinig wordt de diversiteit onderkend in de hedendaagse sociale wetenschappen, en de aanzetten die reeds gegeven zijn tot de haar gewenste herzieningen (onder andere vanuit Easton's systeemtheorie). Voor een deel komt dit omdat de literatuur waarop zij zich baseert ook voor een studie van 1972 nogal oud is. Pateman's studie sluit goed aan bij de door Zimpel aangegeven taken. Zij gaat met beschikbare evidentie na of de mogelijkheid van zelfverwerkelijking door participatie realistisch is, en zij geeft aan onder welke voorwaarden deze mogelijkheid beter dan nu verwerkelijkt kan worden. Maar eerst geeft zij in zeer kort bestek, maar uiterst helder, een resume van de dominerende opvattingen over democratie en participatie (Schumpeter, Berelson, Dahl, Sartori en Eckstein). Het daarin steeds terugkerende argument van de noodzaak van een revisie van de 'klassieke' doctrine, omdat die onrealistisch zou zijn, wordt onder meer ondergraven met de conclusie dat 'the notion of a 'classical theory of democracy' is a myth' (p. 17).

Pateman's uiteenzetting over normatieve participatietheorieën baseert zich op een analyse van Rousseau, John Stuart Mill, en G. D. H. Cole. De centrale these van haar theorie is dat de mogelijkheid van vertegenwoordiging in instellingen op nationaal niveau voor een democratie onvoldoende is. Wil op dat niveau grote en adequate participatie plaatsvinden, dan is daar 'training' voor nodig. Deze educatieve functie kan vervuld worden door participatie op andere terreinen: 'Therefore, for a democratic polity to exist it is necessary for a participatory society to exist, i.e. a society where all political systems have been democratized and socialisation through participation can take place in all areas' (p. 43). Vooral participatie in de eigen werksituatie wordt van doorslaggevend belang gevonden, niet alleen vanuit de noodzaak voor een 'participatory society', ook omdat het bedrijf op zichzelf een politiek systeem vormt. De rest van het boek besteedt Pateman aan het evalueren van de educatieve rol van participatie en het aantonen van het belang van participatie in de werksituatie. Hierbij worden op ver-

bluffend knappe wijze onderzoeksresultaten, die oorspronkelijk bedoeld zijn als ondersteuning van juist de elitistische-democratie theorieën, geïnterpreteerd als indicatie voor de juistheid van haar eigen theorie.

Als een van de kenmerken van het democratic character' ziet Pateman de 'sense of political efficacy'. Op basis van een groot aantal survey-onderzoeken in de USA komt zij tot de conclusie dat efficacy vooral ontstaat door participatie in besluitvorming zowel op het werk als elders. De samenhang tussen sociaal economische status en zelfvertrouwen die vaak gevonden wordt, is volgens haar geen directe causale relatie. Sociaal-economische status bepaalt allereerst de *mogelijkheidcn* tot participatie, in het gezin, op school, en vooral in het werk. Het is de participatie-ervaring in deze situaties die de ontwikkeling van zelfvertrouwen bepaalt. Op deze indirecte wijze is 'economic underprivilege . . . linked to *psychological* underprivilege' (p. 50). Deze interpretatie wordt verder ondersteund door gegevens uit de industriële sociologie (o.a. Argyris, Blauner, Chinoy, Goldthorpe, Blumberg): controle op de eigen arbeidssituatie hangt samen met zelfvertrouwen, interesse, verantwoordelijkheidsgevoel etc.

Algemene conclusie is dat 'the development of a sense of political efficacy does appear to depend on whether his work situation allows him any scope to participate in decisionmaking. This being so, than the crucial question so far as the general empirical validity of the theory of participatory democracy is concerned, is how far it is in fact possible for industry to be organized on participatory lines' (p. 53).

Een analyse van participatiemogelijkheden in bedrijven is niet uit te voeren met behulp van ervaringen in het westen. Wat daar vooral voorkomt is 'pseudo-participation' (het gebruik maken van beslissingstechnieken die anderen het *gevoel* geven invloed gehad te hebben) en 'partial-participation' (alleen invloedsmogelijkheden binnen door het bedrijf bepaalde grenzen). Slechts enkele gevallen van gedemocratiseerde bedrijven zijn bekend, verder moet Pateman zich baseren op de Joegoslavische ervaringen met arbeiderszelfbestuur. Conclusie: 'The Yugoslav experience gives us no good reason to suppose that the democratization of industrial authority structures is impossible, difficult and complicated though it may be' (p. 102).

Het grootste probleem is het ontbreken van mogelijkheden tot participeren die geschikt zijn als *eerste* mogelijkheid om ervaring op te doen. Veel van de bestaande mogelijkheden beginnen op een niveau waarvoor vaardigheden vereist zijn die velen nergens hebben kunnen verwerven.

Pateman's boek is ongemeen knap en bondig geschreven, en zeer overtuigend. Toch is er bij haar toetsing van het veronderstelde educatieve effect van participatie een groot validiteits-probleem: in hoeverre zijn 'political efficacy', 'job-satisfaction', 'self-esteem' etc. hiervoor goede indicatoren? Zelf

spreekt ze haar verbazing uit over de grote effecten van pseudo-participatie op deze variabelen. Het is ook de vraag of 'political efficacy', zoals dat doorgaans gemeten wordt, wel een reflectie is van 'the belief that one can be self-governing, and confidence in one's ability to participate responsibly and effectively, and to control one's life and environment' (p. 46). Ik geloof niet dat hiermee Pateman's these onjuist is, maar eerder dat de door haar geciteerde onderzoeken maar zeer ten dele in dit opzicht relevant materiaal vormen.

Zimpel analyseert vooral de ontwikkeling van ideeën over participatie en democratie bij burgerlijke theoretici; Pateman probeert de realiseerbaarheid van een theorie van participatieve democratie te bevestigen. Van der Maesen tenslotte houdt zich met name bezig met een empirische toetsing van een aantal delen uit de theorieën van Dahl, één van de voormannen van de elitistische democratie-theorie. Vanuit een ander perspectief (namelijk dat van 'community-power' studies) wordt Dahl door Van der Maesen pluralistisch genoemd. Een centraal thema uit Dahl's theorie is dat: 'De grote invloed van een klein aantal leden onder controle (wordt) gehouden door het bestaan van onderlinge concurrentie om de macht, algemene overeenstemming over het democratisch 'credo', een waakzaam politiek stratum, en het bestaan van verkiezingen, waardoor een beroep op de bevolking mogelijk is' (p. 11).

Een groot gedeelte van Van der Maesen's boek is besteed aan een evaluatie van deze these. Deze toetsing komt pas aan het eind van het boek goed uit de verf, omdat het eerste gedeelte tevens een rapportage is van resultaten van een enquête in Amsterdam in 1966.

Op het eerste gezicht levert dit onderzoek dezelfde gegevens op als die waarop elitistische democratie-theorieën zich baseren: het niveau van participatie is laag, participatie is sterk gerelateerd aan SES, hangt positief samen met zelfvertrouwen en persoonlijk-politieke effectiviteit (competence). Toch blijkt nadere analyse nogal wat afwijkingen op te leveren: de (door Dahl) veronderstelde niet-cumulativiteit van ongelijkheden is dubieus, niet alleen onwetendheid en onverschilligheid, maar ook een schatting van de kansen op succes beïnvloedt houdingen als effectiviteit, en participatie. De 'a-politieke aard' van de gewone man is niet zozeer een natuurlijk gegeven, als wel voor een groot deel resultaat van ervaringen en (niet onrealistische) negatieve verwachtingen over het effect van participatie. Dat velen verwachten dat de overheid en/of de sociale omgeving intolerant zal zijn bij het uiten van sommige opvattingen is ook niet bevorderlijk voor competentie en participatie van die burgers.

Bij pluralistische schrijvers wordt consensus over 'democratische spelregels' onder het politieke stratum als noodzakelijke voorwaarde voor democratie gezien. Onderzoeken van Prothro & Grigg, McClosky, en Budge tonen dat

vooral elites, en, bij steekproefonderzoek, hoger opgeleiden beschouwd kunnen worden als 'dragers van het democratisch credo'. Het massapubliek, vooral in de lagere opleidingsniveau's blijkt in deze onderzoeken weinig consistent over democratische waarden te denken, en weinig tolerant te zijn voor minderheden. Van der Maesen vindt een dergelijk resultaat niet: 'Wanneer wij de door Dahl toegepaste identificatie van 'dragers van het democratisch credo' en het politieke stratum... bekijken, dan blijkt dat althans voor de consistente democraten onder onze respondenten géén sprake is van de eigenschappen die by. Dahl aan zijn politieke elite toekent' (p. 123).

Jammer is dat er weinig aandacht wordt besteed aan de interpretatie van de tegenstrijdigheid tussen Van der Maesen's resultaten en die van Amerikaanse onderzoeken. Was de situatie in het onderzoeksveld van Prothro en Grigg zo anders dan in Amsterdam in 1966, of zijn er bezwaren tegen hun datavergaring, of tegen hun conclusies?

Voorzover de pluralistische theorieën uitspraken doen over de verschillen tussen de (a-politieke) massa en het politieke stratum, kan dit onderzoek gezien worden als een toetsing. Het is goed geschreven, en geeft een goed beeld van de percepties van Amsterdamse burgers ten opzichte van de overheid in 1966. Niet besproken wordt in hoeverre deze resultaten specifiek zijn voor Amsterdam, of voor 1966 (of beide), en in hoeverre de afwezigheid van grote verschillen tussen massa en politiek stratum de centrale these van Dahl's democratie-theorie over de controle van een klein aantal leiders door de massa aantast. Mijns inziens zijn wel een aantal beweringen van Dahl gefalsifieerd in de Amsterdamse situatie, maar raakt dit de kern van diens betoog niet.

#### **Participatie als politieke factor**

Een van de stellingen bij De Swaan's dissertatie (1973) luidt: 'Politologen hebben veel meer aandacht gegeven aan de vraag wat bepalend is voor het kiesgedrag dan aan de vraag wat door dat kiesgedrag bepaald wordt'. In grote trekken geldt dit ook voor het hele terrein van participatiestudies. De vraag is: wat maakt het uit wie er participeert, in welke mate en op welke wijze? Verloopt het politieke proces anders als er al dan niet geparticipeerd wordt? Heeft participatie invloed op de machtsstructuur, de verdeling van machtsbronnen, of de toedeling van waarden?

Deze vragen nemen in Beck's analyse een centrale plaats in. Hij stelt zich ten doel om voor een bepaalde vorm van participatie, optreden door middel van actiegroepen, de volgende problemen te behandelen:

1 — 'welke betekenis hebben inspraakprocessen voor de emancipatie van hen die eraan deelhebben en/of voor hen die door de gevolgen ervan ge-

raakt worden?’

2 — ‘kunnen actiegroepen gerekend worden tot die ‘werkelijke historische krachten’ die in staat zijn het onmenselijke karakter van de maatschappij op te heffen of de voorbereiding daarvan uit te voeren?’

3 — wat zijn ‘de concrete mogelijkheden . . . voor politiek bewust handelen en . . . de voorwaarden voor politieke bewustwording?’

Beck analyseert hiertoe het verloop van een aantal inspraaksituaties in Dordrecht, Den Helder, en vooral Amsterdam (Jordaan, Westelijke Eilanden en Dapperbuurt). De onderzochte inspraak- en actiegroepen hebben alle betrekking op wijkproblemen: sanering, stadsreconstructie etc.; ze moeten dan ook volgens Beck ‘beschouwd worden als onderdeel van de productiesector. Dat wil zeggen dat hun algemeen-maatschappelijke betekenis pas kan worden vastgesteld als duidelijk is in welke relatie zij tot de productiesector staan’ (p. 25). Hoe dit vaststellen nu precies zou moeten gebeuren wordt helaas niet geheel duidelijk (p. 197-201).

Een van de aspecten die onderzocht worden, is hoe de overheid denkt over inspraak. Aan de hand van enkele case-studies, en van antwoorden op een vragenlijst, ingevuld door gemeentebesturen in een aantal plaatsen groter dan 30.000 inwoners, komt de schrijver tot de conclusie ‘Dat de officiële inspraakprocedures participatie veeleer frustreren dan stimuleren . . .’ (p. 71). Centraal staat voor de gemeenten de onaantastbaarheid van het systeem van parlementaire vertegenwoordiging, en inspraak wordt vooral gezien als een middel om eventuele participatie van burgers onder controle te houden, en acceptatie van (reeds vóór de inspraak vrijwel vastliggende) besluiten te vergemakkelijken. Dit leidt ertoe dat gemeenten inspraakprocedures zó ontwerpen, dat het effect ervan bij voorkeur de richting waarin het stadsbestuur denkt ondersteunt, maar nooit echt kan hinderen (kortom: inspraak als ‘acclamatie’ of ‘pseudo-participatie’).

Inspraak moet betrekking hebben op zaken die de ‘direct betrokkenen’ onmiddellijk aangaan. Volgens Beck vertalen gemeenten dit zo, dat alles wat eventuele derden ook betreft niet ter discussie komt. De stad wordt voorgesteld als een organisme, en elke wijk moet daarin een functie vervullen. Pas na het vaststellen van deze functies kan eventueel gepraat worden over de realisering ervan: ‘Sloop of instandhouding van de wijk . . . zijn bepalend voor de inspraakprocedure, de inspraak beslist niet over sloop of instandhouding’ (p. 46). Door niet in een vroeg stadium te komen met gelijkwaardige alternatieven, door het onthouden van informatie, door het benadrukken van de tijdsdruk (en dit door het stellen van deadlines ook waar te maken) wordt geprobeerd inspraak te neutraliseren. Invloed in de planvoorbereiding is slechts voorbehouden aan vertegenwoordigers van bestaande organisaties (waaronder projektontwikkelingsmaatschappijen wier mo-

gelijkheden die van stedelijke diensten ver te boven gaan).

Hoe dit in de werkelijkheid gaat wordt geïllustreerd met 3 uitgebreide case-studies over inspraak in Amsterdam. Uit deze ‘cases’ blijkt duidelijk dat actiecomité’s op de betrokkenen veel effect hebben: bewustmaken, activeren, ontwikkelen van alternatieve plannen, en, doorgaans pas na verloop van tijd, het ontwikkelen van tegen-ideologieën, waarin de wijkproblemen in een breder maatschappelijk kader geplaatst worden en samenwerking met anderen wordt gezocht. Het leerproces dat de betrokkenen doorlopen uit zich onder andere in uitbreiding van inspraak-eisen: beginnend met de eis om geïnformeerd te worden, lopen deze via inspraak (Pateman’s partiële participatie) naar de eis van zelfbestuur voor wijkaangelegenheden.

De beschrijvingen van concrete gevallen zijn uiterst leesbaar, en duidelijk gestructureerd. Het is daarom jammer dat Beck nog eens in een hoofdstuk apart dit alles probeert te vertalen in de terminologie van Luhmann’s theorie van ‘eenvoudige sociale systemen’. Deze poging levert geen nieuwe gezichtspunten op, slechts jargon en trivia: ‘geen . . . actiesituatie denkbaar . . . zonder de aanwezigheid van de betrokkenen’ (p. 154).

Aan het slot is de auteur vrij somber over de betekenis van inspraakgroepen. Hij gelooft niet dat onder de bestaande omstandigheden inspraak tot bewustwording en emancipatie leiden. Dit lijkt, gezien zijn ‘cases’ een onjuiste conclusie. Ook gelooft hij niet dat actiegroepen een substantiële bijdrage leveren in het overwinnen van het kapitalistische systeem. Deze conclusie is meer gerechtvaardigd, gezien het ontbreken van strategieën en organisatiestructuren die daarvoor noodzakelijk zijn.

Zoals reeds gezegd, zijn vooral de case-studies zeer belangwekkend en verplichte kost voor ieder die zich niet steeds realiseert dat ‘het terugvallen op formeel-democratische standpunten een alibi wordt voor het negeren van sociale misstanden’ (p. 166). De zwakke kanten van het boek zijn voornamelijk theoretisch: begrippen als emancipatie, democratie, bewustwording en actiegroep zijn amper gespecificeerd. Vooral voor het begrip ‘actiegroep’ is dit een probleem. Volgens Beck is het niet juist een actiegroep zonder meer te zien als pressiegroep. Hiermee corrigeert hij terecht opvattingen die suggereren dat actiegroepen zich niet essentieel onderscheiden van belangengroepen als het VNO etc. Voor actiegroepen is participatie niet een louter instrumentele zaak, maar ook zelfverwerkelijking (bewustwording). Ze zijn niet, zoals pressiegroepen, deel van de bestaande politieke ordening, maar juist aanzetten van andere mogelijkheden om samenlevingen in te richten, met een grotere nadruk op collectieve behoeften. Het is echter ook niet zinnig elke groep die zich ‘actiegroep’ noemt en pretendeert mensen zich hun situatie bewust te laten worden, zonder meer in een zelfde categorie onder te brengen: is een Stichting ter bescherming van het onge-

boren kind een actiegroep, MVM, en de Vereniging tot behoud van de Waddenzee? Door alleen groepen op het terrein van stadsvernieuwing en sanering te kiezen is dit probleem voor een deel ontweken. Maar hoe zit het nu in de Nieuwmarktbuurt, waar, onder invloed van de CPN, even snel een pro-metro-actiecomité wordt gevormd? Beck erkent deze problemen, maar door ze niet systematisch aan te pakken wordt het ook onmogelijk de 3 kernvragen werkelijk te beantwoorden: of een actiegroep emanciperend werkt of niet, is afhankelijk van het feit of haar doelstellingen aansluiten bij menselijke behoeften. En aan een theorie over menselijke behoeften wordt door Beck niet gerefereerd (zie hiervoor Balbus, 1971, Connolly, 1972). Een empirisch probleem is in hoeverre de paralleliteit van ervaringen van de beschreven actiegroepen gevolg is van de plaats van de gemeentelijke overheid in de samenleving, of ook van het feit dat bij alle 3 uitvoerig beschreven 'cases' één zelfde stadsbestuur zijn stempel op de ontwikkelingen drukt.

Cobb en Elder benaderen de effecten van participatie op geheel andere wijze. Zich baserend op inzichten van Schattschneider en Bachrach & Baratz richten zij zich op de processen die de agenda van het politieke systeem bepalen. Deze agenda-benadering zien zij als erfgenaam van een aantal verschillende stromingen in de politicologie: systeemtheorie (Easton), Machtsanalyse (Dahl, Bachrach & Baratz), besluitvormingsstudies (Simon, Lindblom) en de 'group-approach' (Bentley, Truman).

In hun boek presenteren Cobb en Elder vooral een theorie van een deel van het politieke proces, namelijk het deel dat bepaalt welke zaken legitieme strijdpunten zijn, aan welke hiervan aandacht besteed wordt door besluitvormers, en hoe (her)definiëring de levenskansen van een strijdpunt bepalen. Cruciële variabelen hierbij zijn 'scope', intensiteit en zichtbaarheid: 'an issue should evoke a response on the mass level, since visibility helps a dispute gain the attention of political decision-makers. To attain such a position of public recognition, the issue should be defined or redefined . . . as ambiguously as possible, with implications for as many people as possible, involving issues other than the dispute in question, with no categorical precedence, and as simply as is feasible' (p. 161/2).

Het belang van dit boek voor participatie-theorie is de stelling dat participatie meer is dan alleen stemmen. Burgers kunnen ook participeren door het (indirecte) vormen van beslissingen van de overheid, namelijk door te bepalen welke issues wel, en welke niet voldoende gewicht krijgen om door te dringen tot de agenda. In dit opzicht wijst de agenda-benadering direct naar voorwaarden voor participatie die meestal veronachtzaamd worden. Participatie in 'agenda-setting' is namelijk geen louter individuele zaak, en individuele kenmerken als zelfvertrouwen en interesse zijn niet uitslui-

tend van belang. Succesvolle participatie vereist *organisatie* om groepen te mobiliseren, en om toegang tot besluitvorming te krijgen, en om noodzakelijke informatie te verwerven. Cobb & Elder geven een goede aanzet tot een theorie van het politieke proces, en wijzen op vormen van participatie die al te lang buiten onderzoek zijn gevallen. Hun bewering dat 'By its very nature, participation in the agenda-building process is open and widespread' moet echter met enige reserve bezien worden. De barrières die men moet overwinnen om een nieuw strijdpunt op de agenda te krijgen, zijn niet voor iedereen even onoverkomelijk. In het politieke proces krijgen sommige groepen makkelijker toegang tot de agenda dan anderen, en sommige 'issues' maken meer kans dan andere. Vooral groepen die in de machtsstructuur een marginale positie innemen, en weinig hulpbronnen ter beschikking hebben, zijn aangewezen op massale organisatie. Voor hen biedt vooral de macht van hun potentiële aantal goede hoop.

Participatie in 'agenda-setting' is dus geen eenvoudige zaak. Daarbij komt nog, dat maar een deel van de agenda bereikbaar is: de rest is, 'by default' gereserveerd voor reeds bestaande issues, en tenslotte wat Cobb en Elder geneigd zijn te vergeten, is het niet zo dat 'de bevolking' de agenda vaststelt voor 'de besluitvormers'. Deze laatsten nemen daar zelf ook actief aan deel, en hebben een grote voorsprong qua informatie, organisatie, hulpbronnen, en mogelijkheden om concurrerende issues te neutraliseren door ze 'technisch' te herdefinieren.

#### Determinanten van politieke participatie

Van de boeken in deze stroming van participatie-onderzoek is dat van Verba en Nie het meest uitgebreid, zowel wat betreft de vormen van participatie, als de mogelijke determinanten die onderzocht worden. Het boekje van Verba, Nie en Kim is een vergelijkende studie die voor een deel met het 'grote' boek overlapt.

Het werk van Kimball, en dat van Van Vonderen is duidelijk beperkter van opzet. Eerstgenoemde analyseert waarom de armen in de USA zo weinig gebruik maken van hun stemrecht, terwijl Van Vonderen de vraag probeert te beantwoorden onder welke omstandigheden participatie zal plaatsvinden in de vorm van actiegroepen.

Verba en Nie's werk is meer algemeen van aard en richt zich op de beantwoording van een drietal algemene vragen: wat voor vormen van participatie bestaan er en wie zijn de participanten; waardoor wordt participatie bepaald; en wat is het effect van participatie (wat betreft dit laatste past dit boek ook in onze vorige paragraaf).

Onder participatie wordt verstaan 'those activities by private citizens that are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental

personnel and/or the actions they take' (p. 2). Indicatoren hiervoor zijn stemmen, campagne-activiteiten, actief bezig zijn met gemeenschapsproblemen, anderen beïnvloeden hoe te stemmen, lid zijn van verenigingen, bijeenkomsten daarvan bijwonen, officiële instanties benaderen, zelf proberen een groep te vormen met een van de vorige doelstellingen.

Door gebruikmaking van factoranalyse blijkt dat deze indicatoren niet één-dimensionaal zijn, maar uiteenvallen in 4 factoren: 'campaign activity', 'cooperative activity', 'voting' en 'particularized contacting'. Door higher-order-factoranalyse kan tenslotte een algemene participatie index worden gevormd, welke vooral bepaald wordt door de eerste 2 factoren, in veel mindere mate door stemmen, en vrijwel niet door contacting.

Hoewel in appendices uitgebreide explicaties gegeven worden over methodologische problemen worden sommige zaken toch niet duidelijk. Met name de keus van factoranalyse als dimensionaliseringsstechniek, en het specifieke rotatiecriterium (binormamin) worden amper besproken, evenmin als de vraag in welke mate de gerapporteerde factorstructuur hiervan afhankelijk is. Wat dit betreft geeft ook het boekje met Kim geen verdere informatie. Wel wordt een vergelijkbare factorstructuur in Japan, India, Oostenrijk en Nigeria gevonden, zij het dat de inter-faktor correlaties in de andere landen, vooral Oostenrijk en Nigeria, aanmerkelijk lager zijn dan in de USA.

Op basis van factorscores van individuen verrichten Verba en Nie een clusteranalyse, en zijn zo in staat 93 % van hun steekproef adequaat in te delen in een aantal duidelijk interpreteerbare *participatie-typen*: 'inactives' (22 %), 'voting specialists' (21 %), 'parochial participants' (4 %), 'communalists' (20 %), 'campaigners' (15 %) en 'complete activists' (11 %). Er zijn dus vrij veel burgers die zich in een bepaalde vorm van participatie specialiseren, en erg weinig die van alle mogelijkheden gebruik maken.

De gevonden typen blijken systematisch en interpreteerbaar van elkaar te verschillen in interesse, zelfvertrouwen, informatie, conflictoriëntatie en 'civic mindedness'. Helaas is met name dit stuk van de analyse nogal slordig, waardoor de auteurs hun gegevens overinterpreteren: 'citizens who engage in no political activity are also psychologically detached from politics. They are well below the mean on all orientations' (p. 89). Niet duidelijk is hoe homogeen de 'inactieven' in dit opzicht zijn (een aantal zal best boven het steekproefgemiddelde vallen), bovendien wordt niet duidelijk welke mate van politieke betrokkenheid geassocieerd moet worden met het steekproefgemiddelde. Verba en Nie kijken alleen naar verschillen tussen typen, zonder duidelijk te maken welke ervan ook in 'absolute' zin enigszins politiek georiënteerd zijn.

Het tweede deel van Verba en Nie's analyse betreft de determinanten van participatie. Hiervoor wordt allereerst een 'standaard socio-economic-sta-

tus model' uitgewerkt. De verschillende dimensies van participatie blijken vooral afhankelijk te zijn van SES, waarbij de eerder genoemde houdingsvariabelen een tussenliggende causale factor zijn. In de rest van de analyse wordt dit SES-model gebruikt als statistische controle, waardoor nagegaan kan worden of andere factoren, naast hun relatie met SES, nog autonoom invloed op participatie uitoefenen of niet.

Deze procedure leidt tot een aantal aanvullingen op bestaande beschrijvingen. Zo is de relatie tussen leeftijd en participatie niet zozeer curvilineair met een top rond 45 jaar, maar vrijwel monotoon (en positief) met slechts voor de 65+-groep een geringe teruggang. De auteurs concluderen tot een 'gradual learning model of political activity. The longer one is exposed to politics, the more likely one is to participate' (p. 148).

Een zeer goed hoofdstuk is gewijd aan de relatie tussen participatie en ras. Negers participeren minder dan blanken, maar als gecontroleerd wordt naar groepsbewustzijn (zelf noemen van ras in antwoord op een aantal open vragen), of als gecontroleerd wordt naar SES, verdwijnt dit verschil. Combinatie van beide controles toont meer participatie van groepsbewuste negers dan van qua SES vergelijkbare blanken. Het controleren voor SES levert een verwerping op van racistische verklaringen, en controle op groepsbewustzijn toont aan dat bewustwording van de eigen situatie inderdaad een formidabele politieke kracht is. Het probleem is echter, dat het overgrote deel van de negers een lage SES heeft, en dat ze bij lange na niet allemaal dit groepsbewustzijn hebben. De lagere gemiddelde participatie van negers wordt er niet door teniet gedaan. Deze lagere participatie is des te schrijnender omdat negers veel vaker en erger dan blanken getroffen zijn door problemen waar de overheid bij zou kunnen helpen, en ook vaker vinden dat slechts de overheid uitkomst kan bieden.

Het hoofdstuk over sociale participatie kan worden opgevat als ondersteuning van Pateman's hypothese over het educatieve effect van participatie. *Sociale* participatie bestaat uit het actief lid zijn van een of meer verenigingen die geen expliciet politiek doel hebben (gezelligheids-, stands-, beroeps-, sportverenigingen etc.). Actief lidmaatschap heeft een positieve invloed op *politieke* participatie. Dit is met name het geval als de betreffende organisaties zich wel eens bezig houden met gemeenschapsproblemen (dit ligt zeer dicht tegen de dimensie 'cooperative activity') of als er wel eens over politiek gesproken wordt. Aangezien alternatieve verklaringen (als 'participation-proneness') verworpen kunnen worden, bevestigen deze resultaten Pateman's these. De bedoelde verenigingen kunnen worden gezien als een trainingsomgeving, de opgedane vaardigheden bevorderen politieke participatie. Dit effect is het grootst op de lage SES-niveau's. Aangezien echter van deze niveau's zeer weinig mensen actief lid zijn van dit soort verenigin-

gen, doet deze factor het verschil in participatie tussen hoge en lage SES-groepen toch nog meer toenemen.

Op dezelfde wijze wordt, m.b.v. het standaard SES-model, de invloed nagegaan van partij-identificatie, en van het type woonplaats. De rijkdom aan gegevens maakt het onmogelijk al deze hoofdstukken adequaat samen te vatten.

Het laatste deel van Verba en Nie's analyse is een poging het *effect* van participatie na te gaan. In een aantal gemeenten hebben zij leden van de plaatselijke (politieke) elite geïnterviewd. Hierdoor zijn zij voor deze gemeenten in staat 'leiders' met het massapubliek te vergelijken. Deze vergelijking betreft de perceptie van wat de belangrijkste issues zijn in de betrokken gemeente, deze overeenstemming wordt gemeten in een 'concurrency'-maat. De 'concurrency' kan per groep uit het massa-publiek bepaald worden. In het algemeen stemt de elite het meest overeen (in agenda-perceptie) met de meest actieve participanten, tussen participatie en 'concurrency' bestaat een positief monotoon verband. Ook de mate van participatie van een gehele gemeente is van belang, maar hier geldt dat 'where socioeconomic status plays a bigger role in determining who participates, leader responsiveness to the citizenry as a whole is not increased by citizen activity. Only when the model works less well . . . does participation increase responsiveness to the citizenry as a whole' (p. 322). Met andere woorden, waar het SES-model het sterkst werkt (en ook de problemen die men ervaart het sterkst gerelateerd zijn aan SES), werkt toename van de *gemiddelde* participatie in het voordeel van degenen die het meest participeren (hoge SES). De algemene conclusie is dan ook: 'participation helps those who are already better off' (p. 338). Dit hoeft echter niet overal te gelden. De samenhang tussen SES en participatie is in de USA hoger dan in de meeste andere landen ( $r = .37$  in USA en  $.18$  in Nederland).

Zonder twijfel is Verba en Nie's boek het meest uitgebreide, theoretisch best verantwoorde, en methodologisch meest verfijnde werk dat bestaat over de determinanten van een groot aantal participatievormen. Toch zijn er zwakke kanten. De onderzochte participatievormen zijn alle nogal traditioneel en gericht op de overheid. Een ernstiger probleem is dat weliswaar de invloed van SES duidelijk wordt, maar dat participatieverschillen niet door SES verklaard worden in inhoudelijke zin. Waarom zijn laag-SES-individen zo weinig lid van sociale organisaties met als gevolg dat zij laag scoren op de 'civic attitudes' die de schakel naar politieke participatie vormen? Maatschappelijke ongelijkheid 'verklaart' niet participatie, het zijn twee elkaar versterkende aspecten van eenzelfde maatschappelijke ordening. Hopelijk kunnen t.z.t. de resultaten van het crossnationale project waarvan deze studie een onderdeel is, hierover meer uitsluitsel geven. Een laatste

punt betreft de 'concurrency'. De auteurs zijn uiterst ingenieus geweest in hun onderzoeksopzet, maar om *werkelijk* na te gaan voor wiens eisen en behoeften de overheid het meest gevoelig is, en in hoeverre participatie dit beïnvloedt, moet naar *beleid* gekeken worden, niet naar overeenstemming in perceptie van de agenda.

Kimball richt zich vooral op de vraag waarom de armen in de USA zo weinig gebruik maken van hun stemrecht. Hij baseert zich op een aantal case-studies (sommige ondersteund met enquêtegegevens) over Newark, Cleveland, New York, het Zuid-Westen van de USA en over verschillende 'voter-registration drives'. Zijn algemene stelling is 'voter registration operates as an effective system of political control' (p. 4). Als onderzoeksverslag kan het boek mislukt genoemd worden: de rapportage is onduidelijk, intern tegenstrijdig, oppervlakkig en theoretisch niet ondersteund. Daar staat tegenover dat een groot deel van het boek een journalistiek relaas is van de omstandigheden waaronder de armsten in de Verenigde Staten leven, van de wijze waarop registratieprocedures juist deze groepen treffen, en van een aantal persoonlijke ervaringen bij verkiezingscampagnes waarbij vooral arme minderheidsgroepen een belangrijke rol vervullen. Deze delen zijn zeer leesbaar, en geven ook een goede indruk van de barrières die opgeworpen worden voor men kan stemmen, een situatie die in West-Europa volslagen onbekend is. Kimball zegt dan ook terecht dat 'voting thus becomes more of a privilege to be earned through sacrifice than a right to be enjoyed naturally' (p. 16). In sommige gevallen kunnen 'registration drives' succes boeken. Dit is vooral zo als door grove discriminatie het aantal geregistreerden lager is dan het anders zou zijn. Zo hebben de campagnes in het Zuiden van de USA, die tegelijkertijd met de strijd om de burgerrechten gevoerd werden, groot effect geressorteed. Als deze winst eenmaal is bereikt, leveren registratie campagnes verder weinig op, de armen blijven gevangen in het syndroom van non-participatie dat door Verba en Nie geschetst is. Door de registratieprocedures worden velen getroffen: in het Zuiden van de USA is in 1970 plm. 60 % van de negers geregistreerd, tegen plm. 85 % van de blanken! De oplossing ziet de schrijver in een systeem van 'Universal Voter Enrollment', waarbij iedereen vanaf het bereiken van de kiesgerechtigde leeftijd automatisch geregistreerd wordt. Opvallend is dat in zijn strijd voor de effectieve realisering van het algemeen kiesrecht, Kimball nogal overdreven verwachtingen van het kiesrecht heeft als 'the time-honored path . . . away from poverty and discrimination' (p. 316).

In het boek van Van Vonderen, staan juist degenen die wel participeren cen-

traal. Onder welke omstandigheden maken individuen die zich een probleem bewust zijn, gebruik van actiegroepen? (p. 57). Zij maakt gebruik van twee soorten data: antwoorden op een vraagesprek dat met een aantal actiegroepen gehouden is, en de resultaten van een experiment. Bij dit laatste moesten leerlingen van de hoogste klassen van een LTS reageren op 'wantoestanden' door het kiezen van een bepaalde protestvorm die op de overheid gericht is. De onderzoeker geeft de 'reactie van de overheid' weer door aan de subjecten, waarna de volgende 'wantoestand' wordt voorgelegd.

Afgezien van de technische uitvoering, die wel verantwoord is, lijkt het onderzoek ongeschikt om een antwoord te geven op de probleemstelling. Als de vraag is 'onder welke omstandigheden zal men gebruik maken van actiegroepen' dan ligt het niet voor de hand actiegroepen te onderzoeken die al gevormd zijn, het gaat er immers om na te gaan onder welke condities actiegroepen tot stand komen. Het is weinig plausibel dat men eerst een actiegroep vormt, en dan pas besluit om te participeren (p. 58), de volgorde is eerder andersom. Het is dan ook niet verrassend dat het onderzoek weinig resultaten oplevert. 'De analyse van de interviews (onder de actiegroepen, CvdE) leidt tot de conclusie, dat protesteren in actiegroepen inderdaad een complex sociaal verschijnsel is' (p. 81). Ook het experiment draagt niet veel bij ter opheldering van het onderzoeksprobleem. Een aantal 'wantoestanden' op het terrein van buurtproblemen en milieuproblemen (zeer goed als experimentele stimulus geformuleerd) wordt voorgelegd aan subjecten, die individueel moeten reageren. Een *actiegroep* wordt dus in het experiment nagebootst d.m.v. *individueel* gedrag. Na elke gedraging komt het subject te weten hoe de overheid hierop reageerde. De enige substantiële conclusie die het experiment dan ook op kon leveren is dat, bij bepaalde reactieschema's voor de 'overheid' de eerdere ervaringen van subjecten meespelen in hun verdere gedragingen. Deze gedragingen kunnen slechts variëren in *intensiteit* (van 'protesteren aan het loket' tot 'dreigen met bommen'). Dit alles kan moeilijk gezien worden als relevante gegevens voor de vraag wanneer mensen actiegroepen gebruiken om te protesteren (en wanneer niet). De validiteit van het experiment is ook dubieus als we naar een aantal uitkomsten kijken. Het experiment heeft geen invloed op de opvattingen van proefpersonen (p. 143). Uit het werk van Beck bijvoorbeeld wordt duidelijk dat er in werkelijkheid wel degelijk een dergelijke invloed is. Maar Van Vonderen kent het werk van Beck kennelijk niet, evenmin als dat van Bronner c.s. (1971) of dat van Kok c.s. (1971). Kennis van literatuur is niet haar sterkste zijde. Hoewel de eerste 60 pagina's een literatuuroverzicht en theoretische achtergrond pretendeert te zijn, is kennelijk veel niet geheel verteerd. Zo wordt binnen twee pagina's onder hetzelfde begrip 'vertrou-

wen' eerst 'efficacy' verstaan, daarna 'diffuse steun', en tenslotte 'trust'. Hoewel het Nederlands misschien niet zoveel termen heeft, is het niet zinnig om allerlei verschillende variabelen zonder verder commentaar in hetzelfde begrip onder te brengen. Kenmerkend voor het literatuuroverzicht is de frase '... dan kunnen nog de volgende visies worden vermeld...' (p. 52) waarna een aantal inzichten worden opgenoemd, om terstond weer vergeten te worden en op iets geheel anders over te gaan.

Van Vonderen heeft kennelijk veel tijd en energie in haar boek gestoken, maar zij paart helaas beheersing van een aantal technieken aan een groot gebrek aan theoretisch inzicht. Het is niet te hopen dat deze combinatie kenmerkend is voor de 'onderafdeling der Wijsbegeerte en Maatschappijwetenschappen van de T.H. Eindhoven', waar dit boek tot stand is gekomen.

#### Een definitie van politieke participatie

In de besproken literatuur komt een veelheid van opvattingen naar voren over wat onder politieke participatie moet worden verstaan. Een belangrijk aspect dat we in veel definities aantreffen (o.a. bij Verba en Nie, Van der Maesen, Kimball, Pateman, Zimpel, en Van Vonderen) is het *doelgerichte of intentionele* aspect van participatie. Bepaalde gedragingen worden pas participatie genoemd als de actor daarmee beoogt invloed uit te oefenen. Als we kijken naar wat door gedrag bepaald wordt, doet het niet altijd ter zake of het gedrag intentioneel is, of niet. Maar wel is dit intentionele belangrijk bij de analyse van de determinanten van gedrag. En tenslotte is het ook van essentieel belang bij normatieve benaderingen, en de plaatsbepaling van participatie in democratie-theorieën. Een maatschappij van 'autonoom beslissende individuen of groepen' (Beck), participatie als middel tot het bereiken van 'eine rational organisierten, sich selbst autonom bestimmenden Gesellschaft' (Zimpel) vereist dat participatie intentioneel is. Dergelijke doelen kunnen niet gerealiseerd worden op basis van de niet-bedoelde (neven?) uitwerkingen van willekeurige gedragingen. Een intentionele definitie van participatie is dus vereist.

Vooraf in het empirisch onderzoek wordt *politieke* participatie gezien als op de *overheid* gericht gedrag. Zelfs als we erkennen dat in veel waardentoe-delingen de overheid een centrale plaats inneemt, lijkt dit toch weinig gelukkig. De politicologie houdt zich bezig met de wijze waarop in een maatschappij waarden worden voortgebracht en toegedeeld. Een beperking tot het waardenbereik van de overheid is dan ook ongerechtvaardigd. Daarbij komt dat een dergelijke verenging *problemen van comparatieve aard* met zich meebrengt: het waardenbereik van de overheid wisselt per politiek systeem, en het lijkt niet te verdedigen om gedragingen, met dezelfde intentie

ondernomen in verschillende systemen, soms wel, en soms niet als politieke participatie te definiëren. Participatie kan dus gericht zijn op *andere gezagsdragers dan de overheid*. Dit argument is evenzeer van toepassing op een ander aspect van participatie, dat uitdrukkelijk door Verba en Nie genoemd wordt, 'acts that aim at influencing . . . the choice of government personnel' ook het (mee) selecteren van besluitvormers buiten het overheidsapparaat valt dus onder politieke participatie.

Met een brede definitie van politiek, zoals hier voorgestaan, wordt ook de door Zimpel en Pateman gesignaleerde noodzaak om participatie niet alleen te betrekken op de overheidsstructuur, gerealiseerd. Het is bovendien alleszins te verenigen met de benadering van elk der overige besproken auteurs.

Hoewel de term participatie anders doet vermoeden, wordt ze door veel auteurs niet verstaan als 'meedoen in het beslissen', maar als het doorgeven van wensen, behoeften en strijdpunten naar degenen die aangesteld zijn om beslissingen te nemen (Verba en Nie: 'acts that aim at influencing . . . choices made by government personnel'). Kortom, velen zien participatie als *input-gedrag*: het invoeren van eisen als poging waardoedeling te beïnvloeden. Echter, een dergelijke beïnvloeding kan ook op andere wijzen geschieden dan door het stellen van eisen. Als we het politieke proces zien als het proces waardoor waarden worden voortgebracht en toegedeeld, dan kan *participatie in elke fase van het politieke proces* plaatsvinden. Participatie aan de input-zijde is de door Cobb & Elder aangegeven *participatie in het bepalen van de politieke agenda*, verder is er de *participatie in de besluitvorming*, en tenslotte kan er aan de output-zijde de *participatie in de implementatie* worden onderscheiden (zie ook: Van der Eijk en Kok, 1975). Participatie kan zich richten op de realisering van beleidsdoeleinden (materieel of immaterieel), maar ook op het veranderen (of bevestigen) van de machts- en invloedstructuur, de verdeling van machtsbronnen en bestaande noties van legitimiteit. In het algemeen valt niet aan te geven op welke manieren geparticipeerd kan worden, maar er is veel voor te zeggen om niet per-definitie verschijnselen van studie uit te sluiten. Zo hoeft bijvoorbeeld input-participatie zich niet uitsluitend te uiten in het stellen van eisen, maar kan ook plaatsvinden door het verlenen van (positieve of negatieve) steun. De 'vrije boer' die zijn bijdrage aan het Landbouwschap weigert te betalen, levert (intentioneel) negatieve steun, en participeert daar mee. Dit steunaspect lijkt ook van belang bij vergelijkend onderzoek, zeker waar het de derde wereld betreft.

Tot nu toe is uitsluitend over 'participatie' gesproken, maar in praktijk zal het om specifieke waarden gaan. Participatie kan dan ook geanalyseerd worden in de waarden die het raakt. Zo legt Pateman bijvoorbeeld de nadruk op de 'scope' van beslissingen waarin geparticipeerd kan worden.

Naast scope (of waardebereik) van participatie gebruikt Van Schuur (1975) nog andere begrippen uit de machtstheorie, als het domein, en het gewicht van participatie. Hierdoor kunnen theorieën over macht en invloed, en theorieën over participatie meer op elkaar betrokken worden.

Resumerend kan gesteld worden dat politieke participatie betrekking heeft op al die gedragingen die bedoeld zijn om het proces van voortbrenging en toedeling van waarden te beïnvloeden. Participatiegedragingen kunnen langs minstens 3 dimensies onderscheiden worden. 1) naar het waardenbereik (groot-klein), 2) naar het waardegebied en de bijbehorende gezagsstructuur (overheid, bedrijf, kerk, etc.), 3) naar de verschillende fasen van het politieke proces (agendavorming, besluitvorming, implementatie).

#### Perspectieven voor verdere theorievorming en onderzoek

Een definitie van politieke participatie, zoals in de vorige paragraaf gegeven, opent een terrein voor onderzoek dat nog maar zeer ten dele onderzocht is. In ieder geval is een inventarisatie noodzakelijk van mogelijke participatievormen. Er bestaat met name nog geen overzicht over de niet op de overheid gerichte vormen van participatie, en over participatie die wel op de overheid, maar speciaal op de implementatie fase van het politieke proces is gericht.

Om een dergelijk overzicht te verkrijgen moeten twee andere theoretische problemen worden opgelost. Ten eerste: welke relatief autonome structuren voor waardoedeling bestaan er in de samenleving, en hoe worden deze door verschillende groepen gepercipieerd. Om te participeren moet men immers weten op welke instellingen men zich kan richten; om met succes te participeren moet deze perceptie ook enigszins realistisch zijn. Op deze wijze is de studie van politieke participatie verbonden met de studie van politieke systemen. Het tweede punt is: met welke doelstellingen participeren burgers? Hoewel veel onderzoek is verricht naar determinanten van (non)participatie, zijn doelstellingen amper onderwerp van studie geweest. Enkele aanzetten hiertoe zijn onder andere gegeven door Wolfinger (1972, zie ook Bernd, 1973) en door de 'politiek-economische' benadering (zie Sproule-Jones en Hart, 1973, en Van Schendelen, 1973). Deze laatste stroming verklaart participatie vanuit de combinatie van verwachte voordelen, verwachte kosten, en hulpbronnen.

Wat deze benadering scheidt van normatieve theorieën van politieke participatie is dat zij niet vooronderstelt dat participatie een noodzakelijke voorwaarde is voor zelfverwerkelijking. Ten dele komt dit door een verschil in opvatting over wat 'politiek' is (normatieve theorieën zien 'politiek' als betrekking hebbend op alle levenssferen, de politiek-economische benadering gebruikt een 'engere' definitie van politiek). Een belangrijker verschil ligt

in de assumpties over menselijke behoeften en belangen. De politiek-economische benadering neemt aan dat de perceptie van het individu van zijn behoeften en belangen correct is. Normatieve theorieën nemen dit niet zonder meer aan, anders zouden termen als 'Aufklärung' en 'bewustwording' er niet in voorkomen. Ook nondecisiethorieën leiden tot het inzicht dat de behoeften en belangen van individuen en groepen niet altijd door henzelf gezien worden. De kritische theorie voegt hier het begrip 'vals bewustzijn' nog aan toe. Het is niet juist deze problematiek door vooronderstellingen 'op te lossen'. De aanzetten die door Balbus (1971), Connolly (1972) en Lukes (1974) zijn gegeven tonen aan deze materie voor wetenschappelijk onderzoek vatbaar is. Pas als dit probleem is opgelost kan een mogelijke conclusie van de politiek economische benadering — dat nonparticipatie rationeel is omdat men zich met andere zaken bezighoudt — worden aanvaard.

Het werk van Verba en Nie, Pateman en Kimball geeft een duidelijk verband aan tussen SES en participatie. Pateman geeft hiervoor als mogelijke verklaring dat lage SES geringe ervaring impliceert met zelfs de meest eenvoudige vormen van participatie: in het werk of in de gezinssfeer. Deze verklaring verdient verdere precisering zodat kan worden aangegeven op welke punten in de samenleving verandering het meeste effect oplevert om participatie te vergroten, en een proces van elkaar wederzijds versterkende ervaring met en vaardigheden voor participatie ontstaat. Het is evident dat dit evenzeer nodig is bij andere demografische factoren die sterk met participatie blijken samen te hangen (geslacht, leeftijd). Onderzoek in deze richting moet uitmonden in een theorie die aangeeft welke maatschappelijke organisatie zelfverwerkelijking voor allen garandeert; ofwel, een 'mondige samenleving' dient niet alleen in negatieve zin, maar ook op positieve wijze te worden gespecificeerd.

Een laatste probleem waarmee participatietheorie zich moet bezighouden, is de overgang van bestaande naar 'mondige' samenlevingen. Mogelijkheden om een dergelijke humanisering te bewerkstelligen, dienen te worden uitgeprobeerd. Op het ogenblik wordt vooral in de universiteiten in deze richting geëxperimenteerd. Het is dan ook van het grootste belang dat hun relatieve autonomie, noodzakelijk om de experimenten een reële kans te geven, niet (verder) wordt beknot.

#### Verwijzingen

- Balbus, I. D. (1971), The concept of interest in pluralist and marxian analysis, *Politics and Society*, 1, 151-177
- Bernd, Joseph L. (1973), Comments on Wolfinger's 'Why Political Machines have not withered away', *The Journal of Politics*, 35, 204-207
- Bronner, F., R. de Hoog, J. Klaver en J. Smiers (1971), Aktiecomités in Am-

- sterdam, *Acta Politica*, 6, 125-157
- Connolly, W. E. (1972), On 'Interests' in Politics, *Politics and Society*, 2, 459-477
- Van der Eijk, C., en W. J. Kok (1975), Nondecisions Reconsidered, *Acta Politica*, 10, 277-301.
- Kok, W. J. P., C. J. A. Meyer en G. A. van Ruiten (1971), *Protest tegen Progil*, Eurosboekje 1/2.
- Lane, R. E. (1959), *Political Life*, Glencoe, Ill.
- Lukes, S. (1974), *Power: A radical view*, London
- Macridis, R. C. (1968), Comparative Politics and the study of Government: The Search for Focus, *Comparative Politics*, 1, 79-90
- Van Schendelen, M. P. C. M. (1973), Politieke participatie: een politiek-economische benadering, *Acta Politica*, 8, 204-213
- Van Schuur, H. (1975), doktoraalskriptie politicologie over politieke participatie, Amsterdam, Instituut voor Wetenschap der Politiek
- Sproule-Jones, Mark, en Kenneth D. Hart (1973), A public-choice model of political participation, *Canadian Journal of Political Science*, 1, 175-194
- de Swaan, A. (1973), *Coalition Theories and Cabinet Formation*, Amsterdam
- Wolfinger, Raymond E. (1972), Why political machines have not withered away and other revisionist thoughts, *The Journal of Politics*, 34, 365-398