

**WEGEN NAAR MACHT. DE POLITIEKE PARTICI-  
PATIE EN TOEGANG VAN HET MAATSCHAPPE-  
LIJK MIDDENVELD OP LOKAAL NIVEAU**

**Herman T. Lelieveldt**

**1. INLEIDING(1)**

In veel beschouwingen over het functioneren van de Nederlandse verzorgingsstaat wordt beweerd dat het maatschappelijk middenveld een machtsfactor van betekenis is. Eind jaren zeventig sprak PvdA leider Joop den Uyl al over "[...] Kafka-achtige toestanden [...] op het raakvlak van vierde en vijfde macht, waar ambtelijke apparaten en particuliere organisaties op elkaar inspelen, in permanentie overleg plegen en waar niet meer valt na te gaan waar de beslissingen worden voorbereid en genomen" (Den Uyl, 1977: 234-235).

Den Uyl's kritiek werd ondersteund door auteurs als Van Doorn die het *maatschappelijk middenveld* typeerde als "een relatief autonoom gebied [...] waarop de overheid weinig greep heeft en waarvan de burger zich afhankelijk weet" (Van Doorn, 1978: 21). Enkele jaren eerder hadden Van den Berg en Molleman al gesproken over een "crisis in de Nederlandse politiek" die mede veroorzaakt werd doordat het particulier initiatief via "gesloten circuits" haar invloed deed gelden (Van den Berg en Molleman, 1974: 38).

De kritiek van deze auteurs richtte zich met name op de confessionele organisaties en hun banden met confessionele partijen (met name het Christen Democratisch Appèl). Ook in de jaren negentig klinkt ergernis over het CDA dat in het "achterkamertje van de politiek" (Ten Hooven, 1997) zaken zou doen volgens het 'ons kent ons principe' (Bruinsma en Welgraven, 1994).

De teneur van al deze commentaren is dat de politiek haar primaat kwijt is doordat middenveld en overheid te sterk met elkaar verweven zijn. Door deze 'vervlechting' (Van Doorn, 1984: 12-13) 'verstatelijking' (Zijderveld, 1988) of 'verstrengeling'

(Bovens e.a., 1995) heeft zij een ongecontroleerde machtspositie in de Nederlandse politiek veroverd.

Wie op zoek gaat naar gegevens om deze metaforen op hun waarde te schatten, komt al snel van een koude kermis thuis. Er is een groot gebrek aan informatie over de veronderstelde verstrengeling van overheid en middenveld en - daarmee samenhangend - de activiteiten die deze organisaties ondernemen in de richting van het politieke systeem (Berkhout, 1996: 85). Zijn er inderdaad zulke hechte relaties tussen het middenveld en het politieke systeem en - als dat zo is - waar heeft het middenveld deze positie dan aan te danken?

In dit artikel pogen we om in deze lacune te voorzien en feitelijke kennis te vergaren over de relaties tussen het middenveld en het politieke systeem. We doen dat aan de hand van een onderzoek naar de politieke participatie en toegang van lokale middenveld-organisaties in de Gemeente Zwolle.

Aan de keuze voor een onderzoek op lokaal niveau ligt naast praktische redenen een belangrijke inhoudelijke overweging ten grondslag. Het maatschappelijk middenveld is bij uitstek een lokaal fenomeen. Het middenveld heeft zich weliswaar in koepels georganiseerd ten bate van de belangenbehartiging op landelijk niveau, maar lokale organisaties vormen daarvan de basis. De problematiek van de verwevenheid tussen het middenveld en de overheid is met name daar zo interessant omdat veel organisaties betrokken zijn bij de uitvoering van gemeentelijk beleid (Berveling, 1994; Torenvlied, 1996).

Allereerst richten we in dit artikel de aandacht op de pogingen van organisaties om het overheidsbeleid te beïnvloeden. In paragraaf 2 formuleren we enkele hypothesen waarmee we proberen verschillen in de politieke activiteit van organisaties te verklaren. Daarbij besteden we zowel aandacht aan het belang dat organisaties bij politieke besluitvorming hebben, alsook aan de voor participatie benodigde hulpbronnen. In paragraaf 3.1 wordt aan de hand van een onderzoek in een middelgrote gemeente de participatie beschreven en hypothesen getoetst. Vervolgens kijken we in paragraaf 3.2 naar het eerste resultaat van participatie: *toegang* tot het politieke systeem. Het hebben van toegang tot besluitvormers is een belangrijke voorwaarde om hun standpunten te kunnen beïnvloeden. Aan de hand van interviews met lokale politici en de analyse van documenten is nagegaan in hoeverre de onderzochte organisaties erin geslaagd zijn om zichtbaar te worden voor politieke actoren. Door vervolgens in paragraaf 3.3 de relatie tussen politieke participatie en toegang te onderzoeken, wordt duidelijk hoe *toegankelijk* het politieke systeem is. In paragraaf 4 trekken we op basis van het gepresenteerde materiaal enige conclusies.

## 2. VERKLARINGEN VAN POLITIEKE PARTICIPATIE

---

Wie de stadsgids van een willekeurige gemeente openslaat, staat versted van het grote aantal organisaties dat daarin te vinden is. Scholen, sportverenigingen, ouderenbonden, milieuorganisaties, politieke partijen, zelfhulpgroepen, patiëntenverenigingen en woningbouwcorporaties: zij allen maken deel uit van het maatschappelijk middenveld. Het maatschappelijk middenveld bestaat uit organisaties die geen onderdeel van de overheid uitmaken, zonder winstoogmerk opereren en daarnaast niet op familiale of primaire banden berusten (Koopmans, 1994: 286-293; Dekker, 1995: 63; Van Munster, Van den Berg en Van der Veen, 1996: 13) Ondanks alarmerende verhalen over de commercialisering of de privatisering van het moderne bestaan, is het middenveld nog immer een belangrijke motor van het maatschappelijk leven. Daar organiseren mensen zich om allerhande doelen te verwezenlijken, soms tot grote ergernis van buitenlandse waarnemers zoals de Portugese schrijver Rentes de Carvalho die meent dat al die organisaties vooral sterk zijn in het nutteloos vergaderen en iedere vorm van individualiteit onderdrukken (Rentes de Carvalho, 1982: 75-86). De activiteiten van deze organisaties variëren van het verzorgen van onderwijs tot het beoefenen van de kaatssport, van het opvangen van zwerfkatten tot het houden van historische lezingen.

Hier zijn we met name geïnteresseerd in de politieke activiteiten die dergelijke organisaties ondernemen. In welke mate proberen organisaties het overheidsbeleid te beïnvloeden en welke factoren zorgen er voor dat sommigen actiever zijn dan anderen? Hieronder worden een aantal hypothesen geformuleerd waarmee verschillen in de politieke activiteit van organisaties verklaard kunnen worden.

### 2.1. Uitvoering van overheidsbeleid

Bij de eerste verklaring van participatie staat de rol van organisaties als uitvoerder van gemeentelijk beleid centraal. Organisaties met een uitvoeringstaak hebben een groter belang bij de politieke besluitvorming dan organisaties zonder uitvoeringstaak. In de studies waarin gekeken wordt naar de macht van organisaties in beleidsnetwerken fungeert dit belang als één van de noodzakelijke voorwaarden voor participatie (Stokman, 1992: 91; zie ook Berveling, 1994: 65).

De sleutel tot een inhoudelijke invulling van het belang dat middenveld-organisaties bij besluitvorming hebben, ligt in hun taak als uitvoerders van overheidsbeleid. Tussen de gemeente en organisaties met een dergelijke taak bestaat een uitvoeringsrelatie die zich kenmerkt door de overdracht van middelen in ruil waarvoor de organisatie bepaalde taken verricht. Gemeente en de uitvoerder zullen met elkaar moeten overleggen over de uitvoering van het beleid waardoor een proces van wederzijdse beïnvloeding op gang komt.

Organisaties zullen invloed proberen uit te oefenen op de inhoud van hun takenpakket en de middelen die zij van de gemeente krijgen om hun taken uit te voeren. Politieke participatie is voor organisaties in zo'n geval het geëigende middel om hun standpunten onder de aandacht van besluitvormers te brengen. Het bovenstaande leidt tot *hypothese 1: uitvoerders van gemeentelijk beleid zullen in grotere mate participeren dan organisaties die geen gemeentelijke uitvoeringstaak hebben*

## 2.2. Individuele en sociale hulpbronnen

In het onderzoek naar sociale bewegingen hebben met name de aanhangers van de 'resource mobilisation' theorie het belang van zogenaamde hulpbronnen onderstreept. In deze visie zijn het niet zozeer de politieke problemen die er voor zorgen dat organisaties actief worden - dergelijke problemen zijn er eigenlijk altijd wel - maar worden verschillen in politieke activiteit veroorzaakt doordat organisaties niet allemaal over hetzelfde vermogen beschikken om deze problemen in eisen om te zetten (Van Noort, Huberts en Rademaker, 1987: 65; McAdam, McCarthy en Zald, 1988: 697). Bij de bespreking van deze hulpbronnen wordt onderscheid gemaakt tussen individuele hulpbronnen en sociale hulpbronnen. Individuele hulpbronnen hebben betrekking op de interne kenmerken van de organisatie, terwijl sociale hulpbronnen verwijzen naar de relaties die een organisatie met andere organisaties heeft.

### *Individuele hulpbronnen: betaalde krachten*

Politieke participatie neemt veel tijd in beslag. Deze betreft niet alleen het participeren zelf, maar ook de voorbereiding daarvan. Voor een bezoek aan de wethouder is het zaak om goed beslagen ten ijs te komen. Wil men tijdens een commissievergadering de aanwezige raadsleden overtuigen, dan zal men een doortimmerd betoog moeten voorbereiden. Dat betekent dat er veel tijd en energie gestopt moet worden in het vergaren van informatie, intern overleg en het mobiliseren van medestanders.

Wanneer organisaties beschikken over betaalde krachten, dan is het eenvoudiger om deze tijd vrij te maken dan wanneer dat niet het geval is. Dit is de belangrijkste reden waarom de aanwezigheid van betaalde krachten als een belangrijke hulpbron gezien wordt (Newton, 1976: 43; Hansen en Newton, 1985; Laumann en Knoke, 1987: 190; Van Noort, Huberts en Rademaker, 1987: 77; Knoke, 1990a: 222; Walker Jr., 1991: 105). *Hypothese 2: organisaties zullen in grotere mate participeren naarmate zij meer betaalde krachten in dienst hebben.*

### *Individuele hulpbronnen: de achterban van de organisatie*

De grootte van de achterban van een organisatie vormt de tweede individuele hulpbron. Al naar gelang de aard van de organisaties gaat het hierbij om het aantal leden (in het geval van een vereniging), het aantal cliënten (bij zorginstellingen) of het aantal bezoekers (in musea en zwembaden). Er zijn twee redenen om te verwachten dat de politieke participatie van een organisatie positief zal samenhangen met de grootte van een organisatie.

De eerste reden is dat de leiding van een organisatie sneller op de politiek zal afstapen naarmate zij een grotere achterban vertegenwoordigt. Men kan eisen kracht bijzetten door te verwijzen naar het grote aantal mensen dat gebruik maakt van de voorzieningen of dat meedoet aan activiteiten. Hoe groter de organisatie, hoe makkelijker het daarmee is om eisen in termen van een algemeen belang te formuleren. Leaders van organisaties zullen zo minder schroom hebben om politici te benaderen. Naarmate organisaties groter zijn, neemt de 'drempelvrees' om te participeren af.

De andere reden om meer politieke activiteit te verwachten naarmate een organisatie groter is, ligt in de functie van organisaties als intermediair tussen burger en politiek. Burgers stellen politieke problemen niet alleen rechtstreeks aan de orde - door zelf contact op te nemen met bijvoorbeeld politici of ambtenaren -, maar doen dit ook

indirect door bij organisaties aan de bel te trekken (Tops et al., 1991: 23; Anker en Hospers, 1993: 46-48; Denters en Geurts, 1998: 174). Naarmate het aantal leden of cliënten van een organisatie toeneemt, zal het aantal aangereikte problemen toeneemen. Daarmee neemt ook de kans toe dat een organisatie deze problemen zal door spelen naar het politieke systeem. *Hypothese 3: organisaties zullen in grotere mate participeren naarmate zij een grotere achterban hebben.*

*Sociale hulpbronnen: positie in het maatschappelijk netwerk*

Sociale hulpbronnen verwijzen naar de positie die een organisatie in een sociaal netwerk inneemt. Een sociaal netwerk bestaat uit een verzameling actoren - of dit nu individuen, landen of, zoals hier, organisaties zijn - waartussen bepaalde, gespecificeerde relaties bestaan (Laumann, Galaskiewicz en Marsden, 1978: 458). Middels deze relaties is een organisatie ingebed in een sociale structuur. De structurele kenmerken van een organisatie kunnen tezamen met de individuele hulpbronnen van organisaties worden gebruikt om het handelen van organisaties te verklaren (Laumann en Pappi, 1976: 20; Knoke en Kuklinski, 1982: 13; Knoke, 1990b: 13).

De netwerkpositie van organisaties is regelmatig gebruikt als één van de factoren bij het verklaren van de invloed - maar ook participatie - van organisaties, zowel op het lokale als op het nationale niveau (Laumann en Pappi, 1976; Galaskiewicz, 1979; Knoke, 1983; Laumann en Knoke, 1987; Berveling, 1994; Mattila, 1995; Pappi, König en Knoke, 1995). De aandacht gaat daarbij vooral uit naar het uitwisselen van informatie (communicatienetwerken).

Door de onderlinge contacten van organisaties te inventariseren, kan men voor iedere organisatie vaststellen hoe centraal of prominent haar positie in het communicatienetwerk is. Organisaties met een centrale positie in het netwerk zijn beter op de hoogte van zaken die in de gemeenschap spelen dan organisaties met een minder centrale positie. Zij zijn beter geïnformeerd over kwesties die politiek relevant zijn en kunnen daardoor politiek actief worden indien hun belangen in het geding zijn (Laumann en Knoke, 1987: 264-267).

Een centrale positie in het communicatienetwerk is ook relevant vanuit het oogpunt van mobilisatie (Laumann, Galaskiewicz en Marsden, 1978: 472-473; Knoke, 1990b: 13; Knoke, 1990a: 64, 209). Het gaat dan om de mogelijkheid om samen met andere organisaties bij de overheid aan de bel te trekken over een politieke kwestie. Dit mobilisatiemechanisme werkt twee kanten op. Enerzijds zijn centrale organisaties zichtbaar voor andere organisaties en zo een belangrijk aanspreekpunt. Dit vergroot de kans dat zij door deze organisaties gemobiliseerd worden voor het ondernemen van politieke actie. Anderzijds is een centrale organisatie ook zelf beter in staat om andere organisaties te mobiliseren. Centrale organisaties hebben dus een grotere kans om als intermediair op te treden.

In empirisch onderzoek van Laumann en Knoke bleek een positieve relatie te bestaan tussen het aantal keren dat een organisatie genoemd wordt (de zogenaamde ingraad) en de participatie van de organisatie in een 'event' (1987: 264-265). Ook Galaskiewicz stelt een positief verband vast tussen centraliteit en de pogingen van organisaties om de besluitvorming te beïnvloeden (Galaskiewicz, 1979: 121).

*Hypothese 4: organisaties zullen in grotere mate participeren naarmate zij een centralere positie in het maatschappelijke communicatienetwerk innemen.*

*Sociale hulpbronnen: lidmaatschap van overlegorganen*

De relevantie van een centrale positie in het communicatienetwerk is gelegen in de informatie die organisaties kunnen vergaren dankzij hun contacten met andere organisaties. Er bestaat voor organisaties nog een andere manier om informatie te vergaren. In onderzoek naar de participatie van Noorse vrijwilligersorganisaties bleek dat organisaties die bij een lokale of regionale koepelorganisatie waren aangesloten, politiek actiever waren dan organisaties zonder koepellidmaatschap (Selle en Svåsand, 1982: 5, 17).

Deze lokale overlegorganen zijn er niet alleen voor de behartiging van collectieve belangen, maar vormen ook een belangrijke informatiebron voor de aangesloten leden. Het lidmaatschap van dit soort organisaties vergroot de informatie die de leden hebben over politiek relevante gebeurtenissen. *Hypothese 5: organisaties die bij een lokaal overlegorgaan zijn aangesloten zullen in grotere mate participeren dan organisaties die dat niet zijn.*

### 3. EMPIRISCHE RESULTATEN

#### 3.1. Participatie

*Dataverzameling*

De hier te presenteren empirische gegevens zijn vergaard in een onderzoek naar de participatie en toegang van het maatschappelijk middenveld in de Gemeente Zwolle, een van de voormalige Hanzesteden gelegen in het midden-oosten van Nederland. De stad heeft rond de 100.000 inwoners en behoort daarmee tot de grotere gemeenten van Nederland. De beperking van het onderzoek tot één gemeente roept vanzelfsprekend vragen op over de representativiteit van het onderzoek. Met name de gemeentegrootte zal van invloed zijn op de wijze waarop organisaties participeren en hun kansen om toegang te krijgen tot de politiek. Om die reden lijkt het verstandig om de hier te presenteren onderzoeksresultaten niet te generaliseren naar alle gemeenten in Nederland, maar slechts representatief te achten voor de situatie in middelgrote en grote gemeenten.

De gegevens die in het onderzoek geanalyseerd worden, hebben betrekking op zogenaamde sociaal-grondrechtelijke organisaties, dat wil zeggen organisaties die actief zijn op het gebied van de sociale grondrechten. Het hier geanalyseerde bestand bestaat voornamelijk uit professionele organisaties: organisaties waarin de primaire werkzaamheden door beroepskrachten verricht worden (2).

Eind 1995 werd in de gemeente Zwolle een enquête onder deze organisaties gehouden. Op basis van de gemeentegids, de sociale gids en door de sector Onderwijs van de gemeente Zwolle verstrekte gegevens werden in totaal 428 organisaties aangeschreven. Onder deze organisaties bevindt zich ook een aantal openbare organisaties (zoals de openbare scholen en de sociale dienst). Zij maken - gezien hun openbare karakter - weliswaar geen deel uit van het maatschappelijk middenveld, maar kunnen

---

net als hun private tegenhangers een intermediaire rol vervullen en zijn daarom ook in het onderzoek opgenomen. Ook werden de in Zwolle aanwezige politieke partijen aangeschreven (3). Dat maakt het mogelijk om de intermediaire rol van sociaal-grondrechtelijke organisaties te vergelijken met die van een type middenveldorganisatie die deze rol bij uitstek zou moeten vervullen.

In totaal werden 176 ingevulde enquêtes teruggestuurd (een respons van 41 procent). De hier gerapporteerde analyses hebben betrekking op een kleinere groep van 154 organisaties die ook informatie over hun netwerkpositie verschaften (4). Voor het vaststellen van de netwerkpositie is de organisaties gevraagd om op een lijst alle organisaties aan te kruisen waarmee men in 1995 contact heeft gehad. Met behulp van deze gegevens kan zo van iedere organisatie de positie in het maatschappelijke netwerk bepaald worden. Bij de hier gerapporteerde analyses gebruiken we de ingraad van organisaties als maat voor hun positie in het maatschappelijk netwerk. Deze ingraad geeft aan hoe vaak men door andere organisaties aangekruist is (5).

In tabel 1 staat een overzicht van de organisaties die de vragenlijst terugstuurd (6). Zij zijn daarbij ingedeeld op basis van de in de gemeentebegroting onderscheiden functies.

Tabel 1. Kenmerken van organisaties

	% met subsidie	Leden / betrokkenen (gem.)	Betaalde krachten (gem.)	Ingraad (gem.)	% lid van koepel	(N)
Politieke partijen	0,0	136	0	5,7	0,0	(6)
Onderwijs	2,4	858	31	13,5	43,9	(41)
Cultuur en recreatie	56,3	26032	11	12,6	0,0	(16)
Maatschappelijke begeleiding	21,9	1750	14	9,7	15,6	(32)
Sociaal-cultureel werk	95,0	769	6	8,8	10,0	(20)
Opvang	10,5	498	29	7,3	26,3	(19)
Gezondheidszorg	28,6	15235	280	12,9	28,6	(7)
Ruimtelijke ordening en milieu	15,4	389	2	3,1	7,7	(13)
Allen	27,3	4041	30	10,0	21,4	(154)

Een enkele toelichting maakt duidelijk welke organisaties achter deze labels schuil gaan. Bij de politieke partijen gaat het om de lokale partijorganisaties en dus niet om de raadsfracties die namens die partij in de raad zitting hebben. De categorie *onderwijs* bestaat voor het overgrote deel uit zowel bijzondere als openbare scholen, verdeeld over diverse opleidingstypen. *Cultuur en recreatie* bestaat uit professionele culturele instellingen zoals de openbare bibliotheek, enkele musea en de muziekschool. Onder de kop *maatschappelijke begeleiding* vallen hulporganisaties als het Leger des Heils, het Blijf van mijn Lijf-huis en verschillende instellingen op het gebied van het algemeen maatschappelijk werk. De categorie *sociaal-cultureel werk* bestaat uit wijkverenigingen, wijkcentra en enkele jongerencentra. Onder de noemer *opvang* bevinden zich diverse kinderdagverblijven, gezinsvervangende tehuizen en verzorgingstehuizen. De categorie *gezondheidszorg* omvat ziekenhuizen, de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst, het Consultatiebureau voor Alcohol en Drugs en enkele verpleeghuizen. *Milieu en ruimtelijke ordening* bestaat uit milieuorganisaties, woningbouwverenigingen en organisaties op het gebied van verkeer en vervoer.

#### *Operationalisering en meting van onafhankelijke variabelen*

Er bestaan verschillen in de uitvoeringsrelatie van organisaties ten opzichte van de gemeente. *Openbare* organisaties maken formeel deel uit van het ambtelijk apparaat maar functioneren feitelijk op enige afstand van de gemeente, zodat zij net als middenveld-organisaties een intermediaire rol kunnen vervullen. Middenveld-organisaties met een *exploitatie-subsidie* krijgen alle door hen gemaakte kosten door de gemeente vergoed. De middenveld-organisaties met een *vaste subsidie* krijgen een vaststaand subsidiebedrag dat volgens bepaalde criteria berekend is (bv. het aantal leden). In het bestand bevinden zich 13 openbare organisaties, 23 middenveld-



organisaties met een vaste subsidie en 23 middenveld-organisaties met een exploitatiesubsidie. Om deze uitvoerders van elkaar en van organisaties zonder uitvoeringstaak te onderscheiden, is voor ieder type uitvoerder een dummyvariabele gecreëerd.

Voor het vaststellen van het aantal betaalde krachten is het aantal door organisaties opgegeven fulltime en parttime werknemers omgerekend in het aantal full-time equivalenten (FTE; factor 1 voor fulltime en factor 0,5 voor parttime). De grootte van de achterban is vastgesteld aan de hand van het aantal mensen dat gebruik maakt van de voorzieningen van de organisatie. Gezien de scheve verdeling van de aantallen zijn de scores op deze variabele gerangschikt in een ordinale variabele met 150 eenheden, zodat de nadruk ligt op de relatieve grootte van de organisaties.

Voor het vaststellen van de netwerkpositie wordt gekeken naar de ingraad van organisaties (7). Informatie over het lidmaatschap van lokale koepels is ontleend aan een open vraag naar het lidmaatschap van overlegorganen. Een dummyvariabele onderscheidt diegenen die niet aangesloten zijn bij een lokale koepel (0) van diegenen die dat wél zijn (1).

#### *Politieke participatie*

De politieke participatie van organisaties bestaat uit door hen ondernomen invloeds pogingen in de richting van het politieke systeem. Organisaties werd gevraagd met welke ambtelijke sectoren, leden van het college van Burgemeester en Wethouders ('B en W', het dagelijks bestuur van de gemeente) en raadsfracties zij in het onderzoeksjaar contact hadden gehad (8). Daarbij werd zowel naar de aantallen contacten als naar het initiatief daarvoor gevraagd. Deze activiteiten zijn aan te merken als politieke participatie voorzover organisaties het initiatief of ten minste mede het initiatief voor deze contacten hebben genomen (9). In de vragenlijst is daarnaast ook naar een reeks andere, door organisaties ondernomen, activiteiten gevraagd zoals het bezoeken van vergaderingen van de raad of raadscommissies, het inspreken op deze vergaderingen (10), het indienen van een bezwaarschrift, het meedoen aan een demonstratie of het overhandigen van een petitie.

Om tot een samenvattende maat voor de politieke participatie van organisaties te komen, is nagegaan of de verschillende participatievormen op een bepaalde wijze met elkaar samenhangen. Uit onderzoek naar politiek gedrag onder burgers blijkt dat zij pas van bepaalde participatievormen gebruik maken wanneer men andere mogelijkheden al benut heeft. Sommige participatievormen zijn 'moeilijker' dan andere participatievormen en komen alleen aan bod indien men ook de 'makkelijke' vormen gebruikt heeft (Mokken, 1970; Anker en Hospers, 1993: 240-241; Anker en Oppenhuis, 1995: 332-333; Geurts, 1998: 259-261). Participatie is in die gevallen cumulatief gestructureerd. Om te onderzoeken of ook in het geval van organisaties van een dergelijke cumulatieve structuur sprake is, zijn Mokka-schalen geconstrueerd (Mokken, 1970; Niemöller en Van Schuur, 1983).

De zoekprocedure in het programma MSP levert een schaal op van zeven activiteiten die allemaal op het lokale politieke systeem gericht zijn ( $H = 0,56$ ). Deze zeven activiteiten zijn - in aflopende intensiteit - opgesomd in tabel 2. Contacten met ambtenaren, collegeleden en het bezoek aan raadsvergaderingen zijn frequent voorkomende participatievormen. Daartegenover staat het spaarzame gebruik van het inspreken op

---

raads(commis­sie)vergaderingen, contacten met politieke partijen en het indienen van bezwaarschriften.

Het belang van het ambtelijk-bestuurlijke kanaal wordt nog eens onderstreept door het feit dat contacten met ambtenaren en wethouders de twee makkelijkste participatievormen zijn, en dus als eerste en tweede activiteit in de tabel genoemd worden. Organisaties nemen doorgaans alleen contact op met raadsfracties of met politieke partijen als zij al contact hebben (gehad) met ambtenaren en leden van het college van B en W. Organisaties hechten desgevraagd ook het meeste waarde aan deze contacten. Op een schaal van 1 ('onbelangrijk') tot 5 ('zeer belangrijk') krijgen de contacten met ambtenaren een gemiddelde score van 4,0, die met collegeleden een 3,6 en die met raadsfracties een 3,1 (11).

Tabel 2: Politieke participatie van organisaties (percentages)

	Contact gez. Met Ambte- naar	Contact gez. met B & W	Raads- ver- gadering bezoekt	Contact gez. met Fracties	Inge- sproken	Con- tact gez. met pol.par tij	Bezwaar schrift inge- diend	Schaal Score (gem.)	N
Politieke partijen	33,3	66,7	66,7	67,0	0,0	50,0	0,0	2,8	(6)
Onderwijs	85,3	51,2	24,3	17,1	2,4	4,9	2,4	1,9	(41)
Cultuur en recreatie	81,3	81,3	68,8	56,2	56,3	18,8	0,0	3,6	(16)
Maatschappelijke begeleiding	65,6	40,1	34,4	9,4	25,0	9,4	3,1	1,9	(32)
Sociaal-cultureel werk	85,0	60,0	40,0	45,0	30,0	20,0	30,0	3,1	(20)
Opvang	68,4	47,4	21,1	15,8	0,0	10,5	15,8	1,8	(19)
Gezondheidszorg	100,0	71,4	28,6	28,6	28,6	0,0	0,0	2,6	(7)
Ruimtelijke ordening en milieu	84,6	61,5	23,1	46,2	30,7	23,1	15,4	2,8	(13)
Allen	77,3	55,2	34,4	27,9	19,5	12,9	8,4	2,4	(154)

Tabel 3: Toegang van organisaties (percentages)

	Genoemd door B & W	Genoemd door Frac- ties	Geregi- streerd als inspreker	Geregi- streerd als Beroep/ bezwaar	Schaal Score (gem.)	(N)
Onderwijs	82,9	48,8	0,0	0,0	1,3	(41)
Cultuur en recreatie	93,8	93,8	25,0	0,0	2,1	(16)
Maatschappelijke begeleiding	56,3	53,1	12,5	0,0	1,2	(32)
Sociaal-cultureel werk	75,0	90,0	20,0	5,0	1,9	(20)
Opvang	42,1	52,6	0,0	0,0	0,9	(19)
Gezondheidszorg	85,7	42,9	14,3	0,0	1,4	(7)
Ruimtelijke ordening en milieu	69,2	76,9	7,7	0,0	1,5	(13)
Allen	70,1	62,8	9,5	0,0	1,4	(148)

Om een samenvattende maat voor de participatie te verkrijgen, zijn participatiescores berekend. De gemiddelde scores op de meest eenvoudige - additieve schaal - zijn in tabel 2 opgenomen (12). Daaruit blijkt dat de politieke partijen, organisaties op het gebied van cultuur en recreatie en het sociaal-cultureel werk bovengemiddeld actief zijn.

*Toetsing van de hypothesen*

In de linkerhelft van tabel 4 staan de resultaten van een lineaire regressie met de participatiescore als afhankelijke variabele. Allereerst blijkt dat de middenveldorganisaties met een exploitatiesubsidie of vaste subsidie significant meer participeren dan organisaties die niet bij de uitvoering van overheidsbeleid betrokken zijn.

De openbare organisaties blijken echter niet actiever dan organisaties zonder uitvoeringstaak. Dat komt waarschijnlijk omdat in de hier gebruikte participatiescore de nadruk ligt op de spreiding van participatie. Openbare organisaties scoren relatief laag op deze schaal: zij maken maar weinig gebruik van zaken als het inspreken op vergaderingen en het demonstreren. (Wanneer we een schaalscore gebruiken waarin de nadruk ligt op aantallen participatie, dan blijken ook openbare organisaties significant actiever dan organisaties zonder uitvoeringstaak.)

Tegen de verwachting in blijken de individuele hulpbronnen organisatiegrootte en het aantal betaalde krachten geen significante invloed op de participatie van organisaties te hebben. Dat is verrassend gezien het feit dat in de literatuur deze factoren veelvuldig als relevant worden geschetst.

De andere significante determinant van participatie is de positie van organisaties in het maatschappelijk netwerk. Naarmate een organisatie vaker genoemd is door andere organisaties nemen de politieke activiteiten van deze organisatie toe. Op basis van deze resultaten kan men concluderen dat het maatschappelijke en politieke netwerk geen gescheiden circuits vormen, maar dat politieke activiteiten positief samenhangen met activiteiten in de lokale gemeenschap. De hypothesen ten aanzien van het lidmaatschap van een koepelorganisatie ten slotte, moet verworpen worden. In tegenstelling tot de centraliteit in het maatschappelijk netwerk blijkt het aangesloten zijn bij deze organisaties de participatie van organisaties niet significant te vergroten.

Wat is nu de verklarende kracht van de variabelen die zijn opgenomen om de vijf hypothesen te toetsen? Daartoe vergelijken we een model met alleen organisatiesoort (nulmodel) met een model waaraan deze variabelen zijn toegevoegd. In het model met alleen organisatiesoort wordt ongeveer 8 procent van de variantie verklaard. In dat model zijn drie organisatietypen significant meer actief dan de referentiecategorie opvang: cultuur en recreatie, sociaal-cultureel werk en milieu en ruimtelijke ordening.

Tabel 4: Resultaten lineaire regressie participatie en toegang overorganisaties

	PARTICIPATIE		TOEGANG	
	Bèta	T-waarde	Bèta	T-waarde
Participatiescore	n.v.t.	n.v.t.	0,52	7,16***
<i>Uitvoerder gemeentelijk beleid</i>				
Vaste subs.	0,30	2,80***	-0,01	-0,06
Openbare organisatie	0,05	0,56	0,08	0,94
Exploitatie subs.	0,21	2,13**	0,16	2,19**
Betaalde krachten	0,08	0,93	-0,01	-0,11
Grootte	-0,31	-1,02	-0,30	-1,14
Grootte <sup>2</sup>	0,32	1,00	0,25	0,90
Netwerkpositie (ingraad)	0,23	2,24**	0,14	1,59
Lid lokale koepel	0,08	0,96	-0,11	-1,57
<i>Soort organisatie</i>				
Politieke partijen	0,15	1,77*	n.v.t.	n.v.t.
Onderwijs	-0,05	-0,42	0,12	1,21
Cultuur en recreatie	0,19	1,71*	0,14	1,47
Maatschappelijke begeleiding	-0,05	-0,46	0,05	1,51
Sociaal-cultureel werk	0,02	0,14	0,22	2,06**
Gezondheidszorg	-0,03	-0,27	0,04	0,46
Ruimtelijke ordening en milieu	0,21	2,22**	0,12	1,46
adj. R <sup>2</sup>	0,23		0,48	

\* p < 0,10; \*\* p < 0,05; \*\*\* p < 0,01; N= 154 (participatie), 148 (toegang)

Effecten van uitvoerder van gemeentelijk beleid ten opzichte van de referentiecategorie 'geen uitvoeringstaak'; effecten van soort organisaties ten opzichte van de referentiecategorie 'opvang'.

Toevoeging van de variabelen leidt tot een verhoging van de verklaarde variantie tot 23 procent. De verschillen tussen de verschillende soorten organisaties nemen hierdoor af. In dit verzadigde model zijn alleen de politieke partijen, organisaties op het gebied van cultuur en recreatie en die op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu meer actief dan de referentiecategorie opvang. Hun participatie is groter dan we op basis van de hier genoemde vijf factoren zouden verwachten. Tabel 1 liet zien dat zich onder beide typen organisaties nauwelijks uitvoerders van gemeentelijk beleid bevinden en dat ook hun gemiddelde ingraad zeer laag is. Omdat zij 'desondanks' meer dan gemiddeld politiek actief zijn, resulteert dat in significant positieve coëfficiënten voor de dummyvariabelen van deze drie typen organisaties.

### 3.2. Toegang van organisaties (13)

Wanneer organisaties politiek participeren, proberen zij hun problemen onder de aandacht van politieke actoren te brengen. Men zoekt met andere woorden *toegang* tot het politieke systeem. Toegang stelt organisaties in staat om de standpunten van besluitvormers te beïnvloeden (Truman, 1951: 264; Cobb, Ross en Ross, 1976: 135; Laumann en Knoke, 1987: 207-208; Berveling, 1994: 70; Stokman, 1994: 171). Toegang vormt daarmee een onmisbare schakel tussen participatie en macht.

Daar waar we ons bij de analyse van participatie richten op de vraag in welke mate organisaties wel of niet invloedspogingen hebben ondernomen, staat bij de analyse van toegang hun zichtbaarheid in het politieke systeem centraal. Van toegang is sprake indien politieke actoren organisaties opmerken. Terwijl organisaties zelf kunnen bepalen hoeveel energie zij in hun toegangspogingen steken, zijn zij voor het verkrijgen van toegang afhankelijk van deze politieke actoren. Raadsleden, collegeleden en ambtenaren bepalen in hoeverre zij kennis willen nemen van de standpunten van organisaties en deze meewegen bij de besluitvorming.

#### *Operationalisering en meting toegangsvariabelen*

De relaties die politici met organisaties hebben vormen een eerste belangrijke component van de toegang van organisaties (14). Eind 1995 werden face-to-face interviews gehouden met alle Zwolse fractieleden, wethouders en de burgemeester om de contacten van politici met organisaties te inventariseren (15).

In aanvulling hierop is op zoek gegaan naar de 'echo's' van twee andere participatievormen. Daartoe is gekeken of organisaties in notulen van de gemeenteraad genoemd zijn als insprekers bij raads(commissie)vergaderingen. Daarnaast is gekeken of organisaties een bezwaarschrift hebben ingediend bij de Commissie voor Bezwaar- en beroepschriften.

De verzamelde toegangsgegevens hebben dus betrekking op dezelfde periode (1995) als de hierboven gepresenteerde participatiegegevens, zodat het dadelijk mogelijk is om een valide vergelijking van participatie en toegang mogelijk te maken.

*Toegang*

Tabel 3 bevat de informatie over de toegang van organisaties. Zeventig procent van de organisaties wordt door minstens één collegelid genoemd, terwijl 63 procent van de organisaties toegang heeft tot minstens één fractie. Scholen, organisaties op het gebied van cultuur en recreatie en organisaties in de gezondheidszorg hebben relatief de meeste toegang tot het college. Organisaties op het gebied van cultuur en recreatie, het sociaal-cultureel werk en organisaties op het gebied van de ruimtelijke ordening hebben relatief veel toegang tot de raadsfracties.

Organisaties scoren beduidend lager als het gaat om twee andere vormen van toegang. Slechts 14 organisaties (9,5%) zijn in de notulen van raads- en commissievergaderingen terug te vinden als insprekers. Er is tot slot maar één organisatie (behorend tot de categorie sociaal-cultureel werk) die volgens de gegevens van de Commissie van de Bezwaar- en beroepschriften een bezwaarschrift ingediend heeft.

Dat contacten een zoveel belangrijkere vorm van toegang zijn dan de andere twee toegangsvormen komt onder meer omdat deze door politici geïnitieerd kunnen worden: toegang in de vorm van contacten bestaat niet alleen uit die participatie van organisaties die door politici is opgemerkt, maar ook uit door politici ondernomen activiteiten in de richting van organisaties. Van toegang met betrekking tot de twee andere items kan alleen sprake zijn wanneer organisaties zelf activiteiten ondernomen hebben.

De vier toegangsisems vormen net als de participatie-items een sterke schaal ( $H = 0,50$ ), die in dit geval zelfs gedeeltelijk een perfect cumulatieve structuur heeft. De ene organisatie die geregistreerd staat als indiener van een bezwaarschrift heeft toegang tot zowel raadsfracties als collegeleden en staat ook geregistreerd als inspreker. Alle organisaties die hebben ingesproken, hebben ook toegang tot de raadsleden en wethouders. De omgekeerde situatie doet zich in de regel niet voor.

De cumulatieve structuur van toegang maakt duidelijk dat de verschillende toegangsvarianten geen alternatieve wegen naar macht zijn, maar eerder een aanvulling op elkaar vormen. Het bevestigt eens te meer dat contacten de makkelijkste weg vormen naar het politieke systeem. Andere vormen van toegang komen alleen in zicht wanneer men ook al contact heeft (gehad) met collegeleden en fractieleden. In de volgende paragraaf zullen we bekijken in hoeverre deze toegang nu gerelateerd is aan de toegangspogingen van organisaties: de relatie tussen participatie en toegang staat daarin centraal.

**3.3. Van participatie naar toegang**

Om valide uitspraken te kunnen doen over de toegankelijkheid van een politiek systeem moeten we nagaan in hoeverre de participatie van organisaties tot toegang leidt. Dat betekent dat we de gegevens over de participatie van organisaties in verband moeten brengen met de in het politieke systeem verzamelde gegevens over hun toegang. Naarmate de relatie tussen participatie en toegang sterker is, kenmerkt het politieke systeem zich door een grotere mate van toegankelijkheid.

Het verband tussen participatie en toegang hoeft niet noodzakelijkerwijs perfect te zijn: enerzijds hoeven niet alle participatiepogingen per se tot toegang te leiden, an-

derzijds kunnen organisaties toegang hebben zonder dat ze zelf geparticipeerd hebben. In welke mate worden de toegangsscores nu bepaald door de participatiescores van organisaties?

De Pearson correlatie tussen de participatie- en de toegangsscore is met een waarde van 0,66 redelijk sterk te noemen. Om de relatieve invloed van participatie ten opzichte van andere kenmerken te meten wordt een multivariaat model geschat met zowel de participatiescore als de organisatiekenmerken als onafhankelijke variabelen. In de rechterhelft van tabel 4 staan de resultaten van deze schattingen. Daaruit blijkt dat de coëfficiënt van de participatiescore de belangrijkste invloed op de toegangsscore heeft. Daarnaast blijkt dat er twee soorten organisaties zijn die een grotere mate van toegang hebben, dan we op basis van hun participatie zouden verwachten. Organisaties met een exploitatiesubsidie en organisaties in het sociaal-cultureel werk zijn in sterkere mate zichtbaar dan de andere organisaties, ook als we rekening houden met de door hen ondernomen participatie.

Wat is nu de verklarende kracht van participatie ten opzichten van andere factoren? In een regressiemodel met alleen de participatiescore als onafhankelijke variabele bedraagt de verklaarde variantie 40%. Toevoeging van verschillende organisatiekenmerken verhoogt de verklaarde variantie met slechts 8 à 9 procentpunten.

Uit deze analyse blijkt dat de belangrijkste determinant van toegang het *zoeken van toegang* is. De kans dat organisaties zichtbaar zijn voor politieke actoren is voornamelijk afhankelijk van de inspanningen die men verricht om zichtbaar te worden. De toegang van organisaties komt niet 'uit de lucht vallen' maar is het gevolg van hun politieke participatie.

Dat neemt natuurlijk niet weg dat organisatiekenmerken de toegang indirect kunnen beïnvloeden: zoals eerder gezegd blijken met name de uitvoeringsrelatie en de centraliteit in het netwerk een positief effect op de participatie van organisaties te hebben (16).

#### 4. CONCLUSIES

Het onderzoek naar participatie en toegang heeft laten zien dat er op lokaal niveau een grote mate van interactie tussen het middenveld en de politiek is. De onderzochte organisaties vinden contacten met de verschillende politieke actoren belangrijk en vinden het politieke systeem toegankelijk. Het positieve oordeel van organisaties over de toegankelijkheid van het lokale politieke systeem wordt bevestigd door de analyses van de feitelijke relatie tussen participatie en toegang. Organisaties die toegang zoeken, krijgen toegang. Het middenveld weet de politiek te vinden en loopt slechts zelden tegen gesloten deuren op.

Welke conclusies kunnen we hieruit trekken aangaande de veronderstelde verstrengeling tussen middenveld en overheid? Allereerst kunnen we de aandacht tot het middenveld beperken en ons afvragen of bepaalde organisaties een streepje voor hebben op andere organisaties. In dat geval zouden zij een grotere toegang moeten hebben



dan we op basis van hun participatie zouden verwachten. Voor de hier onderzochte organisaties geldt dat er nauwelijks onderlinge verschillen zijn. Verschillen in toegang zijn grotendeels te herleiden tot verschillen in participatie die er tussen organisaties bestaan. Met andere woorden: iedere organisatie die de moeite neemt om aandacht te vragen voor zijn of haar politieke problemen heeft een grote kans om gehoord te worden. Daarmee lijkt het onderzoek de bevindingen van de zogenaamde pluralisten te ondersteunen (Dahl, 1961; Polsby, 1980).

Twee kanttekeningen zijn hierbij evenwel op zijn plaats. Allereerst de volgende. De analyses laten zien dat de uitvoerders van gemeentelijk beleid veel actiever zijn dan andere organisaties. Omdat deze organisaties met name contact hebben met ambtenaren en wethouders speelt een groot deel van de communicatie tussen middenveld en politiek zich af in een professioneel circuit, iets dat ook geconcludeerd is in onderzoek naar de relaties tussen politiek en organisaties in het zogenaamde grote-stedenbeleid (Denters, Van Heffen en De Jong, 1999: 112-113). Aan de ene kant van de tafel zitten de beroepskrachten van de instellingen (zoals de directeur van een school) aan de andere kant die van het lokaal bestuur (ambtenaren en wethouders). Het is van belang om deze professionele dominantie te signaleren omdat het consequenties kan hebben voor de wijze waarop men politieke problemen in een gemeente wil aanpakken. Het gevaar bestaat dat de communicatie tussen politiek en middenveld zich beperkt tot dit circuit en dat andere actoren daar moeilijk 'tussen kunnen komen'.

Een tweede belangrijk punt betreft mogelijke voorsprong die *organisaties* kunnen hebben op *individuele burgers*. Het is zeer wel mogelijk dat het voor organisaties makkelijker is om toegang te krijgen tot het politieke systeem dan individuele burgers en dat daardoor een "mobilisation of bias" (Schattschneider, 1960: 30, 71) ontstaat. Door "de ellebogen van de belangengroepen" komen individuele belangen in het gedrang (Kalk, 1998: 226-227). De belangen van de georganiseerden worden dan beter gehoord dan de belangen van diegenen die zich niet hebben georganiseerd. Dat zou betekenen dat politici gevoeliger zijn voor de participatie van organisaties dan de participatie van burgers. De verstrengeling tussen middenveld en overheid, gaat dan ten koste van de mogelijkheden die burgers hebben om zaken onder de aandacht van de politiek te brengen. Dit probleem zou zich zeker kunnen voordoen, maar voorlopig ontbreekt het aan empirisch onderzoek waarin de participatie en toegang van organisaties vergeleken wordt met die van individuele burgers, zodat die vraag op deze plek onbeantwoord moet blijven.

Een beantwoording van bovenstaande vraag zou onze kennis over het functioneren van de lokale democratie aanzienlijk vergroten. In het onderzoek naar politieke participatie wordt de participatie van individuele burgers nog altijd gescheiden bestudeerd van die van 'corporate actors' (belangengroepen, bedrijven, etc.). In werkelijkheid participeren deze actoren gelijktijdig en zijn ze veelal betrokken bij dezelfde issues. Juist in die situaties is het noodzakelijk om na te gaan of de politiek meer genegen is toegang te bieden aan georganiseerde belangen dan aan de stem van een individuele burger. Het zijn immers verschillen in toegang die belangrijke consequenties hebben voor de standpunten die politici innemen en op die manier bepalend zijn voor de inhoud van politieke besluiten.

---

**VOETNOTEN**

- (1) Dit artikel is gebaseerd op het proefschrift *Wegen naar macht. Politieke participatie en toegang van het maatschappelijk middenveld op lokaal niveau*. (Amsterdam: Thela Thesis, 1999).
- (2) Het onderzoek naar participatie én toegang beperkte zich tot deze voor het merendeel professionele organisaties. In het onderzoek is daarnaast op basis van een ander gegevensbestand ook gekeken naar de participatie van vrijwilligersorganisaties. Deze gegevens blijven hier verder buiten beschouwing.
- (3) De term politieke partij wordt hier gebruikt om de lokale partijorganisaties aan te duiden, terwijl met de term raadsfractie bedoeld wordt op diegenen die namens een partij zitting hebben in de gemeenteraad.
- (4) Voor de volledigheid zijn - voor zover mogelijk - ook analyses op basis van alle 176 organisaties uitgevoerd. Dit levert volstrekt vergelijkbare resultaten op.
- (5) Zie Wasserman en Faust (1994: 169-219) en Knoke en Kuklinski (1982) voor een nadere uitleg van netwerkmaten. In het onderzoek zijn ook alternatieve schattingen uitgevoerd met uitgraad of betweennesscentraliteit als netwerkmaat. Dit levert vrijwel vergelijkbare resultaten op.
- (6) Net als bij onderzoek onder burgers wordt ook het onderzoek onder organisaties geplaagd door lage respons. Daarvan is ook in dit onderzoek sprake, ondanks een zorgvuldige benadering van de respondenten en de gebruikelijke pogingen om de initiële respons te verhogen middels herinneringsbrieven, telefoontjes en dergelijke. Doordat de organisaties in de vragenlijst informatie verschaften over de contacten die zij met andere organisaties hadden, is het mogelijk om de netwerkpositie van de respons en de non-responsgroep met elkaar te vergelijken. Het blijkt dat de organisaties die de enquête terugstuurden een significant hogere ingraad hebben dan de organisaties die niet reageerden. We mogen daar uit afleiden dat de non-responsgroep minder maatschappelijk actief is dan de responsgroep. Omdat de analyses in dit artikel uitwijzen dat er een positief verband is tussen centraliteit in het maatschappelijk netwerk en politieke participatie is de non-responsgroep waarschijnlijk ook minder politiek actief dan de responsgroep en kan zij bijgevolg op minder toegang rekenen.
- (7) Voor sociaal-grondrechtelijke organisaties zijn scores berekend voor hun positie in het maatschappelijke netwerk exclusief de contacten met politieke partijen. Dit om er voor te zorgen dat afhankelijke en onafhankelijke variabelen elkaar niet 'vervuilen'. (Contacten met politieke partijen maken immers deel uit van de participatiescore.) Voor de politieke partijen maken de contacten met andere politieke partijen wél deel uit van het maatschappelijk netwerk. Hierdoor is het potentiële netwerk van de politieke partijen groter dan van de andere organisaties. Om voor de grootte van het netwerk te corrigeren is gebruik gemaakt van genormaliseerde netwerkmaten.
- (8) De letterlijke tekst van de vraag luidde als volgt: 'Veel organisaties hebben contacten met diverse instanties en personen in de gemeente Zwolle. Het kan hierbij gaan om mondeling contact (vergaderingen, telefoongesprekken of an-

---

dersoortige besprekingen) maar ook om schriftelijke contacten (zoals brieven en andersoortige correspondentie). De volgende vragen hebben allemaal betrekking op dit soort contacten in de periode vanaf 1 januari 1995 tot heden. Wij willen graag weten of en hoe vaak u in deze periode contact heeft gehad met onderstaande personen en instanties in Zwolle.' Hierna volgt een opsomming van de in de tekst genoemde actoren.

- (9) In die gevallen waar volgens de organisaties het initiatief van beide kanten kwam, is het door hen opgegeven aantal contacten door twee gedeeld.
- (10) In Nederlandse gemeenten hebben burgers een zogenaamd inspreekrecht. Zij kunnen - meestal aan het begin van een vergadering - hun mening ten aanzien van bepaalde agendapunten onder de aandacht van raadsleden brengen.
- (11) De verschillen tussen deze scores zijn statistisch significant op een ( $p < 0,001$ ) niveau.
- (12) Bij deze additieve schaal staat de spreiding van participatie centraal. Voor ieder activiteit krijgt men 1 punt zodat de maximale score een 7 is. In aanvulling hierop zijn drie andere schaalscores berekend waarin zowel gekeken is naar de intensiteit van de participatie als naar de 'moeilijkheidsgraad' van de verschillende participatievormen. Schattingen met deze scores als afhankelijke variabele leveren vergelijkbare resultaten op. Zie (Lelieveldt, 1999: 74 e.v.) voor een nadere uitleg.
- (13) Omdat pas in een later stadium besloten werd om ook de participatie van politieke partijen in kaart te brengen, stonden zij niet op de lijst van organisaties waarop politici hun contacten moesten aankruisen. Bij de analyse van toegang blijven de politieke partijen dan ook buiten beschouwing.
- (14) Het staat buiten kijf dat ook ambtenaren een belangrijke rol spelen in de verschillende fasen van de politieke besluitvorming en dat men daarom ook naar de toegang tot ambtenaren moet kijken. Dat zou echter betekenen dat naast de politici ook nog eens talloze ambtenaren geïnterviewd hadden moeten worden. Binnen het bestek van dit onderzoek ontbrak het helaas aan tijd en middelen om dat te doen.
- (15) Allereerst werd gevraagd om uit het hoofd organisaties op te noemen (zgn. spontane contacten). Vervolgens is een lijst voorgelegd met alle voor het onderzoek aangeschreven organisaties en gevraagd om eventueel nog ontbrekende contacten aan te kruisen. Aangekruiste en spontaan genoemde contacten vormen tezamen de genoemde contacten.
- (16) Naast deze globale analyse waarin participatie en toegangsscores aan elkaar gerelateerd zijn, is in het onderzoek de relatie tussen participatie en toegang ook nog bestudeerd op het niveau van afzonderlijke interacties tussen organisaties en politici. Ook dan blijkt dat participatie de belangrijkste determinant van toegang is. Organisaties die een bepaalde politicus benaderen, hebben een vier keer zo grote kans om door hem of haar genoemd te worden, dan organisaties die dat niet doen. Verrassend genoeg wordt deze kans niet groter wanneer men een groter aantal contacten met een politicus gelegd heeft. De kansen om door een politicus genoemd te worden zijn wel groter wanneer men ook contact heeft gezocht met andere politici en/of op andere manieren participeert (besmettingseffect). Het bestaan van een besmettingseffect wijst er op

dat spreiding van participatie belangrijker is dan de intensivering van bepaalde contacten als men de kans op toegang wil vergroten (zie Lelieveldt, 1999: 106 e.v.).

## BIBLIOGRAFIE

- ANKER, H. & L.A. HOSPERS (1993), *Local democracy and administrative renewal in seven Dutch municipalities*, (Codebook). Amsterdam: Steinmetz Archive/SWIDOC.
- ANKER, H. & E.V. OPPENHUIS (1995), *Dutch Parliamentary Election Study 1994*. Amsterdam: Steinmetz Archive/SWIDOC.
- BERG, J.T.J. VAN DEN & H. MOLLEMAN (1974), *Crisis in de Nederlandse politiek*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- BERKHOUT, D.M. (1996), 'Overheid en middenveld in een ontzuilde samenleving', pp. 81-101 in: BALJÉ C.L., T.G. DRUPSTEEN, M.P.H. VAN HAEFTEN & T.A.J. TOONEN (eds.), *De ontzuiling voorbij. Openbaar bestuur en individualistisch burgerschap*. Den Haag: Raad voor het Binnenlands Bestuur.
- BERVELING, J. (1994), *Het stempel op de besluitvorming. Macht, invloed en besluitvorming op twee Amsterdamse beleidsterreinen*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- BOVENS, M., W. DERKSEN, W. WITTEVEEN, F. BECKER & P. KALMA (1995), *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
- BRUINSMA, J. & C. WELGRAVEN (1994), 'CDA zit nog goed in de samenleving', *De Volkskrant*, 2-4-1994.
- COBB, R., J.-K. ROSS & M.H. ROSS (1976), 'Agenda building as a comparative political process', *American Political Science Review*, (70): 126-38.
- DAHL, R.A. (1961), *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven/London: Yale U.P.
- DEKKER, P. (1995), 'Civil society als partij-ideologie?', *Socialisme en Democratie*, (2): 62-74.
- DENTERS, S.A.H. & P.A.T.M. GEURTS (1998), 'Politieke gelijkheid: de sociale representativiteit van participatie in de lokale politiek', pp 159-192 in: DENTERS S.A.H. & P.A.T.M. GEURTS (eds.), *Lokale democratie in Nederland. Burgers en hun gemeentebestuur*. Bussum: Coutinho.
- DENTERS, S.A.H., O. VAN HEFFEN & H.M. DE JONG (1999), 'Grote-stedenbeleid: proeftuin of procrustesbed? Gemeentelijk jeugd- en veiligheidsbeleid als casus', *Bestuurskunde* 8(3): pp. 106-115.
- DOORN, J.A.A. VAN (1978), 'De verzorgingsmaatschappij in de praktijk', pp. 17-46 in: VAN DOORN J.A.A. & C.J.M. SCHUYT (eds.), *De stagnerende verzorgingsstaat*. Meppel/Amsterdam: Boom.
- DOORN, J.A.A. VAN (1984), 'Inleiding: anatomie van de interventiestaat', pp 9-24 in: DE BEUS J.W. & J.A.A. VAN DOORN (eds.), *De interventiestaat*. Amsterdam/Meppel: Boom.

- 
- GALASKIEWICZ, J. (1979), *Exchange networks and community politics*. Beverly Hills: Sage.
- GEURTS, P.A.T.M. (1998), 'Bijlage 3: de schalen', pp. 258-270 in: DENTERS S.A.H. & P.A.T.M. GEURTS (eds.), *Lokale democratie in Nederland. Burgers en hun gemeentebestuur*. Bussum: Coutinho.
- HANSEN, T. & K. NEWTON (1985), 'Voluntary organisations and community politics: Norwegian and British comparisons', *Scandinavian Political Studies*, 8(1-2): pp. 1-21.
- HOOVEN, M. TEN (1997), 'Rosenmøller vertrouwt het CDA niet helemaal', *Trouw*, 17-6-1997.
- KALK, E. (1998), 'De geest is uit de fles', pp. 210-234 in: EDELENBOS J. & R. MONNIKHOF (eds.), *Spanning in interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- KNOKE, D. (1983), 'Organization sponsorship and influence reputation of social influence associations', *Social Forces*, 61(4): 1065-87.
- KNOKE, D. (1990a), *Organizing for collective action: the political economies of associations*. New York: Aldine de Gruyter.
- KNOKE, D. (1990b), *Political networks: the structural perspective*. New York: Cambridge University Press.
- KNOKE, D. & J.H. KUKLINSKI (1982), *Network analysis*. Beverly Hills: Sage.
- KOOPMANS, R. (1994), 'Paal en perk aan een bezweringsformule: naar een empirische invulling van de *civil society*', pp. 283-311 in: DEKKER P. (eds.), *Civil society*. Rijswijk: SCP.
- LAUMANN, E.O., J. GALASKIEWICZ & P.V. MARSDEN (1978), 'Community structure as interorganizational linkages', *Annual Review of Sociology*, 4: 455-84.
- LAUMANN, E.O. & D. KNOKE (1987), *The organizational state: social choice in national policy domains*. Madison: University of Wisconsin Press.
- LAUMANN, E.O. & F.U. PAPPI (1976), *Networks of collective action: a perspective on community influence systems*. New York: Academic Press.
- LELIEVELDT, H.T. (1999), *Wegen naar macht. Politieke participatie en toegang van het maatschappelijk middenveld op lokaal niveau*. Amsterdam: Thela Thesis.
- MATILA, M. (1995), 'Decision-making in the domain of Finnish social and health services legislation. A test of two models', Paper presented at a meeting of research department II, MZES, Mannheim.
- MCADAM, D., J.D. MCCARTHY & M.N. ZALD (1988), 'Social movements', pp. 695-737 in: SMELSER N. (eds.), *Handbook of Sociology*. Beverly Hills: Sage.
- MOKKEN, R.J. (1970), *A theory and procedure of scale analysis*. Den Haag: Mouton.
- MUNSTER, O. VAN, E.J.T. VAN DEN BERG & A. VAN DER VEEN (1996), *De toekomst van het middenveld*. Den Haag: Delwel.
- NEWTON, K. (1976), *Second city politics. Democratic processes and decision-making in Birmingham*. Oxford: Clarendon.
- NIEMÖLLER, K. & W. VAN SCHUUR (1983), 'Stochastic models for unidimensional scaling: Mokken and Rasch', pp. 120-146 in: MCKAY D., N. SCHOFIELD & P. WHITELEY (eds.), *Data analysis and the social sciences*. Londen: Frances Pinter.

- 
- NOORT, W.J. VAN, L.W. HUBERTS & L. RADEMAKER (1987), *Protest en pressie. Een systematische analyse van collectieve actie*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- PAPPI, F.U., T. KÖNIG & D. KNOKE (1995), *Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik*. Frankfurt/New York: Campus.
- POLSBY, N.W. (1980), *Community power and political theory. A further look at problems of evidence and inference*. New Haven/Londen: Yale University Press.
- RENTES DE CARVALHO, J. (1982), *Waar die andere God woont*. Amsterdam: Singel Pockets.
- SCHATTSCHEIDER, E.E. (1960), *The semi-sovereign people. A realist's view of democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- SELLE, P. & L. SVÅSAND (1982), 'Interest articulation among local voluntary associations', Paper ECPR Workshop on Local Politics, Århus, Denmark.
- STOKMAN, F.N. (1992), 'Een geïntegreerde visie op macht', pp. 85-100 in: VAN GOOR H. (eds.), *Empirische sociologie als opdracht*. Groningen: MB-boek.
- STOKMAN, F.N. (1994), 'Besluitvormingsmodellen binnen beleidsnetwerken', pp. 165-87 in: HUBERTS L.W.J.C. & J. KLEINNIJENHUIS (eds.), *Methoden van invloedsanalyse*. Meppel: Boom.
- TOPS, P.W., S.A.H. DENTERS, P. DEPLA, J.W. VAN DETH, M.H. LEIJENAAR, & B. NIEMÖLLER (1991), *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Zwolle*. Delft: Eburon.
- TORENVLIED, R. (1996), *Besluiten in uitvoering. Theorieën over beleidsuitvoering modelmatig getoetst op sociale vernieuwing in drie gemeenten*. Amsterdam: Thesis.
- TRUMAN, D.B. (1951), *The governmental process. Political interests and public opinion*. New York: Alfred A. Knopf.
- UYL, J.M. DEN (1977), 'Die tijd komt nooit meer terug'. pp. 227-238 in: *En toch beweegt het... Een keuze uit zeven jaargangen Socialisme en Democratie*. Deventer: Kluwer.
- WALKER JR., J.L. (1991), *Mobilizing interest groups in America. Patrons, professions and social movements*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- WASSERMAN, S. & K. FAUST (1994), *Social network analysis: methods and applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ZIJDERVELD, A.C. (1988), 'De verstatelijking van het middenveld', *Intermediair*. (21): 47-53.